

# İDARE HUKUKU BOYUTUYLA MİLLETVEKİLLERİNE VERİLEN DİSİPLİN CEZALARININ HUKUKİ NİTELİĞİ VE BUNLARA KARŞI YARGISAL BAŞVURU

*The Legal Nature of Disciplinary Penalties  
Imposed on Members of Parliament from the  
Perspective of Administrative Law and the Judicial  
Application Against Them*

**Asuman ÇAPAR\***

## Öz

Yasama organının yasama fonksiyonu dışında kalan, idari fonksiyon kapsamına giren birtakım faaliyetler yapabildiği konusunda günümüzde tartışma bulunmamaktadır. Bununla birlikte yasama organının hangi işlemlerinin idari fonksiyon kapsamında kaldığı ve bunlara karşı yargı yoluna gidilip gidilmeyeceği, gidilecek ise hangi yargı organına

\* Dr. Öğr. Üyesi, Sivas Cumhuriyet Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı, acapar@cumhuriyet.edu.tr, ORCID: 0000-0002-7870-0811.

Makale Gönderim Tarihi/Received: 17.03.2023.

Makale Kabul Tarihi/Accepted: 22.05.2023.

**Atıf/Citation:** Çapar, Asuman. "İdare Hukuku Boyutuyla Milletvekillerine Verilen Disiplin Cezalarının Hukuki Niteliği ve Bunlara Karşı Yargısal Başvuru." *ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi* 5, no. 1 (2023): 191-241.

**"Bu eser, Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License ile lisanslanmıştır. / This work is licensed under Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License."**



başvurulabileceği hususunda net olmayan bir kısım hukuki alanlar bulunmaktadır. Net olmayan bu alanlardan birisini milletvekillerine verilen disiplin cezalarının hukuki niteliği ve bunlara karşı hangi yargı organına başvurulacağı oluşturmaktadır. Bu çalışmanın amacı konuyu bilimsel içtihatlar ve yargı içtihatları çerçevesinde değerlendirmektir. Konu, devlet fonksiyonlarının tasnifinde kullanılan maddi (fonksiyonel) ve şekli (organik) kriter ile idari işlem kavramı çerçevesinde izah edilmeye çalışılmıştır. Kanımızca yasama organınca milletvekillerine verilen disiplin cezaları yasama fonksiyonu kapsamına girmeyen, idari fonksiyon kapsamında kalan işlemlerdir. Bu nedenle milletvekillerine verilen disiplin cezalarına karşı idari yargı yoluna başvurulması gerektiğini değerlendirmekteyiz.

**Anahtar Kelimeler:** İdari fonksiyon, Yasama fonksiyonu, İdari işlem, Disiplin cezası, Milletvekili.

### **Abstract**

There is currently no dispute that the legislative body can perform certain activities beyond the legislative function, which fall within the scope of the administrative function. However, there are several legal areas that are not clear as to which acts of the legislature fall within the scope of the administrative function and whether judicial remedies can be taken against them, and if so, to which judicial body it is possible to apply. One such ambiguous area is the legal nature of the disciplinary penalties imposed on members of parliament and the judicial body to which they can be appealed. The present study aims to discuss this issue within the framework of scientific jurisprudence and judicial precedents. The issue is analyzed within the framework of the substantive (functional) and formal (organic) criteria employed in the classification of state functions and the concept of the administrative act. From our standpoint, disciplinary penalties imposed on members of parliament by the

legislature do not fall within the scope of the legislative function, but within the scope of the administrative function. Therefore, we believe that disciplinary penalties imposed on MPs must be subject to administrative judicial proceedings.

**Keywords:** Administrative function, Legislative function, Administrative action, Disciplinary penalty, Members of Parliament.

## GİRİŞ

Hukuk sistemimizde devlet organları yasama, yürütme ve yargı organından oluşmaktadır. Kural olarak her bir organın kendi fonksiyonunu ifa etmesi esas olmakla birlikte, devlet organlarının farklı fonksiyonları yerine getirmeleri de söz konusu olmaktadır. Devlet fonksiyonlarının içeriklerine ve amaçlarına göre yapılan ayırım, anayasanın yapmış olduğu iş bölümünden kaynaklanan görev ayırımına aynen uymayıp, aynı zamanda birtakım iç içe geçmeler içermektedir.<sup>1</sup> Bu çerçevede idari organlar haricinde kamu gücü kullanan yasama ve yargı organının da idari fonksiyon kapsamında yapmış olduğu çeşitli faaliyetler bulunmaktadır.

Yasama organının idari fonksiyon kapsamında yapmış olduğu işlemlere ilişkin literatürde çeşitli incelemeler bulunsa da yaptığı bazı işlemlerin yasama fonksiyonu kapsamında mı yoksa idari fonksiyon kapsamında mı kaldığı konusunda yeteri kadar açıklık bulunmamaktadır. Bu işlemlerden birisini milletvekillerine verilen disiplin cezaları oluşturmaktadır. Konunun yargı kararları ve bilimsel görüşler çerçevesinde ele alınmasında yarar bulunmaktadır.

Bu çalışmanın amacı yasama organı tarafından milletvekillerine verilen disiplin cezalarının hukuki niteliğini ve bunlara karşı başvurulabilecek yargı organını tespit etmektir. Bu

---

<sup>1</sup> Siddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt I (İstanbul: Hak Kitabevi, 1966), 1-6.

kapsamda öncelikle devlet organlarının fonksiyonları açıklanacak, devamında yasama organının idari nitelik gösteren işlemlerine genel olarak değinildikten sonra milletvekillerine verilen disiplin cezaları ve bunlara karşı başvurulabilecek yargı organı incelenecektir. Konu, doktrinde ve yargı kararlarında kullanılan kriterler ve idari işlem kavramı çerçevesinde değerlendirilecektir.

## I. DEVLET ORGANLARININ FONKSİYONLARI

Devlet organlarının fonksiyonları, organların yapmış oldukları işlemlere göre yürütme fonksiyonu, yasama fonksiyonu ve yargı fonksiyonu olarak karşımıza çıkmaktadır.

### A. Yürütme Fonksiyonu- İdari Fonksiyon

Kamu gücü kullanan bir organın yapmış olduğu faaliyetin hukuki niteliğini belirlemek için iki kriter kullanılmaktadır. Bunlar maddi (fonksiyonel) kriter ve şekli (organik) kriterdir.<sup>2</sup> Maddi kriter Fransız hukukçusu Duguit tarafından ileri sürülmüş olup bu kriterle göre devlet fonksiyonlarının tasnifi, bunların yerine getirilmesinde başvurulmuş işlemlerin hukuki içeriğine dayanmaktadır. Burada devlet fonksiyonları, bunları yerine getiren kişilerden ya da kurullardan tamamen soyutlanmış olarak, bu fonksiyonların yerine getirilmesinde başvurulmuş işlemlerin iç bünyesine, hukuki içeriklerine göre tanımlanmaktadır.<sup>3</sup> Maddi kriter uyarınca yasama organı tarafından yapılan kanunlar ve içtüzükler ile yürütme organı

---

<sup>2</sup> Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku* (Ankara: Seçkin Yayınları, 2017), 185; Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku* (Bursa: Ekin Yayınevi, 2021), 669; Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Gözden Geçirilmiş (Ankara: Yetkin Yayınları, 2016), 194-195.

<sup>3</sup> Léon Duguit, *Manuel de Droit Constitutionnel* (Paris: Anciennes Maisons Thorin et Fontemoing, 1923), 156-158, aktaran Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 194-195; Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, Cilt I (Bursa: Ekin Yayınları, 2019), 40.

tarafından çıkarılan kararname ve yönetmelikler yasama fonksiyonuna dahildir.<sup>4</sup>

Devlet fonksiyonlarının tasnifinde kullanılan bir diğer kriter olan şekli (organik) kriterin en güçlü savunucusu Fransız hukukçusu Malberg'dir. Bu kritere göre devlet fonksiyonları ve bunları ifa vasıtası olan hukuki işlemler, onları yapan organa ve yapılış biçimlerine göre tasnif edilmektedir. Bu tasnifte şekli anlamda fonksiyondan, devletin üç organı tarafından bunların her birinin kendine özgü metotlarla yerine getirdiği çeşitli faaliyetler anlaşılmalıdır. Bu kritere göre yapılan işlemin hangi fonksiyona dahil olduğunu belirleyen etken, onu yapan organ ve işlemin icra ediliş şeklidir. İşlemin maddi içeriğinin, bir diğer deyişle bireysel ya da genel oluşunun bu belirlemede hiçbir rolü bulunmamaktadır. Yasama organının kanun adıyla yapmış olduğu işlemler maddi niteliği ve içeriği ne olursa olsun her zaman kanun olarak kabul edilirler. Buna karşın yargısal ya da idari bir makamın yaptığı işlem, içerik ve özellik olarak kanunlarla aynı olsa bile bunlar kanun gücü taşımazlar ve kanun değildirler.<sup>5</sup>

Şekli kriter kullanılarak yargı ve yasama organlarının işlemlerinin idari işlem olarak nitelendirilemeyeceği söylenebilir. İdari işlemlerin yalnızca idari makamlar tarafından yapılabileceğini söylemek, diğer kamusal makam ve organlar tarafından yapılan işlemleri idari işlemin kapsamı dışında tutmak mümkündür. Bununla birlikte bu işlemlerin yargı

---

<sup>4</sup> Atar, 186.

<sup>5</sup> R. Carrè de Malberg, *Contribution a la theorie gènèrale de l'Etat* (Paris: 1920) c. I, n. 1, 259, aktaran Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 196-197; Atar, 187.

denetiminden muaf tutulması, hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmadığı için maddi kritere başvurma gereği doğmuştur.<sup>6</sup>

Devlet fonksiyonlarından birisini oluşturan yürütme fonksiyonunun neyi ifade ettiği konusunda doktrinde değişik görüşler bulunmaktadır. Doktrinde bir görüş idari fonksiyon ile yürütme fonksiyonu arasında bir ayrıma gitmemektedir. Maddi kriter uyarınca yürütme yani idare fonksiyonu somut, kişisel ve subjektif işlemler yapılmasını ifade etmektedir. Yürütme işlemi her zaman bir defa kullanılmakla tükenen işlemlerdir.<sup>7</sup> Alman idare hukukçusu W. Jellinek'ten gelen tanımlama ile bu görüş taraftarları idari fonksiyonu, yargı ve yasama fonksiyonu dışında kalan devlet fonksiyonu olarak kabul etmektedir, bunlar haricinde devletin topluma karşı üstlendiği tüm faaliyetleri idari fonksiyona dahil saymaktadır.<sup>8</sup>

Başka bir görüş ise yürütme fonksiyonu ile idari fonksiyonu ayrı değerlendirmekte, yürütmenin idari fonksiyon haricinde kalan, salt siyasal nitelikli faaliyetlerinin yürütme fonksiyonu kapsamına girdiğini kabul etmektedir. Bu görüşe göre idari fonksiyon, yargı ve yasama fonksiyonları ile yürütmenin salt siyasal nitelikteki faaliyetleri haricinde kalan, devletin günlük toplumsal ihtiyaçları karşılamak amacıyla yürütmüş olduğu tüm kamusal faaliyetleri ifade etmektedir.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Turan Yıldırım ve diğerleri, *İdare Hukuku*, Editör Turan Yıldırım (İstanbul: Oniki Levha, 2020), 412; Devlet organlarının fonksiyonlarının ayrımı konusunda maddi kriterin değil şekli kriterin kullanılması gerektiği yönündeki görüş için bakınız (bkz.) Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 675.

<sup>7</sup> Atar, 186.

<sup>8</sup> Metin Günay, *İdare Hukuku* (Ankara: İmaj Yayınevi, 2015), 13; Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt II (İstanbul: Hak Kitabevi, 1966), 985.

<sup>9</sup> Gözler, *İdare Hukuku*, Cilt I, 48-49; Günay, 14; Ahmet Nohutçu ve Nazlı Ece Özün, "TBMM Tarafından Devlet Kurumlarına Üye Atanması İşleminin Hukuki Rejimi," *Ombudsman Akademik*, (2015), 64; Oğuz Sancakdar ve diğerleri, *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı* (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2022), 40.

İdari fonksiyon kavramını Onar, genel ihtiyaçların karşılanması için lüzumlu ve faydalı olan neticelere ulaşmak maksadıyla çeşitli hareketleri içeren süreklilik arz eden bir fonksiyon olarak ifade etmiştir. Onar'a göre bu fonksiyonda hukuki düzenlemeler bir gaye olmayıp bunlar bir vasıta niteliği taşımaktadır. İdari fonksiyon, iyi ve faydalı sonuçlara ulaşmak maksadıyla hukuki çerçevede, hukuki vasıtalarla yerine getirilen bir fonksiyondur.<sup>10</sup>

## B. Yasama Fonksiyonu

Yasama fonksiyonu soyut ve genel nitelikte norm koyma, kaldırma ya da değiştirme faaliyetlerine denilmektedir.<sup>11</sup> Yasama faaliyetleri yasama organı tarafından genel kurul ve komisyonlar vasıtasıyla gerçekleştirilir. Kural olarak bunların faaliyetleri yasama işlemi olarak gerçekleştirirler ve anayasa hukukunun alanına girerler.<sup>12</sup> *Yasama işlemi* kavramı, yasama organının yasama yetkileriyle ve görevleriyle ilgili olarak, belli bir hukuki sonucun gerçekleşmesine yönelik olarak yaptığı irade açıklamalarını ifade etmektedir.<sup>13</sup>

Yasama organının hukuki işlemleri kanunlar ve parlamento kararları<sup>14</sup> olmak üzere ikiye ayrılmaktadır.<sup>15</sup> 1982 Anayasası'nın<sup>16</sup> (Anayasa) 87. maddesinde ve bir kısım maddelerinde yasama organına anayasa, kanun ve içtüzük

---

<sup>10</sup> Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt I, 4.

<sup>11</sup> Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt I, 2; Sancakdar ve diğerleri (vd.), 35; Gözler, *İdare Hukuku*, Cilt I, 40.

<sup>12</sup> Ramazan Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku* (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2015), 115.

<sup>13</sup> Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 691.

<sup>14</sup> Çalışmada yasama organını ifade etmek için Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) ifadesi kullanıldığı halde, anayasa hukuku alanında bir terim olarak kullanılan "*parlamento kararı*" terimi değiştirilmeden kullanılmıştır.

<sup>15</sup> Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 237.

<sup>16</sup> Resmi Gazete (RG), 09.11.1982, Sayı (S): 17863 (Mükerrer).

yapmak, değiştirmek gibi birtakım görev ve yetkiler verilmiştir. Anayasa'da yasama organının görevleri arasında kanun yapmak belirtilmiştir. Kanun, yasama organı tarafından kanun adıyla ve belirli yasama usulleriyle yapılmış olan her türlü işlem olarak tanımlanabilir.<sup>17</sup>

Parlamento kararları ise konu ve nitelik olarak çok çeşitli olduğu için bunların maddi bakımdan tanımlanmaları, bunların tam bir tasnifinin yapılması mümkün görünmemektedir. Bu nedenle parlamento kararlarını TBMM'nin kanun haricindeki tüm işlemleri olarak tanımlamak mümkündür. Yasama organının çalışmalarına ve örgütlenmesine ilişkin kararlar parlamento kararlarının önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Yasama organı kural olarak kendi çalışmalarına ve örgütlenmesine ilişkin olarak dilediği kararları alabilir. TBMM İktüzüğü'nün<sup>18</sup> kabul edilmesi, komisyonlara üye seçimi, seçimlerin yenilenmesine karar verilmesi, kapalı oturum yapılmasına karar verilmesi gibi kararlar buna örnektir. Parlamento kararlarının bir diğer bölümünü ise yasama organının yürütme organı ile olan ilişkileri kapsamında verdiği kararlar oluşturmaktadır. Cumhurbaşkanı ya da bakanlar hakkında meclis soruşturması açılması kararı, meclis araştırması açılması kararı gibi kararlar buna örnek gösterilebilir.<sup>19</sup> Kural olarak parlamento kararlarının RG'de yayımlanması şart

---

<sup>17</sup> Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 209-212.

<sup>18</sup> RG. 13.4.1973, S. 14506.

<sup>19</sup> Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 237-238; Gözler'e göre 'parlamento kararı' ile 'parlamentonun idari kararları' birbirinden ayrı kavramlardır. Parlamento kararları TBMM Genel Kurulundan çıkarken, parlamentonun idari kararları TBMM Başkanlığı, Başkanlık divanı ya da Genel Sekreterliğinden çıkmaktadır. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 703.



olmayıp, hangilerinin RG’de yayımlanacağı ilgili yönetmelikte belirtilmiştir.<sup>20</sup>

Doktrinde bir görüşe göre yasama organının yapmış olduğu işlemleri ifade etmek için kullanılan *yasama işlemi* kavramı yalnızca kanunları ve parlamento kararlarını ifade etmek için kullanılmamaktadır. Yasama işlemi kavramı aynı zamanda TBMM Genel Kurulunun bilgisine sunulmasıyla gerçekleşen ve “*diğer (isimsiz) yasama işlemi*” olarak da adlandırılan birtakım işlemleri de kapsamaktadır. Fakat bu görüşe göre TBMM Genel Kurulunun bilgisine sunulan her durumda diğer yasama işlemi ortaya çıkmamakta, bilgiye sunumdan sonra yasama yetkisi ya da göreviyle ilgili bir hukuki sonuç meydana gelmiş ise *yasama işlemi* ortaya çıkmaktadır.<sup>21</sup> Parlamento kararlarının doğru bir şekilde tanımlanabilmesi için bu tür yasama organı işlemlerinin ayrımını sağlayacak bir ölçütün parlamento kararlarının tanımında bulunması gerekir. Buna göre diğer yasama işlemlerinin Anayasa, TBMM İçtüzüğü, meclis teamülleri ve kanunlar olmak üzere dört kaynağı bulunmaktadır. Anayasa’nın 84. maddesinde belirtilen “*Milletvekilliğinin kesin hüküm giyme veya kısıtlanma halinde düşmesi, bu husustaki kesin mahkeme kararının Genel Kurula bildirilmesiyle olur.*” hükmü uyarınca milletvekilliğinin düşmesi *diğer yasama işlemlerine* örnek gösterilebilir.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Sezgin Baş, “Parlamento Kararlarının Yayımlanması ve Yürürlüğe Girmesi,” *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11, no. 2 (2021), 471. Hangi parlamento kararlarının RG’de yayımlanacağı konusunda 1.10.1989 tarih ve 20299 sayılı RG’de yayımlanan “Resmî Gazetede Yayımlanacak Türkiye Büyük Millet Meclisi Kararları; Meclisin Yaptığı Seçimlerin Sonuçları; Başkanlık Divanı Kararları Hakkında Yönetmelik” hükümleri uygulanmaktadır.

<sup>21</sup> Onur Çekiç, “Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi Türleri ve Diğer (İsimsiz) Yasama Türleri,” *Yasama Dergisi*, no. 12 (2009), 113; Abbas Kılıç, *Türkiye’de Parlamento Kararlarının Hukuki Rejimi* (Ankara: Adalet Yayınevi, 2020), 444.

<sup>22</sup> Çekiç, 122-123.

Yasama organının yasama fonksiyonu haricinde, idari fonksiyon kapsamına giren işlemleri de bulunmaktadır. Yasama organının yasama fonksiyonu ile idari fonksiyon kapsamında yapmış olduğu işlemleri ayırt etmek her zaman kolay olmamaktadır.<sup>23</sup> Belirtmek gerekir ki maddi kriteri kullanarak yasama fonksiyonunun idari fonksiyondan ayrılması her zaman mümkün olmamaktadır. Nitekim idari organlar da kimi zaman soyut ve genel nitelikte normlar koyabilmektedir. Buna idarenin düzenleyici işlemi niteliğini taşıyan cumhurbaşkanlığı kararnameleri, yönetmelikler ve adsız düzenleyici işlemler örnek gösterilebilir.<sup>24</sup>

### C. Yargı Fonksiyonu

Yargı fonksiyonu nitelik olarak yürütme ve yasamadan farklı özellik göstermektedir. Yürütme ve yasama fonksiyonundan farklı olarak kendine özgü olan adaletin gerçekleştirilmesi hedefi doğrultusunda hukuki uyuşmazlıkların kesin olarak çözümlenmesi faaliyetini bünyesinde barındırmaktadır. Yargılama faaliyeti hukuki uyuşmazlık hakkında karar vermek ve verilen kararın gerçekleştirilmesini emretmek unsurlarından oluşmaktadır.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Sancakdar vd., 36; Yasama organının özel hukuk işlemi niteliği taşıyan işlemleri de bulunabilir. Yasama organının alım-satım, kira gibi özel hukuk işlemlerine dayanan işlemleri, adli yargı organları tarafından incelenmektedir. Buna karşın bu sözleşmelerden bir kısmını oluşturan TBMM Başkanlığının özel bir mesleki bilgi ve uzmanlık gerektiren geçici işlerde çalıştırdığı personelle imzalamış olduğu idari hizmet sözleşmeleri gibi sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar ise idari yargı mercilerince çözümlenmektedir. Çekiç, 112.

<sup>24</sup> Günday, 10; Gözler, *İdare Hukuku*, Cilt I, 41.

<sup>25</sup> Türker Ertaş, *Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler* (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2020), 76.

Maddi kritere göre yargı fonksiyonu, hukuki uyuşmazlıkların çözümlenmesini ve hukuka aykırılık iddialarının karara bağlanmasını ifade eder. Buna göre yargı organlarının idari nitelik gösteren işlemleri yargı fonksiyonu kapsamına girmeyip idari fonksiyon kapsamında kalmaktadır.<sup>26</sup> Bununla birlikte yargı fonksiyonunun tanımlanabilmesi için maddi ve şekli kriterin bir arada bulunması gerekmektedir. Bir faaliyetin yargı fonksiyonu kapsamında değerlendirilebilmesi için o faaliyetin bir yargı organı (mahkeme) tarafından yapılıyor olması ve yapılan faaliyetin hukuki uyuşmazlıkların çözümlenmesine yönelik olması şartının birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir. Yargı organları haricinde başka organların hukuki uyuşmazlıkları çözümlene işlevi yargı fonksiyonu kapsamına dahil değildir. Bu kapsamda idari makamların vermiş oldukları disiplin cezaları yargı fonksiyonu kapsamına girmemektedir. Aynı zamanda yargı organları tarafından yapılmakla birlikte hukuki uyuşmazlığın çözümüne ilişkin olmayan işlemler de yargı fonksiyonu kapsamında değerlendirilmez.<sup>27</sup>

Yargı organlarının yargılama faaliyeti dışında kalan, idari fonksiyon kapsamında yapmış olduğu faaliyetleri de bulunmaktadır.<sup>28</sup> Bunların idari yargıya konu olabilecekleri açıktır, fakat yargı organı tarafından tesis edilen bir işlemin yargısal değil de idari olduğunu kabul edebilmek için ilgili

---

<sup>26</sup> Atar, 186; Gözler, *İdare Hukuku*, Cilt I, 41.

<sup>27</sup> Gözler, *İdare Hukuku*, Cilt I, 44-48.

<sup>28</sup> Çağlayan, 117-118. Doktrinde çekişmesiz yargı adıyla yargı organlarınca yapılan işlemlerin de idare işlevi kapsamında kaldığı yönündeki görüş için bkz. Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku- Genel Esaslar*, Cilt I (Ankara: Turhan Kitabevi, 2016), 21. Bizim de katıldığımız aksi yöndeki görüş için bkz. Çağlayan, 119.

işlemin tümüyle idari fonksiyona ilişkin olması, yargısal nitelik gösteren bir yetkinin kullanımına ilişkin olmaması gerekir.<sup>29</sup>

Adalet hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin bireysel ve düzenleyici işlemler, adliyenin idari personeline ilişkin işlemleri ve disiplin işlemleri gibi birtakım işlemler idari nitelikte olup idari yargının görev alanında kalmaktadır. Hakimler haricinde yargı organlarında istihdam edilen personelin idaresine ilişkin işlemlerin idari fonksiyon kapsamında kaldığı hususunda ihtilaf bulunmamaktadır. Mahkemelerin kendi üyeleri arasından başkan ve üye seçimi konusunda ise yargı organlarınca verilmiş farklı kararlar bulunmaktadır. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, Askeri Yargıtaya üye seçimine karşı açılan iptal davasında, idare işlevine ilişkin bir davanın olmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verirken,<sup>30</sup> başka bir davada Askeri Yargıtaya üye aday belirleme işleminin idare işlevi kapsamında kaldığına<sup>31</sup> karar vermiştir.<sup>32</sup>

## II. GENEL OLARAK İDARİ FONKSİYON KAPSAMINA GİREN YASAMA ORGANI İŞLEMLERİ

Yasama organının idari işlem niteliği gösteren faaliyetleri, aşağıda ifade edileceği üzere azımsanamayacak kadar çoktur. Yasama organının idari işlem niteliği taşıyan işlemlerine birtakım yargı kararları ışığında değinmek, milletvekillerine verilen disiplin cezalarının hukuki niteliğinin izahı bakımından faydalı olacaktır. Bu nedenle ana hatları ile bu işlemlere değinilecektir.

---

<sup>29</sup> Dan. 10. D, E. 1990/2918, K. 1990/1760, 20.09.1990, (Legalbank); Çağlayan, 117.

<sup>30</sup> Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Daireler Kurulu, E. 1994/21, K. 1994/4, 10.02.1994, aktaran Çağlayan, 118.

<sup>31</sup> Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, E. 2000/59, K. 2000/1728, 19.10.2000, aktaran Çağlayan, 118.

<sup>32</sup> Çağlayan, 117.

## A. TBMM Başkanlığı, Genel Sekreterliği ve Başkanlık Divanı İşlemleri

Yasama organının asıl görevi kanun yapmak ve Anayasa'da belirtilen diğer görevleri ifa etmek olmakla birlikte, yasama organı sahip olduğu teşkilatın işlemesi için idari nitelikte birtakım faaliyetleri de yerine getirmektedir. Kural olarak TBMM Başkanı, Başkanvekilleri, Başkanlık Divanı, genel sekreter ve yardımcıları ile idare amirleri tarafından yerine getirilen bu faaliyetler, 6253 sayılı TBMM Başkanlığı İdari Teşkilat Kanunu'nda<sup>33</sup> düzenlenmiştir. Bu Kanun'a göre TBMM Başkanlığı idari teşkilatı içerisinde Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, Bütçe Başkanlığı, Tutanak Hizmetleri Başkanlığı gibi toplam on sekiz kalem idari hizmet birimi bulunmaktadır.

TBMM Başkanlık makamı temsili bir kurum olmayıp, TBMM Başkanlık Divanının hem idari sorumluluğunu hem de yasama fonksiyonu kapsamında kalan sorumluluğunu paylaşan bir makamdır.<sup>34</sup> Anayasa'nın 95/3. maddesinde TBMM Başkanlığının görevleri arasında "*Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütün bina, tesis, eklenti ve arazisinde kolluk ve yönetim hizmetleri Meclis Başkanlığı eliyle düzenlenir ve yürütülür.*" ifadesi belirtilmiştir. TBMM İçtüzüğü'nün 14/8. maddesinde "*Türkiye Büyük Millet Meclisinin idarî ve malî işleri ile kolluk işlerini yürütmek ve denetlemek*" Başkanlığın görevleri arasında sayılmıştır. Bu

---

<sup>33</sup> RG. 18.12.2011, S. 28146; Gürsel Kaplan, *İdari Yargılama Hukuku* (Bursa: Ekin Yayınları, 2022), 274.

<sup>34</sup> Hamit Eşen, "Parlamento Hukuku Açısından Başkanlık Divanı'nın Konumu, Görevleri ve Yetkileri," *Yasama Dergisi*, (2007), 19; TBMM'ye bağlı olan Millî Saraylar Daire Başkanlığı, 2011'de 6253 sayılı TBMM Başkanlığı İdari Teşkilat Kanunu ile Genel Sekreter Yardımcılığına dönüştürülmüştür. 16.07.2018 tarihli ve 30480 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan kararnamenin ardından da Cumhurbaşkanlığına bağlanmış ve Millî Saraylar Başkanlığı kurulmuştur. Erişim tarihi Şubat 16, 2023, <https://www.millisaraylar.gov.tr/kurumsal/hakkimizda>.

çerçevede TBMM Başkanlığı ve genel sekreterliği idari fonksiyon kapsamında birtakım faaliyetler yapabilir.

TBMM Başkanlık Divanı ise Anayasa'nın 94. maddesi uyarınca, "Meclis üyeleri arasından seçilen Meclis Başkanı, Başkanvekilleri, Katip üyeler ve İdare Amirlerinden oluşur.". TBMM Başkanlık Divanının, TBMM'de temsil edilen siyasi parti gruplarının güçleri oranında temsil edildiği idari bir organ durumunda olduğu ifade edilebilir.<sup>35</sup>

TBMM Başkanlık Divanı işlemleri şekli kritere göre yasama işlemi özelliği göstermektedir, fakat hukuki işlemlerin niteliğini açıklama bakımından şekli kriterin tek başına kullanılması yeterli olmamaktadır. Maddi kriterin de değerlendirmeye alınması ile TBMM Başkanlık Divanı işlemlerinin bir bölümünün idari işlem niteliği taşıdığı görülmektedir.<sup>36</sup> Diğer bir deyişle TBMM Başkanlık Divanının idari nitelik taşıyan, idari yapının işleyişine ilişkin kararları olduğu gibi, TBMM'nin iç işleyişine ve siyasal örgütüne ilişkin kararları da bulunmaktadır. TBMM Başkanlık Divanının görevleri TBMM İçtüzüğü'nde 13. maddede düzenlenmiştir. Bu görevlerin daha çok yasama fonksiyonuna ilişkin olduğu ifade edilebilir.<sup>37</sup>

TBMM Başkanlık Divanının yasama organında görev yapan memurlarla ilgili olarak verdiği kararlar konusunda Danıştayın farklı kararları bulunmaktadır. Bir kararında Danıştay memuriyetin yasama organınca sonlandırılmasına karşı açılan bir davada, verilen kararın mahiyeti itibarıyla idari nitelikte olduğunu belirtmiş, bununla birlikte bu işlem yasama organı tarafından yapıldığı için bunun idari davaya konu

---

<sup>35</sup> Eşen, 6.

<sup>36</sup> Bülent Yücel, "Hukuki İşlemlerin Sınıflandırılması Bakımından Yasama-İdare İşlevi Ayrımı ve Yasama Organının İdari İşlemleri," *Sosyal Bilimler Dergisi* 1 (2004), 5.

<sup>37</sup> Eşen, 18-19.

olamayacağını belirtmiştir.<sup>38</sup> Diğer yandan ilerleyen süreçte Danıştay yasama organının memurlarla ilgili kararlarına karşı açılan davalara bakmıştır. Danıştay bir kararında TBMM Başkanlığının ve Başkanlık Divanının idari makam olarak değerlendirilebileceğini ifade etmiştir. Bu kapsamda Sayıştay üyelerinin aylıklarının ve ödeneklerinin ödenmemesine yönelik TBMM Başkanı işlemine karşı açılan davada Danıştay, görev sorununu tartışmaksızın davaya bakmış ve verilen kararı iptal etmiştir.<sup>39</sup>

## **B. TBMM Başkanlığının İdari Personele Yönelik İşlemleri**

Yasama organının kendi bünyesinde çalışan idari personeli hakkında tesis etmiş olduğu birtakım işlemler vardır. Yasama organında görev yapan idari personel birtakım haklara ve yetkilere sahiptir. TBMM Başkanlığının idari personel ve milletvekilleri üzerindeki yetkileri TBMM İçtüzüğü'nde düzenlenmiştir.

Yasama organında görev yapan idari personel hakkında TBMM Başkanlığının düzenlemiş olduğu birtakım işlemlerin idari fonksiyon kapsamında kaldığı konusunda tartışma bulunmamaktadır. Yasama organının idari personel hakkında yapmış olduğu faaliyetlerin hukuki niteliğinin ne olduğu, Danıştay kararlarına da konu olmuştur. Danıştay vermiş olduğu birtakım kararlarında TBMM Başkanlığı tarafından burada görev yapan personel hakkında yapılan işlemlere karşı açılan davalarda, bunlar fonksiyonel olarak idari işlem niteliği taşıdığı için bunların TBMM Genel Kurulunun veya komisyonlarının bir tasarrufu olarak düşünülemediğini, buna ilişkin olarak açılan

---

<sup>38</sup> Dan. Dava Daireleri Genel Kurulu, E. 1947/36, K. 1947/46, 16.05.1947, aktaran Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, *İdare Hukuku- İdari Yargılama Hukuku*, Cilt II (Ankara: Turhan Kitabevi, 2016), 140.

<sup>39</sup> Dan. Dava Daireleri Kurulu, E. 1967/846, K. 1968/271, 6.4.1968, aktaran Gözübüyük ve Tan, *İdari Yargılama Hukuku*, 139-140.

davaların idari yargı mercilerinin görev alanına girdiğini ifade etmiştir.<sup>40</sup> Bu çerçevede yasama organı çalışanları, kendileri hakkında TBMM Başkanlığının almış olduğu kararlara karşı idari yargıya başvurabilirler. Örneğin bir idari personel TBMM Başkanlığının kendisi hakkında vermiş olduğu disiplin cezasını idari yargıya taşıyabilir.

Danıştayın bu kararları isabetlidir.<sup>41</sup> Bununla birlikte belirtmek gerekir ki TBMM Başkanlığı tarafından yapılan her türlü işlem idari işlem niteliği taşımaz. Örneğin TBMM'nin olağanüstü toplantıya çağırılması işlemi TBMM Başkanlığı tarafından yapılmakla birlikte idari işlem kapsamına girmemektedir.<sup>42</sup>

### C. TBMM'nin Birtakım Kamu Kurum ve Kuruluşlarına Başkan ve Üye Seçme İşlemi

TBMM'nin Sayıştaya, Radyo ve Televizyon Üst Kuruluna (RTÜK) üye seçme işlemi, Kamu Başdenetçisini seçme işlemi, Kişisel Verileri Koruma Kuruluna ve Hakimler ve Savcılar Kuruluna üye seçme işlemi, yasama organının idari fonksiyon kapsamına dahil edilebilecek işlem türlerinden bir kısmını oluşturmaktadır. Bu kapsamda bu işlemlerin hukuki niteliğine genel olarak değinmekte fayda vardır.

<sup>40</sup> Örneğin bkz. Dan. 5. D, E. 1987/2380, K. 1987/1783, 16.12.1987, aktaran Gözübüyük ve Tan, *İdari Yargılama Hukuku*, 139; Dan. 5. D, E. 1987/2379, K. 1987/1785, 16.12.1987 (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

<sup>41</sup> TBMM Başkanlığının yalnızca bireysel idari işlemleri değil aynı zamanda düzenleyici işlemleri (yönetmelikleri) de idari işlem niteliğindedir ve idari yargının görev alanına girmektedir. Danıştay da bir kararında (Dan. 6. D, E. 1996/91, K. 1996/929, 28.02.1996) TBMM'nin çıkardığı yönetmeliklerin kendi denetimine tabi olduğuna karar vermiştir. Gözler, *İdare Hukuku*, Cilt I, 728.

<sup>42</sup> Gözler, *İdare Hukuku*, Cilt I, 729.



## 1. TBMM'nin Sayıştaya Başkan ve Üye Seçme İşlemi

6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun<sup>43</sup> 13. maddesi uyarınca Sayıştay başkanı TBMM Genel Kurulu tarafından bu Kanun'da belirtilen usullere göre seçilir. 6058 sayılı Kanun'un 16. maddesi uyarınca Sayıştay Genel Kurulunca her boş üyelik için belirlenen dört aday, TBMM'ce oluşturulan Geçici Komisyonunda ikiye düşürülerek bunlardan birisi Sayıştaya üye olarak seçilir.<sup>44</sup>

Bir yönüyle Sayıştayın temel işlevinin TBMM adına bütçe denetimi yapmak olduğu, Sayıştayın faaliyetlerini TBMM'den ayrı olarak görmenin mümkün olmadığı, bunların bir bütün olduğu, bu nedenle Sayıştaya başkan ve üye seçme faaliyetinin yasama fonksiyonu kapsamında kaldığı ifade edilebilir. Başka bir yönüyle üst düzey kamusal makamlara üye atamaları, niteliği itibariyle prensip olarak idari fonksiyon kapsamında değerlendirilir. Bu sebeple Sayıştay her ne kadar idari görevlerden ziyade hesap yargılaması yapmak gibi görevleri yürütse de Sayıştaya üye seçimi, idari fonksiyon kapsamında değerlendirilebilir.<sup>45</sup>

Görülme ihtimali zayıf olsa da bu tür işlemlerde yapılabilecek ağır ve bariz hukuki hataların yargısal boyutta denetlenebilirliği hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Bu bağlamda TBMM'nin Sayıştaya başkan ve üye seçme işlemini idari fonksiyon kapsamında değerlendirmek daha uygun görünmektedir. Böylelikle bu tür atamalara ilişkin yetki ve usulde yapılan açık ve bariz hataların idari yargı organları tarafından denetlenmesi mümkün olabilir.<sup>46</sup>

---

<sup>43</sup> RG. 19.12.2010, S. 27790.

<sup>44</sup> Ali D. Ulusoy, *Türk İdare Hukuku* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2022), 57.

<sup>45</sup> Benzer görüş için bkz. Yücel, 14; Nohutçu ve Özin, 68.

<sup>46</sup> Ulusoy, 57; TBMM'nin AYM'ye üye seçimine ilişkin işlemin de yargısal denetime tabi tutulması gerektiği yönündeki görüş için bkz. Nohutçu ve Özin, 71.

1961 Anayasası döneminde, Cumhuriyet Senatosunun Sayıştay Birinci Başkanını seçme kararına karşı Anayasa Mahkemesine (AYM) iptal davası açılmıştır. AYM yapmış olduğu değerlendirmede kendisini bu konuda yetkisiz görmüş ve açılan davanın reddine karar vermiştir.<sup>47</sup> AYM ilerleyen yıllarda vermiş olduğu bir kararında isabetli bir şekilde, Sayıştaya üye seçiminin TBMM'nin istisnai olarak kullandığı, maddi anlamda idari nitelik gösteren bir yetki olduğunu belirtmiştir.<sup>48</sup>

Danıştay bir kararında Meclis başkanının TBMM adına denetim görevini yerine getiren Sayıştayın da doğal olarak ita amiri olduğunu ifade etmiştir.<sup>49</sup> Başka bir kararda ise kuvvetler ayrılığı sistemini benimsemiş olan Anayasamıza göre TBMM'nin yetkilerinin ve görevlerinin yasama bölümünde düzenlendiğini, TBMM İçtüzüğü'ne göre oluşturulan Plan ve Bütçe Komisyonunun "*idari makam*" olarak düşünülmesinin mümkün olmadığını, bu kapsamda Sayıştaya üye seçme işleminin idari işlem olarak nitelendirilmesinin mümkün olmadığını, idari yargı denetiminin de mümkün olmadığını belirtmiştir. Danıştay yapmış olduğu esas incelemesinde TBMM'nin bu konudaki seçim iradesine, bir diğer deyişle takdir yetkisine müdahale edilmemesi gerektiğini ifade etmiştir.<sup>50</sup>

Danıştay bu kararında şekli kriteri kullanarak idari fonksiyon- yasama fonksiyonu ayrımı yapmıştır ve yapılan işlemin hukuki niteliğinin idari fonksiyon kapsamına girmediği

---

<sup>47</sup> AYM, E. 1978/50, K. 1978/43, 22.6.1978, AYM Kararlar Bilgi Bankası, <https://normkararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>, 16.02.2023. Çalışmada kullanılan ve kaynak belirtilmeyen AYM norm denetimi kararları bu adresten alınmıştır.

<sup>48</sup> AYM, E. 1990/39, K. 1991/21, 11.07.1991.

<sup>49</sup> Dan. 3. D, E. 1978/834, K. 1978/894, 18.07.1978 (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

<sup>50</sup> Dan. 5. D, E. 1987/2379, K. 1987/1785, 16.12.1987 (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası).

gerekçesiyle işlemin idari yargı organlarıncı denetiminin mümkün olmadığına karar vermiştir. Danıştayın bu yaklaşımına katılmamaktayız. Burada şekli kriterin tek başına kullanılması yeterli görünmemektedir. Maddi ölçüt çerçevesinde, Sayıştaya başkan ve üye seçme işlemi yasama organının yasama fonksiyonu kapsamında yapmış olduğu bir faaliyet olmayıp, yargı denetimine tabi tutulabilecek idari fonksiyon kapsamına giren bir nitelik taşımaktadır. Elbette burada yasama organının bu konuda sahip olduğu geniş takdir yetkisinin denetlenmesi söz konusu değildir. Fakat maddi ölçüt çerçevesinde idari fonksiyon kapsamında kalan işlemlerin yargı denetimine tabi tutulması, hukuk devletinin gereklerinden birisidir.<sup>51</sup>

## 2. TBMM'nin Radyo ve Televizyon Üst Kuruluna Üye Seçme İşlemi

Anayasa'nın 133/2. maddesi uyarınca RTÜK üyeleri TBMM'de bulunan siyasi parti grupları tarafından seçilmektedir. RTÜK konumu itibariyle bağımsız idari otorite niteliği taşımaktadır ve idari fonksiyon kapsamında faaliyet yürütmektedir. RTÜK'ün yaptığı faaliyetlerin yasama fonksiyonu ile ilgisi bulunmamaktadır.<sup>52</sup>

Danıştay bir kararında TBMM Genel Kurulunun RTÜK'e üye seçiminin hukuki niteliğine ilişkin değerlendirme yapmıştır. Danıştay bu kararında idare işlevine ilişkin işlemlerin yasama

---

<sup>51</sup> TBMM'nin Sayıştaya üye seçme işlemi yasama fonksiyonu kapsamına girmese bile komisyon ve genel kurul kararı olarak ortaya çıktığı için bunun idari yargı organları tarafından denetlenemeyeceği yönündeki görüş için bkz. Çağlayan, 117. Benzer şekilde Gözler de TBMM'nin Sayıştay başkanı ve üyelerini, Kamu başdenetçisini ve RTÜK üyelerini seçme işleminin bireysel idari işlem niteliği göstererek, maddi bakımdan idari işleme benzeseler bile organik olarak yasama işlemi olduklarını ve yasama işlemlerinin hukuki rejimine tabi olduklarını belirtmektedir. Gözler, *İdare Hukuku*, Cilt I, 44; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 689.

<sup>52</sup> Ulusoy, 58.

organı tarafından yapılmasının, işlemin idari niteliğini değiştirmeyeceğini, bunların yargısal denetim dışında bırakılmayacağını ifade etmiştir.<sup>53</sup> Danıştay 5. Dairesinin bu kararı Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından hukuka uygun görülmüştür.<sup>54</sup> Bu bağlamda RTÜK'e üye seçme işlemi yasama organı tarafından yapılsa da maddi anlamda idari fonksiyon kapsamında yapılan bir işlem olarak değerlendirilebilir. Bu nedenle idari yargı organları tarafından denetlenebilir.<sup>55</sup>

Böylelikle iradenin dışı vurum şekli parlamento kararı olarak tezahür etse de maddi ölçüt çerçevesinde idari işlem özelliği taşıyan birtakım yasama organı işlemlerinin bulunabileceği ve bunların idari yargı organlarınca denetlenebileceği, zikredilen yargı içtihatlarıyla tespit edilmiştir.

### 3. TBMM'nin Kamu Başdenetçisini Seçme İşlemi

TBMM Genel Kurulunun kamu başdenetçisini seçme işleminin maddi kriter açısından idari nitelikte olduğu ileri sürülmüştür. Bu nedenle kamu başdenetçisi seçimine ilişkin bu kararın idari yargının görev alanına girdiği ifade edilmiştir. Bu kabul ile hem kamu başdenetçisi seçimine ilişkin TBMM Genel Kurul kararının, ilk incelemede görevli mahkemenin belirsizliği nedeniyle muallakta kalması engellenecektir, hem de esas

---

<sup>53</sup> Dan. 5. D, E. 2005/5627, K. 2007/72, 24.01.2007, (Kazancı İçtihat ve Bilgi Bankası); TBMM'nin RTÜK'e üye seçme işleminin, idari fonksiyon kapsamına girse bile idari yargı denetiminin dışında bulunduğu, zira bunun bir "parlamento kararı" ile alındığı, ancak açık anayasal düzenleme ile anayasa yargısının konusu olabileceği yönündeki görüş için bkz. Çağlayan, 116.

<sup>54</sup> Dan. İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2008/697, 18.12.2012, aktaran Ulusoy, 58.

<sup>55</sup> İl Han Özay, "Radyo ve Televizyon Üst Kurulu," *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, no. 10 (1995), 59-60.

incelemesi aşamasında Genel Kurul iradesinin hukuka uygunluğu denetlenebilecektir.<sup>56</sup>

#### 4. TBMM'nin Kişisel Verileri Koruma Kuruluna ve Hakimler ve Savcılar Kuruluna Üye Seçme İşlemi

6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu'nun<sup>57</sup> 21. maddesinde TBMM'nin, Kişisel Verilerin Korunması Kurumunun karar organı olan Kişisel Verileri Koruma Kuruluna beş üye seçeceği belirtilmiş, üye olabilme şartları ve üyelerin seçim usulü düzenlenmiştir. Diğer yandan Anayasa'nın 159. maddesine göre TBMM, Hakimler ve Savcılar Kuruluna bu maddede belirtilen kişiler arasından toplam yedi adet üye seçme hakkına sahiptir.

TBMM'nin Kişisel Verileri Koruma Kuruluna ve Hakimler ve Savcılar Kuruluna üye seçme işleminin maddi ölçüt çerçevesinde idari fonksiyon kapsamında değerlendirilmesi ile TBMM'nin ilgili mevzuatta belirtilen koşullara uymayan bir üye seçmesi ya da başka bir hukuka aykırılık durumunda, bu işlemlerin yargı denetimine tutulması mümkün olacaktır.<sup>58</sup>

---

<sup>56</sup> Nazile İrem Yeşilyurt, "TBMM'nin Kamu Başdenetçisi Seçme İşlemlerinin Yargısal Denetimi Üzerine Bir Çözümleme," *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, no. 107 (2013), 141; 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 11. maddesi uyarınca, kamu başdenetçisi TBMM Genel Kurulu tarafından seçilirken, kamu denetçileri TBMM'de oluşturulan Karma Komisyon tarafından seçilmektedir.

<sup>57</sup> RG. 7.4.2016, S. 29677.

<sup>58</sup> Teziç, yasama organının yüksek dereceli kamu görevlilerini ve yüksek mahkemelere üye atamasını idari işlev kapsamında kalan işlemler olarak değerlendirmektedir. Bkz. Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)*, (İstanbul: Beta Yayınevi, 2018), 467; Benzer şekilde Yücel de yasama organının bazı işlemlerinin idare işlevi kapsamında kaldığını "Her ne kadar, işlemi yapan yasama organı da olsa, maddi ölçüt gereğince yapılan işlemlerin idari nitelikli olması, yasama organını da o işlem açısından idare konumuna sokacak ve dolayısıyla 125. madde kapsamında değerlendirilmesine neden olacaktır. İşlemleri

### III. MİLLETVEKİLLERİNİN HUKUKİ STATÜSÜ VE MİLLETVEKİLLERİNE VERİLEN DİSİPLİN CEZALARININ HUKUKİ NİTELİĞİ

Konunun daha iyi izah edilebilmesi için öncelikle genel olarak milletvekillerinin hukuki statüsüne, bunlara verilebilecek disiplin cezalarına değinildikten sonra milletvekillerine verilen disiplin cezalarının hukuki niteliği incelenmeye çalışılacaktır.

#### A. Genel Olarak Milletvekillerinin Hukuki Statüsü ve Milletvekillerine Verilebilecek Disiplin Cezaları

Anayasa'nın 128. maddesi uyarınca *"kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle görülür."* Kamu görevlisi kavramı doktrinde iki anlamda kullanılmakta olup bunlar dar anlamda ve geniş anlamda kamu görevlisidir. Dar anlamda kamu görevlisi, özel hukuka tabi olarak çalışanlar haricinde kamu tüzel kişilerinde mesleki bir sıfatla ücretli olarak çalışan ve kamu hukuku rejimine tabi olan kamu görevlilerini ifade eder. Geniş anlamda kamu görevlisi ise yaptıkları görevin niteliğine ve hukuki durumlarına bakılmaksızın devletin tüm organlarında ve kamu kesiminde

---

*yapan makâmın yasama organı olması, sırf bu niteliği sebebiyle, idari işlemler açısından yargısal denetimden ayırık tutulan hallerin kapsamını genişletmek sonucunu doğurmamalıdır."* ifadeleri ile belirtmektedir. Yücel, 15; TBMM'nin çeşitli kurullara üye seçme işlevinin Genel Kurul tarafından yapılmış olması nedeniyle bunların idare işlevine dayanan idari işlem olarak değil de yasama fonksiyonuna dayanan parlamento kararı olduğu yönündeki görüş için bkz. Kılıç, 449; Gözler ise yasama organınca alınan parlamento kararlarının Anayasa'da belirtilen üç parlamento kararı haricinde yargısal denetimlerinin yapılamayacağını ifade etmektedir. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 701 ve devamı.

görev yapan, kamu hukuku rejimine tabi olan herkesi ifade etmektedir.<sup>59</sup>

Milletvekillerinin kamu görevlisi olup olmadığı Anayasa'da belirtilmemiştir. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nun<sup>60</sup> 6/1-c maddesinde belirtilen "Kamu görevlisi deyiminden; kamusal faaliyetin yürütülmesine atama veya seçilme yoluyla ya da herhangi bir surette sürekli, süreli veya geçici olarak katılan kişi" ifadesinden yola çıkarak milletvekillerinin asli ve sürekli nitelikte bir kamusal faaliyet olan yasama faaliyetlerini yürüten, seçim yoluyla göreve gelen ve süreli bir şekilde bu faaliyetleri yerine getiren kamu görevlisi olduğu ifade edilebilir.<sup>61</sup> Milletvekilleri 'geniş anlamda kamu görevlisi'<sup>62</sup> kapsamına girmekle birlikte, seçilmiş olmaları ve ifa ettikleri görev itibarıyla diğer kamu görevlilerinden farklı özellikler gösterirler. Milletvekilleri, milletin temsilcileri olarak TBMM'de görev yapmakta olup, egemenlik yetkisi millet adına milletvekilleri vasıtasıyla kullanılmaktadır. Milletvekillerinin halkın istek ve arzularını rahatça ifade edebilmeleri maksadıyla milletvekilleri için Anayasa'da yasama dokunulmazlığı ve sorumsuzluğu gibi güvenceler benimsenmiştir. Bununla birlikte bir kurum olarak TBMM'nin, çalışma düzeninin tesis edilip

---

<sup>59</sup> Kemal Gözler, *İdare Hukuku*. Cilt II (Bursa: Ekin Yayınları, 2019), 644; Günday, 580. Benzer tanımlama için bkz. Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku* (Ankara: Seçkin Yayınları: 2023), 701-702; Ulusoy Kamu hukuku çalışanlarını kendi içerisinde "Kamu Görevlileri" ve "İstisnai Kamu Hukuku Çalışanı" olarak ayırmakta olup, milletvekili, muhtar, belediye başkanı gibi seçimle gelen ve belli bir süre görev yapan kamu hukuku çalışanları ile asli, rutin ve sürekli kamusal görev yürüten kamu görevlilerinin birbirinden ayrılmasının daha doğru olacağını ifade etmektedir. Ulusoy, 617.

<sup>60</sup> RG, 12.10.2004, S: 25611.

<sup>61</sup> Abdurrahman Eren, *Anayasa Hukuku Dersleri* (Ankara: Seçkin Yayınları, 2021), 717-718.

<sup>62</sup> Akyılmaz vd., 701; Gözler, *İdare Hukuku*. Cilt II, 644; Eren, 718; Milletvekillerinin geniş anlamda kamu görevlisi olarak kabul edilebileceğine ve statülerine ilişkin açıklamalar için bkz. AYM, E. 2009/57, K. 2011/33, 03.02.2011.

korunması gerekir. Nitekim fiiliyatta TBMM'nin çalışmaları sırasında milletvekilleri tarafından arzu edilmeyen birtakım olumsuz davranışlar sergilenmektedir.

Disiplin cezaları esas olarak hiyerarşi gücüne dayanılarak, kamu hizmetinin gereği gibi yürütülmesi maksadıyla, kamu hizmeti ifa eden görevlinin hizmete bağlılığını ve kamu hizmetini iyi bir şekilde ifa etmesini sağlamak için verilen idari yaptırımlardır.<sup>63</sup> Çalışılan kurumun düzenini tesis edip korumak maksadıyla getirilmişlerdir. Bu bağlamda disiplin cezaları, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında kendi mevzuatlarına dayanılarak ilgililere uygulanan idari işlemlerdir. Milletvekillerinin disiplin hükümleri, memurlara ve diğer kamu görevlilerine ilişkin disiplin hükümlerinden bağımsız olarak TBMM İçtüzüğü'nde 156 ila 163. maddeleri arasında düzenlenmiştir. TBMM İçtüzüğü'nde düzenlenen disiplin hükümleri -diğer kamu kurum ve kuruluşlarında olduğu gibi- yasama organının bir devlet organı olarak gereği gibi çalışabilmesi maksadıyla getirilmiş olan düzenlemeler olup, yasama fonksiyonu nedeniyle ve/veya yasama fonksiyonu kapsamında öngörülmüş düzenlemeler değildir.

Memurların ve diğer kamu görevlilerinin tabi olacakları disiplin hükümleri ilgili kanunlarda düzenlenmiştir. Disiplin cezaları konusunda memurların ve diğer kamu görevlilerinin yargısal başvuru hakkı bulunmaktadır. Geniş anlamda kamu görevlisi kapsamına giren milletvekillerine verilen disiplin cezalarına karşı başvurulabilecek yargı yolu konusunda Anayasa'da ve TBMM İçtüzüğü'nde açık bir düzenleme yapılmamıştır. Bununla birlikte Anayasa'nın 129/3. maddesinde "Disiplin kararları yargı denetimi dışında bırakılamaz." şeklinde ifade edilmiştir. Geniş anlamda kamu görevlisi olarak kabul edilen milletvekillerini, Anayasa'nın memurlara ve diğer kamu

---

<sup>63</sup> Zehreddin Aslan ve Halil Altındağ, *Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması* (Ankara: Seçkin Yayınevi, 2021), 37.



görevlilerine tanıdığı bu yargısal başvuru hakkından hariç tutacak bir düzenleme bulunmamaktadır.

TBMM İçtüzüğü'nün 156. maddesine göre milletvekillerine disiplin cezası olarak uyarma, kınama ve meclisten geçici çıkarma cezası verilebilir. TBMM İçtüzüğü'nün 157. maddesinde söz kesmek, sükûneti ve çalışma düzenini bozmak, şahsiyatla uğraşmak uyarma cezasını gerektiren durumlar olarak düzenlenmiştir. TBMM İçtüzüğü'nün 159. maddesinde *"Aynı birleşimde iki defa uyarma cezası alan milletvekilinin"*, *"söz söylemekten yasaklama cezası"* alabileceği hâl düzenlenmiştir. TBMM İçtüzüğü'nün 160. maddesinde kınama cezasını gerektiren hareketler düzenlenmiş olup, *"Kaba ve yaralayıcı sözler sarf etmek ve hareketler yapmak"* ve *"Bir ay içinde üç kere uyarma cezasına uğramış olmak"* gibi birtakım haller, kınama cezasını gerektiren durumlar arasında sayılmıştır. TBMM İçtüzüğü'nün 161. maddesinde ise *"Meclisten geçici çıkarma"* cezası düzenlenmiş olup bu cezayı gerektiren hallere örnek olarak *"Aynı birleşim sırasında üç kere kınama cezasına uğramak"* ve *"Bir ay içinde beş kere kınama cezası almak"* gibi haller gösterilebilir. TBMM İçtüzüğü'nün 163/5. maddesi uyarınca *"Kınama cezasına çarptırılan milletvekilinin bir aylık ödenek ve yolluğunun üçte biri kesilir."*

TBMM İçtüzüğü'nün 158. maddesi uyarınca *"Uyarma cezası verilmesinin gereğini takdir ve yerine getirme yetkisi, Başkana aittir."* İçtüzükte öngörülen diğer cezalar bakımından 159. ve 163. maddelerde *"Genel Kurulca görüşmesiz, işaret oyu ile kararlaştırılır"* şeklinde belirtilmiştir. TBMM İçtüzüğü'nün 163. maddesinde verilen cezalara karşı ilgilinin ya da arkadaşının savunma yapabileceği düzenlenmiş olsa da bu düzenleme yargı yoluna başvuruyu engelleyecek bir düzenleme değildir.

Görüldüğü üzere milletvekilleri bakımından öngörülmüş olan *"Meclisten geçici çıkarma"* cezası ve *"söz söylemekten yasaklama cezası"* gibi disiplin cezaları milletvekilinin ifade özgürlüğünü kısıtlayıcı, ödenek ve yolluk kesintileri ise mülkiyet hakkına

müdahale edici nitelik taşımaktadır. Bu durum dolaylı olarak milletvekilinin temsil ettiği kesimin yasama organında yeterince ifade edilmesine mâni olabilir. Yasama organında sayısal çoğunluğun belli partiler lehine artması durumunda, hukuksuz disiplin cezalarının verilmesi gündeme gelebilir. Böylelikle dolaylı da olsa yasama organının üstlenmiş olduğu bazı görevler sekteye uğrayabilir.

## **B. Milletvekillerine Verilen Disiplin Cezalarının Hukuki Niteliği**

Yukarıda izah edildiği üzere yasama fonksiyonu genel, soyut, bir kez uygulanmakla tükenmeyen objektif ve sürekli norm koyma niteliğini ifade ederken, idari fonksiyon konulmuş olan bu genel ve soyut normların bireysel olaylara ve kişilere uygulanması işlevidir. Kural olarak böyle olmakla birlikte hem yasama organının bireysel nitelik gösteren işlemleri hem de idarenin genel ve soyut nitelik gösteren işlemleri olabilmektedir.<sup>64</sup> İdari işlemler yalnızca idari organlar tarafından yapılabilen işlemler değildir. Yasama ve yargı organlarının kendi fonksiyonları kapsamına girmeyen faaliyetlerine ilişkin birtakım işlemleri idari fonksiyon kapsamında kalabilir.<sup>65</sup>

Yasama organında görev yapan milletvekilleri hakkında TBMM'nin tesis etmiş olduğu disiplin cezaları, AYM'ye yapılan 27.10.2022 tarihli 2018/1878 numaralı bireysel başvuru dosyası ile AYM'nin gündemine gelmiştir. AYM 2018/1878 numaralı bireysel başvuruda başvuran milletvekili, TBMM'de kullanmış olduğu bir ifadeden dolayı disiplin cezasına mahkûm edilmiştir. TBMM Genel Kurulu tarafından başvurana disiplin cezası olarak, başvuranın TBMM'den geçici çıkarılmasına ve bunun neticesi olarak bir aylık ödenek ve yolluğunun üçte ikisinin

---

<sup>64</sup> Nohutçu ve Özin, 63.

<sup>65</sup> Sancakdar vd., 35-36.

kesilmesine karar verilmiştir.<sup>66</sup> Başvuran milletvekili, TBMM Genel Kurulu kararına karşı itiraz yolunun kapalı olması gerekçesiyle, ifade özgürlüğünün ihlal edildiği iddiasıyla AYM'ye bireysel başvuruda bulunmuştur. AYM yasama organının disiplin cezası verme işleminin, yargı denetimi dışında bırakılan *yasama işlemi* niteliğinde kaldığını ifade ederek, başvurunun "*konu bakımından yetkisizlik nedeniyle kabul edilemez olduğuna*" oy çokluğu ile karar vermiştir.<sup>67</sup>

Konumuz bakımından önem arz eden husus, başvuran milletvekiline disiplin cezası verme işleminin yasama işlemi olarak mı idari işlem olarak mı değerlendirileceği hususudur. Bir diğer deyişle milletvekiline verilen disiplin cezasının yasama fonksiyonu kapsamında mı, yoksa idari fonksiyon kapsamında mı kaldığının tespiti gereklidir. Milletvekillerine verilen disiplin cezalarında iradenin açıklanma şekli -uyarma cezası haricinde- Genel Kurul tarafından alınan parlamento kararı şeklinde tezahür etmektedir. Disiplin cezası başvuran milletvekiline, TBMM Genel Kurulunun "*TBMM kararı*" ile diğer adıyla "*parlamento kararı*" ile verilmiştir.

Yapılan hukuki işlemin bireysel başvuru konusu olup olamayacağı hususu ile idari fonksiyon kapsamına girip girmediği, böylelikle idari yargı organlarında dava edilip edilmeyeceği hususu farklı konulardır. Bu nedenle öncelikle milletvekillerine verilen disiplin cezalarının hangi fonksiyon kapsamına girdiği; yapılan hukuki işlemin niteliği belirlenmelidir. Zira bu belirlendikten sonra, işlemin yargı denetimine girip girmediği saptanabilir.

---

<sup>66</sup> TBMM İçtüzüğü'nün 163/5. maddesinde belirtilen "*Meclisten geçici olarak çıkarma cezasına çarptırılan milletvekilinin bir aylık ödenek ve yolluğunun üçte ikisi*"nin kesilmesi bölümü AYM'nin E. 2017/162, K. 2018/100, 17.10.2018 tarihli kararı ile iptal edilmiştir. AYM, Bireysel Başvuru (B.B.) No: 2018/1878, 27.10.2022, paragraf (p.) 23, AYM Kararlar Bilgi Bankası, (Erişim tarihi Şubat 16, 2023, <https://kararlarbilgibankasi.anayasa.gov.tr/>).

<sup>67</sup> AYM, B.B. No: 2018/1878, 27.10.2022.

Devlet organlarının fonksiyonları konusunda kullanılan kriterler bakımından milletvekillerine verilen disiplin cezaları, şekli kriter kullanıldığında yasama fonksiyonu kapsamında kalmaktadır. Şekli kriter uyarınca yasama fonksiyonu kapsamında kalan bir işlemin idari yargı organları tarafından denetlenmesi mümkün değildir. Fakat aşağıda izah edileceği üzere, milletvekillerine verilen disiplin cezaları, kamu gücü tarafından kurum düzenin korunması maksadıyla tesis edilen işlemlerden olup doktrinde ve yargı kararlarında kullanılan idari işlem tanımlamasına uymaktadır. Sadece şekli kriter esas alınırsa, idari fonksiyon kapsamında kalan, kişilerin temel haklarını ve hürriyetlerini kısıtlayan bir işlem, açık hukuki dayanak olmaksızın yargı denetiminden muaf tutulmuş olacaktır. Bu durumda yasama organını sınırlayan bir hukuki güç bulunmayıp, TBMM'de sayısal çoğunluğu elinde bulunduran siyasi parti gruplarının keyfi uygulamalarının önü açılmış olacaktır. Bu nedenle şekli kriterin buradaki hukuki işlemin niteliğini belirleme bakımından yeterli olmadığını değerlendirmekteyiz.

İdari fonksiyonun önemli bir bölümünü idari işlemler oluşturmaktadır. Milletvekili hakkında düzenlenen disiplin cezasının hukuki niteliğini belirleme bakımından idari işlem kavramının ne anlama geldiğini hatırlamakta fayda vardır.

İdari işlem kavramı en genel tanımıyla idarenin hukuki sonuç doğurmaya yönelmiş olan irade açıklamaları olarak ifade edilebilir. Bu bağlamda bir idari işlemin varlığından bahsedebilmek için irade açıklamasının ve hukuki sonucun varlığı gereklidir. İdari işlem bu iki unsurun bir araya gelmesi ile meydana gelir.<sup>68</sup> Benzer bir tanımla ile Danıştay idari işlemi, idari makam veya mercilerin idare hukuku alanında yürütmüş

---

<sup>68</sup> Ahmet Emrah Akyazan, "Maddî Açından İdari İşlemler," *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, no. 85 (2009), 221; Benzer tanımlar için bkz. Yıldırım vd., 408-411.

olduğu faaliyetlerle ilgili olarak, kamu hukuku kurallarını uygulamak suretiyle kamusal alanda tesis ettikleri, tek taraflı ve doğrudan doğruya uygulanabilir nitelikte hukuki işlemler olarak tanımlamıştır.<sup>69</sup> Başka bir kararında ise idari merciler tarafından idari fonksiyonla ilgili olarak kamu hukuku alanında başka bir makamın onayı gerekmeksizin tesis edilen, doğrudan uygulanabilir ve tek taraflı nitelikteki irade beyanları olarak tanımlamıştır.<sup>70</sup>

İdari işlem konusunda belki de en kapsamlı tanımlamanın Akyılmaz, Sezginer ve Kaya tarafından yapıldığı söylenebilir. Buna göre idari işlem, idare ya da idare adına hareket eden özel hukuk kişilerin veya yargı veya yasama organlarının, yargı ve yasama fonksiyonu dışında kalan, idari fonksiyona ilişkin olan ve kamu gücü kullanılarak yapılan, doğrudan veya belli bir süreç içerisinde, rızalarıyla ya da rızaları dışında, kişilerin ya da nesnelerin hukuki durumlarını etkileyen, kamusal nitelik taşıyan tek yanlı irade açıklamalarıdır.<sup>71</sup>

Bu noktada idari işlem türlerini genel hatları ile hatırlamak, konunun izahı bakımından yararlı olacaktır. İdari işlemler ilk olarak birel işlem olarak adlandırılan somut, bir kez uygulanmakla tükenen kişisel düzenlemeler şeklinde karşımıza çıkabilir. İkinci olarak düzenleyici işlem olarak adlandırılan genel nitelikte, soyut, kişilik dışı ve sürekli nitelik gösteren idari işlemler de vardır. İdari işlemin somut bir düzenleme mi yoksa soyut bir düzenleme mi olduğunun belirlenmesi hususunda düzenlenen hukuki durum ile düzenlemenin muhatabının kim

---

<sup>69</sup> Dan. 10. D, E. 2007/6407, K. 2008/3039, 30.04.2008; Dan. 7. D, E. 2002/3190, K. 2002/2962, 26.09.2002 (Legalbank).

<sup>70</sup> Dan. İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2006/4286, K. 2007/60, 08.02.2007 (Kazanıcı İçtihat ve Bilgi Bankası); Dan. 7. D, E. 2002/3190, K. 2002/2962, 26.09.2002: *“yasama ve yargı fonksiyonları ile hükümet etme faaliyeti dışında kalan tüm kurumsal işler, yönetim işlevini meydana getirir”* (Legalbank); Benzer tanımlamalar için bkz. AYM, E. 2005/108, K. 2006/35, 01.03.2006.

<sup>71</sup> Akyılmaz vd., 366.

olduğu konuları önem arz etmektedir. Buna göre yapılan düzenleme kişi, yer ve zaman bakımından belirlenebilir nitelikteyse ortada somut bir düzenleme bulunmaktadır. Bunlar bir kez uygulanmakla tükenirler. Bu tür işlemler birel işlem olarak adlandırılırlar. Bunun yanı sıra düzenlenen hukuki durum kavramsal nitelikte olup bir şarta ya da varsayıma dayanıyorsa, soyut ve sürekli nitelikte bir düzenleme söz konusudur. Buna karşın sayıları belli olmayan ve kapsama alanına girecek herkese yönelik bir işlem söz konusu ise ortada kişilik dışı, genel düzenleyici işlem bulunmaktadır. Bu tür işlemlere idarenin düzenleyici işlemleri denir.<sup>72</sup> Bu bağlamda kamu personel hukukunda disiplin cezaları birel idari işlem niteliği taşımaktadır.

Milletvekiline disiplin cezası verme işleminde ortada her ne kadar TBMM Genel Kurulu tarafından yapılmış bir işlem olsa da çalışma düzeninin devamı maksadıyla yetkili organ tarafından alınmış, kişilerin haklarını etkileyen, kişiler üzerinde hukuki sonuç doğuran, icra edilebilir nitelikte bir karar bulunmaktadır. Bu noktada bu işlemler, yasama işlemlerine dolaylı katkısı olan işlemler olarak nitelendirilebilir. Yasama işlemlerine dolaylı katkısı olan ya da bunlara dolaylı olarak etki eden tüm işlemler yasama fonksiyonu çerçevesinde değerlendirilirse, bu çıkarım bizi yasama organı tarafından yapılan hiçbir işlemin idari işlem niteliği taşımadığı yanılığısına düşürecektir.

Milletvekillere disiplin cezası verme işlemi kanımızca yasama organının yasama faaliyeti kapsamında yapmış olduğu bir işlem olmayıp, yasama işlemlerinin gereği gibi yapılması amacıyla getirilmiş olan, yasama işlemlerine dolaylı olarak katkı sağlayan, TBMM İçtüzüğü'nün uygulanması niteliğinde bir karardır. Bu nedenle yasama organı tarafından milletvekillere verilen disiplin cezalarının maddi kriter ve idari işlem teorisi çerçevesinde idari fonksiyon kapsamında kaldığını

---

<sup>72</sup> Akyazan, 230-231.

değerlendirmekteyiz.<sup>73</sup> Zira her ne kadar yasama organı tarafından yapılmış olsa da verilen disiplin cezaları, ilgisinin hukuki durumunu etkileyen, kamu gücü kullanımına dayanan, tek taraflı, ilgili milletvekilinin ifade hürriyeti ve mülkiyet hakkı gibi temel haklarına ve hürriyetlerine doğrudan müdahale edebilen, mahiyetleri itibariyle idari fonksiyon niteliği baskın olan, birel nitelikte idari işlemlerin özelliklerini sergilemektedir.

#### **IV. MİLLETVEKİLLERİNE VERİLEN DİSİPLİN CEZALARINA KARŞI YARGISAL BAŞVURU**

Bu başlık altında milletvekillerine verilen disiplin cezalarının dava edilebilirliği sorunu ve milletvekillerine verilen disiplin cezalarında görevli ve yetkili yargı organı incelenecektir.

##### **A. Milletvekillerine Verilen Disiplin Cezalarının Dava Edilebilirliği**

Yukarıda izah edildiği üzere milletvekillerine ilişkin disiplin cezaları, -uyarma cezası haricinde- TBMM Genel Kurulu tarafından alınan parlamento kararı ile tesis edilmektedir. Anayasa'nın 85. maddesinde "*Yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya milletvekilliğinin düşmesine*" ilişkin parlamento kararlarına karşı, kararın Anayasa'ya, kanuna ya da içtüzüğe aykırılığı iddiasıyla iptali için AYM'ye başvurabileceği düzenlenmiştir. Anayasa'nın 148. maddesi uyarınca AYM denetimine tabi olan diğer parlamento kararı TBMM İçtüzüğü'dür. Anayasa koyucunun bu açık düzenlemesi karşısında, diğer parlamento kararlarına karşı yargı yoluna başvuru imkanının tanınmadığı, zira onları yargı denetimine tabi kılmak isteseydi anayasa koyucunun bu şekilde istisnai bir hüküm düzenlemeyeceği ya da en azından yargı denetimine tabi

---

<sup>73</sup> TBMM İçtüzüğü'nün 156. maddesine göre milletvekillerine verilebilecek disiplin cezalarının yasama organının idari faaliyetleri kapsamında değerlendirilebileceği yönündeki görüş için bkz. Sancakdar vd., 36.

kılmak istediği diğer parlamento kararlarını da belirteceği şeklinde bir iddia ileri sürülebilir. Nitekim Türk anayasa hukuku doktrininde, Anayasa'da belirtilenler haricinde diğer parlamento kararlarının yargı denetimine tabi olmadığı şeklinde geniş bir kabul bulunmaktadır.<sup>74</sup>

Bununla birlikte bu yorum hem bugüne kadar AYM'nin yapmış olduğu parlamento kararı denetimleriyle çelişmektedir hem de yasama organının da idari işlem yapabileceği gerçeğiyle uyuşmamaktadır. Türk idare hukukunda kural olarak idari işlemlere karşı yargı denetimi açıktır. Bu durumda anayasa hukuku doktrinindeki genel kabul, somut olay adaletine uymayabilir ve kamu vicdanını tatmin etmeyebilir. Nitekim bugüne kadar parlamento kararlarına karşı açılmış çeşitli davalar olmuştur.

Yukarıda ifade edildiği üzere milletvekillerinin kural dışı davranışlarına karşı verilecek disiplin cezaları ve bunların verilmesinde uygulanacak usuller TBMM İçtüzüğü'nde düzenlenmiştir.<sup>75</sup> TBMM Genel Kurulu tarafından disiplin cezası verilecek milletvekiline, TBMM İçtüzüğü'nde öngörülen cezadan daha ağır bir cezanın verilmesi durumunda ya da burada öngörülen usul dışında bir yöntem izlenerek ceza verildiğinde nasıl bir yol izlenmelidir? Bu tür durumlarda, yapılan işlemin yargı denetimine tabi olmadığı kabulü, denetlenemez işlemler grubunu açık hukuki dayanak olmaksızın genişletmek anlamına gelecektir. Bu durum hak arama hürriyetiyle, adil yargılanma hakkıyla ve hukuk devleti

---

<sup>74</sup> Bkz. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 239; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 701 ve devamı; Erdal Abdulkakimoğulları, "Türk Anayasa Hukukunda Parlamento (Meclis) Kararlarının Yargısal Denetimi Sorunu," *Yasama Dergisi*, no. 5 (2007), 7; TBMM kararlarını yasama fonksiyonu kapsamında değerlendiren görüş için bkz. Günday, 10-11.

<sup>75</sup> Şeref İba, "Türk Parlamento Hukukunda Milletvekillerinin Kural Dışı Tutum ve Davranışları ve Disiplin Cezası Uygulamaları," *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, no. 57-1 (2002), 44.



ilkesiyle bağdaşmaz. Yapılan işlemin yasama fonksiyonu kapsamında yapıldığını kabul ederek disiplin cezası verme işlemini yargı denetimi dışında bırakmak, bizleri hukukun ulaşmak istediği adil sonucu ulaştırmayacaktır.

AYM'nin 2018/1878 numaralı bireysel başvuru kararında, TBMM İçtüzüğü'nün 163. maddesinde TBMM'den geçici çıkarma disiplin cezasının verilmesine ilişkin usulün belirlendiği, buna göre bu cezanın yalnızca oturum başkanının teklifi üzerine Genel Kurulca verilebileceği, nitekim somut başvuruda da başvuran milletvekili hakkındaki disiplin cezasının TBMM Başkanvekilinin teklifi ile TBMM Genel Kurulu tarafından oyçokluğuyla alındığı, TBMM'nin Genel Kurulunda ve yapılan bir oylama sonucunda alınmış olması nedeniyle ilgili disiplin cezasının bir parlamento kararı olduğu belirtilmiştir. 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un<sup>76</sup> (6216 sayılı Kanun) 45/3. maddesinde<sup>77</sup> bireysel başvuruya konu işlemin, işlem bakımından sınırı gösterilmiş olup söz konusu işlemin AYM'nin konu bakımından yetkisine girmesi gerekir. AYM'ye göre burada yasama organı tarafından yapılan bir işlem; *yasama işlemi* söz konusudur. Bir diğer deyişle AYM, parlamento kararını TBMM'nin kanun dışındaki "*yasama işlemleri*" olarak ifade etmektedir.<sup>78</sup>

AYM'ye göre *yasama işlemlerinin* yargısal denetimleri Anayasa'da ayrıca düzenlenmiş olup, hangi yasama faaliyetinin hangi tür yargısal denetime tabi olacağı tek tek ifade edilmiştir, bu konuda AYM yetkili kılınmıştır. Birer yasama işlemi olan parlamento kararları içerisinden milletvekilliğinin düşmesine,

---

<sup>76</sup> RG. 3.4.2011, S. 27894.

<sup>77</sup> 6216 sayılı Kanun madde 45/3: "Yasama işlemleri ile düzenleyici idari işlemler aleyhine doğrudan bireysel başvuru yapılamayacağı gibi Anayasa Mahkemesi kararları ile Anayasanın yargı denetimi dışında bıraktığı işlemler de bireysel başvurunun konusu olamaz."

<sup>78</sup> AYM, B.B. No: 2018/1878, 27.10.2022.

yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ve TBMM İçtüzüğü değişikliklerine ilişkin kararlar Anayasa'nın 85. ve 148. maddesi ile yargısal denetime tabi tutulmuştur. Bu üç parlamento kararı haricinde Anayasa'da diğer parlamento kararlarının yargısal denetimlerinin yapılacağına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Anayasal yetkilendirmenin yapılmadığı bir alanda AYM'nin denetim yapması mümkün değildir.<sup>79</sup>

AYM'nin 2018/1878 başvuru numaralı kararında karşı oy görüşünde, *yasama işlemi* kavramından başvurucuyu doğrudan ve kişisel olarak etkilemeyen kural koyucu/düzenleyici yasama işlemlerinin anlaşılması gerektiği ifade edilmiştir. Bu nedenle niteliği gereği bireylerin temel haklarını ve özgürlüklerini doğrudan ve kişisel olarak etkileyen parlamento kararlarının değil, sadece soyut ve genel nitelik taşıyan parlamento kararlarının bireysel başvurulara konu olmayacağı belirtilmiştir. Somut olayda verilen disiplin cezasının parlamento kararı niteliği taşıdığı, bunun kural koyucu parlamento kararı niteliği taşıyan TBMM İçtüzüğü'nün uygulanması niteliğinde olduğu belirtilmiştir. İçtüzük hükümlerine karşı doğrudan bireysel başvuru yapılması mümkün olmamakla birlikte İçtüzük hükmünün uygulanması niteliği taşıyan başvuru konusu disiplin cezasına karşı bireysel başvuru yapılmasında herhangi bir engel bulunmadığı, aksi uygulamanın Anayasa'nın 148/3. maddesine aykırı olacağı ifade edilmiştir.<sup>80</sup>

AYM'nin bu kararının gerekçesinde ve karşı oy görüşünde milletvekiline verilen disiplin cezasının bireysel başvuruya konu olup olamayacağı bakımından değerlendirme yapılmış olup, disiplin cezası verme işleminin temel hakları ve hürriyetleri etkileyen bir parlamento kararı olduğu, düzenleyici idari işlem kapsamında kalmadığı ve bunlara karşı yargı yolunu kapatan bir hüküm bulunmadığı gibi hususlara değinilmiş, bunun ötesinde yapılan işlemin hukuki niteliğinin ne olduğuna ilişkin

<sup>79</sup> AYM, B.B. No: 2018/1878, 27.10.2022, p. 25.

<sup>80</sup> AYM, B.B. No: 2018/1878, 27.10.2022, Karşı oy Hasan Tahsin Gökcan, p. 13.

değerlendirmeye girilmemiştir.<sup>81</sup> Yapılan bu değerlendirmelerde parlamento kararları bakımından içerik olarak ayrıma gidilmiştir. Parlamento kararları soyut/genel nitelik gösteren parlamento kararları ve somut/birel nitelik gösteren parlamento kararları şeklinde ikili bir ayrıma tabi tutulmuştur.

Bu kararda AYM gerekçesinde ve karşı oy görüşlerinde, milletvekiline disiplin cezası verme işleminin hukuki niteliği konusunda yeteri kadar değerlendirme yapılmadığını düşünmekteyiz. Kanımızca söz konusu bireysel başvurudaki hukuki sorun; ortada idari fonksiyon kapsamına giren bir hukuki işlemin varlığı, buna rağmen olağan başvuru yollarının tüketilmemiş olmasıdır.

6216 sayılı Kanun'un 45/3. maddesinde *yasama işlemleri* konu bakımından bireysel başvuru kapsamı dışında tutulmuştur. Söz konusu bireysel başvuruya konu işlemin, şekli kriter çerçevesinde yasama işlemi niteliğinde olduğuna kuşku yoktur. Fakat yalnızca şekli kriter bakımından değerlendirme yapmak, bizi yapılan işlemin hem olağan yargı denetiminden hem de bireysel başvuru denetiminden hariç tutulması sonucuna götürecektir.

TBMM'nin bireylerin hukukunu etkileyen parlamento kararlarının yargı denetimi dışında olduğunun kabulü, TBMM İçtüzüğü'ne aykırı yasama organı işlemlerinin yargı denetimi

---

<sup>81</sup> Bununla birlikte karşı oy görüşlerinde birtakım hukuki gerekçeler ileri sürülmüştür. Örneğin Zühtü Aslan karşı oy görüşünde, Anayasa'da sadece idari işlemler bakımından yargı yolunun kapatıldığı durumların sayıldığını, oysa yasama işlemleri ve bu kapsamda parlamento kararları bakımından böyle bir durumun söz konusu olmadığını belirtmiştir. Bu gerekçeye devamla "*Anayasa'da herhangi bir yasama işleminin yargı denetimi dışında bırakıldığına ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu kapsamda İçtüzük uygulanarak milletvekillerine disiplin cezası verilmesi şeklindeki işlemlerin yargıya kapalı olduğuna dair de herhangi bir anayasal düzenleme yoktur.*" şeklinde ifade etmiştir. AYM, B.B. No: 2018/1878, 27.10.2022, Karşı oy Zühtü Aslan, p. 10-15.

dışında kalmasına neden olacaktır.<sup>82</sup> AYM'nin 2018/1878 numaralı bireysel başvuru kararının gerekçesinde belirtilen, milletvekillerine verilen disiplin cezalarının yargı denetimi dışında bırakılan bir *yasama işlemi* olduğu görüşüne katılmamaktayız. Zira başvuran milletvekiline verilen disiplin cezası maddi kriter ve idari işlem teorisi çerçevesinde bir idari işlemin sahip olduğu özellikleri taşımaktadır.

Bu kararında AYM'nin, TBMM Genel Kurulunun milletvekiline disiplin cezası verme işlemini parlamento kararı olarak nitelendirmesinde yanlış bir tespit bulunmamaktadır. Anayasa'da belirtilen üç parlamento kararı haricinde diğer parlamento kararlarının yargısal denetime tabi tutulmadığı yorumu da -anayasa hukuku doktrinindeki genel kabul gözetildiğinde- ileri sürülebilecek bir görüştür. Fakat burada eksik bir husus görünmektedir. Sorun zannımızca olaya yalnızca anayasa hukuku perspektifinden bakılmasından kaynaklanmaktadır. Oysa uyumsuzluğun hakkaniyetli çözümü için aynı zamanda idare hukuku perspektifinden de bakılmalıdır. Üstelik AYM'nin bu yorumu, AYM ve Danıştay içtihatlarıyla da uyumsuzdur. AYM ve idari yargı denetimine tabi olan kimi parlamento kararları hukuk sistemimizde mevcuttur.

AYM'nin Anayasa'da belirtilen üç parlamento kararı haricinde diğer parlamento kararlarının yargısal denetimlerinin yapılamayacağı yorumu tartışılabilir. Anayasa'nın lafzi yorumu çerçevesinde, bu üç parlamento kararı haricinde kalan diğer parlamento kararlarının AYM'nin yargısal denetimine tabi olmadığı söylenebilir. Fakat diğer parlamento kararlarının, AYM denetimi haricindeki yargısal denetimlere tabi tutulmasını sınırlayan bir Anayasa hükmü bulunmamaktadır. Anayasa koyucunun bu üç parlamento kararını özellikle AYM'nin denetimine tabi tutmak istediği, diğer parlamento kararları bakımından genel hükümlerin uygulanması gerektiği ileri

---

<sup>82</sup> Kılıç, 451.

sürülebilir. Bir diğer deyişle Anayasa'nın 148. maddesinde yapılan düzenleme burada belirtilen parlamento kararlarının yargısal denetimi konusunda AYM'yi özel görevli kılan bir düzenleme olarak yorumlanabilir. Nitekim bu çözüm yolu, belirtildiği üzere bugüne kadar kimi parlamento kararlarının yargı organları tarafından denetime tabi tutulmuş olması göz önünde bulundurulduğunda, mevcut yargı içtihatlarıyla da uyumlu olacaktır.

AYM yapmış olduğu yorumlarla kimi kararlarında görev alanını genişleterek, birtakım parlamento kararlarını maddi anlamda kanun kapsamına girdiği gerekçesiyle denetlemiştir. AYM, önüne gelen hukuki uyuşmazlıkta anayasaya uygunluk denetimi yaparken TBMM'nin yapmış olduğu hukuki nitelendirmeyle kendisini bağlı görmemektedir. AYM'ye göre anayasa denetiminin amacı AYM'nin incelemesi için önüne gelen hukuki metnin AYM tarafından yeniden nitelendirilmesini zorunlu kılmaktadır.<sup>83</sup> Bu denetimle AYM, kanunla yapılması gereken işlerin, anayasal denetimden kaçırmak maksadıyla karar biçiminde yapılmasının önüne geçmek istemiştir.<sup>84</sup>

AYM'ye göre Anayasa'nın 85. maddesinde belirtilenler dışında, TBMM'nin karar niteliği taşıyan hükümlerinin yargısal denetime tabi tutulduğuna ilişkin, AYM'ye bu alanda yetki veren açık bir Anayasa hükmü bulunmamaktadır. Bununla birlikte yasama metninde yapılan isimlendirme, o metnin anayasal yargı denetimine tabi tutulup tutulamayacağı konusunda yeterli ve tek ölçüt değildir. Aynı zamanda yasama metninin özünün ve içeriğinin de göz önünde tutulması gerekir.

---

<sup>83</sup> Abdulhakimoğulları, 10; Örneğin bkz. AYM, E. 1966/7, K. 1966/46, 19.12.1966; AYM, E. 1977/6, K. 1977/14, 22.2.1977; AYM, Millet Meclisi seçimlerinin yenilenmesi kararında olduğu gibi siyasi nitelik gösteren birtakım parlamento kararlarını ise niteliği gereği denetlenemez işlemler olarak ifade etmiştir (AYM, E. 1977/61, K. 1977/47, 21.04.1977). Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 240.

<sup>84</sup> Atar, 194.

AYM'nin yerleşik kararlarında belirtildiği gibi yasama organı tarafından Anayasa'da öngörülenler dışındaki isimler altında ve başka yöntemlerle oluşturulan işlemlerin AYM'nin denetimine bağlı olup olmadığı belirlenirken, uygulanan yöntemle birlikte o metnin içeriğinin niteliği üzerinde durulmalıdır. Yapılan değerlendirmede o metnin içerik olarak anayasal denetime tabi tutulan işlemlerle eşdeğer nitelikte olduğu saptanıyorsa, bu denetimin yapılması zorunluluktur.<sup>85</sup>

Kanımızca da AYM denetimine tabi tutulan parlamento kararları haricindeki diğer parlamento kararlarının yargı denetimine tabi olup olmayacağı konusunda, kararın içeriğine bakmak önem arz etmektedir. Bir diğer deyişle parlamento kararlarını, içeriğine göre iki şekilde kategorize etmek gereği doğmaktadır. İlk olarak TBMM'nin kuvvetler ayrılığı ve yönetsel bağımsızlık ilkeleri uyarınca almış olduğu bir kısım kararlarının yasama fonksiyonu kapsamında kaldığına kuşku yoktur. İkinci olarak yukarıda zikrolunan kararlarda olduğu gibi idari fonksiyon yönü ağır basan parlamento kararları da bulunabilir.

Ortada şekli kriter çerçevesinde yasama işlemi niteliğinde bir işlem bulunsa da maddi kriter çerçevesinde idari işlem özelliği gösteren bir işlem bulunabilir. AYM'nin daha önceki kimi kararlarında uyguladığı üzere, şekli olarak parlamento kararı özelliği gösterse de maddi anlamda kanun özelliği taşıyan kararlar bakımından, AYM norm denetiminin yapılabileceği görüşü tamamen dışlanamaz. Bu nedenle bu tür işlemlerin maddi kriter kullanılarak AYM denetimine tabi tutulması mümkündür. Bunların haricinde yasama organının -yasama fonksiyonu dışında kalan- idari fonksiyon kapsamına giren, idari işlem özelliği sergileyen işlemleri, anayasal ilkeler uyarınca yargısal denetime tabi tutulabilmelidir. Bu tür işlemlerin yargısal denetime tabi tutulması, bizi ulaştığımız adil

---

<sup>85</sup> AYM, E. 1990/31, K. 1990/24, 24.09.1990.

sonuca ulaştıracaktır. Bu aynı zamanda hukuk devleti ilkesinin de gereğidir. Burada yargısal denetim yapılırken elbette ki Anayasa'nın yasama organına tanıdığı geniş takdir yetkisi (idarenin takdir yetkisi bağlamında) gibi idari yargıya ilişkin yerleşik ilkeler göz önünde tutulmalıdır.

Milletvekillerine verilen disiplin cezalarının yasama organının işlemi olması hasebiyle bunların yargısal denetime tabi tutulmadığını iddia etmek, bugüne kadar yargı içtihatları ile yapılan çeşitli yasama organı işlemi denetimlerini tamamen hukuksuz hale getirecek, bunlara aykırı bir yorum olacaktır. Yasama organının işlemi olması nedeniyle milletvekillerine verilen disiplin cezalarının yargı denetiminden muaf olduğunu ileri sürmenin, makul çözüm olmayacağını değerlendirmekteyiz. Özellikle kişilerin haklarını ve hürriyetlerini etkileyen, idari fonksiyon kapsamında kalan yasama organı işlemleri bakımından bunların yargı denetimine tabi olduğunu kabul etmek, bu konuda genel hükümlere başvurmak kanımızca adalet anlayışına daha uygun bir çözümdür. Üstelik bunların denetimi, disiplin cezalarının yargısal denetime tabi olduğunu belirten Anayasa'nın 129/3. maddesinin de bir gereğidir.

## **B. Milletvekillerine Verilen Disiplin Cezalarında Görevli ve Yetkili Yargı Organı**

Anayasa'nın 125. maddesi uyarınca idarenin kamu gücü kullanarak tesis etmiş olduğu, kamu hukuku alanına giren işlemlerin ve eylemlerin idari yargı denetimine tabi olması gerekir.<sup>86</sup> Fakat yasama organının idari fonksiyon kapsamında yapmış olduğu faaliyetlere karşı nerede dava açılmalıdır sorusu gündeme gelmektedir. Anayasa'da ya da ilgili mevzuatta yasama organının işlemlerine karşı başvurulacak yargı yolu açık

---

<sup>86</sup> AYM, E. 2010/55, K. 2011/140, 20.10.2011; AYM, E. 2005/108, K. 2006/35, 01.03.2006.

bir şekilde belirtilmiş ise işlemin hukuki niteliğini tartışmaya lüzum olmaksızın ilgili normun belirttiği yargı yolunun kullanılması gerekir. Örneğin Anayasa'nın 85. maddesinde TBMM Genel Kurulunca milletvekilliğinin düşmesine karar verilmesi durumunda bu karara karşı, ilgili ya da bir başka milletvekilinin kararın alındığı tarihten itibaren yedi gün içerisinde AYM'ye, Anayasa'ya, TBMM İçtüzüğü'ne veya kanuna aykırılık nedeniyle iptal davası açabileceği belirtilmiştir.

AYM iptal ve itiraz davalarını incelemekle görevli ve yetkili olup, aynı zamanda bireysel başvuruları karara bağlamaktadır. 6216 sayılı Kanun'un 45/2. maddesine göre bireysel başvuru yapılmadan önce ihlale sebep olduğu iddia edilen işlem için kanunda öngörülmüş olan idari ve yargısal başvuru yollarının hepsinin tüketilmiş olması gerekir. AYM'ye yapılan bireysel başvuru bakımından, milletvekillerine verilen disiplin cezaları kanunla açıkça yargı yolu kapalı olan hukuki işlemlerden olmadığı için olağan başvuru yollarının tüketilmediği, bu nedenle ilk başvuru mercii olarak bireysel başvuru yolunun kullanılmayacağı ileri sürülebilir.

İdari fonksiyon kapsamında kalan yasama organı işlemlerine karşı doğrudan bireysel başvuru yoluna başvurulabileceğini söylemek kanımızca mümkün görünmemektedir. Zira 6216 sayılı Kanun'a göre AYM'ye bireysel başvuru yapabilmek için öncelikle diğer hukuki başvuru yollarının tüketilmesi gerekir. Bu noktada her ne kadar yasama organı tarafından yapılan bir hukuki işlem söz konusu olsa da milletvekillerine verilen disiplin cezası, idari fonksiyon kapsamında kaldığı için verilen disiplin cezasına karşı ilgili milletvekilinin idari yargı yoluna başvurması gerekmektedir. Aksi halde yapılan işleme karşı tüm yargı yolları açık hukuki dayanak olmaksızın kapatılmış ve denetlenemez işlemlerin alanı yorum yöntemiyle genişletilmiş olacaktır.

Bu nedenle AYM 2018/1878 numaralı bireysel başvuruda, yapılan işlemin bireysel başvuruya konu olabilmesinden ziyade,



İdari yargı yolunun açıklığını tespit etmek yerinde olacaktır. Söz konusu disiplin cezası idari yargı yolu tüketildikten sonra şartları varsa bireysel başvuruya konu olabilir. Esasen mevzuatta idari yargıya gitmeye engel bir durum olmadığı için disiplin cezası alan milletvekilinin öncelikle bu yola başvurusu, bireysel başvuru yolunun olağan yargı yolunun tüketilmesinden sonra kullanılması gerekirdi. Bu nedenle AYM'ye yapılan 2018/1878 başvuru numaralı bireysel başvuruda kanımızca, “konu bakımından yetkisizlik nedeniyle” değil de “olağan başvuru yollarının tüketilmemesi” nedeniyle kabul edilemezlik kararı verilmeliydi.

2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinde Danıştayın özel görevli olarak ilk derece mahkemesi sıfatıyla bakabileceği davalar belirtilmiştir. Bu davalar sayma usulüyle belirtilmiş olup bunlar arasında yasama organının herhangi bir işlemi bulunmamaktadır.<sup>87</sup> Bu düzenlemeler çerçevesinde milletvekillerine verilen disiplin cezalarının Danıştayın da görev alanına girmediği söylenebilir.

Yetkili ve görevli yargı organının tespiti için 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun'daki<sup>88</sup> ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'ndaki<sup>89</sup> hükümleri incelemek gerekmektedir. İdari yargıda genel görevli mahkeme, 2576 sayılı Kanun'un 5. maddesi<sup>90</sup> uyarınca idare

---

<sup>87</sup> Danıştayda dava açılacak haller bunlardan ibaret olmayıp, 2802 sayılı Hakimler ve Savcılar Kanunu, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu ve 6491 sayılı Türk Petrol Kanunu gibi çeşitli kanunlarda Danıştaya bu konuda görev veren hükümler bulunmaktadır. Kaplan, 137.

<sup>88</sup> RG, 18.12.2011, S. 28146.

<sup>89</sup> RG, 20.01.1982, S. 17580.

<sup>90</sup> İdare Mahkemelerinin görevleri: Madde 5 – 1. (Değişik: 24/2/1988- 3410/1 md.) “İdare mahkemeleri, vergi mahkemelerinin görevine giren davalarla ilk derecede Danıştayda çözümlenecek olanlar dışındaki: a) İptal

mahkemeleridir. Bir diğer deyişle ilk derece mahkemesi olarak vergi mahkemelerinin ve Danıştayın görevine girmeyen her idari dava ya da uyuşmazlık idare mahkemelerinin görevine girmektedir.<sup>91</sup> 2577 sayılı Kanun'un 32/1. maddesine göre yetkili mahkeme "*dava konusu olan idari işlemi .... yapan idari merciin bulunduğu yerdeki idare mahkemesidir.*". Diğer yandan milletvekilleri geniş anlamda kamu görevlisi olduğu için 2577 sayılı Kanun'un 33/3. maddesi uyarınca milletvekilinin görevli olduğu yer idare mahkemesi yetkilidir. Bu durumda görevli ve yetkili mahkeme Ankara idare mahkemesidir.

Danıştay bir kararında iptal davalarını, 2577 sayılı Kanun madde 2/1 (a)'da idari işlemler hakkında yetki, şekil, konu, sebep ve maksat unsurları bakımından hukuka aykırılıkları nedeniyle iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan davalar olarak ifade etmiştir. Buna göre iptal davasının açılması için idari bir makamca tesis edilmiş olan kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikte bir idari işlemin varlığı aranmaktadır. Danıştayın incelemiş olduğu bu davada, davacı milletvekili kendisi hakkında hakaret içeren basın bildirisine ilişkin beyanların TBMM tutanağına geçirilerek TBMM internet sitesinde yayımlanması üzerine bunun kaldırılması için TBMM Başkanlığına başvurmuş, TBMM Başkanlığı ise yapılan talebi reddetmiştir. Bunun üzerine ilgili milletvekilinin Ankara idare mahkemesinde açmış olduğu iptal davasında yerel mahkeme, tesis edilen işlemin bir idari işlem niteliği taşımadığı, ortada iptal davasına konu olabilecek yürütülmesi gerekli ve kesin nitelik

---

davalarını, b) Tam yargı davalarını, c) (Değişik: 8/6/2000 - 4577/2 md.) Tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklardan hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan idarî sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davaları, d) Diğer kanunlarla verilen işleri, Çözümler. 2. Özel Kanunlarda Danıştayın görevli olduğu belirtilen ve İdari Yargılama Usulü Kanunu ile idare mahkemelerinin görevli kılınmış bulunduğu davaları çözümler."

<sup>91</sup> Kaplan, 146.

taşıyan bir işlem olmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar vermiştir. Danıştay ise yaptığı temyiz incelemesinde yerel mahkemenin kararını bozmuştur. Danıştaya göre yasama organı tarafından yapılan idari işlemler bakımından idari yargı yolunun açılması, hukuk devletinin etki alanının artarak kökleşmesi bakımından yerinde olacaktır. Bu aynı zamanda Anayasa'nın 36. maddesinde düzenlenen hak arama hürriyetinin bir gereğidir. Diğer yandan Anayasa'nın 125. maddesinde belirtilen "*idarenin her türlü eylemine karşı yargı yolu açıktır*" ifadesi de bunu gerektirmektedir. Zira şekli kritere göre ortada bir idari işlem bulunmasa bile maddi kritere göre yasama organının idari işlem niteliği taşıyan işlemleri bulunmakta olup, bu hüküm kapsamına dahil edilecektir. İşlemi yapan organın yasama organı olması, sırf bu nedenle yapılan işlemin yargı denetiminden çıkarılarak, denetlenemez idari işlemlerin alanının genişletilmesi sonucunu doğurmamalıdır.<sup>92</sup>

Danıştay burada TBMM Başkanlığının yapmış olduğu işlemin davacının hukukunu etkileyen, idare işlevine ilişkin bir işlem olduğu nitelendirmesini yapmıştır. Danıştaya göre iptal davasına konu olabilecek bu tür işlemler sadece Anayasa'nın şekli/organik olarak idare örgütü içerisinde öngördüğü idare yapısına özgü olmayıp, yargı veya yasama organı tarafından tesis edilmekle birlikte, yargı ya da yasama fonksiyonuyla ilgili

---

<sup>92</sup> Dan. 10. D, E. 2007/7981, K. 2010/6186, 20.07.2010 (Legalbank); Özbudun parlamento kararlarının Anayasa'da belirtilen iki istisna dışında yargısal denetim dışında bırakılmasını, hukuk devleti bakımından önemli bir sakınca olarak görmenin abartı olduğunu, parlamento kararlarının vatandaşlar bakımından uyulması zorunlu genel hukuk kuralları koymayacağını ifade etmektedir. Bkz. Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 239; Ergun Özbudun, "Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri," *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 36, (1979), 11; aynı yönde görüş için bkz. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 704; Bu görüşe katılmamaktayız. Zira parlamento kararları genel hukuk kuralı koyan norm niteliği taşımasa da kişilerin temel haklarını ve hürriyetlerini etkileyebilmektedir.

olmayan, tümüyle idare işlevine ilişkin olarak alınan kararların da idari işlem olarak kabulü gerekir. Nitekim normlar hiyerarşisi bakımından, bu tür işlemlerden daha üst sırada bulunan kanunların, kararnamelerin, TBMM İttüzüğü'nün ya da bunların belli madde ve hükümlerinin esas ve şekil açısından AYM önünde iptal davasına konu edilmeleri mümkünken, yasama organının idari işlem niteliği taşıyan işlemlerinin yargı denetimi dışında bırakılması hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmamaktadır.<sup>93</sup> Danıştayın bu yorumu yerindedir.

Milletvekillere verilen disiplin cezaları idari fonksiyon kapsamında değerlendirilerek, ilgili milletvekilinin bu işlemin iptali için Ankara idare mahkemesinde iptal davası açmasına hukuki bir engel görünmemektedir. Bu yorum TBMM'nin yasama fonksiyonu haricinde yapmış olduğu diğer işlemlerin yargısal denetimi bakımından Danıştayın daha önce vermiş olduğu içtihatlarla da uyumlu olacaktır. Bu çıkarım aynı zamanda hukuk devleti ilkesi, adil yargılanma ilkesi, idari işlemlerin yargısal denetime tabi olması ilkesi ve hak arama hürriyeti gibi temel hukuk ilkeleriyle de uyumludur. Dava açma süresi ise 2577 sayılı Kanun'un 7. maddesi uyarınca işlemin yazılı bildiriminden itibaren altmış gündür.

Bununla birlikte bu konuda en makul çözüm yöntemi bu işi yorum yöntemine bırakmaksızın, milletvekillere verilen disiplin cezalarına karşı yargısal başvuru yolunun mevzuatta açıkça düzenlenmesidir. Bu ihtiyaç esasında Anayasa'da açıkça yargı denetimine açılan üç parlamento kararı haricinde kalan diğer bir kısım parlamento kararları bakımından da duyulmaktadır. Zira çeşitli parlamento kararlarına karşı AYM'de ve idari yargı organlarında davaların açılmış olması, bu organların kimi zaman bu kararları yargısal denetime tabi tutmaları, bu konuda mevzuatta bir düzenlemeye ihtiyaç olduğunu göstermektedir.

---

<sup>93</sup> Dan. 10. D, E. 2007/7981, K. 2010/6186, 20.07.2010 (Legalbank).

Milletvekillerine verilen disiplin cezalarının yargısal denetimi konusunda, kanun ile AYM'nin yetkili kılınamayacağını değerlendirmekteyiz. Zira bu konu AYM'nin Anayasa'da çizilen görev alanı dışında kalmaktadır. Bu konuda ancak Anayasal düzenleme ile AYM görevlendirilebilir. Danıştay bakımından ise milletvekillerine verilecek disiplin cezaları her ne kadar TBMM İçtüzüğü'nde düzenlenmiş olsa da İçtüzük ile Danıştaya görev atfetmek, Anayasa'nın 155. maddesinde belirtilen "*Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar.*" hükmü uyarınca mümkün görünmemektedir. Diğer yandan kanuni düzenleme ile bu görevin Danıştaya verilmesini engelleyici Anayasal bir hükmün bulunmadığını değerlendirmekteyiz.

## SONUÇ

Yasama organı tarafından yapılan hukuki işlemlerin niteliğinin belirlenmesinde tek başına maddi ya da şekli kriterin kullanılması yeterli görünmemektedir. İşlemin salt yasama organı tarafından yapılmış olması onu doğrudan yasama fonksiyonu kapsamına dahil etmemektedir. TBMM İçtüzüğü'ne ve kanuna ilişkin işlemler haricinde, yasama organının yapmış olduğu bir işlemin yasama fonksiyonu kapsamında mı yoksa idari fonksiyon kapsamında mı kaldığını belirlemek için her bir işlem bakımından ayrı ayrı değerlendirme yapılmalıdır. Bu noktada sırf iradenin dışa yansıma şekli parlamento kararı olarak gerçekleştiği gerekçesiyle, yapılan işlem *yasama işlemi* kategorisine dahil edilmemelidir. Dışa yansıma şekli parlamento kararı olsa bile idari işlem niteliği taşıyan birtakım işlemler bulunabilir. Bu nedenle hukuki niteliğin belirlenmesi için yapılan işlemin içeriğine bakılması gerekmektedir. İdari fonksiyon kapsamına giren bir işlemin varlığı durumunda idare hukuku ilkeleri çerçevesinde hareket edilmelidir.

Milletvekillerine verilen disiplin cezalarına karşı hukuki başvuru yollarının açıkça belirtilmemiş olması, milletvekilleri

bakımından güvencesiz bir ortam yaratmanın ötesinde, hukuk devleti ilkesi, adil yargılanma ilkesi ve hak arama hürriyeti bakımından sakınca doğurmaktadır. Burada önem arz eden husus yasama organının idari fonksiyon niteliği taşıyan tüm işlemlerinin yargı denetimine tabi tutulabilmesidir. Hukuk devleti ilkesi uyarınca kişilerin hakları ve hürriyetleri yeterli güvenceye kavuşturulmuş olmalıdır. Kime uygulanırsa uygulansın yargı denetimine tabi olmayan kamu gücüne dayanan işlemler, hukuk devletinde arzu edilmeyen bir durumdur. Bu nedenle bunlara karşı yargı yolunun açık olduğu kabul edilmelidir. Böylelikle maddi kriter ve idari işlem teorisi uyarınca idari işlemlerin özelliklerini taşıyan yasama organı işlemlerine karşı yargı yolu, yorum yöntemiyle kapatılmamış olur.

Kanımızca milletvekillerine verilen disiplin cezalarının doğrudan bireysel başvuruya konu edilmesi mümkün görünmemektedir. Zira AYM'ye bireysel başvuru yolunun kullanılabilmesi için öncelikle olağan başvuru yollarının tüketilmiş olması gerekir. Bu işlemlere karşı yargı yolunu kapatan açık bir hüküm bulunmamaktadır. Bugün itibariyle milletvekillerine verilen disiplin cezalarına karşı başvurulabilecek yargı organı konusunda, ayrı ve açık bir düzenleme bulunmadığı için yargısal başvuru yolu olarak 2576 sayılı ve 2577 sayılı Kanun'un ilgili düzenlemeleri uyarınca, Ankara idare mahkemesinin yetkili ve görevli olduğunu değerlendirmekteyiz.<sup>94</sup>

Diğer yandan milletvekillerine verilen disiplin cezalarına karşı başvurulacak yargı organının açık bir şekilde mevzuatta düzenlenmesinde fayda bulunmaktadır. Zira yukarıda izah edildiği üzere bu konu yargı kararı ile adil bir çözüme kavuşmamıştır. Anayasal düzenleme ile bu konuda AYM

---

<sup>94</sup> İdari nitelik taşıyan yasama organı işleminin muhataplarına, AYM'ye başvuru hakkının tanınabileceği yönündeki görüş için bkz. Yücel, 14.

görevlendirilebilir. Diğer bir çözüm ise kanun koyucunun kanuni bir düzenleme ile Danıştayı görevlendirmesidir.

Netice itibariyle yasama organı tarafından milletvekiline verilen disiplin cezalarının dava konusu edilebileceğini, iradenin dışı vurma şekli parlamento kararı olarak tezahür etse de bu işlemlerin yasama organının idari fonksiyon kapsamında kalan işlemleri olduğunu, bu nedenle kişilerin hukuki durumlarına etki eden bu işlemlere karşı idari yargıya başvurulabileceğini değerlendirmekteyiz. Devlet organlarının yetkileri çeşitli hükümlerle sınırlanmış olsa da bu organların hukuka aykırı işlemleri zaman zaman gündeme gelmektedir. Bu kapsamda yapılan işlemin yasama organı tarafından yapılıyor olması, kişiler açısından tek başına güvence sağlamamaktadır. Bu konuda engelleyici açık hüküm olmamasına rağmen, Anayasa tarafından memurlara ve diğer kamu görevlilerine tanınan yargısal başvuru hakkından milletvekilleri mahrum bırakılmamalıdır. Mevzuatta yapılacak düzenleme ile milletvekillerine verilen disiplin cezalarına karşı yargısal başvuru yolunun açıkça düzenlenmesi, hukuk devleti idealine ulaşma bakımından eksik olan bir taşın daha yerine konulması anlamına gelecektir.

---

**Hakem Değerlendirmesi:** Çift kör hakem.

**Finansal Destek:** Yazar bu çalışma için finansal destek almadığını belirtmiştir.

**Çıkar Çatışması:** Yazar çıkar çatışması olmadığını belirtmiştir.

**Etik Kurul Onayı:** Yazar, etik kurul onayının gerekmediğini belirtmiştir.

**Peer Review:** Double peer-reviewed.

**Financial Support:** The author stated that she did not receive financial support for this study.

**Conflict of Interest:** The author stated that there is no conflict of interest.

**Ethics Committee Approval:** The author stated that ethics committee approval is not required.

---

---



## KAYNAKÇA

- Abdulahkimoğulları, Erdal. "Türk Anayasa Hukukunda Parlamento (Meclis) Kararlarının Yargısal Denetimi Sorunu" *Yasama Dergisi*, no. 5 (2007): 5-26.
- Akyazan, Ahmet Emrah. "Maddî Açıdan İdari İşlemler" *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, no. 85 (2009): 220-240.
- Akyılmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer ve Cemil Kaya. *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınları, 2023.
- Aslan, Zehreddin ve Halil Altındağ. *Memurların Disiplin ve Ceza Soruşturması*. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2021.
- Atar, Yavuz. *Türk Anayasa Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınları, 2017.
- Baş, Sezgin. "Parlamento Kararlarının Yayımlanması ve Yürürlüğe Girmesi" *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 11, no. 2 (2021): 471-487.
- Çağlayan, Ramazan. *İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2015.
- Çekiç, Onur. "Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi Türleri ve Diğer (İsimsiz) Yasama Türleri" *Yasama Dergisi*, no. 12 (2009): 107-135.
- Eren, Abdurrahman. *Anayasa Hukuku Dersleri*. Ankara: Seçkin Yayınları, 2021.
- Ertaş, Türker. *Kuvvetler Ayrılığı İlkesi Bağlamında Yasama Yürütme ve Yargı Organları Arasındaki Modern İlişkiler*. Ankara: Seçkin Yayınevi, 2020.
- Eşen, Hamit. "Parlamento Hukuku Açısından Başkanlık Divanı'nın Konumu, Görevleri ve Yetkileri" *Yasama Dergisi* 2, no. 4 (2007): 5-26.
- Gözler, Kemal. *Türk Anayasa Hukuku*. Bursa: Ekin Yayınevi, 2021.
- Gözler, Kemal. *İdare Hukuku. Cilt I*. Bursa: Ekin Yayınları, 2019.
- Gözler, Kemal. *İdare Hukuku. Cilt II*. Bursa: Ekin Yayınları, 2019.

- Gözübüyük, Şeref ve Turgut Tan. *İdare Hukuku- Genel Esaslar. Cilt I.* Ankara: Turhan Kitabevi, 2016.
- Gözübüyük, Şeref ve Turgut Tan. *İdare Hukuku- İdari Yargılama Hukuku. Cilt II.* Ankara: Turhan Kitabevi, 2016.
- Günday, Metin. *İdare Hukuku.* Ankara: İmaj Yayınevi, 2015.
- İba, Şeref. "Türk Parlamento Hukukunda Milletvekillerinin Kural Dışı Tutum ve Davranışları ve Disiplin Cezası Uygulamaları" *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, no. 57-1 (2002): 35-53.
- Kaplan, Gürsel. *İdari Yargılama Hukuku*, Bursa: Ekin Yayınları, 2022.
- Kılıç, Abbas. *Türkiye'de Parlamento Kararlarının Hukuki Rejimi.* Ankara: Adalet Yayınevi, 2020.
- Nohutçu, Ahmet ve Nazlı Ece Özin. "TBMM Tarafından Devlet Kurumlarına Üye Atanması İşleminin Hukuki Rejimi." *Ombudsman Akademik*, (2015): 59-71.
- Onar, Sıddık Sami. *İdare Hukukunun Umumi Esasları. Cilt I.* İstanbul: Hak Kitabevi, 1966.
- Onar, Sıddık Sami. *İdare Hukukunun Umumi Esasları. Cilt II.* İstanbul: Hak Kitabevi, 1966.
- Özay, İl Han. "Radyo ve Televizyon Üst Kurulu." *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, no. 10, (1995): 59-60.
- Özbudun, Ergun. "Parlâmento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri." *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 36 (1979): 3-26.
- Özbudun, Ergun. *Türk Anayasa Hukuku.* Ankara: Yetkin Yayınları, 2016.
- Sancakdar, Oğuz, Eser Us, Mine Kasapoğlu Turhan, Lale Burcu Önüt ve Serkan Seyhan. *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı.* Ankara: Seçkin Yayınevi, 2017.

Teziç, Erdoğan. *Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)*. İstanbul: Beta Yayınevi, 2018.

Ulusoy, Ali D. *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları, 2022.

Yeşilyurt, Nazile İrem. "TBMM'nin Kamu Başdenetçisi Seçme İşlemlerinin Yargısal Denetimi Üzerine Bir Çözümleme" *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, no. 107 (2013): 119-142.

Yıldırım, Turan, Melikşah Yasin, Nur Kaman, H. Eyüp Özdemir, Gül Üstün, Hüseyin Melih Çakır ve Özge Okay Tekinsoy. *İdare Hukuku*. Editör Turan Yıldırım, İstanbul: Oniki Levha, 2020.

Yücel, Bülent. "Hukuki İşlemlerin Sınıflandırılması Bakımından Yasama- İdare İşlevi Ayrımı ve Yasama Organının İdari İşlemleri" *Sosyal Bilimler Dergisi*, no. 1 (2004): 1-18.

Erişim tarihi Şubat 16, 2023,  
<https://www.millisaraylar.gov.tr/kurumsal/hakkimizda>.