

TÜRKİYE BÜYÜK MİLLET MECLİSİ ÜYELERİNİN MALİ STATÜLERİ *

Doç. Dr. Ergun ÖZBUDUN

I — Mukayeseli hukuk bakımından parlâmento üyelerinin ödenek- leri ve Türkiye'deki tarihsel gelişim :

Son günlerde Türk kamu oyunu çok meşgul etmiş olan, parlâmento üyelerinin ödenek ve yollukları sorunu, hemen her ülkenin anayasasında özel bir düzenlemeye tâbi tutulmuştur. Bu konuda bazı anayasalar, parlâmento üyelerinin ödeneklerinin kanunla tesbit edileceğini belirtmekle yetinmişler, bir kısım anayasalar ise daha ayrıntılı hükümler getirmişlerdir.

1924 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, bu birinci kategoriye girmektedir. Sözü geçen Anayasanın 18'inci maddesinde «mebusların senevî tahsisatları kanunu mahsus ile tayin olunur» denilmiştir. Ancak bu madde, T.B.M.M.'nin iradesini kayıtlayıcı herhangi bir hüküm taşımadığından, 1960'tan önceki uygulamada, milletvekili ödeneklerinin sık sık ve hayli büyük rakamlara ulaşacak şekilde yükseltildiği görülmüştür. 1961 Anayasanın «ödenek ve yolluklar» başlığını taşıyan 82'nci maddesi, bu sakıncalı uygulamaya karşı bir tepki olarak doğmuştur. Diğer bir deyimle, 1961 Anayasasının sık sık sözü edilen «tepki Anayasası» olma niteliğini, 82'nci maddede de görmek mümkündür.

Anayasamızın 82'nci maddesindeki düzenlemeye geçmeden önce, bu Anayasanın hazırlık çalışmaları sırasında kaleme alınan ve tabiatıyla Kurucu Meclis görüşmelerini etkilemiş bulunan iki Anayasa taslağının, yani Üniversite öğretim üyelerinden kurulu İstanbul Komisyonunca hazırlanan Ön-Tasarı ile Siyasal Bilgiler Fakültesi Tasarısının ilgili hükümlerine göz atmak, kamu oyunun konu-

(*) Bu makale, Mehmet Odabaş Prodüktivite Kurumunun, 26 Şubat - 2 Mart 1971 tarihleri arasında Ankara'da düzenlediği Personel Kanunu Seminerinde verdiğimiz tebliğin gözden geçirilmiş şeklidir.

yu nasıl gördüğünü saptamak bakımından yararlı olacaktır. Ön-Tasarının 82'nci maddesine göre, «Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu Başkan ve üyelerinin ödenek ve yollukları, özel kanunla düzenlenir. Üyelerin ödenekleri, en yüksek dereceli devlet memurunun aldığı maaşı; yollukları da, bir yıllık ödenekleri tutarının yüzde kırkını aşamaz... Devlet memurları maaşlarının arttırılmasında Başkan ve üyeler, bu arttırmadan ancak ertesi dönemde yararlanabilirler.» Siyasal Bilgiler Fakültesi Tasarısında ise (m. 45) «Parlamento üyelerine her ay devlet memur bareminin ikinci derece aylık tutarını aşmayan miktarda ödenek ve görevleri ile ilgili seyahatleri için ödeneklerinin üçte birini aşmayan miktarda yolluk verilir» denilmiştir.

Benzer hükümler, Kurucu Meclis teşkili hakkındaki kanunda, Kurucu Meclis üyeleri için de kabul edilmiştir (m. 40). Bu maddeye göre, «Kurucu Meclis üyelerine ait ödenek ve yolluklar özel kanunla tesbit olunur. Ödenek ve yollukları tesbit eden bu kanun hükümleri üzerinde yapılacak değişiklikler ve mezkûr kanun yerine kaim olacak hükümler müteakip yasama organının üyeleri için muteber olur. Ancak, Kurucu Meclis üyelerine ait ödenek, birinci derecedeki Devlet memuru için tesbit edilen aylık tutarından fazla olamaz.»

Görülüyor ki, 1961 Anayasasının yapılması sırasında, parlamento üyelerinin ödenek ve yollukları konusunda, T.B.M.M.'ne eskiden olduğu gibi tam bir takdir yetkisi vermemek ve Meclis iradesini kayıtlayıcı birtakım hükümler getirmek düşüncesi hâkim olmuştur. Bununla birlikte Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu, ortalama bir yol tutarak, hazırladığı Anayasa Tasarısının ilgili maddesini (m. 81) şu şekilde kaleme almıştır: «Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin ödenekleri kanunla düzenlenir. Ödenegin aylık tutarı birinci derecedeki Devlet memurunun aylığını, yolluk da ödeneği aşamaz.» Şu halde Anayasa Komisyonu, ödeneklere bir tavan tesbit etmek ve yollukların da ödenek miktarını aşamayacağını belirtmekle yetinmiştir. Ancak maddenin Temsilciler Meclisindeki ikinci görüşmesi sırasında verilen değişiklik önergelerinin kabulüyle, madde bugünkü şeklini almıştır. Böylece yollukların tavanı, ödenek miktarının yarısına indirildiği gibi, ödenek ve yollukların en çok üç aylığın önceden ödenebileceği, ve ödenek ve yolluklara yapılacak her türlü zam ve ilâvenin ancak bu zam ve ilâveleri ta kibeden milletvekilleri genel seçiminden sonra uygulanabileceği de hükme bağlanmıştır.

Bu çeşit hükümler, sadece Türk Anayasasına özgü değildir. Ödenek artışlarının ancak gelecek yasama döneminde yürürlüğe girmesini öngören hükümlere, 1925 tarihli Şili (m. 44), 1945 tarihli Kolombiya (m. 112), 1940 tarihli Küba (m. 126), 1946 tarihli Panama (m. 116), 1935 tarihli Filipinler (m. 14), 1942 tarihli Uruguay (m. 115) ve 1947 tarihli Venezüella (m. 149) anayasalarında da rastlanmaktadır. Ancak Anayasamızın 82'nci maddesinin yorumuna geçmeden önce, Devlet Memurları Kanunu ile bunu değiştiren kanunlarda parlamento üyelerinin ödenek ve yolluklarının nasıl düzenlendiğini görmek yerinde olacaktır.

II — 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ile bunu değiştiren kanunlarda T.B.M.M. üyelerinin ödenek ve yollukları :

1961 Anayasasının kabulünden sonra parlamento üyelerinin ödenek ve yollukları sorunu, ilk olarak, 22.I.1962 tarihli ve 1 sayılı kanunla düzenlenmiştir. Bu kanunun birinci maddesine göre, «Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin aylık ve ödenekleri, 7244 sayılı kanunun birinci maddesindeki cetvelde yazılı kadrosu birinci derece olan devlet memurunun aylığına ve yollukları ise bunun yarısına eşit olarak hesaplanır.»

Bir süre sonra, 14.7.1965 tarihinde 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu kabul edilmiş ve bu kanunun 236'ncı maddesiyle 1 sayılı kanunun birinci maddesi şu şekilde değiştirilmiştir: «Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin ödeneklerinin aylık tutarı, Devlet Memurları Kanunu ile tesbit olunan en yüksek göstergenin tutarıdır. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin yolluklarının aylık tutarı, yukarıdaki fıkraya göre tesbit edilen ödeneklerinin aylık tutarının yarısına eşittir. Bu yolluklar hiçbir suretle haczolunamaz. Yukarıdaki fıkralarda yazılı ödenek ve yollukların tediye esas olan tutarları, her bütçe yılı, Devlet Memurları Kanununun 154'üncü maddesinde yazılı katsayının uygulanması suretiyle hesap olunur.» Bu maddede atıfta bulunulan 154'üncü madde ise, katsayı konusunda şu hükümleri ihtiva etmektedir: «Sınıflara ait gösterge tablosunda yer alan gösterge rakamlarının aylık tutarlarına çevrilmesi için tek katsayı uygulanır. Bu katsayı, her yıl memleketin ekonomik gelişmesi, genel geçim şartları ve Devletin malî imkânları göz önünde bulundurulmak suretiyle, Genel Bütçe Kanunu ile tesbit edilir. Katsayı değişimi, Emeklilik Kanunu hükümleri dışında, aylıklarda artış veya eksiliş sayılmaz.» Gene Devlet Memurları Kanununun yürürlük hakkındaki 238'inci maddesine göre, gerek parlamento üyelerinin ödenek ve yolluklarını düzenleyen 236'ncı madde, gerek kat-

sayıya ilişkin 154'üncü madde, gerekse göstergeyle ilgili ve en düşük göstergenin 70, en yüksek göstergenin de 1000 olacağını ifade eden 43'üncü madde, kanunun yayınlandığı tarihte, yani 23.7.1965 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Bununla birlikte, katsayı tesbiti 1970 yılına kadar ertelenmiş ve nihayet 31.7.1970 tarihinde «657 sayılı Devlet Memurları Kanununun bazı maddelerinin değiştirilmesine ve bu kanuna bazı maddeler eklenmesine ve bu kanunun kapsamı dışında kalan kamu personelinin aylık ve ücretlerine dair» 1327 kanun ile, gene aynı tarihte «1970 yılı Bütçe Kanununa ek kanun» olarak 1328 sayılı kanun kabul edilmiştir. 1328 sayılı kanun, 1970 bütçe yılında uygulanacak katsayıyı (7) olarak tesbit etmiş ve bu katsayının bütün devlet memurları için, 1.3.1970 tarihinden itibaren yürürlüğe gireceğini belirtmiştir. Böylece, 1970 mali yılı başından itibaren geçerli olmak üzere, geçmişe yürüten bir ödeme öngörülmüş olmaktadır.

Ancak 1327 sayılı kanunun 93'üncü maddesinin (B) bendinde Devlet memurlarına yapılacak ödemeleri yeniden geciktirecek hükümler de yer almıştır. Bu bende göre, «657 sayılı Devlet Memurları Kanununun aylık ödemelerle ilgili hükümleri 1.3.1970 tarihinden geçerli olmak üzere Genel Kadro Kanununun yürürlüğe girdiği tarihi takibeden ay başından itibaren uygulanır.» 1.3.1970 tarihi ile Genel Kadro Kanununun yürürlüğe girdiği ayı takibeden aybaşına kadar geçen süre içindeki aylık farkları, «Bakanlar Kurulunca belirtilecek süre içinde ve tesbit edilecek usule göre» Devlet memurlarına ödenir. Öte yandan, 31.7.1970 tarihli ve 1322 sayılı Genel Kadro Kanunu, kendi yürürlük tarihini 1 Kasım 1970 olarak saptamış bulunmaktadır (m. 11). Bu durum karşısında, Devlet Memurları Kanununun aylık ödemelerle ilgili hükümleri, 1 Kasım 1970 tarihini takibeden aybaşından, yani 1 Aralık 1970 tarihinden itibaren uygulanmaya başlamış; diğer bir deyimle Devlet memurları, yeni aylıklarını ancak bu tarihten itibaren almışlardır. 1 Mart 1970 ile 1 Aralık 1970 arasında geçen süreye ait aylık farklar ise, 1327 sayılı kanunun yukarıda değinilen hükmü gereğince, «Bakanlar Kurulunca belirtilecek süre içinde ve tesbit edilecek usule göre» ödenecektir.

Buna karşılık, 1327 sayılı kanunun 93'üncü maddesinin (C) bendi, «Genel bütçeye dahil olup da Genel Kadro Kanunu ile ilişkisi bulunmayan kurumlarda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu gereğince yapılacak her türlü ödemelerle ilgili hükümler, 1.3.1970 tarihinden itibaren geçerli olmak üzere bu kanunun yayımı tarihinde

yürürlüğe girer» yolunda bir hüküm getirmiştir. Böylece parlamento üyelerinin, diğer Devlet memurları gibi, Genel Kadro Kanununun yürürlüğe girdiği tarihi takibeden aybaşını beklemezsiniz, zamlı ödenek ve yolluklarını derhal alabilmeleri mümkün olmuştur. Nitekim 1327 sayılı kanun, 13.8.1970 gününde yayınlanarak yürürlüğe girmiş ve dolayısıyla parlamento üyeleri, 1.9.1970 tarihinden itibaren zamlı aylık ve yolluklarını almaya başlamışlardır. İşte Anayasa Mahkemesinin 28.1.1971 tarihli ve Esas 1970/49, Karar 1971/11 sayılı kararı ile iptal edilmiş bulunan hüküm, 1327 sayılı kanunun 93'üncü maddesinin bu (C) bendidir.

III — Anayasa Mahkemesinin konuyla ilgili kararı :

Anayasa Mahkemesinin iptal kararı, parlamento üyelerinin ödenek ve yollukları bakımından tereddütlü bir durum yaratmıştır. Gerçekten, iptal edilen hüküm, yalnız 1327 sayılı kanunun 93'üncü maddesinin (C) bendidir. Bu durumda, acaba sadece parlamento üyelerinin diğer Devlet memurları gibi Genel Kadro Kanununun yürürlüğe girmesini beklemeden zamlı ödenek ve yolluklarını almaları mı Anayasaya aykırı görülmüştür; yoksa bu zamlı ödenek ve yollukların ancak 1970 yılını takibeden ilk milletvekili genel seçimlerinden sonra uygulanabileceği mi ifade edilmiştir?

Anayasa Mahkemesinin sözü geçen kararının gerekçesi henüz yayınlanmamış olmakla beraber, yüksek mahkemenin iptal kararını bildiren yazısında kullandığı ifade, ikinci yoruma hak kazandıracak niteliktedir. Bu yazıda aynen şöyle denilmektedir: «657, 1327 ve 1328 sayılı kanunlarla oluşup 1.12.1970 gününden itibaren gerçekleşen yeni aylık miktarlarının Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri bakımından ancak 1970 yılını takibeden ilk milletvekilleri genel seçiminden sonra uygulama alanına girmesi Anayasanın 82'nci maddesi gereğinden bulunduğundan, bu ödemeleri 1.3.1970'ten geçerli olmak üzere, 1327 sayılı kanunun yayım tarihine alan, 13.8.1970 gününde yayınlanmış 31.7.1970 günlü 1327 sayılı kanunun 93'üncü maddesinin dâva konusu (C) bendinin Anayasanın 82'nci maddesine aykırı olduğuna ve iptaline... karar verildi.» Görülüyor ki, Anayasa Mahkemesi, sadece 1327 sayılı kanunun 93'üncü maddesinin (C) bendini iptal etmiş olmakla beraber, yeni aylık miktarlarının T.B.M.M. üyelerine, 1970 yılını takibeden ilk milletvekilleri genel seçiminden önce uygulanamayacağını da, gerekçe olarak belirtmiş bulunmaktadır.

Şüphesiz, Anayasa Mahkemesinin kanunları ve yasama meclisleri içtüzüklerini iptal yetkisi, esas itibarile, dâvada ileri sürülen ta-

leple kayıtlıdır. Bu husus, «Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri» hakkındaki 44 sayılı kanunun 28'inci maddesinde de «taleple bağlı kalmak kaydıyla» suretinde ifade olunmuştur. Gerçi aynı maddenin ikinci fıkrasına göre «eğer müracaat kanun veya içtüzüğün sadece belirli madde veya hükümleri aleyhinde yapılmış olup da, bu belirli madde veya hükümlerin iptali, kanun veya içtüzüğün diğer bazı hükümlerinin veya tamamının uygulanmaması sonucunu doğuruyorsa, Anayasa Mahkemesi, keyfiyeti gerekçesinde belirtmek şartıyla, kanun veya içtüzüğün bahis konusu diğer hükümlerinin veya tümünün iptaline karar verebilir.» Ancak incelemekte olduğumuz olayda böyle bir durumun mevcut olmadığı açıktır. Bir defa, parlamento üyelerinin ödenek ve yolluklarını ilgilendiren diğer hükümler, 1327 sayılı kanunda değil, 657 sayılı kanunda (özellikle bu kanunun 236'ncı maddesinde) yer aldığına göre, bunların, iptal edilen hükümle ilgili görülerek onunla birlikte iptal edilmesine imkân yoktur. Esasen Anayasa Mahkemesi, 1327 sayılı kanunun 93'üncü maddesinin (C) bendinin iptal edildiğini bildiren yazısında başkaca herhangi bir kanun hükmünün iptal edildiğini belirtmiş değildir. Bu durumda, Devlet Memurları Kanununun, T.B.M.M. üyelerinin ödenek ve yolluklarına ilişkin 236'ncı maddesi halen yürürlüktedir. Böylece, bir görüşe göre, Anayasa Mahkemesi kararı, içinde bulunduğumuz yasama döneminde parlamento üyelerinin zamlı ödenek ve yolluk almalarını önleyecek bir kapsam taşıyamaz. İptal edilen hüküm, sadece parlamento üyelerinin bu zamlı ödeneği diğer Devlet memurlarından önce almalarını sağlayan bir hükümdür. Dolayısıyla, yeni bir kanunî düzenleme ile, hattâ belki yeni bir kanunî düzenlemeye de hacet olmaksızın, Devlet Memurları Kanununun ve katsayıyı saptayan 1328 sayılı kanunun ilgili hükümlerine dayanarak, parlamento üyelerine zamlı ödeme yapılması mümkündür.

Böyle bir yorum, belki hukuk tekniği açısından savunulabilir olmakla beraber, Anayasa Mahkemesinin 1327 sayılı kanunun 93'üncü maddesinin (C) bendini iptal gerekçesine uygun düşmemektedir. Çünkü Anayasa Mahkemesi, yeni aylık miktarlarının ancak 1970 yılını takip eden ilk milletvekilleri genel seçiminden sonra yürürlüğe girebileceğini açıkça belirtmiştir. Şu halde, bu konuda yeni bir kanunî düzenlemeye gidildiği takdirde, bunun da Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edileceği muhakkaktır. Yeni bir düzenlemede bulunulmayıp, iptal edilmemiş olan hükümlere dayanılarak zamlı ödeme yapılması ise, T.B.M.M. üyelerini, Anayasa Mahkemesi tarafından Anayasaya aykırı bulunmuş bir ödeneği alırduruma sokacaktır.

Kanaatimizce, Anayasa Mahkemesinin sözü geçen kararı, Anayasanın sözüne ve ruhuna uygundur. Anayasamızın 82'nci maddesinin üçüncü fıkrasına göre, ödenek ve yolluklara yapılacak «her türlü zam ve ilâve» ancak bu zam ve ilâveleri takibeden milletvekilleri genel seçiminden sonra uygulama alanına konabilir. Burada saptamamız gereken nokta, incelediğimiz olayda T.B.M.M. üyelerinin ödeneklerindeki artışın hangi anda gerçekleştiğidir. 1961 - 1965 dönemi içinde 657 sayılı kanunla kabul edilen hükümler, T.B.M.M. üyelerinin ödeneklerinde herhangi bir artış husule getirmiş değildir. Artış, 1970 yılında katsayının tesbiti ve ödemelere ilişkin hükümlerin yürürlüğe girmesiyle meydana gelmiştir. Gerçekten, katsayı tesbit edilmeden önce milletvekili ve senatörlere ödenecek miktar belli olmadığından, bu ödenekte bir artış meydana gelip gelmediğini tayine de imkân yoktur. Gerçi, bütün Devlet memurlarının aylıkları artarken parlamento üyelerinin ödeneklerinin artmaması, ilk bakışta bir çelişme gibi görünebilir. Oysa, Anayasamızın 82'nci maddesinin açık hükmü karşısında başka bir sonuca varmak mümkün değildir. Çünkü Anayasa, hem ödeneğin aylık tutarının birinci derecedeki Devlet memurunun aylığını aşmamasını, hem de T.B.M.M. üyelerinin ödeneklerindeki artışların ancak bu artışları takibeden ilk milletvekilleri genel seçiminden sonra uygulanmasını şart koşmuştur. Dolayısıyla, T.B.M.M. üyelerinin ödeneklerine herhangi bir zam yapabilmek için, ilkin birinci derecedeki Devlet memurunun aylığını arttırmak gereklidir. Ancak bu artış, T.B.M.M. üyeleri bakımından yeni yasama döneminde yürürlüğe girebileceğinden, bir süre için T.B.M.M. üyelerinin ödeneklerinin birinci derecedeki Devlet memuru aylığından aşağı seviyede kalması kaçınılmaz bir sonuçtur.

Burada söz konusu olabilecek diğer bir sorun da, bu ilkenin bütün katsayı değişikliklerine uygulanıp uygulanmayacağıdır. Bilindiği gibi katsayı, her yıl Bütçe kanunu ile tesbit edilecektir. Katsayının yükseltilmesi suretiyle meydana gelecek artışlardan T.B.M.M. üyelerinin o yasama dönemi içinde yararlanamayacaklarını ileri sürmek, bizce, Anayasanın 82'nci maddesinin amaçlarını aşan bir yorum olacaktır. 82'nci madde, parlamento üyelerinin kendi ödeneklerini tesbit yetkilerini, sırf kendi çıkarlarını düşünerek kötüye kullanmalarını önlemek amacını gütmektedir. Katsayı değişikliklerinin istisnasız bütün Devlet memurlarına uygulanacağı ve katsayıdaki ufak bir yükselişin bile Devlet bütçesine belki milyarlarca liralık ek gider yükleyeceği düşünülürse, parlamento üyelerinin sırf kendi ödeneklerini arttırmak için, katsayıyı diledikleri gibi değiştirmelerinin çok güç olacağı sonucuna varmak gerekir. Şu

halde, T.B.M.M. üyelerinin, katsayının ilk defa tesbit edildiği ve zamlı ödemelerin yürürlüğe konulduğu 1970 yılındaki artışlardan bu dönem için yararlanamayacakları, fakat daha sonraki yasama dönemlerinde katsayı değişikliklerinden diğer Devlet memurları gibi yararlanabilecekleri kabul edilebilir.

IV — Anayasa Mahkemesi kararı karşısında seçilebilecek çözüm yolları :

Anayasa Mahkemesinin incelediğimiz kararı karşısında, T.B. M.M. üyeleri için takip edilecek üç yol mevcut görünmektedir. Birincisi, zamlı ödeneklerin alınması için, normal yasama döneminin sonuna kadar beklemektir. İkincisi, ödeneklerin arttırılması parlâmento üyelerinin geçimlerinin sağlanması bakımından gerçekten hayatî bir önem taşıyorsa, Anayasanın 69'uncu maddesinin ikinci fıkrası gereğince yeni milletvekili genel seçimlerine gitmektir. Üçüncüsü ise, bu satırların yazıldığı anda teşebbüs edilmiş olduğu gibi, Anayasayı değiştirerek 82'nci maddenin son fıkrasını kaldırmaktır. Kanaatimizce, siyasal bakımdan en sakıncalı yol da, bu üçüncü çözüm şeklidir. Gerçi gerekli çoğunlukların sağlanması şartıyla Anayasada değişiklikler yapmak, T.B.M.M.'nin yetkilerindedir. Ancak Anayasa üstünlüğünün ve hukuk devleti ilkesinin en büyük teminatı olan Anayasa Mahkemesinin söz konusu kararı karşısında, derhal ve kararın gerekçesinin açıklanmasını bile beklemeden bir Anayasa değişikliğine gitmek ve böylece Anayasa Mahkemesi kararını dolaylı yoldan etkisiz kılmaya çalışmak, bu yüksek yargı kurumumuza karşı beslenmesi gereken saygıyla bağdaşır bir davranış değildir. Üstelik, pek az konuda birlikte hareket edebilmiş olan başlıca siyasal partilerimizin, parlâmento üyelerinin maddî menfaatlerini ilgilendiren bir konuda Anayasayı değiştirmek üzere işbirliğinde bulunmaları, herhalde, çok partili parlâmanter rejimin itibarının yükselmesine yardımcı olmayacaktır.