

Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerine verilecek avans hakkında kanun teklifinin Millet Meclisince kabul olunan metni ve Cumhuriyet Senatosu Bütçe ve Plân Komisyonu raporu (M. Meclisi : 2/514, C. Senatosu : 2/313)

(Not : Millet Meclisi S. Sayısı : 309)

Millet Meclisi
Genel Sekreterliği
Kanunlar Müdürlüğü
Sayı : 2/514, 3484 - 26390

21 . 4 . 1971

CUMHURİYET SENATOSU BAŞKANLIĞINA

Millet Meclisinin 21 . 4 . 1971 tarihli 90 ncı Birleşiminde öncelik ve ivedilikle görüşülerek açık oyla kabul edilen, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerine verilecek avans hakkındaki kanun teklifi, dosyası ile birlikte sunulmuştur.

Saygılarımla.

S. Osman Avcı
Millet Meclisi Başkanı

Not : Bu teklif 16 . 4 . 1971 tarihinde Başkanlıkça İlk Komisyona havale edilmiş ve Genel Kurulun 19, 21 . 4 . 1971 tarihli 89 ve 90 ncı birleşimlerinde öncelik ve ivedilikle görüşülerek kabul edilmiştir. (Millet Meclisi S. Sayısı : 309)

Bütçe ve Plân Komisyonu raporu

Cumhuriyet Senatosu
Bütçe ve Plân Komisyonu
Esas No. 2/313
Karar No. 113

22 . 4 . 1971

Yüksek Başkanlığa

Millet Meclisinin 19 . 4 . 1971 tarihli 89 ncü Birleşiminde öncelik ve ivedilikle görüşülerek, 21 . 4 . 1971 tarihli 90 ncü Birleşiminde açık oy ile kabul edilen, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerine verilecek avans hakkında kanun teklifi, Komisyonumuzun 22 . 4 . 1971 tarihli 30 ncü Birleşiminde, Cumhuriyet Senatosu İdare Amiri Yusuf Ziya Ayrım da hazır bulunduğu halde tetkik ve müzakere olundu.

I - Millet Meclisi metni, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin ödenek ve yolluklarını düzenleyecek mevzuat değişikliği yapılmaya kadar, üyelere 20 şer bin lira avans vermeye Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi Başkanlarının yetkili kılınmasını öngörmekte; verilecek avansların mahsup şeklini ve üyelerin T. C. Emekli Sandığı ve Sosyal Sigortalar Kurumu ile olan ilişkilerini müktesep haklar çerçevesinde düzenlemektedir.

Bilindiği gibi, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin ödenek ve yollukları ile ilgili olarak Anayasa Mahkemesinin 28 . 1 . 1971 tarihli ve 1970/49-1971/11 sayılı iptal kararı sonucunda mevzuatta hâsıl olan boşluk dolayısıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerine ve Hükümette görev alan bakanlara, 1 . 3 . 1971 tarihinden beri ödenek ve yollukları verilememekte ve ödemelerin yapılabilmesi için bu konudaki mevzuatın yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Ancak, Anayasa Mahkemesi kararının gerekçesi bugüne kadar yayımlanmadığından, lüzumlu değişiklikleri yapmak üzere konunun ele alınması mümkün olamamaktadır.

Bu durum muvacehesinde, Anayasa Mahkemesi kararının gerekçesinin açıklanması ve mevzuatın yeniden tedvin edilmesi için uzunca bir süreye de ihtiyaç bulunduğu dikkate alınarak, geçici bir tedbir olmak üzere, üyelere, ileride alacakları ödenek ve yolluklarından mahsubu yapılmak şartıyla avans verilmesini sağlamak amacıyla Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi İdare Amirleri tarafından hazırlanan ve Millet Meclisinde değiştirilerek kabul edilen kanun teklifi; mevcut olumsuz şartları kısmen gidermek ve Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin T. C. Emekli Sandığı ve Sosyal Sigortalar Kurumu ile olan ilişkilerinde müstesna haklarını korumak yönlerinden Komisyonumuzca da uygun mütalâa edilmiş ve benimsenmiştir.

II - Millet Meclisi metninin 1 nci, 2 nci, 3 ncü, 4 ncü, 5 nci ve 6 ncı maddeleri Komisyonumuzca aynen kabul edilmiştir.

III - Teklifin Genel Kurulda öncelik ve ivedilikle görüşülmesi hususunda istemde bulunulması kararlaştırılmıştır.

Genel Kurulun tasviplerine arz edilmek üzere Yüksek Başkanlığa saygı ile sunulur .

	Sözcü ve bu raporda		
Başkan Ankara Y. Köker Toplantıda bulunmadı	Başkan Uşak (Muhalifim, muhalefet şerhim eklidir.) M. F. Atayurt	Bu Raporda Sözcü Kütahya İ. E. Erdinç	Kâtip Konya O. N. Canpolat
Ankara İ. Yetiş	Aydın İ. C. Ege Toplantıda bulunmadı	Cumhurbaşkanınca S. Ü. R. Üner Toplantıda bulunmadı	Edirne M. N. Ergeneli Toplantıda bulunmadı
Malatya N. Akyurt Toplantıda bulunmadı	Manisa O. Karaosmanoğlu	Maraş Çekimselim gerekçe eklidir A. Karaküçük	Niğde K. Bayhan
Tabii Üye Söz hakkım mahfuzdur S. Özgür	Trabzon A. Ş. Ağanoğlu Toplantıda bulunmadı	Urfa İ. E. Karakapıcı Toplantıda bulunmadı	

MUHALEFET ŞERHİ

Bilindiği üzere, T. B. M. M. üyelerinin ödenek ve yollukları, 9 . 7 . 1961 tarih ve 334 sayılı T. C. Anayasasının 82 nci maddesi gereğince, 27 . 1 . 1962 tarih ve 1 sayılı Kanun ile düzenlenmiş ve fiilîhaka bu kanunun 1 nci maddesi ile aylık ödeneklerin, 7244 sayılı Kanunun 1 nci maddesindeki cetvelde yazılı kadrosu birinci derece olan Devlet memurunun aylığına ve yollukların ise, bunun yarısına eşitolarak hesaplanacağı tesbit edilmiştir.

Fakat, bilâhara bu madde, 14 . 7 . 1965 tarih ve 657 sayılı Kanunun 236 ncı maddesi ile değiştirilerek, ödenek (aylık) ve yollukların, en yüksek gösterge (1 000) ile katsayı (halen 7) sisteme göre hesaplanması ciheti derpiş edilmiştir.

Ancak; sadece malî hükümleri 1966, 1967 ve 1968 yılları bütçe kanunları ve 26 . 2 . 1969 tarih ve 1127 sayılı Kanun ile ertelenen 657 sayılı Kanunun bâzı maddeleri, 31 . 7 . 1970 tarih ve 1327 sayılı Kanun ile değiştirilmiş ise de, 657 sayılı Kanunun bidayetten beri aynen muhafaza edilen geçici 24 ncü maddesi ile, malî hükümler yürürlüğe girinceye kadar, ödenek ve yolluklar hakkında eski hükümlerin uygulanmasına devam olunacağı tesbit edilmiştir.

1327 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesini mütaakıp, 27 . 1 . 1962 tarih ve 1 sayılı Kanunun 1 nci maddesinde, 14 . 7 . 1965 tarih ve 657 sayılı Kanunun 236 ncı maddesi ile vâkı değişikliğe ve 1327 sayılı Kanunun 93/C ncü maddesine istinaden, T. B. M. M. üyelerine, 1 . 9 . 1970 - 28.2.1971 devresine ait (3 X 2 = 6) aylık ödenek ve yollukları ödenmiştir.

Bu durum muvacehesinde, Anayasanın 82/4 ncı maddesinde zikredilen aylık ve ödeneklere (ödenek ve yolluklara) yapılabilecek olan zam ve ilâveleri mümkün kılan mezkûr kanun hükümlerinin kabûllerinden sonra, her ne kadar 1965 ve 1969 yıllarında olmak üzere iki milletvekilleri genel seçimi yapılmış ve böylece Anayasanın mezkûr 82/4 ncı maddesindeki sınırlayıcı şart esasen ve fiilen gerçekleşmiş bulunmakta ise de, Anayasa Mahkemesinin 28 . 1 . 1971 tarih ve 1970/49 - 1971/11 sayılı kesin iptal kararı, ödenek ve yolluk konusunun yeniden ve tekrar ele alınmasını zaruri kılmıştır.

Sürekli yasama veya yürütme görevi yaptıkları halde, kanunen tahakkuk etmiş ödenek ve yollukları 1 . 3 1971 tarihinden beri kendilerine verilemeyen T. B. M. M. üyeleri ile dışardan atanmış bakanların, içinde bırakıldıkları malûm olumsuz şartların bu kere kısmen olsun düzeltilmesi amacıyla, T. B. M. M. İdare Âmirlerince ortaklaşa hazırlanan ve Millet Meclisinde bâzı değişikliklere uğruyan işbu kanun teklifine, aşağıdaki sebeplere binaen, muhalif kalınarak reddi istenmiş, bu teklif kabul edilmeyince, bizzarure sözcülüğten de istinkâf edilmiştir.

1. — Anayasanın 152/5 ve 44 sayılı Kanunun 51 ncı maddeleri gereğince Anayasa Mahkemesi kararlarının Resmî Gazetede (hemen) ve (derhal) yayınlanması gerekmektedir.

Bu kararların gerekçeli olacağı tabiidir. Esasen, umumiyetle mahkeme kararlarının, gerekçesiz olmaları düşünülemez.

Anayasa Mahkemesi kararlarının Resmî Gazetede yayınlanmanın anlamı kısaca şudur: Tatbikatta, Anayasa Mahkemesi kararının hüküm fıkrasının ıstırarı zamanında yayınlanması ile aylardan sonra yazılacak olan gerekçesinin bilâhara yayınlanması gibi ikili işlem düşünülemez. Binnetice, gerekçeli yayından evvel kararın mevcudolmadığı gibi bir hukukî netice doğabilir. Diğer taraftan ilgililere, gerekçeli kararların tebliğ edilmesi iktiza eder. Ancak, karar bu tebliğden sonra hüküm ifade eder. Tebliğ ve tebellüğe makrûn olmayan kararlar da umumiyetle hüküm ifade etmezler.

Anayasa Mahkemesi kararları aleyhine bir müracaat yolu bulunmadığından, farzımuhal bu kararların gerekçesiz olarak verilmesinin de mümkün olabileceği gibi bir noktaı nazar serd edilse bile, böyle bir mütalâanın kabulüne, hukukan imkân yoktur. Zira, Anayasa Mahkemesinin iptal etmiş olduğu her türlü kanunların, hükümlerin ve tasarrufların, uygun yolda yeniden tesisi için, hiç şüphesiz iptal gerekçelerinin etrafı ile bilinmelerine, eşyanın tabiatı icabı, zaruret vardır.

Konuya ilişkin iptal dâvasının nihai müzakere ve karara bağlama safhası, 4 . 3 . 1971 tarihi olarak kararlaştırılmış iken, bunun sonradan, takdirine imkân olmayan sebeplerle, Mart, Nisan ve Mayıs 1971 e ait 3 aylık ödenek ve yollukların tahakkuk edip ödeneceği 1 . 3 . 1971 gününden önceki 28 . 1 . 1971 tarihine geri alınması suretiyle, 1327 sayılı Kanunun 93/C ncü maddesinin aynı günde 1970/49 - 1971/11 sayılı kesin karar ile iptal edildiğini bildiren Anayasa Mahkemesi Başkanlığının 29 . 1 . 1971 tarih ve 137 sayılı tezkeresi Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulunun 31 . 1 . 1971 tarihli 33 ncü ve Millet Meclisi Genel Kurulunun 1 . 2 . 1971 tarihli 48 ncı birleşimlerinde bilgiye sunulmuştur.

Anayasanın 152/3 ncı maddesi gereğince, şüphesiz geriye işlemecek olan işbu iptal kararının, ancak, 1 . 3 . 1971 tarihinden itibaren geçerli sayılması gerekmesine ve Resmî Gazetede hemen ve derhal yayınlanması meşrut gerekçeli kararın hâlâ yayınlanmamış bulunmasına rağmen,

kararın, verildiği günün akşamında, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurullarına ayrı ayrı tebliği suretiyle, karara, lâzümülîcra, mütekâmil ve hukukî bir mahiyet kazandırılmış olması muvacehesinde; Anayasa ve diğer kanuni mevzuat gereğince henüz bütün unsurları ile tekemmül edememiş olan işbu iptal kararının, mâna, muhteva, mündericat ve mesnetleri bilinmeden, şüphesiz Anayasaya uygun, tutarlı, müstekar, gerçekçi ve hukukî düzenleme tedbirlerinin alınmasına imkân sağlanamayacağı tabiidir.

Ancak; gerekçeli kararın Reesmî Gazetede yayımlanmasını müteakıp, meseleye daha iyi, vukuf- lu ve objektif bir şekilde nüfuz edilerek muvafık ve pratik hal çaresinin araştırılıp bulunması gerekir. Bu itibarla, gerekçeli kararın hemen ve derhal yayımlanması temin olunmalı ve ona göre icabına tevessül ve teşebbüs edilmelidir.

Burada tecemmüle şayan bir diğer hukukî nokta da şudur : Anayasa Mahkemesi kararlarının muhkem kaziye olabilmesi, Reesmî Gazetede yayımlanması ile tekemmül etmektedir. Bu lâzime ifa edilmediği müddetçe, Anayasa Mahkemesinin her hangi bir mesele hakkında verdiği ve gerekçesi ortada bulunmayan ve sadece hüküm fıkrası şeklinde ilgililere birer tezkere ile tebliğ edilen kararları, mütekâmil karar vasfında değildir. Yukarıda açıklanan tebligat da aslında, Anayasa Mahkemesi tarafından gerekçesiz bir surette ve Resmî Gazetede yayımlanmadan yapılmış bir muamele olmak itibariyle hukukî münakaşa ve ihtilâfı dâvet eder mahiyettedir.

Bu sebeple, Anayasa Mahkemesinin bu tür tezkerelerinin Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurullarının bilgilerine sunulmadan önce, Başkanlık divanlarında münferiden ve müştereken incelenerek Anayasa ve 44 sayılı Kanun hükümlerine uygunluğunun tesbit edildikten sonra muktezasının yapılması ve tekemmülü şart ve lâzım olanlarının muhkem kaziye teşkil edecek şekle ifrağı için iadesi daha doğru ve uygun olurdu. Şüphesiz, bu kanun teklifi vesilesiyle umumi hatları incelenen hâdisede, bu yolda hareket edilemediği için, ödenek ve yollukların yeniden düzenlenmesinde, pek mudil ve muğlak meseleler ile karşılaşmıştır. Bunların, bu kanun teklifi ile halline imkân olmadığı açıkça görülmektedir.

2. — Kanun teklifi ; umumi espri, mâna ve maksat itibariyle asla tatminkâr olmadığı gibi, getirdiği âcil ve geçici yeni düzenleme tedbirleri bakımından da, pek sathi, çok noksan, palyatif ve vuzuhsuzdur.

Diğer taraftan kanun teklifi önce, esas prensibolarak, avans tediyesinin kanuni dayanaktan yoksun bulunduğunu zımnen ve açıkça ortaya koymakta ve binnetice, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin ödenek ve yolluklarına ilişkin mevzuat hükümlerinin kısmen mülga ve kısmen de Anayasa Mahkemesinin mezkûr kararı dolayısıyla iptal edilmiş olduğu noktai nazarını kabul ve müeyyet bulunmaktadır. Esas espri ve muhtevasında böyle bir düşünce ve görüş , yatan bu kanun teklifinin, ödenek ve yollukların tediyesini mutazammın asıl kanuni mesnetlerin bertaraf edildiğini peşinen farz ve kabul ederek, yine de avans tediyesini mümkün kılması, tezattır.

Esası halletmiyen bu palyatif kanun teklifi muhtemelen, Mayıs 1971 ayının ilk haftasında kanunlaşarak belki 1 . 3 . 1971 - 31 . 5 . 1971 e ait 1971 Malî yılının ilk 3 aylık kısmının sıkıntısını bertaraf etmeye yardımcı olabilirse, de, kısa bir müddet sonra hulûl edecek olan müteakıp 3 aylığa muhassas ödenek ve yollukların tahakkuk ve tediye olunacağı 1 . 6 . 1971 gününde gene aynı kısır döngü ile karşılaşılacağı ve bunun böylece sürüp gidebileceği ihtimali üzerinde bilhassa durulmalıdır.

3. Kanun teklifi, T. B. M. M. nin her iki kanadını da, ileride konuya ilişkin olarak yapılacak her türlü (mevzuat değişikliği) ile yeni (kanun tedvinine) angaje edip taahhüt altına sokmakta ve yasama medislerinin serbest iradelerini peşinen ve kısmen bağlamaktadır.

Teknik bakımdan, bâzı şekil, şart ve esasları önceden belli edilmiş çerçeve içinde kalmak kaydıyla, Anayasada yeni kanunlar tedvinine ve kanunlarda da tüzük ve yönetmelikler çıkarılmasına işaret ve âtıflar yapılabileceği tabiidir. Ancak; Anayasanın üstünlüğü prensibi muvacehesinde, bu kanun teklifinde îma ve işaret edilmek istenildiği gibi, her hangi bir kanunda, nihai gayesi Anayasa değişikliği dahi tazammın edebileceği mahiyette bir (mevzuat değişikliği) veya yeni (kanun tedvini) şartının mevcudiyeti ve öngörülmesi, hukukî tecvîz edilemez.

4. Kanun teklifi ile bu kere mevzuatımızda hiç tanınmamış, yeni, müstesna ve mev'î şahsına munhasır bir (avans müessesesi) ihdas edilmektedir.

Bilindiği gibi malî, iktisadi ve ticari işlerle bankacılıkta müracaat edilen vasıtalarından olan avans (Avance); umumi olarak ileride hesaba sayılmak üzere önceden verilen para veya bir işin iflâsı için, peşin tediye mânasına gelir.

Süpheşiz bu yeni tür avansın; Devletin malî çevrelerinde bilinen ve kanuni mevzuatın tesbit ve tâyin ettiği pek dar sınırlarla çerçevesi (mutemet, harciraah, kredi, dış kredi veya mukavele) avanslarına ve bunların tediye ve mahsup şekil ve usullerine uymadığı açıkça görülmektedir.

Diğer taraftan bu kanun teklifinde, muhasebe usul ve tekniği bakımından da lüzumlu olduğu halde, ödenecek avansın ne miktarının ödenek ve ne miktarının yolluk için tahsis edildiği de meskût geçilmiştir.

Keza kanun teklifinde, bir defaya mahsus olmak üzere ödenecek avanstın; T. B. M. M. üyeleri ile dışardan atanan Bakanların, 1 . 3 . 1971 tarihinde esasen tahakkuk etmiş ve tediyesi meşrut iken çok geciktirilmiş olan Mart, Nisan ve Mayıs 1971 e ait 3 aylık ödenek ve yollukları ile emekliliklerini devam ettirenlerin, bu süreye müteallik kendi hisselerine isabet eden (emeklilik kesenek) ve (sigorta primleri) nin mahsubolunacağı, açıkça tesbit ve ifade edilmemiştir.

Yine; ölüm, istifa veya müddetin bitiminden önce her hangi bir sebeple T. B. M. M. üyeliğinin sona ermesi veya erdirilmesi gibi hallerde, ödenecek avansın mahsup ve tasfiyesi hakkında mezkûr kanun teklifinde, lüzumlu hüküm mevcut değildir.

Bir diğer nokta da, bu kanun teklifinde; T. B. M. M. üyelerinden alacaklı durumda bulunan üçüncü şahısların haklarına ilişkin hükümlere de yer verilmemiştir.

Taraflarca dikkat ve intizam ile takibedilmesi gereken ve ihmali mesuliyeti tazammun eden avans hesaplarının, bu kanun teklifi ile ihdas olunan yeni avans müessesesi ile oldukça karışabileceği ve bâzı yanlışlıklar yapılabileceği ihtimali üzerinde daima düşünölmelidir.

Bütün bu ve benzeri çeşitli mahzurların, ileride yapılacak olan muhasebe iş, işlem ve tatbikatında türlü zorluk, tedahül, hatta yanlışlık ve ihtilâflara yol açabileceği tabiidir.

5. Sadece palyatif bâzı tedbirleri kapsıyan işbu kanun teklifi, emekliliklerini devam ettiren T. B. M. M. üyeleri ile dışardan atanan Bakanların emeklilik müktesep haklarının korunması ve sürdürölmesi için, emeklilik keseneği sigorta primi ve benzeri hak ve mükellefiyetlerini devamlı, açık, yeterli ve kesin hal çaresine bağlayıcı hükümlerden de uzak durmaktadır.

Mezkûr kanun teklifi hakkındaki Komisyon raporuna eklenen işbu muhalefet şerhîm, Yüce Cumhuriyet Senatosunun Genel Kurulunun tetkik ve takdirlerine saygıyla arz ve takdim olunur. 22 . 4 . 1971

Cumhuriyet Senatosu
Bütçe ve Plân Komisyonu üyesi
M. Falık Atayurt
Uşak

ÇEKİMSERLİK GEREKÇESİ

Anayasa Mahkemesinin gerekçeli kararı henüz açıklanmadığı cihetle, bu kanuna lüzum olup olmadığı hususunda vuzuha varamadığımdan verilen karara çekimsiz kaldım.

Adnan Karaküçük
Maraş

MİLLET MECLİSİNİN KABUL
ETTİĞİ METİN

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerine verilecek avans hakkında kanun teklifi

MADDE 1 — Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin ödenek ve yolluklarını düzenleyecek mevzuat değişikliği yapılmaya kadar, Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi Başkanları; üyelere bir defaya mahsus olmak üzere 20 şer bin lira avans vermeye yetkilidirler.

Bu avansın ödeneğe mütaallik olan kısmının vergisi, esas kanuna göre ödenek tesbit edilip, ödeme yapılırken kesilecektir.

MADDE 2. — 1 nci maddeye göre verilecek avansların mahsup şekli, Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin ödenek ve yolluklarını tesbit edecek kanunda gösterilir.

MADDE 3. — T. C. Emekli Sandığı iştirakçisi bulunanlara verilecek avanstan, emeklilik bakımından müktesep hak derece ve kademelelerinin 657 sayılı Devlet Memurları Kanununa ek 1327 sayılı Kanundaki tutarları üzerinden her ay için emeklilik keseneği kesilerek karşılıkları ile birlikte Sandığa ödenir.

Sosyal Sigortalar Kurumuna tabi olanların da primleri mevzuata uygun olarak hesabedilerek her ay kesilip söz konusu Kuruma ödenir.

MADDE 4. — Bu avans Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi 1971 malî yılına ait bütçelerinin ödenek ve yolluk tertiplerinden ödenir.

MADDE 5. — Bu kanun hükümlerini Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi Başkanları yürütür.

MADDE 6. — Bu kanun yayımı tarihinden itibaren yürürlüğe girer.

BÜTÇE VE PLÂN KOMİSYONUNUN
KABUL ETTİĞİ METİN

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerine verilecek avans hakkında kanun teklifi

MADDE 1. — Millet Meclisi metninin 1 nci maddesi aynen kabul edilmiştir.

MADDE 2. — Millet Meclisi metninin 2 nci maddesi aynen kabul edilmiştir.

MADDE 3. — Millet Meclisi metninin 3 nü maddesi aynen kabul edilmiştir.

MADDE 4. — Millet Meclisi metninin 4 nü maddesi aynen kabul edilmiştir.

MADDE 5. — Millet Meclisi metninin 5 nci maddesi aynen kabul edilmiştir.

MADDE 6. — Millet Meclisi metninin 6 nci maddesi aynen kabul edilmiştir.