

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas No.:1965/19

Karar No.:1965/42

Karar tarihi:12/7/1965

Resmi Gazete tarih/sayı:4.2.1966/12218

Davacı : Cumhuriyet Halk Partisi

Dâvanın konusu : Cumhuriyet Senatosu üyeleri ile Milletvekillerine Anayasa'nın 82 nci maddesinin belli ettiği sınırı aşarak, geçmiş yılları da kapsamak üzere, Ödeme yapılmasını sağlamak için, Cumhuriyet Senatosu 1965 yılı Bütçesinin 11310 numaralı maddesine (7.942.000) lira, 11330 numaralı maddesine (3.971.000) lira ve bunların toplamı olarak 11000 numaralı "Ödenekler" bölümüne (11.913.000) lira; Millet Meclisi 1965 yılı Bütçesinin 11310 numaralı maddesine (19.000,000) lira, 11330 numaralı maddesine (9.900.000) lira ve bunların toplamı olarak 11000 numaralı (Ödenekler) bölümüne (28.900.000) lira ödenek eklenmiş, Bütçeye bağlı R işaretli cetvele, Cumhuriyet Senatosu üyeleri ile Millet Meclisi üyelerinin geçen yıllara ait ödenek ve yolluklarının da zamlı olarak Ödenmesini öngören metinler konulmuş ve böylece 1965 yılı Bütçe Kanununun belirli madde ve hükümleri Anayasa'ya aykırı nitelik kazanmış olduğundan, 1965 yılı Bütçe Kanununun sözü edilen bölüm ve maddelerindeki ödenek fazlalıklarının ve buna ilişkin R cetveli ile diğer hükümlerin iptaline karar verilmesi isteminden ibarettir.

İnceleme :

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 15 inci maddesi gereğince yapılan ilk incelemede dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine karar verilmesi üzerine düzenlenen rapor, dâva dilekçesi ve ekleri, 1965 yılı Bütçe Kanununun iptali istenilen hükümleriyle Anayasa'nın ilgili maddeleri ve bunlara ilişkin gerekçeler, Meclisler görüşme tutanakları, dosyada mevcut diğer kâğıtlar okunduktan sonra gereği görüşülüp düşünüldü :

Gerekçe :

29/5/1965 günlü ve 619 sayılı 1965 yılı Bütçe Kanununun birinci maddesine bağlı A/1 işaretli cetvelde yer alan :

1 - Cumhuriyet Senatosu Bütçesinin 11000 numaralı "ödenekler"-bölümünün :

a-11310 numaralı "Cumhuriyet Senatosu üyeleri ödenekleri" maddesine.

Bütçe tasarısında teklif olunan miktara nazaran 7.942.000 lira fazlası ile 14.510.800 liralık,

b - 11330 numaralı "Cumhuriyet Senatosu üyeleri yollukları" maddesine,

Bütçe tasarısında teklif olunan miktara nazaran 3.971.000 lira fazlası ile 7.255.400 liralık,

II-Millet Meclisi Bütçesinin 11,000 numaralı "ödenekler" bölümünün :

a - 11310 numaralı "Millet Meclisi üyeleri Ödenekleri" maddesine,

Bütçe tasarısı ile teklif olunan miktara nazaran 19.000.000 lira fazlası ile (38.980.000) liralık,

b-11330 numaralı (Millet Meclisi üyeleri yollukları" maddesine de,

Esas No.:1965/19
Karar No.:1965/42

Bütçe tasarısı ile teklif olunan miktara nazaran 9.900.000 lira fazlası ile (19.890.000) liralık, Ödenek kabul edildiği;

Aynı kanunun 16 nci maddesine bağlı R işaretli cetvelde ise :

"Cumhuriyet Senatosu üyeleri Ödenekleri" başlığı altında :

"Geçmiş yıllara ait ödenek farkları 11310 uncu maddeden Ödenir."

"Cumhuriyet Senatosu üyeleri yollukları" başlığı altında :

"Geçmiş yıllara ait yolluk farkları 11330 uncu maddeden ödenir."

"Millet Meclisi Üyeleri Ödeneği" başlığı altında:

"Geçmiş yıllara ait ödenek farkları 11310 uncu maddeden ödenir."

"Millet Meclisi Üyeleri Yollukları" başlığı altında :

"Geçmiş yıllara ait yolluk farkları 11330 uncu maddeden ödenir."

Hükümlerinin yer aldığı görülmekte ve dâvanın da, bütçe tasarısı ile teklif olunan miktarlardan fazla olarak kabul edildiği yukarıda yazılı bulunan ve toplamı 40.813.00 liradan ibaret olan ödeneklerle R cetvelinde yer aldığı yukarıda belirtilmiş bulunan hükümlere münhasır bulunduğu anlaşılmaktadır.

Dâva dilekçesinde, dâvanın sebepleri, Özetle :

"Anayasa'nın 147. ve 149 maddelerinde, kanunların ve Türkiye B. Millet Meclisi içtüzüklerinin Anayasa Mahkemesince denetleneyeceği ve bunların Anayasa'ya aykırılıkları iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal dâvası açılabileceği, Anayasa'nın 64., 93., 94. ve 126 ncı maddelerinde Bütçelerden söz edilirken (Bütçe Kanunu) teriminin kullanılmış olması itibariyle Bütçenin de bir kanun olduğunun münakaşa edilemez bir gerçek olduğu, Anayasa'nın 126 ncı maddesinde yer alan (Genel ve katma bütçelerin nasıl yapılacağı ve uygulanacağı kanunla gösterilir.) fıkrasında sözü edilen kanunun, halen yürürlükte bulunan 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu olduğu, bu kanunun 29., 31. ve 35 inci maddeleri gereğince Bütçe Kanununun metin, cetvel ve fasılları ve tabiatıyla bunların ihtiva ettiği rakamların, diğer kanunlardaki hükümlerden farksız olduklarından, Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi oldukları;

Anayasa'nın 82 nci maddesinin açık hükmü karşısında Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin ödeneklerinin ancak kanunla düzenlenebileceği ve bunun aylık tutarının birinci derecedeki Devlet memurunun aylığını ve yolluğun da ödeneğin yarısını geçmesine imkân olamayacağı, buradaki (Aylık) teriminin (Maaş) deyiminin Türkçeleştirilmiş şekliyle ibaret olduğu, 82 nci maddenin son fıkrasında geçen (Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin aylık ve ödenekleri) deyiminin, aynı maddenin Önceki fıkralarında geçen (Ödenek ve yolluk) karşılığında kullanılmış olup bundan başka bir manada anlaşılmasının mümkün bulunmadığı ve esasen Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin Ödenek ve yollukları hakkındaki 22/1/1962 günlü ve 1 sayılı kanun da Anayasa'nın 82 nci maddesindeki esaslara göre hazırlanıp o tarihten beri uygulamanın bu yolda cereyan etmekte olduğu ve bu hükümlerde herhangi bir değişiklik de yapılmadığı halde bu esaslara aykırı olarak bahse konu ödenek ilâvelerinin kabul edilmiş bulunduğu" belirtilmekte ve iptal istemine sebep olarak da yine özetle :

Esas No.:1965/19
Karar No.:1965/42

"1 - 1965 yılı Bütçesinin Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin ödenek ve yolluklarına ilişkin maddelerine yapılan ödenek ilâvelerinin, Anayasa'nın 82 nci maddesi ile konulmuş bulunan sınırı aşmakta olduğu,

2 - Anayasa'nın 82 nci maddesine göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi kendi üyelerinin ödenek ve yolluklarını ancak bir kanunla tâyin ve tesbit etmek zorunluğunda olduğu ve bu husus 1 sayılı kanunla yerine getirilmiş bulunduğu halde, o kanunda herhangi bir değişiklik yapılmaksızın Meclis çoğunluğunun aldığı bir kararla ödeneklerin ve yollukların arttırılmasının ve Anayasa'nın 126 ncı maddesine aykırı hükümlerin Bütçe Kanununa konulmasının bir usul ve yetki saptırılması niteliğinde bulunduğu,

3 - Anayasa'nın 82 nci maddesinin son fıkrasına göre Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin ödenek ve yolluklarına her ne suretle olursa olsun yapılacak zam ve ilâveler, ancak bu zam ve ilâveleri takip eden Milletvekilleri genel seçiminden sonra uygulanabileceğinden Bütçe Kanununa ödenek eklenmesi ve R cetveline hükümler konulması suretiyle geriye doğru ödemeye de imkân verilmesinin Anayasa'nın bu hükmüne de aykırı bulunduğu,

4 - Yasama organı, yürürlükte bulunan kanunların uygulama esaslarını yorumla değiştirmek yetkisine sahip olmadığından, 1 sayılı kanunun bugüne kadar uygulanagelen hükümlerini yorum suretiyle değiştirerek Bütçe Kanununa ilâve ödenek konulmasının bu bakımdan da Anayasa'ya aykırı bulunduğu"

ileri sürülmektedir.

Yukarıdaki açıklamalardan, davacının iddiasının :

1 - Bütçe Kanunu ile ona bağlı cetvellerde yer alan ödeneklerin ve hükümlerin Anayasa Mahkemesinin denetimine tâbi olduğu,

2 - 1965 yılı Bütçe Kanununa bağlı cetvellerde yer alan Millet

Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu Üyelerinin ödenek ve yolluklarına ilişkin bir kısım ödeneklerle, bunların harcanmasına ilişkin olarak R cetveline konulan hükümlerin Anayasa'ya aykırı bulunduğu,

yolunda iki konuyu kapsadığı görülmektedir.

Bunları sırası ile inceleyelim :

1 - 29/5/1965 gününde kabul olunan 619 sayılı (1965 yılı Bütçe Kanunu), isminden de açıkça görüldüğü üzere, bir (Kanun) dur.

Esasen Anayasa'nın 64, 93 ve 94 üncü maddelerinde, (Bütçelerin), "Kanun" deyimini ile nitelendirildiği görülmekte ve özellikle 126 ncı maddesinde :

"Madde 126 - Devletin ve kamu iktisadi teşekkülleri dışındaki kamu tüzel kişilerinin harcamaları yıllık bütçelerle yapılır.

Genel ve katma bütçelerin nasıl yapılacağı ve uygulanacağı kanunla gösterilir. Bütçe Kanununa bütçe ile ilgili hükümler dışında hiç bir hüküm konulamaz" denilmek suretiyle bütçenin bir (Kanun) olduğu açıklanmış olmakla birlikte genel ve katma bütçelerin nasıl yapılacağının ve uygulanacağının da kanunla gösterileceği esası kabul edilmiş bulunmak-tadır.

Esas No.:1965/19
Karar No.:1965/42

Bugün de yürürlükte bulunan 26 Mayıs 1927 günlü ve 1050 sayılı (Muhasebeî Umumiye Kanunu) nun; Bütçelerin nasıl yapılacağını ve uygulanacağını gösteren hükümleri taşıması bakımından Anayasa'nın 126 ncı maddesinde öngörülen kanun olduğunda şüphe yoktur.

Söz konusu kanunun 6 ncı maddesi ile, (Devlet Bütçesi) başlığını taşıyan ikinci bölümünün 28, 29 ve 35 inci maddelerinde :

(Madde 6 - Bütçe, Devlet devair ve müessesatının senevi varidat ve masarif muhammenatını gösteren ve bunların tatbik ve icrasına mezuniyet veren bir kanundur.)

(Madde 28 - Her senei maliyede. Devletçe istifa olunacak varidat ile tediye edilecek masarif (Muvazenei Umumiye Kanunu) ile tâyin olunur.)

"Madde 29 - Muvazenei Umumiye Kanunu, bir metinden ve aşağıda yazılı cetvellerden tereküp eder:

(A) cetveli masarif tahsisatını,

(B) cetveli, varidat muhammenatını,

.....

ihtiva eder."

"Madde 35 - Meclis, Muvazenei Umumiye Kanununun metnini madde madde, varidat ve masraf cetvellerini fasıl fasıl müzakere eder. Bütçe Kanunu senei maliye iptidasından evvel Resmî Gazete ile neşrolunur."

denilmektedir.

Yukarıki maddelerden, Genel Muhasebe Kanununun da bütçeyi bir (Kanun) olarak nitelemekte olduğu ve kanun metni ile o metne bağlı bütün cetvellerin bir bütün halinde (Bütçe Kanunu) nu meydana getirdikleri anlaşılmaktadır.

Görüldüğü gibi gerek Anayasa'nın, gerekse Genel Muhasebe Kanununun hükümleri, Bütçenin bir (Kanun) olduğunu tereddüde yer vermeyecek surette, açıkça göstermektedir.

(Doktrinde de, bütçenin sadece şekil veya aynı zamanda maddi bakımdan bir kanun olduğu hususu, tartışılan bir konu olmakla beraber sonuç olarak bunun bir (Kanun) olduğunda tereddüt edildiğini gösteren bir düşünceye rastlanılmamaktadır.

Diğer taraftan Bütçe Kanununun maddeleri ile maddelere bağlı cetveller Bütçe Kanununun hükümlerini teşkil etmektedirler. Gerçekten, ilişkin olduğu malî yıl içinde yapılacak harcamalar için sarfına mezuniyet verilen ödeneklerin toplamını gösteren Bütçe Kanununun 1 inci maddesi; daireler ve masraf neveleri itibariyle bu maddede yer alan ödeneğin dağıtımını gösteren ve maddeye bağlı bulunan A/1, A/2 ve A/3 işaretli cetvellerle birlikte bir bütün teşkil ve ancak bu suretle bir anlam ifade etmektedirler. Bunlardan, Bütçe Kanununun 1 inci maddesinde, bir yıl içerisinde Devletin bütün masraflarını karşılamak için ihtiyaç duyulacak ödeneğin, yekûn olarak, harcanmasına mezuniyet veren, bu maddeye bağlı A/1, A/2 ve A/3 işaretli cetvellerde de daireler ve hizmet neveleri itibariyle gerekli bulunan Ödeneklerin harcanmasına mezuniyet veren hükümler yer almış bulunmaktadır. Yani bu cetvellerdeki bölüm ve maddeler arasında dağıtılmış bulunan ödenek rakamları, aslında o bölüm ve maddelerde ifade edilen hizmetler için o rakamlar miktarınca harcama yapılmasına izin veren birer hükümden ibarettirler.

Esas No.:1965/19
Karar No.:1965/42

Yine 1965 yılı Bütçe Kanununun 16 ncı maddesine bağlı R işaretli cetvelde yazılı bulunan harcama formülleri de ilişkin olduğu bölüm ve maddelerden yapılacak harcamalar sırasında uygulanacak hükümleri teşkil etmektedir.

Anayasa'nın 147 nci maddesinde; Anayasa Mahkemesinin, Kanunların ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüklerinin Anayasa'ya uygunluğunu denetleyeceğine ve 149 uncu maddesinde de; kanunların veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüklerinin veya bunların belirli madde ve hükümlerinin Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesinde doğrudan doğruya iptal dâvası açılabileceğine ilişkin hükümler yer almakta ve bu hükümlerde iptal dâvasına konu olabilmek için kanunlar arasında, şekli veya maddi bakımdan kanun olup olmadıkları hususunda herhangi bir ayırım yapıldığına dair açık veya kapalı bir kayıt ve işaret de bulunmamaktadır.

Aksine olarak; Anayasa'nın, Türkiye Büyük Millet Meclisinin görev ve yetkilerini gösteren 64 üncü maddesinin gerekçesinde:

"..... görülüyorki, madde iki çeşit kanun anlamını ihtiva etmektedir. Gerçekten (Kanun koymak) ibaresinden maddî mânada kanun kastedilmekte, diğerlerinde ise şekli mânada kanun bahis konusu olmaktadır. T. B. M. M. nin bu gibi tasarruflarının kanun şekline bürünmesi, her iki Meclisin, yetkilerini müştereken kullanabilmesini ve bu yolla kazai murakabenin sağlanmasını istihdaf etmektedir."

denilmek suretiyle, nitelikleri ne olursa olsun T. B. Millet Meclisince kanun adı altında yapılan bütün tasarrufların Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi olacağı esası açıkça belirtilmiş bulunmaktadır.

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, Bütçe Kanunlarının (Kanun) olma niteliği üzerinde herhangi bir tereddüt söz konusu olmamasına göre bunların da diğer kanunlar gibi iptal dâvasına konu olabilmeleri tabii olup gerek Bütçe Kanunlarının metnini teşkil eden maddeler, gerekse bu maddelere bağlı cetveller münderecatı, bütçe kanunlarının madde ve hükümlerini teşkil etmeleri itibariyle 1965 yılı Bütçe Kanununun 1 inci maddesine bağlı A/1 işaretli cetvelde yer alan bir kısım ödeneklerle 16 ncı maddesine bağlı R işaretli cetvelde yer alan bazı hükümlerin iptali istemi ile açılmış olan bu dâvanın Mahkememizce incelenmesini Önleyici bir hüküm ne Anayasa'da, ne de diğer kanunlarda bulunmaktadır.

2 - Dâvanın esasına gelince :

Anayasa'nın 82 nci maddesinde:

"Madde 82 - Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin ödenek ve yollukları kanunla düzenlenir. Ödenegin aylık tutarı birinci derecedeki Devlet memurunun aylığını; yolluk ta ödenegin yansını aşamaz.

Ödenek ve yolluğun en çok üç aylığı Önceden Ödenebilir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin aylık ve ödeneklerine her ne suretle olursa olsun yapılacak zam ve ilâveler, ancak bu zam ve ilâveleri takip eden Milletvekilleri Genel Seçiminden sonra uygulanır." denilmektedir,

Bu maddenin birinci fıkrasında öngörülen düzenleme de 22/1/1962 günlü ve 1 sayılı kanunla yapılmıştır.

15 Ekim 1961 gününden beri yürürlükte olup uygulanagelmekte bulunan söz konusu kanunun 1 inci maddesinde :

Esas No.:1965/19
Karar No.:1965/42

"Madde 1 - Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin aylık ödenekleri, 7244 sayılı kanunun birinci maddesindeki cetvelde yazılı kadrosu birinci derece olan Devlet memurunun aylığına ve yollukları ise bunun yansına eşit olarak hesaplanır.) denilmektedir.

Bu duruma göre sorunun çözümlenebilmesi için, maddelerde sözü edilen (Devlet memuru aylığı) ile (Birinci derecedeki Devlet Memurunun aylığı) terimlerinin delâlet ettikleri anlamın tâyin ve tesbiti gerekmektedir.

Doktrinde (Maaş ve aylık) ın kesin bir tarifi üzerinde birleşildiği görülmemektedir. Her müellif, kendi hukuki, iktisadi ve sosyal eğilimine göre bu kavramda ayrı bir nitelik görmekte ve tarifini de ona göre yapmaktadır. Bu bakımdan konunun çözümlenmesi için bu tariflerden herhangi birisinin esas alınması, sorunun, mevzuatımız içindeki gerçek yerinin belli edilmesinden çok, bir eğilim istikametinde yön tutulması sonucunu doğuracağından uygun bulunmamıştır. Bununla birlikte bu alanda da; görülen hizmetin karşılığı olarak alınan esas istihkak ile çeşitli adlar altında ona ek veya yardımcı olarak ödenen sair istihkakların, genellikle, birbirinden ayrı mütalâa edildiği ve hukuki niteliklerinin ayrılığı üzerinde durulduğu görülmektedir.

Kanunlarımızda da (Aylık veya (Maaş) terimlerinin tarifine raslanılmaktadır. Bu itibarla konuya ışık tutabilmek için açık bir kanuni tarife dayanmak mümkün değildir. Ancak, Devlet memurlarının aylıkları hakkında doğrudan doğruya veya dolayısıyla hükümler koymuş bulunan çeşitli kanunların kabul ettiği esasları incelemek suretiyle Devlet memurları aylığının niteliğini belli etmek imkanı mevcut bulunmaktadır.

Devlet memurlarının ne gibi hallerde ve hangi tarihlerden itibaren maaşa hak kazanacakları ve bu konuya ilişkin başka hususlar, 1108 sayılı Maaş Kanununda düzenlenmiş; 788 sayılı Memurin Kanununda da maaş ile ilgili bir kısım hükümlere yer verilmiş; Devlet memurları ile, subay, askerî memur ve astsubayların ve bankalarla Devlet müesseseleri me memurlarının aylık miktarlarına, terfi işlemlerine ve diğer bir kısım istihkaklarına ilişkin hükümlerde, konuşma dilinde (Barem Kanunları) diye adlandırılan ve her grup personel için ayrı olarak düzenlenmiş bulunan (Aylıkların Tevhit ve Teadülüne dair Kanun) larda yer almış bulunmaktadır.

Bir çok memleketlerde (Maaş - aylıkların miktarı, yıllık olarak hesap edildiği halde memleketimizin geleneklerine göre (Memur maaşları) nın miktarı (Bir aylık) süreye göre tesbit edildiği ve ödemeler de her ay yapıldığı için, aslında hukuki bir terim olan (Maaş) deyimini konuşma dilinde (Aylık) olarak adlandırılmış ve dilimizin yabancı kelimelerden kurtarılması çabalarının bir sonucu olarak bu deyim, mevzuatımıza da girerek (Maaş) terimi yerine kullanılmaya başlanmış ve bazen her iki deyim de bir arada aynı kanun metni içinde, aynı anlama gelmek üzere kullanıldığı da görülmüştür.

Nitekim söz konusu kanunlar ve bunlarda zaman zaman yapılan değişiklikler incelendiğinde, Devlet memurlarına, bir aylık hizmetleri karşılığında yapılan ödemeye, eski terimlerin kullanıldığı devrelerde (Maaş), öz Türkçeye yönelen devrelerde de (Aylık) adının verilmekte olduğu ve hatta aynı kanunda aynı kavramın hem (Maaş) hem de (Aylık) terimleriyle ifade edildiği görülmektedir.

Buna göre kanunlarımızda geçen (Maaş) ve (Aylık) terimleri arasında, birisinin eski diğerinin de yeni deyim olmaktan başka bir anlam ayırımı bulunmadığı anlaşılmaktadır. Öyle ki (Maaş Kanunu) adını taşıyan ve memurların ne gibi hallerde maaşa hak kazanacaklarına ilişkin hükümleri kapsıyan kanunun, bu istihkakların adının (Aylık) a çevrildiği zamanlarda da, adının (Maaş) olduğu zamanlardaki gibi uygulanmasına devam edilmiştir.

Konunun daha iyi aydınlatılabilmesi için, son günlerde Büyük Millet Meclisinde müzakeresi tamamlanmak üzere olup kabulü halinde, Maaş, Memurin ve Teadül Kanunlarının yerine geçecek

Esas No.:1965/19
Karar No.:1965/42

olan (Devlet Memurları Kanunu) tasarısının 147 nci maddesine ait hükümet gerekçesinde yapılan açıklamalardan söz edilmesinde de fayda görülmektedir.

Bu açıklamada :

"Bilindiği üzere, halen uygulanan muhtelif barem kanunları ve maaş kanunu ile Memurin Kanununda çeşitli personel kategorilerine hizmetleri karşılığında şu veya bu ad altında ödenen paraların, bu arada meselâ aylıkların, ücretlerin ödeneklerin tarifini yapan, bunların birbirine nazaran farkını belirten açık bir tarif ve hükme rastlanmamaktadır. Keza bazan konuşmalarda aylık, maaş, ücret tabirleri ile ödenek, tahsisat tabirlerinin birbirlerine karıştırıldığı, bazen aynı, bazen de farklı anlamda kullanıldığı müşahade edilmektedir. Yabancı memleketlerden bazılarında memura Ödenen aylık ile yine aynı memura hizmet karşılığında veya ailesi ve çocukları dolayısıyla sosyal mahiyette ve çeşitli adlar altında yapılan çeşitli ödemelerin tamamını ifade eden genel bir tabir mevcuttur.....

.....

Bizde ise hem aylıklarla başka bütün ödemeleri belirten genel bir tabir ve hem de çeşitli hizmet şartları ve sosyal amaçlarla yapılan ödeme unsurlarından birini açık ve belirli şekilde belirten ayrı tabirler bulunmadığı için tasarıda bu maddeye yer verilmesi faydalı görülmüştür.

A) Aylıklar :

Bugün memleketimizde memurlara esas görevleri dolayısıyla Ödenen para, bazen (Maaş) bazen (Aylık), bazen de (Ücret) tabiri ile ifade edilmektedir.

Maddede Anayasamızın tercih ettiği (Aylık) tabiri esas alınmış, (Maaş) tabiri uygun görülmemiştir. (Aylık) tabiri ister görev, ister vekâlet görevi, isterse ikinci görev, şeklinde olsun işgal edilen bir kadro karşılığında ay itibariyle Ödenen parayı, (Esas görevlerinden başka ayrıca okul ve kurslarda öğretmenlik yapan, ders saati ücretlerini belirli bir kadrodan alanlara ödenen ders saati ücreti hariç) (Ücret) tabiri ise, meselâ (Fazla mesai ücreti) gibi, bir kadro işgal etmeden yerine getirilen görev karşılığında ödenen para ile bu kanunda yazılı yevmiyeli personele ay itibariyle Ödenen parayı bu ödeme, hafta itibariyle yapılırsa (Haftalık), gün itibariyle yapılırsa (Gündelik) kelimeleriyle ifade edilecektir.)

(Denilmekte ve bu gerekçeye göre düzenlenen tasarının 147 nci maddesinde de aylık teriminin :

"Madde 147 - Bu kanunda geçen :

A) Aylık : Bu kanuna tabi kurumlarda görevlendirilen Devlet, memurlarına hizmetlerinin karşılığında, kadroya dayanılarak ay itibariyle ödenen parayı"

ifade ettiği belirtilmiş bulunmaktadır.

Yukarıki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere mevzuatımızda yer almış bulunan (Maaş) ve (Aylık) deyimleri arasında anlam ayırımı bulmağa imkân yoktur.

Devlet memurlarının dereceleri ve her derecenin karşılığı olan (Maaş-Aylık) miktarları, muhtelif zamanlarda çeşitli değişikliklere uğrayarak günümüze kadar yürürlükte kalmış bulunan 30/6/1939 günlü ve 3656 sayılı (Devlet memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne dair Kanun) da yer almaktadır.

Bu kanunun 28/2/1959 günlü ve 7244 sayılı Kanunla değiştirilmiş bulunan 1. maddesinde :

Esas No.:1965/19
Karar No.:1965/42

"Madde 1 - Çeşitli teadül ve teşkilât kanunlarında mevcut maaş, aylık ve ücret dereceleriyle bunların tutarlarını gösteren cetveller aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir." denildikten sonra, Devlet memuriyetleri 14 derece üzerine kademelendirilmekte ve her derecenin maaş ve ücret tutarı da hizmetlerinde gösterilmektedir. Bu cetvelin incelenmesinde. 14. derece memuriyetin maaş tutarının 300 lira ve birinci derece memuriyetin maaş tutarının da 2000 lira olduğu görülmektedir. 24/2/1961 günlü ve 263 sayılı Kanunda da aylıklara % 35 oranında bir zam yapılmış olduğundan birinci derecedeki Devlet memurunun aylık miktarı 2.700 liraya yükselmiş bulunmaktadır.

Şu duruma göre Anayasa'nın 82 nci maddesinde sözü edilen birinci derecedeki Devlet memurunun aylığının, 263 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği gündenberi 2.700 liradan ibaret bulunduğu anlaşılmaktadır.

Durumun bu derece açık olmasına rağmen, çeşitli kanunlarla bir kısım kamu hizmetlerine, görevlerinin gereği olmak üzere, ödenekte olan hâkim ödeneği, temsil ödeneği, tazminat, tahsisat ve benzeri istihkakların, (Memur aylığı) ifadesine dahil bulunup bulunmadığı konusunda tereddüde düşüldüğü görülmektedir.

Halbuki bu gibi istihkaklar, Devlet memurlarının tümü ile ilgili olmayıp münhasıran belli hizmetleri görenlere ait bulunmakta ve özel nitelikteki gerekçe ve ereklere dayanmaktadır. Bu itibarla bu gibi Ödemelerin yukarıda açıklanmış bulunan genel nitelikteki (Devlet memuru aylığı) teriminin kapsamı içinde düşünülmesi mümkün değildir.

Zira mevzuatımıza göre, görülen hizmetin kadrosundan, Aylıkların Tevhit ye Teadülü Kanunlarına göre alınan esas (Maaş - Aylık) ile, ona müteferri olarak ödenek, tazminat, yolluk ve benzeri adlarla yapılan ödemeler arasında esaslı bir nitelik ayırmı bulunduğu aşikârdır. Bunların her birisinin özel bir nedeni, ayrı bir niteliği ve miktarı, çeşitli ödeme zaman ve şartları ve bütün bu durumlarını belirten kanuni adları vardır. Bu gibi istihkaklarından söz etmenin gerekli olduğu hallerde veya kanunlarda bunlarla ilgili bir hükme yer verilmesi gerektiği zamanlarda, kendi kanuni adları ile ifadelendirilmelerinde zorunluk vardır ve gelenek te bu yolda kurulmuş bulunmaktadır. Onun için bunların hepsini (Maaş) veya (Aylık) terimlerinin kapsamı içerisinde saymağa imkân yoktur.

Kanunun daha da aydınlatılması için bu nitelikteki bazı ödemelerin üzerinde durulması yararlı görülmektedir :

Örneğin, Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne Dair 3656 sayılı Kanunun bazı maddelerinin değiştirilmesi ve bu kanuna bazı maddeler eklenmesi hakkındaki 4598 sayılı Kanunun 4 üncü ve 30/5/ 1963 günlü ve 242 sayılı Kanunun 1 inci maddeleri gereğince birinci derece memurlardan, bu derece aylığını üç sene müddetle alan ve tarife hak kazananlara ilk üç senenin sonunda verilen birinci, altıncı sene sonunda verilen ikinci ve dokuzuncu sene sonunda verilen üçüncü 100 er liralık (Aylık tazminat) lar, (Birinci derecedeki Devlet memurunun aylığı) ifadesine dahil değildir.

Zira bu tazminat, Teadül Kanununun birinci maddesinde yer alan Devlet memurlarının dereceleri ile bu derecelere ait aylık miktarları arasında bulunmadığı, yani bunlar Devlet memurları için herhangi bir derece aylığı teşkil etmediği gibi, memur aylıklarından kesilmekte olan emeklilik keseneğine de tabi tutulmamakta ve memura bağlanacak emekli aylığına ve emekli ikramiyesine esas olacak (Memuriyet aylığına) da dahil sayılmamaktadır. Bu niteliği itibariyle kanun koyucu tarafından da (Aylık) sayılmadığı içindir ki adı (Aylık tazminat) şeklinde tesbit edilmiş ve bu suretle, terfi hak kazandıkları halde daha üst aylık derecesi bulunmadığı için terfi edemeyen birinci derecedeki memurların şahsi kıdemlerinin bir karşılığını, bir tazminatını teşkil etmesi niteliği de belirtilmiştir.

Esas No.:1965/19
Karar No.:1965/42

Keza bunun gibi hâkimlere ve Danıştay üyelerine aylıklarından ayrı ve (Ödenek adıyla verilmekte olan istihkaklarla diğer bazı teşkilât mensuplarına (Ödenek) (Tazminat) ve benzeri adlarla yapılmakta olan ödemeler ve çeşitli isimler altında (Yakacak zammı, çocuk zammı doğum ve ölüm yardımı, tedavi gideri gibi) yapılan sosyal yardımlarda; nitelikleri, verilmiş sebepleri ve hak etme esasları bakımından (Devlet memuru aylığı) terimine dahil bulunmamaktadırlar.

Esasen Devlet memurları aylıklarını belli eden 3656, Subay ve Askerî Memurlarla Astsabayların aylıklarını belli eden 3661, 5802 ve bankalarla Devlet müesseseleri memurları aylıklarını belli eden 3659 sayılı kanunlarda (Maaş - aylık) dereceleriyle miktarları, doğrudan doğruya görülen hizmetten doğan esas istihkak karşılığı olarak gösterilmiş (Maaş - aylık) dışında çeşitli gerekçelerle kabul edilmiş bulunan başka istihkaklar da (Tazminat, yakacak zammı, çocuk zammı, doğum ölüm yardımı, tedavi gideri, ikramiyeler) gibi kendilerine mahsus adlar altında sayılmış, büsbütün başka gerekçelere dayanan hâkim ödeneği ve benzeri istihkaklar ise, umumi aylık kanunlarının da dışında tamamen özel nitelikteki hükümlere konu teşkil etmekte bulunmuştur.

Diğer taraftan (Aylık) konusunun Anayasa'nın çeşitli maddelerinde de yer aldığı görülmektedir.

Gerçekten Anayasa'nın 117 nci maddesinde memurların aylıklarından, 134 üncü maddesinde hâkimlerin aylıklarından, 140 nci maddesinde Danıştay mensuplarının aylıklarından, 143 üncü maddesinde Yüksek Hâkimler Kurulu Başkan ve üyelerinin aylıklarından söz edilmektedir.

Bunlardan 117 nci maddenin son fıkrasında :

"Memurların nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümleri, aylık ve ödenekleri ve diğer Özlük işleri kanunla düzenlenir" denilmekte ve yukarıda sayılan diğer maddelerde de (aylık ve ödeneklerin kanunla düzenleneceği) ifadesi yer almaktadır.

Şu hükümlerin açık ifadelerinden de anlaşılacağı üzere Anayasa'mız da (Aylık) ile (ödenek) leri ayrı nitelikte düşünmüş ve bu nedenle de bunlara ayrı ayrı adlar vermiştir.

Buna göre, (Aylık) ile (Ödenek) konularını birbirinden ayrı nitelikte görerek Anayasa'nın çeşitli maddelerinde, gerektiğe adlarını ayrı ayrı belirten Anayasa koyucunun 82 nci maddeyi düzenlerken, bu ayırmadan vaz geçerek her iki konuyu (Aylık) terimi içerisinde birleşik olarak Ön gördüğü ve böylece bu maddede sözü geçen (Birinci derecedeki Devlet memurunun aylığı) deyimini ile, memurların asıl görevleri dolayısıyla ve o görevin kadrosundan aldıkları (Aylıkları) ile, bir kısım memurların gördükleri görevlerin Özellikleri sebebiyle (Tazminat) (Ödenek) ve benzeri adlar altında aldıkları başka istihkaklarını birlikte ifade etmek istediği yolundaki düşüncüyü haklı gösterecek herhangi bir sebep ve maddenin metninde de, buna delil olacak açık veya kapalı herhangi bir işaret mevcut değildir.

Bu cihet Anayasa'nın 82 nci maddesinin açık ifadesinden böylece anlaşıldığı gibi madde hakkında Temsilciler Meclisinde geçen görüşmeler de başka türlü bir anlam verilmesine imkân bırakmamaktadır.

Gerçekten Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu tarafından hazırlanan Anayasa tasarısından bu hususta teklif olunan hüküm :

"Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin ödenekleri kanunla düzenlenir. Ödenegin aylık tutarı birinci derecedeki Devlet memurunun aylığını, yollukta ödeneği aşamaz."

Şeklinde dir.

Esas No.:1965/19
Karar No.:1965/42

Maddenin Temsilciler Meclisindeki ilk görüşülmesi sırasında birinci derece Devlet memurlarına zammı ile birlikte 2.700 lira verilmekte olduğundan teklif olunan hükmün kabulü halinde bir misli de yolluk eklenmesiyle, Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerine ayda toplam olarak 5.400 lira ödenmesi lâzım geleceği, memleketin malî gücünün bunu kaldırımağa yeterli olmadığı yolunda itirazlar yapılmış, yolluğun, ödeneğin yarısını aşmamasını sağlamak için Önergeler verilmiş, neticede önergelerin hepsi de reddolunarak madde, teklif edildiği gibi kabul edilmiştir.

Maddenin ikinci görüşülmesinde; verilen değiştirme önergelerinden Meclisçe kabul edilen, metni aşağıda yazılı, önergelerin sahipleri; maksatlarının memura verilecek memuriyet maaşının esas tutulmasından ibaret olduğunu, ödenek, tahsisat vesair namlarla memurlara verilen diğer istihkakların hesaplarına dahil bulunmadığını belirtmek lüzumunu duymuşlar ve bu görüşmeler sonucunda :

(Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin Ödenekleri kanunla düzenlenir. Ödeneğin aylık tutarı birinci derecedeki Devlet memurunun aylığını, yolluk da ödeneğin yarısını aşamaz.)

Şeklindeki önerge ile aynı mahiyetteki diğer altı Önerge kabul olunarak Anayasa'nın 82 nci maddesinin ilk fıkrası, şimdiki şekli ile kanunlaşmıştır.

Görüldüğü gibi 82 nci maddenin Temsilciler Meclisindeki müzakereleri sırasında da, Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin aylık ödeneklerinin, birinci derecedeki Devlet memurlarının memuriyet kadroları üzerinden, Barem Kanunlarına göre, almakta oldukları aylıklarından fazla olamayacağı ve bu hesaba bir kısım memurlara aylıkları dışında çeşitli sebeplerle ödenmekte olan başka adlı istihkakların katılmayacağı esas kabul edilmiş bulunmaktadır,

Diğer taraftan Anayasa'nın 82 nci maddesine dayanarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin ödenek ve yolluklarını düzenleyen 22/1/1962 günlü ve 1 sayılı Kanunla da aynı esas kabul edilmiştir.

Nitekim bu kanunun 1 inci maddesinde :

"Madde 1 - Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin aylık Ödenekleri, 7244 sayılı Kanunun 1 inci maddesindeki cetvelde yazılı kadrosu birinci derece olan Devlet memurunun aylığına ve yollukları ise bunun yarısına eşit olarak hesaplanır" denilmekte ve maddenin bu hükmü ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin aylık ödeneklerinin, Anayasa' nın 82 nci maddesine uygun olarak, Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülü hakkındaki Kanunda değişik yapan 7244 sayılı Kanunun 1 inci maddesindeki cetvelde birinci derece Devlet memurunun aylığını gösteren miktara eşit olarak hesaplanacağı kabul edilmiş bulunmaktadır.

Bu derece açık olan ifade karşısında, maddede geçen "Aylık" teriminin kapsamı içerisine bir kısım birinci dereceli memurlara, memuriyetlerinin Özellikleri sebebiyle veya şahsi kıdemlerine dayanan terfi haklarına karşılık olarak, tazminat, ödenek ve benzeri adlar altında ödenen başka istihkakların da dahil bulunduğu yolundaki iddianın haklı bir sebebe dayanmadığı meydandadır.

Esasen söz konusu 1 sayılı Kanunun Büyük Millet Meclisindeki müzakeresinin geçirdiği safhalar da bu ciheti açıkça ortaya koymaktadır.

Gerçekten Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi İdare Âmirleri tarafından, Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin aylıkları hakkında yapılmış olan kanun teklifinin birinci maddesinde :

"Madde 1 - Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri ile hariçten gelen Bakanların aylık Ödenekleri birinci derecedeki memur aylığı, yollukları da bu ödeneğin % 50 sidir."

Esas No.:1965/19
Karar No.:1965/42

Denilmekte iken teklifi inceleyen Millet Meclisi Maliye Komisyonu; Anayasa'nın 82 nci maddesinin birinci derecedeki Devlet memurunun aylığı ibaresindeki (Aylık) teriminin kapsamı üzerinde durarak bu ibarenin (Birinci derecedeki Devlet memurunun bir ayda eline geçen meblâğ" mânasında anlaşılması lâzım geleceği ve bu nedenle Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin, ödeneklerinin birinci derecedeki memurlara, maaş, tahsisat ve tazminat olarak bir ayda ödenen parayı geçmemesi gerekeceği neticesine vararak teklifin birinci maddesini,

"Madde 1 - Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri ile bu üyeler dışından tâyin edilen Bakanların aylık ödenekleri 7244 sayılı Kanunun birinci maddesindeki cetvelde yazılı birinci derecedeki Devlet Memurunun kıdem tazminatı ile birlikte alabileceği maaş ve en yüksek tahsisat tutarına, aylığına, yollukları ise, bunun yarısına eşit olarak hesaplanır.

Ödeneklerle ve yollukların üç aylığı birlikte peşinen ve çekle ödenir. Şeklinde değiştirilmiştir.

Konuyu inceleyen Millet Meclisi Bütçe Komisyonu, Maliye Komisyonunun düşüncesini ve bu düşünceye dayanarak hazırladığı madde metnini Anayasa'nın 82. maddesine uygun bulmamıştır.

Bütçe Komisyonunun raporunda :

"Anayasa sadece (Birinci derecedeki Devlet memurunun aylığı) demiş, kıdem tazminatı ile tahsisattan bahsetmemiştir.

Gerçekte kıdem tazminatı memurların şahısları ile ilgili özel istihkaklar olduğu gibi tahsisatlarda özel kanunlarla bazı idarî ve adlî makamlara verilen istihkaklardır. Bunların "Aylık" içinde mütalâa edilmesine imkân görülmemiştir"

Denilerek söz konusu birinci madde :

"Madde 1 - Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri ile bu üyeler dışında tâyin edilen Bakanların aylık ödenekleri 7244 sayılı Kanunun birinci maddesindeki cetvelde yazılı birinci derecedeki Devlet memurunun aylığına yollukları ise bu aylığın yarısına eşit olarak ödenir.

Ödenek ve yollukların en çok üç aylığı önceden ödenebilir" Şeklinde değiştirilmiştir.

Kanun teklifinin Millet Meclisindeki müzakereleri sırasında Maliye ve Bütçe Komisyonlarının ayrı görüşlerinden hangisinin Anayasa'ya uygun bulunduğu hususunda Anayasa Komisyonundan mütalâa alınmasına lüzum görülmesi üzerine adı geçen komisyonca :

"Aylık ve maaş tâbirleri umumiyetle mevzuatımızda karışık şekilde kullanılmış olmakla beraber maaşın her derecedeki Devlet memuruna hizmeti karşılığı verilmekte olan sabit ücret, aylığı ise memurun maaşı ile birlikte kıdem tazminatı vesair muhtelif namdar altında ve maaşın teferruatını teşkil eder şekilde her ay eline geçen paradan ibaret bulunduğu anlaşılmaktadır....."

Şeklinde verilen mütalâa ile, Maliye Komisyonunca hazırlanan madde metninin Anayasa'nın 82 nci maddesine uygun olduğu bildirilmiş ve bu rapor üzerine Millet Meclisinde devam olunan görüşmeler sırasında bu görüşün itirazlara uğraması karşısında Maliye Komisyonu Önceki teklifini geri alarak bu günkü kanun metnine esas olan şu metni teklif etmiştir. :

"Madde 1 - Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri ile bu üyeler dışında tâyin edilen Bakanların aylık Ödenekleri 7244 sayılı Kanunun birinci maddesindeki cetvelde yazılı kadrosu birinci derece olan Devlet memurunun aylığına, yollukları ise bunun yarısına eşit olarak hesaplanır. Ödeneklerle yollukların 3 aylığı birlikte peşinen ve çekle ödenir."

Esas No.:1965/19
Karar No.:1965/42

Maliye Komisyonu sözcüsü tarafından, bu seferki tekliflerinin gerekçesini belirtmek üzere yapılan konuşmadan, evvelki metnin değiştirilmiş olmasına rağmen eski görüşte ısrar edildiğinin anlaşılması üzerine metnin Anayasa'ya uygun olduğu, fakat Maliye Komisyonunun gerekçesinin uygun bulunmadığı belirtilmek suretiyle müzakerelere devam olunmuş ve bu müzakerelerin ışığı altında madde oylanarak kabul edilmiştir.

Kanun teklifinin, Cumhuriyet Senatosunun ilgili Komisyonundaki ve Genel Kurulundaki görüşmeler sonucunda, madde metninden, Büyük Millet Meclisi Üyeleri dışında kalanlar çıkartılarak esas hüküm, olduğu gibi kabul edilmiş ve Millet Meclisi de bu değişikliği benimsediğinden sözü geçen 1 nci madde bu günkü şekli ile kanunlaşmıştır.

Görülüyor ki Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin ödenekleri hakkındaki 1 sayılı Kanun da, gerek metin olarak, gerekse Millet Meclisi ve C. Senatosundaki görüşmelerin geçirdiği safhaları bakımından Anayasa'nın 82 nci maddesine uygun olup, burada geçen "Kadrosu birinci derece olan Devlet memurunun aylığı" deyiminin ifade ettiği para miktarını; 7244 sayılı Kanunun 1 inci maddesindeki cetvelde birinci derece Devlet memurunun aylığı olarak gösterilen 2.000 lira ile 263 sayılı Kanunla yapılan % 35 zammın tutan 700 liranın toplam olan 2.700 lira olarak kabul etmek gerekmekte, bu miktara, bir kısım birinci derece memurlara başka hükümlere göre ve başka adlar altında verilmekte olan diğer istihkakların dahil bulunmadığı anlaşılmaktadır.

(Maaş) ve (Aylık) terimleri ile aylığa müteferri sair istihkakların hukuki nitelikleri ve bunların, Anayasa'nın 82 nci maddesinde 1 sayılı Kanunda ve diğer kanunlardaki anlamları hakkında buraya kadar yapılan açıklamalardan; (Devlet memuru aylığı teriminin kapsamı içerisinde, sadece Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülü hakkındaki" Kanunda memumriyet dereceleri için belli edilmiş bulunan (Aylık) miktarının dahil bulunduğu, teadül kanunları ile veya sair kanunlarla, değişik maksatlar ve çeşitli adlar altında memurlara ödenmesi kabul edilmiş bulunan diğer istihkakların bu terimin dışında kaldığı gerçeği meydana çıkmaktadır.

Binaenaleyh Anayasa'nın 82 nci maddesinde Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin ödeneklerinin aşamayacağı miktarı göstermek üzere ölçü olarak kabul edilmiş olan (Birinci derecedeki Devlet memurunun aylığı) deyimini, Devlet Memurları Aylıklarının Tevhit ve Teadülüne dair olan Kanunun birinci maddesinde yer alan ve 28/2/1959 günlü ve 7244 sayılı kanunla değiştirilip 24/2/1961 gün ve 263 sayılı Kanunla da % 35 zamma tabi tutulmuş bulunan birinci derece memurun bu gün almakta olduğu, 2.700 lirayı ifade etmektedir. Şu halde Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri ödeneğinin 2.700 liranın üstünde tesbitine Anayasa hükmü engel bulunmaktadır.

Bu konudaki açıklamalara son verilmeden önce Anayasa'nın 82 nci maddesinin son fıkrasında geçen bir deyimde kısaca değinmekte fayda vardır.

Söz konusu fıkrada :

"Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin aylık ve ödeneklerine her ne suretle olursa olsun yapılacak zam ve ilâveler, ancak bu zam ve ilâveleri takip eden milletvekilleri genel seçiminden sonra uygulanır." denilmektedir.

Maddenin birinci fıkrasında, Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin istihkakları, sadece (Ödenek) ve (Yolluk) olarak adlandırıldığı halde, son fıkrasında (Aylık ve Ödenek) denilmek suretiyle birinci fıkradan ayrı olarak (Aylık) teriminin de kullanılmış olmasından özel bir anlam çıkarılmak istenildiği ve yukarıda sözü edilen Millet Meclisi Anayasa Komisyonu raporunda :

Esas No.:1965/19
Karar No.:1965/42

"..... Nitekim Maddenin 3 üncü fıkrasında kullanılan (Aylık ve ödenek) tâbirlerinin, aynen Anayasa'nın memurlar için sevkettiği 117 nci ve hâkimler için derpiş ettiği 134 üncü maddelerinde kullanılmış olmakla 82 nci maddenin sevkindeki gerekçenin yani Milletvekilleri ve Senato Üyelerinin hizmet karşılığı doğan malî menfaatları bakımından kaderlerini birinci derecedeki Devlet memurlarının kaderine bağlamak ve asla ondan dūn bir seviye de tesbit etmemek hususundaki maksadın tahakkuk gayesiyle kullanıldığı kanaatine varılmıştır.."

Denilerek, Anayasa'nın 117 nci maddesi ile 'memurlara, 134 üncü maddesiyle de hâkimlere verileceği ön görülen (Aylık ve ödeneklerin) ve bunlar arasında bir kısım birinci derecedeki memurlara verilmekte olan (Aylık ve ödeneklerin) Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerine de verilmesinin 82 nci madde ile kabul edilmiş olduğu iddiasının, pek de açık olmayan bir ifade ile, öne sürüldüğü görülmektedir.

Halbuki Anayasa'nın 82 nci maddesi Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin istihkakını (Ödenek) ve (Yolluk) olmak üzere bir birinden ayrı nitelikte ve ayrı ad altında iki çeşit olarak belli etmiş ve Ödenegin aylık tutarının hangi miktarı aşamayacağını da göstermiştir.

Şu halde bu maddeye göre Milletvekilleri ve Senato Üyeleri, istihkak olarak sadece (Aylık olarak hesaplanan Ödenek) ve bunun yarısı miktarında da (Yolluk) alacaklardır.

Zaten bu maddeye dayanılarak düzenlenmiş bulunan 1 sayılı kanunun 1 inci maddesinde de, "Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin aylık ödenekleri hesap olunur." denilmek suretiyle Anayasa'nın 82 nci maddesindeki gibi istihkakın birinci çeşidinin adı (Aylık ödenek) diye açıklanmıştır.

82 nci maddenin; Anayasa tasarısının ilk metninde bulunmayan son fıkrası, Temsilciler Meclisindeki ikinci müzakeresi sırasında verilen bir önerge üzerine maddeye girmiş ve bu Önerge ile güdülen hedefin de; Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerine, maddenin birinci fıkrasında yer alan Ödeneklerinden başka bir de (Aylık) adında diğer bir istihkak ödenmesi veya tersine, bir kısım memurlara kıyasla bunlara da (Aylık) larına ek olarak (Ödenek) verilmesi maksadı güdülmüş olmayıp münhasıran, maddenin ilk fıkrasında yer alan (Ödenegē ve dolayisiyle ona dayanan yolluğa) zam kabul edilmesi halinde, bunun, zam kararını takip eden Milletvekilleri Genel Seçiminden sonraki devre için uygulanmasını sağlamak maksadının güdülmüş olduğu; hem fikranın metninden hem de önergelerle bu önergeleri verenlerin Temsilciler Meclisindeki sözlerinden açık olarak anlaşılmaktadır.

Fıkradaki (Aylık) kelimesi ile senato üyeleri ve milletvekillerine verilecek olan (Aylık ödenegin), (Ödenek) kelimesiyle de, (Harcırah) karşılığı olduğu kadar, herhangi bir yol masrafı yapıp yapılmadığı ile ilgilenilmeksizin eşit ve maktu olarak ödenmesi bakımından memurların aylık dışında verilen ve çok defa (Ödenek) adı ile adlandırılan diğer istihkaklara da benzemesi itibariyle, (Yolluğun) kastedildiği meydana olup söz konusu deyimlerden başka anlam çıkarılması mümkün değildir. Bunun hilâfındaki düşünce, Anayasa'nın 82 nci maddesinin, istihkakın esasını belli eden birinci fıkrasındaki temel hüküm ile bağdaştırılması mümkün olmayan bir çelişmeden kendisini kurtaramaz.

1965 yılı Bütçe Kanununun dâva konusu hükümlerinin gerekçesini ve dayanağını teşkil ettiği anlaşılan ve bir eski Senato üyesi tarafından yapılan müracaat üzerine Türkiye Büyük Millet Meclisi Dilekçe Karma Komisyonunca verilen ve itiraz üzerine Cumhuriyet Senatosunun 11/3/1965 günlü ve Millet Meclisininin 26/3/1965 günlü oturumlarında uygun görüldüğü anlaşılan 25/2/1965 günlü ve 1936 sayılı kararda :

Esas No.:1965/19
Karar No.:1965/42

(Hesapları inceleme Komisyonu hukuki ve kanunî görüşlere dayanarak Anayasa'nın Büyük Meclisi Üyeleri maaşlarını aylık ve ödenek olarak vasıflandırdığı ve Anayasa'nın 82 nci maddesi sarahati muvacehesinde dilekçenin senatör bulunduğu müddet içinde münhasıran aylık aldığı ve ödeneklerini almadığı ve bu sebeple 800 lira ödeneğin birinci derecedeki memurlar tarafından alınmakta olması hasebiyle ödeneklerin dilekçeye ödenmesi lüzumunu karara bağlamış ve Başkanlık Divanınca da mesele bütün derinliği ile ele alınmış ve esas olarak birinci derecedeki memur nazarı itibare alınarak, almakta oldukları aylık ile beraber 7244 sayılı Kanunun dışında memur, hâkim, Danıştay üyelerine ödenen ve muhtelif isimler alan ödenek manasının Büyük Millet Meclisi Üyelerine de şamil bulunduğunu ve binaenaleyh, bu 800 lira ödeneğin ödenmesi lâzım geleceğini Hesapları İnceleme Komisyonunun görüşüne uygun olarak kararlaştırılmış..... dır.

Gereği görüldü :

Dilekçi..... nin dileği hakkında Meclis içi harcamaların icra ve murakabe uzuvları tarafından müsbet olarak mütalâa beyan edildiğine, yani talebin kabul olunduğuna ve bu takdirde ise muktezasının yerine getirilmesi de hukuk kaideleri icabı olmakla..... noksan verildiği anlaşılan 800 lira ödeneğinin verilmesine ittifakla karar verildi."

denilmektedir.

Dilekçe Karma Komisyonunun yukarıdaki kararında Büyük Millet Meclisi Üyelerinin (Maaş) larının, Anayasa'da (Aylık) ve (Ödenek) olarak vasıflandırıldığı ileri sürülmekte ve şu hale göre, kararda adı geçmemekle beraber Anayasa'nın 82 nci maddesinde yer alan (Yolluk) da nazara alınmak suretiyle, Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin istihkakının (Aylık, ödenek ve yolluk) olmak üzere üç unsurdan meydana geldiği durumu ortaya çıkmaktadır.

Halbuki yukarıdanberi yapılmakta olan açıklamalarda, Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin istihkakının; miktarı aylık olarak hesaplanacak (Ödenek) ile, bunun yarısını geçmeyecek (Yolluk) olmak üzere iki unsurdan ibaret olduğu, (Aylık Ödeneklerinin) ise birinci derecedeki Devlet memurlarının aylığını geçemeyeceği, (Birinci derecedeki Devlet memurunun aylığı) ifadesine de, sadece Devlet Memurlarının Aylıklarının Tevhit ve Teadülü hakkındaki Kanunda birinci derece Devlet Memuriyetinin karşılığı olmak üzere belli edilmiş ve adı da kanunlarda (Maaş) veya Aylık olarak belirtilmiş bulunan esas istihkaklar dâhil olup bunun dışında bir kısım birinci derece memuriyetlerde bulunanlara, görevlerinin özelliği sebebiyle verilmekte olan veya terfie hak kazandıkları halde daha üst aylık derecesi bulunmadığı İçin şahsi kademlerinin karşılığını teşkil etmek üzere verilen ödenek; tazminat ve benzeri diğer istihkakların (Memur aylığı) teriminin kapsamına dâhil bulunmadığı, buna karşı olan görüşlerin, mevzuatımız bakımından yerinde olmadığı belirtilmiştir.

Şu duruma göre Dilekçe Karma Komisyonunun sözü geçen kararında yer alan ve yukarıdanberi açıklanan esaslarla bağdaştırılması mümkün bulunmayan düşüncelerin Anayasa'nın 82 nci maddesine uygun olmadığı meydandadır.

Diğer taraftan, 1965 yılı Bütçe Kanununa eklenmiş bulunan ve ayrıntıları aşağıda gösterilecek olan dâva konusu 40.813.000 liralık ödeneğin; Türkiye Büyük Millet Meclisi Karma Bütçe Komisyonuna verilen ve (Karma Dilekçe Komisyonu tarafından verilir Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisinin tasviplerine iktiran etmek suretiyle kesinleşen karar karşılığı) gerekçesi ile bu miktar ödeneğin ilâvesini ve eski yıllara ait ödenek farklarının da verilmesini sağlamak üzere Bütçe Kanununa bağlı R işaretli cetvele gerekli meşruhatın verilmesini isteyen dört ayrı önerge üzerine Bütçeye eklendiği anlaşılmakta ve şu suretle söz konusu ödenek zammının 1965 yılı Bütçesine konulmasına Dilekçe Karma Komisyonunun adı geçen kararı dayanak olarak kabul edilmiş bulunmaktadır.

Esas No.:1965/19
Karar No.:1965/42

Halbuki Anayasa, yargı yetkisinin, Türk Milleti adına bağımsız mahkemelerce kullanılacağını ve hiç bir kimse veya organın kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağını temel kurallar arasında saymış olması bakımından Devlettten alacaklı olduğunu sanan bir kimsenin istemi üzerine Dilekçe Karma Komisyonunun ve bu Komisyonun kararı üzerine de Türkiye Büyük Millet Meclisinin, yasama ve idare organlarını bağlayıcı kazai nitelikte karar vermesi mümkün olmadığından söz konusu kararın; ister sadece karar konusunu teşkil eden şahıs için, isterse o durumda olanların tamamı için, bütçelere ödenek konulması zorunluğunu doğurmayacağı da tabiidir.

Bu sebeple, 1965 yılı Bütçe Kanununun dâva konusu hükümlerinin yerinde ve Anayasa'ya uygun olduklarını savunmağa bu bakımdan da imkân bulunmamaktadır.

1965 yılı Bütçe Kanununun, dâva konusu hükümlerinin kapsamını belirtmek için yapılan incelemede :

1965 yılı Bütçe Kanunu tasarısına bağlı A/1 işaretli cetvelin :

I - Cumhuriyet Senatosu Bütçesine ilişkin kısmının :

a) 11310 numaralı (Cumhuriyet Senatosu Üyeleri ödeneği) maddesine :

(184 Senato Üyesi sayısı üzerinden)

5.961.600 lirası, Birinci derece memur aylığı 2.700 liranın yıllık tutarı.

607.200 lirası, Birinci derece memurlara 4598 sayılı Kanunun 4 üncü ve 242 sayılı Kanunun birinci maddeleri gereğince verilmekte olan 100 er liralık aylık tazminatın yıllık tutarı (Yeni seçimler düşünülerek 3 ay için 200 lira ve 9 ay için 300 lira hesabiyle) olmak üzere :

6.568.800 liralık;

b - 11330 numaralı "Cumhuriyet Senatosu Üyeleri yollukları" maddesine :

(Yukarıdaki Ödeneğin yarısı olmak üzere)

3.284.400 liralık;

II - Millet Meclisi Bütçesine ilişkin kısmının :

a - 11310 numaralı "Millet Meclisi Üyeleri ödeneği" maddesine . (450 üye sayısı üzerinden)

14.580.000 lirası, Birinci derece memur aylığı 2.700 liranın yıllık tutarı.

3.645.000 lirası, Haziran'da seçimlere gidileceği düşüncesiyle yeni seçilenlere, gidenlere verilmiş olan aylar için verilecek üç aylık ödeneği karşılamak üzere 2.700 liranın üç aylık tutarı.

1.755.000 lirası, Birinci derecedeki memurlara 4598 sayılı Kanunun 4 üncü ve 242 sayılı Kanunun 1 inci maddeleri gereğince verilmekte olan 100 er liralık aylık tazminatın tutarı "ilk üç ay için 200 lira, geri kalan aylar için 300 lira hesabiyle" olmak üzere,

19.980.000 liralık;

b - 11330 numaralı "Millet Meclisi Üyeleri yollukları" maddesine, (Yukarıdaki ödeneğin yarısı olmak üzere)

Esas No.:1965/19
Karar No.:1965/42

9.990.000 liralık;

ödenek teklif edildiği görülmüştür.

Buna karşılık tasarının, Türkiye Büyük Millet Meclisi Karma Bütçe Komisyonunda görüşülmesi sırasında verilen ve yukarıda gerekçeleri de gösterilmiş bulunan dört ayrı önerge ile:

a - Cumhuriyet Senatosu Bütçesinin Cumhuriyet Senatosu Üyelerinin ödenekleri maddesine 7.942.000 lira ve yollukları maddesine 3.971.000 lira,

b - Millet Meclisi Bütçesinin Millet Meclisi Üyeleri ödeneği maddesine 19.000.000 lira ve yollukları maddesine de 9.900.000 lira,

Eklenmesinin ve geçmiş yıllara ait ödenek ve yolluk farklarının da bu maddelerdeki ödeneklerden Ödenebilmesi için R işaretli cetvele gerekli meşruhatın verilmesinin teklif olunması üzerine, Komisyonda yapılan görüşmeler sonunda, teklif, kabul olunarak sözü geçen maddelerdeki ödenekler, aşağıdaki tabloda gösterilen miktarlara yükseltilmiş ve bütçenin Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisindeki müzakereleri sonunda da bu miktarlar ve R işaretli cetvele verilmesi teklif olunan meşruhat aynen kabul olunarak kanuniyet kesbetmiş bulunmaktadır.

Bütçe tasarısında Karma Bütçe Bütçe Kanunu Riyaset Divanınca Komisyonunda ile kabul olunan istenilen Ödenek eklenen ödenek Ödenek

<u>No.</u>	<u>Cesidi</u>	<u>Lira</u>	<u>Lira</u>	<u>Lira</u>
11310	C. Senatosu Üyeleri ödeneği	6.568.800	7.942.000	14.510.800
11330	C. Senatosu Üyeleri yollukları	3.284.400	3.971.000	7.255.400
11310	M. Meclisi Üyeleri ödeneği	19.980.000	19.000.000	38.980.000
11330	M.Meclisi Üyeleri yollukları	<u>9.990.000</u>	<u>9.900.000</u>	<u>19.890.000</u>
		39.823.200	40.813.000	80.636.200

Yukarıdaki tablonun incelenmesinden :

Dâva ile ilgili bulunan dört bütçe maddesine, bütçe tasarısı ile teklif olunan ödeneğin toplamının 39.823.200 lira, ilâvesi kabul olunan ödeneğin toplamının ise 40.813.000 lira olduğu görülmektedir.

Davacı tarafından Anayasa'ya aykırılığı sebebiyle iptali istenen miktar ise, dâva dilekçesinde müfredatı açıkça gösterildiği üzere, bütçe tasarısı ile teklif olunan ödeneğe eklenmiş bulunan söz konusu 40.813.000 liradan ibaret bulunmaktadır.

Esas No.:1965/19
Karar No.:1965/42

Her ne kadar bütçe tasarısı ile teklif olunan 39.823.200 liralık ödeneğin içerisinde, yukarıda yapılan açıklamalardan anlaşılacağı üzere, aslında (Birinci derecedeki Devlet memuru aylığı) ifadesine dahil olmayıp, 4598 ve 242 sayılı Kanunlar gereğince birinci derece memurlardan o derece maaşını bir terfi devresi olan üç sene müddetle almış ve terfi de hak kazanmış bulunanlara üç sene sonunda kadro aylıklarının üstünde olmak üzere verilen birinci, altı sene sonunda verilen ikinci ve dokuz sene sonunda verilen üçüncü yüz liralardan da, Anayasa'nın 82 nci maddesine aykırı olarak, dâhil edilmiş olduğu tesbit edilmiş bulunmakta ise de, dâva söz konusu (Aylık tazminat)ı kapsamayan ve onların dışında kalan 40.813.000 liranın iptali isteminden ibaret olmasına ve Anayasa Mahkemesinin de, 22/4/1962 günlü ve 44 sayılı Kanununun 28 nci maddesi gereğince, açılan iptal dâvalarındaki istem ile bağlı bulunmasına göre kararın, istem dışında kalan ve bütçe tasarısı ile bidayette teklif olunan ödenekler içerisinde yer alan söz konusu 100 zer liralık. (Aylık tazminat) ile ilgili bulunan ödeneye teşmili mümkün olamayacağından bu kısım karar dışı bırakılmıştır.

Geriye kalan ve Cumhuriyet Senatosu ile Millet Meclisi bütçelerinin Karma bütçe Komisyonunda görüşülmesi sırasında (Karma Dilekçe Komisyonunun kesinleşen kararının karşılığı) olduğu gerekçesiyle yapılan teklif üzerine eklenen ve ayrıntıları yukarıda gösterilmiş bulunan 40.813.000 liralık ödeneğin; hesap şekli söz konusu önerelerde gösterilmemiş olmakla beraber (Dilekçe Karma Komisyonunun) kararına atıf yapıldığına ve metni yukarıda yazılı bulunan Dilekçe Karma Komisyonunun 25/2/1965 günlü ve 1936 sayılı kararında ise, hâkim danıştay üyeleri ile bir kısım birinci derece memurlara, aylıklarına ilâveten Ödenmekte olan 800 liralık ödeneklerin Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi üyelerine de verilmesinin gerektiği belirtilmiş olduğuna göre, 1961 genel seçimlerini takiben toplanan Türkiye Büyük Millet Meclisinin çalışmaya başladığı tarihten bu yana Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi üyeliklerinde bulunanlara, geçmiş yıllara isabet eden müterakimleri ile birlikte sözü edilen meblağın tamamının Ödenek ve yarısının da yolluk olmak üzere ödenmesini sağlamak amacı ile dâva konusu ödenek miktarının teklif ve kabul edildiği neticesine varılmaktadır.

Bu duruma göre, Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisinin 1965 yılı bütçelerine konulmuş olup müfredatı ve madde numaraları yukarıda gösterilmiş bulunan 40.813.000 liralık ödenek ile geçmiş yıllara ait farkların da bu ödenekten tediyesini sağlamak amacı ile Bütçe Kanununun 16 nci maddesine bağlı R işaretli cetvele konulmuş olan harcama formüllerinin Anayasa'ya aykırılığı anlaşılması bulunduğundan iptalleri gerekmektedir.

Sonuç :

29/5/1965 günlü ve 619 sayılı 1965 yılı Bütçe Kanununun 1 inci maddesine bağlı A/1 işaretli cetveldeki Cumhuriyet Senatosu Bütçesinin 11 000 numaralı bölümünün :

11 310 numaralı "Cumhuriyet Senatosu Üyeleri ödeneği : maddesinden yedi milyon dokuzyüz kırk iki bin liralık,

11 330 numaralı Cumhuriyet Senatosu Üyeleri yollukları" maddesinden üç milyon dokuzyüz yetmiş bir bin liralık,

Yine A/1 işaretli cetveldeki Millet Meclisi Bütçesinin 11 000 numaralı bölümünün ;

11 310 numaralı "Millet Meclisi Üyeleri ödeneği" maddesinden ondo kuz milyon liralık,

11 330 numaralı "Millet Meclisi Üyeleri yollukları maddesinden dokuz milyon dokuz yüz bin liralık,

Ödeneklerle,

Esas No.:1965/19
Karar No.:1965/42

Aynı Kanununun 16 ncı maddesine bağı R işaretli cetveldeki :

"Cumhuriyet Senatosu Üyeleri Ödenekleri

Geçmiş yıllara ait ödenek farkları 11 310 uncu maddeden ödenir."

"Cumhuriyet Senatosu Üyeleri yollukları :

Geçmiş yıllara ait yolluk farkları 11 330 uncu maddeden Ödenir."

Yine R işaretli cetveldeki :

"Millet Meclisi Üyeleri ödeneği :

Geçmiş yıllara ait ödenek farkları 11 310 uncu maddeden ödenir."

"Millet Meclisi Üyeleri yollukları :

Geçmiş yıllara ait yolluk farkları 11 330 uncu maddeden ödenir."

Yolundaki hükümlerin Anayasa'nın 82 nci maddesine aykırı bulduklarından

İptallerine 12/7/1965 gününde oybirliği ile karar verildi.

Başkan Lûtfi Akadlı	Üye Cemalettin Köseoğlu	Üye Asım Erkan	Üye Şemsettin AKçoğlu
Üye İbrahim Senil	Üye İhsan Keçecioğlu	Üye A. Şeref Hocaoğlu	Üye Salim Başol
Üye Celâlettin Kuralmen	Üye Hakkı Ketenoğlu	Üye Fazıl Uluocak	Üye Sait Koçak
Üye Ahmet Akar	Üye Muhittin Gürün	Üye Lütfi Ömerbaş	