

6245 SAYILI HARCIRAH KANUNU VE UYGULAMASI ÜZERİNE BAZI HUKUKİ DEĞERLENDİRMELER

Yrd. Doç. Dr. Abdullah UZ*

ÖZET

Türk Hukukuna göre; 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kapsamında çalışan kamu görevlilerinin, görevleri gereği yaptıkları seyahatlerdeki harcamaları kamu idarelerince karşılanması gerekmektedir. Bu bağlamda harcırah, 6245 sayılı Harcırah Kanununda özel olarak düzenlenmiştir. Gerek 657 sayılı Kanun gerekse 6245 sayılı Kanun, kamu görevlilerinin, görevleri ile ilgili olarak yaptıkları harcamaların harcırah yoluyla karşılanmasının kamu idarelerinin bir görevi olduğunu açıkça düzenlemiştir. Yani, geçici veya sürekli görevlendirmeler nedeniyle yapılan harcamaların karşılanması idareler için yasal bir yükümlülüktür. Kamu idarelerinin harcırahla ilgili yükümlülüğü yasada açıkça düzenlenmiş olmakla birlikte, geçici ve sürekli görevlendirmelerdeki harcırahlarla ilgili çözülmesi gereken bazı sorunlar vardır. Bu bağlamda, biz bu makalede harcıraha ilişkin bazı önemli husularla ilgili hukuki değerlendirmeler yapmaya çalıştık.

ANAHTAR KELİMELER: Harcırah, Yolluk, 6245 sayılı Harcırah Kanunu, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu

SOME LEGAL ASSESSMENTS ON THE TRAWEL ALLOWANCE LAW NO 6245 AND ITS PRACTICE

ABSTRACT

According to Turkish Law when civil servants employed in the administrations within the scope of the Civil Servants Law No 657 make a travel in connection with his/her duty, their travel costs need to be compensate by Public Administration. In this regards allowance is regulated by the Trawel Allowance Law No 6245. Both the law No 657 and the Law No 6245 are clearly stated that compensation for trawel allowances of concerned civil servants is a duty for public administration. Namely compensate for allowances for temporary or permanent assignment is an obligation for administrative authorities. Although the responsibility of public administration about

* Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Hukuk Bilimleri A.B.D. (İdare Hukuku) Öğretim Üyesi

allowances is explicitly stated by law, there is some problems need to be resolved about allowances for temporary or permanent assignments and so on. In this regards, we try to make legal assessments on some significant allowance topics in this study.

KEYWORDS: Allowance, Travel Allowance Law No 6245, Civil Servants Law No 657

GİRİŞ

Kamu görevlileri ile idareler arasındaki hizmet ilişkileri, kural işlemlerle düzenlenmekte olup, bu tasarrufların dayandığı ilkeler, Anayasa'nın 123-129. maddelerinde gösterilmiştir. Kamu hizmetinin yürütülmesinde asli unsuru oluşturan ve statü hukukuna tabi olan kamu görevlileri ile ilgili olarak idare tarafından tesis edilen tek taraflı irade açıklamaları, çeşitli görünüm biçimleri içerisinde somutlaşmakta olup bu irade açıklamalarından bir tanesi de; atama işlemidir. Temel ve asli fonksiyonları kamu hizmetini yürütmek olan ve bir statü içerisinde görevlerini yerine getiren kamu görevlileri, kamu hizmetinin iyi işlemesi, idarenin fonksiyonlarını rasyonel ve verimli olarak yerine getirebilmesi için, ya kendi isteklerine dayalı olarak ya da re'sen, kanunlarda yer alan kurallar çerçevesinde, yetkili idari makamlarca buldukları yerden başka bir yere veya buldukları görevden başka bir göreve atanabilmektedirler. Atama işleminin de çeşitli görünüm biçimlerinde somutlaştığı, kamu görevine girişin kural olarak bir kadroyla ilişkilendirme ile başladığı, görev sırasındaki geçişlerin (yatay veya dikey) hep bir kadrodan diğerine geçiş biçiminde olduğu görülmektedir. Bu genel kuralın dışında, geçici görevlendirme, görevlendirme, vekaleten görevlendirme ve ikinci görev gibi işlemlerle asıl kadroda değişiklik sonucunu doğurmayan göreve yönelik değişikliklerde olmaktadır. İdarenin takdir yetkisi içerisinde re'sen kullanabileceği bir yetki durumunda olan atama işlemi, aynı zamanda kamu görevlisinin mevzuatın öngördüğü koşulların varlığı halinde talep edebileceği bir hak olarak da ifade edilebilir. Bu atamaya bağlı olarak da, yeni görev yerlerinde göreve başlayabilmek için bazı giderler yapmak zorunda kalmaktadırlar. İşte, kanun koyucu tarafından, atama işlemi sonucunda, görev yeri değişen kamu görevlisinin, maddi açıdan belli bir külfetle karşı karşıya kalması ve bu külfetin, kamu hizmetinin yürütülmesinden kaynaklanması nedeniyle ve kamuca karşılanması amacıyla, yasal düzenlemeler yapılmıştır.

Bu bağlamda kamu hizmetinin yürütülmesinden kaynaklanan bu külfetin kamu adına paylaşılması amacıyla "harcırah" müessesesi getirilmiş ve harcırah verilmesini gerektirecek durumlar ile harcırah verilecek kişiler harcırah kavramına yönelik temel hukuksal metin olan 6245 sayılı Harcırah Kanunu ile

bu Kanun kapsamı dışında kalan kurum ve kuruluşların kendi kuruluş yasalarında belirlenmiştir.

I. TANIMI ve HUKUKİ NİTELİĞİ

Tanım

6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 3. maddesinin (a) bendinde harcırah, bu Kanuna göre ödenmesi gereken yol masrafı, gündelik, aile masrafı ve yer değiştirme masrafından birini, birkaçını veya tamamını ifade eden bir kavram olarak tanımlanmıştır. Anayasa Mahkemesine göre de harcırah; *kamu personeline, geçici veya sürekli görevle görevlendirilmeleri durumunda yol parası, gündelik, aile masrafı, yer değiştirme gideri, kurs yevmiesi veya yol gideri olarak tazminat verilmesi biçimindeki ödemeleri ifade edecek biçimde tanımlanmaktadır. Yolluk ödemesi, kamu hizmetinin gerektirdiği durumlarda, bu hizmet için görevlendirilen kişilerin katlanacakları giderleri karşılamak üzere yapılan parasal nitelikli bir idari işlemdir. Yolluk, geçici veya sürekli görevlendirmelerde görevliler tarafından yapılan masrafın karşılığıdır. Başka bir deyişle, statü hukukunun düzenlediği ve her zaman kullanılabilen öznel ve kazanılmış bir hak olmayıp, gerektiğinde görevlendirilen kişilere, katlandıkları zorunlu giderlerin karşılığı olarak yapılan bir ödemedir. 6245 sayılı Kanuna göre yapılan ödemelerin tümü, yolluk (harcırah) tur.*¹

Şu halde; hukuksal metinlerden ve yargı kararlarından hareketle bir tanım yapılacak olursa harcırah; "devamlı veya geçici bir görevle bir yere gönderilen görevlilere, bu yere gidebilmelerine, orada yiyip içme ve konaklama gibi yapacakları diğer giderlere karşılık verilen para" olarak tanımlanabilir.² Daha genel bir ifade ile "harcırah"; bir kamu görevlisinin kamu hizmetinin yürütülmesi amacıyla katlanmak zorunda kaldığı mali külfete, kamunun aktif katılımını sağlayan bir hukuksal araç olarak tanımlanabilir.

Harcırahın Hukuki Niteliği

Bilindiği üzere; Anayasa'nın 128. maddesinin ikinci fıkrasında memurların ve diğer kamu görevlilerinin aylık ve ödenekleri ile diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceği hükme bağlanmıştır. Bu hükümden hareketle, memur ve hizmetliler bakımından harcırahın bir özlük hakkı olup olmadığı sorgulanabilir.

¹ Anayasa Mahkemesi'nin E:1988/12, K:1988/32 sayılı, 28.9.1988 günlü kararı (Anayasa Mahkemesi Karar Bilgi Bankası- www.anayasa.gov.tr/general/kararbilgibank.asp) (Vurgulama yazara aittir)

² Danıştay İkinci Dairesi, E.2004/7942, K. 2005/4297 Karar Tarihi : 23/12/2005 (Danıştay Bilgi Bankası Karar Erişim Sistemi- www.danistay.gov.tr/kerisim)

Anayasa Mahkemesi'ne göre;

*"6245 sayılı Yasa'ya göre yapılan ödemelerin tümü, yolluk (harcırah) tur. Görevin özelliğine, yolluğa hak kazanan kişinin durumuna göre, yolluk unsurlarından birinin veya birkaçının ödenmemesi, kimi durumlarda yolluk unsurlarının tek tek hesaplanması yönteminden ayrılarak kurs gündeliği, komple kamyon bedeli, abonman kartı gibi başka isimler altında belirli bir ödeme yapılması, ödemenin Yasa'ya göre yolluk niteliğini değiştirmemektedir. 49. madde ile gezici görevlilere tazminat adı ile yapılan ödeme de bu niteliktedir. Gezici görev tazminatının aylık bir bedel olma özelliği yoktur. 49. maddedeki aylık gezici görev tazminatı deyimi, bu ödemenin, özlük haklarından olan "aylıklar" gibi bir ödeme olduğunu değil, gezici görevin gerektirdiği giderin aydan aya verilmesini anlatmaktadır. Hangi isim altında verilirse verilsin, yolluk, periyodik biçimde değil, hizmet yapılmasına gerek duyulması ve hizmetin yapılması koşulu ile ödenmektedir. Bu nedenle yapılan ödemenin "aylık bir bedel" olarak kabulü olanaksızdır."*³

Ancak Harcırah Kanununa ilişkin olarak itiraz yoluna başvuran mahkemelerin⁴ gerekçelerinde "harcırahın, "kamu görevliliği" statüsünden doğan ve atama emri tebliğ edilince ödeme emri aranılmaksızın, saymanlıklarca derhal ödenmesi gereken, nakil işleminin gerekçesinden bağımsız olarak, kamu görevlisinin yer değiştirmesi sırasında doğan bir takım masraf ve giderlerin karşılanmasına yönelik, sosyal bir "özlük hakkı" niteliğinde olduğu, kamu görevliliği statüleri devam ettikçe, hiçbir kamu görevlisinin bu haktan mahrum bırakılmasının düşünülemeyeceği" ifadelerine yer verilmiş,⁵ Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu başvurularla ilgili kararında bu nitelendirmeye ilişkin herhangi bir değerlendirmede bulunulmamıştır. Hemen belirtmek gerekir ki, Anayasa mahkemesinin ilgili mahkemelerin Anayasa'ya aykırılık iddialarını yerinde bulmuş olması, harcıraha ilişkin "sosyal bir özlük hakkı" nitelendirmesini benimsediği anlamına gelmez. Zira Anayasa Mahkemesi söz konusu kararında, hukuki niteliğinden bağımsız olarak harcırahla ilgili düzenlemenin Anayasaya aykırılığı iddiasını ele almıştır.

³ Anayasa Mahkemesi, E:1988/12, K:1988/32 sayılı 28.9.1988 günlü karar, Anayasa Mahkemesi, E.2004/54 K.2005/24 sayılı 4.5.2005 günlü karar R. G. 26.11.2005 (Anayasa Mahkemesi Karar Bilgi Bankası-www.anayasa.gov.tr/general/kararbilgibank.asp)

⁴ 1- Gaziantep İdare Mahkemesi (Esas : 2004/54), 2- Van İdare Mahkemesi (Esas : 2004/33) 3- Ankara 10. İdare Mahkemesi (Esas : 2004/71), 4- Erzurum 1. İdare Mahkemesi (Esas : 2004/74), 5- Adana 2. İdare Mahkemesi (Esas : 2004/80), 6- İzmir 1. İdare Mahkemesi (Esas : 2004/111)

⁵ AYM, E. 2004/54, K. 2005/24, K.T. 4.5.2005 (Anayasa Mahkemesi Karar Bilgi Bankası-www.anayasa.gov.tr/general/kararbilgibank.asp)

Danıştay'ın bu konudaki yaklaşımına gelince; Ankara 5. İdare Mahkemesinin 31.3.2003 günlü, E:2002/292, K:2003/350 sayılı kararıyla; 4603 sayılı Kanununun 1/5. maddesinde; bu Kanuna tabi Bankalar hakkında 6245 sayılı Harcırah Kanununun uygulanmayacağı, 2. maddesinin 3. fıkrasında ise, Bankaların bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte mevcut personeli hakkında **aylık, özlük ve emeklilikleri yönünden** tabi oldukları mevzuatın uygulanmasına devam olunacağı, özel hukuk hükümlerine tabi personel için çıkartılan Harcırah Yönetmeliğinin özel hukuk hükümlerine tabi olarak istihdam edilmeyen davacıya uygulanmasının mümkün olmadığı, davacının hakkında da Harcırah Kanunu hükümlerinin uygulanması gerektiği gerekçesiyle dava reddedilmiş, davacı, 6245 sayılı Kanunun tüm Banka personeli hakkında uygulanamayacağını, 4603 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte mevcut personeli hakkında aylık, özlük ve emeklilikleri yönünden tabi oldukları mevzuatın uygulanacağına ilişkin bulunan 2/3. fıkrasının ise, harcırah konusunu kapsamadığını öne sürerek İdare Mahkemesi kararının temyizden incelenerek bozulmasını istemiş ancak Danıştay 5. Dairesince, Ankara 5. İdare Mahkemesi'nin verdiği karar ve dayandığı gerekçenin hukuk ve usule uygun olduğu, bozulmasını gerektirecek bir sebep de bulunmadığından temyiz isteminin reddi ile anılan kararın onanmasına oybirliğiyle karar verilmiştir.⁶ Görüldüğü üzere, İdare Mahkemesi ve Danıştay kararında harcırah, özlük kapsamında değerlendirilmiştir.

Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nin de, yolluk ve harcırahın özlük haklarından olduğu sonucuna götürecekararları mevcuttur.⁷ AYİM'e göre; *"1602 sayılı Kanunun 34 ncu maddesi askeri kişilerin özlük işleri konusunda AYİM'de dava açılması gerektiği hükmünü amirdir. Aynı Kanunun AYİM'de Dairelerin görevlerini düzenleyen 22 nci maddesinde ise dava konuları tadadi olarak sayılmak suretiyle belirtilmektedir. Bunlardan doğrudan özlük işlerine müteallik olan aylık ve yolluklara ilişkin iptal ve tam yargı davalarının AYİM'de görüleceği hükmü düzenlemiştir. Görüldüğü üzere harcırah kavramı içerisinde mütalaa olunan "yolluklar" la ilgili AYİM'in görevli bulunduğu açıkça Kanunda belirtilmiştir. Buna bağlı olarak harcırah kavramı içerisinde tanımlanan yer değiştirme masrafı yada yolluğundan kaynaklanan asker*

⁶ Beşinci Daire, E.2003/5691, K.2004/227, K2003, K.T. 30.01.2004 (Danıştay Bilgi Bankası Karar Erişim Sistemi- www.danistay.gov.tr/kerisim)

⁷ AYİM.1.D. E. 92/231006, K.T. 21.05.1992, Dergi No:7; AYİM.1.D. E.1996/10 K.1996/634 K.T. 02.07.1996 Dergi No:11

kişilerin açmış oldukları idari davaların da AYİM'in görevine girdiği açıkça anlaşılmaktadır.”⁸

Sayıştay’a göre ise; belli bir hizmetin görülmesi amacıyla yapılan masraf karşılığı olan harcırahın bu niteliği itibariyle özlük hakları meyanında düşünülmesi mümkün değildir.⁹

Yukarıda da açıkça görüldüğü üzere, yargı kararlarında¹⁰ harcırahın hukuksal nitelendirmesi üzerinde bir uzlaşma yoktur. Doktrinde ise, konuya ilişkin ayrıntılı bir incelemenin olmadığı gözlenmektedir. Yapılacak hukuki nitelendirmenin ne gibi bir anlam ve önemi haiz olduğu konusuna gelince, eğer harcırahın bir özlük hakkı olduğu sonucuna ulaşılabilecek olursa, Anayasanın 128. maddesinde yer alan güvenceler harcırah bakımından da geçerli olacaktır.

II. HARCIRAH KANUNUNA TABİ KAMU İDARELERİ

Harcırah Kanununa tabi kamu idareleri, söz konusu Kanunun 1. maddesinde sayma yoluyla belirtilmiş olup buna göre; *umumi muvazeneye dahil dairelerle mülhak ve hususi bütçeli idareler (Köy bütçeleri hariç) ve bunlara bağlı sabit ve mütedavil sermayeli müesseseler; hususi kanunlarla kurulmuş banka ve teşekküller ile söz konusu daire, idare, banka, teşekkül ve müesseselerin sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları teşekkül ve müesseseler* tarafından ödenecek harcırah bu kanun hükümlerine tabidir.

Görüldüğü gibi Kanunun ilgili düzenlemesi, 2005 yılı başından itibaren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 1050 sayılı Kanuna paralel bir şekilde vazedilmiştir. Bilindiği gibi 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununda bütçe türleri; 1- Genel Bütçe, 2- Katma Bütçe, 3- Özel Bütçe ve bunlara bağlı döner sermaye bütçesi, şeklinde düzenlenmiş ve söz konusu Kanunda öngörülmemiş olmasına rağmen uygulamada fon bütçeleri de tesis edilmişti. Ancak 5018 sayılı Kanunla birlikte, bütçe türleri uluslararası standartlara uygun olarak yeniden tanımlanmış ve sınıflandırılmış olup,¹¹ bu çerçevede katma bütçe kaldırılmış ve bu kapsamda

⁸ Karar Dairesi:AYİM 3.D. Karar Tarihi:21.12.2004 Karar No: E.2004/44 Karar No: K.2004/1872 Dergi No:20

⁹ Temyiz Kurulu Kararı, Kararın Numarası : 25703, Kararın Tarihi : 27.05.2002 (www.sayistay.gov.tr)

¹⁰ Sayıştay’ın bir yargı mercii olup olmadığı konusunda ayrıntılı bir çalışma için bkz. UZ, Abdullah (2005), “Hesapları Kesin Hükme Bağlamakla Görevli Sayıştay’ın Yargısal Kimliği” **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi** 80. Yıl Armağanı, Yıl: 2005, S. 4

¹¹ 5018 sayılı Kanunun 12. maddesine göre genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçeleri; merkezî yönetim bütçesi, sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve mahallî idareler bütçelerinden oluşur. Kanuna göre merkezî yönetim bütçesi, bu

yer alan kamu idareleri idari ve malî statüsüne göre genel bütçeli ya da özel bütçeli idare haline getirilmiştir. Böylece 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile getirilen düzenleme ile bütçe türleri; 1- Merkezi yönetim bütçesi, 2- Sosyal güvenlik kurumları bütçeleri ve 3- Mahalli idareler bütçeleri olarak düzenlenmiş ve kamu idarelerince bunlar dışında herhangi bir ad altında bütçe oluşturulamayacağı hükme bağlanmıştır. Kanunda yapılan bu düzenleme ile; katma bütçeler ve fonlar kaldırılmış, 11.12.2007 tarihine kadar da döner sermaye bütçelerinin kaldırılması öngörülmüştür. Dolayısıyla; 6245 sayılı Kanunun hangi idareleri kapsadığı konusundaki değerlendirmenin 5018 sayılı Kanun hükümleri de dikkate alınarak yapılması gerekir.¹²

Genel Bütçeye Dahil Daireler

5018 sayılı Kanuna ekli (I) Sayılı Cetvelde, genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri sayma yoluyla belirtilmiş olup söz konusu idareler aksine bir açık düzenleme getirilmediği sürece 6245 sayılı Kanunun kapsamı içerisinde dir.

Katma Bütçeli İdareler

Yukarıda da değinildiği üzere 5018 sayılı Kanun, bütçe türleri arasında katma bütçeye yer vermemiş, 1050 sayılı Kanundaki düzenleniş biçimiyle katma bütçeli idareler, 5018 sayılı Kanunda belirtilen bütçe türleri içerisinde dağıtılmış ve böylece katma bütçe türü kaldırılmıştır. Şu halde 6245 sayılı Kanunun kapsama ilişkin düzenlemesinde yer alan Katma Bütçeli İdareler ifadesine karşılık gelecek bir bütçe türü kalmamıştır. Ancak katma bütçe türüne 5018 sayılı Kanunda yer verilmemiş olmakla birlikte, 1050 sayılı Kanun döneminde katma bütçeli idareler arasında bulunan kurumların aksi bir düzenleme getirilmediği sürece 6245 sayılı Kanun kapsamında olduğu söylenebilir.

Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idarelerinin bütçelerinden oluşur. Genel bütçe, Devlet tüzel kişiliğine dahil olan ve bu Kanuna ekli (I) sayılı cetvelde yer alan kamu idarelerinin bütçesidir. Özel bütçe, bir bakanlığa bağlı veya ilgili olarak belirli bir kamu hizmetini yürütmek üzere kurulan, gelir tahsis edilen, bu gelirlerden harcama yapma yetkisi verilen, kuruluş ve çalışma esasları özel kanunla düzenlenen ve bu Kanuna ekli (II) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir. Düzenleyici ve denetleyici kurum bütçesi, özel kanunlarla kurul, kurum veya üst kurul şeklinde teşkilatlanmış ve bu Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan her bir düzenleyici ve denetleyici kurumun bütçesidir. Sosyal güvenlik kurumu bütçesi, sosyal güvenlik hizmeti sunmak üzere, kanunla kurulan ve bu Kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan her bir kamu idaresinin bütçesidir. Mahallî idare bütçesi, mahallî idare kapsamındaki kamu idarelerinin bütçesidir.

¹² Bu arada 29.10.2005 tarihli Anayasa değişikliği ile, 5018 sayılı Kanunda benimsenen bütçe anlayışına paralel düzenlemeler Anayasada yerini almıştır.

Özel İdareler ve Belediyeler

6245 sayılı Kanun mahalli idareler bakımından sadece özel idare ve belediye kavramına yer vermiş, bir mahalli idare olmasına rağmen köy tüzel kişiliğini kapsama dahil etmemiştir.

Sabit ve Döner Sermayeli Kuruluşlar

Bu kategoriye sadece genel ve katma bütçeli idareler ile özel idare ve belediyelere bağlı sabit ve döner sermayeli kuruluşlar girmektedir. Buna göre, tüzel kişiliği olup olmadığına bakılmaksızın döner sermayeli kuruluşlar 6245 sayılı Kanun kapsamında bulunmaktadır. Ancak yukarıda da değinildiği üzere 5018 sayılı Kanunla 11.12.2007 tarihine kadar döner sermaye bütçelerinin kaldırılması öngörülmüştür.

Kamu İktisadi Teşebbüsleri (Kamu İktisadi Kuruluşları ve İktisadi Devlet Teşekkülleri)

Teşebbüs ve işletme tanımlarına 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararnamede yer verilmiş olup, buna göre; “Teşebbüs”, iktisadi devlet teşekkülü ile kamu iktisadi kuruluşunun ortak adı, “İktisadi Devlet Teşekkülü”, sermayesinin tamamı Devlete ait, iktisadi alanda ticari esaslara göre faaliyet göstermek amacıyla kurulan kamu iktisadi teşebbüsü, “Kamu İktisadi Kuruluşu”, sermayesinin tamamı Devlete ait olan ve tekel niteliğindeki mallar ile temel mal ve hizmet üretmek ve pazarlamak üzere kurulan kamu hizmeti niteliği ağır basan kamu iktisadi teşebbüsü olarak tanımlanmıştır.

İdarelerin Sermayesinin Yarısından Fazlasına Sahip Buldukları Teşekkül ve Müesseseler

Söz konusu düzenleme uyarınca; İktisadi Devlet Teşekkülleri ve Kamu İktisadi Kuruluşlarının veya bağlı ortaklıkların sermayelerinin %26-50 sine sahip buldukları anonim şirketlerdeki hisselerini ifade eden ve kamu sermayesi katılmakla birlikte kamu kurumu sayılması mümkün olmayan¹³ “kamu iştirakleri” 6245 sayılı Kanun kapsamında değildir. Öte yandan 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararnamede tanımlandığı şekliyle “Müessese”, sermayesinin tamamı bir iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olup, ona bağlı işletme veya işletmeler topluluğunu ifade ettiğine göre, teknik anlamda “müessese”den bahsedilebilmesi için sermayesinin tamamı bir iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olması gerekir. Yani sermaye unsuru yönünden idarelerin sermayesinin yarısından fazlasına sahip bulunması koşulu, müesseselerde ancak sermayenin tümüyle kamuya ait olması şeklinde

¹³ GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, Ankara 2002 s. 465

gerçekleşebilir. Dolayısıyla madde metninde teknik anlamda “müessese” yerine, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası bir iktisadi devlet teşekkülüne veya kamu iktisadi kuruluşuna ait olan “bağlı ortaklıklar” a yer verilmesi daha doğru olacağı gibi, sermaye oranının bu şekilde belirlenmesinde güdülen amaca da uygun bir düzenleme yapılmış olurdu.

Diğer taraftan; yarıdan fazla sermaye unsurunu karşılama bile 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararnamede müesseselerin ve bağlı ortaklıkların mal ve hizmet üreten fabrika ve diğer birimleri olarak tanımlanmış “İşletme” ve Borçlar Kanununun 520. maddesinde iki veya daha çok kimsenin emeklerini ve mallarını ortak bir amaca erişmek için birleştirmeleri olarak tanımlanmıştır “Şirket”ler ise 6245 sayılı Kanun kapsamında değerlendirilemez.¹⁴

¹⁴ Danıştay 1. Dairesi; Belediyelerin, sermayelerinin yarısından fazlasına katılması suretiyle kurulan şirketlerde çalışanların yollukları bakımından 6245 sayılı Kanun kapsamında olmadıkları yönünde görüş bildirmiştir. Birinci Daire’ye göre; 6245 sayılı Harcırah Kanununun 1 inci maddesinde, genel bütçeye dahil dairelerle katma ve özel bütçeli idareler (Köy bütçeleri hariç) ve bunlara bağlı sabit ve döner sermayeli kurumlar ile bunların sermayesinin yarısından fazlasına sahip buldukları kurum ve kuruluşlar tarafından ödenecek yollukların 6245 sayılı Kanuna göre belirleneceği öngörülmüştür. Bu hükümlere göre, belediyelerce sermayesinin yarısından fazlasına katılmak suretiyle kurulan teşekkül ve kurumlarda çalışan memurların, yolluklarının 6245 sayılı Harcırah Kanununa göre belirleneceği kuşkusuzdur. Oysa istem yazısında sözü edilen, belediyelerce sermayelerinin yarısından fazlasına katılmak suretiyle kurulan şirketler, özel hukuk hükümlerine göre oluşturulan ve dolayısıyla sözü edilen maddelerde öngörülen teşekkül veya kurum (müessese) olarak nitelendirilmesi olanağı bulunmayan özel hukuk tüzelkişileridir. Bu nedenle de, tüm faaliyetleri ile çalışanlarının aylık ve yolluklarının belirlenmesi bakımından özel hukuk hükümleri kapsamındadırlar. Bu durum karşısında, belediyelerce sermayelerinin yarısından fazlasına katılmak suretiyle kurulan şirketlerde çalışanların yollukları bakımından 6245 sayılı Kanun kapsamında olmadıkları sonucuna ulaşılmıştır. Birinci Daire, E.1998/209, K.1998/290, K.T. 02.11.1998, D.D. SAYI:99. (Danıştay Bilgi Bankası Karar Erişim Sistemi- www.danistay.gov.tr/kerisim). Yine Birinci Daire’ye göre; sermayeleri birden fazla kuruluşa ait ve toplam kamu payı oranı %50’den fazla olan iştirak statüsündeki şirketler de, özel hukuk hükümlerine göre kurulmuş ve özel bir düzenleme ile sermayelerinin yarıdan fazlası kamuya geçmiş şirketlerdir. Bu şirketlerin sermayelerinin yarıdan fazlasının kamuya geçmesi durumu, açık bir düzenleme olmadıkça, personelinin başlangıçtan bu yana gelen statülerinde bir değişikliğe neden olamaz. Bu sebeple, bu iştirakler personeli hakkında da harcırah yönünden toplu sözleşme hükümlerinin uygulanması gerekmektedir. Bkz. Danıştay Birinci Daire,

6245 sayılı Kanunun kapsama ilişkin düzenlemesi, 5018 sayılı Kanunda benimsenen bütçe türleri esas alınarak bu şekilde yorumlanabilir. Ancak 5018 sayılı Kanunun, 6245 sayılı Kanun bakımından önemli olduğunu düşündüğüm bir düzenlemesi daha vardır. 5018 sayılı Kanun başta 1050 sayılı Kanun olmak üzere bir kısım mevzuatı yürürlükten kaldırmıştır. Buna ilişkin düzenleme 5018 sayılı Kanunun 81. maddesinde yer almakta olup, söz konusu maddenin (c) bendinde bu Kanun kapsamındaki kamu idarelerine ilişkin olarak, diğer kanunlarla 6245 sayılı Harcırah Kanununa tâbi olunmadığına dair istisna veya muafiyet getiren hükümlerin yürürlükten kaldırıldığı belirtilmiştir. Böylece 6245 sayılı Kanuna tabi olunmadığına ilişkin diğer kanunlarla getirilen düzenlemelerden 5018 sayılı Kanun kapsamında yer alanlara yönelik olanlar yürürlükten kaldırılmıştır. Burada 5018 sayılı Kanunun kapsamına hangi idarelerin girdiği konusu önem kazanmaktadır. Zira yukarıda bahsi geçen 81/c düzenlemesi, sadece 5018 sayılı Kanun kapsamındaki idarelere ilişkin muafiyet ve istisnalara son vermiştir.

5018 sayılı Kanunun kapsamına, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri, sosyal güvenlik kurumları ve mahallî idarelerden oluşan genel yönetim kapsamındaki kamu idareleri girmektedir. Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri; 5018 sayılı Kanuna ekli (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerde yer alan kamu idareleri; düzenleyici ve denetleyici kurumlar, Kanuna ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumları; sosyal güvenlik kurumları, aynı Kanuna ekli (IV) sayılı cetvelde yer alan kamu kurumları; mahallî idareler ise, yetkileri belirli bir coğrafi alan ve hizmetlerle sınırlı olarak kamusal faaliyet gösteren belediye, il özel idaresi ile bunlara bağlı¹⁵ veya bunların kurdukları veya üye oldukları birlik ve idareleri ifade edecek şekilde tanımlanmıştır. İlgili cetveler ve içerdiği idareler aşağıdaki gibidir¹⁶:

- **(I) Sayılı Cetvel-Genel Bütçe Kapsamındaki Kamu İdareleri:** *Türkiye Büyük Millet Meclisi, Cumhurbaşkanlığı, Başbakanlık, Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Sayıştay, Uyuşmazlık Mahkemesi, Yüksek Seçim Kurulu, Adalet Bakanlığı, Millî Savunma Bakanlığı, İçişleri Bakanlığı, Dışişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Millî Eğitim Bakanlığı, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı,*

E.1994/46, K.1994/57, K.T.04.04.1994 (Danıştay Bilgi Bankası Karar Erişim Sistemi- www.danistay.gov.tr/kerisim)

¹⁵ Bağlı idare; belediyelere bağlı, kanunla kurulan, ayrı bütçeli ve kamu tüzel kişiliğini haiz su ve kanalizasyon, otobüs, ulaştırma ve benzeri hizmetleri yürüten idareleri ifade eder.

¹⁶ Söz konusu listenin, bu makalenin yayım aşaması ve sonrasında değiştirilmiş olabileceği hususu okuyucu tarafından dikkate alınmalıdır.

Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı, Çevre ve Orman Bakanlığı, Millî Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Millî İstihbarat Teşkilâtı Müsteşarlığı, Jandarma Genel Komutanlığı, Sahil Güvenlik Komutanlığı, Emniyet Genel Müdürlüğü, Diyanet İşleri Başkanlığı, Devlet Planlama Teşkilâtı Müsteşarlığı, Hazine Müsteşarlığı, Dış Ticaret Müsteşarlığı, Gümrük Müsteşarlığı, Denizcilik Müsteşarlığı, Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu, Devlet Personel Başkanlığı, Özürlüler İdaresi Başkanlığı, Türkiye İstatistik Kurumu, Gelir İdaresi Başkanlığı, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü, Karayolları Genel Müdürlüğü, Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü, Devlet Meteoroloji İşleri Genel Müdürlüğü, Tarım Reformu Genel Müdürlüğü, Orman Genel Müdürlüğü, Petrol İşleri Genel Müdürlüğü, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü, Aile Araştırma Kurumu Başkanlığı, Kadının Statüsü Genel Müdürlüğü, Sosyal Güvenlik Kurumu Başkanlığı, Basın-Yayın ve Enformasyon Genel Müdürlüğü, Darphane ve Damga Matbaası Genel Müdürlüğü

- **(II) Sayılı Cetvel-Özel Bütçeli İdareler:** *Yükseköğretim Kurulu, (Vakıf Üniversiteleri hariç) Üniversiteler, Yüksek Teknoloji Enstitüleri, Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu Başkanlığı, Atatürk Araştırma Merkezi, Atatürk Kültür Merkezi, Türk Dil Kurumu Başkanlığı, Türk Tarih Kurumu Başkanlığı, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü, Türkiye Bilimsel ve Teknik Araştırma Kurumu, Türkiye Bilimler Akademisi Başkanlığı, Türkiye Adalet Akademisi Başkanlığı, Avrupa Birliği Eğitim ve Gençlik Programları Merkezi Başkanlığı, Yakın ve Ortadoğu Çalışma Eğitim Merkezi, Yükseköğrenim Kredi ve Yurtlar Kurumu Genel Müdürlüğü, Gençlik ve Spor Genel Müdürlüğü, Devlet Tiyatroları Genel Müdürlüğü, Devlet Opera ve Balesi Genel Müdürlüğü, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü, Vakıflar Genel Müdürlüğü, Hudut ve Sahiller Sağlık Genel Müdürlüğü, Elektrik İşleri Etüd İdaresi Genel Müdürlüğü, Maden Tetkik ve Arama Genel Müdürlüğü, Sivil Havacılık Genel Müdürlüğü, Türk Akreditasyon Kurumu, Türk Standartları Enstitüsü, Millî Produktivite Merkezi, Türk Patent Enstitüsü, Ulusal Bor Araştırma Enstitüsü, Türkiye Atom Enerjisi Kurumu, Küçük ve Orta Ölçekli Sanayi Geliştirme ve Destekleme İdaresi Başkanlığı, İhracatı Geliştirme Etüt Merkezi, Türk İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı, Özel Çevre Koruma Kurumu Başkanlığı, GAP Bölge Kalkınma İdaresi, Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, Ceza ve İnfaz Kurumları ile Tutukevleri İş Yurtları Kurumu*
- **(III) Sayılı Cetvel-Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar:** *Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, Telekomünikasyon Kurumu, Sermaye Piyasası Kurulu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme*

Kurulu, Kamu İhale Kurumu, Rekabet Kurumu, Tütün, Tütün Mamulleri ve Alkollü İçkiler Piyasası Düzenleme Kurumu

- **(IV) Sayılı Cetvel-Sosyal Güvenlik Kurumları:** *T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü, Sosyal Sigortalar Kurumu, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu, Türkiye İş Kurumu*

Yine aynı Kanunun geçici 13. maddesi ile de; 5018 sayılı Kanunun yayımı tarihinden sonra kurulacak kamu idarelerinin kuruluş kanunlarında belirlenmemesi durumunda kuruluş bütçesinin ekli cetvellerden hangisine dahil olacağı Maliye Bakanlığınca belirleneceği hükme bağlanmıştır.

Ancak 5018 sayılı Kanun; düzenleyici ve denetleyici kurumların, bu Kanunun sadece 3, 7, 8, 12, 15, 17, 18, 19, 25, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 68, 76 ve 78 inci maddelerine tâbi olduğu hükmünü içermektedir. Acaba bu düzenleme 81. maddenin (c) bendinin düzenleyici ve denetleyici kurumlar için geçerli olmadığı sonucuna bizi götürebilir mi? Kanımızca söz konusu kurumların Kanunun sadece belli hükümlerine tabi olması, kapsam bakımından bir sorun teşkil etmemesi gerekir. Nitekim kapsama ilişkin madde metni lafzi yoruma tabi tutulacak olursa, düzenleyici ve denetleyici kurumların merkezi yönetim kapsamındaki idareler arasında yer aldığı, bu idarelerin ise 5018 sayılı Kanun kapsamında olduğunun şüpheye yer vermeyecek kadar açık olduğu sonucu çıkacaktır. Yani düzenleyici ve denetleyici kurumlar, 5018 sayılı Kanunun kapsamında iseler-ki öyle olduğu Kanunun 2. maddesinde açıkça düzenlenmiştir- 81. maddenin (c) bendi bunlar için de geçerli olmalıdır. Ancak maddenin kaleme alınış şeklinin sorunlu olduğu gözlenmektedir. Nitekim; 5018 sayılı Kanunun genel gerekçesinde; düzenleyici ve denetleyici kurumların, Kanunda sayılan sınırlı sayıdaki maddeye tâbi olmakla birlikte genel olarak Kanun kapsamı dışında tutulduğu belirtilmiş, kapsama ilişkin 2. madde gerekçesinde ise; Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ile kamu iktisadî teşebbüsleri ve kamuya ait şirketlerin Kanun kapsamı dışında tutulduğu; malî özerkliklerinin korunması amacıyla düzenleyici ve denetleyici kurumların ise Kanunun sadece belirli maddelerine tâbi olmalarının hükme bağlandığı ifade edilmiştir. Bununla birlikte; 2. maddede yer alan “*düzenleyici ve denetleyici kurumlar, bu Kanunun sadece 3, 7, 8, 12, 15, 17, 18, 19, 25, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 68, 76 ve 78 inci maddelerine tâbidir.*” hükmü, *düzenleyici ve denetleyici kurumların da kapsama dahil olduğu, ancak bu kurumlar için 5018 sayılı Kanunun sadece belli hükümlerinin uygulanabileceği yorumuna götürecektir nitelikte kaleme alınmıştır.* Halbuki, düzenleyici ve denetleyici kurumlara kapsam içinde yer verilmeseydi, 5018 sayılı Kanunun 3, 7, 8, 12, 15, 17, 18, 19, 25, 42, 43, 44, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 68, 76 ve 78 inci maddelerinin düzenleyici ve denetleyici kurumlara da uygulanacağı hükme bağlansaydı, gerekçe ile madde metni arasındaki uyum sağlanmış olurdu. Şu halde, madde metninin aksine bir yoruma da izin verecek şekilde yanıltıcı bir

biçimde kaleme alındığını kabul etmekle birlikte, kanun koyucunun gerekçede yer alan amacı dikkate alınarak yapılacak bir amaçsal yorum sonucunda, 5018 sayılı Kanununun 81. maddesinin (c) bendinin düzenleyici ve denetleyici kurumlar bakımından geçerli olmadığı kanısındayız. Yani bu kurumlar, ilgili kanunlarında aksine bir düzenleme yoksa 6245 sayılı Harcırah Kanunu hükümlerine tabi olmayacaktır.

Diğer taraftan; 6245 sayılı Kanunun kapsamına dahil edilmemekle birlikte özel düzenlemelerinde Harcırah Kanununa atıf yaparak bu Kanun hükümlerinin esas alınacağı yönünde hükümler bulunan kurumlar da Harcırah Kanununa tabi olacaktır.¹⁷

¹⁷ Kapsama ilişkin olarak verilmiş bir Danıştay kararı konunun yanlış anlaşıldığı izlenimi uyandırmaktadır. Söz konusu kararında Danıştay; "...davacı, herne kadar, Kanununun 4.maddesinin 1. fıkrası kapsamında bulunmakta ve Devlet Hastanesinde doktor olarak çalışmakta ise de, 1986 yılı hac seferinde geçici olarak görevlendirilmesi nedeniyle kendisine yapılacak yolluk ödenmesinin bu kanununun 1. maddesinde sayılan kurum ve kuruluşlardan birisi "tarafından" yani Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı tarafından değil Türkiye Diyanet Vakfınca yapılacak olması ve esasen dosyadaki belgelere göre sözkonusu yolluğun adı geçen Vakıf tarafından ödenmiş bulunması karşısında olayda 6245 sayılı Harcırah kanunu hükümlerinin uygulanmasını gerektirecek bir durum bulunmamaktadır. Bir başka anlatımla, yolluğu ödeyen kuruluşun 6245 sayılı yasanın 1. maddesi kapsamında bulunmaması nedeniyle, yapılacak ödemenin miktarının da bu yasa hükümlerine göre hesaplanması söz konusu değildir." sonucuna ulaşmıştır. Beşinci Daire, E.1986/1938, K.1988/2866, K.T. 06.12.1988 DAN-DER; SAYI:74-75. Ancak bahse konu karara karşı oy kullanan üyelerce de vurgulandığı üzere (KARŞI OY(1): 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 177.maddesinde, bu kanun kapsamındaki memurlardan, bir görevin yapılması için sürekli veya geçici olarak görev yerinden ayrılanların yol giderleri ile gündeliklerinin, yolluklar hakkındaki özel kanun hükümlerine göre ödeneceği belirtilmiş, 6245 sayılı Harcırah Kanununun 4.maddesinde Harcırah Kanunu kapsamındaki kurumlarda çalışan memur ve hizmetlilere ... bu kanunda belirtilen hallerde harcırah verileceği açıklanmış, 14. maddesinde de, 1. maddede yazılı kurumlara ait bir görevin yapılması amacıyla yurt içi veya yurt dışında başka bir yere gönderilenlere bu Kanun Hükümlerine göre harcırah verileceği kurala bağlanmıştır. Olayda, davacı Sağlık Bakanlığı Kuruluşunda görevli doktor (memur) olup, kurumca sağlık hizmeti için yurt dışında geçici olarak görevlendirildiğine göre harcırahın kimin tarafından ödeneceğine bakılmaksızın en az harcırah kanunundaki miktar düzeyinde harcırahın kendisine ödenmesine karar verilmesi gerekeceği görüşüyle çoğunluk kararına bu yönden karşıyım. KARŞI OY(2): Her yıl yüz bine yakın Türk vatandaşının Hac amacıyla ziyaret ettiği Suudi Arabistandaki iklim ve

III. HARCIRAH ALABİLECEK KİŞİLER

Harcırah Kanunu'nun 4. maddesinde harcırah verilecek kimseler sayma yoluyla belirtilmiştir. Buna göre;

- *6245 sayılı Kanun kapsamına giren kurumlarda çalışan memur ve hizmetliler ile aile fertlerine ve aynı kurumlarda fahri olarak çalışanlara;*
- *Memur veya hizmetli olmamakla beraber 6245 sayılı Kanununun 1. maddesinde sayılan kurumlarca geçici bir vazife ile görevlendirilenlere;*
- *Kadrosuzluk dolayısıyla açıkta kalan memurlara ve bunların aile fertlerine;*
- *Hizmetlilerden cezaen olmamak üzere vazifelerine son verilenlere ve bunların aile fertlerine;*
- *Memur veya hizmetlinin vefatında aile fertlerine, çocuklara refakat ettirilecek memur ve hizmetlilere;*
- *Hükümlü, tutuklu veya gözetim altında bulunduranların sevkinde ya da refakatle görevlendirilen erbaş ve erlere;*
- *Milli ve resmi spor temasları dolayısıyla seyahat edecek sporcu ve idarecilere;*
- *Birlik halinde yabancı memleketlere gönderilecek Türk Silahlı Kuvvetleri mensuplarına ve bunların Türkiye'de bırakacakları aile fertlerine;*
- *Aile ile birlikte oturulması yasak edilen bölgelerdeki askeri şahısların aile fertlerine;*

sağlık şartları dikkate alınarak gerek bunların ve taşıyabilecekleri hastalıklar yönünden toplumumuzun korunması Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının görevleri cümlesindedir. Bu amaçla bakanlık Kızılay'la birlikte oluşturduğu sağlık ekiplerini Hac kafileleriyle birlikte Suudi Arabistan'a göndermekte, bu ekiplerde sağlık personeli görevlendirmektedir. Dava konusu uyuşmazlık görevlendirilen personele ödenecek yolluklardan doğmaktadır. Harcırah Kanununun 14. maddesi kanunun 1. maddesinde yazılı kurumlara ait bir vazifenin ifası maksadıyla geçici olarak yurt içinde ve yurt dışında başka bir yere gönderilenlere geçici görev yolluğu, yol masrafı ve yevmiye verileceğini öngörmektedir. Binaenaleyh Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı kendi görevlerine dahil bir vazifenin ifası amacıyla görevlendirdiği tabip ve diğer Sağlık Personeline Harcırah Kanununun 34. maddesine göre Bakanlar Kurulunca her yıl belirlenmiş bulunan yurt dışı harcırahını ödemekle yükümlüdür. Hac seferleriyle ilgili çalışmalarda paraya ilişkin işlemlerin Vakıfca yürütülmesi Kanununun bu hükmünün uygulanmayacağı sonucunu doğurmaz. Bu nedenle çoğunluğun kararının bu bölümüne katılmıyorum.) harcırah konusunda görevlendirmeyi yapan kurumun esas alınması gerekirdi.

- *Bu Kanunda belirtilen özel hallerde askeri öğrenciler ile erbaş ve erlere*

harcırah verilir.

Kanun Kapsamına Giren Kurumlarda Çalışan Memur ve Hizmetliler İle Aile Fertleri

6245 sayılı Kanun, harcırah alabilecek kamu görevlilerini memur ve hizmetli olarak gruplandırmıştır. Kanunun 3. maddesinde yer verilen tanıma göre “memur”, yardımcı hizmetler sınıfına dahil personel hariç personel kanunları hükümlerine göre aylık alan kimseleri ifade etmektedir.

Görüldüğü gibi bu tanım, 657 sayılı Devlet Memurları Kanununda belirtilen memur tanımını tam olarak karşılamamaktadır. Zira 657 sayılı Kanunun 36. maddesinde memurların sınıfları belirlenmiş olup, yardımcı hizmetler sınıfı kurumlarda her türlü yazı ve dosya dağıtmak ve toplamak, müracaat sahiplerini karşılamak ve yol göstermek; hizmet yerlerini temizleme, aydınlatma ve ısıtma işlerinde çalışmak veya basit iklim rasatlarını yapmak; ilaçlama yapmak veya yaptırmak veya tedavi kurumlarında hastaların ve hastanelerin temizliği ve basit bakımı ile ilgili hizmetleri yapmak veya kurumlarda, çarşı ve mahallelerde koruma ve muhafaza hizmetleri gibi ana hizmetlere yardımcı mahiyetteki görevlerde her kurumun özel bünyesine göre ve yine bu mahiyette olmak üzere ihdasına lüzum gördüğü yardımcı hizmetleri ifa ile görevli bulunanları ifade etmek üzere kullanılmış bir memuriyet sınıfıdır. Halbuki 6245 sayılı Kanuna göre yardımcı hizmetler sınıfındaki görevliler memur sayılmamakta, bunlar için “hizmetli” kavramı kullanılmaktadır.

6245 sayılı Kanuna göre “hizmetli”; personel kanunlarına göre yardımcı hizmetler sınıfına dahil personeli, kurumlarda yalnız ödenek mukabili çalışanlarla kurumlarda çalıştırılan tarım ve orman işçilerini ve iş kanunlarına göre işçi sayılan kimseleri ifade edecek şekilde tanımlanmıştır. Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere yardımcı hizmetler sınıfındaki görevlilerin yanı sıra kurumlarda yalnız ödenek mukabili çalışanlarla kurumlarda çalıştırılan tarım ve orman işçileri ve iş kanunlarına göre işçi sayılan kimseler de hizmetli sayılmıştır.

657 sayılı Kanunun “Yolluk giderleri ve gündelikleri” başlıklı 177. maddesinde “Bu Kanun hükümlerine tabi Devlet memurlarından bir görevin ifası için sürekli veya geçici olarak görev yerinden ayrılanların yol giderleri ve gündelikleri, yolluklar hakkındaki özel kanun hükümlerine göre ödenir. Sözleşmeli olarak çalıştırılanların yol masrafları ile gündelikleri sözleşmelerindeki şartlara göre ödenir.” hükmüne yer verilmiştir.

6245 sayılı Kanun harcırah konusunda özel bir düzenleme olmakla birlikte bu Kanuna aykırı olmayan diğer Kanunların uygulanmasına engel teşkil

etmeyeceği kanısındayız. Bu durumda 657 sayılı Kanunun hükümlerine tabi memurlar, kapsama ilişkin 1. madde uyarınca “Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar, İl Özel İdareleri, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kefalet sandıklarında veya Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde çalışan memurlar” olduğuna göre, 6245 sayılı Kanun kapsamı dışındaki kurum ve kuruluşlarda çalışan ve 657 sayılı Kanuna göre memur sayılanların yol giderleri ve gündelikleri ya özel kanunlarındaki hükümlere göre ya da 6245 sayılı Kanuna göre ödenecektir.

Bize göre 657 sayılı Kanunun 177. maddesindeki “yolluklar hakkındaki özel kanun” dan kastedilen şey 6245 sayılı Harcırah Kanunu olsa gerektir. Yani başkaca açık bir düzenlemeye konu olmadığı sürece 657 sayılı Kanuna tabi memurların yolluk ve gündeliklerinin ödenmesi de 6245 sayılı Kanuna göre yapılmalıdır. Zira her ne kadar özel kanun niteliğindeki 6245 sayılı Kanunun kapsamı sayma yoluyla belirtilmiş olsa da 1965 tarihli 657 sayılı Kanun 1954 sayılı Harcırah Kanunundan sonra çıktığı için önceki kanun-sonraki kanun ilkesi uyarınca, 657 sayılı Kanun ile birlikte 6245 sayılı Kanundan faydalanacak memurların kapsamı değiştirilmiştir. Bu durumda 657 sayılı Kanunun yaptığı göndermeden hareketle, Genel ve Katma Bütçeli Kurumlar¹⁸, İl Özel İdareleri, Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Belediyelerin kurdukları birlikler ile bunlara bağlı döner sermayeli kuruluşlarda, kanunlarla kurulan fonlarda, kefalet sandıklarında veya Beden Terbiyesi Bölge Müdürlüklerinde çalışan memurlar da yolluklar hakkındaki özel kanun hükümlerine göre yol giderleri ve gündeliklerini alabilecektir.

Ancak burada dikkat edilmesi gereken nokta, 657 sayılı Kanunun 177. maddesindeki göndermenin sadece yol giderleri ve gündelikler için olduğudur. Bilindiği gibi harcırah, 6245 sayılı Kanuna göre ödenmesi gereken yol masrafı, gündelik, aile masrafı ve yer değiştirme masrafından birini, birkaçını veya tamamını ifade etmektedir. Dolayısıyla 657 sayılı Kanunun ilgili düzenlemesini teknik anlamda harcırahın unsurlarından olan yol masrafı ve gündelik için mi geçerli saymamız gerekir yoksa 657 sayılı Kanundaki “yolluk” ifadesini 6245 sayılı Kanun anlamında “harcırah” kavramının karşılığı olarak mı değerlendirmeliyiz sorusu gündeme gelecektir. Bu soruya verilecek cevap benimsenen yorum yöntemine göre değişecektir. Eğer daraltıcı yorum

¹⁸ Söz konusu bütçe türünün 5018 sayılı Kanunda yer almadığı yukarıda belirtilmişti. Ancak 657 sayılı Kanunun kapsamına ilişkin düzenlemede bu bütçe türüne yer verildiği için, bu bütçe türü aynen zikredilmiştir. Pozitif düzenleme bakımından artık 5018 sayılı Kanundaki bütçe türlerinin geçerli olduğu ve söz konusu Kanunda katma bütçeli kuruluşların farklı bütçe türleri arasında paylaştırılmış olduğu gerçeği göz ardı edilmemelidir.

benimsenecek olursa 657 sayılı Kanundaki düzenlemenin sadece yol masrafı ve yevmiye için geçerli olabileceği sonucuna varırız. Aksine; genişletici yorum yöntemi benimsenecek olursa, 657 sayılı Kanunun ilgili düzenlemesini "harcırah"ın bütün unsurlarına uygulayabiliriz. Bu bağlamda 6245 sayılı Kanunun 59. maddesindeki Harcırahın memur ve hizmetlinin gidişinde peşin olarak verileceği hükmü ile 657 sayılı Kanunun 62. maddesindeki "yer değiştirme suretiyle yapılan atamalarda memurlara atama emirleri tebliğ edilince yollukları, ödeme emri aranmaksızın, saymanlıklarca derhal ödenir" hükmü birlikte değerlendirilecek olursa 657 sayılı Kanundaki yolluk ifadesinin 6245 sayılı Kanundaki "harcırah" kavramına karşılık gelecek anlam ve içerikte kullanıldığı çıkarımı yapılabilir. Buradan hareketle harcırah ve yolluğun aynı şeyi ifade edip etmediği üzerinden bir kavramsal tartışmaya gidilebilir.

Konuya ilişkin yargı kararlarına bakıldığında yolluğun harcırahın bir unsuru olarak değil bizzat harcırahı ifade edecek anlam ve içerikte değerlendirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Nitekim Anayasa Mahkemesi'ne göre; *6245 sayılı Yasa'ya göre yapılan ödemelerin tümü, yolluk (harcırah) tur. Görevin özelliğine, yolluğa hak kazanan kişinin durumuna göre, yolluk unsurlarından birinin veya birkaçının ödenmemesi, kimi durumlarda yolluk unsurlarının tek tek hesaplanması yönteminden ayrılarak kurs gündeliği, komple kamyon bedeli, abonman kartı gibi başka isimler altında belirli bir ödeme yapılması, ödemenin Yasa'ya göre yolluk niteliğini değiştirmemektedir.*¹⁹ Yolluk ödemesi, kamu hizmetinin gerektirdiği durumlarda, bu hizmet için görevlendirilen kişilerin katlanacakları giderleri karşılamak üzere yapılan parasal nitelikli bir idari işlemdir. Yolluk, geçici veya sürekli görevlendirmelerde görevliler tarafından yapılan masrafın karşılığıdır.²⁰

Yine; 2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 39.maddesinin (a) bendinin ikinci cümlesinde geçen "yolluk" sözcüğünü Harcırah Kanunu hükümlerine göre değerlendiren Danıştay Birinci Dairesi'ne göre; *harcırahın öğelerini belirleyen 6245 sayılı Harcırah Kanununun 2562 sayılı Kanunla değişik 3.maddesinde; harcırahın, bu kanuna göre ödenmesi gereken yol masrafı, gündelik, aile masrafı ve yer değiştirme masrafından birini, birkaçını veya tamamını içerdiği hükme bağlanmış olup "yolluk", harcırahın belirlenmesinde onun içinde yer*

¹⁹ Anayasa Mahkemesi, E:1988/12, K:1988/32 sayılı 28.9.1988 günlü karar (Anayasa Mahkemesi Karar Bilgi Bankası-www.anayasa.gov.tr/general/kararbilgibank.asp), Anayasa Mahkemesi, E.2004/54 K.2005/24 sayılı 4.5.2005 günlü karar R. G. 26.11.2005

²⁰ Anayasa Mahkemesi'nin E:1988/12, K:1988/32 sayılı, 28.9.1988 günlü kararı (Anayasa Mahkemesi Karar Bilgi Bankası-www.anayasa.gov.tr/general/kararbilgibank.asp)

alan ögelerden biri değildir. Bu durumda, Yasada sadece yolluk verilmesinin öngörüldüğü, harcırahın ögelerinden bir diğeri olan gündelik verilmesinden söz edilmemesi dolayısıyla bunun ödenmeyeceği yolundaki bir düşünceye yasal açıdan yer olmamak gerekir. Şu hale göre, bu hükümde yer alan yolluk sözcüğünün ne anlamda kullanıldığı konusu üzerinde durmak gereksinimi vardır. Bu sözcüğün, dilimizde, harcırah anlamında kullanılmakta olduğu bilinen bir husustur. Böyle olunca, "yolluk" sözcüğünü bu anlamı ile değerlendirmek gerekir.²¹

Bu düzenlemelerden hareketle cevap bekleyen bir diğeri soru da, 6245 sayılı Kanunun kapsamında belirtilmemiş olmakla birlikte 657 sayılı Kanunun 177. maddesindeki gönderme nedeniyle 657 sayılı Kanunun uygulandığı kurum ve kuruluşlarda yolluk alabilecek memurların belirlenmesinde 6245 sayılı Kanunun "memur" tanımı mı yoksa 657 sayılı Kanundaki memur tanımının mı esas alınacağıdır. Bunun pratikteki sonucu, hizmetlilerle ilgili Harcırah Kanunu düzenlemelerinin, 657 sayılı Kanuna göre yardımcı hizmetler sınıfında bulunan ve dolayısıyla memur sayılan görevlilere uygulanıp uygulanmayacağı konusunda görülecektir. Bizce; olması gereken bakımından, 657 sayılı Kanunun 177. maddesindeki gönderme, söz konusu Kanuna tabi memurların tümü için geçerli olduğuna göre, 657 sayılı Kanuna tabi yardımcı hizmetler sınıfındaki görevliler de harcırah bakımından memur sayılmalıdır. Nitekim bu konuda Sayıştay 4. Dairesince verilen bir kararda; *açıktan atanan hizmetliye, 6245 sayılı Kanunu'nun 4'üncü maddesindeki "mahallen temin ve görevlendirilmeleri mümkün ve mutad olan hizmetlilere ve bunların aile fertlerine açıktan atanmalarında harcırah verilmez" hükmüne karşın, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun "İstihdam Şekilleri" başlıklı 4'üncü maddesinde memur, mevcut kuruluş biçimine bakılmaksızın, Devlet ve diğeri kamu tüzel kişilerinca genel idare esaslarına göre yürütülen asli ve sürekli kamu hizmetlerini ifa ile görevlendirilenler şeklinde tanımlandığından; yardımcı hizmetler sınıfında bir kadroya atanan personelin memur sayılmasının doğal olacağı gerekçesiyle, ilgili personele sürekli görev yolluğu ödenmesinde mevzuata aykırılık bulunmadığı* sonucuna ulaşılmıştır.²²

Memur ve Hizmetlilerin Aile Fertleri

Öncelikle belirtmek gerekir ki; "aile fertleri" kavramı sadece memur ve hizmetliler bakımından kullanılmıştır. Dolayısıyla memur ve hizmetli

²¹ Danıştay Birinci Dairesi, E.1982/144, K.1982/157, 13.07.1982 (Danıştay Bilgi Bankası Karar Erişim Sistemi- www.danistay.gov.tr/kerisim)

²² Sayıştay 4.Daire Kararı, Kararın Numarası : 28308, Kararın Tarihi : 14.01.1997 (www.sayistay.gov.tr)

olmadıkları halde 6245 sayılı Kanuna tabi kurumlarca geçici bir görev ile görevlendirilenlerin aile fertleri harcırah alamayacaktır.

Memur ve hizmetlilerin aile fertleri; 6245 sayılı Kanunda, **harcırah verilmesini gerektiren olay sırasında**²³ evlilik bağıyla bağlı olduğu eşi²⁴ ile **bakmakla yükümlü olduğu usul ve furuu, erkek ve kız kardeşlerini** ifade edecek şekilde tanımlanmıştır. Bu tanım daha önce, “yardım etmemesi halinde zarurete düşecek olan usul ve furuu ile erkek ve kız kardeş...” biçiminde kaleme alınmışken 2562 sayılı Kanun değişikliği ile “...bakmakla yükümlü olduğu” şeklinde yeniden düzenlenmiştir. Medeni Kanuna göre; herkes yardım etmediği takdirde zarurete düşecek olan usul ve furuuna ile erkek ve kız kardeşine yardım etmekle yükümlüdür. Görüldüğü üzere, burada yardım yükümlülüğü zarurete düşme koşuluna bağlanmıştır. Yargıtay’a göre; zarurete düşme halini değerlendirirken, ülkenin ekonomik durumu, yaşam şartları ve kazanç düzeyi dikkate alınması gerekir. Yoksulluğa düşme hali, başkasının yardımı olmadan günlük yiyeceğini bile sağlayamama durumunu ifade eder.²⁵ Sayıştay; zaruret halinin ya da bakmakla yükümlü olma halinin ne şekilde belgelendirileceği konusunda, mevzuatta açık bir düzenleme bulunmadığı, dolayısıyla bu konuda memurun beyanının esas alınması gerektiği yönünde karar vermiştir.²⁶ Buradan

²³ “Harcırah verilmesini gerektiren olay sırasında” koşulu sadece eş için geçerli olup, diğer aile fertleri bakımından böyle bir koşul arandığı kabul edilemez. Örneğin, aile bireyleri, harcırahın verilmesini gerektiren olaydan sonra çeşitli sebeplerle zarurete düşmüş olmaları karşısında memur veya hizmetlilerin bunları yanına getirtmek ve bakımlarını yerine getirmek zorunluluğu ortaya çıkabilir.

²⁴ Maliye Bakanlığı Harcırah Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 38)ne göre, daha önce harcıraha hak kazanmış bulunan memur veya hizmetlinin atandığı sırada evlilik bağı bulunan memur veya hizmetli eşine eş durumu nedeniyle harcırah ödenebilecektir. Örneğin; Muş’ta görev yapmakta iken Ankara’da görev yapmakta olan bir memurla evlenen ve eş durumu sebebiyle eşinin görev yeri olan Ankara’ya atanan memura, Ankara’da bulunan memurun Ankara’ya atandığı tarihte bu kişiyle evli olmaması nedeniyle, harcırah ödenmeyecektir. Maliye Bakanlığı Harcırah Kanunu Genel Tebliği (Seri No: 38), 07/01/2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

²⁵ Yargıtay 2. H.D., E. 1781, K. 2009, K.T. 3.3.1975, Yargıtay Kararlar Dergisi, C.:1, S.12, s. 27

²⁶ Sayıştay GKK, 2355/1, 17.6.1957; Sayıştay Temyiz Kurulunun 31.1.1986 tarih ve 20809 sayılı kararı (www.sayistay.gov.tr)

hareketle; dul ve yetim maaşı alan anne ve kız kardeşler için de memurun beyanı üzerine harcırah ödenebileceği Sayıştay'ca kabul edilmiştir.²⁷

Kanunun söz konusu düzenlemesi benimsenecek yorum yöntemine bağlı olarak farklı anlamlandırılmaya müsaittir. Sayıştay'a göre; "6245 sayılı Harcırah Kanununun 3'üncü maddesinde aile fertleri; memurun eşi ve harcırah verilmesini gerektiren olay sırasında bakmakla yükümlü olduğu usul ve fîruu ile erkek ve kız kardeşleri olarak tanımlanmaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 206'ncı maddesinde ise; 19 yaşını dolduran erkek çocuklar ile öğrenim gören erkek çocuklar 25 yaşına kadar, bakmakla yükümlü olunan aile efradı olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle sürekli görev yolluğu ödemesinde harcıraha müstehak olmayan 26 yaşındaki erkek çocuğa gündelik, yol ücreti ve yer değiştirme masrafı olarak fazladan ödenen tutarın sorumlularına ödettilmesi" gerekir.²⁸ Halbuki başka bir kararında Sayıştay; "Memurun bakmakla yükümlü olduğu aile bireyleri için harcırah ödenmesinde, memurun beyanı dışında, bakmakla yükümlü olmanın ne şekilde değerlendirileceğine dair herhangi bir ölçü getirilmemiş olduğundan ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 206'ncı maddesi ile ilgilendirilmesi mümkün bulunmadığından memurun 25 yaşını aşmış okuyan oğluna harcırah verilmesinde mevzuata aykırı bir husus bulunmadığına" hükmetmiştir.²⁹

Bizce de amaca uygunluk bakımından bu son kararın gerekçesi benimsenerek harcırah alabilecek aile fertlerinin belirlenmesi gerekir. Bu yaklaşımdan hareketle; bakmakla yükümlü olduğu usul ve fîruu kapsamına, herhangi bir derece sınırlaması yapılmadığına göre bakmakla yükümlü olma şartını karşıladığı müddetçe bütün usul ve fîruu dahil edilebilir.³⁰ Aynı şekilde, erkek ve kız kardeşler bakımından da bakma yükümlülüğü koşulunu karşılama dışında herhangi bir sınırlama getirilmediğine göre, kardeşliğin niteliği yani öz ya da üvey olmasının herhangi bir fark doğurmayacağı kanısındayız.³¹ Ancak

²⁷ Sayıştay GKK, 2272/2, 20.2.1956 (www.sayistay.gov.tr)

²⁸ Sayıştay 3.Daire Kararı, Karar Numarası : 120, Karar Tarihi : 12.02.2002 (www.sayistay.gov.tr)

²⁹ Sayıştay 8.Daire Kararı, Kararın Numarası : 4033, Kararın Tarihi : 17.03.1998 (www.sayistay.gov.tr)

³⁰ Kayınvalide 3. maddede sayılan aile efradı tabirine girmediğinden, memura kayınvalidesi için yolluk ödenmeyeceğine ilişkin bkz. Sayıştay 3. D. 1968/171; Sayıştay 2.D, 1970/24673; Sayıştay 3.D, 1975/224 (www.sayistay.gov.tr)

³¹ Danıştay'a göre; Medeni Kanunda çocukların ana ve babanın velayetine tabi olduğu ve velayetin beraberce icra edileceği hükme bağlanmış olup, eşi Bağ-Kur'a tabi olarak İstanbul'da çalışan davacının İstanbul İlinde Ankara'ya naklen atanması üzerine, çocuklarıyla birlikte Ankara'ya geldiğinden bahisle çocukları için de nakil harcırahi verilmesi için yaptığı başvurunun ailede çocuklara bakma

Sayıştay üvey çocuk için bile harcırah ödenemeyeceğine karar vermiştir.³² Mevzuatta birlikte oturma şartı aranmadığından, memur veya hizmetli ile birlikte oturmayan ve memurun bakmakla yükümlü olduğu ana babasının da harcırah alabilmesi gerekir.

Başka Yerde Bırakılan Aile Efradı

Memur veya hizmetli tarafından tayin veya naklolunduğu mahalle götürülmeyle birlikte ikamet maksadı ile ve topluca bu mahalden başka bir yere gönderilen aile efradı için yeni memuriyet mahalline kadar hesaplanacak harcırahı tecavüz etmemek ve bilahare bu mahalle celplerinde bir şey verilmemek şartıyla bu yerlere kadar ve sonraki tayin ve nakillerde de memur veya hizmetlinin bulunduğu yerden yeni vazife mahalline kadar hesaplanacak miktarı tecavüz etmemek kaydıyla aile efradının buldukları yerden yeni memuriyet mahalline kadar harcırah verilir. Madde 25

Yeni Memuriyet Mahallinde İşe Başlamadan veya Yolda Vefat Halinde Aile Harcırahı

Daimi memuriyetle bir mahalle tayin olunup da yolda veya yeni memuriyet mahallinde işe başlamadan evvel vefat eden memur veya hizmetli ailesini birlikte götürmüş bulunuyorsa, harcıraha müstahak aile efradına ölümün vuku bulunduğu mahalden itibaren ve ailesini birlikte götürmemiş ise bunlara vefat tarihinde buldukları mahalden itibaren, 45 inci madde esasına göre harcırah verilir.

Sayıştay yurtdışı kadrolarında görevli iken vefat eden memurların ailelerine yurda dönüşleri nedeniyle ödenen yurtdışı sürekli görev yolluğunda aile fertlerinden birisinin memur olarak nazarı itibara alınması suretiyle hesaplanarak yurtdışı yer değiştirme masrafı ödenmiş olduğuna göre vefat eden memurun kendisi için ayrıca "kat yevmiyesinin" ödenemeyeceğine hükmetmiştir.³³

yükümlülüğünün babaya ait olduğu gerekçesiyle reddedilmesinde belirtilen nedenlerle hukuka uyarlık bulunmamaktadır. Danıştay Beşinci Dairesi, E.1989/2387, K.1992/2592, K.T. 13.10.1992, (DAN-DER, SAYI:87) (Danıştay Bilgi Bankası Karar Erişim Sistemi- www.danistay.gov.tr/kerisim)

³² Sayıştay 1. D., 1971/464 sayılı karar (www.sayistay.gov.tr)

³³ Yurtdışı kadrolarında görevli iken vefat eden memurların ailelerine yurda dönüşleri nedeniyle ödenen yurtdışı sürekli görev yolluğu meyanında, sadece aile fertleri için yer değiştirme masrafı ödenmesi gerekirken, ayrıca vefat eden memur için de kat yevmiyesi ödenmiş olması sebebiyle tazmin hükmü verilmiştir. İlâmda ayrıntılarıyla açıklanmış olduğu üzere, memur veya hizmetlinin vefatında sadece aile fertleri için harcırah verilmesi öngörölmüş

Vefat Eden Memur veya Hizmetlinin Aile Fertlerine ve Çocuklarına Refakat Ettirilecek Memur ve Hizmetliler

Daimi veya muvakkat bir vazife ile bir tarafa gönderilenler yolda veya yeni vazife mahallinde işe başlamadan vefat eyledikleri takdirde ölüm mahalline kadar olan harcırahları hesap ve buna peşinen ödenmiş ve istirdadı kısmen veya tamamen imkansız bulunmuş olan nakil vasıtaları bilet ücretleri ilave olunur. Bu suretle tahakkuk edecek istihkak, verilmiş olan avanstan ziyade ise fazlası

olup, 6245 sayılı Harcırah Kanununda vefat eden memur veya hizmetlinin kendisi için harcırah ödenebilmesine imkan sağlayan bir hükme yer verilmemiştir. Aynı Kanunun "Yurtiçinde Yer Değiştirme Masrafı" başlıklı 45'inci maddesinde; vefat eden memur veya hizmetlinin aile fertlerine verilecek yer değiştirme masrafının, bunlardan birisinin memur veya hizmetli olarak nazarı itibara alınması suretiyle hesaplanacağı hükme bağlanmış olup, benzer bir düzenlemeye "Yurtdışı Yer Değiştirme Masrafı" Başlıklı 46'ncı maddede yer verilmemiş olduğu görülmekte ise de; 46'ncı maddenin bu şekilde düzenlenmiş olmasının, yurtdışında vefat eden memur veya hizmetlinin kendisi için yer değiştirme masrafı ödenmesi amacına matuf olduğunu kabul etmek mümkün değildir. Zira 45'inci maddede yer verilen bahse konu hüküm, aile fertlerinden birisinin memur veya hizmetli yerine konulması suretiyle daha fazla yer değiştirme masrafı ödenmesine imkan sağlayan hak doğurucu bir hüküm olup, benzer bir düzenlemeye 46'ncı maddede yer verilmemiş olması, böyle bir hakkın yurtdışı için öngörülmemiş olmasıyla izah edilebilir. Bununla beraber, mahiyeti itibariyle aynı olan hadise nedeniyle ve eşitlik ilkesi de gözetilerek, bahse konu hak doğurucu hükmün yurtdışında vefat eden memurun ailesi efradı için de uygulanması gerektiği sonucuna varıldığı ve ilâmda fazla ödemenin tespiti sırasında bu hususun da dikkate alınmış olduğu anlaşılmaktadır. Dilekçi, Maliye Bakanlığı BÜMKO Personelinden 3 Müellif tarafından yayınlanmış olan Harcırah Kanunu ile ilgili bir kitaptaki görüş ve açıklamalardan da bahisle, yurtdışında vefat eden memurun şahsi eşyalarının da yurda getirilmesi icap ettiği ve bu sebeple vefat eden memur da dikkate alınmak suretiyle 46'ncı maddede uyarınca hesaplanacak yer değiştirme masrafının tamamının verilmesi gerektiğini ileri sürmekte ise de; Miras Hukuku hükümlerine göre, vefat edenin tüm menkul ve gayrimenkul malları ölüm hadisesi ile birlikte mirasçılara intikal ettiğinden, ölüm hadisesinden sonra, vefat eden memura ait bir eşyanın varlığı da söz konusu değildir. Esasen, yurtdışında vefat eden memurun cenaze ve cenaze nakil masrafları Devlet tarafından karşılandığından ve vefatından önce sahip olduğu eşyalarının intikal etmiş olduğu aile fertlerine de, bunlardan birisinin memur olarak nazarı itibara alınması suretiyle hesaplanarak yurtdışı yer değiştirme masrafı ödenmiş olduğuna göre, vefat eden memurun kendisi için ayrıca "kat yevmiesi" ödenmesini icap ettiren bir sebep de mevcut değildir. Bkz. Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, Karar Numarası: 22700, Karar Tarihi : 10.03.1992 (www.sayistay.gov.tr)

tasviye olunur, noksan ise farkı geri alınmaz. Ancak muvakkat vazife ile yabancı memleketlere gönderilenlerden vefat edenlerin bu suretle uhdelelerinde bırakılacak fark, bunların bu kanuna göre müstahak buldukları dış yevmiyelerin on günlüğüne tekabül eden miktarından fazla olamaz. (m. 12)

Ehliyet Tespiti, İmtihan, Hava Değişimi ve Tedavi İçin Başka Yere Gönderilenler

Memurlar, yardımcı hizmetler sınıfına dahil personel ve kurumlarda yalnız ödenek mukabili çalışanlar ile aşağıdaki (c) bendinde yazılan hallerde aile fertlerinden, memuriyet mahalli dışına;

a. Görevlerine ait mesleki ve sıhhi yeterliklerinin tespiti veya kurumlarınca görülecek lüzum üzerine imtihan için gönderilenlere, gidiş ve dönüşleri için yol masrafı ve gündelik ile bu amaçla gönderildikleri yerde geçen sürenin en çok yedi günü için gündelik ödenir.

b. Hava değişimi maksadıyla gönderilenlere gidiş ve dönüşleri için yol masrafı ile yalnız yolda geçen süre için gündelik ödenir.

c) Kanunları gereğince sağlık kurumlarında yatarak veya ayakta tedavi maksadıyla (Aile Fertleri için ikamet mahalli dışına) gönderilenlere, gidiş ve dönüşleri için yol masrafı ve gündelik ödenir. Ayakta tedavi görenlere ayakta tedavi süresince gündelik ve ikamet ettikleri yer ile tedavi kurumu arasındaki mutata taşıt ücreti ayrıca ödenir. Madde 18

Memur veya Hizmetli Olmamakla Beraber Kurumlarca Geçici Bir Vazife İle Görevlendirilenler

6245 sayılı Kanununun 8. maddesine göre; memur veya hizmetli olmadıkları halde bu Kanuna tabi kurumlarca geçici bir görev ile görevlendirilenlere verilecek yol masrafı ve gündelik, bunların bilgi seviyeleri ve faaliyet sahaları ile mahalli şartlar dikkate alınarak 4 ncü dereceye kadar olan memurlardan herhangi birine verilen yol masrafı ve gündeliğe kıyasen ilgili kurumca takdir olunacaktır. Ancak, ilgili Bakanlığın teklifi ve Maliye Bakanlığının olumlu görüşü üzerine, bu gibi kimselerden icabedenlere, 4 ncü dereceden daha yüksek memurlara ödenebilecek yol masrafı ve gündelik verilebilir.³⁴

³⁴ Örneğin Sayıştay; Tıp Fakültesi Dekanlığının görevlendirmesi ve Yükseköğretim Kurulunun onayına dayanarak döner sermaye işletmesinin faaliyet alanlarına giren konularda araştırma ve incelemelerde bulunmak üzere görevlendirilen Tıp Fakültesi öğrencilerine, 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 4'üncü maddesi uyarınca harcırah ödenmesinde mevzuata aykırı bir husus bulunmadığına karar vermiştir. 2.Daire Kararı, Kararın Numarası : 32200, Kararın Tarihi : 11.03.1999 (www.sayistay.gov.tr)

Milli ve Resmi Spor Temasları Dolayısıyla Seyahat Edecek Sporcu ve İdareciler

Yurt içinde ve dışında tertip edilen milli ve resmi spor temasları dolayısıyla seyahat edecek sporcu ve idarecilerin bu seyahatlerine ait yol masrafları ile yevmiyeleri Maliye Vekaletinin mütalaası alınmak suretiyle İcra Vekilleri Heyetine tesbit edilecek esaslar dairesinde ödenir.

Hastalara Refakat Halinde Harcırah

Hastalıkları icabı kanunları gereğince sağlık kurumlarında yatarak veya ayakta tedavi maksadıyla (aile fertleri için ikamet mahalli dışına) bir kimse refakatinde gitmesi lüzumu resmi tabip raporuyla tevsik edilenlere³⁵ refakat edecek aile efradından birisine ve aile efradından refakat edecek bir kimse bulunmadığı takdirde kurumlarınca terfik olunacak memur veya hizmetliye³⁶ bu işin devamı müddetince yevmiye ve yol masrafı verilir(m. 20)

³⁵ Kanunun amir hükümlerinden de anlaşılacağı üzere; hastalıkları icabı belirtilen yerlere bir kimse refakatinde gitmesi lüzumu resmi tabip raporuyla tevsik edilenlere refakat edecek aile efradından birine bu işin devamı müddetince yevmiye ve yol masrafı verilmesi gerekmektedir. Kanunda Sağlık Kurul Raporu aranmamış, resmi tabip raporu yeterli görülmüştür. AYİM.1.D., E.2000/598, K.2000/1047 K.T. 07.11.2000, Dergi No:15

³⁶ Konuya ilişkin bir Danıştay kararında; "6245 sayılı Harcırah Kanununun 3.maddesinin (e) bendinde "Aile fertleri; Memur ve hizmetlinin, harcırah verilmesini gerektiren olay sırasında evlilik bağıyla bağlı olduğu eşi ile bakmakla yükümlü olduğu usul ve furuu ve erkek ve kız kardeşleri" olarak tanımlanmış; aynı Yasanın "Hastalara refakat halinde harcırah" başlığını taşıyan değişik 20.maddesinde ise; hastalıkları icabı 18.maddenin (c) bendinde yazılı yerlere, yani sağlık kurumlarına, "..bir kimse refakatinde gitmesi lüzumu resmi tabip raporuyla tevsik edilenlere refakat edecek aile efradından birisine ve aile efradından refakat edecek bir kimse bulunmadığı takdirde kurumlarınca görevlendirilecek memur veya hizmetliye bu işin devamı müddetince yevmiye ve yol masrafının.." verileceği hükme bağlanmıştır. Devlet Memurları Tedavi Yardımı ve Cenaze Giderleri Yönetmeliğinin 5.maddesinde de aynı doğrultuda hükme yer verilmiştir. 6245 sayılı Yasanın sözü geçen hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinden, yasa koyucunun memur ve hizmetlilerin hastalanmaları halinde kendilerine refakat etmesi resmi tabip raporuyla gerekli görülen kişileri "aile fertleri"yle sınırlamadığını açıkça ortaya koymaktadır. Aile fertleri içinden uygun birinin bulunmaması halinde, refakatçinin hasta memur veya hizmetlinin kurumundan da olabilmesine izin verilmesi belirtilen içerikte bir sınırlamanın yasa koyucu tarafından öngörülmediğini kanıtlamaktadır." ifadelerine yer verilmiştir. Danıştay Beşinci Daire, E.1991/4047, K.1992/811, K.T. 02.04.1992 (Danıştay Bilgi Bankası Karar Erişim Sistemi- www.danistay.gov.tr/kerisim)

IV. HARCIRAHIN UNSURLARI

6245 sayılı Yasanın 5.maddesine göre; harcırah; yol masrafı, yevmiye, aile masrafı ve yer değiştirme masrafını ihtiva eder. İlgili, bu kanun hükümlerine göre bunlardan birine, birkaçına veya tamamına müstahak olabilir.

Yol Masrafı

Yurt İçinde Yol Masrafı

Yurt içinde yol masrafı, muayyen tarifeli nakil vasıtaları ile seyahatte, bu kanuna bağlı (1) sayılı cetvelin birinci sütununda yazılı makam ve sıfatlar ile vazifeli aylık veya ücret tutarlarına göre aynı cetvelin ikinci sütununda yazılı mevkiin tarife üzerinden bilet parası ve muayyen tarifeli olmayan nakil vasıtalarıyla seyahat halinde ise 3 numaralı sütunda gösterilen nakil vasıtalarına göre ihtiyar olunan hakiki masraftan oluşur.

Biletinin yemeksiz olarak alınması mümkün olmayan bir vasıta ile seyahat halinde bilet bedeline dahil yemek bedeli de yol masrafı olarak kabul olunur. Tarifeler gereğince bilet ücretlerinde tenzilat yapılması halinde yol masrafı fiilen ödenen ücrete göre hesaplanır. Emniyet mensupları merkezden aldıkları hususi vazifenin icabettirdiği her türlü nakil vasıtasından istifade ederler. Bunların yol masrafları istifade edilen vasıtaya göre ihtiyar olunacak masraf üzerinden ödenir

Memuriyet Mahalleri İçinde Yol Masrafı

Memuriyet mahalli içinde seyyar olarak vazife gören tahsildar, yoklama memuru, mutemet, veznedar, satınalma memuru, tebliğ memuru, posta veya evrak dağıtıcısı, takip memuru, mübaşir gibi memur ve hizmetliler hariç, memuriyet mahalli içinde taşıt ile gidilmesi gereken bir yere görev ile gönderilenlerin yol masrafı mutaat olan taşıt aracına göre yapılacak gerçek masraf üzerinden verilir. Acele ve zorunlu hallerde, daire amirinin onayı ile, mutaat taşıt dışındaki araçlarla gidilmesi halinde bu taşıt için yapılan masraf yol masrafı olarak ödenir. (m. 28)

Yurtdışında Yol Masrafı

Yurtdışında sürekli ve geçici görev yolculuklarında, ekspres ve yataklı vagon ücreti dahil olmak üzere, tren, vapur veya uçak bilet bedeli yol masrafı olarak ödenir. Ayrıca, buna istasyon, liman veya terminal ile ikamet yeri arasındaki taşıt ve hamal ücreti ilave olunur. Yurtdışında özel otomobilleriyle seyahat edenler hakkında da, 6245 sayılı Kanuna bağlı (1) Sayılı Cetvelin 5 sayılı açıklama esasları uygulanır.³⁷

³⁷ Tren ve vapurla yapılacak yurtdışı görev yolculuklarında aylık dereceleri 4 ve daha yukarı olanlara birinci mevki, 4 ncü dereceden aşağı olanlara ikinci mevki

Yevmiyeler

Yurtiçinde Verilecek Gündeliklerin Miktarı

6245 sayılı Kanun gereğince verilecek yurtiçi gündeliklerinin miktarı her yıl bütçe kanunları ile tespit edilmektedir. Konuyu düzenleyen 33. maddenin (b) fıkrasına göre gündelik ödenenler hariç, yurt içinde yatacak yer temini için ödedikleri ücretleri belgelendirenlere, belge bedelini aşmamak ve her defasında on gün ile sınırlı olmak üzere gündeliklerinin tamamına kadar olan kısmı da ayrıca ödenir. Yurtdışı gündeliklerinin miktarı ise, gidilecek ülkeye, memur ve hizmetlilerin aylık veya ücret tutarları ile görevin mahiyetine göre, mali yıl itibarıyla ve Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca tayin edilmektedir.

Mesleki bilgilerini artırmak amacıyla memuriyet mahalli dışında açılan kurs veya okullara gönderilenlere de, 6245 sayılı Kanuna göre geçici görev gündeliği verilir. Bu çerçevede öncelikle, Kanun koyucunun memuriyet mahalli dışındaki görevle ilgili her türlü faaliyetlerde gündelik verilmesini amaçlamadığını belirtmek gerekir. Aksi halde, gündelik verilmesine ilişkin esas açıkça *“mesleki bilgileri artırmak amacıyla açılan kurs ve okula göndermek”* şeklinde ifade olunmaz ve sınırlanmazdı. Buradan hareketle, memurun mesleki bilgisini artırmak amacı dışında ve okullarda kurs değil de, eğitim olarak icra edilen faaliyetlere katılanlara 37. madde hükmüne göre gündelik ödenmemesinin gerektiği sonucuna varılmaktadır.³⁸ Nitekim, Sayıştay Genel

üzerinden; uçakla yapılacak yolculuklarda ise, Yasama Organı Başkanı, Yasama Organını temsil etmekle görevlendirilen Yasama Organı Üyeleri, Başbakan, Anayasa Mahkemesi Başkanı, Genelkurmay Başkanı, Bakanlar, Kuvvet Komutanları ve Jandarma Genel Komutanı, Orgeneral ve Oramiraller, Yargıtay, Danıştay Başkanları ile Cumhuriyet Başsavcısı, Danıştay Başsavcısı . Sayıştay, Uyuşmazlık Mahkemesi ve Diyanet İşleri Başkanları ile bunların resmi çağrıya uyarak yolculuğa katılan eşlerine, Devlet Başkanlığı Genel Sekreteri, Başbakanlık Müsteşarı, Dışişleri Bakanlığı Genel Sekreteri, Yükseköğretim Kurulu Başkanı ve merkezde sürekli görevde bulunanlar dışındaki büyükelçilere.birinci, bunların dışındakilere turist sınıfı üzerinden yol gideri ödenir

³⁸ Subay ve Astsubayların mesleki bilgilerinin artırılmasına yönelik kurs, staj, eğitim vb. programlarına ilişkin esas ve usuller de 926 sayılı TSK Personel Kanununun 26 ve 74 ncü maddeleriyle, bu maddeler uyarınca çıkartılan, Subay Meslek Programları Yönetmeliği, Astsubay Meslek İçi Eğitimi Yönetmeliği, KKY 184-1(A) Kurs Yönergesi, KKY 51-16 K.K. Mesleki Gelişim Yönergelerinde düzenlenmiştir. TSK Personel Kanununun 109 ncü maddesinde astsubaylıktan subay olmak için aranan şartlardan biri de, yapılacak seçme sınavlarında başarılı olmak ve seçilmelerini müteakip gönderilecekleri okul ve

Kurulu, bu doğrultuda bir ayırım yaparak katılan personelin bir ünvan kazanması veya üniversitenin normal öğretim programı takip etmesi halinde faaliyetin staj-tahsil olduğuna, bunun dışındaki faaliyetlerin ise kurs sayılacağına hükmetmiştir.³⁹

Memuriyet Mahalli Dışına Gönderilenlerin Gündeliği

Resmi bir görevle memuriyet mahalli içinde bir yere gönderilenlere gündelik verilmez. Geçici bir görevle memuriyet mahalli dışındaki bir yere gönderilenlerden, buralarda ve yolda öğle (saat 13.00) ve akşam (saat 19.00) yemeği zamanlarından birini geçirenlere 1/3, ikisini geçirenlere 2/3 oranında ve geceyi de geçirenlere tam gündelik verilir. Hastalık yüzünden olsa dahi kişisel sebeplere dayanan bekleme günleri için yevmiye verilmez. Ancak, ani ve ağır bir hastalık veya şahsi kusurlardan kaynaklanmayan bir kaza nedeniyle yola devam etmesinin hayatı için tehlike arzettiği hastane heyeti sağlık raporu ile bulunmayan yerlerde resmi tabip raporu ile belirlenen memur ve hizmetlilere yolculuk yapabilecek hale gelinceye kadar gündelik verilirken, bu hastalıkları

kurslarda başarı göstermektedir. Subay Sicil Yönetmeliğinin 105/b-6 ncı maddesinde de aynı doğrultuda düzenleme mevcuttur. Ayrıca bu Yönetmeliğin 113 ncü maddesinde ; “Emsalleri arasında temayüz etmiş astsubaylardan seçme sınavlarını kazanmış ve kontenjana girmiş olanlar geçirilecekleri subay sınıfları ile ilgili okul ve kurslarda öğrenim ve eğitime tabi tutulurlar. Bu öğrenim ve eğitim, okulların tabi oldukları esasa göre yapılır. Öğrenim ve eğitim sonunda başarı gösteremeyenlerin okulla ilişkileri kesilir ve kıt'alarına iade edilirler.” hükmü bulunmaktadır. Davacının subay nasbedilmesi bu eğitimlerde başarılı olmasına bağlıdır. Ayrıca KKY 184-1(A) Kurs Yönergesinin “Genel Esaslar” başlıklı Birinci Bölümünün “Tanımlar” başlıklı alt bölümünde kurs; “Türk Silahlı Kuvvetlerinin ihtiyaç duyduğu çeşitli branş ve konularda, personele yeni ya da geliştirilmiş bilgi, beceri ve davranışlar kazandırmak amacıyla yönelik olarak düzenlenen, temel eğitim - öğretim ve staj dışında kalan planlı eğitim-öğretim faaliyetidir.” şeklinde tanımlanmış, “temel eğitim-öğretim ve staj” faaliyetleri, kurs kapsamı dışında bırakılmıştır. Yukarıdaki mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesi sonucunda, davacının devam ettiği eğitimin, astsubaylıktan subaylığa geçiş için gerekli olan “temel eğitim-öğretim” mahiyetinde olduğu, 6245 sayılı Yasanın 37 ncı maddesinde belirtilen mesleki bilgileri artırmak amacıyla düzenlenen bir kurs veya eğitim olarak kabulünün mümkün olmadığı, bu nedenle davacıya 6245 sayılı Harcırah Kanununun 37 ncı maddesi uyarınca geçici görev gündeliği verilemeyeceği sonuç ve kanaatine varılmıştır. AYİM 3.D. E.2003/740, K.2004/298, Karar Tarihi:10.03.2004, Dergi No:19

³⁹ Sayıştay Genel Kurulu, 09.12.1965 tarih ve 2899/5 sayılı karar (www.sayistay.gov.tr)

nedeniyle hastanelere yatarak tedavi paraları daireleri tarafından ödenenlere gündelik verilmez.

Aile Masrafı

Aile masrafı, aile fertlerinden her biri için memur veya hizmetlilerin bu Kanuna göre müstehak oldukları taşıt ücreti ile gündeliklerinden oluşur. Ancak, özel taşıt kiralanması suretiyle gidilmesi zorunlu olan yerlere memur veya hizmetli ile birlikte seyahat eden aile fertleri için ayrıca taşıt ücreti ödenmez.

Yer Değiştirme Masrafı

Yurtiçinde yer değiştirme masrafı memur veya hizmetlinin; kendisi için yurtiçi gündeliğinin yirmi katı, harcıraha müstehak aile fertlerinin her biri için yurtiçi gündeliğinin on katı (Bu miktar yurtiçi gündeliğinin kırk katını aşamaz) olarak hesaplanır ve ödenir.

Ayrıca yalnız memur ve hizmetçi için her kilometre veya denizmili başına⁴⁰ yurtiçi gündeliğinin yüzde beşi, olarak hesaplanan miktar da ödenir. Harcıraha müstehak memur veya hizmetlinin eski görev mahallinden yeni görev mahalline atanan memur veya hizmetli eşine ise buna göre hesaplanacak miktarın yarısı ödenir.

Aile fertlerinin memur veya hizmetli ile birlikte olmaksızın başka bir mahalle gitmeleri veya bu mahalden dönüşleri dolayısıyla harcırah verilmesi kabul edilen hallerde, aile fertlerine verilecek yer değiştirme masrafı, bunlardan birisinin memur veya hizmetli olarak nazarı itibara alınması suretiyle hesaplanır.

Yurtdışı yer değiştirme masrafına gelince memur veya hizmetlinin; kendisi için yurtdışı gündeliğinin yirmi katı, harcıraha müstehak aile fertlerinin her biri için yurtdışı gündeliğinin sekiz katı (bu miktar yurtdışı gündeliğinin otuziki katını aşamaz), her kilometre veya denizmili başına yalnız kendisi için yurtdışı gündeliğinin binde yedisi, olarak hesaplanır. Yabancı ülkelere gidişlerde, yukarıdaki esaslara göre hesap edilecek yer değiştirme masrafının yarısı ödenirken yabancı ülkelere dönüşlerde, yer değiştirme masrafının kilometre ve denizmiline göre verilecek kısmı, her ikisi de memur veya hizmetli olan eşlerden yalnız birisi için hesaplanıp ödenir.⁴¹

⁴⁰ Yer değiştirme masrafının hesabında dikkate alınacak kilometre veya denizmili, a. Yurtiçinde, iki mahal arasında mutad olan, gidip gelmeye elverişli en kısa kara ve deniz yolu, b. Yurtdışında, ülkeler ve bölgelerine göre, Dışişleri ve Ulaştırma Bakanlıklarının görüşü alındıktan sonra Maliye Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek mesafeler, esas tutularak bulunur.

⁴¹ 6245 sayılı Harcırah Kanununun 46/1/c maddesinde öngörülen "mesafeye bağlı yolluğun" bu maddeye eklenen 3 ncü fıkrada yer alan "eşlerden yalnızca birisi için hesaplanıp ödenir" yolundaki hükümlerle ilgili uygulamalar üzerine açılan davalar sonucunda Danıştay 5 nci Dairesinin, yurtdışında farklı ülkelere görev

Bu bağlamda harcırah verilmesini gerektiren haller ve ödemede yer alacak unsurların neler olması gerektiği üzerinde durulabilir.

V. HARCIRAH VERİLMESİNİ GEREKTİREN HALLER

Yukarıda harcırah verilebilecek kişiler ve harcırahın unsurları ele alınmıştır. Ancak bahse konu kişilerin hangi hallerde harcırah alabilecekleri ve bu harcırahın hangi unsurları içereceği konusu 6245 sayılı Kanunda özel olarak ayrıca düzenlenmiştir. 6245 sayılı Yasanın 5.maddesinde yer alan tanıma göre, harcırah ancak gerçekten yapılmış olan kimi harcamaların karşılığı olarak verileceğinden bu bağlamda öncelikle daimi veya geçici görevlendirmelerde ödenecek harcırahın belirlenmesinde etkili olan memuriyet mahalli ve diğer yerlerin açıklığı kavuşturulması gerekir. Zira örneğin ikametgahı değişmeyen birinin aşağıda ayrıntılı olarak inceleneceği üzere yol masrafı, yevmiye, aile masrafı ve yer değiştirme masraflarından hangilerine hak kazandığı; başka bir

ifa eden eşlerin merkeze farklı güzergahlar üzerinden dönüş yaptıkları gerekçesiyle mesafeye bağlı olarak hesaplanan yolluklarının herbir eşe ayrı ayrı ödenmesini öngören kararları karşısında; yargı kararlarının yurtdışı teşkilatında görevli memur veya hizmetlilerden daha önceki yıllarda yurda dönüş yapmış olanlarla önümüzdeki dönemlerde yurda dönecek olanlar için emsal oluşturup oluşturmayacağı, konusunda düşünülen duraksamaya ilişkin olarak Danıştay Birinci Dairesinin vermiş olduğu istisari görüşte "Bilindiği üzere yüksek mahkemelerin içtihatları birleştirme kararları yargı organlarını bağladığı gibi, idareyi de bağlayan kararlardır. İdare, benzeri olaylarda bu kararlar yönünde işlem tesisine zorunlu bulunmaktadır. Bunun dışındaki kesin yargı kararları ise, yalnızca tarafları bağlayan kararlardır. İdare, benzeri olaylarda bu yargı kararları doğrultusunda işlem tesisini zorunda olmamakla birlikte, bu olaylar hakkındaki yargı kararları müstakar hale gelmiş yerleşik içtihatlar haline dönüşmüş ise, artık, idareler açısından bu kararlar emsal alınmayı gerektiren kararlardır. İdarenin, benzeri olaylarda müstakar hale gelmiş yargı kararları doğrultusunda hareket etmesi, hukuka bağlı ve saygılı olmasının bir gereği olduğu gibi, lüzumsuz davaların açılmasını önlemesi bakımından ve dava ekonomisi açısından da uyulması gereken bir kural olmalıdır. Bu nedenlerle, 6245 sayılı Harcırah Kanununun 46/1/c maddesinde öngörülen "mesafeye bağlı yolluğun" yurtdışında görevli olanların çalışan eşlerine yurda dönüşlerinde ödenmesinde, Danıştay'ın yerleşik kararlarının gerekçelerine bağlı kalınarak emsal alınmasında bir engel bulunmadığı, daha önceki yıllarda yurtdışından dönüş yapmış olup da yasal dava açma süresi içinde dava açmamış olan personel hakkında ise, bu kararların emsal oluşturmasına olanak görülmediği sonucuna varılmıştır." Danıştay Birinci Daire, E. 1996/172, K. 1996/190, K.T. 30.09.1996, (DAN-DER; SAYI:92) (Danıştay Bilgi Bankası Karar Erişim Sistemi- www.danistay.gov.tr/kerisim)

anlatımla nakil işlemi nedeniyle yapmak zorunda kaldığı masrafların neler olduğu incelenerek sonucuna göre karar verilmesi gerekmektedir. Nitekim Danıştay; mahkemenin sadece naklen atama işleminin varlığını göz önünde tutarak 6245 sayılı Yasanın 10/1.maddesinde sayılan masrafların tümünün ödenmesi gerektiği gerekçesiyle idari işlemin iptali yolunda verdiği kararda hukuki isabet görmemiştir.⁴²

Memuriyet Mahalli ve Başka Yer

Kanunun 3. maddesinin (h) bendinde başka yerin memuriyet mahalli dışındaki yerleri ifade ettiği belirtildikten sonra (g) bendinde memuriyet mahalli; memur ve hizmetlinin asıl görevli olduğu veya ikametgahının bulunduğu şehir ve kasabaların belediye sınırları⁴³ içinde bulunan mahaller ile bu mahallerin dışında kalmakla birlikte yerleşim özellikleri bakımından bu şehir ve kasabaların devamı niteliğinde bulunup belediye hizmetlerinin götürüldüğü veya kurumlarınca sağlanan taşıt araçları ile gidilip gelinebilen yerler olarak tanımlanmıştır. Kanunda yapılan bu tanıma Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğünün 7.10.1982 tarih ve BÜMKO.115529-74/27258-24 sayılı Harcırah Kanunu Genel Tebliğinin (A) fıkrası ile açıklık getirilmiştir. Buna göre;

⁴² Danıştay Beşinci Daire, E.1988/1714, K.1991/2118, K.T. 13.11.1991,DAN-
DER, SAYI:84-85 (Danıştay Bilgi Bankası Karar Erişim Sistemi-
www.danistay.gov.tr/kerisim)

⁴³ 5335 sayılı Kanunun 4 üncü maddesinin 23/7/2004 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe giren (e) bendiyle 6245 sayılı Harcırah Kanununa eklenen geçici 4 üncü maddede; “Yeni bir düzenleme yapıncaya kadar, 10.7.2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun geçici 2 nci maddesi uyarınca büyükşehir belediye sınırlarında yapılan değişiklikler, 3 üncü maddenin (g) bendinin uygulanmasında dikkate alınmaz.” hükmüne yer verilmiştir. Bu hüküm gereğince, 5216 sayılı Kanunla büyükşehir belediye sınırlarında yapılan değişiklikler, yeni bir düzenleme yapıncaya kadar, memuriyet mahallinin tanımında dikkate alınmayacak, dolayısıyla geçici 2 nci maddenin yürürlüğe girdiği 23/7/2004 tarihinden önceki uygulamaya devam edilecektir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile belediye sınırları; İstanbul ve Kocaeli’de il mülki sınırı, diğer büyükşehirlerde ise valilik merkez olmak üzere 20 ile 50 km. çapındaki tüm mahaller olarak tespit edilmiştir. Ancak, Harcırah Kanununa göre belediye sınırları "memuriyet mahalli" olarak tanımlandığı için, 23.07.2004 tarihinden önce harcırah alınabilen yerler için bu tarihten sonra harcırah alınamamaya başlanmıştır. Büyükşehirlerde çalışan memurları mağdur eden bu husus 5335 sayılı Kanunla geriye dönük olarak düzeltilmiştir.

- 1- Belediye sınırları içinde kalan yerler tartışmasız memuriyet mahalli sayılacaktır.⁴⁴
- 2- Belediye sınırları dışında kalan yerlerden;
 - a) Yerleşim özellikleri bakımından şehir ve kasabaların devamı niteliğinde bulunan aynı zamanda bu şehir ve kasaba belediyelerince hizmet (otobüs, elektrik su, kanalizasyon gibi) götürülen mahaller,⁴⁵
 - b) Yerleşim özellikleri bakımından şehir ve kasabaların devamı niteliğinde bulunmasa bile, kurumlarınca sağlanan servis otobüsleri veya bu mahiyetteki taşıt araçları ile ulaşımı sağlanan (Her gün gidiş dönüş olmak üzere) yerler memuriyet mahalli kabul edilecek, ulaşımı muntazam sağlanmayıp, arızî olarak kurumlara ait taşıt araçları ile gidilip gelen yerler ise memuriyet mahalli dışında kabul edilerek bu gibi yerlere geçici görevle gönderilenlere (yol gideri hariç) sadece gündelik ödenmesi gerekecektir.

Bu bağlamda Danıştay'a göre; "... harcırah birden fazla unsurdan oluşmakta olup, memurun durumuna göre bunlardan birine, bir kaçına veya tümüne hak kazanabilmesi sözkonusu olmaktadır. Herne kadar İlde ikamet etmekte iken görev yaptığı köye gidip geldiği tesbit edilen davacının İldeki bir okula atanması sırasında evini ve aile bireylerini nakletmesinin sözkonusu olmaması nedeniyle harcırahın belirtilen unsurlarından aile masrafı ve yer değiştirme masrafına hak kazanması mümkün değil ise de, sözkonusu atama nedeniyle görev yeri değişen davacıya harcırah unsurları içinde yer alan yol masrafı ve yevmiyenin ise ödenmesi gerektiği açıktır." ⁴⁶

⁴⁴ Sayıştay'a göre; Bornova'dan ilk veya naklen yine Bornova Belediyesi sınırları içerisindeki diğer okullara atanan öğretmenlere harcırah ödenmesi mümkün değildir. Sayıştay 5.Daire Kararı, Kararın Numarası : 9850, Kararın Tarihi : 08.06.2000 (www.sayistay.gov.tr)

⁴⁵ Sayıştay, Çanakkale Belediye Başkanlığının Valiliğe hitaben yazdığı 07.08.1998 tarih ve 1998/2833 sayılı yazıda; Güzelyalı Köyünün belediye mücavir alanı içinde bulunduğu, imar hizmetlerinin 1992 yılından beri yapıldığı su hizmetinin Ağustos 1998 itibarıyla deneme şeklinde verilmeye başlandığı kanalizasyon hizmetinin yapılmadığı, ulaşım hizmetinin haziran-eylül aylarında 3.5 aylık bir süre ile verildiği, bu sürenin dışında hiç bir ulaşım hizmetinin verilmediği belirtildiğinden bahisle Çanakkale Belediyesi Güzelyalı Köyüne Harcırah Kanununun ve ilgili tebliğin öngördüğü hizmetleri götürmediğinden bu köyün memuriyet mahalli sayılmasının mümkün olmadığına hükmetmiştir.

⁴⁶ Danıştay Beşinci Daire, E.1995/4056, K.1998/2720, K.T. 19.11.1998 (DAN- DER; SAYI:100) (Danıştay Bilgi Bankası Karar Erişim Sistemi- www.danistay.gov.tr/kerisim)

Yine Ankara Emniyet Müdürlüğünde görevli polis memuru iken Sincan İlçesine önce geçici görevle daha sonra asaleten atanan davacının, geçici ve sürekli görev yolluklarının ödenmesi yolundaki başvurusunun reddine ilişkin idare işleminin iptali istemiyle açılmış olan davada da İdare Mahkemesi kararıyla; Ankara'ya 33 Km. uzaklıkta bulunan Sincan İlçesinin Ankara Belediyesi dışında müstakil bir belediyeye sahip olduğu, Ankara Belediyesi hizmetlerinden yararlanmadığı ve davacının görevli olduğu kurumca Ankara Sincan arasında personelini taşıyan herhangi bir servis aracı bulunmadığından memuriyet mahalli sayılamayacağı, bu nedenle geçici ve sürekli görev yolluğu verilmesi gerekirken aksine tesis edilen işlemde mevzuata uyarlık bulunmadığı gerekçesiyle dava konusu işlem iptal edilmiş ve Danıştay tarafından da onanmış, memuriyet mahalline yakın mesafede bulunmakla beraber, büyükşehir belediyesinin hizmetlerinden yararlanmayan müstakil bir belediyesi bulunan ve davacının çalıştığı kurum tarafından personel için servis aracı tahsis edilmeyen ilçenin memuriyet mahalli sayılamayacağı, bu nedenle bu ilçede oturan davacıya geçici ve sürekli görev yolluğu verilmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.⁴⁷

Benzer şekilde İlde ikamet edip, görev yaptığı köye gidip, gelen davacıya il merkezine atanması üzerine aile ve yer değiştirme masrafi verilemeyeceği, ancak yol masrafi ve yevmiye ödenmesi gerekeceği Danıştayca

⁴⁷ Beşinci Daire, E.1987/248, K.1988/1759, K.T. 30.05.1988 (Danıştay Bilgi Bankası Karar Erişim Sistemi- www.danistay.gov.tr/kerisim). Söz konusu karara ilişkin ayrışık oy gerekçesinde “6245 sayılı Harcırah Kanununun 2562 sayılı Kanunla değişik 3.maddesinin (g) fıkrası ile; memur ve hizmetlerinin asıl görevli olduğu veya ikametgahının bulunduğu şehir ve kasabaların belediye sınırları içinde bulunan mahaller memuriyet mahalli sayılmış, ayrıca bu mahallerin dışında kalmakla birlikte yerleşim özellikleri bakımından bu şehir ve kasabaların devamı niteliğinde bulunup belediye hizmetlerinin götürüldüğü veya kurumlarınca sağlanan taşıt araçları ile gidilip gelinebilen yerler de memuriyet mahalli olarak kabul edilmiş, aynı maddenin (h) fıkrasında, başka yerin, yukarıda (g) fıkrasında yazılı memuriyet mahalli dışındaki yerleri ifade edeceği hükme bağlanmıştır. Dava dosyasının incelenmesinden; Sincan İlçesinin Ankara Belediyesinden ayrı bir belediyeye sahip olduğu ve Ankara Belediyesi hizmetlerinden yararlanmadığı anlaşılmakta ise de, söz konusu yasa hükmü ile memuriyet mahallinin tanımlanmasında; bu yerin yerleşim özelliği bakımından şehir ve kasabaların devamı niteliğinde olup olmaması gözönüne alındığı gibi kurumlarınca sağlanan taşıt araçları ile gidip gelinebilen yerlerin de memuriyet mahalli sayılacağı kabul edilmiştir. Sincan İlçesinin yerleşim özelliği bakımından şehir devamı niteliğinde olduğu açık bulunduğu gibi düzenli olarak ulaşım hizmetinin sağlanması nedeniyle de memuriyet mahalli dışında bir yer sayılmasının söz konusu olamayacağı açıktır.” ifadelerine yer verilmiştir.

karara bağlanmıştır. Söz konusu karar gerekçesinde “*Kanunun anılan 5. maddesine göre harcırah birden fazla unsurdan oluşmakta olup, memurun durumuna göre bunlardan birine, bir kaçına veya tümüne hak kazanabilmesi sözkonusu olmaktadır. herne kadar ... Merkez’de ikamet etmekte iken görev yaptığı köye gidip geldiği tesbit edilen davacının ... Merkez’de bir okula atanması sırasında evini ve aile bireylerini nakletmesinin sözkonusu olmaması nedeniyle harcırahın belirtilen unsurlarından aile masrafı ve yer değiştirme masrafına hak kazanması mümkün değil ise de, sözkonusu atama nedeniyle görev yeri değişen davacıya harcırah unsurları içinde yer alan yol masrafı ve yevmiyenin ise ödenmesi gerektiği açık olup, mahkemece davacıya ödenen ve daha sonra geri alınan harcırahla ilgili bilgi-belgelerin getirilmesi suretiyle harcırahın sözü edilen unsurları yönünden gerekli araştırma yapılarak yukarıda belirtilen esasa göre bir karar verilmesi gerekirken bu yönde bir inceleme yapılmadan davanın tümüyle reddedilmesinde hukuki isabet görülmemiştir*” ifadelerine yer verilmiştir.⁴⁸

Askeri Yüksek İdare Mahkemesi de; birbirinin devamı niteliğinde olmayıp, farklı belediye sınırları içinde olsa da; iki yerleşim birimi arasında idarece düzenli servis araçları hizmete konulmuşsa, asıl ikâmet mahallinden geçici görevle diğer mahalle gönderilen kişi, memuriyet mahallinden ayrılmamış sayılacağından, harcıraha müstahak olamayacağına;⁴⁹ İstanbul Beykoz Çavuşbaşı beldesinden, Şişli İlçesi Maslak Semtinde konuşlu bulunan İstanbul İl Jandarma K.lığı emrine atanan kişinin eski ve yeni görev yerlerinin aynı memuriyet mahalli içerisinde bulunması nedeniyle davacıya sürekli görev yolluğu verilmemesinde hukuka aykırılık olmadığına;⁵⁰ karar vermiştir.

Yol Masrafı, Yevmiye, Aile Masrafı ve Yer Değiştirme Masrafı Verilecek Haller

Şunu hemen belirtmek gerekir ki, Harcırah Kanununda en fazla değişiklik yapılan ve hakkında yargı yolu işletilen konuların başında harcırah verilebilecek haller gelmektedir. 6245 sayılı Harcırah Kanununun 10. maddesinin önceki haline göre;

⁴⁸ Beşinci Daire, E.1995/4056, K.1998/2720, K.T. 19.11.1998 (DAN-DER; SAYI:100). Benzer bir karar için bkz. Beşinci Daire, E.1995/2039, K.1997/2612, K.T. 17.11.1997, DAN-DER; SAYI:96 (Danıştay Bilgi Bankası Karar Erişim Sistemi- www.danistay.gov.tr/kerisim)

⁴⁹ AYİM.1.D., E.1988/384, K. 1989/137, K.T. 22.03.1989, Dergi No:7

⁵⁰ AYİM 3.D., E.2003/314, K.2003/225, K.T. 18.12.2003,Dergi No:19

1. Yurt içinde veya dışındaki daimi bir vazifeye yeniden⁵¹ veya naklen tayin olunanlarla yabancı memleketlerdeki memuriyet merkezi tebdil olunan veyahut bu yerlerden yurt içinde diğer bir daimi vazifeye tayin edilen memur ve hizmetlilere yeni vazife mahallerine kadar;
2. Emekliliğini isteyen veya emekliye sevk olunan yahut haklarında toptan ödeme hükümleri uygulanan memur ve hizmetlilere, Türkiye dahilinde ikamet edecekleri yere kadar ve yalnız bir defaya mahsus olmak üzere;
3. Emekli iken Devlet hizmetine alındıktan sonra cezaen olmamak üzere vazifelerine son verilen memur ve hizmetlilerden emekli aylıkları iadeten tahsis edilenlere bu aylıklarını Türkiye dahilinde tesviye ettirecekleri mahalle kadar;
4. Cezaen olmamak üzere kurumlarınca vazifelerine son verilen hizmetlilerle terhis olunan yedek subay ve yedek askeri memurlara Türkiye dahilinde ikamet edecekleri yere kadar ve yalnız bir defaya mahsus olmak üzere⁵²

⁵¹ Harcırah Kanununun 10'uncu maddesinin 1'inci bendinde, yurtiçinde veya dışındaki daimi bir vazifeye yeniden veya naklen tayin olunanlara daimi vazife harcırahi verilmesi öngörülmüş olduğundan, başka bir kurumdan istifaen ayrıldıktan sonra yeniden memuriyete atananlara sürekli görev yolluğu ödenmesinde mevzuata aykırılık bulunmadığına ilişkin bkz. Sayıştay 7.Daire Kararı, Kararın Numarası : 8164, Kararın Tarihi : 22.01.1998

⁵² AYİM'e göre 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 10 uncu maddesinin (4) ncü fıkrasında "Cezaen olmamak üzere kurumlarınca vazifelerine son verilen hizmetlilerle terhis olunan yedek subay ve yedek askeri memurlara Türkiye dahilinde ikamet edecekleri yere kadar ..." harcırah verileceği belirtilmektedir. Memurluk sıfatı ile bağdaşmayacak nitelik ve derecede yüz kızartıcı ve utanç verici hareketlerde bulunduğu gerekçesiyle Yüksek Disiplin Kurulu kararı ile devlet memurluğundan çıkartılan davacı yardımcı hizmetler sınıfında olmayıp, genel idare hizmetleri sınıfında görev yapan bir devlet memuru statüsünde olduğundan; 6245 sayılı Kanunun 10/4 ve 56/a maddelerinin hizmetlilerin cezaen kurumlarınca vazifelerine son verilmeleri halinde kendilerine ikamet mahallerine kadar harcırah ödenemeyeceğine ilişkin hükümlerinin davacıya tatbik kabiliyeti yoktur. Kanunun 10 ncu maddesinin (2) nci fıkrasında belirtilen "...haklarında toptan ödeme hükümleri uygulanan memur ..."lar kapsamına sicil yoluyla, bir ceza mahkûmiyetine bağlı olarak ya da dava konusunda olduğu gibi bir disiplin cezası olarak memuriyetten çıkarılanların dahil olduğu kuşkusuzdur. Kanun koyucu bu maddenin yanı sıra, 56/a maddesindeki "re'sen emekliye ayrılan memur ..." lar deyimini ile de bu konudaki iradesini daha açık bir şekilde ortaya koymuştur. "Hizmetli" kavramına giren yardımcı hizmetler sınıfında istihdam edilen bir memurun Yüksek Disiplin

5. Kadro dolayısıyla açıkta kalan veya vekalet emrine alınan memurlara açık aylıklarını Türkiye dahilinde tesviye ettirecekleri yere kadar;
6. Asilin vüruduna kadar muvakkaten gönderilmiş olmayıp da vekalet namı altında asaleten gönderilen ve vekalet müddeti belli olmayan kumandan ve memurlara vazife mahallerine kadar

yol masrafı, yevmiye, aile masrafı ve yer değiştirme masrafı ödenmekteydi. Ancak söz konusu düzenleme farklı tarihlerde değişikliğe uğramış ve buna ilişkin yargı kararları verilmiştir. Bu bağlamda konu ile ilgili olarak 1.1.2002 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere uygulamaya sokulan yasama tasarrufları ve bu tasarruflara ilişkin yargısal süreçte verilen kararlara değinilmesi açıklayıcı olacaktır.

Buna göre; 1.1.2002 tarihinden itibaren yürürlüğe konulan yasama tasarrufları ile Anayasa Mahkemesi'nce yapılan anayasal denetimin niteliğini bir açıdan sınıflandıracak olursak, 1.1.2002 ile 21.7.2003 tarihleri arasındaki dönemi; bütçe kanunları ile harcırah ödemelerinin kısıtlanmaya çalışıldığı ve Anayasa Mahkemesi'nce şekil bakımından anayasal denetimin yapıldığı dönem, 22.7.2003 ve sonrasındaki dönemi de; 6245 sayılı Harcırah Kanunu'ndaki değişiklikler ile harcırah ödemelerinin kısıtlanmaya çalışıldığı ve Anayasa Mahkemesi'nce esas bakımından anayasal denetimin yapıldığı dönem olarak ikiye ayırabiliriz.

1.1.2002 ile 21.7.2003 tarihleri arasındaki dönemde, ilk olarak; 4726 sayılı 2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (g) bendinden bahsetmek gerekmektedir. 22.12.2001 günlü, 24618 (1. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ve 1.1.2002 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlüğe giren 12.12.2001 günlü, 4726 sayılı 2002 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 6. maddesinin (g) bendinde; "*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*

Kurulu kararı ile (cezaen) memuriyetten çıkarılması halinde ise, bu konumdakilere harcırah verilmeyeceği kanunda açıkça belirtildiğinden (Md. 10/4, 56/a 'daki ayrık hal) aksine bir yorum yapılamayacağı tabiidir. AYİM. 1.D. Karar No: E.1997/743, Karar Tarihi:28.04.1998, Dergi No:13

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." hükmüne yer verilmiştir. Bu düzenleme ile; "1.1.2002 tarihinden itibaren 6245 sayılı Kanun kapsamında bulunsun ya da bulunmasın tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, istihdam edilme şekline bakılmaksızın; ilk defa veya yeniden göreve alınanlar ve naklen ataması yapılanlar ile başka yerlerde sürekli veya geçici olarak görevlendirilenlerden harcırah talep etmediklerine ilişkin yazılı beyanda bulunanlara" harcırah ödenmemesi amaçlanmıştır .

Ancak 28.3.2003 günlü, 25062 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi'nin 22.10.2002 günlü, E:2002/138, K:2002/96 sayılı kararı ile; anılan Kanun'un 6. maddesinin (g) bendinin iptaline karar verilmiştir. Söz konusu kararda; "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." gerekçesine yer verilmiştir.

1.1.2002 ile 21.7.2003 tarihleri arasındaki dönemde, ikinci olarak; 4833 sayılı 2003 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 51. maddesinin (f) bendinden bahsetmek gerekmektedir. 31.3.2003 günlü, 25065 (1. Mükerrer) sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ve 1.1.2003 tarihinden geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe giren 29.3.2003 günlü, 4833 sayılı 2003 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nun 51. maddesinin (f) bendinde; "10.2.1954 tarihli ve 6245 sayılı Kanun 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. Yukarıda belirtilen kurum ve kuruluşlarda istihdam edilen personelden, kendilerinin yazılı talebi üzerine 1.4.2003 tarihinden

itibaren bu kurum ve kuruluşlar arasında veya bunların başka yerlerdeki birimleri arasında naklen ataması yapılanlar ile başka yerlerde sürekli veya geçici olarak görevlendirilenlere, 10.2.1954 tarihli ve 6245 sayılı Kanunda veya özel mevzuatlarında bu atama veya görevlendirmeler için öngörülen harcırah ödenmez, bu amaçla başka bir adla dahi olsa herhangi bir ödeme yapılamaz. 10.2.1954 tarihli ve 6245 sayılı Kanununun 10 uncu maddesinin 2, 3 ve 4 üncü bentleri kapsamında 1.4.2003 tarihinden itibaren görevlerinden ayrılacaklar ile anılan Kanununun 11 inci maddesine göre aynı tarihten itibaren harcıraha hak kazanacak olanlara ve özel hükümler gereğince söz konusu Kanun kapsamı dışında yer alan tüm kamu kurum ve kuruluşlarının aynı durumlarda bulunan personeline, bu nedenlere bağlı olarak ilgili mevzuatında öngörülen harcırah ödenmez; bunlardan, ilgili mevzuatında yer değiştirmeleri halinde harcırah verilmesi öngörülmüş olanlara, yer değiştirme koşulu aranmaksızın ve damga vergisi hariç hiçbir vergiye tabi tutulmaksızın 500 milyon lira tutarında ödeme yapılır. 10.2.1954 tarihli ve 6245 sayılı Kanun ile diğer mevzuatın bu bende aykırı hükümleri uygulanmaz." hükmüne yer verilmiştir. Bu düzenleme ile; "31.3.2003 tarihinden itibaren 6245 sayılı Kanun kapsamında bulunsun ya da bulunmasın tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, istihdam edilme şekline bakılmaksızın; ilk defa veya yeniden göreve alınanlar ile kendilerinin yazılı talebi üzerine 1.4.2003 tarihinden itibaren bu kurum ve kuruluşlar arasında veya bunların başka yerlerdeki birimleri arasında naklen ataması yapılanlar ile başka yerlerde sürekli veya geçici olarak görevlendirilenlere" harcırah ödenmemesi amaçlanmıştır.

22.7.2003 günlü, 25176 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi'nin 17.7.2003 günlü, E:2003/41, K:2003/8 sayılı Kararı ile; "anılan Kanununun 51. maddesinin (f) fıkrasının, Anayasa'ya aykırılığı konusunda güçlü belirtiler bulunduğu gözetilerek, uygulanmasından doğacak sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların önlenmesi için esas hakkında karar verilinceye kadar yürürlüğünün durdurulmasına" karar verilmiş, 8.12.2004 günlü, 25664 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 22.1.2004 günlü, E:2003/41, K:2004/4 sayılı karar ile de "anılan bendin 4969 sayılı Kanun'un 1. maddesinin (a), (c) ve (d) fıkraları ile 2. ve 3. maddeleri ile değiştirildiğinden, bu bende ilişkin konusu kalmayan istem hakkında karar verilmesine yer olmadığına" hükmedilmiştir.

Dolayısıyla, 1.1.2002 ile 21.7.2003 tarihleri arasına ilişkin dönemde bütçe kanunları ile getirilen kısıtlayıcı düzenlemelerin, Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu kararları ile hukuka aykırılığı saptanmış bulunmaktadır.

22.7.2003 ve sonrasındaki döneme gelince ilk olarak; 4969 sayılı Kanun'un 1. maddesinin (a) bendinden bahsetmek gerekmektedir. 10. maddesinin 1. bendinde yer alan; "yurt içinde veya dışındaki daimi bir vazifeye

yeniden veya naklen tayin olunanlarla yabancı memleketlerdeki memuriyet merkezi tebdil olunan veyahut bu yerlerden yurt içinde diğer bir daimi vazifeye tayin edilen memur ve hizmetlilere yeni vazife mahallerine kadar," biçimindeki düzenleme, 12.8.2003 günlü, 25197 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan ve 22.7.2003 tarihinden geçerli olmak üzere yayımı tarihinde yürürlüğe giren 4969 sayılı Kanun'un 1. maddesinin (a) bendi ile değiştirilmiş, ve anılan bendin başına; "*Kendi yazılı talepleri üzerine gönderilenler hariç olmak üzere*" ibaresi eklenmiş ve bentte yer alan "*yeniden veya*" ibaresi metinden çıkarılmıştır. Buna göre; anılan maddenin 1. bendi; "*Kendi yazılı talepleri üzerine gönderilenler hariç olmak üzere; Yurt içinde veya dışındaki daimi bir vazifeye naklen tayin olunanlarla yabancı memleketlerdeki memuriyet merkezi tebdil olunan veyahut bu yerlerden yurt içinde diğer bir daimi vazifeye tayin edilen memur ve hizmetlilere yeni vazife mahallerine kadar,*" biçiminde bir düzenlemeye dönüşmüştür. Bu değişiklikler ile; "*22.7.2003 tarihinden itibaren 6245 sayılı Harcırah Kanunu kapsamında bulunan kurum ve kuruluşlarda, ilk defa veya yeniden göreve alınanlar ile kendi yazılı talepleri üzerine naklen atananlara*" harcırah ödenmemesi amaçlanmıştır.⁵³

22.7.2003 ve sonrasındaki dönemde; ikinci olarak; 5335 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (a) bendinden bahsetmek gerekmektedir. 27.4.2005 günlü, 25798 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 21.4.2005 günlü, 5335 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (a) bendi ile; 4969 sayılı Kanun'un 1. maddesinin (a) bendi ile değişik 6245 sayılı Kanun'un 10. maddesinin 1. bendi yeniden değişikliğe uğramış ve anılan bendin başına; "*Zorunlu yer değiştirme, sınav, sağlık sebepleri ve eş durumu (bu madde uyarınca sürekli görev yolluğu almaya hak kazananların eşlerinin atamaları) dışında kendi yazılı talepleri üzerine gönderilenler hariç olmak üzere;*" ibaresi eklenmiştir. Buna göre; anılan maddenin 1. bendi; "*Zorunlu yer değiştirme, sınav, sağlık sebepleri ve eş durumu (bu madde uyarınca sürekli görev yolluğu almaya hak kazananların eşlerinin atamaları) dışında kendi yazılı talepleri üzerine gönderilenler hariç olmak üzere; Yurt içinde veya dışındaki daimi bir vazifeye naklen tayin olunanlarla yabancı memleketlerdeki memuriyet merkezi tebdil olunan veyahut*

⁵³ "*Kendi yazılı talepleri üzerine gönderilenler hariç olmak üzere*" ibaresi Anayasa Mahkemesinin 4/5/2005 tarih ve E.:2004/54, K.:2005/24 sayılı kararı ile iptal edilmiş ise de iptal kararı yayımlanmadan, söz konusu bentte yeni bir düzenlemeye gidilmiş ve bu bentte yer alan "*Kendi yazılı talepleri üzerine gönderilenler hariç olmak üzere;*" ibaresi, 21/4/2005 tarihli ve 5335 sayılı Kanunun 4.maddesiyle "*Zorunlu yer değiştirme, sınav, sağlık sebepleri ve eş durumu (bu madde uyarınca sürekli görev yolluğu almaya hak kazananların eşlerinin atamaları) dışında kendi yazılı talepleri üzerine gönderilenler hariç olmak üzere;*" şeklinde değiştirilmiş

bu yerlerden yurt içinde diğer bir daimi vazifeye tayin edilen memur ve hizmetlilere yeni vazife mahallerine kadar;" biçiminde bir düzenlemeye dönüşmüştür. Bu değişiklik ile; "27.4.2005 tarihinden itibaren 6245 sayılı Harcırah Kanunu kapsamında bulunan kurum ve kuruluşlarda, zorunlu yer değiştirme, sınav, sağlık sebepleri ve eş durumu (bu madde uyarınca sürekli görev yolluğu almaya hak kazananların eşlerinin atamaları) dışında kendi yazılı talepleri üzerine naklen atanarlara" harcırah ödenmemesi amaçlanmıştır.

5335 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (a) bendi, 6245 sayılı Kanun'un 10. maddesinin 1. bendine 4969 sayılı Kanun'un 1. maddesinin (a) bendi ile eklenen ibareyi kaldırmakla birlikte, 26.11.2005 günlü Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi'nin 4.5.2005 günlü, E:2004/54, K:2005/24 sayılı kararı ile 6245 sayılı Kanun'un 10. maddesinin 1. bendinin başına 31.7.2003 günlü, 4969 sayılı Kanun'un 1. maddesinin (a) bendi ile eklenen "Kendi yazılı talepleri üzerine gönderilenler hariç olmak üzere" ibaresinin iptaline karar verilmiştir.

Böylece, 22.7.2003 ve sonrasındaki dönemde, 6245 sayılı Kanun'un 10. maddesinin 1. bendine 4969 sayılı Kanun'un 1. maddesinin (a) bendi ile getirilen kısıtlayıcı düzenlemenin ("Kendi yazılı talepleri üzerine gönderilenler hariç olmak üzere" ibaresi), Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu kararı ile hukuka aykırılığı saptanmış bulunmaktadır.

Bu dönemde 5335 sayılı Kanun'un 4. Maddesinin (a) bendi ile kaldırılmakla birlikte, Anayasa Mahkemesi'nin 4.5.2005 günlü, E. 2004/54, K. 2005/24 sayılı kararı ile hakkında iptal kararı verilen 4969 sayılı Kanun'un 1. Maddesinin (a) bendinde yer alan "kendi yazılı talepleri üzerine gönderilenler hariç olmak üzere" ibaresine dayalı olarak tesis edilen ve bu ibarenin uygulanmasında birliğin sağlanması amacını taşıyan 26.8.2003 günlü Resmi Gazete'de yayımlanan Maliye Bakanlığı 37 seri no'lu Harcırah Kanunu Genel Tebliği'nin 1. Maddesinin (a) bendinde yer alan " bu çerçevede; eş durumu, öğrenim durumu, sağlık sebepleri ile benzeri mazeretlere dayalı olarak ilgililerin yazılı talepleri üzerine yapılan atamalar için harcırah ödenmeyecektir." ibaresi de yasal dayanağı ortadan kalkmış bulunduğu gerekçesi ile Danıştay tarafından iptal edilmiştir⁵⁴.

⁵⁴ Anayasa'nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal bir hukuk devleti olduğu belirtilmiştir. Bu maddede belirtilen sosyal hukuk devleti, temel hak ve özgürlükleri en geniş ölçüde gerçekleştiren ve güvence altına alan, toplumsal gerekleri ve toplum yararını gözetken, kişi ve toplum yararı arasında denge kuran, toplumsal dayanışmayı en üst düzeyde gerçekleştiren, güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak eşitliği, sosyal adaleti sağlayan, çalışma hayatının gelişmesi için önlemler alarak çalışanları koruyan, sosyal güvenlik sorunlarını çözmeyi yüklenmiş, ülkenin kalkınmasıyla birlikte ulusal gelirin sosyal

katmanlar arasında adaletli biçimde sağlanmasını amaç edinmiş devlettir. Güçsüzleri güçlülere ezdirmemek ilkesi, herkesi, bu arada çalışanları, emeklilerle yaşlıları, durumlarına uygun düzenlemelerle, sağlıklı, mutlu ve güven içinde yaşatmayı gerektirir. Nakil işlemi sonucunda, görev yeri değişen kamu görevlilerinin, maddi açıdan belli bir külfetle karşı karşıya kalmaları ve bu külfetin, kamu hizmetinin yürütülmesinden kaynaklanması nedeniyle, isteklerine dayalı olarak nakledilmiş bile olsalar, söz konusu külfetin kamuca karşılanması icap ettiğinden, iptali istenilen kural, Anayasa'nın 2. maddesiyle bağdaşmamaktadır. Öte yandan, Anayasa'nın 10. maddesindeki "Kanun önünde eşitlik ilkesi" hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile eylemli değil, hukuksal eşitlik öngörülmüştür. Eşitlik ilkesinin amacı, aynı durumda bulunan kişilerin yasalar karşısında aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak, ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak yasa karşısında eşitliğin çiğnenmesi yasaklanmıştır. Kendi yazılı talepleri üzerine nakledilen kamu görevlileri ile re'sen nakledilen kamu görevlilerinin, nakil işleminin hukuksal niteliği yönünden ve yer değiştirmeye bağlı olarak ödenen harcırah bakımından, aynı hukuksal konumda oldukları kuşkusuzdur. Aynı hukuksal konumda olanlar arasında farklı kurallar öngörülmesi Anayasa'nın 10. maddesindeki eşitlik ilkesine aykırılık oluşturur." gerekçesine yer verilmiştir. Dolayısıyla, 22.7.2003 ve sonrasındaki dönemde, 6245 sayılı Kanun'un 10. maddesinin 1. fıkrasına 4969 sayılı Kanun'un 1. maddesinin (a) bendi ile getirilen kısıtlayıcı düzenlemenin ("Kendi yazılı talepleri üzerine gönderilenler hariç olmak üzere" ibaresi), Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu kararı ile hukuka aykırılığı saptanmış bulunmaktadır. Yukarıda belirtilen açıklamalar ışığında ve sonuç olarak; 5335 sayılı Kanun'un 4. maddesinin (a) bendi ile kaldırılmakla birlikte, 26.11.2005 günlü, 26005 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Anayasa Mahkemesi'nin 4.5.2005 günlü, E:2004/54, K:2005/24 sayılı kararı ile hakkında iptal kararı verilen 31.7.2003 günlü, 4969 sayılı Kanun'un 1. maddesinin (a) bendinde yer alan "Kendi yazılı talepleri üzerine gönderilenler hariç olmak üzere" ibaresine dayalı olarak tesis edilen ve bu ibarenin uygulanmasında birliğin sağlanması amacını taşıyan 26.8.2003 günlü, 25211 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan dava konusu 37 Seri No'lu Harcırah Kanunu Genel Tebliği'nin 1. maddesinin (a) bendinde yer alan "Bu çerçevede; eş durumu, öğrenim durumu, sağlık sebepleri ile benzeri mazeretlere dayalı olarak ilgililerin yazılı talepleri üzerine yapılan atamalar için harcırah ödenmeyecektir." ibaresinin yasal dayanağı ortadan kalkmış olduğundan, 26.8.2003 günlü, 25211 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Harcırah Kanunu Genel Tebliği'nin (Seri No:37) 1. maddesinin (a) bendinde yer alan; "Bu çerçevede; eş durumu, öğrenim durumu, sağlık sebepleri ile benzeri mazeretlere dayalı olarak ilgililerin yazılı talepleri üzerine yapılan atamalar için harcırah ödenmeyecektir." ibaresi ile bu ibareye dayalı olarak tesis edilen dava konusu

Görüldüğü gibi, bu süreçte “kendi yazılı talepleri üzerine görev yeri değiştirilenler” bakımından harcırahın ödenmemesi konusunda defalarca yasal düzenlemeye gidilmiş, ancak söz konusu düzenlemeler Anayasa Mahkemesi tarafından bazen şekil bazen de esas yönünden Anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiştir. Buradan hareketle söz konusu gelişmelerin olması gereken bakımından irdelenmesi yerinde olur kanısındayız. Ancak hemen belirtmek gerekir ki, 2002 yılı öncesinde de idarelerce, kendi istekleri üzerine tayinleri yapılanlar için harcırah ödememe yönünde gerçekleştirilen uygulamalar hakkında Danıştay; istekleri üzerine yerleri değiştirilen memurlara yolluk verilmemesi düşünülemeyeceği gibi yolluk ödeme emri verilmeksizin yer değiştirme emrinin tebliğinin de bahis konusu olamayacağına karar vermiştir.⁵⁵

Söz konusu düzenlemeye ilişkin madde gerekçesinde; kurumlarca yapılması gerekli ve zorunlu bulunmayan, sadece ilgililerin kendi irade ve isteği üzerine yapılan naklen atamalar için Devlete herhangi bir mali külfet gelmesini önlemek amacıyla anılan (1) numaralı bendin başına söz konusu ifadenin eklendiği belirtilmiştir. Ancak bu gerekçenin idare hukuku bakımından sorunlu olduğu kanısındayız.

Bilindiği gibi nakil işlemi, idarece, takdir yetkisi kapsamında, kamu görevlisinin istemi olmaksızın tesis edilebileceği gibi, mevzuatın öngördüğü koşulların varlığı halinde, yine takdir yetkisi kapsamında, kamu görevlisinin talebi üzerine de tesis edilebilir. Bu anlamda, nakil isteminde bulunmak, kamu görevlileri için, bir hak olarak gözükmekte ise de, istemin yerine getirilmesinin kamu yararı ve hizmetin gerekleri ile sınırlandırılmış olması nedeniyle, bu hakkın kullanılmasıyla ortaya konulan istemin, idarelerce, mutlaka karşılanması zorunluluğu bulunmamaktadır. Her iki durumda da, yargısal denetim yetkisi saklı kalmak kaydıyla, işlemin tesis edilip edilmeyeceği idarenin takdirindedir. Öte yandan, 657 sayılı Kanunun 62. maddesinin 2595 sayılı Kanunun 4'üncü

5.5.2005 günlü, 121/382 sayılı işlemde hukuka uyarlık görülmemiş, açıklanan nedenlerle, 26.8.2003 günlü, 25211 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Harcırah Kanunu Genel Tebliği'nin (Seri No:37) 1. maddesinin (a) bendinde yer alan; "Bu çerçevede; eş durumu, öğrenim durumu, sağlık sebepleri ile benzeri mazeretlere dayalı olarak ilgililerin yazılı talepleri üzerine yapılan atamalar için harcırah ödenmeyecektir." ibaresi ile bu ibareye dayalı olarak tesis edilen dava konusu 5.5.2005 günlü, 121/382 sayılı işlemin yürütülmesinin durdurulmasına, 23.12.2005 tarihinde oybirliğiyle karar verildi. Danıştay İkinci Dairesi, E.2005/1869, K.2005/1869, K.T. 23.12.2005 (Danıştay Bilgi Bankası Karar Erişim Sistemi- www.danistay.gov.tr/kerisim)

⁵⁵ (Genel Kurul'dan geçmemiştir) Üçüncü Daire, E.1971/411, K.1971/422, K.T. 30.06.1971 DAN-DER, SAYI:5

maddesiyle değişik 3'üncü paragrafında, yer değiştirme suretiyle yapılan atamalarda, memurlara, yolluklarının, atama emirleri tebliğ edilince ödeme emri aranmaksızın, saymanlıklarca derhal ödeneceği hükmü yer almış, anılan Kanun hükmünde görev yerinin değişmesinin isteğe bağlı olup olmaması yönünden, bir ayırım yapılmamıştır. Anayasa'nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal bir hukuk devleti olduğu belirtilmiştir. Bu maddede belirtilen sosyal hukuk devleti, temel hak ve özgürlükleri en geniş ölçüde gerçekleştiren ve güvence altına alan, toplumsal gerekleri ve toplum yararını gözeten, kişi ve toplum yararı arasında denge kuran, toplumsal dayanışmayı en üst düzeyde gerçekleştiren, güçsüzleri güçlüler karşısında koruyarak eşitliği, sosyal adaleti sağlayan, çalışma hayatının gelişmesi için önlemler alarak çalışanları koruyan, sosyal güvenlik sorunlarını çözmeyi yüklenmiş, ülkenin kalkınmasıyla birlikte ulusal gelirin sosyal katmanlar arasında adaletli biçimde sağlanmasını amaç edinmiş devlettir. Güçsüzleri güçlülere ezdirmemek ilkesi, herkesi, bu arada çalışanları, emeklilerle yaşlıları, durumlarına uygun düzenlemelerle, sağlıklı, mutlu ve güven içinde yaşatmayı gerektirir. Nakil işlemi sonucunda, görev yeri değişen kamu görevlilerinin, maddi açıdan belli bir külfetle karşı karşıya kalmaları ve bu külfetin, kamu hizmetinin yürütülmesinden kaynaklanması nedeniyle, isteklerine dayalı olarak nakledilmiş bile olsalar, söz konusu külfetin kamuca karşılanması icap ettiğinden, iptali istenilen kural, Anayasa'nın 2. maddesiyle bağdaşmamaktadır. Öte yandan, Anayasa'nın 10. maddesindeki "Kanun önünde eşitlik ilkesi" hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile eylemli değil, hukuksal eşitlik öngörülmüştür. Eşitlik ilkesinin amacı, aynı durumda bulunan kişilerin yasalar karşısında aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak, ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak yasa karşısında eşitliğin çiğnenmesi yasaklanmıştır. Kendi yazılı talepleri üzerine nakledilen kamu görevlileri ile re'sen nakledilen kamu görevlilerinin, nakil işleminin hukuksal niteliği yönünden ve yer değiştirmeye bağlı olarak ödenen harcırah bakımından, aynı hukuksal konumda oldukları kuşkusuzdur. Aynı hukuksal konumda olanlar arasında farklı kurallar öngörülmesi Anayasa'nın 10. maddesindeki eşitlik ilkesine aykırılık oluşturur.

Hemen belirtelim ki; bu yaklaşımı benimsemiş görünen yasa koyucu, Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ile getirilen düzenlemeyi Genel Kurulda görüşerek kabul etmiştir. 12.07.2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 5538 sayılı söz konusu Kanun ile; 6245 sayılı Harcırah Kanununun 10. maddesinin birinci fıkrasının (1) numaralı bendi değiştirilmiş olup, buna göre; *"Yurt içinde veya yurt dışında görev yapmakta iken yurt içinde veya yurt dışındaki sürekli bir göreve naklen atanan ya da yabancı ülkelerdeki*

memuriyet merkezi değiştirilen memur ve hizmetlilere yeni görev yerlerine kadar” harcırah ödemesi yapılacaktır. Böylece; maddenin daha önceki halinde yer alan “Zorunlu yer değiştirme, sınav, sağlık sebepleri ve eş durumu (bu madde uyarınca sürekli görev yolluğu almaya hak kazananların eşlerinin atamaları) dışında kendi yazılı talepleri üzerine gönderilenler hariç olmak üzere” sınırlaması da kaldırılmıştır. Yani hangi nedenle olursa olsun “yurt içinde veya yurt dışındaki sürekli bir göreve naklen atanan memur ve hizmetliler” harcırahlarını alabileceklerdir.⁵⁶

Diğer taraftan 4969 sayılı Kanunla; 10. maddenin aynı bendindeki “yeniden veya” ifadesi de madde metninden çıkartılmış ve böylece ilk defa veya yeniden atanana harcırah ödenmesi uygulamasına son verilmiştir. Buna gerekçe olarak da söz konusu uygulamanın diğer ülkeler ve özel sektör uygulamalarında da bulunmaması ve gelişen sosyal ve ekonomik koşullar nedeniyle ilk defa veya yeniden yapılan atamalar için harcırah verilmesine ihtiyaç kalmaması gösterilmiştir.

Benzer şekilde; 10. maddenin 2, 3 ve 4 numaralı bentleri de 4969 sayılı Kanunla kaldırılmıştır. Böylece; emekliliğini isteyen veya emekliye sevk olunan yahut haklarında toptan ödeme hükümleri uygulanan memur ve hizmetlilere; emekli iken Devlet hizmetine alındıktan sonra cezaen olmamak üzere vazifelerine son verilen memur ve hizmetlilerden emekli aylıkları iadeten tahsis edilenlere; cezaen olmamak üzere kurumlarınca vazifelerine son verilen hizmetlilerle terhis olunan yedek subay ve yedek askeri memurlara harcırah verilmesi uygulamasına son verilmiştir. Söz konusu değişikliğin gerekçesinde 6245 sayılı Kanunun 10 uncu ve 59 uncu maddelerine göre, emekli olan memur ve hizmetlilere, Türkiye dahilinde ikamet edeceklerini beyan ettikleri yere kadar sürekli görev yolluğu verildiği, ancak, kurumlarıyla ilişkisi sona eren personelin beyanlarının doğruluğunun araştırılmasının önemli bir iş yükü oluşturduğu ve bu nedenle beyanların tümünün araştırılmasına imkan bulunmadığı, dolayısıyla, işlemlerin basitleştirilmesi, idarelerin iş yükünün azaltılması, gerçek dışı beyanlardan kaynaklanan sorumluluklara meydan verilmemesi ve gerçekleşmeyen beyanlara dayalı olarak yapılan harcırah ödemelerinin önlenmesi amacıyla, emeklilik ve 6245 sayılı Kanunun 10 uncu maddesinin (3) ve (4) numaralı bentlerinde belirtilen durumlarda ilgililere harcırah ödenmemesinin amaçlandığı belirtilmiştir.

⁵⁶ Ayrıca 5538 sayılı Kanunla; 01.01.2002 tarihinden 12.07.2006 tarihine kadar naklen ataması yapılmış olup da harcırahlarını alamayanların, harcırahlarını faizi ile birlikte geçmişe yönelik olarak alabilmelerine izin veren bir düzenleme getirilmiştir..

Ancak 4969 sayılı Kanunla yapılan bir başka düzenleme ile 27.6.1989 tarihli ve 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 1 inci maddesine bir ilave bend eklenmiş, (A) bendi kapsamına giren personel ile 22.1.1990 tarihli ve 399 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye ekli (II) sayılı cetvelde yer alan personel ve kamu kurumlarında işçi olarak istihdam edilenlerden; emekliliğini isteyen veya emekliye sevk olunanlara, haklarında toptan ödeme hükümleri uygulananlara, emekli iken yeniden hizmete alındıktan sonra cezaen olmamak üzere görevlerine son verilenlere ve terhis olan yedek subaylara ve bunlardan görevde iken ölenlerin kanuni mirasçılarına damga vergisi hariç herhangi bir vergiye tâbi tutulmaksızın beşyüz milyon lira tutarında tazminat ödeneceği belirtilmiştir. Söz konusu düzenlemenin gerekçesinde 6245 sayılı Harcırah Kanunu uyarınca emekliliğini isteyen veya emekliye sevk olunanlara, haklarında toptan ödeme hükümleri uygulananlara, emekli iken yeniden hizmete alındıktan sonra cezaen olmamak üzere görevlerine son verilenlere ve terhis olan yedek subaylara Türkiye dahilinde ikamet edecekleri yere kadar harcırah verilmekte iken 2003 Mali Yılı Bütçe Kanununun 51 inci maddesinin (f) bendi uyarınca harcırah ödenmeyeceği ancak bu durumda olanlara yer değiştirme koşulu aranmaksızın 500 milyon lira ödeme yapılmasının öngörüldüğü ancak, Anayasa Mahkemesince bu hükmün yürürlüğünün durdurulması nedeniyle, yer değiştirme şartına bağlı olmaksızın tazminat şeklinde yapılması öngörülen bu hükmün, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede düzenlemeye kavuşturulduğu belirtilmiştir. Böylece emekliliğini isteyen veya emekliye sevk olunanlarla haklarında toptan ödeme hükümleri uygulananlara ilişkin olarak harcırah adı altında olmasa da sabit bir miktarın ödenmesi yoluyla ilgililerin bir nevi mağduriyetinin önüne geçilmeye çalışılmıştır. Kanımızca söz konusu düzenleme bir takım sorunları içinde barındırmaktadır. Birincisi, bunun adı "tazminat" olmaması gerekirdi. Tazminat, ancak bir zarar halinde vardır. Vatandaş mağdur olmuşsa, bir zarar görmüşse, -idarenin işleminden zarar görmüş olabilir, bir kişinin işleminden zarar görmüş olabilir- bu zararı telafi etmek için yapılan ödemenin adına tazminat denilebilir. Diğer taraftan bu uygulama kötüye kullanılıyor; kamu görevlileri, emekli oldukları zaman, hiçbir zaman gitmeyecekleri kenti belirtmek suretiyle, hatta uzak kentleri belirtmek suretiyle çok yüksek miktarda emekli ikramiyesi alıyorlar gerekçesi ile bu tür bir düzenlemeye gidilmesi de doğru görünmemektedir. Öncelikle hiçbir kamu görevlisinin böyle bir yola gitmemesi gerekir. İkincisi, eğer, istisnai olarak yanlış uygulamalar varsa, bu yanlışlık, bir kurumun yok edilmesine, bir kurumun ortadan kaldırılmasına neden olmamalıdır.

Aynı şekilde uygulama birliğini sağlamak amacıyla 4969 sayılı Kanunla 4.7.2001 tarihli ve 631 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye 14 üncü maddesinden sonra gelmek üzere aşağıdaki 14/A maddesi eklenmiştir. Söz

konusu maddeye göre; 6245 sayılı Harcırah Kanunu kapsamı dışında yer alan kamu kurum ve kuruluşlarında;

a) İstihdam edilme şekline bakılmaksızın; ilk defa veya yeniden göreve alınanlar ile bunların aile fertlerine ilk defa veya yeniden göreve alınma nedenlerine bağlı olarak harcırah ödenmez, bu amaçla başka bir adla ödeme yapılamaz.

b) İstihdam edilen personelden, kendilerinin yazılı talebi üzerine bu kurum ve kuruluşlar arasında veya bunların başka yerlerdeki birimleri arasında naklen ataması yapılanlara, mevzuatlarında bu atama için öngörülen harcırah ödenmez, bu amaçla başka bir adla ödeme yapılamaz.

c) Emekliliğini isteyen veya emekliye sevk olunan, haklarında toptan ödeme hükümleri uygulanan veya emekli iken yeniden hizmete alındıktan sonra vazifelerine son verilen personele, bu nedenlere bağlı olarak harcırah ödenmez; bunlara ilgili mevzuatında öngörülmesi kaydıyla damga vergisi hariç hiçbir vergiye tâbi tutulmaksızın beşyüz milyon lirayı geçmemek üzere tazminat ödenebilir.

d) Yurt içi ve yurt dışı gündelik ödemeleri, emsali Devlet memurlarına 6245 sayılı Harcırah Kanunu uyarınca yapılan gündelik ödemelerinin birbuçuk katını geçemez. İlgili mevzuatında öngörülmüş olması halinde, bu kapsamda bulunanlardan yatacak yer temini için ödedikleri ücretleri belgelendirenlere bu belge karşılığı yapılan ödemeler birbuçuk katın hesabında dikkate alınmaz.

Diğer mevzuatın bu maddeye aykırı hükümleri uygulanmaz.

Gerek ilk defa veya yeniden atanma, gerek emeklilik ya da toptan ödeme halinde ilgililere harcırah verilmemesini öngören söz konusu düzenlemelerin yerinde olup olmadığı, anayasada yer alan ilkelere uygunluğu üzerinde durulması gerekir.

İlk defa veya yeniden atanmalar bakımından bir değerlendirme yapılacak olursa, öncelikle söz konusu düzenlemeye zemin oluşturan söz konusu uygulamanın diğer ülkeler ve özel sektör uygulamalarında da bulunmaması ve gelişen sosyal ve ekonomik koşullar nedeniyle ilk defa veya yeniden yapılan atamalar için harcırah verilmesine ihtiyaç kalmaması gerekçesi hem maddi hem de hukuki gerçeklik bakımından doyurucu olmaktan uzak görünmektedir. Zira diğer ülkelerde ve özel sektörde uygulanan ücret politikası ve diğer imkanlar karşısında Türkiye’de uygulanan kamu kesimi ücret politikası oldukça yetersizdir. Dolayısıyla diğer ülkelerde ve genel olarak özel sektörde bu tür uygulamanın yokluğu ilgililer bakımından çok fazla sorun teşkil etmemektedir. Kaldı ki; Anayasa Mahkemesi’nin yukarıda değinilen kararlarında da

vurgulandığı üzere harcırah; *kamu hizmetinin gerektirdiği durumlarda, bu hizmet için görevlendirilen kişilerin katlanacakları giderleri karşılamak üzere yapılan parasal nitelikli bir idari işlemdir.* Yani ilgililerin, maddi açıdan belli bir külfetle karşı karşıya kalmaları ve bu külfetin, kamu hizmetinin yürütülmesinden kaynaklanması nedeniyle söz konusu külfetin kamuca karşılanması gerekir. Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan sosyal devlet ilkesi bunu gerektirir.

Gelişen sosyal ve ekonomik koşullar nedeniyle ilk defa veya yeniden yapılan atamalar için harcırah verilmesine ihtiyaç kalmadığı gerekçesi de yetersiz ve Anayasa karşısında sorunlu bir yaklaşıma işaret etmektedir. Harcırah verilmesini gerektiren ihtiyaç, kamu hizmetinin yürütülmesine ilişkin ilgililerin maruz kaldığı maddi külfet ise, bu ihtiyaç sosyal ve ekonomik gelişmelerden bağımsız olarak var olmaya devam edecektir. Bu durumda da sosyal devlet olma niteliğinin bir gereği olarak kişilerin kamu hizmetinin yürütülmesi ile bağlantılı olarak katlandıkları maddi külfetin Devlet tarafından karşılanması gerekir. Eğer Anayasanın “Devletin iktisadi ve sosyal ödevlerinin sınırları” başlıklı 65. maddesinde yer alan, sosyal ve ekonomik alanlardaki görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözetilerek mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirilebileceği hükmü, bu tür bir sınırlamaya gidilmesine meşruiyet kazandırıyor denilecekse bu da inandırıcı olmayacaktır. Zira 2001 yılındaki Anayasa değişikliğiyle “ekonomik istikrarın gözetilmesi” amacıyla sosyal alandaki görevlerin yerine getirilemeyeceği düzenlemesi kaldırılmıştır. Dolayısıyla ekonomik istikrarın sağlanması bahanesiyle harcırah ödenmemesi Anayasaya uygun düşmemektedir. Harcırah ödemesine son vermenin, *sosyal ve ekonomik alandaki görevlerin amaçlarına uygun öncelikleri gözetilerek mali kaynakların yeterliliği ölçüsünde yerine getirilebileceği* gerekçesine dayandırılması da başta Harcırah Kanunu olmak üzere hukuki düzenlemelerde bir takım tutarsızlıkları beraberinde getirecektir. Şöyle ki; Harcırah Kanununda “memur veya hizmetli olmamakla beraber kurumlarca geçici bir vazife ile görevlendirilenlere”, “milli ve resmi spor temasları dolayısıyla seyahat edecek sporcu ve idarecilere” harcırah verilmesi öngörüldüğüne göre, kamu hizmetinin yürütülmesine katılacak olanların yine bu amaçla yaptıkları gerçek harcamaların kamuca evleviyetle karşılanması gerekir.

Öte yandan harcırah verilmeme uygulaması, Anayasa'nın 10. maddesindeki "Kanun önünde eşitlik ilkesi" bakımından da sorunlu görünmektedir. Bilindiği gibi eşitlik ilkesinin amacı, aynı durumda bulunan kişilerin yasalar karşısında aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak, ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak yasa karşısında eşitliğin çiğnenmesi yasaklanmıştır. Aynı hukuksal konumda olanlar arasında farklı kurallar öngörülmesi Anayasa'nın 10. maddesindeki eşitlik ilkesine

aykırılık oluşturur. Burada aynı durumda olanlar bakımından bir eşitsizliğe neden olunmamaktadır, ilk defa veya yeniden atanalarla emekli olanlar ya da toplu olarak ödeme yapılanların hepsi benzer bir uygulamaya tabi tutulmaktadır denilebilir. Ancak söz konusu düzenleme ile aynı durumda bulunanlar arasında fiili bir eşitsizlik ortaya çıkmaktadır. Şöyle ki; ilk defa veya yeniden atamaya tabi olanlardan bazıları ikamet ettikleri yere çok yakın yerlerde hatta bazıları ikamet ettiği yerde göreve başlayabilmektedir. Bu durumda onlar için kamu hizmetinin yürütülmesine katılmaktan kaynaklanan maddi külfet ya çok az ya da hiç gerçekleşmemektedir. Halbuki bazıları için ilk defa veya yeniden atandığı yer çok uzak olabilmekte ve göreve başlamak için katlandığı külfet oldukça fazla olabilmektedir. Bunu aile fertlerini de hesaba kattığımızda daha da vahim hale getirebiliriz. Konunun daha iyi anlaşılması için örneklendirmek gerekirse, bir kimse ikamet ettiği yer olan Edirne'deki bir kamu kurumunda ilk defa atanarak göreve başlarken, aynı yerde ikamet eden bir başkası Ağrıdaki bir göreve ilk defa atanırsa, katlanılan maddi külfet bakımından bu ikisi arasında ciddi farklılıklar olacağı aşikardır. İkinci kişinin ailesi ile görev yerine gideceğini düşünürsek bu fark daha da artacaktır. Benzer bir örneklendirmeyi emekliler için de verebiliriz. Eğer harcırahın amacı, kamu görevinden kaynaklanan maddi külfetin Devlet tarafından karşılanması ise, örneğimizde ortaya çıkan bu adaletsizliğin sosyal devlet ve eşitlik ilkesine aykırı olduğunu rahatlıkla söyleyebiliriz. İlk defa atanan kişi henüz göreve başlamamış olduğu için kamu görevlisi sayılmasa da, aynı şekilde emekli olan birisi de emeklilik işlemi ile birlikte kamu görevlisi statüsünü kaybetmiş olsa da, bu durum harcırah verilmemesini haklı ve meşru hale getirmez. Unutmamalıdır ki; özel sektörde bu yönde bir uygulamanın olmayışı sosyal devlet ilkesine uygun olarak Devletin yerine getirmesi gereken görevlerin, yerine getirilmemesine gerekçe yapılamaz. Yine unutulmamalıdır ki, ilk defa atanalar da, emekli olanlarda kamu hizmetinin yürütülmesine katılmalarından kaynaklı bir külfete maruz kalmaktadırlar. Yukarıda değinildiği gibi memur veya hizmetli olmayanlarla, sporculara bile belli durumlarda harcırah verilmesinin öngörüldüğü bir sistemde, kamu hizmetinin yürütülmesine katılmaktan kaynaklanan külfetlerin Devletçe karşılanmaması büyük bir çelişkiyi ortaya koyar.

Diğer taraftan; 4969 sayılı Kanununun 2. maddesi ile 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede; emekliliğini isteyen veya emekliye sevk olunanlara, haklarında toptan ödeme hükümleri uygulananlara, emekli iken yeniden hizmete alındıktan sonra cezaen olmamak üzere görevlerine son verilenlere ve terhis olan yedek subaylara **yer değiştirme şartına bağlı olmaksızın** 500 milyon lira tutarında tazminat ödenmesinin öngörülmesi de, harcırahın gerçek masraflar üzerinden ve ilgililerin kamu görevi nedeniyle yaptıkları harcamalarını karşılamak amacıyla ödenmesi temel prensibiyle çeliştiği gibi, aynı durumda olanlar arasında eşitsizliğe neden olacak niteliktedir. Zira kötüye kullanmanın

önüne geçmek ve bürokrasiyi azaltmak adına getirilen bu düzenleme, katlanılan maddi külfetten bağımsız olarak ilgililere sabit bir ödemenin yapılmasını öngörmektedir. Bu da kendi memleketinde çalışırken emekli olan ve dolayısıyla yer değişikliği olmayacağı için çok fazla maddi külfet altına girmeyen birisi ile memleketinden çok uzakta çalışırken emekli olan ve yer değişikliği nedeniyle ciddi maddi külfetle karşı karşıya kalacak olan birisi arasında büyük adaletsizlikler doğuracaktır. Diğer bir ifade ile ödenmesi öngörülen maktu miktar birincisi için gerçek giderlerinin çok üstünde, ikincisi için ise gerçek harcamalarının çok altında kalabilecektir. Bu tür bir sonuç ise, harcırahın temel mantığına, Anayasanın sosyal devlet ve eşitlik ilkelerine aykırılık oluşturmaktadır.

Geçici Görev Harcırahı (Yol Masrafı ve Yevmiye)

Geçici görev yolluğunun hangi hallerde ödeneceği 6245 sayılı Harcırah Kanununun 14. maddesinde düzenlenmiştir.⁵⁷ Maddenin 1. fıkrasında, kapsam içerisindeki kurumlara ait bir görevin ifası amacıyla geçici olarak yurtiçinde veya dışında başka bir yere gönderilenlere geçici görev harcırahı ödeneceği belirtilmiştir.⁵⁸ Buna göre; söz konusu memur ve hizmetlilere muvakkat vazife harcırahı olarak yol masrafı ile yevmiye verileceği gibi, hamal, cins ve adedi beyannameye gösterilmek suretiyle bagaj ve ikametgah veya vazife mahalli ile istasyon, iskele veya durak arasındaki nakil vasıtası masrafları da ayrıca ödenir.⁵⁹ Ancak 6245 sayılı Harcırah Kanununun 14. maddesine göre ancak

⁵⁷ Sayıştay, bir vazifenin ifası maksadıyla geçici olarak başka bir yere gönderildiğine ilişkin görevlendirme yazısı olmadan ilgililere geçici görev yolluğu ödenemeyeceği yönünde karar vermiştir. Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, Kararın Numarası : 25324, Kararın Tarihi : 02.10.2001 (www.sayistay.gov.tr)

⁵⁸ Belediye Danışma Kurulu üyelerinin geçici bir görevle memuriyet mahalli dışına gitmeleri durumunda, 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 8, 14 ve 27'nci maddeleri uyarınca uçak bilet bedeli, araç kira bedeli, benzin masrafı ve otoyol giriş ücretinin belediye bütçesinden ödenmesinin mümkün olmadığına ilişkin bkz. Sayıştay 1.Daire Kararı, Kararın Numarası : 6791, Kararın Tarihi : 18.01.2000 (www.sayistay.gov.tr)

⁵⁹ 6245 sayılı Kanunun 14. maddesine göre geçici görev ile memuriyet mahalli dışına görevlendirilenlere ikametgah veya vazife mahalli ile otogar, istasyon veya iskele arasındaki taksi ücretinin ödeneceği hüküm altına alınmıştır. Ancak, geçici görev sırasında harcanan taksi ve benzeri nakil vasıtası ücretlerinin ödenmesine cevaz verilmemiştir. Bu nedenle, geçici görev sırasında şehir içinde kullanılan taksi ücretlerinin ödenmesinin mümkün olmadığı Sayıştayca karara bağlanmıştır. Bkz Sayıştay 7.Daire Kararı, Kararın Numarası : 8853, Kararın Tarihi : 13.09.2001 (www.sayistay.gov.tr)

gidiş ve dönüşlerdeki vazife mahalli veya ikametgah ile iskele, durak, istasyon arasında taksi ücreti ödenebileceği için, geçici görevin ifası sırasında ikametgah ile vazife mahalli arasında taksi ücreti ödenemez.⁶⁰ Aynı şekilde geçici görevli bulunulan yerdeki konaklama ücretleri de ödenmez.⁶¹

Öte yandan; yeni ve eski memuriyetlerine mütaallik bir meseleden dolayı bu kanuna tabi kurumlarca açılan bir dava sebebiyle sanık veya davalı olarak (işten el çektilmiş olsun veya olmasın) başka bir yere gönderilenlerden lehinde netice hasıl olanlar; memuriyet merkezlerinin bulunduğu mahal dışındaki bir vazifeye vekaleten gönderilenler; fiilen oturduğu mahalden başka bir yere açıktan vekaleten gönderilenler (yalnız gidiş ve dönüşleri için); geçici kaza salahiyeti ile gönderilenler de geçici görev harcırahına ilişkin bu düzenlemeden yararlanabilir.

Bu konu ile bağlantılı olarak her ne kadar 6245 sayılı Kanunun “Harcırah Hesabında Esas Tutulacak Yol” başlıklı değişik 6. maddesinde; “Harcırah, bu kanunda aksine hüküm bulunmadıkça, gidip gelmeye en uygun ve kullanılması mutata olan yol ve taşıt araçları üzerinden verilir. Gidip gelmeye en uygun ve kullanılması mutata olan bu yolda hem muayyen, hem gayrimuayyen tarifeli taşıt işletilmekte ise harcırah hesabında muayyen tarifeli taşıt esas alınır. Bu yol ve taşıt, yolculukta geçen süreye göre memur veya hizmetli ile ailesi için ödenmesi gereken gündelik ve taşıt ücretleri toplamı esas alınarak memur veya hizmetlinin mensup bulunduğu dairece tespit olunur...”denilmekteyse de, aynı Kanun’un “Yurt dışında yol masrafı” ile ilgili değişik 29. maddesinin birinci fıkrasında; “Yurt dışında sürekli ve geçici görev yolculuklarında, ekspres ve yataklı vagon ücreti dahil olmak üzere, tren, vapur veya uçak bilet bedeli yol masrafı olarak ödenir. Ayrıca buna istasyon, liman veya terminal ile ikamet yeri arasındaki taşıt ve hamal ücreti ilave olunur.” hükmü bulunmaktadır. Sayıştay’a göre; *6245 sayılı Harcırah Kanununun 6. maddesinin birinci fıkrasında, “Harcırah, bu kanunda aksine hüküm bulunmadıkça, gidip gelmeye en uygun ve kullanılması mutata olan yol ve taşıt araçları üzerinden verilir.” hükmü yer almakla birlikte, bu fıkra hükmünün ancak, aksine hüküm olmayan hallerde uygulanması gerekir.*⁶²

⁶⁰ Sayıştay Temyiz Kurulu Kararı, Kararın Numarası : 24839, Kararın Tarihi : 19.09.2000 (www.sayistay.gov.tr)

⁶¹ Geçici görevle il dışına giden Belediye Başkanına konaklama ve yemek gideri ödenmesinin mümkün olmadığına ilişkin bkz. Sayıştay 8.Daire Kararı, Kararın Numarası : 4621, Kararın Tarihi : 25.05.2000; 1.Daire Kararı, Kararın Numarası : 6029, Kararın Tarihi : 26.03.1996 (www.sayistay.gov.tr)

⁶² Temyiz Kurulu Kararı, Kararın Numarası : 25682, Kararın Tarihi : 14.05.2002. *Halbuki, aynı Kanunun 29. maddesinin birinci fıkrasında, yurt dışında sürekli*

Aynı şekilde; 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun geçici görev yolluğuna ilişkin 14. maddesinin ilk fıkrasında; vazife mahalli ile istasyon, iskele veya durak arasında ödenecek nakil vasıtası için "*ekonomik ve mutad olma*" şartı getirilmemiştir. Diğer bir ifade ile 6245 sayılı Harcırah Kanunu sadece yol masrafı açısından bazı durumlarda mutad ve ekonomik olma sınırlamasını getirmiş olup, aynı Kanunun 14 ve 29'uncu maddelerinde belirtilen ve yol masrafından ayrı olarak ödenen istasyon, liman veya terminal ile ikamet yeri arasındaki taşıt ücretleri için mutad ve ekonomik olma şartını getirmemiştir. Bu nedenle Sayıştay; gerek yurtiçinde gerekse yurtdışında ikametgah ile havaalanı arasında taksi ücretinin ödenmesinde mevzuata aykırı bir husus bulunmadığına karar vermiştir.⁶³ Sayıştay'a göre; örneğin havaalanı ile şehir merkezi arasında çalışan otobüsleri mutad olarak kabul etme imkanı olmadığı gibi, bu otobüsler ile şehir merkezine gelindikten sonra, ikametgah veya iş yerine gidilebilmesi için ikinci bir nakil vasıtasına ihtiyaç duyulacağı cihetle havaalanı ile ikametgah arasında taksi ücreti verilmesinde mevzuata aykırı bir husus bulunmamaktadır.⁶⁴ Ancak şunu belirtelim ki, Sayıştay'a göre; sürekli görevle başka bir yere atanan memura, ev-istasyon arasındaki taksi ücreti ödenemez. Çünkü bu ödemeye cevaz veren 14. madde hükmü geçici görevle ilgilidir.⁶⁵

Yukarıda ifade edildiği gibi; 6245 sayılı Kanunun 14. maddesinde, hiç ayırım yapılmaksızın ve sınırlama getirilmeksizin geçici görev seyahatlerinde bagaj ücretinin ödeneceği hüküm altına alınmıştır. 8.5.1998 tarih ve 2402/1 sayılı Sayıştay Genel Kurul Kararında, "... geçici görevle başka yere gönderilenlerin uçak ile seyahatleri halinde, bilet bedeline dahil bagaj hakkından maada, beraberlerinde götürecekleri eşya için bagaj ücretinin ödenmesinin

ve geçici görev yolculuklarında yol masrafına ilişkin düzenleme bulunmakta, söz konusu maddeye göre, yurt dışında sürekli ve geçici görev yolculuklarında, ekspres ve yataklı vagon ücreti dahil olmak üzere, tren, vapur veya uçak bilet bedelinin yanında istasyon, liman veya terminal ile ikamet yeri arasındaki taşıt ve hamal ücretinin dahil edildiği yol masrafının ödenmesi mümkün bulunmaktadır. Yani, Harcırah Kanununun 29. maddesi seyahat edilecek vasıtayı tayin bakımından herhangi bir hüküm getirmemiş ve yurt dışındaki görev yolculuklarında seyahatin icabına göre ihtiyar olunan vasıta üzerinden ödeme yapılmasına izin verecek şekilde düzenlenmiştir. Bkz. aynı karar (www.sayistay.gov.tr)

⁶³ Sayıştay 6..Daire Kararı, Kararın Numarası : 9878, Kararın Tarihi : 14.09.1999 (www.sayistay.gov.tr)

⁶⁴ Sayıştay 5..Daire Kararı, Kararın Numarası : 9789, Kararın Tarihi : 28.03.2000 (www.sayistay.gov.tr)

⁶⁵ Sayıştay 4..Daire, 18.1.1977, Karar Numarası23289; Sayıştay Temyiz Kurulu 3.1.1989, Dosya No:21917 (www.sayistay.gov.tr)

mümkün olduğu, ancak bildirimde bagaj eşyasının cins, adet ve ağırlıklarının gösterilmesi icabedeceği..." ifade edilmiştir.⁶⁶ Sayıştay bir başka kararında inceleme ve araştırma yapmak amacıyla yurtdışına gönderilen hesap uzmanlarına, Türkiye'ye dönüşlerinde beraberlerinde getirdikleri veya nakliye firmalarına taşıttıkları limit fazlası eşyalara ait bagaj ücretlerinin ödenemeyeceğine hükmetmiştir. Sayıştay'a göre; 6245 sayılı Harcırah Kanununun 3/F maddesinde; "Bagaj: Memur ve hizmetlinin mensup olduğu kuruma ve şahsına ait olup, resmi vazife için kullanılabilir eşya ile yolcunun bu seyahati için ihtiyacı bulunan şahsi eşyasından mutad surette taşınması mümkün olanları... kapsar." 14'üncü maddesinde ise "... memur ve hizmetlilere muvakkat vazife harcırahı, olarak yol masrafı ile yevmiye verilir ve hamal (cins ve adedi beyannamede gösterilmek suretiyle) bagaj ve ikâmetgah veya vazife mahalli ile istasyon, iskele durak arasındaki nakil vasıtası masrafları da ayrıca tediye olunur." hükümlerine yer verilmiştir. Bu hükümlerden de anlaşılacağı üzere; memur ve hizmetlilerin bilet bedeline dahil bagaj hakkından başka, kanunda değinilen nitelikte olmak şartıyla, beraberlerinde bagaj götürmelerini ve bu eşyalar için kendilerine bagaj masrafı ödenmesini engelleyen kanun ve mevzuat hükmü yoktur. Ancak; söz konusu bagajın, resmi vazife esnasında kullanılabilir eşya ile yolcunun bu seyahati için ihtiyacı bulunan şahsi eşyasından mutad surette taşınması mümkün olanları kapsamı gerekmektedir.⁶⁷

Diğer taraftan; Kanunun 19. maddesinde, memur ve hizmetlilerin geçici görev mahallinde hastalanmaları sebebiyle vazife ifa edememesi durumunda, bu sebeple vazife göremedikleri günlerin en çok yedi günü için yevmiye verilebileceği, hastanede yatırılmak suretiyle tedavi masraflarının kurumlarınca ödenmesi halinde ise bu günler için de yevmiye verilmeyeceği belirtilmiştir. Kanımızca görevi nedeniyle hastalanma durumunda bu tür bir sınırlamanın söz konusu olmaması gerekir.

Ayrıca; şehir ve kasaba haricinde, yatacak yeri bulunmayan ve bir nakil vasıtası ile gidilip gelinmesi zaruri olan yerlere geçici görev ile gönderilenlere, her gün için bu mahalden en yakın köy, kasaba veya şehire kadar gidiş ve geliş mutad olan nakil vasıtası ücreti de ödenir.

⁶⁶ İlgililerin geçici görev beyannamelerindeki bagaj beyanının; meslekî kitaplardan ve şahsî eşyadan oluştuğu da anlaşıldığından, bagaj hakkını aşan miktarlarda ve beyannameye ekli belgelerle uçak firmalarına bagaj ücreti ödenmesinde mevzuata aykırı bir husus bulunmadığı yönünde Sayıştay 6.Daire Kararı, Kararın Numarası : 10272, Kararın Tarihi : 24.05.2001 (www.sayistay.gov.tr)

⁶⁷ Temyiz Kurulu Kararı, Kararın Numarası : 23653, Kararın Tarihi : 20.12.1994 (www.sayistay.gov.tr)

Geçici görevle ilgili olarak 6245 sayılı Harcırah Kanununun 42. maddesinde; "Geçici bir görev ile başka bir yere gönderilenlere, görev mahalline varış tarihinden itibaren bu Kanuna göre verilecek gündelikler düzenlenmiş olup buna göre geçici görev gündeliği; yurtiçinde bir yıllık dönem zarfında⁶⁸ aynı yerde, aynı iş için ve aynı şahsa 180 günden fazla verilemez. Söz konusu 180 günlük sürenin ilk 90 günü için tam, takibeden 90 günü için ise 2/3 oranında gündelik ödenir. Geçici görevlendirmelerde meydana gelecek ara vermeler bu müddetleri veya gündelik miktarını artırmaya neden olamaz."⁶⁹

Diğer yandan 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 48'inci maddesinde, memuriyet mahalli dahilinde seyyar olarak vazife gören tahsildar, yoklama memuru, mutemet, veznedar, satınalma memuru, tebliğ memuru, posta veya evrak dağıtıcısı, takip memuru, mübaşir gibi memur ve hizmetlilere gündelik ve yol masrafı verilmeyeceği, bu gibilere bu kanun kapsamına giren kurumlar tarafından işletilen taşıtlarda seyahat için kurumlarca fotoğraflı birer kart

⁶⁸ Buradaki bir yıllık dönemden kasıt nedir? Mali yıl mı anlaşılmalıdır? Yoksa görevlendirmenin yapıldığı tarihten itibaren bir yıl mı anlaşılmalıdır. Kanımızca bu hükümde yer alan "bir yıllık dönem"den mali yılın anlaşılması gerektiği ileri sürülse de söz konusu bir yıllık süre, görevlendirmenin yapıldığı tarihten itibaren hesaplanması gereken bir süredir.

⁶⁹ Bir Sağlık Ocağı şoförünün 3 ay süreyle Fethiye'de geçici olarak görevlendirilmesi, daha sonra ikinci bir görevlendirmeye aynı yer ve aynı iş için 20 gün daha görevlendirilmesi üzerine 90 gün tam ve 20 günü 2/3 olmak üzere 110 günlük yevmiye ödenmesi konusunda Sayıştay, 42. madde hükmü uyarınca, ilk 90 gün için tam, ikinci 90 gün için 2/3 oranında yevmiye ödenmesi, 20 gün için de yevmiye ödenmemesi gerekirken bu hususa uyulmaması sonucu fazla ödenen tutarın sorumlulara ödettilmesine karar vermiştir. Sayıştay 8.Daire Kararı, Kararın Numarası : 4801, Kararın Tarihi : 10.05.2001. Muhtelif tarihlerde geçici görevle akaryakıt alımı için İskenderun'a gönderilen tanker şoförüne ödenecek gündeliklerin hesabında; söz konusu görevlendirmelerin, süreklilik arz etmeyip farklı tarihlerde alınan farklı görevlendirme onaylarına dayanması nedeniyle, 6245 sayılı Harcırah Kanunu'nun 42'nci maddesinde öngörülen 90 ve 180 günlük sınırlamaların dikkate alınmamasında mevzuata aykırı bir husus bulunmadığı yönünde Sayıştay 7.Daire Kararı, Kararın Numarası : 8590, Kararın Tarihi : 11.04.2000; İlköğretim müfettişlerine program akışı içindeki resmi tatil günlerinde de tam gündelik ödenebilmesi için, bunların, görevlerinin devam etmesi koşuluyla, resmi tatil günlerinde de görev merkezlerinde bulunmalarının gerekmediği hakkında bkz. Danıştay Beşinci Daire, E.1989/918, K.1990/1932, K.T. 25.10.1990 (Danıştay Bilgi Bankası Karar Erişim Sistemi-www.danistay.gov.tr/kerisim)

verileceği belirtilmiştir. Bu çerçevede; çeşitli birimlerinde memur olarak çalışan bazı personele, yukarıda sayılan ünvanlara sahip olmadıkları halde seyahat kartı (mavi kart) verilerek bedelinin bütçeden ödenmesi mümkün değildir.⁷⁰

Aynı şekilde 6245 sayılı Harcırah Kanununun 49. maddesinde, asli görevleri gereği memuriyet mahalli dışında ve belirli bir görev bölgesi içinde fiilen gezici olarak görev yapan memur ve hizmetlilere de gündelik ve yol masrafı ödenmeyeceği belirtilmiştir. Bu bağlamda Sayıştay, Bursa-Gemlik arası yolcu taşımacılığı yapan belediye otobüsleri şoförlerine geçici görev yolluğu ödenmesinin mümkün olmadığına karar vermiştir.⁷¹ Aynı maddenin 2851 sayılı Kanunla değişik 2.fikrasında da; Maliye Bakanlığınca görev ünvanları ile iş ve çalışma özellikleri uygun görülenlere bu Bakanlıkça vize edilen cetvellere dayanılarak almakta oldukları aylık derecelerine göre müstehak oldukları yurt içi gündeliklerinin yedi katı aylık seyyar görev tazminatı verilir hükmü yer almıştır. Danıştay'a göre; bu maddede seyyar görev tazminatının ilgiliye izinli, raporlu ve il dışında görevli olduğu günler için ödenmeyeceği yolunda açık bir hükme yer verilmemiş olduğundan bu tazminatın herhangi bir koşulla sınırlandırılmadan ödenmesi gerektiği açıktır.⁷²

VI. HARCIRAHIN ÖDENMESİNE İLİŞKİN BAZI HUSUSLAR

Harcırahın Verilme Zorunluluğu

Acaba kişiler yolluksuz atamaya tabi tutulabilir mi? Ya da kişiler harcırah hakkından feragat edebilir mi? Böyle bir uygulamanın pozitif düzenleme karşısındaki hukuki değeri nedir? Danıştay içtihatlarında istikrar kazandığı şekliyle, tayin onayında yolluksuz kaydının olması veya yolluksuz tayine rıza gösterme, ilgilinin kanunen müstehak bulunduğu yolluğun ödenmesine engel teşkil etmez.⁷³ Danıştay'a göre; yasalarda, ilgililerin yolluk almayacaklarına ilişkin beyanları durumunda yolluk ödenmeyeceğine ilişkin bir hüküm bulunmadığından, davacıya 657 sayılı Yasanın 62 ve 6245 sayılı

⁷⁰ Sayıştay 1.Daire Kararı, Kararın Numarası : 6689, Kararın Tarihi : 17.06.1999 (www.sayistay.gov.tr)

⁷¹ Sayıştay 1.Daire Kararı, Kararın Numarası : 6137, Kararın Tarihi : 25.02.1997 (www.sayistay.gov.tr)

⁷² Danıştay Beşinci Dairesi, E.1992/85, K.1993/2033, K.T. 18.05.1993 (Danıştay Bilgi Bankası Karar Erişim Sistemi- www.danistay.gov.tr/kerisim)

⁷³ Danıştay Beşinci Dairesi, E.1986/797, K.1986/1172, K.T. 12.11.1986; Beşinci Daire, E.1984/688, K.1984/3799, K.T. 13.11.1984 (Danıştay Bilgi Bankası Karar Erişim Sistemi- www.danistay.gov.tr/kerisim)

Yasanın 5 ve 10/1. maddeleri uyarınca yolluk ödenmesi gerekir.⁷⁴ Yani; naklen atanan memurlara yeni görev yerlerine kadar yolluk ödenmesi 6245 sayılı yasanın 10.maddesi gereği olduğundan, tayin onayının "yolluksuz" kaydı konularak tebliğ edilmesi bu hakkı ortadan kaldırmaz.⁷⁵

Harcırahın Ödenme Zamanı

6245 sayılı Kanunun 59. maddesine göre; *harcırah, memur ve hizmetlinin gidişinde ve ailenin nakli sırasında peşin olarak verilmesi gerekir.* Yine 657 sayılı Kanunun 62. maddesinin 2595 sayılı Kanunun 4'üncü maddesiyle değişik 3'üncü paragrafında da, yer değiştirme suretiyle yapılan atamalarda, memurlara, yolluklarının, atama emirleri tebliğ edilince ödeme emri aranmaksızın⁷⁶, saymanlıklarca derhal ödeneceği hükme bağlanmıştır.⁷⁷ Şu halde 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 62.maddesinde açıkça ifade

⁷⁴ Danıştay Beşinci Dairesi, 2000/623, K.2002/1607, K.T. 10.04.2002, DAN-KAR-DER ; SAYI:2 (Danıştay Bilgi Bankası Karar Erişim Sistemi- www.danistay.gov.tr/kerisim)

⁷⁵ Danıştay Beşinci Dairesi, E.1986/508, K.1988/1332, K.T. 19.04.1988 (Danıştay Bilgi Bankası Karar Erişim Sistemi- www.danistay.gov.tr/kerisim)

⁷⁶ 5018 sayılı Kanunun 32. maddesinde “bütçelerden harcama yapılabilmesi, harcama yetkilisinin harcama talimatı vermesiyle mümkündür.” hükmü yer almış, 33. maddesinde ise giderlerin gerçekleştirilmesinin; harcama yetkililerince belirlenen görevli tarafından düzenlenen ödeme emri belgesinin harcama yetkilisince imzalanması ve tutarın hak sahibine ödenmesiyle tamamlanacağı ifade edilmiştir. Kanunun tanımlara yer verilen 3. maddesinde ise kamu gideri; kanunlarına dayanılarak yaptırılan iş, alınan mal ve hizmet bedelleri, sosyal güvenlik katkı payları, iç ve dış borç faizleri, borçlanma genel giderleri, borçlanma araçlarının iskontolu satışından doğan farklar, ekonomik, malî ve sosyal transferler, verilen bağış ve yardımlar ile diğer giderleri ifade edecek şekilde tanımlanmıştır. Şu halde harcırah ödemeleri de kamu gideri kapsamında değerlendirileceğine göre, ödeme emri olmaksızın harcırahın da ödenmeyeceği sonucu çıkacaktır. Bu durumda da 657 sayılı Kanunun “ödeme emri aranmaksızın” ibaresinin 5018 sayılı Kanunun 81. maddesindeki “Diğer kanunların bu Kanuna aykırı hükümleri yürürlükten kaldırılmıştır” hükmü dikkate alındığında geçerliliği kalmamıştır. 657 sayılı Kanunun söz konusu hükmünün yerinde bir düzenleme olduğunu düşünmekle birlikte, 5018 sayılı Kanunda yer alan açık düzenleme karşısında, harcırah ödemelerinin de ödeme emri olmaksızın gerçekleştirilemeyeceği kanısındayız.

⁷⁷ Yolluk ödeme emri verilmeksizin yer değiştirme emrinin tebliğinin bahis konusu olamayacağına ilişkin bkz Danıştay Üçüncü Daire, E.1971/411, K.1971/422, K.T. 30.06.1971 DAN-DER, SAYI:5) (Danıştay Bilgi Bankası Karar Erişim Sistemi- www.danistay.gov.tr/kerisim)

edildiği gibi, memurların yolluklarının atama emri ile birlikte ödenmesi zorunlu olup, bu zorunluluğa uyulmadan yapılan atama tebligatının usulüne uygun kabulü mümkün değildir. Nitekim Danıştay'a göre; yolluksuz olarak yapılan naklen atama tebligatının hukuken geçerli usullerle yapıldığını kabul mümkün olmadığından, davacının yeni görev yerine gitmesi mümkün değildir ve izinsiz ve özürsüz olarak görevin terki hali de söz konusu olmamıştır. Dolayısıyla; yolluk verilmeden atama emri tebliğ edilen davacı yeni görev yerine süresinde başlamadığı gerekçesiyle 657 sayılı kanunun 63.maddesinin 2.fıkrası uyarınca görevinden çekilmiş sayılamaz.⁷⁸ Ancak Danıştay; yolluğunu almaktan imtina eden ve süresinde yeni görev yerinde göreve başlamayan davacının görevden çekilmiş sayılacağına hükmetmiştir.⁷⁹

Harcırahın Ödenme Şekli

Harcırah, hizmetin taallük ettiği kurum bütçesinden ve peşin olarak ödenir.⁸⁰ Eğer harcırahın tam miktarının önceden tayin ve tespiti mümkün değilse, yetecek miktarda para avans olarak verilir. Harcırahını kati olarak veya avans suretiyle alanlardan zati sebepler yüzünden daimi veya muvakkat vazife mahallerine 15 gün içinde hareket etmeyenler aldıkları parayı derhal iade etmeye mecburdurlar. Aile için harcırah itasında ilgililerin verecekleri beyan kağıtları esas tutulur. Bu beyan kağıdında harcırahın tahakkuk ettirilebilmesi için lüzumlu malumat gösterilir. Daimi memuriyetle bir yere gönderilenler gidecekleri mahalle varış tarihinden ve muvakkat vazife ile gönderilenler de memuriyetleri mahalline dönüş tarihlerinden itibaren bir ay zarfında harcırah beyannamelerini, evrakı müspiteleri ile birlikte dairesi amirine tevdi ederler. Evrakı müspite tedariki mümkün olmayan hallerde bu imkansızlığın sebepleri ile vaki masrafın hesabı alakadar tarafından mensup olduğu daire amirine yazılı olarak bildirilir. İmkansızlık sebepleri dairesince varit ve muhik görüldüğü ve masrafın hesabında bir fazlalık bulunmadığı neticesine varıldığı takdirde avans

⁷⁸ Danıştay Beşinci Dairesi, E.1986/1023, K.1988/2122, K.T. 22.09.1988 D.D., SAYI:74-75; Beşinci Daire, E.1981/2175, K.1986/1, K.T. 13.01.1986 (Danıştay Bilgi Bankası Karar Erişim Sistemi- www.danistay.gov.tr/kerisim)

⁷⁹ Danıştay Beşinci Dairesi, E.1980/11012, K.1984/4605, K.T. 20.12.1984 (Danıştay Bilgi Bankası Karar Erişim Sistemi- www.danistay.gov.tr/kerisim)

⁸⁰ Valilik makam şoförünün geçici görev yolluğunun özel idare bütçesinden ödenmesinin, ilgilinin valilik makamının onayı ile il özel idare hizmetlerinde görevlendirilmiş olmasına istinaden yapılmış olduğu anlaşılmakta olup, 6245 sayılı Harcırah Kanununun 57'nci maddesinde yer alan, "harcırahın, hizmetin taalluk ettiği kurum bütçesinden ödenmesi" hükmü de dikkate alındığında, yapılan ödemede mevzuata aykırılık bulunmadığına karar vermiştir. Sayıştay 7.Daire Kararı, Kararın Numarası : 9065, Kararın Tarihi : 07.11.2002

bu hesaba göre mahsup edilir. Memurun kendisinden evvel veya sonra hareket eden ailesi için avans para verildiği takdirde bu bir aylık müddet, ailenin evvel gitmesi halinde memur veya hizmetlinin yeni vazifesi mahalline varış tarihinden ve sonra gitmesi halinde de bunların memur veya hizmetli nezdine muvasalatları tarihinden itibaren hesap olunur.

Beyannameyi alan daire amirleri bunu vize ettikten sonra taşrada mahallin en büyük mal memuruna ve merkezde de alakadar mali mercie vermekle mükelleftirler. Vaki masraf verilen avans paradan ziyade ise fazlası tesviye ve az ise farkı re'sen istirdat olunur. Alındıkları tarihten itibaren tahakkuk ettirilecek faizleri de dahil olmak üzere birinci fıkra gereğince derhal iade edilmeyen paralarla harcırahlarını avans olarak alıp da bu zimmetlerinin mahsubu için muktazi evrakı üçüncü fıkrada yazılı müddetler zarfında teslim etmeyenlerin bu borçları bu evrakı verdikleri zaman harcırah istihkakları ayrıca tahakkuk ettirilip ödenmek üzere aylık, ücret veya kabili haciz sair istihkaklarının yarısı bu borçları tamamen kapanıncaya kadar ve hüküm alınmaya hacet kalmaksızın re'sen istirdat olunmak suretiyle tahsil olunur. Harcırah itası ve avansların mahsubu muamelelerinde aksi sabit oluncaya kadar memurun beyanına itibar olunur.

Gerçek Dışı Beyanname Verilmesi Hali

Uygulamada hak edilen miktardan daha fazla harcırah almak amacıyla gerçek masrafların ötesinde harcama yapıldığına ilişkin beyanların verilebileceğini düşünen kanun koyucu buna ilişkin de düzenlemeye gitmiştir. 6245 sayılı Kanununun 60. maddesine göre; tahakkuk edecek istihkakın miktarını artıracak şekilde-maddi hatalar hariç-hilafı hakikat beyanname verenler hakkında, mensup oldukları kurumların inzibat, memurin, müdürler komisyonları gibi salahiyyetli heyet ve makamlarının kararı ile ve işlenen suçun mahiyet ve şümulüne göre rütbe veya sınıf tenzili veya ihraç cezalarından her hangi biri tatbik olunur ve bu gibilerin bu suretle aldıkları fazla harcırah, Devlet, özel idare ve belediyelerce Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Kanununa göre ve bu Kanuna tabi diğer kurumlarca da umumi hükümlere göre tahsil olunur. Uyuşmazlık Mahkemesi'ne göre; kamu kurumu personelinin Harcırah Yasası'nın 60.maddesine aykırı beyanname verdiği ileri sürülerek, meydana gelen zararın tazmini istemiyle açılan davanın adli yargı yerinde çözümlenmesi gerekir.⁸¹ Ayrıca; suçlu hakkında idarece alınan kararlar cezai takibata mani olmayıp bu gibiler hakkında ayrıca ceza davası açılabilir.⁸²

⁸¹ Uyuşmazlık Mahkemesi E.1995/24, K.1995/26, K.T. 05.06.1995, (2.7.1995 gün ve 22331 sayılı R.G.)

⁸² Sanıkların kuruma ait taşıt göreve gitmediği halde gitmiş gibi görev ve masraf belgesi düzenlemeleri biçimindeki eylemleri özel hüküm niteliğindeki 237

Görüldüğü gibi; 6245 sayılı Harcırah Kanununun 60/1. maddesinde bu Kanuna göre tahakkuk edecek istihkakın miktarını artıracak şekilde hilafı hakikat beyanname verenlerin bu suretle aldıkları fazla harcırahın Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanuna veya umumi hükümlere göre tahsil olunacağı hükme bağlanmıştır. Dolayısıyla ilgililerin beyanının doğruluk derecesinin, gerçek dışı olup olmadığı hususlarının araştırılarak, ulaşılabilecek sonuca göre harcırah hakkında bir karar verilmesi gerekir.⁸³ Nitekim Yargıtay'a göre; davacı işçi ve çocuklarının ikametgah olarak belirtilen yere gidip gitmediklerinin araştırılması, ailesinin gitmediği anlaşıldığı takdirde sadece davacı ile ilgili yolluğun hesap edilerek hüküm altına alınmasıyla yetinilmesi gerekir.⁸⁴ Ancak Sayıştay'a göre; memurun istihkak miktarını artıracak şekilde hilafı hakikat beyanname vermesi durumunda, Harcırah Kanunu'nun 60'ncı maddesi yapılacak işlemleri açıklamış olup, belirtilen mevzuat muvacehesinde, beyanın aksini ispat edenlerin hilafı hakikatte bulunanlar hakkında yasal işlemlerin yapılması için yetkili mercilere durumu bildirmesi gerekmektedir. Bu nedenle harcırahın tahakkuk ve tediyesinde beyanın hakikat olup olmadığını araştırmak gibi bir görevi ve yetkisi olmayan sorumlulara sorumluluk yüklenmesi mümkün değildir.⁸⁵ Harcırah Kanununun 59. maddesinin son fıkrasına göre aksi kanıtlanana kadar memurun beyanına itibar edilmesi gerekir.⁸⁶ Konuyla ilgili olarak Yargıtayın vermiş olduğu bir kararda, "*Davacı işçinin Mut'dan Kars'a gidip yerleştiği belliyse de ailesi ve çocukların kendisi gibi yerleşmek niyetiyle Mut'dan Kars'a gidip gitmediği dosya içeriğinden anlaşılamamaktadır. Davalı yargılamanın her aşamasında bu yolda savunmada bulunmuştur. Mahkemece yapılması gereken iş davacı ve çocuklarının Mut'dan, Kars'a gidip gitmediklerini araştırması gittikleri anlaşıldığı takdirde şimdiki*

sayılı Taşıt Yasasının 16.maddesinde yazılı suçu oluşturur. Şoförün gitmediği halde gitmiş gibi belge düzenleyerek yolluk ödenmesine imzaları ile neden olan sanıkların eylemleri 6245 sayılı Harcırah Yasasının 60.maddesi göndermesiyle TCY'nın 240.maddesine uyan suçu oluşturur. Yargıtay 4.Ceza Dairesi E.2003/2036 K.2004/7382, K.T. 9.6.2004

⁸³ Danıştay Beşinci Daire, E.1991/2701, K.1994/5605, K.T. 23.11.1994 D.D., Sayı: 90 (Danıştay Bilgi Bankası Karar Erişim Sistemi- www.danistay.gov.tr/kerisim)

⁸⁴ Yargıtay 9.Hukuk Dairesi, E.2001/11456, K.2001/15382 K.T. 3.10.2001

⁸⁵ Sayıştay 7.Daire Kararı, Kararın Numarası : 8438, Kararın Tarihi : 04.05.1999 (www.sayistay.gov.tr)

⁸⁶ Danıştay Beşinci Daire, E.1987/2438, K.1988/2204 DAN-DER; SAYI:74-75 (Danıştay Bilgi Bankası Karar Erişim Sistemi- www.danistay.gov.tr/kerisim)

gibi hüküm kurulması, aksi takdirde sadece davacı ile ilgili yolluğun hesap edilerek hüküm altına alınmasıyla yetinilmelidir.” ifadelerine yer verilmiştir.⁸⁷

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Atama işlemi sonucunda, görev yeri değişen kamu görevlisinin, maddi açıdan belli bir külfetle karşı karşıya kalması ve bu külfetin kamu hizmetinin yürütülmesinden kaynaklanması nedeniyle, kamuca karşılanması amacıyla geliştirilmiş olan harcırâh müessesesi, 1954 yılında çıkartılan Harcırâh Kanunu ile düzenlenmiştir. Söz konusu Kanunun hem dili hem de kaleme alınış şekli bakımından yeniden gözden geçirilmesi, hatta bu konuda yeni bir kanuni düzenlemeye gidilmesi gerektiği kanısındayız. Diğer taraftan; özellikle son yıllarda harcırâh ödenmesi gereken durumlar ve harcırâh alabilecekler bakımından sürekli bir kısıtlamaya gidilmesi, harcırâh müessesesinin ruhuna ve Anayasanın ilgili düzenlemelerine aykırılığı da beraberinde getirmiştir. Bu süreçte ısrarla ortaya konan yasal düzenlemelerin yargı organlarınca iptal edilmesi bunun açık bir göstergesi niteliğindedir. Geçmişteki yanlışlıkların bir telafisi mahiyetinde çıkartılmış olan 5538 sayılı Kanunun bir kısım iyileştirmeler dışarda tutulacak olursa, harcırâhın temel mantığına aykırılıkların devam ettiği söylenebilir. Bu bağlamda gerek yasa koyucuya gerekse idareye harcırâh konusunda, Anayasanın sosyal hukuk devleti ve eşitlik ilkelerine aykırı olmayacak bir düzenleme çıkartılması ve uygulanması hususunda büyük görev düşmektedir. Aksi takdirde; geçmişte olduğu gibi, gelecekte de harcırâhla ilgili uyuşmazlıklar nedeniyle yargı organlarının yükü daha da artacak, aleyhe sonuçlanan davalar nedeniyle idare gereksiz yere dava masrafları ve kanuni faiz ödemek zorunda kalacaktır. Şu bilinmelidir ki; uygulamada ortaya çıkan aksaklıklar ya da hak edilenden daha fazla harcırâh alabilmek adına yapılan suistimaller, bir müessesenin kaldırılması ya da özünden saptırılmasını sonuç verecek düzenlemeleri ve/veya uygulamaları meşru ve Anayasaya uygun hale getirmez.

KAYNAKÇA

GÜNDAY, Metin, **İdare Hukuku**, Ankara 2002.

UZ, Abdullah, “Hesapları Kesin Hükme Bağlamakla Görevli Sayıştay’ın Yargısal Kimliği” **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi** 80. Yıl Armağanı, Yıl: 2005.

⁸⁷ Yargıtay 9. Hukuk Dairesi, E. 2001/11456, K. 2001/15382, K.T. 03.10.2001