



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



SAYI : 2026/3246-S.26.4741
BAŞVURU NO : 2025/19514
KARAR TARİHİ : 02/03/2026

TAVSİYE KARARI

BAŞVURAN : [REDACTED], TCKN: [REDACTED]
Adres: [REDACTED]
[REDACTED]
BAŞVURUYA KONU İDARE : ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜ
BAŞVURUNUN KONUSU : Maaş promosyon anlaşmasında sonradan katılan personele kontenjanın dolması sebebiyle promosyon verilmemesi hk.
BAŞVURU TARİHİ : 28/10/2025

I. BAŞVURANIN İDDİA VE TALEPLERİ

1. Kurumumuza yapılan başvuruda, başvuran [REDACTED] ([REDACTED] özetle, 07.10.2025 tarihinde Osmaniye Orman İşletme Müdürlüğü bünyesinde Zorkun Orman İşletme Şefliğinde Orman Muhafaza Memuru olarak göreve başladığını, İdare ile Akbank Osmaniye [REDACTED] Şubesi arasında imzalanan ve geçerli olan maaş promosyonu protokolüne istinaden çalışanlara promosyon ödemesi yapıldığını ancak kendisine ödeme yapılmadığını, konuyu kurumuna yazılı olarak bildirdiğini, cevabi yazıda %20'lik kontenjanın dolu olduğu gerekçesiyle maaş promosyonu ödemesinden yararlanamayacağını bildirildiğini belirterek promosyon ücretinin ödenmesini talep etmektedir.

II. İDARELERİN BAŞVURUYA İLİŞKİN AÇIKLAMALARI

2. Kurumumuzun 21.11.2025 tarih ve [REDACTED] sayılı bilgi belge isteme yazımıza yazısına cevaben T.C. Orman Genel Müdürlüğü Osmaniye Orman İşletme Müdürlüğü tarafından gönderilen ve 04.12.2025 tarih ve [REDACTED] sayılı yazı ile Kurum kayıtlarımıza giren cevabi yazıda özetle;
2.1. Akbank T.A.Ş. Osmaniye Şubesi ile Osmaniye Orman İşletme Müdürlüğü, Düziçi Orman İşletme Müdürlüğü ve Meteoroloji Müdürlüğü arasında 254 kişi adına maaş promosyon protokolü imzalandığı, sözleşmede süresi içerisinde sonradan işe başlayacak personel için ayrılmış %20 kontenjan bulunduğu ve bu kişilere kıstelyevm hesabı ile promosyon ödemesi yapılacağı kararının bulunduğu,

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

2.2. İdarenin 139 çalışan için ihaleye katılmış olduğu ve %20'lik kısma karşılık gelen 27.8 kişilik ek kontenjanın da 09.01.2025-15.08.2025 tarihleri arasında kullanıldığını, başvuranın bu süreçten sonra işe başlaması sebebiyle promosyondan yararlandırılamadığı,

İfade edilmiştir.

III. İLGİLİ MEVZUAT

3. 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının,

3.1. “Kanun önünde eşitlik” başlıklı 10’uncu maddesinin beşinci fıkrasında; “Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar”,

3.2. “Mülkiyet hakkı” başlıklı 35’inci maddesinde; “Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz.”,

3.3. “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”,

3.4. 125’inci maddesinin yedinci fıkrasında; “İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür”,

4. Birleşmiş Milletler İnsan Haklarının Geliştirilmesi ve Korunması İçin Kurulan Ulusal Kuruluşların Statüsüne İlişkin İlkeler/Paris Prensiplerinde; “...Ulusal kuruluşlar, yürürlükteki yasaları, mevzuatı ve yasa tasarıları ile yasa önerilerini incelerler ve metinlerin, insan haklarının temel ilkeleriyle uyumlu hale getirilmeleri için uygun gördükleri tavsiyeleri yaparlar; gerek gördükleri takdirde, yeni yasaların kabul edilmesini, yürürlükteki yasaların uyumlu hale getirilmesini ve idari önlemlerin alınmasını veya değiştirilmesini tavsiye ederler. Ulusal düzeyde yürürlükte olan yasaların, mevzuatın ve uygulamaların, insan haklarına ilişkin uluslararası belgeler ve mekanizmalarla uyumlu hale getirilmesini ve hayata geçirilmesini teşvik ederler ve sağlarlar.”,

5. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 28’inci maddesinde; “(1) Danıştay, Bölge İdare Mahkemeleri, İdare ve Vergi Mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Bu süre hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz (30) günü geçemez.”

6. 14.06.2012 tarihli ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun “Kurumun görevi” başlıklı 5’inci maddesinin birinci fıkrasında; “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”,

7. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 164’üncü maddesinin dördüncü fıkrasında; “Üçüncü fıkra kapsamına giren personelin her türlü özlük haklarının ve tahakkuk işlemlerinin belli merkezlerden

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

yapılabilmesi ve ödemelerin bankacılık sistemi aracılığı ile gerçekleştirilmesi için gerekli düzenlemeleri yapmaya ve gerekli tedbirleri almaya Maliye Bakanlığı yetkilidir.”,

8. 20.07.2007 tarihli ve 26588 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2007/21 sayılı Başbakanlık Genelgesinin 4’üncü maddesinde; *"Banka tarafından verilecek promosyon miktarının tamamı personele dağıtılacaktır"*, 5’inci maddesinde; *"Dağıtılacak promosyonlar, ilgili banka tarafından personel adına açılan hesaba aktarılacak suretiyle ödenecektir"*,

9. 17.07.2012 tarihli ve 28356 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Muhasebat Genel Müdürlüğünün 34 Sıra No.lu Genel Tebliğinin 1’inci maddesinde; *"Bu Tebliğin amacı, merkezi yönetim kapsamında yer alan kamu idarelerinde görevli kamu görevlileri ve işçilerin aylık ödemelerinin bankacılık sistemi aracılığı ile gerçekleştirilmesine ilişkin usul ve esasları belirlemektir."* düzenlemelerine yer verilmiştir.

IV. KAMU DENETÇİSİ ABDULLAH CENGİZ MAKAS’IN KAMU BAŞDENETÇİSİNE ÖNERİSİ

10. Başvuranın iddiaları, idarenin konu ile ilgili açıklamaları, ilgili mevzuat ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirildiğinde başvuru konusuna ilişkin *"Tavsiye Karar Önerisi"* Kamu Başdenetçisine sunulmuştur.

V. DEĞERLENDİRME VE GEREKÇE

A. Hukuka ve Hakkaniyete Uygunluk Yönünden Değerlendirme

11. Kurumumuza yapılan şikayet başvurusunda başvuran özetle, 07.10.2025 tarihinde Osmaniye Orman İşletme Müdürlüğü bünyesinde Zorkun Orman İşletme Şefliğinde Orman Muhafaza Memuru olarak göreve başladığını, Akbank Osmaniye Şubesi ile imzalanan promosyon protokolü kapsamında şahsına ödeme yapılmadığını ifade etmek suretiyle promosyon tutarının şahsına ödenmesini talep etmektedir.

12. İlgili idareden edinilen bilgi ve belgelerden; idareleri ile Akbank Osmaniye Şubesi arasında imzalanan maaş protokolü kapsamında mevcut personelin %20’si kadar yeni göreve başlamış personele de kıstelyevm promosyon ödemesi yapıldığı, başvuranın da bu kontenjan dolduktan sonra işe başladığı gerekçesiyle promosyondan yararlanılamadığı ifade edilmiştir.

13. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 164’üncü maddesinde; madde kapsamına giren personelin her türlü özlük haklarının ve tahakkuk işlemlerinin belli merkezlerden yapılabilmesi ve ödemelerin bankacılık sistemi aracılığı ile gerçekleştirilmesi için gerekli düzenlemeleri yapmaya ve gerekli tedbirleri almaya Maliye Bakanlığı yetkili olduğu hükme bağlanmıştır. Söz konusu düzenleme gereğince çıkarılan 17.07.2012 tarihli ve 28356 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Muhasebat Genel Müdürlüğünün 34 Sıra No lu Genel Tebliği ise, kamu personelinin maaşlarının bankalar vasıtasıyla ödenmesine yönelik usul ve esasları belirlemiştir.

14. Bu doğrultuda kamu personelinin maaşlarının ödenmesi için ilgili kurumlarla anlaşılan bankalar, söz konusu mali haklara ilişkin protokoller akdetmekte ve bu protokoller gereğince elde ettiği gelirler üzerinden “promosyon” adı verilen ek mali imkanları ilgili kurumlara sağlamaktadır. Bankaların sunduğu bu imkânların, kamu kurum-kuruluşları tarafından ne şekilde değerlendirileceği ve personelin bunlardan yararlanıp yararlanmayacağına ilişkin uygulamada yeknesaklığın bulunmayışı sebebiyle 20.07.2007 tarihli ve 26588 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 2007/21 sayılı Başbakanlık Genelgesi hazırlanmıştır.

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

15. Söz konusu Genelge, bankalarla yapılacak protokollere ilişkin uyulması gereken genel çerçeveyi çizmiş olup promosyon ödemeleri bağlamındaki tereddütleri bir noktaya kadar gidermiştir. Ancak zaman içinde değişen şartlarla birlikte, Genelgenin 4 üncü ve 5 inci maddelerinin yeniden ele alınması gerekmiş ve bu kapsamda söz konusu maddelerde değişiklik öngörmek üzere sırasıyla 2008/18 sayılı ve 2010/17 sayılı Başbakanlık Genelgeleri çıkarılmıştır. 2007/21 sayılı Genelgenin 5'inci maddesindeki değişikliklerle, kamu kurum ve kuruluşlarının promosyon ödemelerini ne miktarda ve ne kadar sürede yapacaklarına ilişkin sınırlayıcı hüküm ortadan kaldırılmıştır. Böylece ilgili kurumların kendi özel şartlarını değerlendirerek bu ödemeyi yapmaları hususunda geniş bir takdir sahası oluşturulmuştur. Söz konusu Genelgenin 4 üncü maddesinde yapılan değişikliklerle ise, bankadan alınacak promosyon miktarının tamamının personele dağıtılacağı esası benimsenmiş ve bu suretle promosyon bedelinin üçte birine kadarki kısmının ilgili kurum personelinin ihtiyaçları doğrultusunda kullanılabileceğine ilişkin yaklaşım terkedilmiştir. Bu hususlar, promosyon bedelinin, kamu personelinin aylık veya ücretinin tamamlayıcı parçası olduğu gerçeğinin kabulüne işaret etmektedir.

16. Hukuk devletinın gereklerinden biri de idarenin hukukla bağlı olması ve hukuka aykırı işlem ve eylemlerinden dolayı kişilere verdiği zararların tazmini olup, Anayasanın 125'inci maddesinde de İdarenin, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu açıkça hüküm altına alınmıştır.

17. Davacının; promosyon ödenmesi talebinin, idare tarafından yeni atandığından bahisle reddedilmesi üzerine açılan bir iptal davasında; Mahkeme özetle; davalı idare tarafından, maaşların alındığı bankayla imzalanan protokol tarihi itibarıyla görevli olan her bir personele ödeme yapıldığı, davacının bu tarihten sonra göreve başlaması nedeniyle davacıya ödeme yapma imkanı bulunmadığı öne sürülmüş ise de, Başbakanlığın gerek 20.07.2007 tarih ve 26588 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan promosyon genelgesinde ve gerekse anılan genelgede değişiklik yapan 2008/18 sayılı Genelgesinde, bu tür promosyon ödemelerinin personele peşin olarak yapılması yönünde bir düzenleme getirmediği gibi, imzalanan protokolün ileriye dönük sonuçlar doğurduğu ve protokol imzalandığı ve ödeme yapıldığı tarihte protokol kapsamı dışında bir kurumda görev yapmakta iken, ödeme yapıldıktan sonra protokol kapsamındaki bir kuruma atanan personelin protokol sonuna kadar maaşını anılan bankadan alacağı da dikkate alındığında, maaş ve diğer özlük haklarını anılan banka aracılığı ile elde eden ve protokol sonuna kadar da bu şekilde elde etmeye devam edecek olan personelin, protokol kapsamında yapılan ödemeden yararlandırılmasının hakkaniyet ilkesinin bir gereği olduğu, protokolün kalan süresiyle orantılı şekilde promosyon ücretinden yararlandırılması gerekirken, maaş protokolü imzalandıktan ve promosyon payları mevcut personele ödendikten sonra göreve başlaması gerekçe gösterilerek, hali hazırda devam edecek olan protokol uyarınca yapılan ödemelerden yararlandırılmamasına dair işlemin hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğunu belirtmiştir (Ordu İdare Mahkemesinin; 2010/1327 Esas, 2011/1460 Karar sayılı ve 28.11.2011).

18. Kurumumuza yapılan "Promosyon ödenmesi talebi" konulu başvuru hakkında; idarenin de iradesini ortaya koyarak protokolden kaynaklanan uyuşmazlıklarda idarenin hiçbir sorumluluğunun bulunmadığının kabul edilemeyeceği, bu anlamda idarenin, protokolü imzaladığı tarihte basiretli davranması gerektiği ve Kurumunda daha sonra yeni çalışanlar istihdam edileceğini hesaplaması, öngörülebilirlik ilkesine uygun hareket edilerek sözleşme hükümlerini tartışarak imza altına alınması gerektiği, aksi takdirde İdarenin, Anayasanın 125'inci maddesinde de yer verildiği üzere, çalışanına vermiş olduğu bu zararı tazmin etmekle

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

yükümlü olduğu, başvurucusunun mülkiyet hakkını ilgilendiren, kişisel hakkıyla ilgili, idarenin bankayla bir başkasının mülkiyet hakkına yönelik hakkından feragatini doğuracak şekilde protokol imzalamasının Medeni Kanun, Borçlar Kanunu vb. mevzuat hükümlerine açıkça aykırı olduğu gibi sözleşme serbestisine de aykırı olduğu yine protokol tarihinden sonra göreve başlayan personele promosyon ödemesi yapılmamasının, Anayasanın 10. maddesinde yer alan eşitlik ilkesine de aykırılık teşkil edeceği, bu yönüyle idarenin şikâyetle konu edilen işleminin hukuka ve hakkaniyete aykırı olduğu değerlendirilmesiyle; protokol tarihinden sonra göreve başlayan başvurana, göreve başladığı tarihi ile söz konusu protokolün geçerli olduğu son tarih arasında hesaplanacak promosyon tutarının makul sürede ödenmesi ve promosyon sözleşmesi imzalanmasından sonra idarelerine açıktan veya naklen atanacak personelin olabileceğini göz önünde bulundurularak ileride yaşanabilecek benzer problemlerin önüne geçilmesi amacıyla bundan sonra yapılacak protokollerde bu durumların göz önünde bulundurulması hususunda Tavsiye Kararı verildiği anlaşılmıştır (Bkz: Kamu Denetçiliği Kurumunun 2025/11880 Başvuru Numaralı, 28.11.2025 tarih ve S.25.22363 sayılı Tavsiye Kararı v.d.).

19. Başvuranın işe başladığı tarih ile promosyon sözleşmesinin bitim tarihi arasında hak ettiği promosyonun ödenmesi talebinin, idarenin Akbank Osmaniye Şubesi ile aralarında imzalanan maaş protokolü kapsamında anlaşmada belirtilen kişi sayısının %20'si kadar göreve yeni başlayacak personele de promosyon ödeneceği karara bağlandığı ve bu kontenjan dahilinde bulunan personele de kıstelyevm promosyon ödemesi yapıldığı, başvuranın bu kontenjan dolduktan sonra göreve başladığı gerekçesiyle promosyondan yararlandırılamadığı ve talebinin reddedildiği anlaşılmaktadır. Başvuranın 07.10.2025 tarihinde göreve başladığı ve bu tarihten itibaren protokolün bitiş tarihi olan 15.11.2027 tarihine kadar diğer personel gibi maaşını Akbank'tan alacağı görülmektedir. Promosyon bedeli, kamu personelinin aylık veya ücretinin tamamlayıcı parçasıdır ve mülkiyet hakkını ilgilendirmektedir. İdarenin mülkiyet hakkına yönelik feragat doğuracak şekilde protokol düzenlemesinin yasal hükümlere aykırılık teşkil edeceği açıktır.

20. Ayrıca protokolün imzalandığı tarihte görev yapmakta olan personele promosyon ödemesi yapılırken, protokol tarihinden sonra göreve başlayan personele belli bir sayıdan sonrası (%20) için söz konusu ödemenin yapılmamasının personel arasındaki çalışma barışına da zarar vereceği bir diğer gerçektir. Dolayısıyla protokol tarihinden sonra göreve başlayan personelin de göreve başlama tarihi itibarıyla protokol kapsamında yapılan ödemeden yararlanması gerektiği değerlendirilmektedir.

21. Başvuranın iddiaları, idarenin konuyla ilgili açıklamaları, ilgili mevzuat, yargı kararları ve tüm dosya kapsamı birlikte değerlendirildiğinde; başvuranın promosyon ödemesinin yapılması talebinin reddi işleminin hukuka ve hakkaniyete uygun olmadığı sonuç ve kanaatine varılmıştır.

B. İyi Yönetim İlkeleri Yönünden Değerlendirme

22. İyi yönetim ilkelerine, 28.03.2013 tarihli ve 28601 mükerrer sayılı Resmi Gazete'de 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 değerlendirmeler neticesinde; İdarenin "*kararların gerekçeli olması ilkesi*" ile "*karara karşı başvuru yolları gösterilmesi*" ilkesine uymadığı anlaşılmış olup, idareden bundan böyle bu ilkelere de uygun hareket etmesi önerilmektedir.

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.

VI. HAK ARAMA ÖZGÜRLÜĞÜNE İLİŞKİN AÇIKLAMA

23. 6328 sayılı Kanunun 21'inci maddesinin ikinci fıkrası uyarınca, bu Kararın 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 yetkili ve görevli mahkemelerde yargı yolu açıktır.

VII. KARAR

Yukarıda açıklanan gerekçelerle; **BAŞVURUNUN KABULÜNE,**

Başvuranın mahrum kaldığı promosyon tutarının ödenmesi yönünde, yeni bir işlem tesisi için **ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE TAVSİYEDE BULUNULMASINA,**

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 20'nci maddesinin üçüncü fıkrası uyarınca, ilgili idare tarafından bu karar üzerine tesis edilecek işlemin otuz gün içinde Kurumumuza bildirilmesinin zorunlu olduğuna,

Kararın **BAŞVURANA ve ORMAN GENEL MÜDÜRLÜĞÜNE** tebliğine,

Türkiye Cumhuriyeti Kamu Başdenetçisi'nce karar verildi.

Mehmet AKARCA
Kamu Başdenetçisi

Bu belge, güvenli elektronik imza ile imzalanmıştır.