

## ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

**Esas Sayısı : 2002/138**

**Karar Sayısı : 2002/96**

**Karar Günü : 22.10.2002**

**Resmi Gazete tarih/sayı:28.03.2003/25062**

**İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN** : Diyarbakır İdare Mahkemesi

**İTİRAZIN KONUSU** : 12.12.2001 günlü, 4726 sayılı "2002 Malî Yılı Bütçe Kanunu"nun 6. maddesinin (g) fıkrasının, Anayasa'nın 2., 10., 128. ve 161. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

### I- OLAY

İlk defa memuriyete atanan kişinin sürekli görev yolluğu alabilmesi için yapmış olduğu başvurunun reddedilmesi üzerine açılan davada, Mahkeme 2002 Malî Yılı Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (g) fıkrasının iptali için başvurmuştur.

### III- YASA METİNLERİ

#### A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

İtiraz konusu 4726 sayılı "2002 Malî Yılı Bütçe Kanunu"nun 6. maddesinin (g) fıkrası şöyledir:

"g) 6245 sayılı Harcırah Kanunu kapsamında bulunan kurum ve kuruluşlar ile özel hükümler gereğince anılan Kanun kapsamı dışında yer alan tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, istihdam edilme şekline bakılmaksızın; ilk defa veya yeniden göreve alınanlar ile bunların aile fertlerine bu nedenlerle harcırah ödenmez, bu amaçla başka bir adla ödeme yapılamaz.

Yukarıdaki fıkra kapsamına girenlerden, aynı fıkra kapsamında bulunan kurum ve kuruluşlar arasında veya bunların başka yerlerdeki birimleri arasında naklen ataması yapılanlar ile başka yerlerde sürekli veya geçici olarak görevlendirilenlere, harcırah talep etmediklerine ilişkin yazılı beyanda bulunmaları halinde, 6245 sayılı Harcırah Kanununda veya özel mevzuatlarında bu atama veya görevlendirmeler için öngörülen harcırah ödenmez, bu amaçla başka bir adla dahi olsa herhangi bir ödeme yapılamaz.

6245 sayılı Harcırah Kanunu ile diğer mevzuatın bu fıkraya aykırı hükümleri uygulanmaz."

#### B- Dayanılan ve İlgili Görülen Anayasa Kuralları

Başvuru kararında Anayasa'nın 2., 10., 128. ve 161. maddelerine dayanılmış, 87., 88., 89. ve 162. maddeleriyle de ilgili görülmüştür.

### IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca, Mustafa BUMİN, Haşım KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Nurettin TURAN, Aysel PEKİNER, Ertuğrul ERSOY, Tülay TUĞCU, Enis TUNGA ve Mehmet ERTEN'in katılmalarıyla 11.9.2002 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında; "dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine oybirliğiyle" karar verilmiştir.

## **V- ESASIN İNCELENMESİ**

Başvuru kararı ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu Yasa kuralı, dayanan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri ve diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

### **A- Davada Uygulanacak Yasa Kuralı Sorunu**

Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Yasa'nın 28. maddelerine göre, Anayasa Mahkemesi'ne itiraz yoluyla yapılacak başvurular, başvuran mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanacağı yasa kuralları ile sınırlı tutulmuştur.

Uygulanacak yasa kuralından amaç, davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde, davayı olumlu ya da olumsuz yönde etkileyecek nitelikte bulunan veya tarafların istek ve savunmaları çerçevesinde bir karar vermek için ön planda tutulması gereken kurallardır.

İtiraz yoluna başvuran mahkeme, bakmakta olduğu dava nedeniyle 4726 sayılı "2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu"nun 6. maddesinin (g) fıkrasının tümünün iptalini istemiştir. İptali istenilen (g) fıkrasının birinci paragrafı ilk defa memuriyete atanan davacı hakkında yapılan idari işlemin dayanağını oluşturmaktadır. Fıkranın 6245 sayılı Yasa ile diğer mevzuatın bu fıkraya aykırı hükümlerinin uygulanmayacağını öngören üçüncü paragrafı da, dava konusu uyuşmazlığın çözümünde Mahkemenin başvuracağı kuraldır.

"2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu"nun 6. maddesinin (g) fıkrasının ikinci paragrafı başka yere naklen atananlarla geçici ya da sürekli görevlendirilenlerin harcırahlarına ilişkin düzenlemeler içerdiğinden davada uygulanacak kural olmadığından bu bölüme ilişkin itiraz başvurusunun Mahkeme'nin yetkisizliği nedeniyle reddine, 22.10.2002 gününde oybirliğiyle karar verilmiştir.

### **B- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu**

Başvuru kararında, 2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (g) fıkrasının Anayasa'nın 2., 10., 128. ve 161. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istenilmiştir.

Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında 2949 sayılı Kanun'un 29. maddesine göre, Anayasa Mahkemesi, yasaların Anayasa'ya aykırılığı konusunda ilgililer tarafından ileri sürülen gerekçelere dayanmak zorunda değildir. Taleple bağlı kalmak kaydıyla başka gerekçe ile de Anayasa'ya aykırılık kararı verebilir. Bu nedenle, Bütçe yasaları ile ilgili özel düzenlemeleri içeren Anayasa'nın 161. maddesi yanında konuyla ilgili görülen, Anayasa'nın 87, 88, 89 ve 162. maddeleri yönünden de incelenmiştir.

4726 sayılı "2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu"nun "Kamu Harcamalarında Etkinliği Artırıcı Önlemler" başlığını taşıyan 6. maddesinin iptal istemine konu olan (g) fıkrasının ilk

paragrafında, 6245 sayılı Yasa kapsamında bulunan kurum ve kuruluşlar ile özel hükümler gereğince anılan kanun kapsamı dışında yer alan tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, istihdam edilme şekline bakılmaksızın ilk defa veya yeniden göreve alınanlar ile bunların aile fertlerine bu nedenlerle harcırah ödenmeyeceği; üçüncü paragrafında ise 6245 sayılı Harcırah Kanunu ile diğer mevzuatın bu fıkra aykırı hükümlerinin 2002 mali yılında uygulanmayacağı öngörülmüştür.

Anayasa'nın 87. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin görev ve yetkileri yasa koymak, değiştirmek ve kaldırmak yanında bütçe yasa tasarısını görüşmek ve kabul etmek olarak belirtilmiştir. Bütçe yasalarıyla diğer yasalar arasında yapılan bu ayrım karşısında, herhangi bir yasa ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe yasası ile düzenlenmesine veya herhangi bir yasada yer alan hükmün bütçe yasaları ile değiştirilmesine ve kaldırılmasına olanak yoktur.

Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerinde yasa tasarısı ve tekliflerinin Büyük Millet Meclisi'nce görüşülmesi usul ve esasları ile yayımlanması düzenlenirken, bütçe yasa tasarılarının görüşülme usul ve esasları 162. maddede ayrıca belirtilmiştir. Bu maddeye göre, bütçe yasa tasarılarının görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, genel kurulda üyelerin gider artırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiştir. Anayasa'nın 89. maddesinde de, Cumhurbaşkanı'na bütçe yasalarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ne geri gönderme yetkisi tanınmamıştır. Öte yandan, Anayasa'nın 163. maddesinde, bütçelerde değişiklik yapılabilmesi esasları ayrıca düzenlenmiş, Bakanlar Kurulu'na Kanun Hükmünde Kararname ile bütçede değişiklik yapma yetkisi verilmemiştir.

Anayasa'da birbirinden tamamen ayrı ve değişik biçimde düzenlenen bu iki yasalaştırma yönteminin doğal sonucu olarak birinin konusuna giren bir işin, ötekiyle ilgili yöntemin uygulanması ile düzenlenmesi, değiştirilmesi veya kaldırılması olanaklı değildir.

Anayasa'nın 161. maddesinin son fıkrasında, "Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz" denilmekte, gerekçesinde de, bütçe kanunlarına bütçe dışı hüküm konulmaması, mevcut kanunların hükümlerini açıkça veya dolaylı değiştiren veya kaldıran hükümler getirilmemesi ilkelerine Anayasal kuvvet ve hüküm tanındığı belirtilmektedir. Bu nedenle, bir yasa kuralı nasıl aynı nitelikte bir yasa kuralıyla değiştirilebilirse bütçe yasalarının da aynı yöntemle hazırlanmış ve kabul edilmiş bir bütçe yasası ile değiştirilmesi gerekir. Yasa konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla "bütçe ile ilgili hükümler" ifadesi de bütçeyi açıklayıcı, uygulanmasını kolaylaştırıcı nitelikte düzenlemeler olarak değerlendirilmelidir.

Bir yasa kuralının bütçeden gider yapmayı ya da bütçeye gelir sağlamayı gerektirir nitelikte bulunması, mutlak biçimde "bütçe ile ilgili hükümlerden" sayılmasına yetmez. Her yasada gidere neden olabilecek değişik türde kurallar bulunabilir. Böyle kuralların bulunmasıyla örneğin, yargı, savunma, eğitim, sağlık, tarım, ulaşım ve benzeri kamu hizmeti alanlarına ilişkin yasaların bütçeyle ilgili hükümler içerdiği kabul edilirse, bu konulardaki yasaların değiştirilip kaldırılması için de bütçe yasalarına hükümler koymak yoluna gidilebilir. Oysa, bu tür yasa düzenlemeleri, bütçenin yapılması ve uygulanması yöntemiyle ilişkisi bulunmayan, yasakoyucunun başka amaçla ve bütçe yasalarından tümüyle değişik yöntemlerle gerçekleştirilmesi gereken yasama işlemleridir. 161. maddedeki "bütçe ile ilgili hüküm" ibaresine dayanılarak, gider ya da gelirle ilgili bir konuyu olağan bir yasa yerine bütçe yasası ile düzenlemek, Anayasa'nın 88. ve 89. maddelerini bu tür yasalar bakımından uygulanamaz duruma düşürür.

Anayasa'nın 161. ve 162. maddelerinin getiriliş amacı, bütçe yasalarında yıllık bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe yasalarını ilgisiz kurallardan uzak tutarak kendi yapısı içinde bütünleştirmektir.

Harcırah verilmesini gerektirecek durumlar ile harcırah verilecek kişiler 6245 sayılı Harcırah Kanunu ile bu Yasa kapsamı dışında kalan kurum ve kuruluşların kendi kuruluş yasalarında belirlenmiştir. 2002 Mali yılı Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin iptal istemine konu olan (g) fıkrasının birinci paragrafında, 6245 sayılı Yasa kapsamında bulunan kurum ve kuruluşlar ile özel hükümler gereğince anılan kanun kapsamı dışında yer alan tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, istihdam edilme şekline bakılmaksızın ilk defa veya yeniden göreve alınanlar ile bunların aile fertlerine bu nedenlerle harcırah ödenmeyeceğinin; üçüncü paragrafında da 6245 sayılı Harcırah Kanunu ile diğer mevzuatın bu fıkraya aykırı hükümlerinin 2002 mali yılında uygulanmayacağı öngörülerek anılan bütçe yasasıyla öteki yasalarda değişiklik yapılmıştır. Bu nedenle kurallar, Anayasa'nın 87., 88., 161. ve 162. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

### **C- İptal Sonucu Yasa'nın Diğer Hükümlerinin Uygulama Olanakını Yitirip Yitirmediği Sorunu**

2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesinin ikinci fıkrasında, "Ancak başvuru, kanunun, kanun hükmünde kararnamenin veya içtüzüğün sadece belirli madde veya hükümleri aleyhine yapılmış olup da, bu belirli madde veya hükümlerin iptali kanunun, kanun hükmünde kararnamenin veya içtüzüğün bazı hükümlerinin veya tamamının uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa, Anayasa Mahkemesi, keyfiyeti gerekçesinde belirtmek şartıyla, kanunun, kanun hükmünde kararnamenin veya içtüzüğün bahis konusu öteki hükümlerinin veya tümünün iptaline karar verebilir" denilmektedir.

4726 sayılı 2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (g) fıkrasının birinci ve üçüncü paragraflarının iptal edilmesi sonucu ikinci paragrafının da uygulama olanağı kalmadığından, 2949 sayılı Kanun'un 29. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca anılan paragrafın da iptali gerekir.

## **VI- SONUÇ**

12.12.2001 günlü, 4726 sayılı "2002 Malî Yılı Bütçe Kanunu"nun 6. maddesinin (g) fıkrasının;

**A-** Birinci ve üçüncü paragraflarının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE,

**B-** Birinci ve üçüncü paragraflarının iptali nedeniyle uygulanma olanağı kalmayan ikinci paragrafının 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesinin ikinci fıkrası gereğince İPTALİNE,

22.10.2002 gününde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

|                |              |                    |
|----------------|--------------|--------------------|
| Başkan         | Başkanvekili | Üye                |
| Mustafa BUMİN  | Haşim KILIÇ  | Yalçın ACARGÜN     |
| Üye            | Üye          | Üye                |
| Sacit ADALI    | Ali HÜNER    | Fulya KANTARCIOĞLU |
| Üye            | Üye          | Üye                |
| Ertuğrul ERSOY | Tülay TUĞCU  | Ahmet AKYALÇIN     |
| Üye            |              | Üye                |
| Enis TUNGA     |              | Mehmet ERTEN       |