

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Anayasa Mahkemesi Başkanlığından:

Esas Sayısı : 2026/57

Karar Sayısı : 2026/198

Karar Tarihi : 8/9/2026

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Sayıştay 4. Dairesi

İTİRAZIN KONUSU: 25/12/2023 tarihli ve 7489 sayılı 2024 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli *"EK DERS, KONFERANS VE FAZLA ÇALIŞMA ÜCRETLERİ İLE DİĞER ÜCRET ÖDEMELERİNİN TUTARLARI"* başlıklı K- Cetveli'nin *"III. FAZLA ÇALIŞMA ÜCRETİ"* başlıklı bölümünün *"(B) Aylık Maktu Fazla Çalışma Ücreti"* kısmının (1) numaralı açıklamasının birinci cümlesinin *"Belediyeler ile bunlara bağlı müstakil bütçeli kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlarda (iktisadi işletmeler hariç), görevlerinin niteliği gereği 657 sayılı Kanunda belirtilen çalışma süre ve saatlerine bağlı olmaksızın zabıta ve itfaiye hizmetlerinde fiilen çalışan personele (destek hizmeti yürüten personel hariç),..."* bölümünün *"destek hizmeti yürüten personel"* yönünden Anayasa'nın 161. maddesine aykırılığı ileri sürülerek iptaline karar verilmesi talebidir.

OLAY: Ankara Büyükşehir Belediyesinin 2024 yılı hesabına ilişkin Sayıştay denetiminde İtfaiye Dairesi Başkanlığında destek hizmetlerini yürüten personele yapılan maktu fazla çalışma ücretinin kamu zararı olarak değerlendirilerek yargılamaya esas rapora konu edilmesi üzerine itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali için başvurmuştur.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKMÜ

Kanun'a ekli K- Cetveli'nin *"III. FAZLA ÇALIŞMA ÜCRETİ"* başlıklı bölümünün *"(B) Aylık Maktu Fazla Çalışma Ücreti"* kısmının itiraz konusu kuralın da yer aldığı (1) numaralı açıklaması şöyledir:

"1- Belediyeler ile bunlara bağlı müstakil bütçeli kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlarda (iktisadi işletmeler hariç), görevlerinin niteliği gereği 657 sayılı Kanunda belirtilen çalışma süre ve saatlerine bağlı olmaksızın zabıta ve itfaiye hizmetlerinde fiilen çalışan personele (destek hizmeti yürüten personel hariç), belediye meclisi kararı ile tespit edilen tutar, fazla çalışma ücreti olarak maktuen ödenir. Ancak, bunlara ödenecek aylık fazla çalışma ücreti en son yapılan resmi nüfus sayımına göre belediye nüfusu;

- 10.000'e kadar olanlar için 1.333 Türk Lirasını,
- 10.001'den 50.000'e kadar olanlar için 1.426 Türk Lirasını,
- 50.001'den 100.000'e kadar olanlar için 1.575 Türk Lirasını,
- 100.001'den 250.000'e kadar olanlar için 1.780 Türk Lirasını,
- 250.001'den 1.000.000'a kadar olanlar için 2.125 Türk Lirasını,
- 1.000.001'den fazla olanlar için 2.470 Türk Lirasını,

- Ankara, İstanbul ve İzmir büyükşehir belediyeleri dışındaki diğer büyükşehirlerin belediye sınırları içerisindekiler için 2.470 Türk Lirasını,

- Ankara, İstanbul ve İzmir büyükşehirler belediye sınırları içerisindekiler için 3.280 Türk Lirasını,
geçemez."

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Kadir ÖZKAYA, Basri BAĞCI, İrfan FİDAN, Engin YILDIRIM, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL, Yusuf Şevki HAKYEMEZ, Yıldız SEFERİNOĞLU, Selahaddin MENTEŞ, Kenan YAŞAR, Muhterem İNCE, Yılmaz AKÇİL, Ömer ÇINAR ve Metin KIRATLI'nın katılımlarıyla 26/3/2026 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında öncelikle uygulanacak kural ve sınırlama sorunu görüşülmüştür.

2. Anayasa'nın 152. ile 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddelerine göre bir davaya bakmakta olan mahkeme, o dava sebebiyle uygulanacak bir kanunun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesinin hükümlerini Anayasa'ya aykırı görmesi veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varması durumunda bu hükümlerin iptali için Anayasa Mahkemesine başvurmaya yetkilidir. Ancak anılan maddeler uyarınca bir mahkemenin Anayasa Mahkemesine başvurabilmesi için elinde yöntemince açılmış ve mahkemenin görevine giren bir davanın bulunması, iptali talep edilen kuralın da o davada uygulanacak olması gerekir. Uygulanacak kural ise bakılmakta olan davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikteki kurallardır.

3. İtiraz başvurusunda bulunan Sayıştay Dairesi, 7489 sayılı 2024 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli K- Cetveli'nin "*III. FAZLA ÇALIŞMA ÜCRETİ*" başlıklı bölümünün "*(B) Aylık Maktu Fazla Çalışma Ücreti*" kısmının (1) numaralı açıklamasının birinci cümlesinin "*Belediyeler ile bunlara bağlı müstakil bütçeli kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlarda (iktisadi işletmeler hariç), görevlerinin niteliği gereği 657 sayılı Kanunda belirtilen çalışma süre ve saatlerine bağlı olmaksızın zabıta ve itfaiye hizmetlerinde fiilen çalışan personele (destek hizmeti yürüten personel hariç),...*" bölümünün "*destek hizmeti yürüten personel*" yönünden iptalini talep etmiştir.

4. Bakılmakta olan davanın konusunu Belediye İtfaiye Dairesi Başkanlığında destek hizmetlerini yürüten personele yapılan maktu fazla çalışma ücreti ödemesi oluşturmaktadır. Dolayısıyla itiraz konusu kuralda yer alan "*... ile bunlara bağlı müstakil bütçeli kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlarda (iktisadi işletmeler hariç),...*" ibaresi ile "*...zabıta...*" ibaresinin davada uygulanma imkânı bulunmamaktadır. Bu nedenle anılan ibarelere ilişkin başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddi gerekir.

5. Öte yandan kuralın kalan kısmı belediyelerde görev yapan zabıta ve itfaiye personeli bakımından ortak kural niteliğindedir. Bu itibarla bakılmakta olan davanın konusu gözetilerek söz konusu kısmın esasına ilişkin incelemenin "*...ve itfaiye...*" ibaresi ile sınırlı olarak yapılması gerekir.

6. Açıklanan nedenlerle 25/12/2023 tarihli ve 7489 sayılı 2024 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "*EK DERS, KONFERANS VE FAZLA ÇALIŞMA ÜCRETLERİ İLE DİĞER ÜCRET ÖDEMELERİNİN TUTARLARI*" başlıklı K- Cetveli'nin "*III. FAZLA ÇALIŞMA ÜCRETİ*" başlıklı bölümünün "*(B) Aylık Maktu Fazla Çalışma Ücreti*" kısmının

(1) numaralı açıklamasının birinci cümlesinin “*Belediyeler ile bunlara bağlı müstakil bütçeli kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlarda (iktisadi işletmeler hariç), görevlerinin niteliği gereği 657 sayılı Kanunda belirtilen çalışma süre ve saatlerine bağlı olmaksızın zabıta ve itfaiye hizmetlerinde fiilen çalışan personele (destek hizmeti yürüten personel hariç),...*” bölümünde yer alan;

A. “...ile bunlara bağlı müstakil bütçeli kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlarda (iktisadi işletmeler hariç)...” ve “...zabıta...” ibarelerinin itiraz başvurusunda bulunan Mahkemenin bakmakta olduğu davada uygulanma imkânı bulunmadığından bu ibarelere yönelik başvurunun Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle REDDİNE,

B. Kalan kısmının esasının incelenmesine, esasa ilişkin incelemenin anılan cümlede yer alan “...ve itfaiye...” ibaresi ile sınırlı olarak yapılmasına,

OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

7. Başvuru kararı ve ekleri, Raportör Burak FIRAT tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu kanun hükmü, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. İtirazın Gerekçesi

8. Başvuru kararında özetle; itfaiye teşkilatında fiilen çalışanlara maktu fazla çalışma ücreti ödenmesini düzenleyen kuralın kamu görevlilerinin mali haklarına ilişkin olduğundan teknik olarak bütçeyle ilgili bir hüküm olarak değerlendirilemeyeceği, öte yandan kuralla 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 52. maddesinin uygulama alanının daraltıldığı, bu durumun anılan maddenin değiştirilmesi sonucunu doğurduğu, Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihatlarına göre bütçe kanunlarıyla olağan kanunlarda değişiklik yapılamayacağı belirtilerek kuralın Anayasa’nın 161. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

C. Anayasa’ya Aykırılık Sorunu

9. Bütçe, genel olarak belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belgedir. Devlet, bir yıl süresince bütçe kanununda belirtilmesi koşuluyla harcama yapabilmekte ve gelir toplayabilmektedir.

10. Bütçe kanunları, bir devlette kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için öngörülen gelirlerin nasıl toplanacağına ve yönetileceğine, planlanan harcama ve yatırımlara ilişkin ilkelerin belirlendiği özel yasama işlemleridir. Bütçe kanunları yıllık olarak çıkarılmakta ve ilgili oldukları yıl boyunca uygulanmakta olup bütçe yılı tamamlandıktan sonra hükmünü yitirmektedir. Bütçe kanunlarının zamanında hazırlanamaması veya kabul edilememesi, kamu düzeni bakımından telafisi güç zararlara neden olabileceğinden

Anayasa'da bütçe kanunlarının hazırlanmaları, parlamentoda görüşülmeleri ve yayımlanmalarıyla ilgili olarak diğer kanunlardan farklı usuller benimsenmiştir.

11. Anayasa'nın 87. maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin (TBMM) görev ve yetkileri arasında *kanun koymak, değiştirmek ve kaldırmanın yanında bütçe kanun tekliflerini görüşmek ve kabul etmek* görev ve yetkisine ayrıca yer verilmiştir. Anayasa'nın 88. maddesinde kanunların TBMM'de teklif, görüşülme usul ve esasları düzenlenirken bütçe kanunlarının görüşülme usul ve esasları 161. maddede ayrıca belirtilmiştir. Bu maddeyle bütçe kanun tekliflerinin görüşülmesinde ayrı bir yöntem kabul edilmiş, Genel Kurulda üyelerin gider artırıcı veya gelir azaltıcı tekliflerde bulunmaları önlenmiş, Anayasa'nın 89. maddesinde de Cumhurbaşkanına bütçe kanunlarını bir daha görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme yetkisi tanınmamıştır.

12. Anayasa'nın anılan maddeleri gözetildiğinde anayasa koyucunun bütçe kanunlarına diğer kanunlara nazaran özel bir önem atfettiği anlaşılmaktadır. Anayasa'da birbirinden tamamen ayrı ve farklı olarak düzenlenen bu iki kanunlaştırma yönteminin doğal sonucu olarak olağan kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun bütçe kanunu ile düzenlenmesi mümkün olmadığı gibi mevcut kanun hükümlerinin bütçe kanunuyla değiştirilmesi veya kaldırılması da mümkün değildir.

13. Anayasa'nın 161. maddesinin ikinci fıkrasında "*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*" hükmü yer almaktadır. Anayasa Mahkemesinin yerleşik içtihatlarına göre *bütçe ile ilgili hükümler* kavramı, mali nitelikteki hükümleri değil kanun konusu olabilecek bir kuralı kapsamaması koşuluyla bütçenin uygulanmasıyla ilgili, uygulamayı kolaylaştırıcı ve açıklayıcı nitelikte hükümleri ifade etmektedir. Başka bir ifadeyle Anayasa'da bütçe kanunları ile diğer kanunların birbirinden ayrı ve farklı olarak düzenlenmesi karşısında, bir yandan *bütçeyle ilgili olmayan, diğer yandan da olağan kanun ile düzenlenmesi gereken bir konunun, bütçe kanunu ile düzenlenmesi, değiştirilmesi veya kaldırılması* mümkün değildir. Anayasa'nın 161. maddesinin getiriliş amacı, bütçe kanunlarında yıllık bütçe kavramı dışındaki konulara yer vermemek, böylece bütçe kanunlarını ilgisiz kurallardan uzak tutarak kendi yapısı içinde bütünleştirmektir (AYM, E.2009/10, K.2010/56, 1/4/2010; E.2015/7, K.2016/47, 26/5/2016, § 30; E.2017/61, K.2018/12, 14/2/2018, § 19; E.2019/23, K.2020/50, 24/9/2020, § 18).

14. İtiraz konusu kuralda, belediyelerde görevlerinin niteliği gereği 14/7/1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nda belirtilen çalışma süre ve saatlerine bağlı olmaksızın itfaiye hizmetlerinde fiilen çalışan personele (destek hizmeti yürüten personel hariç) belediye meclisi kararı ile tespit edilen tutarın, fazla çalışma ücreti olarak maktuen ödeneceği hükme bağlanmıştır. Buna göre belediyelerde itfaiye hizmetlerinde fiilen çalışanlara anılan Kanun'da belirtilen çalışma süre ve saatlerine bağlı olmaksızın fazla çalışma ücreti ödenecek, destek hizmeti yürütenlere ise bu ödeme yapılmayacaktır.

15. 5393 sayılı Kanun'un "*İtfaiye*" başlıklı 52. maddesinin ikinci fıkrasında ise itfaiye hizmetlerinin kesintisiz olarak yürütüleceği, itfaiye personelinin çalışma süresi ve saatlerinin 657 sayılı Kanun'da belirtilen çalışma süre ve saatlerine bağlı olmaksızın, hizmetin aksatılmadan yürütülmesini sağlayacak şekilde düzenleneceği ve belediye itfaiye teşkilatında fiilen çalışanlara fazla mesai ücreti olarak yılı bütçe kanununda belirlenen üst sınırı aşmamak kaydıyla belediye meclisi kararı ile tespit edilen maktu tutarın ödeneceği hüküm altına

alınmıştır. Söz konusu maddenin gerekçesinde de itfaiye hizmetlerinin kesintisiz olarak yürütülmesi ve bu çalışmalar için fazla mesai ücreti ödenmesinin öngörüldüğü ifade edilmiştir.

16. Bu bağlamda 5393 sayılı Kanun'un 52. maddesi, yılı bütçe kanununda belirlenen üst sınırı aşmamak kaydıyla belediye meclisi kararı ile tespit edilen maktu tutarın itfaiye teşkilatında fiilen çalışan personele fazla mesai ücreti olarak ödenmesini düzenlerken personelin destek hizmeti personeli olup olmadığı konusunda herhangi bir ayırım gözetmemiş, itfaiye teşkilatında fiilen çalışma koşulunun gerçekleşmesini söz konusu ödemenin yapılması için yeterli görmüştür. İtiraz konusu kuralda ise destek hizmeti yürüten personel hariç tutularak fazla mesai ücretinin itfaiye hizmetlerinde fiilen çalışan personele ödeneceği hükme bağlanmıştır.

17. Bu itibarla itiraz konusu kural, anılan maddenin ikinci fıkrasında düzenlenen fazla mesai ücreti ödemesi yapılacak personelin kapsamını daraltmak suretiyle kuralın uygulamasını değiştirmektedir.

18. Öte yandan Anayasa Mahkemesi yakın tarihli bir kararında Anayasa'nın 87. ve 161. maddelerinde ifadesini bulan, hazırlanması, parlamentoda görüşülmesi ve yayımlanması bakımından diğer kanunlardan farklı usuller benimsenen bütçe kanununun merkezi yönetim bütçe kanunu olduğunun açık olduğunu, bütçe kanununda yer alan bir hükmün, bütçe ile ilgili olduğunun kabul edilebilmesi için her şeyden önce bu hükmün merkezi yönetim bütçe kanunu kapsamındaki idare ve kurumların bütçelerine ilişkin olması gerektiğini belirtmiştir (AYM, E.2024/180, K.2025/241, 26/11/2025, § 15).

19. İtiraz konusu kural, belediyelerde görevlerinin niteliği gereği belirlenen personele belediye meclisince tespit edilen tutarın fazla çalışma ücreti olarak maktuen ödenmesini düzenlemekte olup söz konusu ödeme belediye bütçesinden yapılan bir ödeme olduğundan, kuralın merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki idare ve kurumların bütçelerine ilişkin bir düzenleme niteliğinde olduğu söylenemez.

20. Bu bağlamda itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 161. maddesi uyarınca bütçe ile ilgili bir hüküm olarak kabul edilebilmesi mümkün değildir. Dolayısıyla kural, Anayasa'nın 161. maddesinde yer alan "*Bütçe kanununa, bütçe ile ilgili hükümler dışında hiçbir hüküm konulamaz.*" hükmüyle bağdaşmamaktadır.

21. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 161. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

IV. HÜKÜM

25/12/2023 tarihli ve 7489 sayılı 2024 Yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanunu'na ekli "*EK DERS, KONFERANS VE FAZLA ÇALIŞMA ÜCRETLERİ İLE DİĞER ÜCRET ÖDEMELERİNİN TUTARLARI*" başlıklı K- Cetveli'nin "*III. Fazla Çalışma Ücreti*" başlıklı bölümünün "*(B) Aylık Maktu Fazla Çalışma Ücreti*" kısmının (1) numaralı açıklamasının birinci cümlesinde yer alan "...ve itfaiye..." ibaresinin "*destek hizmeti yürüten personel*" yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE 8/9/2026 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Kadir ÖZKAYA

Başkanvekili
Basri BAĞCI

Başkanvekili
İrfan FİDAN

Üye
Engin YILDIRIM

Üye
Rıdvan GÜLEÇ

Üye
Recai AKYEL

Üye
Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye
Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye
Kenan YAŞAR

Üye
Yılmaz AKÇİL

Üye
Ömer ÇINAR

Üye
Metin KIRATLI

Üye
Şaban KAZDAL