

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 1998/58

Karar Sayısı : 1999/19

Karar Günü : 27.5.1999

R.G. Tarih-Sayı :04.03.2000-23983

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Ankara 1. İdare Mahkemesi

İTİRAZIN KONUSU : 3.4.1997 günlü, 4234 sayılı, "26.10.1990 tarihli ve 3671 sayılı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin Ödenek, Yolluk ve Emekliliklerine Dair Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Geçici Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun"un 1., 2. ve 3. maddelerinin Anayasa'nın 2., 10. ve 153. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

26.10.1990 günlü ve 3671 sayılı Kanun'un bazı maddelerini değiştiren ve bu Kanun'a geçici maddeler eklenmesine dair 3.4.1997 günlü ve 4234 sayılı Yasa hükümlerinin uygulanmaması yolundaki istemin reddine ilişkin Emekli Sandığı işleminin iptali için açılan davada, Mahkeme, davacının Anayasa'ya aykırılık savını ciddi bularak Yasa'nın 1., 2. ve 3. maddelerinin iptali için başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İptali İstenen Yasa Kuralları

4234 sayılı Yasa'nın iptali istenen 1. , 2. ve 3. maddeleri şöyledir:

1- "MADDE 1.- 26.10.1990 tarihli ve 3671 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin Ödenek, Yolluk ve Emekliliklerine Dair Kanunun 24.11.1994 tarihli ve 4049 sayılı Kanunla değişik 2 nci maddesi aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir.

Madde 2.- Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri ile dışarıdan atanan bakanlar, seçildikleri veya atandıkları, emekli olanlar ise istekte bulundukları tarihi izleyen ayın başından itibaren T.C. Emekli Sandığı ile ilgilendirilirler. Emekli olanların iştirakçi oldukları sürece sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıkları kesilir.

T.C. Emekli Sandığı ile ilgilendirilenlerin emeklilik keseneğine esas aylıklarına T.C. Emekli Sandığı iştirakçilerinin derece ve kademelerine göre yararlanmakta olduğu en yüksek ek gösterge rakamı uygulanmak suretiyle işlem yapılır.

Bu şekilde ilgilendirilenlerden; 24.5.1983 tarihli ve 2829 sayılı Kanun hükümleri dikkate alınarak gerek 5434 sayılı Kanunun, gerekse 506 ve 1479 sayılı Kanunların genel hükümleri çerçevesinde, aylıklarını bağlaması gereken kurumun hizmet süresi ve diğer şartları taşıyanların T.C. Emekli Sandığı veya Sosyal Sigortalar Kurumu veya Bağ-Kur veya 506 sayılı

Kanunun geçici 20 nci maddesine tabi sandıklardan emekli olmaları halinde, T.C. Emekli Sandığında devam eden iştirakçilerine son verilerek, emekli aylıkları ilgili sosyal güvenlik kuruluşunca bağlanır.

T.C. Emekli Sandığı dışındaki sosyal güvenlik kuruluşlarınca bağlanacak emekli aylıkları ile aynı hizmet süresine ve aynı öğrenim durumuna sahip emsali Yasama Organı Üyelerine makam tazminatı, ek gösterge ve diğer unsurlar dahil edilerek T.C. Emekli Sandığınca bağlanması gereken emekli aylığı tutarı arasındaki fark tazminat olarak, bu Kanunun 5 inci maddesiyle oluşturulan fondan karşılanır. Yasama Organı Üyeliği sona erenler hakkında da yukarıdaki fıkralar uygulanır.

İşbu hükümler; bu Kanundan yararlananlardan ölenlerin dul ve yetimleri hakkında da uygulanarak aylık bağlanır.

Makam tazminatı da T.C. Emekli Sandığı iştirakçilerinin yararlanmakta olduğu en yüksek tutarın dörtte üçü üzerinden ödenir. Makam tazminatı ödenmesine ve kesilmesine dair özel hükümler ile bu Kanunun 5 inci Maddesine göre ödenecek tazminata ilişkin hükümler saklıdır.

5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanununun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren, Yasama Organı Üyeleri ile dışarıdan atanan bakanların bu görevlerde geçen her hizmet yılı için aynı Kanunun 32 nci maddesi çerçevesinde üç aylık fiili hizmet zammı uygulanır."

2- "MADDE 2.- 26.10.1990 tarihli ve 3671 sayılı Kanunun 24.11.1994 tarih ve 4049 sayılı Kanunla değişik 5 inci maddesinin birinci fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiş, ikinci fıkrasında yeralan gösterge rakamı (24 000)'e yükseltilmiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri ile dışarıdan atanan bakanlar için emekli olup olmadıklarına bakılmaksızın, görevleri devam ettiği sürece, aylık ödeneklerinin brüt tutarından her ay için verilecek % 8 oranında dayanışma primlerinden oluşacak bir fon kurulmuştur. Halen milletvekili olmayıp da emekli aylıkları T.C. Emekli Sandığı dışındaki sosyal güvenlik kuruluşlarınca bağlananlardan fondan yapılan ödemenin % 8'i oranında, aylıkları T.C. Emekli Sandığınca bağlananlardan da % 4'ü oranında fon idaresince fona kesinti yapılır. 2 nci Madde uyarınca kendilerine fark tazminat ödenenlerin sosyal güvenlik kuruluşlarına prim ödemek suretiyle geçen sürelerinin son yedi yılının, T.C. Emekli Sandığına prim ödenerek geçirilen kısmının üçbuçuk yıldan az olması halinde; bu süreyi üçbuçuk yıla tamamlayıncaya kadar geçen süre için ilgililerden, en yüksek devlet memurunun T.C. Emekli Sandığı keseneğine esas tutarı üzerinden, ayrıca fona % 15 oranında tamamlayıcı prim kesilir."

3- "MADDE 3.- 3671 sayılı Kanunun geçici 3 üncü maddesinin ikinci cümlesi, "Ancak bu hüküm 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanununun 92 nci maddesi kapsamına girenler hakkında uygulanmaz." şeklinde değiştirilmiş ve bu Kanuna aşağıdaki geçici maddeler eklenmiştir.

GEÇİCİ MADDE 6.- Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce Yasama Organı Üyeleri ile dışarıdan atanan bakanlarla bunların dul ve yetimlerine çeşitli kanunlarda yeralan hükümlere göre bağlanmış bulunan aylık ve sair tazminatlarla, bunların diğer özlük, sağlık ve sosyal haklarına ilişkin olarak yapılmış bulunan her türlü işlem ve tahsisler geçerli olduğu gibi bu kanunların uygulanmasından doğmuş olan haklar ve bağlanmış bulunan aylık ve tazminatlar

kazanılmış hak olarak saklı olup, ilgilileri hakkında uygulanmasına ve bağlanmış bulunan emekli, dul ve yetim aylık, tazminat ve sair haklarının ödenmesine devam edilir.

Birinci fıkra kapsamında bulunan aylık ve sair hak ve tazminatların tahsis ve bağlanmasına ilişkin her türlü işlemler, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce ölenlerin dul ve yetimleri bakımından da geçerli olup, dul ve yetim aylıkları bu Kanundaki oranlar dahilinde bağlanır ve sair özlük, sağlık ve sosyal haklarının sağlanmasına da devam olunur.

GEÇİCİ MADDE 7.- Emekli aylığı bağlanmasına esas hizmet süreleri toplamı kadın ise 20 yıldan, erkek ise 25 yıldan eksik olan ve halen bu Kanun uyarınca kendilerine sandıkça aylık bağlanmış bulunanlardan istekte bulunanlar, eksik kalan süreleri için en yüksek iştirakçinin T.C. Emekli Sandığı keseneğine esas aylık tutarı üzerinden toplam kesenek ve kurum karşılıklarını bu Kanunun yayımı tarihini takip eden dört ay içinde defaten ödemeleri halinde borcun tamamının ödendiği tarihi takip eden ay başından itibaren aylıkları yükseltilir. Bu suretle ihya edilen süreleri için ikramiye ve aylık farkları ödenmez ve bu süreler için fiili hizmet zammı verilmez.

Ayrıca borcun tahakkukunun yapıldığı tarihi takip eden aybaşı ile borcun tamamının ödendiği tarihi takip eden aybaşına kadar geçen sürede emekli aylığı ödenmez."

B- Dayanılan Anayasa Kuralları

İtiraz başvurusunda dayanılan Anayasa kuralları şunlardır:

1- "MADDE 2.- Türkiye Cumhuriyeti, toplumun huzuru, millî dayanışma ve adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygılı, Atatürk milliyetçiliğine bağlı, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan, demokratik, lâik ve sosyal bir hukuk Devletidir."

2- "MADDE 10.- Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir.

Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamaz.

Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar."

3- "MADDE 153.- Anayasa Mahkemesinin kararları kesindir. İptal kararları gerekçesi yazılmadan açıklanamaz.

Anayasa Mahkemesi bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin tamamını veya bir hükmünü iptal ederken, kanun koyucu gibi hareketle, yeni bir uygulamaya yol açacak biçimde hüküm tesis edemez.

Kanun, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararlarının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.

İptal kararının yürürlüğe girişinin ertelendiği durumlarda, Türkiye Büyük Millet Meclisi, iptal kararının ortaya çıkardığı hukukî boşluğu dolduracak kanun tasarı veya teklifini öncelikle görüşüp karara bağlar.

İptal kararları geriye yürümez.

Anayasa Mahkemesi kararları Resmî Gazetede hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzelkişileri bağlar."

C- İlgili Anayasa Kuralı

İlgili görülen Anayasa kuralı şöyledir :

"**MADDE 60.-** Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir.

Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilâtı kurar."

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi gereğince, Ahmet Necdet SEZER, Güven DİNÇER, Haşim KILIÇ, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Sacit ADALI, Ali HÜNER, Lütfi F. TUNCEL, Fulya KANTARCIOĞLU, Mahir Can ILICAK ve Rüşti SÖNMEZ'in katılımlarıyla 22.12.1998 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, Güven DİNÇER, Haşim KILIÇ, Mustafa BUMİN ve Lütfi F. TUNCEL'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA; uygulanacak kural ve sınırlama sorununun esas inceleme evresinde ele alınmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülen yasa kuralları, aykırılık savına dayanak yapılan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile öteki yasama belgeleri okunup incelendikten sonra öncelikle uygulanacak kural ve sınırlama sorunu görüşüldü :

A- Uygulanacak Kural Sorunu

Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28. maddesine göre, mahkemeler, bakmakta oldukları davalarda uygulayacakları yasa ya da kanun hükmünde kararname kurallarını Anayasa'ya aykırı görürler veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık savının ciddi olduğu kanısına varırlarsa o hükmün iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmaya yetkilidirler. Ancak, bu kurallar uyarınca bir mahkemenin Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilmesi için elinde yöntemince açılmış ve Mahkeme'nin görevine giren bir davanın bulunması ve iptali istenen kuralların da o davada uygulanacak olması gerekmektedir. Uygulanacak yasa kuralları, davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikte bulunan kurallardır.

Mahkeme'de bakılmakta olan davanın konusu, TBMM üyeleri ile dışarıdan atanan bakanlar ile bunların dul ve yetimlerine T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü'nce yapılan ödemelerin durdurulması isteminin reddine ilişkin işlemdir.

4234 sayılı Yasa'nın itiraz konusu 3. maddesiyle değiştirilen 3671 sayılı Yasa'nın geçici 3. maddesinin ikinci tümcesinin Emekli Sandığı'na yapılacak herhangi bir ödemeye ilişkin olmaması nedeniyle davada uygulanma olanağı bulunmamaktadır.

Yasa'nın 2. maddesiyle de 3671 sayılı Yasa'nın değişik 5. maddesinin birinci ve ikinci fıkraları değiştirilmiştir.

Bu kuralların, TBMM üyeleri ile dışarıdan atanan bakanların görevleri devam ettiği sürece aylık ve ödeneklerinden belli oranda kesilen primlerle oluşturulan fon ve bu fondan yapılacak ödemeleri kapsamaması nedeniyle T.C. Emekli Sandığı'yla ilgisi bulunmadığından davada uygulanma olanakları yoktur.

Açıklanan nedenlerle, Anayasa Mahkemesi 27.5.1999 tarihli toplantısında;

3.4.1997 günlü, 4234 sayılı "26.10.1990 Tarih ve 3671 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Geçici Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun'un:

A- 3. maddesiyle değiştirilen 3671 sayılı Yasa'nın geçici 3. maddesinin ikinci tümcesi, davada uygulanacak kural olmadığından bu tümceye ilişkin itirazın başvuran Mahkeme'nin yetkisizliği nedeniyle REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

B- 2. maddesiyle değiştirilen 3671 sayılı Yasa'nın 4049 sayılı Yasa ile değişik 5. maddesinin birinci fıkrası ile ikinci fıkrasındaki (24.000)'e yükseltilecek gösterge rakamı, davada uygulanacak kurallar olmadığından bunlara ilişkin itirazın başvuran Mahkeme'nin yetkisizliği nedeniyle REDDİNE, Güven DİNÇER, Yalçın ACARGÜN ile Ali HÜNER'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

C- 1. maddesiyle değiştirilen 3671 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin Ödenek, Yolluk ve Emekliliklerine Dair Kanun'un 4049 sayılı Yasa ile değişik 2. maddesinin,

1- Üçüncü ve altıncı fıkralarının, davada uygulanacak kurallar olduğuna, Haşim KILIÇ ile Mustafa BUMİN'in karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

2- Dördüncü fıkrasının davada uygulanacak kural olduğuna, Haşim KILIÇ'ın karşıoyu, Mustafa BUMİN'in "Fıkranın son tümcesi dışındaki tümcelerinin davada uygulanacak kurallar olmadıkları" yolundaki karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

D- Kalan bölümünün davada uygulanacak kurallar olduğuna, OYBİRLİĞİYLE, karar verilmiştir.

B- Sınırlama Sorunu

Sınırlama yapılmasına gerek görülmediğinden esasın incelenmesine geçilmiştir.

C- Yasama Organı Üyelerinin Emeklilik Statüleri İle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları

TBMM üyeleri ile dışarıdan atanan bakanların ödenek, yolluk ve diğer sosyal hakları ile emeklilik aylıkları ve tazminatlarını düzenleyen ve kimi kuralları iptal edilen yasalarla bunlara ilişkin kararlar şöyledir :

1- 25.02.1966 günlü, 751 sayılı Yasa'ya ilişkin 29.11.1966 günlü, E:1966/11, K:1966/44,

2- 08.07.1971 günlü, 1425 sayılı Yasa'ya ilişkin 24.02.1972 günlü, E:1972/4, K:1972/11,

3- 25.12.1979 günlü, 2254 sayılı Yasa'ya ilişkin 01.07.1980 günlü, E:1980/28, K:1980/45,

4- 07.05.1986 günlü, 3284 sayılı Yasa'ya ilişkin 02.12.1986 günlü, E:1986/22, K:1986/28,

5- 21.04.1988 günlü, 3430 sayılı Yasa'ya ilişkin 24.05.1988 günlü, E:1988/11, K:1988/11,

6- 26.10.1990 günlü, 3671 sayılı Yasa'ya ilişkin 02.02.1993 günlü, E:1992/38, K:1993/5,

7- 03.12.1992 günlü, 3855 sayılı Yasa'ya ilişkin 28.12.1994 günlü, E:1994/59, K:1994/83,

8- 24.11.1994 günlü, 4049 sayılı Yasa'ya ilişkin 17.10.1996 günlü, E:1996/4, K:1996/39,

9- 04.04.1995 günlü, 4104 sayılı Yasa'ya ilişkin 13.05.1998 günlü, E:1996/51, K:1998/17.

D- Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

Başvuru kararında, yasama organı üyelerinin iştirakçisi oldukları bir sosyal güvenlik kuruluşundan diğer iştirakçilerle eşit koşullarda yararlandırılmaları gerekirken, diğer iştirakçilerin hiçbiri için sözkonusu olmayan kimi ayrıcalıklarla donatılmalarının savunulması mümkün olmayan bir eşitsizlik ve adaletsizliğe yol açtığı ve bu durumun Anayasa'nın 2. maddesindeki hukuk devleti ve 10. maddesindeki eşitlik ilkesi ile 153. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

1- 4234 Sayılı Yasa'nın 1. Maddesiyle Değiştirilen 3671 Sayılı Yasa'nın 4049 Sayılı Yasa ile Değişik 2. Maddesinin İncelenmesi

a) Birinci Fıkranın İncelenmesi

İtiraz konusu fıkranın ilk tümcesinde, TBMM üyeleriyle dışarıdan atanan bakanların seçildikleri veya atandıkları, emekli olanların ise istekte bulundukları tarihi izleyen ayın başından itibaren T.C. Emekli Sandığı'yla ilgilendirilecekleri öngörülmektedir.

Anayasa'nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin sosyal bir hukuk devleti olduğu belirtilmekte, 60. maddesinde de, "Herkes, sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilâtı kurar" denilmektedir.

Anayasanın bu kuralları karşısında yasama organı üyeleriyle dışarıdan atanan bakanların T.C. Emekli Sandığı Yasası'yla ilgilendirilerek sosyal güvenliklerinin sağlanmasının Anayasa ile çelişen bir yönü bulunmamaktadır.

Fıkranın ikinci tümcesinde ise, bu kişilerden emekli olanların, iştirakçi oldukları sürece sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıkların kesileceği öngörülmüştür.

Emekli aylığı almakta iken TBMM üyeliğine seçilen veya dışarıdan bakan olarak atananların yeniden T.C. Emekli Sandığı iştirakçisi olmaları durumunda, üyesi bulundukları önceki sosyal güvenlik kurumlarından aldıkları aylıkların kesilmesini öngören kural, T.C. Emekli Sandığı Yasası'nda da yer alan ve tüm iştirakçiler için geçerli bir kural olup, Anayasa'nın 10. maddesindeki eşitlik ve 2. maddesindeki hukuk devleti ilkelerine aykırı değildir.

Fıkra ile ilişkin iptal isteminin reddi gerekir.

b) İkinci Fıkranın İncelenmesi

4234 sayılı Yasa'nın 1. maddesiyle değiştirilen 3671 sayılı Yasa'nın değişik 2. maddesinin ikinci fıkrasında, "T.C. Emekli Sandığı ile ilgilendirilenlerin emeklilik keseneğine esas aylıklarına T.C. Emekli Sandığı iştirakçilerinin derece ve kademelerine göre yararlanmakta olduğu en yüksek ek gösterge rakamı uygulanmak suretiyle işlem yapılır" denilmektedir.

7.5.1986 günlü, 3284 sayılı Yasa'nın Ek 1. Maddesi ile "Yasama organı üyeliği yapanlarla dışarıdan bakanlığa atananlar, T.C. Emekli Sandığı'na yazılı müracaat tarihini takibeden aybaşından itibaren yaşlarına bakılmaksızın T.C. Emekli Sandığı ile ilgilendirilirler. Bu gibilerin Sandık'la ilgilendirildikleri tarihte başka sosyal güvenlik kurumları ile ilgileri bulunuyorsa; bu ilgileri sona erer. Bunların emeklilik keseneklerine ve kurum karşılıklarına birinci derecenin son kademesi ve iştirakçilere uygulanmakta olan en yüksek ek gösterge esas tutulur" kuralı getirilmiştir.

Maddeden yararlananların emekli keseneklerine esas olan aylık derecelerinin, öğrenim durumları ve hizmet süreleri ne olursa olsun, emekliliğe tabi hiçbir hizmetleri bulunmasa dahi, birinci derecenin son kademesine ve iştirakçilere uygulanan en yüksek ek göstergeye yükseltilmesine ilişkin kural, sözü geçenlere öteki iştirakçilerin hiçbirine tanınmayan bir imtiyaz getirdiği gerekçesiyle Anayasa'nın 2. ve 10. maddelerine aykırı görülerek 2.12.1986 günlü kararla iptal edilmiştir.

Daha sonra çıkarılan 3671 sayılı Yasa'nın 2., 3855 sayılı Yasa'nın 2. maddesiyle değiştirilen 3671 sayılı Yasa'nın 2. maddesinin birinci fıkrasının ilk tümcesi, son olarak, 4049 sayılı Yasa'nın 3. maddesiyle değiştirilen 3671 sayılı Yasa'nın değişik 2. maddesinin birinci fıkrasının birinci tümcesinde yer alan benzer hükümler ise, 2.2.1993, 28.12.1994 ve 17.10.1996 tarihli kararla Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasına aykırı bulunarak iptal edilmiştir.

Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasında, Anayasa Mahkemesi kararlarının yasama, yürütme ve yargı organları ile yönetim makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlayacağı öngörülmüştür. Bu kural gereğince, yasama organı yapacağı düzenlemelerle daha önce aynı konuda verilen Anayasa Mahkemesi kararlarını gözönünde bulundurmak, bu kararları etkisiz kılacak biçimde yasa çıkarmamak, Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilen kuralları

tekrar yasalaştırmamak yükümlülüğündedir. Başta yasama organı olmak üzere yasama ve yürütme, kararların yalnız sonuçları ile değil, bir bütünlük içinde gerekçeleri ile de bağlıdır. Gerekçeleriyle birlikte kararlar, yasama işlemlerini değerlendirme ölçütlerini içerirler ve yasama etkinliklerini yönlendirme işlevi de görürler. Bu nedenle, yasama organı düzenlemelerde bulunurken, iptal edilen yasaya ilişkin kararların sonuçları ile birlikte gerekçelerini de gözönünde bulundurmak zorundadır. İptal edilen yasalarla, sözcükleri ayrı da olsa aynı doğrultu, içerik ya da nitelikte yeni yasa çıkarılması, Anayasa'nın 153. maddesine aykırılık oluşturur.

Hukuk devletinde, yasama organını da kapsayacak biçimde devletin bütün organları üzerinde hukukun ve Anayasa'nın mutlak egemenliği vardır. Yasakoyucu her zaman hukukun ve Anayasa'nın üstün kuralları ile bağlıdır. Anayasal denetimde bu amacı gerçekleştirmeye yöneliktir. Bu nedenle de Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı ilkesine yer verilmiştir. Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilen kuralın yeniden yasalaştırılmasına Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasındaki bağlayıcılık ilkesi engeldir. Yasama organının iptal edilen kuralın aynısını veya benzerini yasalaştırması durumunda Anayasa Mahkemesi kararlarının etkinliği ortadan kaldırılarak yasaların yargısal denetimi anlamını yitirir.

Bir yasa kuralının, Anayasa'nın 153. maddesine aykırılığından söz edilebilmesi için, iptal edilen önceki kural ile "aynı" ya da "benzer nitelikte" olması gerekir. Bunların saptanabilmesi ise öncelikle, aralarında "özdeşlik", başka bir deyişle, amaç, anlam ve kapsam yönlerinden "benzerlik" olup olmadığının incelenmesine bağlıdır.

Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı ve Anayasa'nın üstünlüğü ilkesi karşısında, iptal edilen bir kurala yeni bir yasa ile geçerlilik sağlanamaz. Anayasa Mahkemesi'nin önceki kararının etkisini ortadan kaldırmaya yönelik bir düzenleme olduğu duraksamaya yer vermiyecek kadar açık olan itiraz konusu fıkra, Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilen daha önceki kurallarla aynı içerikte olduğundan Anayasa'nın 153. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.

Haşim KILIÇ bu görüşlere katılmamıştır. Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Mustafa YAKUPOĞLU ve Fulya KANTARCIOĞLU ise, fıkranın "yok hükmünde" olduğu yolundaki görüşle bu gerekçeye katılmamışlardır.

c) Üçüncü ve Dördüncü Fıkraların İncelenmesi

Maddenin üçüncü fıkrasında, "Bu şekilde ilgilendirilenlerden; 24.5.1983 tarih ve 2829 sayılı Kanun hükümleri dikkate alınarak gerek 5434 sayılı Kanun; gerekse 506 ve 1479 sayılı Kanunların genel hükümleri çerçevesinde, aylıklarını bağlaması gereken kurumun hizmet süresi ve diğer şartları taşıyanların T.C. Emekli Sandığı veya Sosyal Sigortalar Kurumu veya Bağ-Kur veya 506 sayılı Kanun'un geçici 20. maddesine tabi sandıklardan emekli olmaları halinde, T.C. Emekli Sandığında devam eden iştirakçiliklerine son verilerek, emekli aylıkları ilgili sosyal güvenlik kuruluşunca bağlanır"; dördüncü fıkrasında ise, "T.C. Emekli Sandığı dışındaki sosyal güvenlik kuruluşlarınca bağlanacak emekli aylıkları ile aynı hizmet süresine ve aynı öğrenim durumuna sahip emsali, Yasama Organı Üyelerine makam tazminatı, ek gösterge ve diğer unsurlar dahil edilerek, T.C. Emekli Sandığı'nca bağlanması gereken emekli aylığı tutarı arasındaki fark tazminat olarak bu Kanunun 5. maddesiyle oluşturulan fondan karşılanır. Yasama Organı Üyeliği sona erenler hakkında da yukarıdaki fıkralar uygulanır" denilmektedir.

Anayasa Mahkemesi, 3671 sayılı Yasa'nın 2. maddesinin ikinci fıkrasındaki Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri ile, dışarıdan atanan bakanların hangi sosyal güvenlik kurumundan emekli olurlarsa olsunlar, emekli aylığının T.C. Emekli Sandığı'na bağlanacağını öngören, ayrıca bu görevleri sona erenlerin de aynı hükümlerden yararlanacağını belirten kuralı 2.2.1993 günlü kararla iptal etmiştir.

İtiraz konusu üçüncü fıkra da ilgililerin, emekli olmaları halinde T.C. Emekli Sandığı'ndaki iştirakçiliklerine son verilerek emekli aylıklarının tabi oldukları sosyal güvenlik kuruluşlarınca bağlanacağı öngörülmüştür. Ancak, dördüncü fıkra ile T.C. Emekli Sandığı dışındaki sosyal güvenlik kuruluşlarınca bağlanacak emekli aylıkları ile aynı hizmet süresi ve aynı öğrenim durumuna sahip emsali yasama organı üyelerine makam tazminatı, ek gösterge ve diğer unsurlar eklenerek T.C. Emekli Sandığı'na bağlanması gereken emekli aylığı tutarı arasındaki farkın 3671 sayılı Yasa'nın 5. maddesiyle oluşturulan fondan karşılanacağı, yasama organı üyeliği sona erenler hakkında da aynı kuralların uygulanacağı esası getirilmiştir.

3671 sayılı Yasa'nın Fon'u düzenleyen 5. maddesinde, Fon'un nakit durumu gerekli ödemeleri karşılayamadığı takdirde, bunun TBMM bütçesine bu husus için konulacak ödenekten sağlanacağı belirtilmiştir.

Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık, yasaların üstünde yasakoyucunun da uyması gereken Anayasa ve temel hukuk ilkelerinin bulunduğu bilincinde olan devlettir. Bu bağlamda, hukuk devletinde yasakoyucu, yalnız yasaların Anayasa'ya değil, Anayasa'nın da evrensel hukuk ilkelerine uygun olmasını sağlamakla yükümlüdür.

Hukukun temel ilkeleri arasında yer alan eşitlik ilkesine Anayasa'nın 10. maddesinde yer verilmiştir. Buna göre, herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet siyasî düşünce, felsefî inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Hiç bir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.

"Yasa 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. Yasa önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı tutulacağı anlamına gelmez. Kimilerinin Anayasa'nın 13. maddesinde öngörülen nedenlerle değişik kurallara bağlı tutulmaları eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmaz. Durum ve konumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve uygulamaları gerektirebilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumları farklı kurallara bağlı tutulursa Anayasa'da öngörülen eşitlik ilkesi zedelenmez.

Eşitlik temeline dayanan adil bir hukuk düzeni kurma hukuk devletinin en önemli işlevlerinden biri olduğundan hukuksal eşitlik sağlanmadan hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmeyeceği açıktır.

Bu durumda, TBMM üyelerine T.C. Emekli Sandığı dışındaki sosyal güvenlik kuruluşlarınca bağlanacak emekli aylıklarında, aynı hizmet süresi ve aynı öğrenim durumuna sahip emsali yasama organı üyelerine makam tazminatı, ek gösterge ve diğer unsurlar eklenerek T.C. Emekli Sandığı'nca bağlanması gereken emekli aylığı tutarının esas alınması, bu kişilerin de ikinci fıkra uyarınca Sandık iştirakçilerinin derece ve kademelerine göre yararlanmakta oldukları en yüksek ek göstergeye bağlı tutularak bu fıkradaki imtiyazlı durumdan yararlanmaları sonucunu doğuracağından üçüncü ve dördüncü fıkralar, Anayasa'nın 2. ve 10. maddelerine aykırıdır. İptalleri gerekir.

Haşım KILIÇ ve Lütfi F. TUNCEL her iki fıkranın, Mustafa BUMİN ise üçüncü fıkranın iptaline katılmamıştır.

d) Beşinci Fıkranın İncelenmesi

Fıkra, "işbu hükümler; bu Kanundan yararlananlardan ölenlerin dul ve yetimleri hakkında da uygulanarak aylık bağlanır" denilmektedir.

Yukarıdaki ikinci, üçüncü ve dördüncü fıkralara ilişkin Anayasa'ya aykırılık gerekçeleri bu fıkra için de geçerli olduğundan, Anayasa'nın 2. ve 10. maddelerine aykırı görülen kuralın iptali gerekir.

Haşım KILIÇ ve Lütfi F. TUNCEL bu görüşlere katılmamıştır.

e) Altıncı Fıkranın İncelenmesi

Fıkra, "Makam tazminatı da T.C. Emekli Sandığı iştirakçilerinin yararlanmakta olduğu en yüksek tutarın dörtte üçü üzerinden ödenir. Makam tazminatı ödenmesine ve kesilmesine dair özel hükümler ile bu Kanunun 5. maddesine göre ödenecek tazminata ilişkin hükümler saklıdır" denilmektedir.

Kamu personeline ödenecek makam tazminatı, ilgili yasalarda, görev, ünvan ve rütbe gibi kimi özellikler gözetilerek belirlenmiştir.

İtiraz konusu altıncı fıkra ile Yasama Organı üyeleriyle dışarıdan atanan bakanlara bu özellikler aranmadan imtiyaz oluşturacak şekilde makam tazminatı ödenmesinin öngörülmesi, eşitlik ve hukuk devleti ilkelerine aykırıdır. Fıkranın iptali gerekir.

Haşım KILIÇ ve Lütfi F. TUNCEL bu görüşlere katılmamıştır.

f) Yedinci Fıkranın İncelenmesi

Fıkra, "5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu'nun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren Yasama Organı Üyeleri ile dışarıdan atanan bakanların bu görevlerde geçen her hizmet yılı için aynı Kanunun 32 nci maddesi çerçevesinde üç aylık fiili hizmet zammı uygulanır" denilmektedir.

5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Yasası'nın 32. maddesinde fiili hizmet zammından yararlanacaklar sayılmıştır. Fiili hizmet zammı, ağır, yıpratıcı ve tehlikeli hizmetlerde çalışanların bu çalışma koşulları nedeniyle yıpranmalarına karşılık her hizmet yılına fiilen çalışmadan katılan "itibari" bir süredir.

Yasama organı üyeleriyle dışarıdan atanan bakanlara Anayasal sınırlar içinde kalmak koşuluyla fiili hizmet zammı verilmesi yasakoyucunun takdir alanı içinde olduğundan, kural Anayasa'nın 2. ve 10. maddelerine aykırı görülmemiştir. İptal isteminin reddi gerekir.

Güven DİNÇER bu görüşlere katılmamıştır.

2- 4234 Sayılı Yasa'nın 3. Maddesiyle 3671 Sayılı Yasa'ya Eklenen Geçici Madde 6'nın İncelenmesi

Geçici 6. maddede, "Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce Yasama Organı Üyeleri ile dışarıdan atanan bakanlarla bunların dul ve yetimlerine çeşitli kanunlarda yeralan hükümlere göre bağlanmış bulunan aylık ve sair tazminatlarla, bunların diğer özlük, sağlık ve sosyal haklarına ilişkin olarak yapılmış bulunan her türlü işlem ve tahsisler geçerli olduğu gibi bu kanunların uygulanmasından doğmuş olan haklar ve bağlanmış bulunan aylık ve tazminatlar kazanılmış hak olarak saklı olup, ilgilileri hakkında uygulanmasına ve bağlanmış bulunan emekli, dul ve yetim aylık, tazminat ve sair haklarının ödenmesine devam edilir.

Birinci fıkra kapsamında bulunan aylık ve sair hak ve tazminatların tahsis ve bağlanmasına ilişkin her türlü işlemler, bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce ölenlerin dul ve yetimleri bakımından da geçerli olup, dul ve yetim aylıkları bu Kanundaki oranlar dahilinde bağlanır ve sair özlük, sağlık ve sosyal haklarının sağlanmasına da devam olunur." denilmektedir.

Bu kuralla, amaç, anlam ve kapsam yönünden aynı olan 5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Yasası'na 4104 sayılı Yasa'nın 2. maddesi ile eklenen geçici madde 201, Anayasa'nın 153. maddesine aykırı görülerek, 13.5.1998 günlü, E:1996/51, K:1998/17 sayılı kararla iptal edilmiştir.

Bir kaç kez iptal edilen kuralın yeniden yasalaştırılması Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığını öngören Anayasa'nın 153. maddesine aykırıdır. Kuralın iptali gerekir.

Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Mustafa YAKUPOĞLU ve Fulya KANTARCIOĞLU geçici 6. maddenin "yok hükmünde" olduğu düşüncesiyle bu gerekçeye katılmamışlardır.

3- 4234 Sayılı Yasa'nın 3. Maddesiyle 3671 sayılı Yasa'ya Eklenen Geçici Madde 7'nin İncelenmesi

Maddede, "Emekli aylığı bağlanmasına esas hizmet süreleri toplamı kadın ise 20 yıldan, erkek ise 25 yıldan eksik olan ve halen bu Kanun uyarınca kendilerine sandıkça aylık bağlanmış bulunanlardan istekte bulunanlar, eksik kalan süreleri için en yüksek iştirakçinin T.C. Emekli Sandığı keseneğine esas aylık tutarı üzerinden toplam kesenek ve kurum karşılıklarını bu Kanunun yayımı tarihini takip eden dört ay içinde defaten ödemeleri halinde borcun tamamının ödendiği tarihi takip eden ay başından itibaren aylıkları yükseltilir. Bu suretle ihya edilen süreleri için ikramiye ve aylık farkları ödenmez ve bu süreler için fiili hizmet zammı verilmez.

Ayrıca borcun tahakkukunun yapıldığı tarihi takip eden aybaşı ile borcun tamamının ödendiği tarihi takip eden aybaşına kadar geçen sürede emekli aylığı ödenmez." denilmektedir.

Bu kuralla, emekli aylığı bağlanmasına esas olan hizmet sürelerini tamamlamamalarına karşın, bu Yasa uyarınca kendilerine Sandık'ça aylık bağlanmış bulunanlara eksik kalan bu süreleri için en yüksek iştirakçinin T.C. Emekli Sandığı keseneğine esas aylık tutarı üzerinden borçlanma olanağı getirilerek, Sandığın diğer iştirakçilerine tanınmayan ayrıcalıklı bir durum yaratılmıştır.

Kimi kişi ve topluluklara imtiyaz tanınmasının eşitliğe ve bu ilkeyi gerçekleştirmekle yükümlü hukuk devleti ilkesine aykırılık oluşturacağı açıktır.

Bu durumda kural, Anayasa'nın 2. ve 10. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.

E- İptal Sonucunda Yasa'nın Diğer Hükümlerinin Uygulama Olanağını Yitirip Yitirmediği Sorunu

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

İptal edilen kurallar nedeniyle, Yasa'nın 2. maddesiyle birinci ve ikinci fıkraları değiştirilen 3671 sayılı Yasa'nın 4049 sayılı Yasa ile değişik 5. maddesinin uygulanma olanağı kalmadığından, 2949 sayılı Yasa'nın 29. maddesinin ikinci fıkrası uyarınca iptali gerekir.

Haşım KILIÇ, Mustafa BUMİN, Lütfi F.TUNCCEL, Fulya KANTARCIOĞLU ile Rüştü SÖNMEZ bu görüşe katılmamıştır.

F- İptal Hükümünün Yürürlüğe Gireceği Gün Sorunu

Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasında, "Kanun, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İktüzüğü ya da bunların hükümleri iptal kararının Resmî Gazete'de yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, kararın Resmî Gazete'de yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez" denilmekte, Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Yasa'nın 53. maddesinin dördüncü fıkrasında da bu kural tekrarlanmaktadır. Maddenin beşinci fıkrasında ise, Anayasa Mahkemesi'nin, iptal halinde meydana gelecek hukukî boşluğu kamu düzenini tehdit veya kamu yararını ihlal edici mahiyette görürse yukarıdaki fıkra hükmünü uygulayacağı belirtilmiştir.

4234 sayılı Yasa'nın Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilen kurallar nedeniyle doğan hukuksal boşluk, kamu düzenini ve kamu yararını olumsuz yönde etkileyeceğinden gerekli düzenlemelerin yapılması için yasama organına süre tanımak amacıyla iptal kararının Resmî Gazete'de yayımından başlayarak üç ay sonra yürürlüğe girmesi gerekli görülmüştür.

Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Ali HÜNER ile Fulya KANTARCIOĞLU bu görüşe katılmamışlardır.

VI- SONUÇ

3.4.1997 günlü, 4234 sayılı "26.10.1990 Tarih ve 3671 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Geçici Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun"un:

A- 1. maddesiyle değiştirilen 3671 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin Ödenek, Yolluk ve Emekliliklerine Dair Kanun'un 4049 sayılı Yasa ile değişik 2. maddesinin,

1- Birinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, OYBİRLİĞİYLE,

2- İkinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Haşim KILIÇ'ın karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

3- Üçüncü fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALİNE, Haşim KILIÇ, Mustafa BUMİN ile Lütfi F. TUNCEL'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

4- Dördüncü, beşinci ve altıncı fıkralarının Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALLERİNE, Haşim KILIÇ ile Lütfi F. TUNCEL'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

5- Yedinci fıkrasının Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Güven DİNÇER'in karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA,

B- 3. maddesiyle 3671 sayılı Yasa'ya eklenen "Geçici Madde 6" ve "Geçici Madde 7"nin, Anayasa'ya aykırı olduğuna ve İPTALLERİNE, OYBİRLİĞİYLE,

C- İptal edilen kurallar nedeniyle uygulanma olanağı kalmayan Yasa'nın 2. maddesiyle birinci ve ikinci fıkraları değiştirilen 3671 sayılı Yasa'nın 4049 sayılı Yasa ile değişik 5. maddesinin, 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Yasa'nın 29. maddesinin ikinci fıkrası gereğince İPTALİNE, Haşim KILIÇ, Mustafa BUMİN, Lütfi F. TUNCEL, Fulya KANTARCIOĞLU ile Rüştü SÖNMEZ'in karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

D- İptal edilen kurallar nedeniyle meydana gelen hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edici nitelikte görüldüğünden, Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 2949 sayılı Yasa'nın 53. maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları gereğince İPTAL HÜKÜMLERİNİN, KARARIN RESMÎ GAZETE'DE YAYIMLANMASINDAN BAŞLAYARAK ÜÇ AY SONRA YÜRÜRLÜĞE GİRMESİNE, Yalçın ACARGÜN, Mustafa BUMİN, Ali HÜNER ile Fulya KANTARCIOĞLU'nun "Süre verilmesine gerek olmadığı" yolundaki karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA, 27.5.1999 gününde karar verildi.

Başkan
Ahmet Necdet SEZER

Başkanvekili
Güven DİNÇER

Üye
Haşim KILIÇ

Üye	Üye	Üye
Yalçın ACARGÜN	Mustafa BUMİN	Ali HÜNER
Üye	Üye	Üye
Lütfi F. TUNCEL	Mustafa YAKUPOĞLU	Fulya KANTARCIOĞLU
Üye		Üye
Mahir Can ILICAK		Rüştü SÖNMEZ

KARŞIOY YAZISI

T.C. Emekli Sandığı iştirakçisi olan üniversite öğretim üyeleri tarafından, 3.4.1997 günlü, 4234 sayılı "26.10.1990 Tarih ve 3671 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Geçici Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun"un 1., 2. ve 3. maddelerinin Anayasa'ya aykırı olduğu ve bu nedenle hak sahipleri lehine uygulanmaması için Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü'ne başvurulmuştur. Başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, söz konusu Kanun'un 1., 2. ve 3. maddelerinin Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülerek, konunun Anayasa Mahkemesi'ne götürülmesi istenilmiştir. Davacıların Anayasa'ya aykırılık savını ciddi bulan Ankara 1. İdare Mahkemesi, 4234 sayılı Kanun'un 1., 2. ve 3. maddelerinin Anayasa'nın 2., 10. ve 153. maddelerine aykırı olduğu ve iptali gerektiği gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur

Anayasa Yargısı'nda, bir yasa, KHK veya TBMM İçtüzüğü'nün Anayasa'ya aykırılığı savıyla iptali için iki başvuru yolu vardır. Bunlardan birincisi, Anayasa'nın 150 ve 151. maddeleriyle 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 18 ilâ 27. maddelerinde belirtilen "iptal davası", diğeri de Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Yasa'nın da 28. maddesinde gösterilen "itiraz davası"dır. Bu iki başvuru şekli birbirinden ayrı kurallara bağlı kılınmıştır.

1961 Anayasası'nın 149. maddesinde, Cumhurbaşkanı, yasama meclislerindeki siyasî parti grupları ve Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde grubu bulunan siyasî partiler ile son milletvekili genel seçimlerinde geçerli oy sayısının en az yüzde onunu alan siyasî partiler; yasama meclislerinden birinin üye tamsayısının en az altıda biri tutarındaki üyeleri; kendi varlık ve görevlerini ilgilendiren alanlarda Yüksek Hakimler Kurulu, Yargıtay, Danıştay, Askerî Yargıtay ve Üniversitelerin; kanunların veya TBMM İçtüzüğü'nün veya bunların belirli hükümlerinin Anayasa'ya aykırılığı savıyla Anayasa Mahkemesi'ne doğrudan doğruya iptal davası açabileceği belirtilmiş olmasına karşın, 1982 Anayasası'nın 150. maddesiyle doğrudan iptal davası açma hakkına sahip olanlar azaltılmıştır. 1982 Anayasası'nın 150. maddesine göre doğrudan iptal davası açabilmeye yetkili olanlar; Cumhurbaşkanı, iktidar ve anamuhalefet partisi meclis grupları ile TBMM üye tamsayısının en az beşte biri oranındaki üyeleridir.

1982 Anayasası'nın 150. maddesine ilişkin gerekçede de; "iptal davası açmak hakkına sahip olanlar 1961 Anayasasında belirlenenlerden bir miktar azaltılmıştır. 1961 Anayasasında dava açma hakkı tanınıp da yeniden düzenlenen madde ile kendilerine bu hak tanınmayanlar

gerek Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının beşte biri marifetiyle ve gerek genel mahkemelerde açacakları dava yoluyla, haklarında uygulanacak kanun hükümlerinin Anayasaya aykırılığını iddia edebilirler. Bu imkân varken ayrı bir dava hakkı tanımak gereksiz görülmüştür" denilmiştir.

1982 Anayasası'nın 152., 2949 sayılı Yasa'nın 28. maddesine göre, bir davaya bakmakta olan mahkeme, yasa veya KHK'nin o davada uygulanacak olan hükümlerinin iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilir. Gerek Anayasa'da ve gerekse 2949 sayılı Yasa'da yer alan "davaya bakmakta olan mahkeme" kuralı ile kastedilen husus kuşkusuz ki, davanın esastan görülmesi için koşulları oluşmuş olan davalardır. Yoksa, bir mahkemenin önüne getirilen dava; görev, ehliyet, süre gibi davanın esastan görülmesini engelleyen nedenler taşıyorsa, bu durumda uyuşmazlığın esasında uygulanacak olan bir yasa kuralının iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurulamaz.

İtiraz yoluyla yapılan başvurularda "uygulanacak yasa kuralı" konusu üzerinde Anayasa Mahkemesi'nde titizlikle durulmakta, mahkemelerce iptali istenilmiş olsa bile, görülmekte olan dava nedeniyle uygulanması söz konusu olmayan yasa hükümleri anayasal denetim dışında tutulmaktadır. Mahkememizin bu konuda gösterdiği titizlik Anayasa'nın 152 ve 2949 sayılı Yasa'nın 28. maddesi gereğidir. Doğrudan yapılan başvurularla olan farklılık da, bu hususta kendini göstermektedir. başka bir anlatımla, Anayasa Mahkemesi'ne açılan iptal davalarında bir yasa veya KHK'nin tüm hükümlerinin Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülebilirken, itiraz başvurularında ancak davada uygulanacak yasa veya KHK hükümlerinin iptali istenebilmektedir.

Dava konusu uyuşmazlıkla ilgili duruma gelince; davacılar, sandık iştirakçisi sıfatıyla, T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü'ne başvurarak kendileri ile hiçbir ilgisi bulunmayan 4234 sayılı Kanun'a göre yapılan ödemelerin durdurulmasını istemişler, başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle de İdare Mahkemesi'nde dava açmışlardır.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 4001 sayılı Kanun'la değişik 2. maddesinde, idari işlemler hakkında kimlerin iptal davası açabilecekleri belirtilmiştir. Hernekadar 2. maddede yer alan "kişisel hakları ihlal edilenler" ibaresi, Anayasa Mahkemesi'nin 21.9.1995 günlü, Esas: 1995/27; Karar: 1995/47 sayılı kararıyla iptal edilmiş ve bu güne kadar bu konuda yeni bir düzenleme yapılmamış ise de, söz konusu Anayasa Mahkemesi kararının iptal gerekçesinde belirtildiği gibi, "... bir idari işlemin iptalinin istenebilmesi için davacının menfaatinin ihlal edilmiş olması gerekir. Yargı kararlarında ve öğretide "menfaat" davacı ile iptalini istediği idari işlem arasındaki bağı, ilgiyi anlatır. İdari işlem ile dava açan kişi arasında meşru, güncel ve ciddi bir ilişki söz konusu ise..." davada menfaat bağının bulunduğu kabul edilmektedir.

Olayda, dava konusu idari işlemin davacıların "kişisel menfaatleri"ni ihlal etmemesi nedeniyle İdare Mahkemesi'nce davanın esasının incelenmemesi ve davanın ehliyet yönünden reddedilmesi gerekir. Bir idari işlemin iptali için dava ehliyeti bulunmayan kimse tarafından yapılan başvuruda, bakılmakta olan bir davanın var olduğundan söz edilemez.

Ayrıca, Anayasa Mahkemesi'nce böyle bir inceleme yapılamayacağı, bu yetkinin yalnızca yerel mahkemelere ait olduğu, dilekçenin harçlandırılarak deftere kaydı ile davanın açılmış sayılacağı, başkaca bir hususun aranmayacağı, aksi halde, davaya bakan mahkeme ve bağlı olduğu temyiz merciileri ile Anayasa Mahkemesi kararları arasında farklılıklar (çelişkiler) olabileceği, bu nedenle davanın ön kabul koşullarının bulunup bulunmadığı yolundaki bir

incelemenin Anayasa Mahkemesi'nce yapılamayacağı yolundaki görüşte isabet yoktur. Olayımızda olduğu gibi, davacının dava ehliyetinin bulunup bulunmadığı Anayasa Mahkemesi'nin kendi önündeki davaya bakıp bakamayacağının tespiti için gereklidir. Böyle bir inceleme ile verilecek karar sonucu Anayasa Mahkemesi'nce, yerel mahkeme tarafından gönderilen davanın Anayasa'ya aykırılık iddiası incelenemeyecektir. Yoksa, gönderen Mahkeme'nin önündeki davanın esasına girip girilemeyeceğinin takdiri o mahkemeye aittir. Başka bir anlatımla, mahkemenin görev alanına müdahale söz konusu değildir. Çünkü, Mahkeme Anayasa Mahkemesi'nin kararıyla kendini bağlı sayarak davanın ehliyet yönünden reddine karar vermek zorunda değildir. Aksi düşüncenin kabulü halinde, Anayasa Mahkemesi'ne yapılan bu tür başvuruda, Mahkemenin önünde bakılmakta olan dava bulunup bulunmadığı yolunda Anayasa Mahkemesi'nce başkaca inceleme yapılamayacak, dolayısıyla gönderen Mahkeme'nin kararı Anayasa Mahkemesi'ni bağlamış olacaktır.

Benzeri bir uyuşmazlık nedeniyle Anayasa Mahkemesi'nce verilen 13.7.1994 günlü, Esas:1994/60, Karar:1994/54 sayılı kararda, Anayasa Mahkemesi'ne itiraz yoluyla yapılan başvuru, başvuran Mahkeme'deki davada davacının dava ehliyeti olmadığı, bu durumda Mahkemenin elinde bakılmakta olan bir davanın varlığından söz edilemeyeceği gerekçesiyle reddedilmiştir.

Açıklanan nedenlerle, başvuran Mahkeme'nin elinde bakmakta olduğu bir dava bulunmadığından başvurunun yetkisizlik yönünden reddi gerekeceği kanısıyla, işin esasının incelenmesine ilişkin çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Başkanvekili	Üye	Üye	Üye
Güven DİNÇER	Haşim KILIÇ	Mustafa BUMİN	Lütfi F. TUNCEL

KARŞIOY YAZISI

5434 sayılı T.C. Emekli Sandığı Kanunu'nun 32. maddesi bazı kamu görevlilerine hizmetleri gereği maruz kaldıkları özel yıpranma sebebiyle fiili hizmet zammı verilmesini öngörmektedir.

Sözü edilen maddenin incelenmesinden açıkça görüleceği üzere fiili hizmet zammı alacak hizmetlerin tamamı millî savunma, güvenlik, tarımsal mücadele ve demiryolları gibi fiziksel yıpranmaya neden olan hizmetlerdir.

Milletvekillerinin hizmetleri bu tarz bir yıpranma sebebi oluşturmadığından kendilerine verilecek fiili hizmet zammı açıkça imtiyazdır. Bu nedenle Anayasa'nın 10. maddesine aykırı olan 3671 sayılı Kanun'un 4224 sayılı Kanun'la değişik 2. maddesinin altıncı fıkrasının iptali gerekeceği oyuyla kararın bu bölümüne karşıyım.

KARŞIOY GEREKÇESİ

1- 3671 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin ödenek, Yolluk ve Emekliliklerine Dair Kanun'un 4234 sayılı Yasa ile değişik 2. maddesinin ikinci fıkrasının Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasına aykırı bulunarak iptali yolundaki çoğunluk görüşüne katılmadım.

TBMM üyelerinin ödenek, yolluk ve emeklilik durumlarını düzenleyen 7.5.1986 günlü ve 3284 sayılı Yasa ile 21.4.1988 günlü ve 3430 sayılı Yasa Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiştir. İptal gerekçesinde; Yasama organı üyeliklerine seçilenler ile dışarıdan atanan bakanların veya bunlardan görev süreleri sona erenlerden T.C. Emekli Sandığı'yla ilgilendirilmesi gereken bir göreve girenlerin ÖĞRENİM DURUMLARINA ve HİZMET SÜRELERİNE bakılmaksızın emekliliğe esas derece ve kademesinin birinci derecesinin son kademesinden, ek göstergenin ise diğer iştirakçilere verilen en yüksek miktar üzerinden uygulanmasının Anayasa'nın eşitlik ilkesine aykırı olduğu belirtiliyordu. Başka bir anlatımla üyeler, Emekli Sandığı ile ilgilendirilirken öğrenim durumları ile hizmet sürelerinin dikkate alınmaması Anayasa'ya aykırı görülmüştür.

Bu kez, yasakoyucu, Anayasa Mahkemesi'nin yukarı da belirtilen iptal gerekçesine uygun olarak emekliliği 2. madde ile düzenlemiş ve TBMM üyelerinin emekli sandığı ile ilgilendirilmelerinde öğrenim ve hizmet durumlarına göre girebilecekleri derece ve kademeyi, emekli keseneğine esas kabul etmiştir. Ek gösterge konusunda ise T.C. Emekli Sandığı iştirakçilerinin derece ve kademelerine göre aldıkları en yüksek ek göstergenin uygulanacağı öngörülmüştür.

Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararlarına uygun olarak yapılan bu yeni düzenleme gerek teknik içerik, gerek kapsam, gerekse konu bakımından iptal edilen yasalara göre farklı bir yapı arz etmektedir. Teknik açıdan bu farklılığa rağmen çoğunluk görüşünde belirtildiği gibi Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasına aykırı bulunması hukuka uygun düşmez. Zira bu maddeye aykırı olabilmesi için yeni yasa hükmünün iptal edilenlerle aynı içerik ve kapsamda bulunması halinde mümkündür. Kaldı ki yeni düzenleme aynı kapsamda olmadığı gibi Anayasa'ya uygun çıkarılmıştır.

Çoğunluk görüşüne göre emekli keseneğine esas olan ek göstergenin önceki iptal kararlarında belirtilen "hizmet süresi ve öğrenim durumları gözetilmeden" tespit edilmiştir denilmektedir.

Emekli keseneğine esas aylık, öğrenim durumu ile hizmet süresine uygun tesbit edilmesine rağmen ek göstergenin bu ölçütlere uygun olmaması Anayasa'ya aykırı olamaz. Zira yasama organı üyeleri dışındaki diğer emekli sandığı iştirakçilerinde de ek gösterge bazen öğrenim durumu ve hizmet sürelerine göre belli edilirken bazen de kadro ünvanı ile görevin konum ve önemi dikkate alınarak tesbit edilebilmektedir. Yasakoyucunun eğer haklı bir dayanağı var ise eşitlik ilkesine aykırı gibi gelse de böyle düzenlemeler yapabilir. Çünkü bazı

kamu görevlerinin konumu ve önemi farklı yasal düzenlemelerin haklı dayanağı olur. 657 Sayılı Devlet Memurları Yasası ile düzenlenen ek gösterge uygulamasına bakılırsa görev ve ünvanlara göre çok değişik yapılanma olduğu hemen görülür. Değişik miktarlardaki bu ek göstergeler iştirakçilerin emekliliklerine de değişik şekilde aynen yansımaktadır. Hizmet süresi ve öğrenim durumu gibi ölçütlere bakılmaksızın tesbit edilmiş ek göstergeler vardır. 657 sayılı Yasa'nın 59. maddesinde düzenlenen istisnai memurluklarda bunu çok açık biçimde görmek mümkündür. İstisnai memuriyete atanan ilkokul mezunu bir kişi öğrenim durumu ve hizmeti uygun olmamasına rağmen fiilen 1. dereceyi ve buna tahsis edilmiş ek gösterge karşılığını alabilmektedir. Her ne kadar emekliliğe esas aylığı, müktesebi olan girebileceği derece ve kademe ise de emekliliğe yansıyan ek göstergesi fiilen aldığı 1. dereceye tahsis edilmiş ek göstergedir. Başka bir anlatımla yasama organı üyeleri ile dışarıdan atanan bakanlar için getirilmiş dava konusu düzenlemenin aynısı uygulanmaktadır.

Avukatlar arasından Anayasa Mahkemesi üyeliğine seçilen kişilerde de durum aynıdır. 15 yıl fiilen avukatlık yapan ve üyeliğe seçilenlerin emekliliğe esas aylığı çok düşük olmasına karşın, Anayasa Mahkemesi üyeliğine tahsis edilmiş 1. derece aylığını ve bu kadroya tahsisli ek göstergeyi almakta, emekliliğine ise bu ek gösterge yansımaktadır.

Bu örnekler göstermektedir ki emekliliğe yansıyan ek gösterge uygulamasında öğrenim durumu ve hizmet süresi gözetilmeden, yapılan görevin önemi ve konumu gözönüne alınarak tesbit yapılması yaygın bir uygulama olup haklı bir nedene dayanmaktadır. Bu haklı nedene dayalı farklı düzenlemenin Anayasa'nın eşitlik ilkesine aykırı olduğu söylenemez.

2- Daha önce milletvekilleriyle dışarıdan atanan bakanlar veya bu görevleri sona erenler için hangi sosyal güvenlik kurumundan emekli olursa olsunlar emekli aylıklarının T. C. Emekli Sandığı'nca ödenmesi kuralı getirilmiş ancak, Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle iptal edilmiştir.

İptali istenen maddenin üçüncü fıkrası ile bu gerekçeye uygun düzenleme yapılarak T.C. Emekli Sandığı ile ilgilendirilenler başka sosyal güvenlik kuruluşlarından emekli olmaları durumunda emekli sandığı iştirakçiliğine son verilerek emekli aylıkları bu kuruluşlarca bağlanacaktır. Mahkememizin iptal gerekçesine uygun olarak yapılan bu

düzenleme yine iptal edilmiştir. Ancak, bu fıkranın neden iptal edildiğine ilişkin herhangi bir gerekçe belirtilmemiştir. Anayasa'ya aykırı olmayan bu fıkranın iptaline ilişkin çoğunluk kararına katılmadım.

3- 2. maddenin dördüncü fıkrası ile T. C. Emekli Sandığı dışındaki sosyal güvenlik kurumlarından emekli olmaları gerekenlere Sandık'ça bağlanacak aylık, aynı hizmet süresine sahip emsali yasama organı üyelerine T. C. Emekli Sandığı'nca bağlanan emekli aylığı tutarına yükseltmek suretiyle milletvekili ve dışarıdan atanan bakanların kendi yasal düzenleri içindeki eşitlik sağlanmak istenmiştir. Bu düzenleme yapılmamış olsaydı yasama organı üyeleri arasında farklı uygulama olacağından eşitlik ilkesine aykırılık o zaman doğardı. Bu nedenle getirilen düzenlemenin Anayasa'ya aykırı bir yönü yoktur.

4- Maddenin beşinci ve altıncı fıkralarındaki düzenlemelerin iptaline ise "ek gösterge"yle ilgili (1) nolu bölümde yapılan gerekçelerle katılmadım.

Üye

Haşim KILIÇ

KARŞIOY YAZISI

4234 sayılı Yasa ile ilgili olarak, Üye Fulya KANTARCIOĞLU tarafından yazılan karşıoy gerekçesinin, 2949 sayılı Yasa'nın 29. maddesiyle ilgili bölümü dışındaki görüşlere katılıyorum.

Üye

Yalçın ACARGÜN

DEĞİŞİK GEREKÇE YAZISI

4234 sayılı Kanun'un 1. maddesiyle değiştirilen 3671 sayılı Kanun'un 2. maddesinin ikinci fıkrası ve aynı Kanun'un 3. maddesiyle 3671 sayılı Kanun'a eklenen "Geçici Madde 6"nın ve Anayasa'nın 153. maddesine aykırılığı nedeniyle iptali yolundaki bölüme gerekçe yönünden katılmıyorum.

Yukarıda sözü edilen Yasa kurallarıyla, daha önce yayımlanan ve Anayasa Mahkemesi'nin birçok kararıyla Anayasa'nın 153. maddesine aykırı bulunarak iptal edilen kararları gözetilmeden bu kararları etkisiz hale getirecek biçimde yeni yasal düzenleme yapılmıştır. İptali istenen kurallar, Anayasa Mahkemesi'nce verilen iptal kararlarına direnme niteliğindedir.

İtiraz konusu kurallar bu haliyle sadece Anayasa'nın 153. maddesine aykırı olmayıp, aşağıda açıklanan nedenlerle yok hükmündedir.

Anayasa yargısında örneği bulunmamakla beraber, adlî ve idarî yargıda yokluk hallerine zaman zaman rastlanmaktadır.

Bir işlemin geçerli olabilmesi için asli ve tamamlayıcı unsurları taşıması gerekir. Bu unsurlardan birisinin bulunmaması işlemi sakat duruma getirir. Bir işlemin tamamlayıcı unsurlarındaki noksanlıklar da bu işlemi değişik derecelerde sakatlar. Tamamlayıcı unsurlardaki noksanlar nedeniyle sakat olan idari işlemler usulüne uygun biçimde idarece geri alınıncaya veya aleyhine açılan bir dava sonucu idare mahkemesince iptal edilinceye kadar hukuk alemindeki yürürlüğünü sürdürür. Başka bir deyişle bu tür idari işlemler iptal edilinceye kadar hukuka uygunluk karinesinden yararlanarak yürürlükte kalır. Ancak, bir idarî işlemin asli unsurlarda noksanlık varsa, bu durum, işlemin "yok" sayılmasına neden olur. Böyle bir işlemin

yokluğunun saptanabilmesi için herkes dava açabileceği gibi, davanın açılabilmesi herhangi bir süreye de tabi değildir. Yokluk hali, işlemi alındığı tarihten itibaren hükümsüz kılar ve uyuşmazlık halinde hakim, işlemin yokluğunu saptamakla yetinir ve ayrıca işlemin iptali yolunda herhangi bir hüküm vermez. Yokluk halinin varlığı bir bakıma eylemsel (fili) durumu ifade eder.

İdari yargıda aleyhine iptal davası açılan her işlem, yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırılığı bulunup bulunmadığı yönünden incelenir. Bu aykırılıklardan birinin varlığı halinde işlem sakatlanır. İdari yargıda "yokluk", idari işlemin dayandığı unsurlar incelenerek saptanır. İdari yargıda yokluk halini gösteren iki durum vardır ve bunlar işlemin yetkili kurum veya kişi yerine yetkisiz kişi ya da kurumca alınmış olması (yetki gasbı) ile organlardan birinin diğerinin görev alanına giren konularda karar almış (görev-fonksiyon gasbı) olması halleridir. Bir özel hukuk tüzel kişinin idare yerine geçerek kamulaştırma kararı alması "yetki gasbı"na, valinin belediye başkanına yasayla açıkça verilen bir yetkiyi kullanması ve belediye başkanı adına karar alması da "görev gasbı"na örnek olarak gösterilebilir. Bu iki halin dışında ayrıca biçim veya usul yönünden çok ağır ve açık sakatlıklar da bir işlemin "yok" sayılmasına neden olabilmektedir. Danıştay'ın incelemesinden geçirilmeden veya Cumhurbaşkanınca imzalanmadan bir tüzüğün yürürlüğe konulmuş olması hali biçim yönünden işlemin yok sayılmasına neden olacak örneği teşkil etmektedir.

Gerek Fransız Danıştay'ı (Conseil D'Etat) ve gerekse Türk Danıştay'ı bugüne kadar verdikleri pekçok kararlarında "yok"luğu saptadıktan sonra kimi kez davanın reddine veya işlemin hükümsüzlüğüne, kimi kez de karara yer olmadığına ya da işlemin iptaline karar vermişlerdir. Hernekadar idari yargı yerlerince, idari işlemlerin "yok" hükmünde olduğunun saptanmasından sonra işlemin hükümsüzlüğü belirtilerek yargılama giderlerini de karşı tarafa yüklemek suretiyle davanın reddine karar verilmesi en doğru yol ise de, uygulamada oluşacak kimi duraksamaların giderilmesi amacıyla işlemin iptaline karar verilmiş olması hallerini de anlayışla karşılamak gerekir.

İdari yargıdaki yokluk haline bu çok öz bakıştan sonra Anayasa yargısında da yokluk haline ana hatlarıyla değinmek gerekir.

Yasama işlemleri de idari işlemler gibi, kurucu (asli) ve tamamlayıcı (feri) unsurlardan oluşur. Kurucu (asli) unsurlardaki yasama işleminin dayanağı "temel Anayasa kuralları"dır. Temel nitelik arzetmeyen uyulması gerekli diğer Anayasa kuralları da yasama işleminin tamamlayıcı unsurlarını oluşturur. Kurucu (asli) unsurlardaki eksikliklerle Anayasa'ya açıkça aykırılık durumunda yasama işlemi de "yok" kabul edilebilir. Oysa tamamlayıcı unsurlardaki eksikliğin saptanması halinde ise Anayasa Mahkemesi'nce yasama işleminin iptaline karar verilir.

Örneğin kaynağını Anayasa'dan almayan bir yetki kullanılarak TBMM'ce Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve Yüksek Yargı Organları gibi Devletin temel kurumlarına son verilmesi anayasal yetki gasbının tipik bir örneği olarak gösterilebilir ve bu tür yasama tasarrufları "yok"lukla sakattır.

Anayasa Mahkemesi'nin 17.9.1992 günlü, Esas: 1992/26, Karar: 1992/48 sayılı kararında açıklandığı gibi, yönetim hukukundaki yokluk bir hukuki işlemin hiç doğmamış, hukuk alemine çıkmamış sayılması sonucunu doğurur. Anayasa yargısında yasama işlemlerinin yok sayılabilmesi ancak yetki ve görev gasbı ya da çok ağır biçim eksikliğinin varlığı halinde olanaklıdır. Sözü edilen Anayasa Mahkemesi kararından da anlaşılacağı gibi, Anayasa

yargısında da koşullarının varlığı halinde "yokluk hali" söz konusu olabilir ve bu durumda yasama işlemi hiç doğmamış ve hukuk alemine çıkmamış sayılmalıdır.

Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrası hükmüne göre, Anayasa Mahkemesi kararları yasama, yürütme ve yargı organları ile idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar. Bu kural uyarınca Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilen bir konuda aynı içerik ve nitelikte yeni bir yasa çıkarılmaması gerekir. Yasama organı, Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararlarından sonra aynı konuda yeni bir yasa yaparken Anayasa Mahkemesi'nin kararlarında açıklanan gerekçeleri gözönünde bulundurmalıdır. Anayasa Mahkemesi kararlarına uyma ve bu kararların gereğini yerine getirme yükümlülüğü hukuk devleti olabilmenin temel göstergesidir.

Anayasa'nın 153. maddesine aykırılık, Anayasa Mahkemesi kararlarını etkisiz kılmaya yönelik "ağır ihlal" halini oluşturur. Bu ağır ihlal, mahkemece açıkça görülmekte ise, yasama işleminin yok sayılması gerekir.

Bu hale göre, Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı ilkesine aykırılığı nedeniyle bir yasama işleminin yok sayılabilmesi için Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilen bir kurala aynı veya özdeş nitelikte başka bir kuralın yasalaştırılması ve böylece Anayasa'nın 153. maddesine aykırı biçimde Mahkeme kararının etkisiz duruma düşürüldüğünün Anayasa Mahkemesi'nce saptanması gerekir. özellikle Anayasa Mahkemesi'nce Anayasa'nın 153. maddesine aykırı bulunarak iptal edilen bir kuralın aynının yasalaştırılması halinde, Anayasa'ya "ağır aykırılık" ve "açıklık" koşulu birlikte gerçekleşmiş olacağından yasama işleminin "yok"luğu söz konudur. Bu durumda, Anayasa Mahkemesi'nce işlemin yokluğu saptanarak hükümsüzlüğüne karar verilmelidir.

İşlemin yokluğunun Anayasa Mahkemesi'nce saptanması halinde, yasama işlemi hukuk alemine çıktığı andan itibaren "yok" sayıldığından, bu yasa kuralına göre yapılan idari işlemler de kendiliğinden yoklukla sakat olur ve ilgililer lehine hiçbir hak sağlamaz.

Başka bir anlatımla, Anayasa'nın 6. maddesinin üçüncü fıkrasının son tümcesine göre, hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasa'dan almayan Devlet yetkisi kullanamaz. Yasama da Anayasa'nın verdiği yetkilerle sınırlı olmak üzere faaliyet gösterir ve işlemlerinde Anayasa'ya aykırı davranmama çabası ve özeni içinde bulunmalıdır. Anayasa'nın 153. maddesine aykırı bulunarak iptal edilen bir yasanın aynının çıkartılması hususunda Anayasa'dan alınmış bir yetkinin varlığından söz edilemez. Aksine, Anayasa'nın 153. maddesine aykırı davranış Anayasa'yı ihlal suçu teşkil eder. Böyle bir direnme sonucu ortaya çıkan yasanın ise "yoklukla sakat" olması ve ilgilileri lehine hiçbir hak doğurmaması gerekir.

TBMM üyeleri ile dışarıdan atanan bakanlara emekliliklerinde ayrıcalıklı hükümler getiren 751, 1425, 2254, 3284, 3430, 3671, 3855, 4049 ve 4104 sayılı Yasalar Anayasa Mahkemesi'nce iptal edildikleri halde, dava konusu kurallarla önceki iptal gerekçelerine aykırı biçimde iptal edilen yasalardaki hükümler aynen getirilmiştir. Böylece Anayasa'ya aykırı davranışta direnme gösterilmiş ve Anayasa Mahkemesi'nce iptal edileceğinin kesinlikle bilinmesine karşın, iptal kararının yürürlüğe gireceği güne kadar geçecek süreç içerisinde T.C. Emekli Sandığı'nca yapılacak farklı ödemeden yararlanılmak istenilmiştir. Böyle bir kötüye kullanmayı hukuk korumaz. Bu durumda Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrası uyarınca yasaklanmasına karşın direnme sonucu ortaya çıkan kurallarının "yok hükmünde" olduğunun saptanması gerekir.

Açıklanan nedenlerle, 3671 sayılı Kanun'un değişik 2. maddesinin ikinci fıkrasıyla bu Yasa'ya eklenen Geçici Madde 6'nın iptaline ilişkin bölüme gerekçe yönünden katılmıyorum.

Üye

Mustafa BUMİN

KARŞIOY YAZISI

A. Mahkemenin Yetkisizliği Yönünden

Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28. maddelerine göre, Anayasa Mahkemesi'ne itiraz yoluyla yapılacak başvurular itiraz yoluna başvuran Mahkeme'nin bakmakta olduğu davada uygulayacağı yasa kuralları ile sınırlıdır.

İtiraz yoluna başvuran Mahkeme'nin baktığı dava, TBMM emeklileri ile dışarıdan atanan bakanlara, bunların dul ve yetimlerine T.C. Emekli Sandığı Genel Müdürlüğü'nce yapılan ödemelerin kesilmesine ilişkin başvuruyu reddeden işlemin iptaline ilişkindir.

3671 sayılı Kanun'un değişik 2. maddesinin üçüncü ve altıncı fıkraları ile dördüncü fıkrasının son tümcesi dışındaki kurallara göre yapılan ödemelerin, T.C. Emekli Sandığı ile ilgisi bulunmadığından, bu kurallara ilişkin başvurunun, İdare Mahkemesi'nin baktığı davada uygulayacağı kurallar olmaması nedeniyle Mahkeme'nin yetkisizliği yönünden reddi gerekir.

B. Esas Yönünden

3671 sayılı Kanun'un değişik 2. maddesinin üçüncü fıkrasında, birinci fıkra uyarınca Emekli Sandığı ile ilgilendirilenlerden 2829 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumlarına Tabi Olarak Geçen Hizmetlerin Birleştirilmesi Hakkında Kanun Hükümleri dikkate alınarak gerek 5434 sayılı, gerekse 506 sayılı ve 1479 sayılı kanunların genel hükümleri çerçevesinde, aylıklarını bağlaması gereken kurumun hizmet süresi ve diğer şartlarını taşıyan T.C. Emekli Sandığı veya Sosyal Sigortalar Kurumu veya Bağkur veya 506 sayılı Kanun'un geçici 20. maddesine tabi sandıklardan emekli olmaları halinde, T.C. Emekli Sandığı'nda devam eden iştirakçiliklerine son verilerek, emekli aylıklarının ilgili sosyal güvenlik kuruluşunca bağlanacağı belirtilmektedir.

İtiraz konusu fıkra ile getirilen kural, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri ile dışarıdan atanan bakanlara kimi ayrıcalık ve imtiyazlar tanınamakta, aynı durumda bulunan tüm kamu görevlileri için tanınan haklardan anılan kimselerin de yararlanmasını sağlamaktadır. Bu nedenle, bu kural Anayasa'nın 2. ve 10. maddelerine aykırı olmadığı gibi, 153. maddeye aykırılığı da söz konusu değildir.

C. 2949 Sayılı Yasa'nın 29. Maddesinin Uygulanması Yönünden

2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesinin ikinci fıkrasına göre, başvuru sonucu verilen iptal kararı, itiraz konusu Kanun'un kimi hükümlerinin ya da tamamının uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa, Anayasa Mahkemesi bu hususu kararında belirtmek koşuluyla Kanun'un söz konusu öteki hükümlerinin veya tümünün iptaline karar verebilmektedir.

3671 sayılı Kanun'un iptal edilen kimi hükümlerine rağmen değişik 5. madde uygulanma olanağını yitirmedikinden, bu maddenin de 2949 sayılı Kanun'un 29. maddesi uyarınca iptalinde yasal isabet bulunmamaktadır.

D. İptal Kararının Yürürlüğe Girebilmesi İçin Süre Verilmesi Sorunu

Esas hakkındaki değişik gerekçe oyumda açıkladığım gibi, 3671 sayılı Kanun'un değişik 2. maddesinin ikinci fıkrası ile aynı Kanun'a eklenen "Geçici Madde 6" yoklukla sakat olduğundan, bu kurallar için Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasıyla 2949 sayılı Kanun'un 53. maddesinin dördüncü ve beşinci fıkraları uyarınca yürürlüğe girmesi için üç ay süre tanınması yerinde değildir.

Yukarıda açıklanan yönlerden çokluk görüşüne katılmıyorum.

Üye

Mustafa BUMİN

KARŞIOY YAZISI

1- Anayasa'nın 152. ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28. maddesine göre, mahkemeler, bakmakta oldukları davalarda uygulayacakları yasa ya da kanun hükmünde kararname kurallarını Anayasa'ya aykırı görürler veya taraflardan birinin ileri sürdüğü aykırılık savının ciddi olduğu kanısına varırlarsa, o hükmün iptali için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmaya yetkilidirler. Ancak, bu kurallar uyarınca bir mahkemenin Anayasa Mahkemesi'ne başvurabilmesi için elinde yöntemince açılmış ve Mahkeme'nin görevine giren bir davanın bulunması ve iptali istenen kuralların da o davada uygulanacak olması gerekmektedir. Uygulanacak yasa kuralları, davanın değişik evrelerinde ortaya çıkan sorunların çözümünde veya davayı sonuçlandırmada olumlu ya da olumsuz yönde etki yapacak nitelikte bulunan kurallardır.

4234 sayılı Yasa'nın 2. maddesiyle değiştirilen 3671 sayılı Yasa'nın 4049 sayılı Yasa ile değişik 5. maddesinin birinci fıkrasında: "Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri ile dışarıdan atanan bakanlar için emekli olup olmadıklarına bakılmaksızın, görevleri devam ettiği sürece, aylık ödeneklerinin brüt tutarından her ay için verilecek % 8 oranında dayanışma primlerinden oluşacak bir fon kurulmuştur. Halen milletvekili olmayıp da emekli aylıkları T.C. Emekli Sandığı dışındaki sosyal güvenlik kuruluşlarınca bağlananlardan fondan yapılan ödemenin %

8'i oranında, aylıkları T.C. Emekli Sandığına bağlananlardan da % 4'ü oranında fon idaresince fona kesinti yapılır. 2 nci Madde uyarınca kendilerine fark tazminat ödenenlerin sosyal güvenlik kuruluşlarına prim ödemek suretiyle geçen sürelerinin son yedi yılının, T.C. Emekli Sandığına prim ödenerek geçirilen kısmının üçbuçuk yıldan az olması halinde, bu süreyi üçbuçuk yıla tamamlayıncaya kadar geçen süre için ilgililerden, en yüksek devlet memurunun T.C. Emekli Sandığı keseneğine esas tutarı üzerinden, ayrıca fona % 15 oranında tamamlayıcı prim kesilir." denilmektedir.

İtiraz konusu 3671 sayılı Yasa'nın beşinci maddesinin birinci fıkrası TBMM üyeleri ile dışarıdan atanan bakanlar için emekli olup olmadıklarına bakılmaksızın, görevleri sürdüğü sürece, aylık ödeneklerinden kesilecek dayanışma primleri ile oluşturulan bir "fonla" ilgilidir. 5. maddenin tümü kurulacak bu fondan "tazminat" adı altında yapılacak ödemeleri hükme bağlamaktadır. Eğer fonun nakit durumu elverişsiz olursa, TBMM bütçesine konacak olan ödenekten tediye bulunulacaktır. İtiraz konusu bu maddenin birinci fıkrasında yapılan değişiklikle fonun gelir durumu artırılmaya çalışılmıştır.

27.5.1999 günlü kararla, yukarıda belirtilen kuralların davada uygulanacak kurallar olmadığına, bu sebeple bunlara ilişkin itirazın başvuran Mahkemenin yetkisizliği nedeniyle reddine oyçokluğuyla karar verilmiştir.

Ancak Mahkememizce incelenen ve iptaline karar verilen 4234 sayılı Yasa'nın 1. maddesiyle değiştirilen 3671 sayılı Yasa'nın 4049 sayılı Yasa ile değişik 2. maddesinin dördüncü fıkrasında, T.C. Emekli Sandığı dışındaki sosyal güvenlik kuruluşlarınca bağlanacak emekli aylıkları ile aynı hizmet süresine ve aynı öğrenim durumuna sahip emsali, Yasama Organı Üyelerine makam tazminatı, ek gösterge ve diğer unsurlar dahil edilerek, T.C. Emekli Sandığı'nca bağlanması gereken emekli aylığı tutarı arasındaki fark tazminat olarak, bu Kanunun 5. maddesiyle oluşturulan fondan karşılanır. Yasama Organı Üyeliği sona erenler hakkında da yukarıdaki fıkralar uygulanır" kuralları yer almaktadır. Böylece T.C. Emekli Sandığı dışındaki sosyal güvenlik kuruluşlarınca bağlanacak emekli aylıkları ile aynı hizmet süresine ve aynı öğrenim durumuna sahip emsali yasama organı üyelerine makam tazminatı, ek gösterge ve diğer unsurlar eklenerek Emekli Sandığı'nca bağlanması gereken, emekli aylığı tutarı arasındaki farkın 3671 sayılı Yasa'nın 5. maddesiyle oluşturulan fondan karşılanacağı, Yasama Organı Üyeliği sona erenler hakkında da aynı kuralların uygulanacağı esası getirilmiştir. Sözü edilen dördüncü fıkra kuralları incelenirken, davanın çözümünde ve davayı sonuçlandırmada Mahkeme, 3671 sayılı Yasa'nın 5. maddesiyle oluşturulan fonun maksat ve kapsamını gözönünde bulunduracak ve 4234 sayılı Yasa'nın 2. maddesiyle değiştirilen 3671 sayılı Yasa'nın 4049 sayılı Yasa ile değişik 5. maddesinin birinci fıkrası kuralları ile ikinci fıkrasında yükseltilecek miktarı davada uygulayacaktır.

Diğer taraftan gerek 3671, gerek 4049 ve gerekse 4234 sayılı Yasa kuralları bir bütün içinde ele alındığında yeni bir sistem oluşturulduğu görülmektedir. Mahkememizin çoğunlukla aldığı kararla davada uygulanmayacak kural olarak kabul ettiği fon oluşturulmasıyla ilgili sözü edilen 5. maddenin belirtilen bütünlük ve sistem dışında görülmesi olanaklı değildir. Bu sebeple sözü edilen kurallar, davada uygulanacak kurallar olduğundan aksi yönde oluşan çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

2- Anayasa'nın 153. maddesinin üçüncü fıkrasında, "Kanun, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü ya da bunların hükümleri, iptal kararının Resmî Gazetede yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkar. Gereken hallerde Anayasa

Mahkemesi iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir." hükmü yer almaktadır.

2949 sayılı Yasa'nın 53. maddesinin üçüncü ve dördüncü fıkralarında da, "Gerekli görüldüğü hallerde Anayasa Mahkemesi, iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarihi ayrıca kararlaştırabilir. Bu tarih, iptal kararının Resmî Gazetede yayımlandığı günden başlayarak bir yılı geçemez.

Anayasa Mahkemesi bir kanun, kanun hükmünde kararname veya Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün veya bunların belirli hükümlerinin iptali halinde meydana gelecek olan hukuki boşluğu kamu düzenini tehdit veya kamu yararını ihlâl edici mahiyette görürse, yukarıdaki fıkra hükmünü uygular ve boşluğun doldurulması için Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı ile Başbakanlığa bilgi verir." denilmektedir.

Bu kurallara göre, Anayasa Mahkemesi, bir yasanın veya bunun belirli kurallarının iptali halinde, ortaya çıkacak olan hukuksal boşluğu kamu düzenini tehdit veya kamu yararını ihlâl edici nitelikte görürse iptal kararının yürürlüğe gireceği günü ayrıca belirleyebilecek ve bu süre bir yılı geçmeyecektir. İptal kararı üzerine süre verilebilmesi için iptal nedeniyle hukuksal bir boşluğun doğması ve bu boşluğun kamu düzenini tehdit veya kamu yararını ihlâl edici nitelikte olması gerekmektedir.

Görölmekte olan davada itiraz konusu kurallara ilişkin Anayasa Mahkemesi'nce davanın esasıyla ilgili olarak dokuz defa iptal kararı verilmiştir. Verilen iptal kararlarının pek çoğu da Anayasa'nın 153. maddesine aykırılık nedenine dayanmaktadır. İptal kararları üzerine yeniden yapılan düzenlemeler de bir evvelki kurallara özdeşlik arz etmektedir. Bu sebeplerle, iptal edilen kurallar nedeniyle hukuksal boşluk doğmadığı gibi, doğduğu kabul edilse dahi, bu boşluğun kamu düzenini tehdit ettiği veya kamu yararını ihlâl edici nitelikte olduğu söylene mez. Aksine sözü edilen kuralların iptali ile kamu düzeni ve kamu yararı korunmuş olmakta, hiçbir şekilde hukukî bir boşluk da doğmamaktadır.

Bu nedenlerle Mahkememizce verilen iptal hükümlerinin, kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak üç ay sonra yürürlüğe girmesine ilişkin çoğunluk kararına katılmıyorum.

Üye

Ali HÜNER

KARŞIOY YAZISI

4234 sayılı Yasa ile ilgili olarak, Üye Fulya KANTARCIOĞLU tarafından yazılan karşıoy gerekçesinin, 2949 sayılı Yasa'nın 29. ve 53. maddeleriyle ilgili bölümü dışındaki görüşlere katılmıyorum.

KARŞIOY YAZISI

Anayasa Mahkemesi'nin 27.5.1999 günlü, E:1998/58, K:1999/19 sayılı kararıyla; 3.4.1997 günlü ve 4234 sayılı "26.10.1990 tarih ve 3671 sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Geçici Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun"un kimi maddelerinin iptallerine, kimi maddelerine yönelik iptal isteminin de reddine karar verilmiştir.

İptal kararına katıldığım, Yasa'nın 1. maddesi ile değiştirilen 3671 sayılı Yasa'nın 4049 sayılı Yasa'yla değişik 2. maddesinin ikinci fıkrası ile, "Geçici Madde 6" ve "Geçici Madde 7" için değişik oy gerekçelerim; iptal kararına katılmadığım 4234 sayılı Yasa'nın 1. maddesi ile değiştirilen, 3671 sayılı Yasa'nın, 4049 sayılı Yasa ile değişik 2. maddesinin, ikinci, üçüncü, dördüncü, beşinci ve altıncı fıkraları için de karşıoy gerekçem aşağıdadır:

A. DEĞİŞİK OY GEREKÇESİ

Anayasa'nın 80. maddesine göre, yalnız seçildikleri bölgeyi veya kendilerini seçenleri değil, bütün milleti temsil eden milletvekilleri, devlet memuru statüsünde bulunmayan, özel statüdeki kamu görevlileridir.

Bu nedenle de, Anayasa'nın 86. maddesine göre, milletvekillerine maaş değil, ödenek ve yolluk ödenir. Milletvekillerinin ödenek ve yollukları da yasayla düzenlenir.

1961 Anayasası'nın 82. maddesinde, "ödenğin aylık tutarı birinci derecedeki Devlet memurunun aylığını; yolluk da ödenğin yarısını aşamaz" kuralı varken, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin yolluk ve ödenekleri üzerinde tartışma açılması ve polemik yapılmasının, Büyük Meclis'in itibarını zedeleyeceği ve bu sebeple de yasaya açıklık getirilmesi gerekeceği; personel yasasının getirmiş olduğu bir deyim olan derece sisteminin, ilerde değişebileceği, başka sistemler ya da deyimler kullanılabileceği ve bu durumda Anayasa'daki birinci derecedeki memur deyiminin yeni tartışmalara yol açabileceği düşünce ve gerekçesiyle bu kural, 2.7.1971 günlü, 1421 sayılı Yasa ile "ödenğin aylık tutarı en yüksek Devlet Memurunun almakta olduğu miktarı, yolluk da ödenğin yarısını aşamaz" biçiminde değiştirilmiş ve 1982 Anayasası'nın 86. maddesinde de kural aynen benimsenmiştir.

Bu konuda çıkartılan bir KHK ile de, en yüksek devlet memuru olarak Başbakanlık Müsteşarı kabul edilmiş, bilâhare Başbakanlık Müsteşarı, kadro karşılığı sözleşmeli olarak çalıştırılacak personel arasına katılmış ve milletvekillerinin ödenek ve yolluk hesaplamaları da buna göre yapılmağa başlanılmıştır.

1982 Anayasası'na, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak, "Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerine ödenecek ödenek ve yolluklar, kendilerine sosyal güvenlik kuruluşları tarafından bağlanan emekli aylığı ve benzeri ödemenin kesilmesini gerektirmez" kuralı konulmuştur.

Bunun dışında, Anayasa'da milletvekillerinin emekliliklerini düzenleyen ya da onlara ayrıcalık tanınmasını gerektirecek bir kurala yer verilmemiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde, Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'dan emekli olan, ya da bu kurumlarda iştirakçi iken milletvekili seçilen, ya da bu kuruluşların hiçbirine dahil olmayan milletvekilleri bulunmaktadır.

Anayasa'nın 60. maddesine göre, herkes sosyal güvenlik hakkına sahiptir. Devlet, bu güvenliği sağlayacak gerekli tedbirleri alır ve teşkilatı kurar. Kuşkusuz milletvekilleri de sosyal güvenlik hakkından yararlanacaklardır.

4234 sayılı Yasa'nın 3671 sayılı Yasa'nın 4049 sayılı Yasa ile değişik 2. maddesini değiştiren 1. maddesinde, "Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri ile dışarıdan atanan bakanlar, seçildikleri veya atandıkları, emekli olanlar ise istekte bulundukları tarihi izleyen ayın başından itibaren T.C. Emekli Sandığı ile ilgilendirilirler..." denilmiştir. Böylece yasakoyucu, milletvekillerinin, sosyal güvenlikleri yönünden, T.C. Emekli Sandığı statüsü içinde bulunmalarını kabul etmiştir.

T.C. Emekli Sandığı sistemine bağlı bulunan kamu görevlilerinin tabi oldukları kurallar 5434 sayılı Yasa ile belirlenmiştir. Bu Yasa'ya bağlı olarak emeklilik hakkının kazanılabilmesi, kamu görevlisinin, memuriyet statüsü, derece ve kademesi ile hizmette bulunulan süre yönünden belirli koşulların yerine getirilmiş olmasına bağlıdır.

Anayasa'da milletvekilleri, ödenek ve yollukları yönünden en yüksek Devlet memuru ile irtibatlandırıldığına ve emekliliklerinde de yasakoyucu Emekli Sandığı statüsünü benimsediğine göre, Emekli Sandığı Yasası'ndaki koşulların yerine getirilmesi koşuluyla milletvekillerinin emekliliklerinde, en yüksek devlet memurunun emekli maaşı ile eşitlendirilmeleri doğaldır. Ancak bunun dışındaki yasal düzenlemeler ve kimi zorlamalar Anayasa ile çelişmektedir.

Emekli Sandığı'nın bağlı olduğu kuralların dışına çıkılarak sadece milletvekili seçilmiş olmanın bir ayrıcalık haline getirilmesi ve yasalara, milletvekilleri hakkında özel hükümler konulması Anayasa'nın 2. ve 10. maddesi açıklığı karşısında olanaklı değildir. Bu konuda yapılacak yasal düzenlemelerde, ödenek ve yolluklarla ilgili olarak 1971 yılında yapılan Anayasa değişikliğindeki gerekçelerin de gözönünde bulundurulması, TBMM üyelerinin kimi tartışma ve polemiklere karıştırılmasının önlenmesi, Anayasa'nın ilgili maddelerinin getirdiği açık kurallarla birlikte, 2. maddesinde kurala bağlanan hukuk devleti ve 10. maddesinde kurala bağlanan eşitlik ilkelerinin gözardı edilmemesi ve makul, adıl ve anlaşılabilir bir milletvekilliği emeklilik statüsünün oluşturulması yerinde ve yararlı olacaktır.

B. KARŞIOY GEREKÇESİ

1- Çoğunluğun iptal görüşüne katılmadığım, 4234 sayılı Yasa'nın 1. maddesi ile değiştirilen, 3671 sayılı Yasa'nın, 4049 sayılı Yasa ile değişik 2. maddesinin, üçüncü, dördüncü, beşinci ve altıncı fıkraları sırasıyla şöyledir:

"Bu şekilde ilgilendirilenlerden; 24.5.1983 tarihli 2829 sayılı Kanun hükümleri dikkate alınarak gerek 5434 sayılı Kanunun, gerekse 506 ve 1479 sayılı Kanunların genel hükümleri çerçevesinde, aylıklarının bağlaması gereken kurumun hizmet süresi ve diğer şartları taşıyanların T.C. Emekli Sandığı veya Sosyal Sigortalar Kurumu veya Bağ-Kur veya 506 sayılı Kanunun geçici 20 nci maddesine tabi sandıklardan emekli olmaları halinde, T.C. Emekli Sandığında devam eden iştirakçiliklerine son verilerek, emekli aylıkları ilgili sosyal güvenlik kuruluşunca bağlanır.

T.C. Emekli Sandığı dışındaki sosyal güvenlik kuruluşlarınca bağlanacak emekli aylıkları ile aynı hizmet süresine ve aynı öğrenim durumuna sahip emsali Yasama Organı Üyelerine makam tazminatı, ek gösterge ve diğer unsurlar dahil edilerek T.C. Emekli Sandığına bağlanması gereken emekli aylığı tutarı arasındaki fark tazminat olarak, bu Kanunun 5 inci maddesiyle oluşturulan fondan karşılanır. Yasama Organı Üyeliği sona erenler hakkında da yukarıdaki fıkralar uygulanır.

İşbu hükümler; bu kanundan yararlananlardan ölenlerin dul ve yetimleri hakkında da uygulanarak aylık bağlanır.

Makam tazminatı da T.C. Emekli Sandığı iştirakçilerinin yararlanmakta olduğu en yüksek tutarın dörtte üçü üzerinden ödenir. Makam tazminatı ödenmesine ve kesilmesine dair özel hükümler ile bu Kanunun 5 inci maddesine göre ödenecek tazminata ilişkin hükümler saklıdır."

Anayasa'nın 2. maddesinde kurala bağlanan hukuk devleti, insan haklarına saygı gösteren bu hakları koruyarak, adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini zorunlu sayan ve bütün etkinliklerinde hukuka ve Anayasa'ya uyan devlettir. Hukuk devleti ilkesi, devletin tüm organlarının üstünde hukukun mutlak bir egemenliğe sahip olmasını, yasakoyucunun da kendisini her zaman Anayasa ve hukukun temel kuralları ile bağlı saymasını gerektirir.

İptal isteminde, Anayasa'ya aykırılık yönünde dayanılan yasa önünde eşitlik ilkesi de, herkesin her yönünde eşitlik ilkesi de herkesin her yönden aynı kurallara bağlı olacağı anlamına gelmez. Anayasa'nın 10. maddesinde öngörülen eşitlik ilkesiyle, aynı hukuksal durumda olan kişilerin aynı, farklı hukuksal durumda olanların ise değişik kurallara bağlı tutulmasının ayrıcalık oluşturmayacağı kabul edilmiştir.

Çoğunluğun iptal görüşüne katılmadığım, 4234 sayılı Yasa'nın 1. maddesi ile değiştirilen 3671 sayılı Yasa'nın 4049 sayılı Yasa'nın 2. maddesinin üçüncü, dördüncü, beşinci ve altıncı fıkraları kuralları, yasakoyucunun takdir hakkını kullanarak, Anayasa'nın belirtilen kurallarına ve 5434 sayılı Emekli Sandığı Yasası'nın özüne dokunulmadan yapılan düzenlemelerdir.

Burada üzerinde durulması gereken bir husus da dördüncü fıkrada sözü edilen fon kuruluşudur.

3671 sayılı Yasa'nın 4234 sayılı Yasa'nın 1. maddesiyle değişik dördüncü fıkrasında, Yasa'nın değişik 5. maddesindeki fona atıfta bulunmaktadır. 3671 sayılı Yasa'nın 4049 sayılı Yasa ile değişik 5. maddesini değiştiren 4234 sayılı Yasa'nın 2. maddesinde sözü edilen, dayanışma primi kesilmesi ve buna ilişkin bir "fon kurulması"nın iki yönü bulunmaktadır. Birincisi, kimi kıstaslara göre, doğrudan milletvekillerinin aylık ödeneklerinden dayanışma primi kesilmesi ve bununla bir fon oluşturulması; ikincisi ise, fonun nakit durumu Yasa'da belirtilen gerekli ödemeleri karşılayamadığı takdirde, Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesine bu husus için konulacak ödenekten tediye de bulunulması, ya da Devlet bütçesinden fona aktarma yapılmasıdır.

Milletvekillerinin kimi sosyal haklarının sağlanması için, milletvekili ödeneklerinden kesilecek dayanışma primleriyle bir fon kurulmasında Anayasa'nın herhangi bir kuralına aykırılık bulunmamaktadır.

Anayasa'ya aykırılığı tartışılabilir konu, Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesine konulan ödenekten, bu fona aktarma yapılıp yapılamayacağıdır. Ancak bu kuralın, bu davada uygulanacak kural niteliğinde olmadığını düşünüyorum.

Türkiye Büyük Millet Meclisi bütçesinden yapılacak aktarmalardan söz edilmeyen, Yasa'nın değişik 2. maddesinin dördüncü fıkrası ise, davada uygulanacak kural niteliğindedir ve bu fıkranın Anayasa'ya aykırı bir yönü bulunmamaktadır.

Ayrıca iptal konusu diğer fıkralardaki kurallara benzer kimi kurallar, diğer kamu görevlileri emeklileri için de uygulanmaktadır.

Bu nedenlerle, yukarıda belirtilen üçüncü, dördüncü, beşinci ve altıncı fıkraların iptali yönündeki çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

2- 4234 sayılı Yasa'nın 3671 sayılı Yasa'nın 4049 sayılı Yasa ile değişik 5. maddesini değiştiren 2. maddesine yönelik iptal istemi, kuralın, davada uygulanacak kural olmaması nedeniyle reddedilmiş, ancak 2949 sayılı Yasa'nın 29. maddesi uyarınca iptal edilmiştir.

29. maddenin ikinci fıkrasına göre, başvuru, Yasa'nın, yasa hükmünde kararnamenin veya TBMM içtüzüğünün belirli madde veya hükümleri aleyhine yapılmış olupta, bu belirli madde veya hükümlerin iptali, yasanın, yasa hükmünde kararnamenin veya içtüzüğün bazı hükümlerinin veya tamamının uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa, Anayasa Mahkemesi, keyfiyeti gerekçesinde belirtmek koşuluyla, yasanın, yasa hükmünde kararnamenin veya içtüzüğün bahis konusu öteki hükümlerinin veya tümünün iptaline karar verebilir.

29. maddenin ikinci fıkrasının ana koşulu, iptalin, yasanın, yasa hükmünde kararnamenin veya içtüzüğün bazı hükümlerinin veya tamamının uygulanmaması sonucunu doğurmasıdır.

Olayımızda, 3671 sayılı Yasa'nın 4049 sayılı Yasa ile değişik 5. maddesini değiştiren 4234 sayılı Yasa'nın 2. maddesi kuralı, TBMM bütçesinden sağlanacak yardım söz konusu olmadan, başlı başına uygulanabilecek somut kuralları içermektedir. Yasa'nın kimi kurallarının iptali, bu maddeyi de uygulanamaz hale getirmemektedir.

Bu nedenlerle, çoğunluğun 2949 sayılı Yasa'nın 29. maddesinin uygulanmasıyla ilgili görüşüne de katılmıyorum.

Üye

Lütfi F. TUNCEL

DEĞİŞİKOY VE KARŞIOY GEREKÇESİ

3.4.1997 günlü, 4234 sayılı "26.10.1990 Tarih ve 3671 Sayılı Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Geçici Maddeler Eklenmesi Hakkında Kanun"un kimi maddelerinin itiraz yoluyla iptali isteminde bulunulmuştur.

Yasa'nın, 1. maddesiyle değiştirilen 3671 sayılı Yasa'nın 4049 sayılı Yasa ile değişik 2. maddesinin ikinci fıkrası ile 3. maddesiyle eklenen Geçici 6. maddesi, Anayasa'nın 153. maddesine aykırı oldukları gerekçesi ile iptal edilmiştir. Söz konusu ikinci fıkrada, T.C. Emekli Sandığı ile ilgilendirilenlerin emeklilik keseneğine esas aylıklarına T.C. Emekli Sandığı iştirakçilerinin derece ve kademelerine göre yararlanmakta olduğu en yüksek ek gösterge rakamı uygulanmak suretiyle işlem yapılacağı belirtilmiş Geçici 6. maddede ise Yasama Organı Üyeleri ile dışarıdan atanan bakanlarla bunların dul ve yetimlerine çeşitli kanunlara göre bağlanmış bulunan aylık ve sair tazminatlarla bunların diğer özlük, sağlık ve sosyal haklarına ilişkin hakları kazanılmış hak olarak saklı tutulmuş ve ileriye yönelik olarak da devamı sağlanmıştır. Öz yönünden aynı nitelikte olan 3284, 3430, 3671, 3855, 4049 ve 4104 sayılı yasaların ilgili kuralları Anayasa Mahkemesi'nin çeşitli kararlarıyla iptal edilmiştir.

Anayasa'nın 138. maddesinin son fıkrasında "Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez" denilerek genel olarak mahkeme kararlarının bağlayıcılığı ilkesine yer verilmiştir. Anayasa Mahkemesi kararları yönünden bu genel ilke yeterli görülmemiş özel bir düzenleme getirilerek 153. maddenin son fıkrasında "Anayasa Mahkemesi kararları Resmî Gazete'de hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar" denilmiştir. Birçok kararda belirtildiği gibi bu kural, Anayasa Mahkemesi'nin Anayasa'ya aykırı bularak iptal ettiği bir konuda aynı kapsam, içerik ve nitelikte yeni bir yasa çıkarılmamasını zorunlu kılar. Yine aynı kural uyarınca, yasama organının, Anayasa Mahkemesi'nin Anayasa'ya aykırı görerek iptal ettiği bir kuralın aynısını veya değişik ifadelerle benzerini yasalaştırmaması gerekir.

Anayasa Mahkemesi, Yasama Organı Üyeleri ve dışarıdan atanan bakanların emeklilik ve diğer özlük hakları ile sağlık ve sosyal haklarına ilişkin ayrıcalıklı düzenlemeler içeren 3284, 3430, 3671, 3855 ve 4049 sayılı yasaların ilgili kurallarını iptal etmiştir. Bunlardan 3.12.1992 günlü, 3855 sayılı Yasa'nın 6. maddesinin ikinci tümcesi, daha önce verilen iptal kararlarını sonuçsuz bıraktığı bu nedenle de Anayasa'nın 153. maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle 28.12.1994 günlü, E. 1994/59, K. 1994/83 sayılı kararla iptal edilmiştir. İptal gerekçesi beklenmeden, kuralın iptal edildiğinin duyulmasından sonra vakit geçirilmeden aynı kapsam, içerik ve nitelikte yeni bir kuralın yasalaştırılması ve iptal edilen tüm yasa kurallarıyla sağlanmış olan haklara doğdukları andan itibaren geçerlilik tanınması ve itiraz konusu kuralla ilgili başvuru, inceleme aşamasındayken bunun iptal olasılığına karşı aynı hakları güvenceye alan itiraz konusu 3.4.1997 günlü, 4234 sayılı Yasa'nın çıkarılmış olması yalnız Anayasa'nın 153. maddesinin son fıkrasına açık bir aykırılık değil, aynı zamanda yasakoyucunun Anayasa'yı ihlâl iradesinin ve bu konudaki kararlılığının çok belirgin bir göstergesidir.

Bu davranışın hukukun üstünlüğü temeline dayanan hukuk devleti ilkesi ile bağdaştırılması olanaklı değildir. Gerçekten Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan yasaların üstünde yasakoyucunun da uyması gereken Anayasa ve temel hukuk değerlerinin bulunduğu bilincinde olan yargısal denetime açık, yargı kararlarına saygılı, bu kararların uygulanması için çaba harcayan, devlettir. Bu nedenle, hukuk devleti, kanun devleti ya da Anayasal devletten daha geniş ve kapsamlı

değerler bütününi ifade eder. Hukuk devletinde yasakoyucunun, yalnız yasaların Anayasa'ya uygunluğunu sağlaması yetmez; Anayasa'nın da, insanlığın ortak değerleri haline gelmiş ve tüm uygar ülkelerce benimsenmiş hukukun genel ilkelerine uygunluğunu sağlaması gerekir. Çünkü devletin temel yapısını oluşturan Anayasa üstün hukuk değerleriyle donatılıp adil bir hukuk düzeni kurulmasına elverişli hale getirilmedikçe bu çerçevede çıkarılan yasaların Anayasa'ya uygunluğu kabul edilse bile hukuka uygunlukları tartışılır. Bu nedenle, yasalarla, Anayasa ve hukukun temel değerleri arasında uyum sağlayamayan bir devlet gerçek anlamıyla hukuk devleti olamaz. Böyle algılandığında da bir hukuk devletinde, Anayasa'nın üstünlüğünü gerçekleştirmekle yükümlü Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen bir yasanın aynı içerikle yeniden yasalaştırılması düşünülemez.

Anayasa Mahkemesi kararlarının bir yasama tasarrufu ile geçersiz kılınmasının bir diğer sonucu da bunun açık bir fonksiyon gasbına yol açmasıdır. Bu durum, "Kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medenî bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu" görüşünün benimsendiği Anayasa'nın Başlangıç'ında dile getirilen erkler ayrılığı ilkesine de açık bir aykırılık oluşturmaktadır.

Ayrıca, Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilen kuralların yeniden yasalaştırılması yasama yetkisinin kötüye kullanılması anlamına gelir.

Anayasa hukuku alanında Anayasa'yı ihlâl iradesi ve fonksiyon gasbının bir yasama işleminin yetki ögesinde ağır ve açık bir sakatlık oluşturduğunda duraksamaya yer yoktur. Bu durumun yaptırımı ise söz konusu yasama işleminin "iptal" edilmesi değil "yok" hükmünde sayılmasıdır. Bu nedenle, 4234 sayılı Yasa'nın; 1. maddesiyle değiştirilen 3671 sayılı Yasa'nın 4049 sayılı Yasa ile değişik 2. maddesinin ikinci fıkrası ile 3. maddesiyle eklenen Geçici 6. maddesinin yok hükmünde olduğuna karar verilmesi gerektiği düşüncesiyle bu kuralların iptali yolundaki çoğunluk görüşüne gerekçe yönünden katılmıyorum.

Öte yandan, Yasa'nın 2. maddesiyle birinci ve ikinci fıkraları değiştirilen 3671 sayılı Yasa'nın 4049 sayılı Yasa ile değişik 5. maddesinin, iptal edilen kurallar nedeniyle uygulanma olanağı kalmadığı gerekçesiyle iptaline karar verilmiştir. Oysa, 3671 sayılı Yasa'nın kimi kurallarıyla 5. maddeye göndermede bulunulmuştur. Bu durumda söz konusu kural 2949 sayılı Yasa'nın 29. maddesi uyarınca uygulanma olanağını yitirmedikinden iptal edilmemesi gerekmektedir.

Yasa'nın iptal edilen kuralları nedeniyle doğacak boşluk bu konudaki genel kurallar uygulanarak doldurulabileceğinden Anayasa'nın 153., 2949 sayılı Yasa'nın 53. maddesi uyarınca süre verilmesine de gerek bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

KARŞIOY GEREKÇESİ

4234 sayılı Yasa'nın 2. maddesi ile değıştirilen 3671 sayılı Yasa'nın değışik 5. maddesi iptal edilen kurallar nedeniyle uygulama olanağı kalmadığı gerekçesiyle iptal edilmiştir. Ancak, Yasa'nın kimi maddeleriyle 5. maddeye göndermede bulunulmuş olup, sözkonusu kuralın 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesi uyarınca uygulama olanağını yitirmemesi nedeniyle iptali yerinde değildir.

Bu durumda 5. maddenin iptali yolundaki çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Üye

Rüştü SÖNMEZ