

T.C.
BAŞBAKANLIK
KAMU GÖREVLİLERİ ETİK KURULU KARARI

Dosya Numarası : ...
İnceleme Başlangıç
Tarihi :
Karar Tarihi : 29/03/2016
Karar Numarası : 2016/45

A. BAŞVURAN

İhbar üzerine re'sen inceleme

B. HAKKINDA İNCELEME YAPILAN KAMU GÖREVLİSİ

...– ... Belediye Başkanı

C. RAPORTÖR

...

D. İDDİA

Kurulumuza yapılan ... tarihli ihbarda;

- 1) Belediye Başkanı ...'in akrabalarını ve Başkan Yardımcılarının yakınlarını etik davranış ilkelerine aykırı olarak ve herhangi bir sınava tabi tutmadan Belediye'de işe başlattığı;
 - 2) Görevde yükselme ve unvan değişikliği sınavına tabi tutulmadan ve kanundaki istisna hükümleri kullanarak ... ve ...'ı müdür kadrosuna, ... ve ...'ı ise uzman kadrosuna atadığı;
 - 3) Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 128. maddesinde “...*kamu hizmetlerinin gerektirdiği aslî ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.*” hükmü yer almasına rağmen, Belediye Başkanı ve diğer yöneticilerin akrabalarını hizmet alımı yoluyla Belediye'de işe başlattığı, hiçbir sınava tabi tutulmadan çok yüksek maaşlarla çalıştırdığını; bu kişilere “Büro Sorumlusu” unvanı altında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'na ve mevzuata aykırı olarak yetki ve sorumluluk verdiğini;
 - 4) Belediye müdürlerinin makam araçlarını ve şoförlerini özel işleri için (çocuklarının okula gönderilmesi vb.) kullandıkları; Belediye hizmet binası inşaa ettirilirken Belediye personelini ve Belediye'ye gelecek vatandaşların dikkate alınmadan çok küçük bir otopark yaptırdığını; personel ve vatandaş özel otoparklara gitmek zorunda bıraktığını; ancak Belediye Başkanının kızı ... ve eşinin kardeşi olan ...'nin bu otoparktan istedikleri şekilde yararlanabildikleri;
 - 5) 5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre yılda iki kez başarılı memurlara verilmesi gereken ikramiyeyi sadece müdürlere verdiği ve bu şekilde adil olmayan bir uygulamaya neden olduğu;
- iddia edilmiştir.

E. İNCELEME

Söz konusu iddia üzerine 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un 3. maddesi ve Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik" in 28. ve 36. maddeleri uyarınca Kurulumuz tarafından konu hakkında re'sen inceleme başlatılmıştır.

Konuyla ilgili olarak ... Belediye Başkanlığı'nda yapılan inceleme ve araştırma sonucunda elde edilen bilgi ve belgelerin incelenmesi neticesinde;

- 1) Bazı basın yayın organlarında çıkan haberlerde ismi geçen kişilerin Belediye'de hangi pozisyonda çalıştıkları ve Belediye'ye hangi usulle alındıkları incelenmiştir. İsmi geçen kişilerden ...'in Belediye Başkanı ile ... tarihinde evlendiği, Belediye'de ... tarihinde hizmet alımı yöntemiyle taşeron firma personeli olarak göreve başladığı ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca ... tarihli ve ... sayılı Belediye Meclisi Kararı ile sözleşmeli personel yapıldığı, ... Yılı mart ayında ise Sosyal Yardım İşleri Müdür Vekilliği görevine getirildiği görülmüştür. Dolayısıyla, ..., Belediye Başkanı ile evlendikten sonraki bir tarihte Belediye hizmet birimlerinden olan Sosyal Yardım İşleri Müdürlüğü'nde müdür vekili olarak görevlendirilmiştir. Belediye Başkanının baldızı olan ...'un (lisans mezunu-öğretmen) ise ... tarihinde hizmet alımı yöntemiyle taşeron firma personeli olarak göreve başladığı ancak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca ... tarihli ve ... sayılı Belediye Meclisi Kararı ile sözleşmeli personel yapıldığı, mevcut durumda ablası ...'in müdürlüğünü yaptığı birimde çalıştığı ve zaman zaman müdürlüğe vekalet ettiği görülmüştür. İsimleri geçen diğer kişiler, bu kişilere ilişkin öğrenim, çalışma, Belediye yöneticileri ile akrabalık durumlarına ilişkin bilgiler ve asgari ücretin % kaç fazlası ücret aldıklarını gösteren tablo aşağıda yer almaktadır.

Dosya No: ...

Karar No: 2016/45

Ad-Soyad	Görevi	Eğitim Durumu	Belediye'de İşe Başlangıç Tarihi	Statüsü	Belediye Yöneticileri İle Yakınlık Durumu	%
	Sosyolog	Lisans Mezunu	...	Hizmet Alımı		
	Sosyal Destek Hiz. Müd. V.	Lisans Mezunu	...	Söz. Personel	Belediye Başkanının Eşi	
	Eğitmen	Lisans Mezunu	...	Hizmet Alımı		
	Büro Sorumlusu	Lisans Mezunu	...	Söz. Personel	Belediye Başkanının Baldızı	
	Büro Elemanı	Lise Mezunu	...	Hizmet Alımı	Belediye Başkanının Yeğeni	%75
	Büro Elemanı	Lise Mezunu	...	Hizmet Alımı	Belediye Başkanının Yeğeni	%75
	Büro Elemanı	Meslek Yüksekokulu	...	Hizmet Alımı	Belediye Başkanının Yeğeninin Eşi	%84
	Büro Sorumlusu	Lisans Mezunu	...	Hizmet Alımı	Başkan Yrd. ...in kardeşi	%200
	Büro Sorumlusu	Lise Mezunu	...	Hizmet Alımı	Başkan Yrd. ...in kardeşinin Eşi	%115
	Mimar	Lisans Mezunu	...	Hizmet Alımı	Başkan Yrd. ...'nun Oğlu	%120
	Büro Elemanı	Lisans Mezunu	...	Hizmet Alımı	Başkan Yrd. ...'nun Yeğeni	%115
	Büro Sorumlusu	Lisans Mezunu	...	Hizmet Alımı	Başkan Yrd. ...'ın Kardeşi	%176
	Çevre Mühendisi	Lisans Mezunu	...	Hizmet Alımı	Başkan Yrd. ...'nın Gelini	%120
	Büro Elemanı	Lisans Mezunu	...	Hizmet Alımı	Başkan Yardımcısı Y... 'ın akrabası	%80
	Büro Elemanı	Lisans Mezunu	...	Hizmet Alımı	Yazı İşleri Müd. ...'ın Yeğeni	%50
	Büro Elemanı	Lise Mezunu	...	Hizmet Alımı	-	%75
	Mimar	Lisans Mezunu	...	Hizmet Alımı	-	
	Mimar	Lisans Mezunu	...	Hizmet Alımı	-	
	Şehir Planlayıcısı	Lisans Mezunu	...	Hizmet Alımı	-	
	Büro Elemanı	Lise Mezunu	...	Geçici İşçi	-	
	Bilgisayar Operatörü	Lise Mezunu	...	Kadrolu İşçi	-	

İsmi geçen kişiler ve Belediye’de işe başlama usulleri dikkate alındığında bu kişilerin hizmet alımı yöntemiyle taşeron firma personeli olarak işe başlatıldığı, Belediye’nin çeşitli birimlerinde farklı ücret skalasına tabi olarak ve “Büro Sorumlusu”-“Büro Elemanı” gibi unvanlarla çalıştırıldığı görülmüştür. Bu kişilerin Belediye Başkanı, Başkan Yardımcıları ve birim müdürleri ile olan akrabalık ilişkileri nüfus kayıt örnekleri incelenerek tespit edilmiştir. Bu kişilerin taşeron firma personeli olarak hiçbir sınava tabi olmadan Belediye’de görev yaptıkları görülmektedir. Her ne kadar bu kişiler, taşeron firma personeli olarak görünseler de Belediye birimlerinde görev yapmakta olup, kamuoyunda Belediye’de yönetici konumunda bulunan akrabalarının yaptıkları görevler nedeniyle işe başladıkları algısını oluşturmaktadır.

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in “Saygınlık ve Güven” başlıklı 10. maddesinin birinci fıkrasında: *“Kamu görevlileri, kamu yönetimine güveni sağlayacak şekilde davranırlar ve görevin gerektirdiği itibar ve güvene layık olduklarını davranışlarıyla gösterirler. Halkın kamu hizmetine güven duygusunu zedeleyen, şüphe yaratan ve adalet ilkesine zarar veren davranışlarda bulunmaktan kaçınırlar.”* “Çıkar Çatışmasından Kaçınma” başlıklı 13. maddesinin ikinci fıkrasında: *“Kamu görevlileri, çıkar çatışmasında şahsi sorumluluğa sahiptir ve çıkar çatışmasının doğabileceği durumu genellikle şahsen bilen kişiler oldukları için, herhangi bir potansiyel ya da gerçek çıkar çatışması konusunda dikkatli davranır, çıkar çatışmasından kaçınmak için gerekli adımları atar, çıkar çatışmasının farkına varır varmaz durumu üstlerine bildirir ve çıkar çatışması kapsamına giren menfaatlerden kendilerini uzak tutarlar.”* ve “Görev ve Yetkilerin Menfaat Sağlamak Amacıyla Kullanılmaması” başlıklı 14. maddesinin birinci fıkrasında: *“Kamu görevlileri; görev, unvan ve yetkilerini kullanarak kendileri, yakınları veya üçüncü kişiler lehine menfaat sağlayamaz ve aracılıkta bulunamazlar, akraba, eş, dost ve hemşehri kayırmacılığı, siyasal kayırmacılık veya herhangi bir nedenle ayrımcılık veya kayırmacılık yapamazlar.”* hükümleri yer almaktadır. Dolayısıyla Kamu görevlilerinin söz konusu etik davranış ilkeleri çerçevesinde iş ve işlemde bulunması, potansiyel çıkar çatışması durumlarına karşı zamanında önlem alması ve halkın kamu hizmetine güven duygusunu zedeleyen davranışlardan kaçınması gerekmektedir.

Bu doğrultuda, Belediye Başkanlarının bulundukları konum, yaptıkları hizmetlerin doğrudan vatandaş etkilemesi, sahip oldukları ve kullandıkları yetkiler bir arada değerlendirildiğinde vatandaşın devlete olan güveninin tesis edilmesinde, kamu görevlilerinin saygınlığının korunmasında çok önemli bir rol oynadıkları görülmektedir. Bu yönüyle Belediye Başkanları, kendilerinin yaptıkları iş ve işlemlerde potansiyel bir çıkar çatışması gördüklerinde ya da diğer Belediye personelinin bu tür durumlara sebep olacak tutum ve davranış içinde bulunduklarını anladıklarında bu konuda gerekli önlemleri almak durumundadır. Belediye Başkanı, bizzat tutum ve davranışlarıyla hem Belediye personeline örnek olmak hem de halkın kamu hizmetine yönelik algısında olumsuz bir duruma sebep olacak davranışlardan kaçınmak

zorundadır. Belediye Başkanı, doğrudan herhangi bir talepte bulunmasa da Belediye ile iş yapan firmaların çıkar çatışmasına sebebiyet verecek, kurum ve makamın saygınlığı ile kuruma ve hizmete olan güveni zedeleyecek iş ve işlemlere karşı zamanında önlem almalı ve bu konuda diğer personeli uyarmalıdır. Bu, devlete ve kamu hizmetine olan güvenin sağlanması açısından son derece önemlidir.

Dosyada adı geçen kişilerin ... Belediye Başkanı, Başkan Yardımcıları ve bazı birim müdürleri ile olan yakınlık durumları ile işe başlama yöntemleri, Belediye’de yaptıkları işler bir arada değerlendirildiğinde ortaya çıkan durumun halkın ve diğer Belediye personelinin kamu hizmetine, kuruma ve makama olan saygı ve güveninde olumsuz duruma ve algıya sebep olduğu; Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in 10., 13. ve 14. maddelerinde düzenlenen etik davranış ilkelerine aykırı bir durum ortaya çıkardığı görülmektedir.

2) Görevde yükselme ve unvan değişikliği esas ve usullerine uyulmadığı iddialarına ilişkin olarak; iddia kısmında adı geçen ..., ... tarihinde yapılan Mahalli İdareler Görevde Yükselme Sınavına girmiş ve elde ettiği sonuçla ... tarihinde Şef kadrosuna atanmıştır. Daha sonra ise ...’ın ... tarihinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 76. ve 68/B maddeleri gereği 1. derece Başkan Yardımcısı kadrosuna atandığı, ... tarihinde İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürü kadrosuna tayin edildiği, ... yılı mart ayında ise Yazı İşleri Müdürü olarak görevlendirildiği görülmüştür. ... ise ... tarihinde yapılan Mahalli İdareler Görevde Yükselme Sınavına girmiş ve elde ettiği sonuçla şef kadrosuna atanmıştır. Daha sonra ... tarihinde Belediye Başkan Yardımcısı kadrosuna atanmış, ... yılı Mart ayından itibaren ise İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdürü vekili olarak görevlendirilmiştir. 04/07/2009 tarihli Resmi Gazete’de yayınlanan Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmeliğin 20. maddesinin 1. fıkrasının (b) bendinde (Değişik: RG: 7/5/2014 tarihli ve 28993 sayılı, md:19/b) “*Gruplar arası görevde yükselme niteliğindeki geçişler ve alt gruptan üst gruplara geçişler görevde yükselme eğitimi ve sınavına tabidir. Mahalli idarelerde ve diğer kamu/kurum ve kuruluşlarında, daha önce bulunulan görevler ile bu görevlerle aynı düzey görevlere veya alt görevlere, görevde yükselme eğitimi ve sınavına tabi tutulmadan atama yapılabilir.*” hükmü yer almakta olup ..., yönetmeliğin söz konusu hükmü uyarınca sınava tabi olmadan müdürlük kadrosuna atanmıştır. ... ise Başkan Yardımcısı kadrosunda olup müdür vekili olarak görev yapmaktadır. ... ve ... ile Belediye Başkanı ...arasında herhangi bir hısımlık ilişkisi bulunmamaktadır.

Belediye personellerinden ... ve ... ise ... ve ... tarihlerinde yapılan Mahalli İdareler Görevde Yükselme sınavına girdikleri ve elde ettikleri sonuçla ... tarihinde “Şef” kadrosuna ... tarihinde de “Uzman” kadrosuna atandıkları görülmüştür. Dolayısıyla ... ve ...’ın mevzuatta belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde ve sınavda elde ettikleri başarı üzerine

belirtilen kadrolara atandıkları, hiçbir sınava tabi tutulmadan daha üst kadrolara atandıkları gibi bir durumun söz konusu olmadığı tespit edilmiştir.

3) Belediyenin son beş yıla ilişkin personel sayısı ve bunların dağılımı incelendiğinde;

	...	...	...	...	...
Memur	250	256	309	309	329
Kadrolu İşçi	175	167	159	151	145
Sözleşmeli Personel	28	32	4	17	21
Hizmet Alımı Yoluyla Çalıştırılan Personel	270	317	412	565	642
Toplam	723	772	884	1.042	1.137

Personel durumunu gösteren tablo incelendiğinde kadrolu ve sözleşmeli personel sayısında önemli bir artış olmamasına karşın hizmet alımı yöntemiyle çalıştırılan personel sayısında önemli bir artış yaşandığı görülmüştür. “Yardımcı Personel ve Teknik Destek Personeli Hizmet Alımı”na ilişkin yapılan ihale sonrasında ... tarihinde imzalanan sözleşmeye (...-... yıllarını kapsayan) bakıldığında ise 809 personel için ... TL (+KDV) bedel ile personel alımına gidildiği görülmüştür. Söz konusu ihale, Belediye birimlerinde büro elemanı, şoför, temizlik, organizasyon elemanı, grafiker, sosyal destek personeli, proje ve mühendislik konuları, yazılım işleri vb. yardımcı ve diğer hizmetlerde çalıştırılmak üzere idareye teknik destek sağlanması, yardımcı olunması, işlere nezaret edilmesi doğrultusunda personel teminine yönelik yapılmıştır. Teknik şartnamenin 5.1 maddesine göre, İdare gerekli gördüğü durumlarda, toplam personel sayısı ve ihale bedeli tutarını aşmamak koşuluyla, grupların içeriğini, gruplarda çalıştırılacak personelin niteliğini ve gruptaki personel sayısını değiştirebilme yetkisine sahiptir. İhale teknik şartnamesi incelendiğinde ise çalışacak personele brüt asgari ücretin %10 ile %400 ü arasında gruplara göre değişen ücret ödenmesinin öngörüldüğü görülmüştür. Teknik şartnamenin ücret skalası ve aranan nitelikler incelendiğinde ise genel olarak iş ve eğitim durumuna göre ödenmesi öngörülen ücretin de arttığı ancak teknik şartnamede “Hizmet Gruplandırma Tablosu”nun 25., 26., 27. ve 28. Gruplarında ödenmesi öngörülen ücretin sırasıyla asgari ücretin %220, %270, %300 ve %400 fazlası olduğu ve bu kişilerde eğitim şartı olarak “en az ilköğretim mezunu” ve 27. grup için “en az lise mezunu” olma şartının arandığı görülmektedir. Dolayısıyla ilköğretim mezunu olan bir kişiyi asgari ücretin %400 fazlası ile çalıştırırken 6. Grupta yer alan “inşaat mühendisi, harita mühendisi, makine mühendisi vb” lisans mezunu kişileri, asgari ücretin %222 fazlası bir ücretle çalıştırabilmek mümkündür. Bu çerçevede, belirlenen ücretlerin eğitim ve unvanla (mühendis, koordinatör, tanıtım sorumlusu vb.) tamamen uyuşmadığı, bazı gruplara istenilen kişilerin alınmasını sağlayabilecek şartların (en az ilköğretim mezunu) belirlendiği tespit edilmiştir.

Konu hakkında yapılan düzenlemelere bakıldığında ise 4734 sayılı Kamu İhale Kanunun 62. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde: *“İdarelerce kanun, tüzük ve yönetmeliklere göre istihdam edilen personelin yeterli nitelik veya sayıda olmaması hâlinde personel çalıştırılmasına dayalı yardımcı işlere ilişkin hizmetler için ihaleye çıkılabilir. Bu kapsamda ihaleye çıkılabilecek yardımcı işlere ilişkin hizmet türlerini; idarelerin teşkilat, görev ve yetkilerine ilişkin mevzuatı, yerleşik yargı içtihatları ile 22/5/2003 tarihli ve 4857 sayılı İş Kanununun 2 nci maddesinin yedinci fıkrası dikkate alınmak suretiyle idareler itibarıyla ayrı ayrı veya birlikte belirlemeye işçi, işveren ve kamu görevlileri konfederasyonları, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Hazine Müsteşarlığı ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu yetkilidir. 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 67 nci maddesi ile diğer kanunların hizmet alımına ilişkin özel hükümleri saklıdır.”* hükmü yer almakta olup buna göre belediyelerce kanun, tüzük ve yönetmeliklere göre istihdam edilen personelin yeterli nitelik veya sayıda olmaması halinde personel çalıştırılmasına dayalı yardımcı işlere ilişkin hizmetler için ihaleye çıkılabileceklerdir. Ayrıca Bakanlar Kurulunca belirlenecek işler arasında yer almasa da 5393 sayılı Belediye Kanununun 67. maddesinde sayılan işler için de personel çalıştırılmasına dayalı hizmet alım ihalesine çıkılabilmesi mümkündür. İhaleye çıkılabilecek yardımcı işlere ilişkin Bakanlar Kurulu Kararı ise henüz çıkarılmamıştır.

5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 67. maddesinde de *“Belediyede belediye meclisinin, belediyeye bağlı kuruluşlarda yetkili organın kararı ile park, bahçe, sera, refüj, kaldırım ve havuz bakımı ve tamiri; araç kiralama, kontrollük, temizlik, güvenlik ve yemek hizmetleri; makine-teçhizat bakım ve onarım işleri; bilgisayar sistem ve santralleri ile elektronik bilgi erişim hizmetleri; sağlıkla ilgili destek hizmetleri; fuar, panayır ve sergi hizmetleri; baraj, arıtma ve katı atık tesislerine ilişkin hizmetler; kanal bakım ve temizleme, alt yapı ve asfalt yapım ve onarımı, trafik sinyalizasyon ve aydınlatma bakımı, sayaç okuma ve sayaç sökme-takma işleri ile ilgili hizmetler; toplu ulaşım ve taşıma hizmetleri; sosyal tesislerin işletilmesi ile ilgili işler, süresi ilk mahallî idareler genel seçimlerini izleyen altıncı ayın sonunu geçmemek üzere ihale yoluyla üçüncü şahıslara gördürülebilir.”* hükmü yer almaktadır. Dolayısıyla Belediyelerin söz konusu mevzuat hükümlerinde belirtilen işler için hizmet alımı yöntemiyle personel çalıştırmasında engel bulunmamaktadır.

Bunun yanısıra T.C. Anayasası’nın 128. maddesinin ilk fıkrasında *“Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.”* hükmü yer almaktadır. Dolayısıyla kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler kamu görevlileri tarafından yerine getirilmek durumundadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunun 4. maddesinde de kamu hizmetlerinin memurlar, sözleşmeli personel, geçici personel ve işçiler eliyle gördürüleceği hüküm altına

alınmıştır. 657 sayılı Kanunun 36. maddesinde Kanuna tabi kurumlarda çalıştırılan memurların sınıfları belirtilmiş olup; anılan maddede; “Yardımcı Hizmetler Sınıfı”, *kurumlarda her türlü yazı ve dosya dağıtmak ve toplamak, müracaat sahiplerini karşılamak ve yol göstermek; hizmet yerlerini temizleme, aydınlatma ve ısıtma işlerinde çalışmak veya basit iklim rasatlarını yapmak; ilaçlama yapmak veya yaptırmak veya tedavi kurumlarında hastaların ve hastanelerin temizliği ve basit bakımı ile ilgili hizmetleri yapmak veya kurumlarda koruma ve muhafaza hizmetleri gibi ana hizmetlere yardımcı mahiyetteki görevlerde her kurumun özel bünyesine göre ve yine bu mahiyette olmak üzere ihdasına lüzum gördüğü yardımcı hizmetleri ifa ile görevli bulunanlardan 4 üncü maddenin (D) bendinde tanımlananların dışında kalanları kapsar.*

(Ek: 28/3/1988 - KHK - 318/1 md.) Bu sınıfa dahil personel tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerden hizmet yerlerinin ve tedavi kurumlarının temizlenmesi, tesisatın bakım ve işletilmesi ve benzeri nitelikteki hizmetlerin üçüncü şahıslara ihale yoluyla gördürülmesi mümkündür.” hükmü yer almaktadır. Dolayısıyla Kanun kapsamındaki kurum ve kuruluşlarda yardımcı hizmetlerden hangilerinin üçüncü şahıslara ihale yoluyla gördürülebileceği düzenlenmiş durumdadır. Belediye tarafından yapılan ihalenin teknik şartnamesi incelendiğinde ise “Teknik destek elemanı” ve “İdari destek elemanı” adı altında mimar, mühendis, grafiker, tekniker, sosyal işler koordinatörü, yönetici düzeyinde koordinatör vb. meslek sahiplerinin istihdamı sağlanmaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 36. maddesinde “Teknik Hizmetler Sınıfı”nın ise **mühendis**, yüksek mimar, **mimar**, jeolog, Mimarlık ve Mühendislik Fakültesi veya bölümlerinden mezun **şehir plancısı**, yüksek şehir plancısı, yüksek Bölge Plancısı, fen memuru, yüksek tekniker, **tekniker teknisyen** ve emsali teknik unvanlara sahip olup, en az orta derecede mesleki tahsil görmüş bulunanlardan oluştuğu düzenlenmiştir. Dolayısıyla, Belediyede çalıştırılan bir kısım taşeron firma personelinin iş/meslek adı olarak “Teknik destek elemanı” ve “İdari destek elemanı” denilse de mimar, mühendis vb. niteliklerle “Teknik Hizmetler Sınıfı” personel gibi işler için çalıştırıldığı görülmüştür.

- 4) Belediye müdürlerinin makam araçlarını ve şoförlerini özel işleri için (çocuklarının okula gönderilmesi vb.) kullandığını iddiasına ilişkin olarak; Belediye’de kullanılan araçlara ilişkin liste incelenmiş olup araçların 63 tanesi kiralama yöntemiyle 20 tanesi ise Belediye’ye ait olmak üzere toplam 83 tane binek aracın bulunduğu; araçların birim müdürüne değil müdürlük hizmetleri için tahsis edildiği; söz konusu araçlardan birimde çalışan personelin hizmet gerekli doğrultusunda yararlandığı tespit edilmiştir. Belediye’de şoför olarak çalışan kişilerden rastgele seçilen üç personelin ifadesine başvurulmuş olup isimleri dosyada yer alan şoförler, birim müdürlerinin hiçbir özel işi için aracı kullanmadıklarını, bu yönde kendilerine bir talep gelmediğini, araçların hizmet aracı olarak birimdeki tüm personel ve müdürler

tarafından kullanılabildiğini belirtmişlerdir. Dolayısıyla araçların özel işlerde kullanıldığı iddiasına ilişkin somut bilgi ve belge bulunmamaktadır.

Belediye hizmet binası altında bulunan otoparkın ise 36 araç kapasiteli olduğu ve bu otoparktan Belediye meclis üyelerinin, muhtarların, hizmet araçlarının ve misafirlerin yararlanabildiği, Belediye binasına yeni taşınması nedeniyle otoparka giriş-çıkış yapan araçların takibinin şu anda görevliler vasıtasıyla yapıldığı ve bilgisayar destekli bir sistem bulunmadığı görülmüştür. Ancak bu konuda Bilgi İşlem Müdürlüğü'nün bir çalışma yaptığı ve kısa süre içerisinde bu sistemin faaliyete geçmesinin planlandığı bilgisi alınmıştır. Söz konusu otoparkın Belediye Başkanının kızı ve eşinin kardeşi tarafından istediği şekilde kullanabildiğine ilişkin ise otopark giriş-çıkış takip sistemi olmadığından dolayı somut bilgi ve belgeye ulaşılamamıştır. Ancak otopark sorumlusunun vermiş olduğu ifadede söz konusu otoparka Belediye Başkanının kızının çok nadir olarak araç park ettiğini, Belediye'ye fazla gelmediğini beyan etmiştir. Dolayısıyla Belediye otoparkına personelin park etmesine izin verilmemesine karşın Belediye Başkanının yakınlarınca otoparkın istedikleri şekilde kullandığı iddiasına ilişkin somut bilgi ve belge bulunmamaktadır.

- 5) Belediye Kanunu uyarınca başarılı personele verilebilen ikramiyelerin yalnızca müdürlere verildiği iddiasına ilişkin olarak; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesinin son fıkrasında: *"Sözleşmeli ve işçi statüsünde çalışanlar hariç belediye memurlarına, başarı durumlarına göre toplam memur sayısının yüzde onunu ve Devlet memurlarına uygulanan aylık katsayının (20.000) gösterge rakamı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarı geçmemek üzere, hastalık ve yıllık izinleri dâhil olmak üzere, çalıştıkları sürelerle orantılı olarak encümen kararıyla yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebilir."* hükmü yer almaktadır. Belediyelerde söz konusu Kanun hükmü doğrultusunda başarılı personele ikramiye verilebilmektedir. ... Belediyesi'nde de anılan Kanun hükmü uyarınca ... yılında 31, ... yılında ise 33 memura haziran ve aralık aylarında alınan encümen kararı ile ikramiye verilmiştir. İkramiye verilen personel incelendiğinde ise ... yılında 27 personele hem haziran hem de aralık ayında ikramiye verilmiş olup haziran ile aralık aylarında yalnızca 4 farklı personele ikramiye verilmiştir. ... yılı haziran ve aralık ayında ikramiye alan personel incelendiğinde ise yalnızca 7 farklı personelin ikramiye aldığı görülmüştür. 22 personelin ise hem ... yılında hem de ... yıllarında ikişer defa ikramiye aldığı görülmüştür. İkramiye alan personel arasında Başkan yardımcıları, müdürler olduğu gibi mühendis, uzman, şef, avukat vb. unvanlarda görev yapan personelin de bulunduğu tespit edilmiştir. Dolayısıyla yalnızca birim müdürlerine ikramiye verildiği iddiasının gerçeği yansıtmadığı görülmektedir.

F. SAVUNMA

... Belediye Başkanı ..., Kurulumuza vermiş olduğu savunmasında özetle;

Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin ilgili maddelerinde düzenlenen ön şartlar gerçekleşmeden, ihbarda bulunanın açık kimliği ve adres bilgileri mevcut olmadan iş bu ihbara dayanarak resen başlatılan incelemenin hukuki dayanaktan yoksun olduğunu;

1- Kurula yapılan ihbarda ismi geçen personellerin, 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu kapsamında yapılan Hizmet Alımı İhalesi ile Belediye 'de 4857 sayılı İş Kanununa tabii Hizmet Alımı Personeli olarak firma üzerinden görev yapmakta oldukları, ihale kapsamında çalışacak personel istihdamı firma tarafından karşılanmakta olduğunu, sözleşmeli personel alımının da 5393 Sayılı Belediye Kanununun 49. maddesinin 3. fıkrasına istinaden yapılmakta olduğunu ve söz konusu personellerin de bu doğrultuda çalıştırılmakta olduğunu;

2- Belediye 'de oluşan ihtiyaç doğrultusunda Başkan Yardımcısı ... 'ın 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 76. ve 68/B maddeleri gereği Başkan Yardımcısı kadrosuna atandığını; Başkan Yardımcısı ... 'ın iş yükünün çok artması nedeni ile "Mahalli idarelerde ve diğer kamu/kurum ve kuruluşlarında, daha önce bulunulan görevler ile bu görevlerle aynı düzey görevlere veya alt görevlere, görevde yükselme sınavına tabi tutulmadan" 657 Sayılı Devlet Memurları Kanununun 76. ve 68/B maddeleri gereği Müdür kadrosuna atandığını; ... 'ın ise 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 76. ve 68/B maddeleri gereği Başkan Yardımcısı Kadrosuna atandığı ve görülen ihtiyaç doğrultusunda asli görevinin yanında ... tarihinden itibaren İnsan Kaynakları ve Eğitim Müdür Vekili olarak görevlendirilmiş olduğunu;

3- Belediye 'de personel ihtiyaç tespitinin, ...-... yıllarını kapsayan İnsan Kaynakları Planlaması çalışmalarındaki verilere göre yapılmakta olduğunu; Belediyede norm kadro çalışması yapıldığı ve buna göre kurumda yeterli kadro olmadığından, ilçe yerleşim ve nüfusunun hızla artış gösterdiğinden yeterli sayıda hizmeti gerçekleştirecek kalifiye eleman ihtiyacı hasıl olduğundan hizmet alımına ihtiyaç duyulmakta olduğunu; Teknik şartnamede verilmesi öngörülen ücretlerin Unvan, Öğrenim ve Mesleki tecrübe kriterlerine göre KİK Modülünde Asgari birim ücreti üzerinden bir önceki ihale değerleri emsal alınarak hesaplandığını;

4- 5393 sayılı Belediye Kanununun 49. maddesine göre Belediye memurlarına verilmesi gereken ikramiyeyle ilgili olarak hangi personellerin ikramiye alacağını aynı kanun kapsamında Encümen Kararı ile belirlenmekte olduğunu; Belediye 'de de ikramiyelerin bu kapsamda verildiğini belirtmiştir.

KARAR

Dosyadaki bilgi ve belgeler ile raportörün inceleme raporu birlikte değerlendirildiğinde;

- 1) Belediye Başkanı ...'in eşini müdür vekili olarak görevlendirmesi, baldızının ise eşinin birim amiri olduğu birimde görev yapmasını sağlaması; Belediye ile iş ilişkisi bulunan taşeron firma üzerinden kendi yeğenlerini Belediye'de çalıştırması; Belediye Başkan Yardımcıları ile inceleme kısmında belirtilen birim müdürünün akrabalarının ise aynı şekilde taşeron firma üzerinden Belediye'de çalıştırılması konusunda önlem almaması; bu şekilde hem makama hem de kamu hizmetine olan güveni sarsacak, saygınlığı zedeleyecek, adalet ilkesine zarar verecek ve bu şekilde kamuda olumsuz bir algı oluşturacak işlem ve eylemlerde bulunduğundan dolayı; Belediye Başkanı ...'in Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik'in "**Saygınlık ve Güven**" başlıklı 10. maddesi, "**Çıkar Çatışmasından Kaçınma**" başlıklı 13. maddesi ve "**Görev ve Yetkilerin Menfaat Sağlamak Amacıyla Kullanılmaması**" başlıklı 14. maddesinde düzenlenen **ETİK DAVRANIŞ İLKELERİNE AYKIRI İŞLEM VE EYLEMDE BULUNDUĞUNA oybirliği ile;**
- 2) Belediye Başkanı ile ... ve ... arasında akrabalık ilişkisinin bulunmadığı, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 76. ve 68/B maddeleri ve 04/07/2009 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan Mahalli İdareler Personelinin Görevde Yükselme ve Unvan Değişikliği Esaslarına Dair Yönetmelikte yer alan hükümler çerçevesinde atama ve görevlendirmelerin yapıldığı; Belediye personellerinden ... ve ...'in ise ... ve ... tarihlerinde yapılan Mahalli İdareler Görevde Yükselme sınavına girdikleri ve elde ettikleri sonuçla "şef" ve "uzman" kadrolarına atandıkları anlaşıldığından; Belediye Başkanı ...'in **ETİK DAVRANIŞ İLKELERİNE AYKIRI İŞLEM VE EYLEMDE BULUNMADIĞINA oybirliği ile;**
- 3) Belediye'de "*Yardımcı Personel ve Teknik Destek Personeli Hizmet Alımı*"na ilişkin yapılan ihale ile ihale teknik şartnamesinde belirtilen niteliklerde ve ücretler ile personel çalıştırılmasının Belediye'de yeterli kadro bulunmaması, hizmetleri gerçekleştirilecek kalifiye personel temin edilmesinin amaçlanması ve bunun da mevzuatta belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde yapıldığı anlaşıldığından; Belediye Başkanı ...'in **ETİK DAVRANIŞ İLKELERİNE AYKIRI İŞLEM VE EYLEMDE BULUNMADIĞINA oyçokluğu ile;**
- 4) Belediye birim müdürlerinin hizmet araçlarını özel işleri için kullandıklarına dair somut bilgi ve belgenin bulunmadığı; Belediye otoparkından da hizmet araçları, meclis üyesi, muhtarlar ve diğer kamu kurum ve kuruluş araçlarının yararlandığı; Belediye Başkanının kızı ve baldızına otopark kullanımı konusunda ayrıcalıklı uygulamanın yapıldığına ilişkin somut bilgi ve belge bulunmadığından; Belediye Başkanı ...'in **ETİK DAVRANIŞ İLKELERİNE AYKIRI İŞLEM VE EYLEMDE BULUNMADIĞINA oybirliği ile;**
- 5) Belediye personeline 5393 sayılı Belediye Kanun'un 49. maddesi uyarınca ikramiye verildiği; bu ikramiyelerin yalnızca birim müdürlerine değil aynı zamanda başarılı olduğu değerlendirilen ve Belediye Encümen Kararları ile de tespit edilen diğer personele de

(uzman, şef, memur vb.) verildiği anlaşıldığından; Belediye Başkanı ...'in düzenlenen ETİK DAVRANIŞ İLKELERİNE AYKIRI İŞLEM VE EYLEMDE BULUNMADIĞINA oybirliği ile;

İdari yargı yolu açık olmak üzere 29/03/2016 tarihinde karar verildi.

Prof. Dr. Sedat MURAT
Başkan

Lütfü ESENGÜN
Üye
(XX)

Asım AYKAN
Üye
(XX)

Ömer KOÇAK
Üye

Selçuk HONDU
Üye
(X)

Erdoğan KESİM
Üye

Metin İlyas AKSOY
Üye

Filiz DİNÇMEN
Üye

Muharrem GÖKTAYOĞLU
Üye

Prof. Dr. M. Fatih UŞAN
Üye

KURUL KARARININ 3. MADDESİNE İLİŞKİN MUHALEFET ŞERHİ (X)

Dosyada bulunan belgelerin incelenmesinden yıllara göre Belediye'de çalıştırılacak kadrolu ve sözleşmeli personel sayısında artış olmadığı halde, yardımcı personel ve teknik destek personeli olarak hizmet alımı yoluyla alınan personel sayısında önceki yıllara göre oldukça fazla artış bulunduğu gözlemlenmiştir.

Anayasamızın 128'inci maddesine göre kamu hizmetlerinin memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülmesi esastır. Hizmet alımı ihalesi yoluyla istihdam istisnaidir.

... yılını kapsayan hizmet alım sözleşmesi ile 809 personel için ihale yapılmıştır. Belediyenin bu denli yüksek personel ihtiyacı varsa bunu genel idareye bildirip kadro istemesi gerekirdi. Dosya içerisinde böyle bir talep yazısı bulunmamaktadır. Ayrıca 809 personel ihtiyacının nasıl ve kim tarafından tespit edildiği de belli değildir. Çalıştırılacak personel içinde yardımcı hizmetler yanında mühendislik, yazılım hizmetleri gibi ana hizmetler için de personel

alımı bulunmaktadır. Çalıştırılacak kişilere brüt asgari ücretin %10'u ile %400'ü arasında fazla ödeme yapılabileceği belirtilmiş olup hangi işi yapana hangi nedenle fazla ödeme yapılacağı, bu fazla ücretin hangi kıstaslara göre kim tarafından belirlendiği de açık değildir. Ayrıca gruplar için belirlenen ücretin miktarı konusunda da bir denklik ve eşitlik bulunmamaktadır.

Bütün bu nedenler memur ve kamu görevlisi istihdam şartlarını belirleyen 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu hükümlerine uygun düşmemektedir. Zira bu durum eşitsizliğe, keyfi kullanılmaya müsaittir. Olaydaki şekliyle personel alımı 5176 sayılı Kanuna istinaden çıkarılan Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri İle Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmeliğin "Hizmet standartlarına uyma" başlıklı 7. maddesine ve "Dürüstlük ve tarafsızlık" başlıklı 9. maddelerine aykırılık teşkil ettiğinden çoğunluk kararının bu kısmına karşıyım.

Selçuk HONDU

Üye

KURUL KARARININ 3. MADDESİNE İLİŞKİN MUHALEFET ŞERHİ

(XX)

... Belediye Başkanı ...ile ilgili 3. maddede yer alan iddia Kurulumuzca "*Belediye'de Yardımcı Personel ve Teknik Destek Personeli Hizmet Alımı*"na ilişkin yapılan ihale ile ihale teknik şartnamesinde belirtilen niteliklerde ve ücretler ile personel çalıştırılmasının Belediye'de yeterli kadro bulunmaması, hizmetleri gerçekleştirilecek kalifiye personel temin edilmesinin amaçlanması ve bunun da mevzuatta belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde yapıldığı" gerekçesiyle etik davranış ilkelerine aykırı görülmemiştir.

Bu karara aşağıdaki sebeplerden dolayı muhalifim:

- 1) Anayasanın 128. maddesinde: "*Devletin, kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür.*" hükmü yer almaktadır.
- 2) 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36. maddesinde kurum ve kuruluşlarda genel idare hizmetleri sınıfı ile teknik hizmetler sınıfında yer alan hizmetlerin kamu görevlileri tarafından yürütüleceği belirtilmiş, yardımcı hizmetlerden hangilerinin üçüncü şahıslara ihale yoluyla gördürülebileceği açıklanmıştır. Bu itibarla kamu kurum ve kuruluşlarında taşeron firma üzerinden istihdam edilmesi öngörülen personelin yapacağı işler, memurlar ve diğer kamu görevlileri tarafından yerine getirilmesi gereken asli ve sürekli görevler değil, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve diğer ilgili mevzuatta düzenlenen yardımcı işler niteliğindeki işlerdir. Taşeron firma üzerinden istihdam edilen kişilere belli unvanların verilmesi bu kişilerin yaptıkları işlerin

niteliğini değiştirmeyecektir. Ayrıca, Belediyenin nüfusuna göre istihdam edilen taşeron firma personeli sayısı da oldukça fazladır.

- 3) Kurul raportörünün inceleme raporunda belirttiği řu kanaat dosya kapsamına uygun ve isabetlidir: *“Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik’in “Dürüstlük ve Tarafsızlık” başlıklı 9. maddesinde “Kamu görevlileri; tüm eylem ve işlemlerinde yasallık, adalet, eşitlik ve dürüstlük ilkeleri doğrultusunda hareket ederler, ...” hükmü yer almaktadır. Belediyedeki uygulama ile söz konusu etik davranış ilkesi bir arada değerlendirildiğinde, Belediye’ye taşeron firma üzerinden yukarıda açıklanan çerçevede personel alınması hem belirtilen Anayasa ve yasa maddelerine aykırılık teşkil etmekte ve dolayısıyla “yasallık” ilkesi ihlal edilmekte; hem de kamuda istihdam edilmek için sınavlara giren kişilerle bu şekilde taşeron firma üzerinden istihdam edilen kişiler arasında adaletsiz ve eşitliğe aykırı bir durum ortaya çıkarmakta, böylece “adalet” ve “eşitlik” ilkeleri de ihlal edilmektedir. Bu nedenle Belediye’deki taşeron firma personeli istihdamındaki uygulamadan dolayı Belediye Başkanı ...’in bu madde yönünden söz konusu etik davranış ilkelerine aykırı işlem ve eylemde bulunduğu kanaatine varılmıştır.”*

Bu kanaat ile ... Belediye Başkanı ...’in Yönetmeliğin 9. maddesindeki etik davranış ilkesine aykırı davrandığı sübut bulmuşken ve aleyhinde etik ihlal kararı verilmesi gerekirken aksi istikamette oluşan görüşe ve Kurulumuz kararına katılmıyorum.

Asım AYKAN
Üye

Lütfü ESENGÜN
Üye