

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı : 2009/57
Karar Sayısı : 2011/33
Karar Günü : 3.2.2011
R.G. Tarih-Sayı : 14.04.2011-27905

İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN: Danıştay Onbirinci Dairesi

İTİRAZIN KONUSU: 26.10.1990 günlü, 3671 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin Ödenek, Yolluk ve Emekliliklerine Dair Kanun'un 6. maddesinin üçüncü cümlesinde yer alan "*ve çeşitli sebeplerle genel seçimin yenilenmesi*" ibaresinin, Anayasa'nın Başlangıcı ile 2., 10. ve 55. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

I- OLAY

22.7.2007 tarihinde yapılan Türkiye Büyük Millet Meclisi genel seçimlerinden bir hafta önce Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerine üç aylık ödenek ve yolluk ödenmesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada, itiraz konusu kuralın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Danıştay Onbirinci Dairesi iptali için başvurmuştur.

III- YASA METİNLERİ

A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı

3671 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin Ödenek, Yolluk ve Emekliliklerine Dair Kanun'un itiraz konusu ibareyi de içeren 6. maddesi şöyledir:

' Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri bu sıfatı iktisap ettikleri aydan itibaren, bu Kanunda belirtilen ödeneklere ve yolluklara hak kazanırlar. Herhangi bir nedenle Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sıfatı kalkanların istihkakları, bu sıfatın kalktığı ayı takip eden aybaşından itibaren verilmez. Ancak, ölüm ve çeşitli sebeplerle genel seçimin yenilenmesi halinde önceden aldıkları üç aylık ödenek ve yolluklar geri alınmaz. Aylık ödenek ve yollukların üç aylığı peşin olarak ve çekle ödenir.'

B- Dayanılan ve İlgili Görülen Anayasa Kuralları

Başvuru kararında Anayasa'nın Başlangıcı ile 2., 10. ve 55. maddelerine dayanılmış, 86. maddesi ise ilgili görülmüştür.

IV- İLK İNCELEME

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi uyarınca, Haşim KILIÇ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Sacit ADALI, Fulya KANTARCIÖĞLU, Mehmet ERTEN, Cafer ŞAT, A. Necmi ÖZLER, Serdar ÖZGÜLDÜR, Şevket APALAK, Serruh KALELİ ve Zehra Ayla

PERKTAŞ'ın katılmalarıyla 9.9.2009 günü yapılan ilk inceleme toplantısında, dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V- ESASIN İNCELENMESİ

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

Başvuru kararında, Anayasa'nın 55. maddesinde ücretin emeğin karşılığı olduğu kuralı ile Devletin çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alacağı kuralının yer aldığı, Devletin temel organları içerisinde sayılan yasama, yürütme ve yargı erkinde atama ve seçilme yoluyla göreve gelenlerin ortak amacının kamu yararı olduğunun kuşkusuz olduğu, fiilen çalışma karşılığı ödenecek aylık ve ödeneklerin miktarı ile ödenme şeklinin yasalarla düzenlendiği ve ilke olarak kamu görevlilerine peşin ödeme yapıldığı, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 164. maddesinde memurlara aylıklarının peşin olarak ödeneceği ve emekliye ayrılma ile ölüm hallerinde o aya ilişkin peşin ödenen aylıkların geri alınmayacağı hükmünün bulunduğu, 926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu'nun 145. maddesi ile 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu'nun 108. maddesinde de aynı hükme yer verildiği, ölüm ve emekliye ayrılma halleri dışında her ne suretle olursa olsun peşin ödenen aylıkların ilgililerden tahsil edildiği, TBMM üyeliği sıfatının seçim yoluyla kazanıldığı, seçimlerin yenilenmesi kararı alındıktan sonra ödenen üç aylık ödenek ve yollukların seçimlerden sonra TBMM üyeliği sıfatı sona erenlerden geri alınmasını engelleyen itiraz konusu kuralın Anayasa'nın Başlangıç bölümüne ve 2., 10. ve 55. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 29. maddesine göre, Anayasa Mahkemesi yasaların, kanun hükmünde kararnamelerin ve TBMM İçtüzüğü'nün Anayasa'ya aykırılığı konusunda ilgililer tarafından ileri sürülen gerekçelere dayanmak zorunda değildir. İstemle bağlı kalmak koşuluyla başka gerekçe ile de Anayasa'ya aykırılık incelemesi yapabileceğinden, iptali istenen kuralla ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 86. maddesi yönünden de inceleme yapılmıştır.

3671 sayılı Yasa'nın 6. maddesinde, aylık ödenek ve yollukların üç aylığının peşin olarak ve çekle ödeneceği, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin bu sıfatı iktisap ettikleri aydan itibaren bu ödenek ve yolluklara hak kazanacakları ve bu sıfatı herhangi bir nedenle kalkanların istihkaklarının bu sıfatın kalktığı ayı takip eden aybaşından itibaren verilmeyeceği, ancak ölüm halinde ve itiraz konusu ibareyi oluşturan 'çeşitli sebeplerle genel seçimin yenilenmesi' halinde önceden ödenen üç aylık ödenek ve yollukların geri alınmayacağı belirtilmiştir.

Anayasa'nın 'Ücrette adalet sağlanması' başlıklı 55. maddesinde *'Ücret emeğin karşılığıdır. Devlet, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alır. Asgarî ücretin tespitinde çalışanların geçim şartları ile ülkenin ekonomik durumu da gözönünde bulundurulur.'* denilmektedir. Anayasa'nın 55. maddesi, emeğin karşılıksız bırakılmamasını ve emeğin karşılığının ücret olarak verilmesini amaçlamaktadır.

Anayasa'nın 'Ödenek ve yolluklar' başlıklı 86. maddesinde de *'Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin ödenek, yolluk ve emeklilik işlemleri kanunla düzenlenir. Ödenğin aylık*

tutarı en yüksek Devlet memurunun almakta olduğu miktarı, yolluk da ödenek miktarının yarısını aşamaz. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri ile bunların emeklileri T.C. Emekli Sandığı ile ilgilendirilirler ve üyeliği sona erenlerin istekleri halinde ilgileri devam eder. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerine ödenecek ödenek ve yolluklar, kendilerine T.C.Emekli Sandığı tarafından bağlanan emekli aylığı ve benzeri ödemelerin kesilmesini gerektirmez. Ödenek ve yollukların en çok üç aylığı önceden ödenebilir.' hükmü yer almaktadır.

Anayasa'nın 86. maddesi ile ödenek ve yolluklar konusunda yasa koyucuya tanınan takdir yetkisi, 26.10.1990 günlü, 3671 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin Ödenek, Yolluk ve Emekliliklerine Dair Kanun'la ödenek ve yollukların üç aylığının peşin olarak ödenmesi yönünde kullanılmış, ölüm ve çeşitli sebeplerle genel seçimin yenilenmesi halinde önceden ödenen üç aylık ödenek ve yollukların ise geri alınmayacağı kabul edilmiştir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin ödenek ve yolluklarının üç aylığının peşin olarak ödenmesinin öngörülmesi, yasa koyucu tarafından ödenek ve yolluklar bakımından üçer aylık dönemlerin esas alındığını göstermektedir. Bir başka deyişle Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerine ödeme yapılan her bir dönem, üç aylık bir süreyi kapsamakta ve bu süre bir bütünlük arz etmektedir. Bu çerçevede, üç aylık bir döneme ilişkin olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerine yapılan ödemenin genel seçimin yenilenmesi halinde geri alınmaması, yasa koyucunun bu konudaki takdirini yansıtmakta olup, emeğin karşılıksız bırakılmamasını amaçlayan Anayasa'nın 55. maddesine aykırı bulunmamaktadır.

Anayasa'nın 2. maddesinde Türkiye Cumhuriyeti'nin bir hukuk Devleti olduğu belirtilmiş, 10. maddesinde de herkesin dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşit olduğu, hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamayacağı, Devlet organları ile idare makamlarının bütün işlemlerinde yasa önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorunda oldukları ifade edilmiştir.

Anayasanın 10. maddesinde öngörülen 'yasa önünde eşitlik ilkesi', hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile eylemli değil, hukuksal eşitlik öngörülmüştür. Eşitlik ilkesinin amacı, aynı durumda bulunanlar 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. Durumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve uygulamaları gerektirebilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara bağlı tutulursa Anayasa'da öngörülen eşitlik ilkesi zedelenmez.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin geniş anlamda kamu görevlisi olarak kabul edilebilmesi mümkün olmakla birlikte statülerinin ve görevlerinin özellikleri dolayısıyla diğer kamu görevlilerinden farklı bir hukuki konumda bulundukları kuşkusuzdur. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği statüsünün kazanılması ve kaybedilmesi, yasama dokunulmazlığı, çalışma düzeni ve mali haklar gibi birçok konuda Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, kendilerine özgü hukuki konumlarına bağlı olarak farklı kurallara tâbi tutulabilirler. Bu nedenle ödenek ve yollukları Anayasa'da özel olarak düzenlenen Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin bu yönden diğer kamu görevlilerinden farklı kurallara tabi tutulmasında 'yasa önünde eşitlik ilkesi'ne aykırılık bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, itiraz konusu kural Anayasa'nın 2., 10., 55. ve 86. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Fulya KANTARCIOĞLU, Ahmet AKYALÇIN, Fettah OTO, Serruh KALELİ, Zehra Ayla PERKTAŞ, Recep KÖMÜRCÜ, Alparslan ALTAN ve Erdal TERCAN bu görüşe katılmamıştır.

İtiraz konusu kuralın Anayasa'nın Başlangıcı ile ilgisi görülmemiştir.

VI- SONUÇ

1- 7.5.2010 günlü, 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun uyarınca, 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun ile ilgili gerekli düzenlemeler yapılmadan, Mahkeme'nin çalışıp çalışamayacağına ilişkin ön meselenin incelenmesi sonucunda; Mahkeme'nin çalışmasına bir engel bulunmadığına, Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, Fettah OTO, Zehra Ayla PERKTAŞ ile Celal Mümtaz AKINCI'nın, gerekçesi 2010/68 esas sayılı dosyada belirtilen karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2- 26.10.1990 günlü, 3671 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin Ödenek, Yolluk ve Emekliliklerine Dair Kanun'un 6. maddesinin üçüncü cümlesinde yer alan " ve çeşitli sebeplerle genel seçimin yenilenmesi " ibaresinin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Fulya KANTARCIOĞLU, Ahmet AKYALÇIN, Fettah OTO, Serruh KALELİ, Zehra Ayla PERKTAŞ, Recep KÖMÜRCÜ, Alparslan ALTAN ile Erdal TERCAN'ın karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

3.2.2011 gününde karar verildi.

Başkan	Başkanvekili	Üye
Haşim KILIÇ	Osman Alifeyyaz PAKSÜT	Fulya KANTARCIOĞLU
Üye	Üye	Üye
Ahmet AKYALÇIN	Mehmet ERTEN	Fettah OTO
Üye	Üye	Üye
Serdar ÖZGÜLDÜR	Serruh KALELİ	Zehra Ayla PERKTAŞ

Üye	Üye	Üye
Recep KÖMÜRCÜ	Alparslan ALTAN	Burhan ÜSTÜN
Üye	Üye	Üye
Engin YILDIRIM	Nuri NECİPOĞLU	Hicabi DURSUN
Üye	Üye	
Celal Mümtaz AKINCI	Erdal TERCAN	

KARŞIOY GEREKÇESİ

Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin Ödenek, Yolluk ve Emekliliklerine Dair Kanun'un 6. maddesinde, *'Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri bu sıfatı iktisap ettikleri aydan itibaren, bu Kanunda belirtilen ödenek ve yolluklara hak kazanırlar. Herhangi bir nedenle Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği sıfatı kalkanların istihkakları, bu sıfatın kalktığı ayı takip eden aybaşından itibaren verilmez. Ancak, ölüm ve çeşitli sebeplerle genel seçimin yenilenmesi halinde önceden aldıkları üç aylık ödenek ve yolluklar geri alınmaz. Aylık, ödenek ve yollukların üç aylığı peşin olarak çekle ödenir'* denilmiş, itiraz başvurusunda bulunan Danıştay Onbirinci Daire tarafından bu kuralın *'ve çeşitli sebeplerle genel seçimin yenilenmesi'* bölümünün, böyle bir durumda, TBMM üyelerinin önceden aldıkları üç aylık ödenek ve yolluklarının geri alınmamasının, Anayasa'ya aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istenmiştir.

Anayasa'nın ödenek ve yolluklara ilişkin 86. maddesinin, 2.11.2001 günlü 4720 sayılı Yasa ile değiştirilmeden önceki birinci fıkrası, *'Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin ödenek ve yollukları kanunla düzenlenir. Ödenğin aylık tutarı en yüksek Devlet memurunun almakta olduğu miktarı, yolluk da ödenek miktarının yarısını aşamaz'* biçimindeyken, değişiklikten sonra *'Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin ödenek yolluk ve emeklilik işlemleri kanunla düzenlenir. Ödenğin aylık tutarı, en yüksek Devlet memurunun*

almakta olduğu miktarı, yolluk da ödenek miktarının yarısını aşamaz. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri ile bunların emeklileri T.C. Emekli Sandığı ile ilgilendirilirler ve üyeliği sona erenlerin istekleri halinde ilgileri devam eder' şeklini almış, böylece TBMM üyelerinin yalnız ödenek ve yollukları değil emeklilik hakları da Anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. Bu değişikliğin nedeni ise TBMM üyeleri ile ilgili olarak T.C. Emekli Sandığı'nın öbür iştirakçilerine göre farklı düzenlemeler getiren dokuz yasanın (25.2.1966 günlü, 751 sayılı; 8.7.1971 günlü ve 1425 sayılı; 25.12.1979 günlü, 2254 sayılı; 7.5.1986 günlü, 3284 sayılı; 21.4.1988 günlü, 3430 sayılı; 26.10.1990 günlü, 3671 sayılı; 3.12.1992 günlü, 3855 sayılı; 24.11.1994 günlü, 4049 sayılı; 4.4.1995 günlü 4104 sayılı) konuya ilişkin kurallarının, söz konusu kişilerin, öteki iştirakçilerin hiçbirisi için tanınmayan bazı imtiyazlarla donatılmalarının eşitsizlik ve adaletsizliğe yol açtığı gerekçesiyle Anayasa'nın 'eşitlik' ilkesine aykırı bulunarak Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiş olmasıdır.

Anayasa Mahkemesi'nin pek çok kararında belirtildiği gibi, Anayasa'nın 2. maddesinde Cumhuriyetin nitelikleri arasında sayılan hukuk devleti ilkesinin gereği olarak yasa koyucu, sadece Anayasa ve yasalara değil, onların da üstünde bulunan ve zaman içinde evrensel bir özellik kazanıp, çağdaş demokrasilerde ortak değerler olarak kabul gören hukukun genel ilkelerine de uymakla yükümlüdür. Bu nedenle bir kuralın, Anayasa Mahkemesi tarafından verilen iptal kararının etkisiz kılınması amacıyla Anayasa'ya taşınması, o kuralın Anayasal meşruiyetini sağlasa da 'eşitlik' gibi hukukun genel ilkeleri arasında yer alan bir ilkeye aykırılığını ortadan kaldıramaz. Bunun sonucu olarak da her alanda eşitlik temelinde, adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdürmekle yükümlü olan hukuk devletinin varlığından söz edilemez.

Anayasa'nın 10. maddesinde herkesin dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşit olduğu, hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamayacağı, Devlet organları ve idare makamlarının bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorunda oldukları, 55. maddesinde de ücretin emeğin karşılığı olduğu belirtilmiştir. 55. maddenin gerekçesinde ise **'Bu madde, bütün çalışanlara, çalışmalarının karşılığı olarak ödenecek olan ücret, aylık ikramiyeler ve sosyal yardımların belli esasa dayandırılmasını öngörmektedir. Bu esaslardan ilki, ücret, aylık, ikramiye ve sosyal yardımlar ancak 'fiilen çalışma' karşılığı ödenecektir, bunun için de iş süreleri, işin verimi ve değeri ve niteliği dikkate alınacaktır. İkinci esas, kamu kesiminde çalışanlar ile özel kesimde çalışanlar arasında ister işçi, ister memur olsunlar ücret, aylık, ikramiye ve sosyal yardımlar bakımından hakkaniyet ve denge sağlamasıdır. Amaçlanan fiilen çalışılmadan çalışmada geçmeyen süreler için ödeme yapılmamasıdır.'** Milletvekillerinin aldıkları ödenek ve yollukların da bu madde ve gerekçesinde belirtilen ücret kapsamında bulunduğu ve fiilen çalışmalarının karşılığı olduğu açıktır. Buna göre, TBMM üyeliği sıfatının sona ermesinden sonra çalışılmayan bir süreye ait mali hakların, ödenmemesi, ödenmiş ise geri alınması gerekir. Anayasa'da milletvekilleri için getirilen farklı düzenlemelerin amacının, onlara eşitlik ilkesini ihlâl edecek biçimde ayrıcalık ve imtiyaz tanınması değil, ulusu temsil etme görevlerinin gereği gibi yerine getirilmesi olduğunda duraksamaya yer yoktur. Bu durumda, milletvekilliği sıfatı sona erenlerin, bu görevle ilişkilerinin kesilmesine karşın, önceden aldıkları üç aylık ödenek ve yolluklarının geri alınmamasının, Anayasal meşruiyeti bulunmadığı gibi hak, adalet ve eşitlik bağlamında hukukun genel ilkeleriyle de bağdaşır bir yönü bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle TBMM üyelerine fiilen çalışmadıkları dönem için yapılan ve onların diğer çalışanların sahip olmadıkları bir ayrıcalık ve imtiyazdan yararlanmalarına yol açan ödemelerin kaynağını oluşturan ve Anayasa'nın 2., 10. ve 55. maddelerine aykırı olduğu

sonucuna varılan itiraz konusu kuralın iptali gerektiği düşüncesiyle çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Üye	Üye	Üye
Fulya KANTARCIOĞLU	Fettah OTO	Zehra Ayla PERKTAŞ

KARŞI OY

Anayasa'nın 'Ödenek ve Yolluklar' başlıklı 86. maddesinde, TBMM üyelerinin ödenek ve yolluklarının üst sınırları belirtilmek suretiyle kanunla düzenleneceği ve en çok üç aylığının önceden ödenebileceği kurala bağlanmıştır.

Genel olarak bir iş için ayrılan belirli bir parayı ve tahsisatı ifade eden 'ödenek' kavramı kamu personeli hukuku yönünden, devlet personel sisteminde kimi kamu görevlilerine, görevin niteliğine bağlı olarak her ay brüt aylıklarının ya da en yüksek devlet memuru aylığının belli bir oranında aylıkları dışında ödenen para olarak tanımlanmaktadır.

Milletvekilleri, seçilmeleri, görev ve yetkileri, yasama sorumsuzluğu ve dokunulmazlıkları gibi Anayasa'da yer alan özel kurallara tâbi olan ve geniş anlamda kamu görevlisi olarak nitelendirilebilecek kişilerdir.

Bir kamu görevlisinin, görevini ifa için sürekli veya geçici olarak görev yerlerinden ayrılmaları halinde kendilerine ödenen yol giderleri ve gündelikler 'yolluk' olarak adlandırılmaktadır.

İtiraz konusu kuralda, ödenek ve yolluklarını üç aylık peşin olarak alan TBMM üyelerinin ölüm ve çeşitli sebeplerle genel seçimin yenilenmesi halinde önceden aldıkları üç aylık ödenek ve yollukların geri alınamayacağı düzenlenmiştir.

Milletvekilleriine ödenen ödenek ve yolluklar, milletvekillerinin mali hakları kapsamında yer almakta olup bu hakların milletvekilliği statüsünden kaynaklandığı, bu statünün devamı süresince söz konusu ödenek ve yolluklara hak kazanılmış olacağı kuşkusuzdur.

Anayasa'nın 55. maddesinde, ücretin emeğin karşılığı olduğu açıkça belirtilmiştir. Ücretin emeğin karşılığı olması ve fiilen çalışma karşılığı ödenmesi hususları gözetildiğinde TBMM statüsünün sona ermesinden sonra, bu statüye bağlı bir çalışma ve emekten söz edilemeyeceği gibi, bulunulmayan bir statüye ve çalışılmayan bir süreye ait mali haktan da bahsedilemez. Önceden ödenmiş de olsa, ödemeye esas olan statünün kaybindan sonraki aylar

için bu statüye bağlı olarak yapılan ödemelerin Anayasa'da öngörülen emeğin karşılığı olduğundan söz edilemez.

Öte yandan, yasaların adil kurallar içermesi ve hakkaniyet ölçütlerini gözetmesi Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti olmanın bir gereğidir. Yasa koyucunun hukuki düzenlemelerde kendisine tanınan takdir yetkisini anayasal sınırlar içinde adalet ve hakkaniyet ölçütlerini göz önünde tutarak kullanması gerekir. Bu nedenle çeşitli sebeplerle genel seçimin yenilenmesi halinde milletvekillerinin önceden aldıkları üç aylık ödenek ve yollukların geri alınamayacağını öngören itiraz konusu kuralın hukuk devleti ilkesine açıkça aykırılık oluşturur.

Açıklanan nedenlerle Anayasa'nın 2. ve 55. maddesine aykırı olan itiraz konusu kuralın iptaline karar verilmesi gerekirken aksi yönde oluşan çoğunluk görüşüne katılmıyoruz.

Üye

Ahmet AKYALÇIN

Üye

Serruh KALELİ

KARŞI OY

Danıştay Onbirinci Dairesi itiraz başvurusunda; 've çeşitli sebeplerle genel seçimin yenilenmesi' halinde TBMM üyelerinin önceden aldıkları üç aylık ödenek ve yollukların geri alınmamasını, Anayasa'ya aykırı bularak iptalini istemiştir.

Anayasa'nın 55. maddesinde ücretin emeğin karşılığı olduğu belirtilmiştir.

Anayasa'nın 86. maddesi, TBMM üyelerinin ödenek, yolluk ve emeklilik işlemleri kanunla düzenlenir.

Milletvekillerine tanınan bu mali haklar milletvekilliği statüsünden dolayıdır. Statünün kaybından sonraki aylar için bu statüye göre verilen ödemelerin iadesi gerekir.

Çağdaş demokratik rejimlerin temel ilkelerinden biri olan 'hukuk devleti' Anayasa'nın 2. maddesinde 'Cumhuriyetin nitelikleri' arasında sayılmıştır.

Gerek 1961 (m, 2) gerekse 1982 (m, 2) Anayasaları Cumhuriyetin niteliklerini açıklarken Türkiye Cumhuriyetinin bir 'Hukuk Devleti' olduğunu belirtiyorlar. Hukuka bağlı bir devlete, egemenliğin kullanılması da hukuk çerçevesi içindedir.

Anayasa madde 10'da 'Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefî inanç, din mezhep vb. sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir' denilerek eşitlik ilkesi kabul edilmiştir.

Açıklanan nedenlerle itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 2, 10 ve 55. maddelerine aykırı olduğu ve iptali gerektiği düşüncesiyle çoğunluk kararına katılmıyorum.

Üye

Recep KÖMÜRCÜ

KARŞIOY GEREKÇESİ

İtiraz konusu kural, ödenek ve yolluklarını üç aylık peşin olarak alan TBMM üyelerinin çeşitli sebeplerle genel seçimin yenilenmesi halinde önceden aldıkları üç aylık ödenek ve yollukların geri alınamayacağını düzenlemektedir.

Anayasa'nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin bir hukuk Devleti olduğu belirtilmiştir. Hukuk devleti, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve yasalarla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık, Anayasa'nın ve yasaların üstünde yasakoyucunun da bozamayacağı temel hukuk ilkeleri bulunduğu bilincinde olan devlettir.

Milletvekilleriine ödenen ödenek ve yolluklar, milletvekillerinin mali hakları kapsamında yer almaktadır ve milletvekilliği statüsünden kaynaklanmaktadır. Bir başka deyişle bu statünün devamı süresince söz konusu ödenek ve yolluklara hak kazanılmış olmaktadır. Bu nedenle ödenek ve yollukları, milletvekilliği statüsüne bağlı mali haklar olarak nitelendirmek de mümkündür. Ödenek ve yollukların hak edilmesi, milletvekili statüsünde bulunulmasına bağlı olduğundan, bu statünün sona ermesinden sonra bu statüye bağlı bir ödeme yapılması olanaklı değildir. Bu anlamda yapılan ödemenin tarihinin de bir önemi bulunmamaktadır. İlgiliye milletvekili iken ödeme yapılmış olsa dahi ödeme konusu mali hakların milletvekili statüsünün kalktığı tarihten sonraki aylara ait olması halinde, söz konusu statünün kaybı ile birlikte önceden yapılan ödemenin dayanağı ortadan kalkmış olmaktadır. Hukuki dayanağının ortadan kalkması ise ilgililerin hak etmedikleri ödenek ve yollukların iadesini gerektirir.

Anayasa'nın 'Ücrette adalet sağlanması' başlıklı 55. maddesi şöyledir: *'Ücret emeğin karşılığıdır.*

Devlet, çalışanların yaptıkları işe uygun adaletli bir ücret elde etmeleri ve diğer sosyal yardımlardan yararlanmaları için gerekli tedbirleri alır.

Asgarî ücretin tespitinde çalışanların geçim şartları ile ülkenin ekonomik durumu da gözönünde bulundurulur.'

Anayasa'nın 55. maddesinin asıl olarak kamu ve özel kesim çalışanlarına yönelik olması, 'ücretin, emeğin karşılığı' olduğu yolundaki genel kuralın milletvekilleri yönünden de geçerli olmasına bir engel oluşturmamaktadır. Anayasa'nın 55. maddesinin '*Ücret ve aylık, emeğin karşılığıdır*' şeklinde Danışma Meclisi'nden geçen ilk halinde yer alan 've aylık,' ibaresinin Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu'nca madde metninden çıkarılmasına gerekçe olarak gösterilen, her türlü ödemenin ücret kapsamına girdiği hususu da bu yaklaşımın doğruluğunu teyit etmektedir: "*bu fıkranın içeriği yönünden 'ücret' sözcüğü içinde, çalışma ve emek karşılığı olan aylık gibi her türlü ödemeler de öngörüldüğünden, birinci fıkrada yer alan 've aylık' sözcükleri metinden çıkarılmıştır.*"

55. maddenin gerekçesinde de şu hususlar belirtilmiştir: '*Bu madde, bütün çalışanlara, çalışmalarının karşılığı olarak ödenecek olan ücret, aylık ikramiyeler ve sosyal yardımların belli esasa dayandırılmasını öngörmektedir.*

Bu esaslardan ilki, ücret, aylık, ikramiye ve sosyal yardımlar ancak 'fiilen çalışma' karşılığı ödenecektir, bunun için de iş süreleri, işin verimi ve değeri ve niteliği dikkate alınacaktır.

İkinci esas, kamu kesiminde çalışanlar ile özel kesimde çalışanlar arasında ister işçi, ister memur olsunlar ücret, aylık, ikramiye ve sosyal yardımlar bakımından hakkaniyet ve denge sağlamasıdır.

Amaçlanan fiilen çalışılmadan çalışmada geçmeyen süreler için ödeme yapılmamasıdır. Bunu sağlayacak sistemin usul tesis edileceği kanunda gösterilecektir"

Milletvekillerine ödenen ödenek ve yolluklar da bu anlamda ücret kapsamına girmektedir.

Ücretin emeğin karşılığı olması ve fiilen çalışma karşılığı ödenmesi hususları dikkate alındığında TBMM statüsünün sona ermesinden sonra, bu statüye bağlı bir çalışma ve emekten söz edilemeyeceğinden, bulunulmayan bir statüye ve çalışılmayan bir süreye ait mali haktan bahsedilemeyecektir. Bu nedenle, önceden ödenmiş de olsa, ödemeye esas olan statünün kaybindan sonraki aylar için bu statüye bağlı olarak yapılan ödemelerin iadesi gerekir.

Çeşitli sebeplerle genel seçimin yenilenmesi halinde milletvekillerinin önceden aldıkları üç aylık ödenek ve yollukların geri alınmayacağı yolundaki itiraz konusu kural, milletvekillerinin bu statülerinin sona ermesinden sonraki aylara ilişkin ödenek ve yollukları da kapsayabilecek nitelikte olduğundan, milletvekili olarak çalışmadıkları aylar için herhangi bir emeklerinden ve bu emeklerinin karşılığı bir ücretten söz edilebilmesi olanaklı değildir.

Anayasa'nın 10. maddesinde de herkesin dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşit olduğu, hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınamayacağı, Devlet organları ve idare makamlarının bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorunda oldukları belirtilmiştir.

TBMM üyelerinin yaptıkları görevin önemi, ödenek ve yolluklarının farklı bir düzenlemeye tabi tutulmasını haklı kılmakta ise de bu görev sonrasında kendilerine ayrıcalık tanınması kabul edilmemektedir. TBMM üyelerine ayrıcalıklı uygulamanın tipik örneğini oluşturan emeklilik yönünden farklı kurallara tabi tutulmalarına ilişkin yasal düzenlemeler hakkında daha önce Anayasa Mahkemesi'nce verilen iptal kararlarının gerekçesini de bu husus oluşturmaktadır.

Milletvekilliği hizmeti ve sıfatı son bulmuş kişilerin, artık farklı bir statü içinde değerlendirilebilmelerine olanak bulunmamaktadır.

Milletvekilliği görevinin yerine getirilmesine ilişkin olmayan ve fakat TBMM üyelerinin imtiyazlı bir durumdan yararlanmaları sonucunu doğuracak şekilde ve diğer çalışanlardan farklı olarak, çalışmadıkları aylara ilişkin ödenek ve yolluk almalarını sağlayan itiraz konusu kural Anayasanın 10. maddesine aykırı bulunmaktadır.

Anayasa Mahkemesi'nin önceki kararlarında da milletvekilleri yönünden bu statüleri sona erdikten sonraki dönemler için getirilecek ayrıcalık niteliğindeki düzenlemeler Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edilmişlerdir. Belirtilen kararlarda dayandırılan gerekçelerden itiraz konusu kural yönünden ayrılmasını gerektiren bir durum da bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 2., 10. ve 55. maddelerine aykırı olduğu ve iptali gerektiği düşüncesiyle çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Üye

Alparslan ALTAN

MUHALEFET ŞERHİ

22.07.2007 tarihinde yapılacak genel seçim öncesinde, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerine 15.07.2007 tarihinde üç aylık dönem için peşin olarak ödenek ve yolluk ödemesi yapılmış, bu işlemin iptali talebiyle dava açılmış ve davaya bakan mahkeme, 3671 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin Ödenek, Yolluk ve Emekliliklerine Dair Kanun'un 6. maddesini olaya uygulanacak kural olarak belirlemiş; ancak bu kuralın üçüncü cümlesinde yer alan ". ve çeşitli sebeplerle genel seçimin yenilenmesi " ibaresini, Anayasa'nın 2.,10. ve 55. maddelerine aykırı bularak, iptali talebiyle başvurmuştur.

İptali talep edilen ibarenin de yer aldığı 3671 sayılı Kanun'un 6. maddesi şu şekildedir: *'Madde 6 - Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri bu sıfatı iktisap ettikleri aydan itibaren, bu Kanunda belirtilen ödenek ve yolluklara hak kazanırlar. Herhangi bir nedenle*

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği sıfatı kalkanların istihkakları, bu sıfatın kalktığı ayı takip eden aybaşından itibaren verilmez. Ancak, ölüm ve çeşitli sebeplerle genel seçimin yenilenmesi halinde önceden aldıkları üç aylık ödenek ve yolluklar geri alınmaz. Aylık ödenek ve yollukların üç aylığı peşin olarak ve çekle ödenir.'

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin, ödenekleri ve yollukları Anayasa'nın 86. maddesinde düzenlenmiş ve şu hükme yer verilmiştir: **'MADDE 86- Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin ödenek, yolluk ve emeklilik işlemleri kanunla düzenlenir'.**

Ödenek ve yollukların en çok üç aylığı önceden ödenebilir.'

Anayasada yer alan bu hükmün gereği olarak milletvekillerinin ödenek, yolluk ve emeklilik işlemlerini düzenlemek amacıyla 3671 sayılı Kanun kabul edilmiştir. Söz konusu Kanun'un 6. maddesinde de, milletvekillerinin ödenek ve yolluklarını ne zaman almaya hak kazanacakları, ödenmesi ve yapılan ödemelerin hangi hallerde geri alınmayacağı düzenlenmiştir. Bu kapsamda, çeşitli sebeplerle genel seçimin yenilenmesi halinde de ödenen üç aylık ödenek ve yollukların geri alınmayacağı öngörülmüştür.

Anayasa m.2'de düzenlenen hukuk devleti ilkesi, temel hak ve özgürlüklere dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup, güçlendiren, her alanda eşitliği gözeten, adaletli bir hukuk düzeni kurup sürdürmekle kendisini görevli sayan, hukuk güvenliğini sağlayan, Anayasa ve temel hukuk kurallarıyla kendini bağlı sayan, işlem ve eylemleri bağımsız yargı denetimine bağlı olan devlet olarak kabul edilmektedir.

Anayasa m.10'da 'Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir' denilerek eşitlik ilkesi kabul edilmiştir.

Anayasa'nın ücrete ilişkin 55. maddesinde ise 'ücret emeğin karşılığıdır' denilmiştir. Ücrete ilişkin bu madde, bir yönüyle verilen emek karşılığında bir ücret ödenmesini düzenlerken, diğer yönüyle de, ödenen bir ücret karşılığında emek sarfedilmesi gerektiğini de ifade etmektedir. Nitekim, 55. maddenin gerekçesinde, *'bu madde, bütün çalışanlara, çalışmalarının karşılığı olarak ödenecek olan ücret, aylık ikramiyeler ve sosyal yardımların belli esasa dayandırılmasını öngörmektedir. Bu esaslardan ilki, ücret, aylık, ikramiye ve sosyal yardımlar ancak 'fıilen çalışma' karşılığı ödenecektir.'* Amaçlanan fıilen çalışılmadan çalışmada geçmeyen süreler için ödeme yapılmamasıdır" denilmektedir.

Bu açıdan, verilen bir emek karşılığı nasıl ki, emek sahibine bir ücret ödenmesi onun hakkı ise, ödenen bir ücret karşılığı emek sarfedilmesi de aynı şekilde, o kişi açısından bir görev; ücret ödeyen açısından da, çalışandan emeğin sarfedilmesini istemek bir hak olarak kabul edilmelidir. Söz konusu 55. maddede düzenlenen kural çerçevesinde herkes eşittir. Hiç şüphesiz, çalışanın eğitim seviyesine, uzmanlığına, kıdemine, işin niteliğine vb. bağlı olarak farklı miktarlarda ücret ödenebilir, farklı mali haklar sağlanabilir. Ancak, bu durum, ücretin emek karşılığı olduğu temel kuralını değiştirmemelidir.

Milletvekillerine ödenen ödenek ve yolluklar da, söz konusu maddede geçen ücret kavramına dahil sayılmalıdır. Milletvekillerine, maaş veya ücret değil de, 'ödenek' adı altında ödeme yapılması, bu kuralın dışına çıkılmasını gerektirmemelidir. Keza, milletvekillerine ödenek dışında ayrıca yolluk ödenmesi de m. 55'in dışına çıkılmasını gerektiren bir durum sayılmamalıdır. Anayasa m.86'da ve 3671 sayılı Kanun m.6'da milletvekillerinin ödenek ve

yollukları için getirilen özel hükümlerin, milletvekillerine, eşitlik ilkesini ihlal etmeyi haklı kılacak şekilde, emek karşılığı olmayan bir para ödenmesini ve bu şekilde imtiyaz tanınmasını sağlamak için değil, milletin vekili olarak temsil görevlerini daha iyi yerine getirebilmelerini sağlamak için kabul edildiği açıktır. Milletvekillerinin görevlerinin sona ermesinden sonra ise, bu farklılığı haklı kılacak bir durum kalmamaktadır. Diğer kamu görevlileri de, aynı şekilde, görevleri sona erdikten sonraki dönem için yapılan ödemeleri iade etmek zorunda kalmaktadırlar.

Kamu görevlilerine yapılan aylık ödemelerinin hangi hallerde geri istenmeyeceği ilgili kanunlarında belirtilmiştir: Buna göre örneğin: 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu m. 164'de '*Memurlara aylıkları her ayın başında peşin ödenir. Emekliye ayrılma ve ölüm hallerinde o aya ait peşin ödenen aylık geri alınmaz.*'

926 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri Personel Kanunu m. 145'de: '*Subay, astsubay ve askeri öğrencilerin aylık ve harçlıkları, her ayın başında peşin olarak ödenir. ' Emekliye ayrılma ve ölüm hallerinde, o aya ait peşin ödenen aylık veya harçlık geri alınmaz.*'

2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu m. 108'de: '*Aylık ve ödenekler her ayın başında peşin olarak ödenir. - Emekliye ayrılma ve ölüm hallerinde o aya ait peşin ödenen aylık ve ödenekler geri alınmaz.*'

denilmektedir.

Görüldüğü gibi, diğer kamu görevlilerinde emekliye ayrılma ve ölüm halinde o aya ait peşin ödenen aylık ve ödeneğin geri alınmayacağı, bu hallerin dışındaki, görevden ayrılma yahut diğer sona erme hallerinde ise peşin ödenen aylık yahut ücretin geri istenmesi kabul edilmiştir. Aynı şekilde milletvekillerinde de peşin ödenen ödenek ve yolluğun ölüm halinde geri istenmeyeceği kabul edilmiş, bu açıdan diğer kamu görevlileri ile paralel bir durum öngörülmüştür. Buna karşılık, genel seçimlerin yenilenmesi halinde de, milletvekilliği görevi sona ermekle birlikte, bu durum, nitelik olarak ölüm veya emekliye ayrılma ile aynı değildir. O nedenle, milletvekillerine görevin sona ermesi halinde, diğer kamu görevlilerine nazaran bir ayrıcalık sağlanmış olmaktadır. Bu açıdan da, milletvekillerine peşin ödenen üç aylık ödenek ve yolluğun geri alınmayacağına ilişkin kural eşitlik ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.

Yukarıda belirtilen nedenlerle, 3671 sayılı Kanun'un 6. maddesindeki "ve çeşitli sebeplerle genel seçimin yenilenmesi" ifadesinin, Anayasa'nın 2., 10. ve 55. maddelerine aykırı olduğu ve iptali gerektiği kanaatinde olduğumdan, çoğunluk görüşüne katılmıyorum.

Üye

Erdal TERCAN