



**SAYI** : 18745356-101.07.04-E.3083

**BAŞVURU NO** : 2016/4675

**KARAR TARİHİ** : 11/04/2017

### **TAVSİYE KARARI**

**BAŞVURAN**

:

**BAŞVURAN VEKİLİ / TEMSİLCİSİ**

:

**BAŞVURUYA KONU İDARE**

: Emniyet Genel Müdürlüğü

**BAŞVURUNUN KONUSU**

: Geriye dönük aile yardımı ödeneğinin  
ödenmesi talebi hakkındadır.

**BAŞVURU TARİHİ**

: 27.10.2016

### **I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ**

1. Başvuran; Adana İl Emniyet Müdürlüğü Muhabere Elektronik Şube Müdürlüğünde 934710 sicil numarası ile tekniker kadrosunda görev yaptığını, 04/10/2016 tarihinde evlendiğini, 2016 yılının Ekim ayına ait eş yardımının tarafına ödenmemesi üzerine eş yardımının geriye dönük ödenmesi için idareye başvuruda bulunduğunu ancak idarenin talebini reddettiğini belirterek söz konusu aya ait eş yardımının tarafına ödenmesini talep etmektedir.

### **II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI**

2. Başvuruya konu iddialar hakkında 21/12/2016 tarihli ve E.9055 sayılı bilgi ve belge talep yazımıza istinaden Adana İl Emniyet Müdürlüğünün 06/01/2017 tarihli ve 1672 sayılı cevabi yazısı ve eklerinde özetle;

2.1. Başvuranın, Adana İl Emniyet Müdürlüğü Muhabere Elektronik Şube Müdürlüğü kadrosunda ...sicil numarası ile tekniker olarak görev yaptığı,

2.2. Başvuranın 04/10/2016 tarihinde evlendiği, buna ilişkin bildirimini 18/10/2016 tarihinde Bütçe Şube Müdürlüğünde Aile Yardımı Bildirimi ve Aile Durumu Bildirimini imzalamak suretiyle yaptığı, bahsi geçen bildirimle eşinin çalışmadığını ve herhangi bir geliri olmadığını beyan ettiği,

2.3. Başvurana 2016 yılı Ekim ayına ait aile yardımı ödeneğinin ödenemediğini, bunun nedeninin Maliye Bakanlığının Emniyet Genel Müdürlüğüne göndermiş olduğu 27/02/2009 tarih ve B.07.0.BMK.0.21.115530-75-2190 sayılı ve Aile Yardım Ödeneği konulu cevabi görüş yazısının son fıkrasında yer alan "...Aile yardımı ödeneğinin, aile bildirimine dayanılarak yapılan bir ödeme niteliğinde olması dikkate alındığında, bu

bildirim yapılmadığı dönemlere ilişkin ödeme yapılması söz konusu olamayacağı gibi, bu bildirim yapılmasından sonra da geriye yönelik olarak aile yardım ödeneği verilmesine imkân bulunmamaktadır...” ifadenin olduğu,

**2.4.** Başvurana 15/11/2016 tarihinden itibaren eş yardımı ödemesi yapılmaya başlandığı,

**2.5.** Adana İl Emniyet Müdürlüğü tarafından personelin mağdur olmaması açısından bildirim yükümlülüğünü en kısa sürede yerine getirmelerini sağlamak ve geriye dönük ödeme yapılmayacağını bildirmek amacıyla 22/01/2016, 19/03/2016 ve 06/04/2016 tarihlerinde personele tebliğ edilmek üzere birimlere duyuru yapıldığı, Hususlarına yer verilmiştir.

### **III. İLGİLİ MEVZUAT**

**3.** 2709 sayılı T.C. Anayasasının “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” başlıklı 74 üncü maddesinde üçüncü fıkrasında “ Herkes bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir.” Aynı maddenin dördüncü fıkrasında ise “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.”,

**4.** 2 nci maddesinde, “Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, milli dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, laik ve sosyal bir hukuk Devletidir.”,

**5.** “Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler” başlıklı 128’inci maddesinin ikinci fıkrasında; “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin niteliklerinin, atanmalarının, görev ve yetkilerinin, haklarının ve yükümlülüklerinin, aylık ve ödeneklerinin ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenlenir.”,

**6.** 14/6/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun "Kurumun Görevi" başlıklı 5 inci maddesinin birinci fıkrasında; “Kurum, idarenin işleyişiyle ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir.”,

**7.** 14/07/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "Amaç" başlıklı 2 nci maddesinde, "Bu Kanun, Devlet memurlarının hizmet şartlarını, niteliklerini, atanma ve yetiştirilmelerini, ilerleme ve yükselmelerini, ödev, hak, yüküm ve sorumluluklarını, aylıklarını ve ödeneklerini ve diğer özlük işlerini düzenler.", “Aile Yardım Ödeneği” başlıklı 202 nci maddesinde, “Evli bulunan Devlet memurlarına aile yardımı ödeneği verilir. Bu yardım, memurun her ne şekilde olursa olsun menfaat karşılığı çalışmayan veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan aylık almayan eşi için 1500, çocuklarından herbiri için de 250 gösterge rakamının (72 nci ay dahil olmak üzere 0-6 yaş grubunda yer alan çocuklar için bir kat artırımlı) aylık katsayısı ile çarpılması sonucu elde edilecek miktar üzerinden ödenir. Eşlerden birine iş akdi veya toplu sözleşme gereği çocukları için yapılan aile yardımı ödeneği daha düşük ise, yalnız aradaki fark ödenir...”, “Aile Yardım Ödeneğinin Ödeme Usulü” başlıklı 203 üncü maddesinde, “Aile yardımı ödeneği Devlet memurlarına her ay aylıklarıyla birlikte ödenir...”, “Aile yardımı ödeneğine hak kazanma” başlıklı 204 üncü maddesinde, “Memur, eş için ödenen aile yardımı ödeneğine evlendiği; çocuk için ödenen yardıma da çocuğunun doğduğu tarihi takip eden ay başından itibaren hak kazanır.”,

**8.** 31/12/2005 tarih ve 26040 sayılı 3. Mükerrer Resmi Gazetede yayımlanan Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliğinin “Amaç” başlıklı 1 inci maddesinde, “Bu Yönetmeliğin amacı, merkezî yönetim kapsamındaki kamu idarelerinde malî işlemlerin gerçekleştirilmesi ve

muhasebeleştirilmesi kapsamında, harcamalarda ödeme belgesine bağlanacak kanıtlayıcı belgeleri ve bunlardan bu Yönetmelikte düzenlenmesi gerekenlerin şekil ve türlerini belirlemektir.” hükmü, 12 nci maddesinde ise, sosyal yardım ödemelerinde ödemenin çeşidine göre gerekli olan belgeler sayılmış ve aylıkları ile birlikte ödenen aile yardımının personelin ilk işe girişinde alınacak aile yardımı bildirimine dayanılarak ödeneceği, bu bildirim personelin aile yardımından yararlanan eş ve çocuk durumunda meydana gelen değişiklikler ile yer değiştirme suretiyle atama halinde yenileneceği,

Hükümleri yer almaktadır.

9. Ayrıca 100 seri nolu Devlet Memurları Kanunu Genel Tebliğinde, 289 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile memurların aylıklarının peşin ödeme sisteminde bir değişikliğe gidilmediği, anılan KHK ile yapılan düzenleme çerçevesinde devlet memurları ile diğer kamu görevlilerinin aylık ve özlük haklarına ilişkin kanunlar ve diğer mevzuatta yer alan "ay başı" ibarelerinden her ayın 15'inin anlaşılması gerektiği belirtilmiştir.

#### **IV. KAMU DENETÇİSİ MUSTAFA ÖZYAR'IN KAMU BAŞDENETÇİSİ'NE ÖNERİSİ**

10. Kamu Denetçisi tarafından yapılan inceleme ve araştırma neticesinde; başvurana, aile yardımı bildirimini geç verildiğinden hareketle geriye dönük eş yardımı ödeneğini vermeyen Adana İl Emniyet Müdürlüğü'nün işleminde hukuka uygunluk bulunmadığı değerlendirilerek, Emniyet Genel Müdürlüğüne Tavsiye Kararı verilmesi gerektiği yönündeki öneri Kamu Başdenetçisi'ne sunulmuştur.

#### **V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE**

##### **A. Hukuka, Hakkaniyete ve İnsan Haklarına Uygunluk Yönünden Değerlendirme**

11. Başvuranın, Adana İl Emniyet Müdürlüğü Muhabere Elektronik Şube Müdürlüğünde tekniker olarak görev yapmaktayken 04/10/2016 tarihinde evlendiği, 2016 yılı Ekim ayı maaş bordrosunda eş yardımı ödeneğinin maaşına yansıtılmadığını tespit etmesi üzerine 18/10/2016 tarihinde Adana İl Emniyet Müdürlüğü Bütçe Şube Müdürlüğüne başvurarak Ekim ayında tarafına ödenmesi gereken eş yardımı ödeneğinin ödenmesini talep ederek 18/10/2016 tarihi itibarıyla Aile Yardımı Bildirimi ve Aile Durumu Bildirimini ilgili idareye teslim ettiği, söz konusu talebin, Adana İl Emniyet Müdürlüğünce Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü'nün görüş yazısı doğrultusunda 20/10/2016 tarihinde reddedildiği, talebin reddedilmesi üzerine başvuran tarafından 29/11/2016 tarihinde Kurumumuza başvuruda bulunarak geriye dönük olarak aile yardımı ödeneğinin tarafına ödenmesini talep ettiği anlaşılmıştır.

12. Anayasanın 2 nci maddesinde, Devletin temel nitelikleri arasında hukuk devleti ilkesine yer verilmiş olup, hukuk devletinin temel ilkelerinden biri "**belirlilik**"tir. Bu ilkeye göre, hukuki düzenlemelerin hem kişiler hem de idare yönünden herhangi bir duraksamaya ve kuşkuya yer vermeyecek şekilde açık, net, anlaşılır, uygulanabilir ve nesnel olması, ayrıca kamu otoritelerinin keyfi uygulamalarına karşı koruyucu önlem içermesi de gereklidir. **Belirlilik ilkesi, hukuksal güvenirlikle bağlantılı olup birey, yasadan, belirli bir kesinlik içinde, hangi somut eylem ve olguya hangi hukuksal yaptırımın veya sonucun bağlandığını, bunların idareye hangi müdahale yetkisini doğurduğunu bilmelidir.** Ancak bu durumda kendisine düşen yükümlülükleri öngörebilir ve davranışlarını ayarlar. Hukuk güvenliği, normların öngörülebilir olmasını, bireylerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar (AYM, 17/04/2008 Tarihli, E.2005/5, K.2008/93 sayılı Kararı).

13. Ayrıca, idarenin işlem tesis ederken hukuka bağlı olması ve hukuk kuralları içinde hareket etmesi hukuk devletinin bir diğer ilkesidir. Bu kapsamda, idari işlemin belli bir sebebe dayanması gerektiği açık bir kuraldır.
14. Yukarıda bahsi geçen somut olayın çözüme kavuşturulabilmesi için öncelikle aile yardım ödeneğine nasıl hak kazanıldığı ve söz konusu ödemeye yönelik başvuru veya bildirim için bir süre sınırlandırılması bulunup bulunmadığının irdelenmesi gerekmektedir.
15. Bilindiği üzere eş yardımı ödeneği 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 204 üncü maddesinde “evlenme” olayının gerçekleşmesine bağlanmış ve evlenmenin gerçekleştiği tarihi takip eden aybaşından itibaren de bu ödemeye hak kazanılacağı hükme bağlanmıştır.
16. Söz konusu maddeden de anlaşılacağı üzere; eş yardımı ödeneğinin, evlenme olayının vuku bulması ile elde edilen kazanılmış bir hak olarak dikkate alınması gerektiği ortadadır. Kazanılmış hakkın ise Anayasanın 2 nci maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesi gereği korunması gerektiği kaçınılmaz bir gerçektir.
17. Öte yandan şikâyet konusunun, ilgili İdare tarafından şikâyet başvurusunda bulunanın talebinin reddedilme gerekçesi olarak gösterilen Merkezi Yönetim Harcama Belgeleri Yönetmeliği çerçevesinde değerlendirilmesi de gerekmektedir. Malum olduğu üzere, ilgili yönetmeliğin amacı, “harcamalarda ödeme belgesine dayanılacak kanıtlayıcı belgeleri ve bu belgelerin şekil ve türlerini” belirlemektir. Anılan yönetmelikle hakkın nasıl kazanılacağı değil ödemenin hangi belgeler üzerinden yapılacağı belirlenmektedir. Bir başka ifade ile kişi bu ödeneye, ilgili yönetmelik hükmü çerçevesinde aile yardımı bildiriminde bulunduğundan değil 657 sayılı Kanunda yer alan evlenme şartını yerine getirdiğinden hak kazanmaktadır. Kaldı ki Anayasanın 128 inci maddesi gereğince memura yapılacak ödemelerin kanunla yapılacağı hükmü karşısında yönetmelik hükmüne dayanarak ödemenin yapılıp yapılmayacağına dair bir karar vermenin mümkün bulunmadığı açıktır.
18. 14 üncü paragrafta da belirtildiği üzere konunun, aile yardım bildiriminin verilmesinin herhangi bir süre şartına tabi olup olmadığı yönünden de değerlendirilmesi gerekmektedir. Yukarıda yer verilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun ilgili maddelerinde hakkın hangi şartlarda kazanılıp kaybedileceği düzenlenmiş olup bildirim süresine ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Keza Harcama Belgeleri Yönetmeliğinde de bildirim süresine ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla söz konusu bildirim için herhangi bir süre şartı getirilmediği anlaşıldığından hak sahiplerince verilen bildirimlere istinaden geriye dönük olarak eş yardımı talep edilmesinin önünde engel bir durum bulunmadığı değerlendirilmektedir.
19. Şikâyet konusuyla benzer nitelikteki taleplerle ilgili Aksaray İdare Mahkemesinin 24/07/2013 tarihli ve E:2013/367, K:2013/675 sayılı kararı ile Manisa İdare Mahkemesinin 25/11/2014 tarihli ve E:2014/367, K2014/798 sayılı kararında aile yardımı ödeneğinin geriye dönük ödenebileceği, buna dayanak olarak da ilgili kararlarda “Dava dosyasının, yukarıda yer alan mevzuat hükümleri ile bir arada değerlendirilmesinden, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa tabi memurlara aile yardımının ne şekilde ve ne zaman ödeneceği açıkça hükme bağlanmış olmakla beraber geriye dönük olarak talep edilemeyeceği yönünde bir düzenlemenin bulunmadığı(bu yönde bir hükme yer verilmediği) anlaşılmaktadır.” hususunun gösterildiği tespit edilmiştir.
20. Diğer taraftan Sayıştay 2 nci Dairesinin 01/02/2010 tarih ve 553 nolu ilamında ise, geriye dönük çocuk yardımı ödenmesinde hukuka aykırılık görülmeyerek ilişilecek bir husus bulunmadığı yönünde karar verildiği anlaşılmıştır.
21. **Kurumumuzca yapılan değerlendirme neticesinde;** eş yardımı ödeneğinin, evlenmeye ilişkin aile durumu/yardımlı bildirimini hangi tarihte verildiğine bakılmaksızın evlenme tarihini takip

eden aybaşından itibaren ilgisine ödenmesi gerektiği kanaatine ulaşılmış, 04/10/2016 tarihinde evlenen ve bu durumu 18/10/2016 tarihinde Adana İl Emniyet Müdürlüğüne bildiren ...'e, aile yardımı bildirimini 15/10/2016 tarihinden önce vermediğinden hareketle bu aya ait eş yardımı ödeneğini vermeyen Adana İl Emniyet Müdürlüğü işleminde hukuka uyarlık görülmemiştir.

## **B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme**

**22.** İyi yönetim ilkelerine 28/03/2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun Uygulanmasına İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmeliğin "İyi yönetim ilkeleri" başlıklı 6 ncı maddesinde yer verilmiş olup; İdarenin başvurana verdiği cevapta hangi sürede hangi mercilere başvurabileceğini göstermediği **bu nedenle "karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi" ilkesine uymadığı** tespit edildiğinden, İdarenin bahse konu ilkelere uygun davranması önerilmektedir.

## **VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA**

**23.** 14/06/2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 21 inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, bu Tavsiye Kararının idareye tebliğ tarihinden itibaren 30 gün içinde idare tarafından herhangi bir eylem ya da işlem tesis edilmezse (varsa) dava açma süresinden kalan süre işlemeye devam edecek olup Adana İdare Mahkemelerinde yargı yolu açıktır. Tavsiye Kararının ilgili idareye tebliğ tarihi başvurana ayrıca bildirilecektir.

## **VII. KARAR**

Açıklanan gerekçelerle **BAŞVURUNUN KABULÜNE;**

Başvuranın mağduriyetinin giderilmesi adına makul süre içinde şikâyet başvurusunda bulunana eksik ödenen eş yardımı ödeneğinin ödenmesi için **EMNİYET GENEL MÜDÜRLÜĞÜ'NE TAVSİYEDE BULUNULMASINA;**

Kararın bir örneğinin bilgileri için **MALİYE BAKANLIĞI'NA GÖNDERİLMESİNE;** 6328 sayılı **Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20 nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, Emniyet Genel Müdürlüğünce bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,**

**Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince karar verildi.**

**e-imzalıdır**

Şeref MALKOÇ  
Kamu Başdenetçisi

5070 sayılı Elektronik İmza Kanunu'na uygun olarak Güvenli Elektronik İmza ile üretilmiştir. Evrak teyidi <https://ebys.ombudsman.gov.tr/sorgu/sorgula.aspx> adresinden **DBZ1-VEUE-8ZDY** kodu ile yapılabilir.