



TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ  
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU  
(OMBUDSMANLIK)



SAYI :  
BAŞVURU NO :  
KARAR TARİHİ : 11/08/2017

**TAVSİYE KARARI**

**BAŞVURAN** : -  
:

**BAŞVURAN VEKİLİ / TEMSİLCİSİ**  
**BAŞVURUYA KONU İDARE**

- 1- Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi
- 2- Bozok Üniversitesi  
Rektörlüğü  
(Resen)
- 3- Sosyal Güvenlik Kurumu (Resen)

**BAŞVURUNUN KONUSU**

: Başvuranın, işçi olarak çalıştığı sürelerin emekli ikramiyesi ödenmesinde dikkate alınması talebi hakkındadır.

**BAŞVURU TARİHİ:** 7.3.2017

**I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ :**

1) Başvuran; Bozok Üniversitesinde memur olarak çalışmakta iken 16/04/2014 tarihi itibarıyla emekli olduğunu, 01/12/1983 – 14/01/1999 tarihleri arasında özelleştirme nedeniyle ayrıldığı Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketinde işçi olarak çalıştığını, söz konusu döneme ilişkin kıdem tazminatı almamasına rağmen, bu durumun her iki Kurum tarafından da belgelendirilmemesi nedeniyle işçi olarak çalıştığı sürelerin emekli ikramiyesi ödenmesinde dikkate alınmadığını belirterek mağduriyetinin giderilmesini talep etmektedir.

**II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI**

**2) Bozok Üniversitesi Rektörlüğünün konuya ilişkin 18/04/2017 tarih ve E.1269 sayılı yazısı ve eklerinde özetle;**

2.1) Naklen geldiği kurumu tarafından gönderilen özlük dosyasında konuya ilişkin herhangi bir bilgi ve belgenin bulunmaması nedeniyle yapabilecekleri bir işlemin bulunmadığı, kıdem tazminatının ödenip ödenmediğinin başvuranın naklen gelmiş olduğu Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi tarafından tespit edilmesi gerektiği,

2.2) Sosyal Güvenlik Kurumunun başvuranın 01/12/1983 – 14/01/1999 tarihleri arasındaki sigortalı hizmetlerine karşılık kıdem tazminatı ödenip ödenmediğinin bildirilmesine ilişkin yazısı üzerine, Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketinden konuya ilişkin bilgi ve belgelerin istenildiği, ancak mezkur kurum tarafından kendilerinde konuya ilişkin herhangi bir bilgi ve belge bulunmadığı cevabının verildiği,

2.3) 26/11/2010 tarihli Olur yazısı ile 657 sayılı Kanunun 74 üncü maddesi ve özelleştirme nedeniyle Üniversitelerine memur olarak naklen atamasının yapıldığı,

2.4) Ayrıca başvuranın özlük dosyasında, TEDAŞ emrinde 1475 sayılı İş Kanunu'na tabi olarak görev yapmakta iken yazılı ve mülakat sınavları sonucunda başarılı olduğu, 15/01/1999 tarihi itibarıyla sözleşmeli memur olarak yeni görevine başladığı bilgilerinin bulunduğu belirtilmiştir.

**3) Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi Genel Müdürlüğünün konuya ilişkin 04/05/2017 tarih ve E.32293 sayılı yazısı ve eklerinde özetle;**

3.1) Başvuranın, mülga Türkiye Elektrik Kurumunda 01/12/1983 tarihinde 1475 sayılı İş Kanunu'na tabi olarak göreve başladığı, 15/01/1999 tarihinde 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye tabi sözleşmeli statüye atandığı, Çamlıbel Elektrik Dağıtım A.Ş. Yozgat İl Müdürlüğünde görev yapmakta iken özelleştirme nedeniyle 4046 sayılı Kanunun 22 nci maddesi gereğince Devlet Personel Başkanlığına bildirilmesi üzerine Bozok Üniversitesi emrine atandığı ve 01/12/2010 tarihi mesai bitimi itibarıyla görevinden ayrıldığı,

3.2) Çamlıbel Elektrik Dağıtım A.Ş. Yozgat İl Müdürlüğündeki görevinden 4046 sayılı Kanunun 22 nci maddesi gereğince ayrılan başvurana, 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye tabi sözleşmeli statüde 5510 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin birinci fıkrasının (c) bendi uyarınca görev yapması nedeniyle ayrılışında kıdem tazminatı ödenmesinin mümkün olmadığı ve ayrıca özlük dosyasının Bozok Üniversitesine gönderildiği,

3.3) Başvuranın özlük işlemlerinin Çamlıbel Elektrik Dağıtım A.Ş. Yozgat İl Müdürlüğü tarafından yürütülmesi nedeniyle Şirket merkez biriminde kıdem tazminatına ait bilgi ve belge bulunmama ile birlikte, Çamlıbel Elektrik Dağıtım A.Ş. Yozgat İl Müdürlüğünün düzenlemiş olduğu hizmet belgesinin incelenmesinde, 24/11/1994 askerlik nedeniyle ayrılmasının kıdem tazminatını hak eden bir ayrılma olduğu, 15/01/1999 tarihinde 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararname'ye tabi sözleşmeli statüye atanmasının ise kıdem tazminatı ödenecek durumlardan biri olmadığı, ancak bu işleme ait bilgilerin özlük dosyasında saklanması nedeniyle dosyasının incelenmesinin gerektiği, birçok personelin askerlik nedeniyle görevinden ayrılırken kıdem tazminatı talebinde bulunmadığı, başvuru konusu döneme ait kıdem tazminatı ödenmemiş ise ödenmeyen kıdem tazminatına ilişkin "kıdem tazminatı cetvelinin" veya "kıdem tazminatı ödenmemiştir" şeklinde bir belgenin oluşturulmasının mümkün olmadığı belirtilmiştir.

**4) Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığının konuya ilişkin 01/06/2017 tarih ve 475 sayılı yazısı ve eklerinde özetle;**

**4.1)** 5434 sayılı Kanunun 89 uncu maddesi ve 2829 sayılı Kanunun 12 nci maddeleri uyarınca, 5434 sayılı Kanuna tabi daire, kuruluş ve ortaklıklarda; işçi, mevsimlik işçi, geçici işçi vb. statülerde çalışması bulunan emeklilerin, bu sürelerinin emekli ikramiyesi ödenmesinde dikkate alınabilmesi için, gerek sigortalılıklarının kıdem tazminatı ödenmesini gerektirecek şekilde sona erip ermediğinin gerekse kamu kurumlarında sigortalı olarak geçen söz konusu sürelerle ilişkin kıdem tazminatı ödenip ödenmediğinin tevsik edici bilgi ve belgeler (ayrılış nedenini ve kıdem tazminatı ödenip ödenmediğini gösterir her türlü bilgi ve belge) çerçevesinde tespit edilmesinin gerektiği ve bu tespit sonucunda müstahak olanların kamuda sigortalı olarak geçen sürelerine ikramiye ödendiği,

**4.2)** 5434 sayılı Kanunun 89 uncu maddesinin on birinci fıkrası gereğince emekli ikramiyesi ödemelerinin kurumlara fatura edilmesinin gerektiği, ödemeye ilişkin ispat yükünün idarede olduğu, yapılan ödemelerin mevzuata uygunluğunu sağlamakla yükümlü olmaları karşısında gerekli tespitler yapılmadan ikramiye ödenmesinin gerekmediği,

**4.3)** Başvuranın emekli sicil dosyasının tetkikinden; 01/08/1983 – 01/09/1983 tarihleri arasında özel sektörde sigortalı olarak, 01/12/1983 – 14/01/1999 tarihleri arasında kamuda sigortalı olarak çalıştığı, yapılan sınavlar sonucu başarılı olması neticesinde 15/01/1999 tarihinde memur olarak göreve başladığı ve 16/04/2014 tarihinde isteği üzerine emekliye sevk edilerek 15/05/2014 tarihinden itibaren emekli aylığı bağlandığı ve memuriyette geçen 15 tam hizmet yılına ikramiye tahakkuk ettirildiğinin anlaşıldığı,

**4.4)** Kurumumuz tarafından başvuranın 2016/5375 numaralı başvuru dosyasına ilişkin olarak verilen 24/01/2017 tarihli Gönderme Kararı üzerine, söz konusu sürelerle ilişkin kıdem tazminatı alıp almadığını belirtir şekilde ilgili kurumlardan alacağı onaylı belgeleri göndermesi halinde başvurana durumunun yeniden inceleneceğinin bildirildiği, ancak bugüne kadar herhangi bir yanıt alınmadığı ve bu nedenle söz konusu sürelerle ilişkin kıdem tazminatı ödenip ödenmediğine ilişkin herhangi bir belge bulunmadığından ve ödeme yapılıp yapılmadığının tespit edilememesi halinde kıdem tazminatı ödenmemiş kabul edilerek, bu sürelerle emekli ikramiyesi ödenmesi şeklinde bir düzenleme bulunmadığından emekli ikramiyesi ödenmesinin mümkün olmadığı ifade edilmiştir.

### **III. İLGİLİ MEVZUAT**

**5) Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının “Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı” başlıklı 74 üncü maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında;**

*“Herkes, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkına sahiptir. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.”,*

**6) 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun “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) 2829 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumlarına Tabi Olarak Geçen Hizmetlerin Birleştirilmesi Hakkında Kanun'un "Emekli ikramiyesi" başlıklı 12 nci maddesinde;**

*"(...) kendilerine bu Kanunun 8 inci maddesi uyarınca birleştirilen hizmet süreleri üzerinden aylık bağlananlara, T.C. Emekli Sandığına tabi daire, kuruluş ve ortaklıklarda prim veya kesenek ödemek suretiyle geçen sürelerinin toplamı üzerinden, 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine göre emekli ikramiyesi ödenir. 4857 sayılı İş Kanununa tabi olarak geçen hizmet sürelerine karşılık emekli ikramiyesi ödenebilmesi için, iş sözleşmesinin İş Kanunu hükümlerine göre kıdem tazminatı ödenmesini gerektirecek şekilde sona ermiş olması; sözleşmeli personel olarak geçen sürelerle karşılık olarak emekli ikramiyesi ödenebilmesi için de, hizmet sözleşmesinin ilgili mevzuatına göre iş sonu tazminatına veya aynı mahiyette olmakla birlikte başka bir adla ödenen tazminata hak kazanılmasına uygun olarak sona ermiş olması şarttır.*

*Ancak, ilgililere, her ne suretle olursa olsun evvelce iş sonu tazminatı veya bu mahiyette olmakla birlikte başka bir adla tazminat ödenen süreler ile kıdem tazminatı ya da emekli ikramiyesi ödenmiş olan süreler, emekli ikramiyesinin hesabında dikkate alınmaz.*

*Ayrıca, 8 inci maddenin birinci fıkrası gereğince aylık bağlananlara, emekli oldukları son görevlerinden dolayı ilgili buldukları sosyal güvenlik kurumu kanununun emekli ikramiyesine veya iş kanununun kıdem tazminatına ilişkin hükümleri uygulanır. Bu fıkraya göre emekli ikramiyesi ödenmesinde, birinci fıkra hükümleri de dikkate alınır."*

**8) 1475 sayılı Mülga İş Kanunu'nun "Kıdem tazminatı" başlıklı 14 üncü maddesinde;**

*"1. İşveren tarafından bu Kanunun 17 nci maddesinin II numaralı bendinde gösterilen sebepler dışında,*

*2. İşçi tarafından bu Kanunun 16 ncı maddesi uyarınca,*

*3. Muvazzaf askerlik hizmeti dolayısıyla,*

*4. Bağlı buldukları kanunla kurulu kurum veya sandıklardan yaşlılık, emeklilik veya malullük aylığı yahut toptan ödeme almak amacıyla;*

*5. 506 Sayılı Kanununun 60 ıncı maddesinin birinci fıkrasının (A) bendinin (a) ve (b) alt bentlerinde öngörülen yaşlar dışında kalan diğer şartları veya aynı Kanunun Geçici 81 inci maddesine göre yaşlılık aylığı bağlanması için öngörülen sigortalılık süresini ve prim ödeme gün sayısını tamamlayarak kendi istekleri ile işten ayrılmaları nedeniyle,*

*Feshedilmesi veya kadının evlendiği tarihten itibaren bir yıl içerisinde kendi arzusu ile sona erdirmesi veya işçinin ölümü sebebiyle son bulması hallerinde işçinin işe başladığı tarihten itibaren hizmet akdinin devamı süresince her geçen tam yıl için işverence işçiye 30 günlük ücreti tutarında kıdem tazminatı ödenir. Bir yıldan artan süreler için de aynı oran üzerinden ödeme yapılır.*

*İşçilerin kıdemleri, hizmet akdinin devam etmiş veya fasılalarla yeniden akdedilmiş olmasına bakılmaksızın aynı işverenin bir veya değişik işyerlerinde çalıştıkları süreler göz önüne alınarak hesaplanır. İşyerlerinin devir veya intikali yahut herhangi bir suretle bir işverenden başka bir işverene geçmesi veya başka bir yere nakli halinde işçinin kıdemi, işyeri veya işyerlerindeki hizmet akitleri sürelerinin toplamı üzerinden hesaplanır. 12/7/1975 tarihinden, itibaren işyerinin devri veya herhangi bir suretle el değiştirmesi halinde işlemiş kıdem tazminatlarından her iki işveren sorumludur. Ancak, işyerini devreden işverenlerin bu sorumlulukları işçiyi çalıştırdıkları sürelerle ve devir esnasındaki*

*işçinin aldığı ücret seviyesiyle sınırlıdır. 12/7/1975 tarihinden evvel işyeri devrolmuş veya herhangi bir suretle el değiştirmişse devir mukavelesinde aksine bir hüküm yoksa işlemiş kıdem tazminatlarından yeni işveren sorumludur.*

*İşçinin birinci bendin 4 üncü fıkrası hükmünden faydalanabilmesi için aylık veya toptan ödemeye hak kazanmış bulunduğu ve kendisine aylık bağlanması veya toptan ödeme yapılması için yaşlılık sigortası bakımından bağlı bulunduğu kuruma veya sandığa müracaat etmiş olduğunu belgelemesi şarttır. İşçinin ölümü halinde bu şart aranmaz.*

*T.C. Emekli Sandığı Kanunu ve Sosyal Sigortalar Kanununa veya yalnız Sosyal Sigortalar Kanununa tabi olarak sadece aynı ya da değişik kamu kuruluşlarında geçen hizmet sürelerinin birleştirilmesi suretiyle Sosyal Sigortalar Kanununa göre yaşlılık veya malullük aylığına ya da toptan ödemeye hak kazanan işçiye, bu kamu kuruluşlarında geçirdiği hizmet sürelerinin toplamı üzerinden son kamu kuruluşu işverenince kıdem tazminatı ödenir.*

*Yukarıda belirtilen kamu kuruluşlarında işçinin hizmet akdinin evvelce bu maddeye göre kıdem tazminatı ödenmesini gerektirmeyecek şekilde sona ermesi suretiyle geçen hizmet süreleri kıdem tazminatının hesabında dikkate alınmaz.*

*Ancak, bu tazminatın T.C. Emekli Sandığına tabi olarak geçen hizmet süresine ait kısmı için ödenecek miktar, yaşlılık veya malullük aylığının başlangıç tarihinde T.C. Emekli Sandığı Kanununun yürürlükteki hükümlerine göre emeklilik ikramiyesi için öngörülen miktardan fazla olamaz.*

*Bu maddede geçen kamu kuruluşları deyimi, genel, katma ve özel bütçeli idareler ile 468 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinde sayılan kurumları kapsar...”*

#### **9) 5434 sayılı Mülga Emekli Sandığı Kanunu'nun “İkramiye” başlıklı 89 uncu maddesinde;**

*“Hizmet sürelerinin tamamı bu Kanun ve/veya 31/5/2006 tarihli ve 5510 sayılı Sosyal Sigortalar ve Genel Sağlık Sigortası Kanununun geçici 4 üncü maddesi kapsamında geçenlerden emekli, adi malullük veya vazife malullüğü aylığı bağlanan veyahut toptan ödeme yapılan asker ve sivil tüm iştirakçilere, her tam fiili hizmet yılı için aylık bağlamaya esas tutarın bir aylığı emekli ikramiyesi olarak verilir.*

*Birinci fıkra kapsamına girmemekle birlikte, bu Kanun ve/veya 5510 sayılı Kanunun geçici 4 üncü maddesi kapsamında hizmeti bulunanlardan mülga 2829 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumlarına Tabi Olarak Geçen Hizmetlerin Birleştirilmesi Hakkında Kanunun 8 inci maddesi uyarınca birleştirilen hizmet süreleri üzerinden emeklilik, yaşlılık ya da malullük aylığı bağlananlara ise; bu Kanun veya 5510 sayılı Kanunun geçici 4 üncü maddesi hükümlerine tabi olarak bu Kanuna tabi daire, kuruluş ve ortaklıklarda geçen çalışmalarının, 25/8/1971 tarihli ve 1475 sayılı İş Kanununun 14 üncü maddesinde belirtilen kıdem tazminatına hak kazanma şartlarına uygun olarak sona ermiş olması şartıyla emekli ikramiyesi ödenir.*

*İkinci fıkra uyarınca ödenecek emekli ikramiyesi, bu Kanun veya 5510 sayılı Kanunun geçici 4 üncü maddesi kapsamına giren görevlerde geçen her tam fiili hizmet yılı ile sınırlı olarak bu görevlerden ayrıldıkları tarihteki emeklilik keseneğine esas aylık tutarı üzerinden ve aylığın başlangıç tarihindeki katsayılar dikkate alınarak ödenir. Mülga 2829 sayılı Kanunun 12 nci maddesinin birinci fıkrasının birinci cümlesi ile üçüncü fıkrasının son cümlesinin bu maddeye aykırı hükümleri uygulanmaz.*

*Yukarıdaki fıkralara göre mülga 2829 sayılı Kanunun 8 inci maddesi uyarınca birleştirilen hizmet süreleri üzerinden aylık bağlananlara ödenecek emeklilik ikramiyesinin hesabında bu Kanun veya 5510 sayılı Kanunun geçici 4 üncü maddesi hükümlerine tabi olarak bu Kanuna tabi daire, kuruluş ve ortaklıklarda geçen ve 1475 sayılı Kanunun 14 üncü maddesine göre kıdem tazminatı ödenmesini gerektirmeyecek şekilde sona eren geçmiş hizmet süreleri ve her ne suretle olursa olsun evvelce iş sonu tazminatı veya bu mahiyette olmakla birlikte başka bir adla tazminat ödenen süreleri ile kıdem tazminatı ya da emekli ikramiyesi ödenmiş olan süreleri dikkate alınmaz. Ancak, mülga 2829 sayılı Kanun hükümleri uygulanmış olmakla birlikte, bu Kanun veya 5510 sayılı Kanunun geçici 4 üncü maddesi kapsamında hizmetleri arasında başka bir sigortalılık hali kapsamında çalışması bulunmayanların emekli ikramiyesine esas fiili hizmet sürelerinin hesabında, 1475 sayılı Kanunun 14 üncü maddesindeki şartlar aranmaz.*

*Emekli ikramiyesinin hesabına esas hizmet süresinin tespitinde dikkate alınmak üzere, emeklilik veya malullük aylığı bağlanması dışında herhangi bir sebeple görevleri sona erenler için, görevin sona erme sebebinin bu durumu kanıtlayan belgelerle birlikte yazılı olarak kuruma bildirilmesi ve bunların özlük dosyasında saklanması zorunludur. Bu zorunluluğa uymayanlar ikinci fıkra hükümlerinden yararlandırılmazlar...*

*Bu madde gereğince Sosyal Güvenlik Kurumunca ödenen emekli ikramiyeleri, düzenlenecek fatura üzerine Sayıştay ve Danıştay başkanları için kendi kurumları, diğerleri için emekliye sevk onayını veren kurum tarafından karşılanır. Özelleştirilen, faaliyeti durdurulan, kapatılan veya tasfiye edilen kamu idareleri tarafından karşılanması gereken emekli ikramiyesi tutarları ise, emekliye sevk onayı aranmaksızın ve faturası karşılığında Hazine tarafından karşılanır. Bu fıkraya göre Sosyal Güvenlik Kurumuna yapılacak ödemelerin, fatura düzenlenmesini müteakip iki ay içinde Sosyal Güvenlik Kurumuna aktarılması zorunludur...”,*

#### **10) 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun’un “Kuruluşlardaki Personelin Nakli” başlıklı 22 nci maddesinin dördüncü fıkrasının son cümlesinde;**

*“...İş kanunlarına tâbi olarak çalışmakta iken, bu madde gereğince diğer kamu kurum ve kuruluşlarına nakledilen personele kıdem tazminatı ödenmez ve bunların önceden kıdem tazminatı ödenmiş süreleri hariç, kıdem tazminatına esas hizmet süreleri 5434 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Emekli Sandığı Kanunu hükümlerine göre emekli ikramiyelerinin hesabında dikkate alınır.”* düzenlemelerine yer verilmiştir.

#### **IV. KAMU DENETÇİSİ CELİLE ÖZLEM TUNÇAK’IN KAMU BAŞDENETÇİSİ’NE ÖNERİSİ**

**11)** Kamu Denetçisi tarafından yapılan değerlendirmede, başvuranın işçi olarak çalıştığı sürelerin emekli ikramiyesi ödenmesinde dikkate alınmamasının hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu sonucuna varılarak, söz konusu sürelerin emekli ikramiyesi ödenmesinde dikkate alınması için gerekli işlemlerin yapılması hususunda tavsiyede bulunulmasına ilişkin öneri Kamu Başdenetçisi’ne sunulmuştur.

#### **V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE**

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

**12)** Başvuran, özelleştirme nedeniyle ayrıldığı eski kurumunda 1475 sayılı Kanun’a tabi çalışmalarını kapsayan dönemin emekli ikramiyesi ödenmesinde dikkate alınmasını talep etmektedir.

Sosyal Güvenlik Kurumu ise başvuranın bu döneme ilişkin kıdem tazminatını alıp almadığının tespit edilemediği gerekçesiyle ödeme yapılamayacağını ifade etmektedir.

**13)** Bilindiği üzere farklı statülerde çalışan kişileri ilgilendiriyor olsalar da, hem kıdem tazminatı hem de emekli ikramiyesi ortak bir deyimle çalışmaların karşılığı olarak ödenen toplu bir meblağı ifade etmektedir. Her iki ödemenin gerçekleşmesi için de çalışma ilişkisinin belirli şartları taşıyarak son bulması gerekmektedir. Nitekim 1475 sayılı Kanun'un 14 üncü maddesi ile, 5434 sayılı Kanun'un 89 uncu maddesi her iki toplu ödemenin de ne zaman, hangi şartlar altında yapılacağını düzenlemektedir. Ancak farklı hukuki statülere tabi kişileri ilgilendiren bu düzenlemeler, çeşitli sosyal güvenlik kurumlarına tabi olarak geçen hizmet sürelerinin birleştirilmesi suretiyle ilgililerin sosyal güvenliklerinin sağlanmasını amaçlayan, 2829 sayılı Kanun'un 12 nci maddesinde öngörülen farklı sosyal güvenlik sistemlerine tabi çalışmaların birleştirilmesi durumunda ödenecek emekli ikramiyesi konusunda kesişmektedirler. Özetle ifade etmek gerekirse mezkur düzenleme, 5434 sayılı Kanun'a göre emekli aylığı bağlanan kişilerden, 5434 sayılı Kanun'a tabi daire, kuruluş ve ortaklıklarda işçi statüsünde çalışmış olanların bu hizmet sürelerine karşılık emekli ikramiyesi ödenebilmesi için, iş ilişkisinin kıdem tazminatına hak kazanacak şekilde sona ermiş ve kişilere kıdem tazminatı veya bu mahiyette başka bir ödemenin yapılmamış olmasını gerektirmektedir. Nitekim Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün, kamu kurumlarında işçi veya sözleşmeli personel statüsünde çalışmakta iken kurum yönetmeliği, yönetim kurulu kararı, kurum içi sınav yoluyla veya genel müdürlük oluruyla kendilerine kıdem veya bu mahiyette bir ödeme yapılmaksızın aynı kamu kurum veya kuruluşunda Devlet memuru statüsüne geçmiş olanların, bu tür statü değişikliklerinin 1475 sayılı Kanun'un 14 üncü maddesinde sayılan kıdem tazminatına hak kazandırıcı nedenler arasında yer almadığı sebep gösterilerek ilgililerin işçi veya sözleşmeli personel olarak geçirdikleri hizmet süreleri için emekli ikramiyesi ödenmemesini konu alan bila tarih ve 115601-21 sayılı görüş yazısında da; *"İşçi ve işveren tarafının serbest iradesiyle oluşan ve işçinin bağımlı olarak iş görmeyi, işverenin ise ücret ödemeyi üstlenmesinden oluşan belirsiz süreli iş sözleşmelerinin genel olarak taraflardan birinin iradesiyle sona ermekte olduğu, 1475 sayılı Kanun'un 14 üncü maddesinde kıdem tazminatının hangi hallerde ödeneceği hususunda bu durumun da dikkate alındığı, bu çerçevede, başka bir statüye geçişi ifade eden atama işleminin ya da salt statü değişikliği durumunun belirsiz süreli iş sözleşmesini tek başına sona erdirmeyeceği ve bu durumda kıdem tazminatına hak kazanılıp kazanılmadığı hususunun; kurum yönetmeliği, yönetim kurulu kararı veya kurum içi sınav uygulaması dikkate alınarak her bir olay için belirsiz süreli iş sözleşmesinin hangi tarafça (işçi veya işveren) feshedildiğinin tespitine bağlı olduğu, ayrıca söz konusu tespit sonucunda iş sözleşmesinin işçi tarafından feshedildiğine yönelik olarak kesin bir olguya dayanılmadığı sürece; kurum yönetmeliği, yönetim kurulu kararı veya kurum içi sınav uygulaması sonucunda kıdem tazminatı ödenmeksizin aynı kamu kurumunda statüsü değiştirilerek görev yapmaya devam edenlerin işçilik sürelerinin emekli ikramiyesi hesabında dikkate alınmasının uygun olacağı"* değerlendirmelerinde bulunulmuştur.

**14)** Somut olayımızda, başvuranın Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketinde 01/12/1983 – 14/01/1999 arasındaki dönemde işçi olarak çalıştığı konusunda bir tartışma yoktur. Yine başvuranın, 15/01/1999 tarihi itibarıyla kurum içinde yapılan yazılı ve mülakat sınavında başarılı olarak memur kadrosuna atamasının yapıldığı görülmektedir. Başvuran, bu statü değişikliği ile çalışma ilişkisinin sona erdirilmesini amaçlamamakta, aksine çalışma ilişkisini sona erdirmeden kendisi için daha güvenceli bir hukuki statüye tabi olmayı amaçlamaktadır. Nitekim söz konusu statü değişikliğinin, başvuranın kurum içi sınavda başarılı olması sonucunda Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi Genel Müdürlüğünün 23/12/1998 tarihli ve 2107 sayılı olur yazısı ile yapıldığı, bu süreçte başvuranın

çalışma ilişkisini sona erdirmeye yönelik bir fesih beyanının ise bulunmadığı görülmektedir. Bu durumda bir üst paragrafta değinilen Maliye Bakanlığının görüş yazısından da hareketle, başvuranın çalışma ilişkisini sona erdirmeye ve dolayısıyla 1475 sayılı Kanunun öngördüğü kıdem tazminatının ödenmesini engelleyecek şekilde bir fesih iradesinin olduğuna yönelik kesin bir olgu bulunmadığı için, işçi olarak çalıştığı dönemlere ilişkin sürelerin emekli ikramiyesinin hesabında dikkate alınması gerekmektedir. Şu kadar ki, 2829 sayılı Kanunun emrettiği gibi başvurana bu sürelerle ilişkin kıdem tazminatı veya bu mahiyette herhangi bir ödemenin yapılmamış olması gerekmektedir. Bu noktada ise böyle bir ödemenin yapılıp yapılmadığının tespit edilmesi için ispat yükünün kimde olacağı ve sonuçlarına kimin katlanacağı hususunun açıklığa kavuşturulması zorunludur.

15) Bilindiği üzere, 4721 sayılı Türk Medeni Kanunu'nun 6 ncı maddesi herkesin hakkını dayandırdığı olguların varlığını ispatla yükümlü olduğunu emretmektedir. Yargıtay 4 üncü Hukuk Dairesinin, 05/12/2005 tarih, 2004/16700 Esas ve 2005/13115 Karar sayılı kararında ise ispat yükünün kime ait olacağı hususu; *“ispat yükünün tarafların davadaki sıfatı ile bir ilgisi yoktur. Diğer yandan, yine kural olarak; ispat yükü, kolay başarabilecek durumda olana düşer ve olumsuzun kanıtlanması da istenilemez.”* değerlendirmeleri ile açıklığa kavuşturulmaktadır. Şu halde başvurandan kıdem tazminatına hak kazanması için ispat yükü konusunda beklenilmesi gereken ve aslında bu konuda esas olarak üzerine düşen yükümlülük, işçi statüsünde Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketinde çalışmasının bulunduğu olgusunu ispat etmesinden ibarettir. Çalışma olgusunu ispat eden başvurandan, ayrıca idare tarafından bir **ödemenin yapılmadığını ispat etmesini** beklemek, olumsuz bir durumun ispatlanması anlamına gelecek ve bu da ispat kurallarına aykırılık teşkil edecektir.

16) Ayrıca belirtmek gerekir ki, Yargıtay 9 uncu Hukuk Dairesinin, 05/10/2006 tarih, 2006/4291 Esas ve 2006/25902 Karar sayılı kararında, *“iş hukukunda hak edilen ihbar ve kıdem tazminatının işçiye ödendiğinin ispat yükü işverene ait olduğu”* belirtilerek, başvuru konusuna benzer durumlarda ispat yükünün kime ait olduğu sorusunun cevabı somutlaştırılmaktadır. (Benzer yönde bir değerlendirme için ayrıca bkz. Yargıtay 22 nci Hukuk Dairesinin, 07/11/2013 tarih, 2012/27551 Esas ve 2013/23520 Karar sayılı kararı). Aynı şekilde, Yargıtay 7 nci Hukuk Dairesinin, 01/07/2013 tarih, 2013/5279 Esas, 2013/12346 Karar sayılı kararında da; *“davalı tarafından dosyaya kıdem tazminatı ödendiğinden bahisle ibraname sunulmuş olsa da, davacının bu parayı hiç almadığı yönündeki inkarı göz önünde tutularak, bilirkişi marifetiyle davalı işveren şirketin mali kayıtları incelenmek suretiyle bu paranın kayıtlarda yer alıp almadığının saptanması ve çıkacak sonuca göre karar verilmesi gerekirken ödemenin yapıldığının kabulüyle kıdem tazminatından mahsup edilmesi”* hatalı kabul edilerek bozma nedeni sayılmıştır. Bu nedenlerle, kıdem tazminatının işçiye ödendiğinin ispat yükünün işverene ait olduğu, başvuranın çalıştığı dönem için kıdem tazminatı almaya hak kazanır şekilde ayrılıp ayrılmadığının ve kıdem tazminatı almaya hak kazanır şekilde ayrılmış ise kıdem tazminatının ödenmiş olduğunu ispat edici her türlü kaydın (doğrudan ödemeye ilişkin belgelere ulaşılamasa dahi ödeme yapıldı ise bunu gösterir yasal defterler, ilgili her türlü mali kayıt, varsa ibraname vb.) idare tarafından sunulmasının gerektiği sonucuna varılmaktadır. Ödemeye ilişkin bir kayıt sunamayan idare, 3 numaralı paragrafın üçüncü alt bendinde değinildiği gibi olmayan bir ödemenin belgesini düzenlemenin kendisinden beklenmemesini isterken, ispat yükünün kendisine düştüğü bir konuda da ispat edemediği hususların sonuçlarına katlanmak zorundadır. Bu durum ise, ispat yükü kendisine düşen idarenin bu yükümlülüğü yerine getiremediği sonucuna ulaştıracak ve dolayısıyla söz konusu sürelerle ilişkin başvurana kıdem tazminatı ödendiği varsayımının ispat edilememiş olduğu kabulünü gerektirecektir. Nitekim Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi de, böyle bir ödemenin yapıldığı iddiasını öne sürmemekte, aksine ispat yükünü yerine getiremediği



anlamına gelen kıdem tazminatının ödenip ödenmediğinin tespit edilemediği açıklamasını yapmaktadır. Zira 4046 sayılı Kanun gereğince emekli ikramiyesinde bu sürelerin dikkate alınması gerekirken ve başvuran fiili çalışmanın varlığını ispat etmişken, ayrıca kıdem tazminatının ödenmediğini ispat etmesini beklemek hem yargı kararlarına hem de ispat kurallarına aykırı olacaktır. Dolayısıyla böyle bir ödemenin varlığını ispat ile yükümlü olan tarafın idarenin olduğu yukarıda değinilen yargı kararlarından ve ispata ilişkin genel kurallardan anlaşılmaktadır.

**17)** Bütün bu değerlendirmelerle birlikte, başvuranın işçi olarak çalıştığı sürelerin emekli ikramiyesi ödenmesinde dikkate alınabilmesi için bu sürelere ilişkin kıdem tazminatı veya bu mahiyette bir ödemenin yapılmadığı tespitine yönelik işlemlerin muhatabının da idarenin olduğu, hem 5434 sayılı Kanun'un 89 uncu maddesinin on birinci fıkrasından hem de Sosyal Güvenlik Kurumunun yazışmalarından anlaşılmaktadır. Nitekim 5434 sayılı Kanun'un anılan fıkrası ilgililere ödenecek emekli ikramiyelerinin emekliye sevk onayı veren kamu kurumunca karşılanacağını ifade etmektedir. Dolayısıyla başvuranın özlük dosyasının incelenmesinden ve Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketi ile yazışmalarından başvurana işçi olarak çalıştığı sürelere ilişkin kıdem tazminatı ödenip ödenmediğine yönelik bir belge bulunmayan Bozok Üniversitesinin, Sosyal Güvenlik Kurumuna bu durumun somut bir şekilde tespitini içeren belgeyi göndermesinin zorunlu olduğu açıktır. Zira böyle bir ödemenin yapıldığı tespit edilememesine rağmen, kurumlar arası yazışmalardaki eksiklik nedeniyle başvuranın mağduriyetine sebebiyet verecek işlemlerin hukuka ve hakkaniyete aykırı olacağı aşıkardır.

**18) Kurumumuzca yapılan değerlendirme neticesinde;** başvuranın, işçi olarak geçirdiği sürelerin emekli ikramiyesi ödenirken dikkate alınmamasının idarenin ispat yükünü yerine getirememesinden kaynaklanması nedeniyle, Bozok Üniversitesi tarafından Türkiye Elektrik Dağıtım Anonim Şirketinden aldığı cevabi yazıdan sonra gerekli tespiti yapması gerekirken herhangi bir belge bulunmadığı gerekçesiyle başvuranın kıdem tazminatı alıp almadığı hususunun ortaya çıkarılması talebinin reddedilmesi işleminin hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu sonuç ve kanaatine varılmıştır.

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

**19)** 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 verilmiştir. **Söz konusu ilkeler yönünden yapılan değerlendirme neticesinde;** başvurunun incelenmesi ve araştırılması kapsamında, Kurumumuzca istenilen bilgi ve belgelerin İdare tarafından süresi içerisinde ve gerekçeli olarak Kurumumuza gönderildiği, böylece "kararların gerekçeli olması ve makul sürede karar verme" **ilkelerine uygun davranıldığı; ancak** İdarenin, başvurucuya verdiği cevapta hangi sürede hangi mercilere başvurabileceğini göstermediği, bu nedenle "karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi" **ilkesine uymadığı** anlaşılmış olup; idarenin bahse konu ilkeye uygun davranması önerilmektedir.

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

**20)** 6328 sayılı Kanunun 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; Ankara İdare Mahkemelerinde yargı yolu açıktır.

## VII. KARAR

Açıklanan gerekçelerle **BAŞVURUNUN KABULÜNE;**

Başvuranın işçi olarak çalıştığı sürelerin emekli ikramiyesi ödenmesinde dikkate alınması ve emekli ikramiyesinin ödenmesi için **İVEDİLİKLE** yeni bir işlem tesis edilmesi hususunda **BOZOK ÜNİVERSİTESİ REKTÖRLÜĞÜNE, TÜRKİYE ELEKTRİK DAĞITIM ANONİM ŞİRKETİNE, SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNA TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

6328 sayılı Kanununun 20 inci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, anılan idarelerce bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

**Kararın Başvurana, TÜRKİYE ELEKTRİK DAĞITIM ANONİM ŞİRKETİNE, SOSYAL GÜVENLİK KURUMUNA VE BOZOK ÜNİVERSİTESİNE tebliğ edilmesine,**

**Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisince karar verildi.**

**e-imzalıdır**

Şeref MALKOÇ  
Kamu Başdenetçisi