



SAYI : 18745356-101.07.04-E.15520

BAŞVURU NO : 2018/3665

KARAR TARİHİ : 14/09/2018

### TAVSİYE KARARI

#### BAŞVURAN

:

#### BAŞVURAN VEKİLİ / TEMSİLCİSİ

:

#### BAŞVURUYA KONU İDARE

:

Seyhan İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü

#### BAŞVURUNUN KONUSU

:

Aile yardımı ödeneğinin geçmişe yönelik olarak tarafına verilmesi talebi hakkında

#### BAŞVURU TARİHİ

:

23.3.2018

### I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1. Başvuran; Seyhan İlçe Milli Eğitim Müdürlüğüne bağlı ...sicil numarası ile İngilizce Öğretmeni olarak görev yaptığını, 17.10.2014 tarihinde 3. çocuğunu doğurduğunu ve gerekli evrakları idaresine teslim etmesine rağmen ilgili kişi tarafından 3. çocuğuna ait bilgilerin atlanarak çocuk yardımı yatırılmadıklarını, okulun 31.10.2018 tarihli ve 2129936 sayılı yazısı ile bu durumu Seyhan İlçe Milli Eğitim Müdürlüğüne hatanın kendilerinden kaynaklandığını bildirir şekilde ilettiğini fakat İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü 02.02.2018 tarihli ve 2305921 sayılı yazılarıyla aile bildirim beyannamesindeki değişikliği yasal süre içerisinde kuruma bildirmeleri ve yapılan değişikliğin maaş değişikliği formuna eklenerek takibinin okul müdürlüklerinde yapılması gerektiği ifade edilerek talebinin reddedildiğini belirterek 17.10.2014 tarihinden itibaren tarafına ödenmeyen çocuk yardımının ilgili Seyhan İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü'nce hesaplanarak ödenmesi talebiyle Kurumumuza başvuruda bulunmuştur.

### II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2. Başvuruya konu iddialar hakkındaki bilgi ve belge talep yazımıza istinaden Seyhan Kaymakamlığı İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü tarafından gönderilen 28/05/2018 tarihli ve E.10311815 sayılı cevabi yazıda özetle;

2.1. Başvurana 3. Çocuğunun doğum tarihi olan 17/10/2014 tarihinden itibaren, 15/10/2017 tarihinde Aile Durum Bildiriminde bulunana kadar çocuk yardımı ödemesi yapılmadığı, bunun nedeninin idarenin, çocuğun anne ya da babanın hangisinin yardım alacağını bilmemesinden ayrıca idareye herhangi bir başvuruda bulunulmamış olduğu, her ne kadar doğumla birlikte

**çocuk yardımı almaya hak kazanılmış olsa bile başvuru yapılmadan bu yardımı alabilmenin mümkün olmadığı,**

**2.2.** 2018-2019 Yıllarını kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşmenin Genel Hükümler başlıklı birinci kısmın 39'uncu maddesinde; "Aile yardımından yararlanılabilecek eş ve çocuk durumunda meydana gelen değişiklikleri daha sonraki tarihlerde bildiren personelin, ilgili mevzuatı uyarınca aile yarımı ödeneği verilmesi koşullarının mevcut olması ve 15/01/2018 tarihinden öncesine taşınması kaydıyla, anılan bildirimde dayanılarak aile yardımı ödeneğinden yararlanabileceği tarihten önceki üç aya kadar olan dönem için aile yardımı ödenekleri verilir" düzenlemesi yapıldığı, bildirilmiştir.

### **III. İLGİLİ MEVZUAT**

**3.** 18/10/1982 tarihli ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "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.",

**4.** 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun "Kurumun görevi" başlıklı 5 inci maddesinde; "Kurum, idarenin işleyişi ile 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.",

**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

**7.1.** "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.",

**7.2.** "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 artırımı) 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...",

**7.3.** "Aile Yardımı Ödeneğinin Ödeme Usulü" başlıklı 203 üncü maddesinde, "Aile yardımı ödeneği Devlet memurlarına her ay aylıklarıyla birlikte ödenir...",

**7.4.** "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,

**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, Düzenlemeleri yer almaktadır.

#### **IV. KAMU DENETÇİSİ SADETTİN KALKAN'IN KAMU BAŞDENETÇİSİ'NE ÖNERİSİ**

**10.** Kamu Denetçisi tarafından yapılan inceleme ve araştırma neticesinde; başvurana, aile yardımı bildirimini geç verildiğinden hareketle geriye dönük çocuk yardımı ödeneğini vermeyen Seyhan İlçe Milli Eğitim Müdürlüğünün işleminde hukuka uygunluk bulunmadığı değerlendirilerek, Seyhan İlçe Milli Eğitim 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.** Başvuran; Seyhan İlçe Milli Eğitim Müdürlüğüne bağlı ... sicil numarası ile İngilizce Öğretmeni olarak görev yaptığını, 17.10.2014 tarihinde 3. çocuğunu doğurduğunu ve gerekli evrakları idaresine teslim etmesine rağmen ilgili kişi tarafından 3. çocuğuna ait bilgilerin atlanarak çocuk yardımını yatırmadıklarını, okulun 31.10.2018 tarihli ve 2129936 sayılı yazısı ile bu durumu Seyhan İlçe Milli Eğitim Müdürlüğüne hatanın kendilerinden kaynaklandığını bildirir şekilde ilettiğini fakat İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü 02.02.2018 tarihli ve 2305921 sayılı yazılarıyla aile bildirim beyannamesindeki değişikliği yasal süre içerisinde kuruma bildirmeleri ve yapılan değişikliğin maaş değişikliği formuna eklenerek takibinin okul müdürlüklerinde yapılması gerektiği ifade edilerek talebinin reddedildiğini belirterek 17.10.2014 tarihinden itibaren tarafına ödenmeyen çocuk yardımının ilgili Seyhan İlçe Milli Eğitim Müdürlüğü'nce hesaplanarak ödenmesi talebiyle Kurumumuza başvuruda bulunmuştur.

**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 güvenlikle 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 sınırlandırması bulunup bulunmadığının irdelenmesi gerekmektedir.
- 15.** Bilindiği üzere eş için ödenen aile yardımı ödeneği, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 204 üncü maddesinde “evlenme” olayının gerçekleşmesine, çocuk için ödenen aile yardımı ödeneği ise “doğum” olayının gerçekleşmesine bağlanmış ve evlenmenin ve/veya doğum olayının gerçekleştiği tarihi takip eden aybaşından itibaren de bu ödemelere hak kazanılacağı ifade edilmiştir. Aynı kanununun 202 nci maddesinde ise bu ödeneğin, memurun her ne şekilde olursa olsun menfaat karşılığı çalışmayan veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan aylık almayan eşi ve 206 ncı maddedeki istisnalar haricinde çocukları için yapılacağı ifade edilmiştir.
- 16.** Söz konusu maddelerden de anlaşılacağı üzere; eş için ödenecek aile yardımı ödeneğinin, evlenme olayının vuku bulması ile çocuk için ödenen aile yardımı ödeneğinin ise doğum olayının vuku bulması ile elde edilen kazanılmış bir hak olarak dikkate alınması gerektiği, ancak eş için ödenecek aile yardımı ödeneğinde, eşin her ne şekilde olursa olsun menfaat karşılığı çalışmaması veya herhangi bir sosyal güvenlik kuruluşundan aylık almaması şartına bağlandığı, çocuk için ödenen aile yardımı ödeneğinde ise 657 sayılı Kanununun 206 ncı maddesinde belirtilen istisnaların gözönünde bulundurulması gerektiği ortadadır.
- 17.** Öte yandan şikâyet konusunun, 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 şartları yerine getirdiğinden hak kazanmaktadır. Kaldı ki Anayasanın 128 inci maddesi gereğince memura yapılacak ödemelerin kanunla yapılacağı hükmü karşısında yönetmelik hükmüne dayanarak ödemenin yapıp yapılmayacağına dair bir karar vermenin mümkün bulunmadığı da açıktır.
- 18.** Konunun, aile yardım bildiriminin verilmesinin herhangi bir süre şartına tabi olup olmadığı yönünden değerlendirilmesinde ise; yukarıda yer verilen 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun ilgili maddelerinde, hakkın hangi şartlarda kazanılıp kaybedileceği, ne şekilde ve ne zaman ödeneceği açıkça düzenlenmiş olmakla beraber geriye dönük talep edilip edilemeyeceği ve bildirim süresine ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Keza Harcama Belgeleri Yönetmeliğinde de buna ilişkin bir hüküm bulunmamaktadır. Dolayısıyla söz konusu bildirim için herhangi bir süre şartı getirilmediği anlaşıldığından hak sahiplerince verilen bildirimlere istinaden geriye dönük olarak aile yardımı talep edilmesinin önünde de engel bir durum bulunmadığı değerlendirilmiştir.
- 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 ta 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. İlgili idarece her ne kadar Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2018 ve 2019 Yıllarını Kapsayan 4. Dönem Toplu Sözleşme'nin 39 uncu maddesiyle, aile yardımı ödeneğine ilişkin olarak, taraflarca, 01/01/2018 ile 31/12/2019 arasında uygulanmak üzere, eş durumu değişikliğini daha ileri bir tarihte bildiren personele, aile yardımı ödeneği verilmesi koşullarına sahip olması ve 15/01/2018 tarihinden itibaren geçerli olmak kaydıyla, bildirim tarihinden önceki üç aya kadar olan dönem için geriye dönük aile yardımı ödeneği verilmesinin kararlaştırıldığı belirtilmişse de Toplu sözleşmeler vasıtasıyla esasında kamu görevlilerinin sahip oldukları haklara ilave bazı haklar elde etmelerinin amaçlandığı, dolayısıyla yukarıda yer alan açıklamalar ve ilgili mevzuat hükümleri dikkate alındığında, bahsi geçen toplu sözleşme hükmü ile memurlara yeni bir hak verilmesinden ziyade, memurların zaten sahip oldukları hakkın kısıtlandığının görüldüğü emsal nitelikteki **Danıştay 11. Dairesinin 13/06/2014 tarihli ve E:2013/3728, K:2014/4312 sayılı kararında da;** "emekliliği hak etmiş olan memurlara toplu sözleşmeye göre hiçbir sosyal denge yardım ödemesi yapılamayacağı yolunda bir hüküm konulmasıyla, memurlara sosyal denge tazminatı ödenmesinin dayanağı olan mevzuatta yer verilmeyen kısıtlamalar getirildiği ifade edilerek, davacının parasal haklarından yoksun bırakılmasında hukuka uygunluk bulunmadığı hükmüne varılmış ve bu durumun tarafların sözleşme şartlarını belirleme yetkisi kapsamında değerlendirilmesi suretiyle davanın reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukuk isabet görülmediği" belirtilmiştir.

22. **Kurumumuzca yapılan değerlendirme neticesinde;** çocuğu için talep ettiği aile yardımı ödeneğinin "doğum" olayının gerçekleşmesine bağlanarak doğum olayının gerçekleştiği tarihi takip eden aybaşından itibaren de bu ödemelere hak kazanılacağı ve 206 ncı maddedeki istisnalar haricinde ödenmesi gerektiği kanaatine ulaşılmış olup başvurana geriye dönük aile yardımı ödeneği verilmemesi işleminde hukuka uyarlık görülmemiştir.

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

23. 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; söz konusu ilkeler yönünden yapılan değerlendirmede, şikayet başvurusu kapsamında, idarenin, başvurana ilişkin işlemlerle ilgili bilgi ve belgeleri süresi içerisinde ve gerekçeli olarak kurumumuza gönderdiği, bu anlamda "kararların gerekçeli olması" ve "kararın geciktirilmeksizin bildirilmesi" ilkelerine uygun hareket ettiği ancak, başvuru sahibine verdiği cevapta idari işleme karşı hangi sürede hangi mercie başvurabileceğini göstermediği bu nedenle de karara karşı başvuru yollarının gösterilmesi ilkesine uymadığı tespit edildiğinden, idarenin bahse konu ilkeye uygun davranması önerilmektedir.

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

24. 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 Adana İdare Mahkemelerinde yargı yolu açıktır.

### **VII. KARAR**

Yukarıda açıklanan gerekçe ve dosya kapsamına göre **BAŞVURUNUN KABULÜNE;**

Başvuranın talep ettiği aile yardımını ödeneğini geriye dönük olarak ödemesi yönünde **SEYHAN İLÇE MİLLİ EĞİTİM MÜDÜRLÜĞÜ'NE TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

**6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20 nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, Seyhan İlçe Milli Eğitim Müdürlüğüne bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,**

**Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisine karar verildi**

**e-imzalıdır**

Şeref MALKOÇ  
Kamu Başdenetçisi