



T.C.
TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ
KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
(OMBUDSMANLIK)



SAYI : 2024/3799-S.24.5997
BAŞVURU NO : 2023/20668
KARAR TARİHİ : 04/04/2024

TAVSİYE KARARI

BAŞVURAN : [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]
BAŞVURUYA KONU İDARE : MİLLÎ EĞİTİM BAKANLIĞI
BAŞVURUNUN KONUSU : Eşinin işsiz kaldığı dönem için geriye dönük aile yardımı ödeneği verilmesi talebi hakkında.
BAŞVURU TARİHİ : 21/12/2023

I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1. Başvuran, eşi [REDACTED] [REDACTED]'nın özel bir kuruluştaki çalışmakta iken işinden ayrıldığını, 01.04.2022-16.12.2022 tarihleri arasında işsiz kaldığını, eşinin işsiz kaldığı dönem için yapmış olduğu aile yardımı talebinin reddedildiğini belirterek; eşinin işsiz kaldığı dönem için aile yardımı ödenmesini talep etmektedir.

II. İDARENİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2. Başvuruya konu iddialar hakkındaki bilgi ve belge talep yazımıza istinaden Kocaeli İl Milli Eğitim Müdürlüğünün 17/01/2024 tarih ve [REDACTED] sayılı cevabi yazısı ve eklerinde özetle; Tevfik Seno Arda Anadolu Lisesinde öğretmen olarak görev yapan başvuranın, eşinin işsiz kaldığı dönem için geriye dönük olarak aile yardımı ödenmesi talebine ilişkin olarak, Toplu Sözleşme Kanununun 36 ncı maddesinin "Aile yardımlarından yararlanabilecek eş ve çocuk durumunda meydana gelen değişiklikleri daha sonraki tarihlerde bildirilen personele, ilgili mevzuatı uyarınca aile yardımı ödeneği verilmesi koşullarının mevcut olması ve 01.10.2021 tarihinden öncesine taşınması kaydıyla, anılan bildirimde dayanılarak aile yardımı ödeneğinden yararlanabileceği tarihten önceki üç aya kadar olan dönem için de aile yarımı ödenekleri verilir." hükmü gereği işlem yapılamadığı, eşinin işsiz kaldığı 01.04.2022-16.12.2022 tarihleri arasında "Kamu Personeli Aile Bilgileri Bildirim Sistemi" üzerinden bildirim vermediğinden dolayı başvurana herhangi bir ödeme yapılamadığı ifade edilmiştir.

III. İLGİLİ MEVZUAT

3. 18/10/1982 tarihli ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının;

3.1. "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

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.”

3.2. “Kamu hizmeti görevlileriyle ilgili hükümler” başlıklı 128 inci maddesinin ikinci fıkrasında; “Memurların ve diğer kamu görevlilerinin nitelikleri, atanmaları, görev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri, aylık ve ödenekleri ve diğer özlük işleri kanunla düzenlenir. (Ek cümle: 7/5/2010- 5982/12 md.) Ancak, malî ve sosyal haklara ilişkin toplu sözleşme hükümleri saklıdır.”

4. 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.”,

5. 14/07/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun;

5.1. “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."

5.2. “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 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...”

5.3. “Aile Yardımı Ödeneğinin Ödeme Usulü” başlıklı 203 üncü maddesinde, “Aile yardımı ödeneği Devlet memurlarına her ay aylıklarıyla birlikte ödenir...”

5.4. “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.”

6. 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.”; **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 bildirimin personelin aile yardımından yararlanan eş ve çocuk durumunda meydana gelen değişiklikler ile yer değiştirme suretiyle atama halinde yenileneceği,

7. 25/8/2021 tarihli Kamu Görevlilerinin Geneline ve Hizmet Kollarına Yönelik Mali ve Sosyal Haklara İlişkin 2022 ve 2023 Yıllarını Kapsayan 6. Dönem Toplu Sözleşmenin “Aile yardımı ödeneğinden geriye dönük yararlanma” başlıklı 36 ncı maddesinde; "Aile yardımından yararlanılabilecek eş ve çocuk durumunda meydana gelen değişiklikleri daha sonraki tarihlerde bildiren personele, ilgili mevzuatı uyarınca aile yardımı ödeneği verilmesi koşullarının mevcut olması ve 01/10/2021 tarihinden öncesine taşınması kaydıyla, anılan bildirimde dayanılarak aile yardımı ödeneğinden yararlanılabileceği tarihten önceki üç aya kadar olan dönem için de aile yardımı ödenekleri verilir."

düzenlemeleri yer almaktadır.

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

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

8. Kamu Denetçisi tarafından yapılan inceleme ve araştırma neticesinde; başvurana geriye dönük aile yardımı ödeneği verilmemesi işleminde hukuka uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle Tavsiye Kararı verilmesi gerektiği yönündeki öneri Kamu Başdenetçisi'ne sunulmuştur.

V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. Hukuka, Hakkaniyete ve İnsan Haklarına Uygunluk Yönünden Değerlendirme

9. Başvuran, eşinin işsiz kaldığı 01.04.2022-16.12.2022 tarihleri arasındaki dönem için yapmış olduğu aile yardımı talebinin reddedildiğini belirterek; eşinin işsiz kaldığı dönem için aile yardımı ödenmesini talep etmektedir. İdareden temin edilen bilgilerden, eşinin işsiz kaldığı 01.04.2022-16.12.2022 tarihleri arasında "Kamu Personeli Aile Bilgileri Bildirim Sistemi" üzerinden bildirim vermediğinden dolayı başvurana herhangi bir ödeme yapılmadığı anlaşılmıştır.

10. Aile yardımı, Anayasamızda yer alan sosyal devlet ilkesinin ve ailenin korunması ilkesinin bir gereği olarak, ayrıca taraf olduğumuz uluslararası sözleşmelerde yer alan Devletin anne ve çocukların korunması için aile yardımları ve mali düzenlemeler dahil her türlü yöntemle gerekli tedbirleri alacağı yönündeki hükümler uyarınca, aynı statüde çalışan kamu görevlilerinden eş ve çocuklarının durumları nedeniyle fazladan mali külfete katlanmak durumunda kalanlara verilen, ücrette adaletin sağlanmasına katkı sağlamak amacıyla yönelik olarak ihsas edilmiş olan memurun mali özlük haklarından biridir.

11. 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.

12. 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 Kanunun 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.

13. Söz konusu madde hükmünden de anlaşılabileceği 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 Kanunun 206 ncı maddesinde belirtilen istisnaların göz önünde bulundurulması gerektiği ortadadır.

14. Öte yandan başvuru 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 ödeneğe, ilgili Yönetmelik hükmü çerçevesinde aile yardımı bildiriminde bulunduğu değil 657 sayılı Kanunda yer alan şartları yerine getirdiğinde 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 da açıktır.

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

15. 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.

16. 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, K. 2014/798 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.

17. İlgili idarece her ne kadar 6. Dönem Toplu Sözleşmenin 36 ncı maddesine istinaden, aile yardımı ödemesi yapılamadığı 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 bulunmadığına hükmedilmiş ve bu durumun tarafların sözleşme şartlarını belirleme yetkisi kapsamında değerlendirilmesi suretiyle davanın reddi yönünde tesis edilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmediği” belirtilmiştir.

18. Normlar hiyerarşisi gereğince ilgili mevzuat hükümleri kendinden bir önce gelen mevzuat hükümlerine aykırı olamayacağı gibi, bu hükümleri daraltıcı nitelikte de olamaz. Dolayısıyla Devlet Memurları Kanunu ve ilgili Yönetmelik hükümlerinde bildirimin esas alınmış olması ve geriye dönük ödeme ile ilgili sınırlayıcı bir hüküm getirmemiş olmasına rağmen ilgili Toplu Sözleşme hükmünde bu şekilde kazanılmış hakkın kullanılmasını sınırlayıcı nitelikte hüküm konulması hukukun genel prensiplerine aykırılık oluşturacağı değerlendirilmiştir.

19. Aile yardım ödeneği, eşi çalışmayan ve bu nedenle geliri azalan ailenin korunması amacını da taşıyan bir düzenlemedir. **Anayasa Mahkemesinin 03/04/2001 tarihli ve E: 1999/50, K: 2001/67 sayılı kararında kazanılmış hak “kişinin bulunduğu statüden doğan, tahakkuk etmiş ve kendisi yönünden kesinleşmiş ve kişisel alacak niteliğine dönüşmüş haktır” şeklinde tanımlanmıştır.** Dolayısıyla söz konusu dönemde eşinin çalışmaması nedeniyle aile yardımı almaya hak kazanan ilgilinin söz konusu durumu geç bildirmesi neticesinde anılan hakkın kazanılması hususunu olumsuz etkilememektedir. Bu çerçevede, sonradan başvuruda bulunsa bile, durumunu belgeyle kanıtlaması halinde bu ödeneğin memura ödenmesi gerekmektedir.

20. **Yukarıda anlatılan hususlar, başvuranın iddiaları, idarenin konu ile ilgili açıklamaları, mevzuat, yargı kararları ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirildiğinde;** başvuranın eşinin işsiz kaldığı dönem için talep ettiği aile yardımının ödenmesi gerektiği kanaatine varılarak; başvurana geriye dönük aile yardımı ödeneği verilmemesi işleminde hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

21. 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

22. 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 Kocaeli İdare Mahkemesinde yargı yolu açıktır.

VII. KARAR

Açıklanan gerekçelerle **BAŞVURUNUN KABULÜNE;**

Başvuranın mağduriyetinin giderilmesi kapsamında, aile yardımı ödeneğinin makul süre içinde ödenmesi hususunda, **Milli Eğitim Bakanlığına TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

6328 sayılı Kanunun 20 nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, Milli Eğitim Bakanlığınca bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Kararın **başvurana ve Milli Eğitim Bakanlığına tebliğine,**

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisi'nce karar verildi.

Şeref MALKOÇ
Kamu Başdenetçisi

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.