

Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin İdari İşlem Niteliği Taşıyan İşlemleri

The Administrative Procedures of the Grand National Assembly of Türkiye

Emin Koç

Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, Hukuk Bilimleri Anabilim Dalı, İzmir, Türkiye, emin.koc@deu.edu.tr, ror.org/00dbd8b73

Geliş Tarihi/Received: 15.10.2024
Kabul Tarihi/Accepted: 26.12.2024
Yayınlanma Tarihi/ Available Online:
07.02.2025

Öz: Yasama organının yasama fonksiyonuna dâhil işlemlerinin yanı sıra idari fonksiyona dâhil işlemleri de bulunmaktadır. Yasama organının iç düzeni ve bunun bir parçası olan kamu görevlilerine ilişkin işlemleri, bazı makamlara ilişkin atamaları, milletvekillerinin statüsüne ilişkin işlemleri bulunmaktadır. Bu işlemlerin önemli bir kısmı yasama organının iç düzenine ilişkindir. Yasama organı, iç düzenin sağlanması için özellikle yönetmelikler ve diğer idari düzenleyici işlemler çıkarılabilmektedir. Yasama organının işlemlerinin sahibi ise yasama organının iç yapısına göre değişebilmektedir. Bu çerçevede yasama organı; Meclis Başkanlığı, Genel Sekreterlik, Başkanlık Divanı ve diğer idari birimlerden oluşmaktadır. Genel Kurul'un kanun harici işlemleri parlamento kararı olarak da adlandırılmaktadır. Bazı özel parlamento kararları özel durumlar yaratması bakımından özellikle incelenmiştir. Örneğim Sayıştay'a, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu'na ve Kamu Denetçiliği Kurumu'na ilişkin atamalar bu niteliktedir. Genel Kurul işlemleri açısından organik ölçüt katı olarak uygulanmalı ve bu işlemler yasama tasarrufu olarak kabul edilmelidir. Bu yönde bir tercih söz konusu işlemlerin yasama organının çoğulcu siyasi kimliği ile atama yapma tercihine uygun olacaktır. Bunun yanında yasama organının diğer birimlerinin işlemleri, organik ve maddi ölçütlerle birlikte değerlendirilmelidir.

Anahtar Kelimeler: Yasama Organı, Organik Ölçüt, Maddi Ölçüt, İdari Fonksiyon, İdari İşlem

Abstract: In addition to the legislative function of the legislature, the legislature also performs administrative functions. The internal order of the legislative body and its procedures regarding public officials, appointments to certain offices, and procedures regarding the status of deputies are part of this order. A significant part of these acts are related to the internal order of the legislature. In particular, the legislature may issue regulations and other administrative regulatory acts to ensure internal order. The owner of the acts of the legislature may vary according to the internal structure of the legislature. In this framework, the legislature consists of the Presidency of the Parliament, the General Secretariat, the Presidency Council and other administrative units. Non-legislative acts of the General Assembly are also referred to as parliamentary resolutions. Some specific parliamentary resolutions are specifically analyzed as they create subjective situations. For example, appointments to the Court of Accounts, the Radio and Television Supreme Council and the Ombudsman's Office are of this nature. The organic criterion should be strictly applied to the acts of the General Assembly and these acts should be considered as legislative acts. Such a preference would be in line with the pluralist political identity of the legislature and its preference to make appointments. In addition, the acts of other units of the legislature should be evaluated together with the organic and substantive criteria.

Keywords: Legislative Body, Organic Criterion, Material Criterion, Administrative Function, Administrative Transaction

Extended Abstract

Sovereignty is embodied through state organs. These organs have been formed within the framework of needs and necessities in the historical process. These organs, which carry out the legal activities of the state, constitute different powers of the state. While the theoretical origins of these organs, which are embodied as legislative, executive and judiciary, go back to the ancient Greek philosophers (Aristotle), the formation of the organs, their internal structure and the relations among them have been shaped by the historical process.

Cite as (ISNAD): Koç, Emin. "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin İdari İşlem Niteliği Taşıyan İşlemleri". *Sakarya Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi* 13/1 (2025), 109-137. <https://doi.org/10.56701/shd.1567568>

In addition to the acts of the legislative body within the legislative function, there are also acts within the administrative function. Because first of all, there is the internal organization of the legislature and the public officials who are part of it. Furthermore, the legislative body also conducts appointments for certain positions and handles procedures related to the status of members of parliament. An important part of these procedures is related to the internal order of the legislative body. The legislative body issues regulations, particularly for maintaining internal order. However, other administrative regulatory acts may also be issued. In addition to regulatory administrative acts, the legislature may also take subjective acts concerning public officials and MPs. The owner of the legislature's actions may vary according to the internal structure of the legislature. In this framework, the legislature is composed of the parliamentary presidency, the general secretariat, the presidential council and other administrative units. Non-legislative acts of the General Assembly are also referred to as parliamentary decisions. Some special acts of parliament are specifically analyzed as they create subjective situations. These decisions pertain to appointments to the Court of Accounts, the Radio and Television Supreme Council, and the Ombudsman Institution. In terms of general assembly procedures, stringent organic criteria should be applied, and these procedures should be considered legislative actions. In this regard, a preference for pluralistic political identity of the legislative body would be suitable for appointments of this nature. Additionally, the processes of other units within the legislative body should be evaluated along with organic and material criteria.

In terms of legislative activities, there is a kind of "internal legislative order" and administrative acts are required to ensure this order. In particular, transactions regarding the status of public officials, who play an important role in ensuring this order, and transactions regarding the determination of the principles of the internal order are administrative transactions. According to the purely organic criterion, it is not possible to include the acts of the legislature in the administrative function. However, in accordance with the principle of the rule of law, state activities must comply with the law and be subject to judicial review.

There are many units in the internal organization of the legislative body. Within this organization, in our opinion, it is necessary to make an evaluation by keeping the General Assembly separate. Because the General Assembly is composed of MPs and represents democratic pluralism. Especially in the appointments made, the "preference to make appointments with a pluralist political identity" should be respected.

In determining the administrative acts of the legislative body, the organic criterion should be taken as a basis in terms of the General Assembly acts, while the acts of other legislative units should be evaluated according to the substantive criterion in addition to the organic criterion. The reason for making this evaluation in terms of the General Assembly acts is the desire of the constitutional and legislative legislator to manifest some acts, which are administrative acts according to the substantive criterion, as pure legislative will. We believe that by accepting these transactions as legislative acts, the will embodied in the General Assembly is not subject to judicial review. Moreover, if the constitutional legislator had wanted to determine which of the General Assembly's acts should be subject to judicial review, he could have regulated this concretely, as in the examples of the loss of membership and the lifting of legislative immunity.

Although it is possible to identify the transactions included in the administrative function within the framework of the criteria, as a solution, it would be more appropriate to concretely regulate that the transactions of the organs of the TGNA, which are accepted as administrative transactions, are subject to administrative judicial review. Pursuant to the Constitution, the legislative body is entrusted with the task of electing members to some organs and boards. The reason for such a preference is that the legislative body represents national sovereignty as a requirement of representative democracy and that some member selection procedures should be carried out through a deliberative procedure within the

framework of the principles of pluralist democracy. In particular, it should be accepted as a requirement of this democratic will that the member selection procedures should be accepted as a legislative act, not as an administrative act, based solely on the organic criterion.

Giriş

Egemenlik yetkisi devlet organları eliyle somutlaşmaktadır. Bu organlar tarihsel süreç içerisinde ihtiyaçlar ve gereklilikler çerçevesinde oluşmuştur. Devletin hukuki faaliyetlerini yürüten bu organlar devletin farklı kuvvetlerini oluşturmuştur. Yasama, yürütme ve yargı olarak somutlaşan bu organların teorik kökenleri Antik Yunan filozoflarına kadar (Aristo) gitmekte iken organların oluşumu, içyapısı ve kendi aralarındaki ilişkiler ise tarihsel süreç ile biçimlenmiştir.¹

Maddi kritere göre devletin faaliyetleri kural -işlem, öznel işlem ve yargı işlemi olmak üzere üçe ayrılmaktadır.² Bu kritere göre yasama fonksiyonu genel, soyut kişisel olmayan kurallar koyar. İdari fonksiyon ise öznel durumlar yaratır. İdari fonksiyon (yürütme) yasamanın koyduğu kuralları somutlaştırır. Yargı fonksiyonu ise hukuki uyumsuzlukları çözme; iddia, tespit ve müeyyideyi belirleme sürecidir.³ Maddi kriterin devlet fonksiyonlarının çok genişletmesi belirsizliğe neden olmuştur. Bu nedenle maddi kriterin daraltılması gereği doğmuştur. Böylece maddi kriter şekli veya organik kriter ile sınırlandırılarak devlet fonksiyonlarının içeriğinin yanı sıra yapan organa göre belirleme yolu tercih edilmiştir.⁴ Organik kritere göre yasama organı tarafından yapılan bütün işlemler yasama işlemi, yürütme organı tarafından yapılan bütün işlemler yürütme/ıdari fonksiyonu ve yargı organı tarafından yapılan bütün işlemler yargı faaliyeti olarak kabul edilir.⁵ Bu kriterin temel özelliği işlemleri işlemi yapan organa göre isimlendirmesidir. Bu nedenle yasama organının da fonksiyonunun tanımlanması ve hangi faaliyetlerinin yasama fonksiyonuna hangi faaliyetlerin idari fonksiyonuna dâhil olduğunun tespit edilmesi önem arz etmektedir.

Yasama organının temel görevi yasama fonksiyonunu icra etmektedir. Bu çerçevede yasama organı kanunlar ve parlamento kararları aracılığıyla bu görevini yerine getirmektedir. Ayrıca yasama organı Anayasa gereği bazı kurum ve kuruluşlara atama işlemleri yapmakla görevlidir. Yasama organının iç düzeni yine yasama organı tarafından düzenlenmelidir. Bu çerçevede yasama organı iç düzeninin sağlanması maksadıyla düzenleyici işlemlerin yanı sıra bireysel idari işlemler de yapmaktadır.

Bu çalışmada öncelikle yasama organının içyapısı ve idari işlemleri incelenmeye çalışılmıştır. İşlemlerin niteliğinin tespiti için her bir yasama organı özelinde idari işlemler el alınmış ve bunların nitelikleri tespit edilmeye çalışılmıştır. Böylece yasama organının idari işlem niteliği taşıyan işlemleri her bir birim bazında belirlenmeye çalışılmıştır. Bunu sağlamak maksadıyla başta Anayasa, TBMM İçtüzüğü ve 6253 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanunu ve diğer normlar incelenmiştir. Konu ile ilgili güncel içtihatlar da analiz edilmiştir. Genel kurul işlemleri ise tartışmalı yapısı nedeniyle özellikle incelenmiştir. Ancak bunun yanında yasama organının organik anlamda idare kavramına dâhil

¹ Bkz. Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi* (Bursa: Ekin Yayınevi, 2011), 815 vd.

² Kemal Gözler - Gürsel Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri* (Bursa: Ekin Yayınevi, 2022), 16; Metin Günday, *İdare Hukuku* (Ankara: İmaj Yayıncılık, 2013), 10; Ender Ethem Atay, *İdare Hukuku* (Ankara: Turhan Kitapevi, 2006), 24 vd. Maddi kriter bu fonksiyonların içeriğini çok fazla genişletmektedir. Çünkü yasama organı öznel işlem yapabildiği (milletvekili dokunulmazlığının kaldırılması) gibi idare de kural işlem (tüzük, yönetmelik ve idarenin diğer işlemleri) de yapabilmektedir. Hatta idare disiplin soruşturmaları, düzenleyici denetleyici kurumlar örneklerinde görülebildiği üzere hukuka aykırılık iddialarını, hukuki uyumsuzluklar çözme fonksiyonunu da yerine getirebilmektedir. Bu nedenle fonksiyonun içeriğine bakarak devlet fonksiyonlarını birbirinden ayırmak mümkün değildir. Bkz. Gözler - Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 17-22; Günday, *İdare Hukuku*, 11-12; Atay, *İdare Hukuku*, 25.

³ Günday, *İdare Hukuku*, 11; Gözler ve Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 15.

⁴ Organik ve maddi kriterinin yanı sıra işlemin yapılış usulüne de bakılması gerektiği (biçimsel ölçüt) düşüncesi için bkz. Onur Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı kararlarına Dayalı Bir İnceleme)* (Ankara: Turhan Kitapevi, 2015), 24.

⁵ Gözler - Kaplan, *İdare Hukuku Dersleri*, 18-22.

olmasa da maddi anlamda çok yoğun işlemler yaptığını/yapabileceğini vurgulamak üzere özel bir problematiği olmasa da yasama organı iç birimlerinin idari işlemleri örneklendirilmeye çalışılmıştır.

I. Yasama Organının İçyapısı ve İşlemleri

1982 Anayasası'na göre yasama organı Türkiye Büyük Millet Meclisi'dir (TBMM) ve altı yüz milletvekilinden oluşmaktadır (m. 75). Bu noktada idare organının yasama organı dışında yer aldığını tespit etmek gerekir. Çünkü yasama organının yapısı içerisinde organik anlamda idare olarak adlandırabileceğimiz bir organ bulunmamaktadır.⁶ Yasama fonksiyonu (fonksiyonel anlamda yasama) ise genel, soyut kişisel olmayan kurallar koymak demektir.⁷ Bu durumda yasama organının her işlemi genel, soyut kişisel olmayan kural niteliğinde değildir. Bir kısım işlemi ise subjektif (özel) durum yaratıcı niteliktedir. Hatta yasama organının kanun formunda bireysel işlemler yaptığı da görülmektedir ancak bu durum yasama organı ve fonksiyonunun karakteri ile uyumlu değildir.⁸ Yasama organının yasama fonksiyonuna dâhil olmayan bu işlemleri maddi ölçüte göre idari işlem niteliğindedir. Ancak salt maddi ölçüte göre yapılan bir belirleme yetersiz kalmakta ve yasama fonksiyonu ile idari fonksiyon ayrımını sağlayamamaktadır. Örneğin yasama organı tarafından çıkarılan bir yönetmeliğin ya da Genel Kurul tarafından alınan bir subjektif kararın belirlenmesi kolay olmamaktadır. Bu nedenle organik ölçüt ile maddi ölçüt birlikte ele alınmalı ve yasama organını temsil eden merciin işleminin niteliği belirlenmelidir. Organik ölçüte göre işlemler, bu işlemleri yapan organa göre belirlenir. Bu çerçevede detaylandıracağımız üzere yasama organı içerisinde organik anlamda yasama organına dâhil birimlerin işlemlerini idari fonksiyona dâhil etmek ve idari işlemlerin hukuki rejimine tâbi kılmak gerekmektedir. TBMM Genel Kurulu organik anlamda yasama kavramına dâhildir ve işlemleri maddi anlamda idari işlem olsa dahi yasama işlemi olarak kabul edilmelidir. Organik anlamda yasama organını sadece Genel Kurul ile sınırlamak mümkün değildir. Genel Kurul'un parçası olan Başkanlık Divanı da organik anlamda yasama kavramına girer ancak Başkanlık Divanı işlemlerini salt organik ölçüte göre değil maddi ölçüte göre de değerlendirmek gerekir. Genel Kurul haricindeki idari birimlerin işlemlerini maddi ölçüt açısından da değerlendirmek ve özel durum yaratan icrai işlemleri idari işlem olarak kabul etmek gerekir. İdari işlem ile yasama işlemi arasında tereddüt olan hallerde dahi hukuk devleti ilkesinin bir sonucu olarak idari işlem lehine yorum yapmak yargısal denetim yolunu açacağı için uygun bir yorum olacaktır.

Bu çerçevede her birim işlemi özelinde açıklanacağı üzere Genel Kurul işlemlerini salt organik ölçüte göre, diğer yasama birimi işlemlerini ise hem organik hem de maddi ölçüte göre değerlendirmek gerekir. Çünkü maddi ölçütün esas alınması halinde birçok TBMM işleminin idari işlem olarak – üye seçme işlemlerinde olduğu gibi- kabulü kaçınılmazdır. Ancak Genel Kurul haricindeki birimlerin işlemlerinin doğrudan yasama fonksiyonunun uzantısı, doğal bir parçası olduğu hallerde dahi işlemleri de maddi ölçüte göre değerlendirmeden salt organik kritere göre idari işlem olarak değerlendirmemek gerekir. İçtihatlar ile de vurgulandığı⁹ üzere yasama organı (ve onu oluşturan birimler) organik anlamda idare kavramına dâhil değildir. Ancak bazı işlemler maddi ölçüte göre değerlendirilip idari işlem kabul edilmelidir.

TBMM Başkanlığı idari teşkilatı, 6253 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanunu (6253 sayılı Kanun) ile düzenlenmiştir. Kanun'a göre TBMM, Genel Kurul, Başkanlık Divanı, İdari Teşkilat ve Genel Sekreter'den oluşur. Kanun'da idari birim olarak idari teşkilat ifadesi ile TBMM

⁶ Günday, *İdare Hukuku*, 4.

⁷ Bkz. Onur Çekiç, "Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi Türleri ve diğer (İsimsiz) Yasama Türleri", *Yasama Dergisi* 12 (Ağustos 2009), 107-135.

⁸ Bkz. H. Alperen Çıtak - Murat Erdoğan, "Yasama Tekniğinde Yeni Bir Eğilim: Kanun Formunda Bireysel İdari İşlemler", *Ankara Barosu Dergisi* 4 (Temmuz 2012), 257-275.

⁹ Danıştay 5. Dairesi (Danıştay), K. 1987/1783 (6 Aralık 1987).

Başkanı'na ve Genel Sekreter'e bağlı birimler kast edilmektedir¹⁰. Alt birimler doğrudan TBMM Başkanı'na veya Genel Sekreter'e ya da sekreter yardımcısına bağlıdır. Bir bütün olarak idari teşkilatın görevleri Kanun ile sayılmıştır (m. 3). Her ne kadar Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatını İlgilendiren Düzenleyici İşlem Taslaklarının Hazırlanmasına ve Onaya Sunulmasına İlişkin Yönerge'de karar mercileri olarak "TBMM Başkanlık Divanı ve Başkanlık Makamı" düzenlense de (m. 2) her ilgili idari birim -mevzuat ile kendisine verilen konularda - bireysel veya düzenleyici işlemler yapabilir.

Yasama organının yasama fonksiyonuna dâhil işlemlerinin yanı sıra idare alanına dâhil işlem tesis etmesi, "meclis içindeki iç idari düzenin" zorunlu bir sonucudur. Organik anlamda idare kavramına dâhil olmasa da yasama organının iç idari teşkilatı bulunmaktadır. 6253 sayılı Kanun'un 1. maddesi ile Kanun'un amacı "*Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatının kuruluş, görev, yetki ve sorumluluklarını düzenlemek*" olarak hüküm altına alınmıştır. Bu madde de "yasama içi idari teşkilatın" varlığını işaret etmektedir. Yasama organının maddi ölçüte göre idari işlemlerinin tespiti hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Çünkü kural olarak devlet faaliyetlerinin hukuka uygunluğu ve yargısal denetime tâbi olması ilkesi esastır.¹¹

TBMM'nin idari işlem yapma yetkisinin gerekliliği ve dayanağı hakkında bazı hususlara işaret etmek gerekir. Yasama organı faaliyetleri çerçevesinde salt yasama fonksiyonuna dâhil işlemler yapılmamaktadır. Bunun yanında TBMM idari birimleri kamu hizmeti yürütmekte ve bu hizmete ilişkin işlem yapma ihtiyacı bulunmaktadır. Bunun yanı sıra ilgili kamu hizmetlerinin yürütülmesi ve mevzuat gerekliliklerinin yerine getirilmesi hususunda idari işlem yapma gereği bulunmaktadır¹².

Yasama organının farklı birimleri farklı konulara ilişkin çok fazla idari işlem yapabilmektedir. Bu işlemler düzenleyici olabileceği gibi bireysel de olabilir. Yasama organının bu işlemleri yasama fonksiyonuna dâhil olmayan işlemlerdir. En nihayetinde yasama organının iç yapısına ilişkin yine yasama organının parçası olan idareler irade açıklamasında bulunabilmektedir. "Yasama içinde idare"¹³ olan bu birimlerin işlemlerinin idari yargı denetimine sokulması da bir zarurettir.

Düzenleyici işlem niteliğinde ise yönetmelik veya diğer idari işlemler çıkarılabilir. Kanun koyucu bazı hususlarda özellikle yönetmelik ile düzenleme gereğini vurgulayabilir. Bunun yanında farklı adlar ile düzenleyici işlem yapılması söz konusu olabilir. Bu, idarenin belirleme ve düzenleme konusunda yetkili olmasının doğal bir sonucudur. Bununla birlikte kanun koyucunun özellikle yönetmelik ile düzenlenmesini istediği hususlar ancak ve sadece yönetmelik ile düzenlenebilir. Bunun haricince "belirlenir, düzenlenir, tespit edilir" gibi ifadeler ile sadece düzenleme yetkisi verilen hallerde farklı düzenleyici idari işlemlerin çıkarılması da mümkündür. Diğer taraftan ilgili idarelere düzenleyici işlem yapma yetkisi dolaylı olarak verilebilir. Bazen mevzuat, "denetlenmesini sağlamak, gerekli tedbirleri

¹⁰ Kanun'a ekli (I) sayılı cetvelde gösterilen idari teşkilat, doğrudan TBMM Başkanı'na ve Genel Sekreter'e bağlı birimler ile Yasama ve Denetim Hizmetlerinden Sorumlu Genel Sekreter Yardımcısı'na, İdari, Mali ve Teknik Hizmetlerden Sorumlu Genel Sekreter Yardımcısı'na, Bilgi ve Bilişim Hizmetlerinden Sorumlu Genel Sekreter Yardımcısı'na bağlı birimlerden meydana gelir (m. 6).

¹¹ "İptal davasına konu olabilecek netlikteki bu tür işlemler, yalnızca Anayasa'nın yürütme organı içinde öngördüğü yapısal "idare"ye özgü olmayıp, yasama ve yargı organlarıncı tesis edilmekle birlikte "yasama"ya da "yargı" fonksiyonuyla ilgili olmayan ve tümüyle "idare" işlevine ilişkin olarak yukarıda belirtilen tanıma uygun biçimde alınan kararların da dar işlem olarak kabulü gerekir. Zira, normlar hiyerarşi anlamında bu tür işlemlerden çok daha üstün hukuk normları olan kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin, Türkiye Büyük Millet Meclis İçtüzüğü'nün veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekli ve esas bakımından Anayasaya Mahkemesi önünde iptal davalarına konu edilmeleri mümkün iken, yasama organının dar işlemlerin yargısal denetim dışında bırakılması hukuk devlet ilkesine uygun düşmez". Danıştay 10. Dairesi, K. 2010/6186 (20 Temmuz 2010).

¹² "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatını İlgilendiren Düzenleyici İşlem Taslaklarının Hazırlanmasına ve Onaya Sunulmasına İlişkin Yönerge"de de idari işlem yapma ihtiyacı vurgulanmaktadır: "Bu Yönergenin amacı, başta 6253 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanunu olmak üzere TBMM Başkanlığı İdari Teşkilatı birimlerinin yürüttükleri kamu hizmetlerinin icrası ile ilgili kanun hükümlerinin uygulanmasını sağlamak üzere ihdas edilecek düzenleyici işlemlerin taslaklarının hazırlanmasına ve karar mercilerine sunulmasına ilişkin usul ve esasları belirlemektir" (m. 1).

¹³ Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması*, 30-31.

almak” gibi ifadeler ile söz konusu faaliyetin yürütülme koşullarının düzenlenmesini de vurgulayabilir.¹⁴ Düzenleyici işlemlerin kanunilik ilkesine uygun olması hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Örneğin Danıştay, kanuni sınırları aşarak kanunu değiştirecek nitelikte olması ve buna cevaz verecek başkaca bir kanuni düzenlemenin olmaması gerekçesiyle Milli Saraylar Daire Başkanlığı Koruma ve Değerlendirme Kurulu Kuruluş ve Görevleri Yönetmeliği’ni iptal etmiştir.¹⁵

Yasama organının idari işlemleri, idari işlemlerin hukuki rejimine tâbi olmak zorundadır. Bu nedenle idari işlemler için öngörülen ayrımlar ve sınıflandırmalardan kaynaklı gereklilikler ve sonuçlar yasama organının idari işlemleri için de geçerlidir. Örneğin yasama organının idari işlemleri, basit, karma veya kolektif nitelikte olabilir.¹⁶ Yasama organının idari işlemleri idarenin kendiliğinden irade açıklaması şeklinde olabileceği gibi ilgililerin talebi doğrultusunda da olabilir. Özellikle aktif görevde veya emekli kamu personelinin özlük haklarına ilişkin idari işlemler talebe bağlı idari işlem niteliğindedir.¹⁷ TBMM organlarının (Genel Kurul’un, Başkanlık’ın, Başkanlık Divanı’nın ve diğer TBMM idari birimlerinin) icrai ve icrai olmayan işlemleri bulunmaktadır. Ancak idari ve yargısal denetime tâbi olması bakımından esas olan icrai işlemlerdir. Örneğin Kamu Denetçiliği Kurumu için başdenetçi veya denetçi başvurularının TBMM Başkanlığı tarafından ilanı icrai olmayan işlem niteliğindedir (6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, m. 11). Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatını İlgilendiren Düzenleyici İşlem Taslaklarının Hazırlanmasına ve Onaya Sunulmasına İlişkin Yönerge ile Düzenleyici İşlem Taslağı Hazırlama Kurulu ihdas edilmiştir.¹⁸

¹⁴ Milli Saraylar Daire Başkanlığı Koruma ve Değerlendirme Kurulu Kuruluş ve Görevleri Yönetmeliği’nin hukuka aykırılığı iddiası ile açılan bir davada da Danıştay savcısı tarafından bu husus vurgulanmıştır: “2919 sayılı Yasa(da) yönetmelik çıkarılacağına dair açık bir hüküm bulunmasa dahi 2919 sayılı TBMM Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu’nun 3. maddesi uyarınca tarihi saraylar ve köşkerin kasırlarla birlikte bakım, onarım ve muhafazası ile ilgili hizmetleri yapmak meclis genel sekreterliğinin görevleri arasında sayıldığına göre buradaki sayılan yapıların korunma usul ve esaslarını belirlemek üzere ve yürürlükteki yasalara aykırı olmamak koşuluyla yönetmelik düzenlenebileceği açıktır”. Danıştay 6. Dairesi, K.1996/929 (28 Şubat 1996).

¹⁵ “Yukarıda yer alan 2863 ve 2919 sayılı Yasa hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinden, mülkiyet ilişkisine bakılmaksızın Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunun saptayacağı ilkeler doğrultusunda taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunması kapsamında muhafaza, bakım, onarım, restorasyon fonksiyon değiştirme işlemleri konusunda gerekli önlemleri almanın Kültür Bakanlığı’nın yetkisinde olduğu tartışmasızdır. Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı saraylar, köşker ve kasırlar hakkındaki Türkiye Büyük Millet Meclisinin yetkilerini mevcut kültür varlığının bakımı, onarım ve korunmasıyla sınırlı olduğu ve bu konudaki Kültür Bakanlığı’na verilen bu yetkinin, Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne devredildiğine ilişkin hiçbir yasal düzenleme olmadan sözü edilen yönetmelik hükümlerine göre ihdas edilen yetkiye dayanarak Milli Saraylar Daire Başkanlığı’na bağlı kültür varlıklarını koruma ve değerlendirme hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak üzere 2863 sayılı Yasadaki yetkilere sahip olarak “Koruma ve Değerlendirme Kurulları” oluşturulması amacıyla düzenlenen davaya konu yönetmelikte bu nedenle de hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle, dava konusu Milli Saraylar Daire Başkanlığı Koruma ve Değerlendirme Kurulu Kuruluş ve Görevleri Yönetmeliğinin İPTALİNE, 28.2.1996 gününde oybirliğiyle karar verildi”. Danıştay, K.1996/929.

¹⁶ Örneğin Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Disiplin Yönetmeliği” uyarınca disiplin amirleri tarafından basit idari işlem niteliğinde disiplin cezası verilebileceği gibi Disiplin Kurulu ve Yüksek Disiplin Kurulu tarafından kolektif işlem niteliğinde disiplin cezası da verilebilir (m.12, 16,18). Yine Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Uzmanlık Yönetmeliği uyarınca sınav kurulunun işlemleri de kolektif işleme örnek olarak verilebilir (m.11).

¹⁷ Örneğin tazminat ödenmesi isteminin reddine ilişkin işlemde (Danıştay 10. Dairesi, K.1999/5382 (2 Aralık1999), ilaç bedelinin istenmesi talebinin reddi işlemi (Danıştay 11. Dairesi, K. 2006/781(22 Şubat 2006)), TBMM’de çalışıp emekli olan polis memurunun askerlik müddetinin ilave talebini reddi işlemi (Danıştay Dairei Umumi Heyeti, K. 1953/42(03 Mart1953)); TBMM’de bahçıvan olarak çalışan kişinin ücretinden kesilen vergilerin geri verilmesi talebinin reddi işlemi (Danıştay 4. Dairesi, K. 1951/334 (29 Ocak1951)) yasama organı talep doğrultusunda hareket etmektedir.

¹⁸ Yönerge’de düzenleyici işlem, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatını ilgilendiren yönetmelikler ile TBMM Başkanlık Makamınca bu Yönerge kapsamında taslaklarının hazırlanması uygun görülen diğer idari düzenlemeler” olarak tanımlanırken; Kurul ise “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Genel Sekreterliği bünyesinde oluşturulan Düzenleyici İşlem Taslağı Hazırlama Kurulu” olarak tanımlanmıştır (m. 2). Kurul, TBMM Başkanlığı Genel Sekreterliği bünyesinde kurulmuştur. Kurul’un ana görevi hazırlanan taslakları başkanlığa arza hale getirmektir (m. 4). Kurul’un oluşumu ve çalışma usulü yönerge ile düzenlenmiştir (m. 4, 5)

II. Genel Kurul İşlemi Olarak Parlamento Kararları

A. Genel olarak parlamento kararları

Parlamento kararları¹⁹, “meclis kararı” veya “TBMM Kararı” olarak da adlandırılmakta olup²⁰ yasama organının kanun adı altındaki işlemleri haricindeki işlem grubu olarak kabul edilir.²¹ Parlâmento kararları, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin içyapısına veya çalışma düzenine ilişkin olarak ya da yürütme ve yargı organlarına ilişkin aldığı kararlardır.²² Bunun yanında yasama organının “kendine özgü” birçok parlamento kararı mevcuttur.²³

1982 Anayasası’nda yer alan “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır”(m.125) düzenlemesi de esas olanın organik ölçüt olduğunu desteklemektedir. Yargısal denetime tâbi olan faaliyetler kural olarak “idari makam” faaliyetleridir. Maddi ölçüte göre idari işlem niteliğindedir. Örneğin Kamu Başdenetçisi’nin Sayıştay Başkan ve üyelerinin atanması bu kapsamdadır. Ayrıca Anayasa ile maddi anlamda idari işlem olan bu işlemlerin yargısal denetime tâbi tutulması istenseydi diğer istisnai parlamento kararları gibi²⁴ bu kararların da Anayasa Mahkemesi’nin denetimine tâbi kılınması söz konusu olurdu. Parlamento kararlarını, Genel Kurul’un kanun adı altında yaptığı işlemleri haricindeki işlemleri olarak tanımlamak parlamento kararlarının konu ve kapsam çeşitliliğinin zorunlu bir sonucudur.²⁵

B. Genel kurul’un atama niteliğindeki kararları

1. Sayıştay’a ilişkin atamalar

Sayıştay, Anayasal bir denetim organıdır ve denetimlerini TBMM adına yapmaktadır (1982 Anayasası, m. 160). Yargı yetkisi milli egemenlik ilkesinin bir gereği olarak millet adına kullanılmakla birlikte (m.9) Sayıştay özelinde Anayasal denetimin TBMM adına yürütüleceği vurgulanmıştır²⁶. Bu şekilde bir tercih milli egemenlik ilkesinden ziyade halk egemenliği ilkesine bir atfı da barındırır. Çünkü ilgili düzenlemede halkı belirli bir dönem temsil eden seçilmişlere bir vurgu da yer almaktadır. Ayrıca unutmamak gerekir ki diğer Yargıtay, Danıştay ve Anayasa Mahkemesi (üç üyesi hariç) gibi yüksek mahkeme üyelerinin TBMM Genel Kurulu tarafından atanmadığı bir durumda Sayıştay’ın Başkan ve üyelerinin TBMM Genel Kurulu’nca atanması tercihi bilinçli bir tercihtir ve önem arz etmektedir. Böylece yasama organı, yürütme organını denetleme görevini Sayıştay aracılığıyla “mali denetim” şeklinde gerçekleştirmektedir.

Sayıştay başkanının seçimi 6085 sayılı Sayıştay Kanunu’nun 13. maddesi ile düzenlenmiştir²⁷. Başkan, Kanunda yazılı niteliklere sahip isteklilerden, Kanun’da belirlenen esaslara göre belirlenen iki aday

¹⁹ Bkz. Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri* (Bursa: Ekin Yayınevi, 2018), 244 vd.

²⁰ Yasama organlarının günümüzde iki temel fonksiyonu olduğunu söylemek mümkündür: kanun koymak ve parlamento kararları almak. Her iki fonksiyonu da konu bakımında çok farklılık arz edebilir. Birçok konuya ilişkin (bütçe, af, para basılması vb.) kanun çıkarılabildiği gibi yine çok farklı konulara ilişkin (yürütme organının denetlenmesi, meclis üyelerine ilişkin kararlar, erken seçim vb) parlamento kararı alınabilir.

²¹ Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 244 vd.

²² Bkz. Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, 244 vd.

²³ Farklı kanunlar da parlamento kararlarına yer verebilir. Örneğin 3620 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisinin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun uyarınca “Dostluk grupları ve parlamentolar arası birlik grupları Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunda alınacak karar üzerine kurulurlar” (m.4).

²⁴ Parlamento kararlarından üç tanesi Anayasa Mahkemesi’nin denetimine tâbidir: TBMM üyeliğinin düşürülmesi ve dokunulmazlığın kaldırılması kararları ve de niteliği gereği bir parlamento kararı olan içtüzük. Bkz. Erdal Abdülhakimoğulları, “Türk Anayasa Hukukunda Parlamento (Meclis) Kararlarının Yargısal Denetimi Sorunu”, *Yasama Dergisi*, 5 (Haziran 2007), 5-26.

²⁵ Bkz. Erdoğan Teziç, *“Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı”* (İstanbul: İ.Ü.H.F. Yayını, 1972), 11.

²⁶ Sayıştay’ın anayasal konumu, yargı organı niteliğine ilişkin tartışmalar bizim konumuzun dışında kalmakla birlikte burada sadece yargısal karakterine atıfta bulunmaktadır.

²⁷ 1982 Anayasası’na göre “Sayıştay’ın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir” (m. 160/4).

arasından TBMM Genel Kurulu tarafından gizli oyla seçilir. Sayıştay üyelerinin seçimi ise 15. madde ile düzenlenmiştir. Buna göre Sayıştay Genel Kurulu 15. maddede belirtilen esas ve usuller çerçevesinde adayları belirler ve bu adayları TBMM Genel Kurulu'na sunar. Bu tür işlemler maddi ölçüt esas alınırsa idari işlem niteliğindedir. Anayasa Mahkemesi de mülga Sayıştay Kanunu'na²⁸ ilişkin verdiği kararında Sayıştay'a üye seçim işlemini istisnai olarak kullanılan maddi anlamda idari nitelikte bir işlem olarak kabul etmiştir: "... Sayıştay ile ilgili seçimler TBMM'nin istisnai olarak kullandığı ve maddi anlamda, idari nitelikte olan bir yetkidir..."²⁹

Sayıştay başkanının ve üyelerinin meclis Genel Kurulu'nca seçilmesi için Sayıştay Kanunu'nda belirtilen usulde ön seçim geçici komisyonu kurulur. TBMM Genel Kurulu bu komisyon kararları doğrultusunda Sayıştay başkanını ve üyelerini belirlemektedir. Genel Kurul kararları-yasama fonksiyonuna dâhil olmakla birlikte ön seçim geçici komisyonu kararlarının idari fonksiyona dâhil ve icra nitelikte kararlar olduğu düşünülebilir ve bunun bir sonucu olarak da komisyon kararlarının idari işlem olduğu ve idari yargı denetimine tâbi olması gerektiği kabul edilmelidir. Ancak bu kabul komisyonların idari bir makam niteliğinden değil³⁰ iradesinin maddi anlamda idari işlem kabul edilme gerekliliğinden doğmaktadır. Komisyon işlemleri maddi anlamda idari işlem olarak kabul edilmeli ve yargısal denetime tâbi tutulmalı ancak Genel Kurul işlemi ise yasama fonksiyonu içerisinde değerlendirilerek bu husustaki yasama iradesi yargı denetimi dışında bırakılmalıdır.

1961 Anayasası döneminde verilen bir Danıştay kararında da Sayıştay Başkan ve üyelerine ilişkin komisyon kararlarının Sayıştay Kanunu'nda öngörülen süre içinde Genel Kurul'a sunulmaması gerekçesiyle kesinleştiği hüküm altına alınmıştır.³¹ Komisyon kararlarının belirli bir süre sonunda kesinleşmesi ve icrailik kazanması bu kararların idari tasarruf olarak kabul edilme gerekliliğini teyit etmektedir. Ayrıca Mülga Sayıştay Kanunu'nun ek 8. maddesinin Anayasa'ya aykırılığı gerekçesiyle açılan davada Anayasa Mahkemesi, komisyon işlemlerinin Genel Kurul işlemlerini hızlandıran işlemler olduğunu; bu çerçevede komisyon işlemlerinin Genel Kurul'a ait bir yetkinin kullanımı niteliğinde olmadığını ifade etmiştir.³² Bu düşünce aynı zamanda komisyon iradesi ile Genel Kurul iradesinin farklılığını, Genel Kurul iradesinin yasama fonksiyonu mahiyetinde olduğunu da dolaylı olarak işaret etmektedir. Çünkü bu kabul nitelik olarak komisyon iradesi ile Genel Kurul iradesi farklı olduğunu işaret etmektedir.

Teziç de yasama organının çalışma usulünü düzenleyen kanunların uygulanmasından kaynaklanacak işlemlerin idari işlem olarak kabul edilmesi ve idari yargı denetimine tâbi tutulması gerektiğini ifade etmektedir.³³ Yazar bu tür işlemleri kanunların uygulanması sonucu ortaya çıkan idari nitelikteki yasama meclisi kararları olarak değerlendirmektedir.³⁴ Genel Kurul'un önüne gelerek ve onun işlemi haline dönüşen kararların idari işlem niteliğinde kabul edilmemesi ve idari yargının denetimine tâbi olmaması gerektiğini düşünmekteyiz. Bu çerçevede bizce Genel Kurul işlemlerin idari işlem niteliğinde

²⁸ Mülga Sayıştay Kanunu gereğince de Sayıştay Başkan ve üyeleri usulleri yine Kanun'da belirtilen şekilde TBMM tarafından atanmaktaydı. Buna göre "Sayıştay Birinci Başkanı, bu Kanunda yazılı niteliklere sahip isteklilerden Ek 8 inci madde esaslarına göre Sayıştay Başkan ve Üyeleri Ön Seçim Geçici Komisyonunca belirlenecek iki aday arasından Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nca gizli oyla seçilir" (m.5/1) ve Sayıştay üyeleri de Sayıştay tarafından bildirilenler arasından Genel Kurul tarafından seçilir (m.6) düzenlemeleri yer almaktaydı.

²⁹ Anayasa Mahkemesi (AYM), K. 1991/21(11 Temmuz 1991).

³⁰ "... Bu haliyle TBMM genel kurulunun ve TBMM İç Tüzüğüne göre oluşturulmuş olan Plan ve Bütçe Komisyonunun Anayasa sistemimiz içinde "idari makam" olarak düşünülmesi hiç bir şekilde mümkün değildir..." . Danıştay 5. Dairesi, K. 1987/785 (16 Aralık 1987).

³¹ İlgili kararda Danıştay, karma Komisyonca Sayıştay Birinci Başkanının belirleme işleminin seçim usulüyle gerçekleştirilen bir atama işlemi olduğu ancak komisyon kararında bazı yöntem ve şekil sakatlıkları olduğu ifade edilmiştir. Danıştay 3. Dairesi, K.1978/894 (18 Temmuz 1978).

³² AYM, K.1996/43 (20 Kasım 1996).

³³ Erdoğan Teziç, *Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları* (İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1980), 33-34; Benzer yönde Bülent Yücel, "Hukuki İşlemlerin Sınıflandırılması Bakımından Yasama- İdare İşlevi Ayırımı ve Yasama Organının İdari İşlemleri", *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* 4/1 (Haziran 2004), 6; Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması*, 31.

³⁴ Teziç, *Türk Parlamento Hukuku*, 33.

olmama gerekçesi işlem özelinde nüanslar barındırır. Bu nedenle Genel Kurul işlemlerine ilişkin değerlendirmeleri ilgili başlıkta işlem özelinde yapmaya çalışmaktayız. Sayıştay'ın özel konumu ve mali denetim görevini, Sayıştay'a ilişkin atamaların da salt organik ölçüte göre değerlendirilmesi ve idari işlem olarak kabul edilmemesini gerektirmektedir.

Genel Kurul kararlarını hazırlayan ön işlemlerin de hukuka uygun olması gerekmektedir. Burada ortaya çıkabilecek sorun Genel Kurul öncesi işlemlerde açık hukuka aykırılık olması halinde bu hukuka aykırılığın nasıl denetleneceği meselesidir. Genel Kurul kararlarının anayasa yargısına veya idari yargıya tâbi olmadığını kabul ettiğimizde bu durumda somut sorununun nasıl çözüleceğini değerlendirmek gerekir. Bu çerçevede subjektif durum yaratan "Genel Kurul işlemlerine ilişkin ön işlemlerin" maddi açıdan idari işlem olarak kabul edip idari yargı denetimine tâbi tutmak makul bir çözüm olarak görünmektedir. Komisyon işlemleri maddi anlamda idari işlem olarak kabul edilmeli ve yargısal denetime tâbi tutulmalı ancak Genel Kurul işlemi ise yasama fonksiyonu içinde görülerek bu husustaki yasama iradesi yargı denetimi dışında bırakılmalıdır.³⁵

Teziç, maddi ölçüt vurgusu yapmasa da Başkanlık Divanı işlemlerinde olduğu gibi Genel Kurul'un maddi nitelikteki işlemlerinin de idari yargının denetimi kapsamında olması gerektiğine işaret etmektedir.³⁶ Ancak Genel Kurul kararlarının hazırlayıcı işlemleri olması nedeniyle sadece komisyon kararlarının maddi ölçüt koşullarını sağlaması kaydıyla idari işlem olarak kabul edilmesi gerektiği düşünülmelidir. Bu görüşün gerekliliğini destekleyici bir karar 1961 Anayasası döneminde verilmiştir. İlgili kararda Danıştay, karma Komisyonca Sayıştay Birinci Başkanının belirleme işleminin seçim usulüyle gerçekleştirilen bir atama işlemi olduğu ancak komisyon kararında bazı yöntem ve şekil sakatlıkları olduğu ifade edilmiştir.³⁷ Ancak 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun 5.maddesi Sayıştay Birinci Başkanı'nın T.B.M. M. Bütçe Karma Komisyonu tarafından gizli oyla seçileceğini; seçim sonucunun Cumhuriyet Senatosu ve Millet Meclisi Genel Kurulları'nca ayrı ayrı onanması gerektiğini düzenlemektedir. Ancak Meclislerden herhangi biri bu onay işlemini karma komisyonda seçimin sonuçlanmasından başlayarak iki ay içinde tamamlamadığı takdirde karma komisyon kararı kesinleşmektedir. Bu nedenle komisyon kararlarındaki hukuka aykırılıkların tespiti amacıyla idari yargı denetimine tâbi tutmak yerinde olacaktır. Böylece Genel Kurul kararlarının yargı denetimine tâbi tutulmamasından kaynaklanan açık ve bariz hukuka aykırılıkların giderilmesi mümkün olabilir.

1982 Anayasası döneminde Sayıştay'a üye seçimine ilişkin verilen bir kararda da Danıştay organik ölçütü esas alarak Genel Kurul kararını bir idari işlem olarak kabul etmemiştir.³⁸ Doktrinde ise bu işlemin maddi ölçüte göre idari işlem olarak kabul edilmesi gerektiği³⁹, üye seçme işleminin idari işlem olarak kabule edilmemesinin hukuk devleti ilkesine aykırılık teşkil edeceği⁴⁰ ifade edilmektedir.

³⁵ Bu hususa ilişkin önemli bir Anayasa Mahkemesi kararında karma komisyonun yeterli çoğunluğa sahip olmadan toplantı yapılması, hukuka aykırı bir şekilde oluşan kararının Millet Meclisi ve Senato Genel Kurulları'nda karara bağlanmaması gerektiği iddia edilmiş ve bu kararın iptali için Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açılmıştır. Anayasa Mahkemesi'nde söz konusu işlemin eylemli içtüzük değişikliği iddiası ileri sürülmüş, Yüksek Mahkeme ise bu iddiayı ret ederek söz konusu işlemin yargısal denetiminin görevi dışında olduğunu hükmetmiştir. Bkz. AYM, K. 1978/43(22 Haziran 1978).

³⁶ Teziç, *Parlamento Hukuku*, 34, 190.

³⁷ Danıştay, K. 1978/894.

³⁸ "... İdari makam ve mercilerin, idari görevleriyle ilgili olarak tesis ettikleri tek taraflı doğrudan uygulanabilir nitelikteki işlemleri idari işlem olarak tanımlanmaktadır. Bir işlemin "idari işlem" olarak tanımlanabilmesi için o işlemin idari bir makam tarafından tesis edilmiş olması genellikle kabul edilmektedir. Kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsemiş olan Anayasamızda TBMM'nin görev ve yetkileri yasama bölümünde düzenlenmiştir. Bu haliyle TBMM genel kurulunun ve TBMM İç Tüzüğüne göre oluşturulmuş olan Plan ve Bütçe Komisyonunun Anayasa sistemimiz içinde "idari makam" olarak düşünülmesi hiçbir şekilde mümkün değildir. TBMM Başkanlığında TBMM'de görev yapan personel hakkında tesis edilen işlemlere karşı açılan davalarda ise, bu işlemler fonksiyonel açıdan idari nitelik taşıdığından ve TBMM Genel Kurulu ve Komisyonlarının bir tasarrufu olarak düşünülemeyeceğinden durum uyumsuzluk konusu işten farklı bir niteliğe bürünmekte ve bu konudaki davalar idari yargı mercilerinin görev alanına girmektedir. Açıklanan duruma göre, "idari bir makam" olarak kabul edilemeyeceği tartışmasız olan yasama organının Sayıştaya üye seçilmesiyle ilgili olarak Plan ve Bütçe Komisyonunca yapılan ve TBMM Genel Kurulunca onaylanmış olan tasarrufun idari yargı denetimine tabi tutulması olanak dışıdır". Danıştay, K. 1987/785.

³⁹ Turan Yıldırım vd., *İdare Hukuku* (İstanbul: XII Levha Yayınları, 2013), 369.

⁴⁰ Ahmet Nohutçu - Nazlı Ece Özün, "TBMM Tarafından Devlet Kurumlarına Üye Atanması İşleminin Hukuki Rejimi", *Ombudsman Akademik Dergisi*, 2 (Temmuz 2015), 67.

Özellikle **Erkut**, hukuki rejimi belirli olmayan her türlü işlemin idari yargı denetimi kapsamında olması gerektiği görüşü⁴¹ ile yasama işlemlerinin belirlenmesinde idari işlem niteliği lehinde genişletici yorum yapılması görüşündedir. Yüksek Mahkeme'nin bu karar ile Genel Kurul işlemleri açısından organik kriteri esas alması ve komisyon kararlarını bakımından ise maddi ölçüte göre değerlendirme yapması yerindedir. Çünkü iki organının farklı değerlendirmeye tâbi tutulması, bu organlarının kimliklerinin farklı olmasından kaynaklanmaktadır.

Bu noktada bir hususu da vurgulamak gerekir ki “yasama organının bazı mahkeme ve organlara üye atama işlemlerinin idari işlem olarak kabul edilmemesi ve yargısal denetime tâbi tutulmaması”, bu işlemlerin salt Genel Kurul'un iradesi ile tezahür etmesi isteğinin de bir sonucudur. Kaldı ki ifade ettiğimiz üzere anayasa koyucu yargısal denetime tâbi tutmak istediği Genel Kurul işlemlerini özel olarak düzenlemektedir. Bu tercih de Genel Kurul'un bazı işlemlerinin idari işlem olarak kabul edilmemesi, yargı denetiminden kaçınmayı sağlar eleştirisine⁴² de kısmen cevap niteliğindedir. Çünkü “yargısal denetime tâbi kılmama”, sonuç değil tercih olarak kabul edilmelidir. Ancak bu noktada karşıt bir argüman olarak; ‘bu tercihin de hukuk devleti ilkesi ile çeliştiği, Genel Kurul işlemlerini yargı denetiminden muaf tutmayı gerektirecek bir gerekçenin bulunmadığı’ ileri sürülebilir. Ancak istisnai parlamento kararları dışında diğer parlamento kararlarının yargı denetimine tâbi olmadığı da bir vakıdır. Genel Kurul'un maddi anlamdaki idari işlemlerinin yargısal denetime açık olması şüphesiz hukuk devleti açısından önemlidir. Hatta yargısal denetimden kaçınmak için bazı işlemler yasama işlemi kılıfına sokulması tehlikesi doğurabilir. Ancak bu sakıncaların diğer Genel Kurul işlemleri için de geçerli olduğunu, sırf bu gerekçenin Genel Kurul işlemlerinin de idari yargı denetimine tâbi olması için yeterli olmadığını ifade etmek gerekir.

Bunun yanında Genel Kurul işlemleri bakımından çok bariz ve ağır hukuka aykırılıkların nasıl denetleneceği sorunu gündeme gelebilir.⁴³ Bu sorun, yargı denetimine tâbi olmayan parlamento kararları için de gündeme gelebilmektedir. Genel Kurul işlemlerinin açık ve bariz hukuka aykırı olmaması beklenir. Ancak bu durumda dahi eylemli içtüzük değişikliği haline dayanarak söz konusu hukuka aykırılık giderilebilir. Diğer bir söyleyiş ile ağır ve bariz hukuka aykırılıkların denetlenme gerekliliği argümanı Genel Kurul'un atama işlemlerinin idari işlem olarak kabul edilmesini zorunlu kılmaz⁴⁴. Kaldı ki bir işlemin niteliği salt yargısal denetim gerekliliğine göre veya maddi sonuçlarına göre belirlenemez.

Bu çerçevede maddi anlamda idari işlem niteliğinde olan kararların organik ölçüte göre değerlendirilmesi⁴⁵ ve idari işlem olarak kabul edilmemesi yasama organının önemli kurullara siyasi kimliği ile atama yapma arzusu ile daha uyumlu bir düşünce olacaktır. Bu tercih hukuk devleti ilkesine ayrılık oluşturacak şekilde bu tür atamaların yargı denetiminden yoksun kılınmasını hedeflememektedir. Bilakis bu kabul daha çok bu tür işlemlerin salt yasama iradesi olarak tecelli etme arzusunun bir sonucudur. Ayrıca Anayasa'da istisnai olarak dokunulmazlığın kaldırılması ve üyeliğin düşmesi kararlarının yargısal denetime tâbi tutulması, Genel Kurul işlemlerinin maddi ölçüte göre idari işlem kapsamına dâhil edilmemesi gereğini destekler niteliktedir. Bunun yanında Yüksek Mahkeme kararlarında Genel Kurul, Başkanlık, Komisyon kararları arasındaki farklılık kanaatimizce bir çelişki

⁴¹ Celal Erkut, *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği* (Ankara: Danıştay Yayınları, 1990), 76.

⁴² Bkz. Karahanogulları, *İdarenin Hukukla Kavranması*, 31.

⁴³ Ali D. Ulusoy, *Türk İdare Hukuku* (Ankara: Yetkin Yayınları, 2022), 57; Asuman Çapar, “İdare Hukuku Boyutuyla Milletvekillerine Verilen Disiplin Cezalarının Hukuki Niteliği ve Bunlara Karşı Yargısal Başvuru”, *ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi* 5/1 (Haziran 2023), 207.

⁴⁴ Aksi görüş, Çapar, “İdare Hukuku Boyutuyla Milletvekillerine Verilen Disiplin Cezaları”, 2087.

⁴⁵ Çağlayan'a göre bu işlemler yasama fonksiyonuna da girmemektedir. Bkz. Ramazan Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku* (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2012), 98.

olarak değerlendirilmemeli,⁴⁶ Genel Kurul işlemleri bakımından diğer yasama organı birimlerinden farklı bir yorum gerekliliğinin sonucu olarak görülmelidir.

2. Radyo ve televizyon üst kurulu'na ilişkin atamalar

1982 Anayasası'na göre Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) üyeleri TBMM Genel Kurulu tarafından seçilir.⁴⁷ Seçim usul ve esaslarına ilişkin detaylar ise 6112 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanun ile düzenlenmektedir (m. 35).

Danıştay, RTÜK üyeliğine ilişkin bir Genel Kurul kararına karşı açılan davada organik ölçüt yanında maddi ölçütü de esas alarak Genel Kurul'un atama işlemini idari işlem kabul etmiş, idari yargı denetimine tâbi tutulması gereğinden hareketle ilk derece mahkeme kararını bozmuştur.⁴⁸ Mahkeme isabetli olarak Genel Kurul işlemleri açısından katı bir şekilde organik ölçütü esas alarak söz konusu işlemin yargı denetimine tâbi olmadığı yönünde karar verirken⁴⁹ Temyiz makamı ise maddi ölçütü esas alarak idari işlem kabulü yönünde hüküm tesis etmiştir⁵⁰.

Özay, bu kararı değerlendirerek "yasama organı tarafından yapılsa da idare işlevi içerisinde kaldığı" gerekçesiyle idari işlem olarak kabul edilmesi gerektiğini ifade etmektedir.⁵¹ Danıştay da hukuk devleti ilkesine atıfla kanunların dahi yargısal denetiminin mümkün olduğu bir durumda maddi anlamda idari işlem olan Genel Kurul kararlarının yargısal denetime tâbi tutulması gerektiğini ifade etmiştir⁵². Danıştay benzer başka bir kararında Genel Kurul'un üye atama işlemlerini ilk derece mahkemesi kararını bozarak idari fonksiyon kapsamında değerlendirmiştir.⁵³ İlk derece mahkemesi Genel Kurul'un idari makam olarak kabul edilemeyeceği gerekçesiyle davayı ön koşullardan dolayı reddetmiştir. Danıştay ise Genel Kurul'un organik anlamda idare olarak kabul edilmesinin mümkün olmamakla birlikte atama işlemini maddi anlamda idari işlem olarak kabul etmiştir.⁵⁴ Doktrinde de Danıştay'ın bu kararına benzer gerekçelerle RTÜK üyelerine ilişkin seçim kararının idari işlem olarak kabul edilmesi gerektiği savunulmaktadır.⁵⁵ Belirtmek gerekir ki Danıştay maddi ölçütü çok iyi izah etmiş ve özetlemiştir. Ancak Genel Kurul işlemlerinde katı bir şekilde organik ölçüt esas alınmalıdır. Bu tercih "Genel Kurul işlemlerinin (idari) yargı denetiminden yoksun bırakılmasına neden olabilir" eleştirisini getirebilir. Bunun bilinçli bir tercih olduğunu/olması gerektiğini; diğer bir söyleyiş ile Genel Kurul'un çoğulcu siyasi kimliğinin bir sonucu olarak maddi ölçüt esas alınarak bu tür işlemlerinin yargı

⁴⁶ Bu yönde bkz. Tekin Akıllıoğlu, "Danıştay ve İdare Mahkemeleri Kararlarından Seçmeler", *Amme İdaresi Dergisi*, 1/21, (1988), 196, Aktaran, Yücel, Hukuki İşlemler, 12.

⁴⁷ "Radyo ve televizyon faaliyetlerini düzenlemek ve denetlemek amacıyla kurulan Radyo ve Televizyon Üst Kurulu dokuz üyeden oluşur. Üyeler, siyasi parti gruplarının üye sayısı oranında belirlenecek üye sayısının ikişer katı olarak gösterecekleri adaylar arasından, her siyasi parti grubuna düşen üye sayısı esas alınmak suretiyle Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulunca seçilir. Radyo ve Televizyon Üst Kurulunun kuruluşu, görev ve yetkileri, üyelerinin nitelikleri, seçim usulleri ve görev süreleri kanunla düzenlenir" (1982 Anayasası, m.133/2).

⁴⁸ Danıştay 5. Dairesi, K. 2007/72 (24 Ocak 2007).

⁴⁹ "... bir işlemin idari işlem olarak tanımlanabilmesi için, o işlemin idari bir makam tarafından tesis edilmesi gerektiği; kuvvetler ayrılığını benimsemiş olan Anayasamızda TBMM'nin görev ve yetkilerinin Yasama bölümünde düzenlendiği, bu haliyle TBMM Genel Kurulunun idari makam olarak düşünülmesinin mümkün olmadığı; bu nedenle, "idari bir makam" olarak kabul edilmeyeceği tartışmasız olan yasama organının RTÜK'e üye seçmesiyle ilgili aldığı kararın idari yargı denetimine tabi tutulmasına olanak bulunmadığı...". Danıştay, K. 2007/72.

⁵⁰ "... İptal davasına konu olabilecek nitelikteki bu tür işlemler, yalnızca Anayasa'nın yürütme organı içinde öngördüğü yapısal "idare"ye özgü olmayıp, yasama ve yargı organlarıncaya tesis edilmekle birlikte "yasama" ya da "yargı" fonksiyonuyla ilgisi olmayan ve tümüyle "idare" işlevine ilişkin olarak yukarıda belirtilen tanıma uygun biçimde alınan kararların da idari işlem olarak kabulü gerekir ..." Danıştay, K. 2007/72.

⁵¹ İl Han Özay, "Radyo ve Televizyon Üst Kurulu". *İÜ SBF Dergisi* 10 (Ocak 1995), 59-60; Aynı yönde Yıldırım vd., *İdare Hukuku*, 369.

⁵² "... İdare işlevine ait işlemlerin yasama organınca yapılmış olması, işlemin idari niteliğini değiştirmeyeceği gibi, bunların yargısal denetim dışında bırakılması hukuki sonucunu da doğurmaz. Zira bu tür işlemlerden çok daha üstün hukuk normları olan kanunların, kanun hükmünde kararname, Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasaya Mahkemesi önünde iptal davalarına konu edilmeleri mümkün iken, yasama organının idari işlemleri üzerinde yargısal denetimin yapılmaması hukuk devleti ilkesine uygun düşmez...". Danıştay, K. 2007/72.

⁵³ Karara işaret eden Nohutçu-Ozin, "TBMM Tarafından", 67.

⁵⁴ Danıştay 5. Dairesi, K. 2006/5960(24 Ocak 2007).

⁵⁵ Yıldırım v.d. , *İdare Hukuku*, 369.

denetimine tâbi kılınmaması, bir parlamento kararı olarak kabul edilmesi gerektiğini düşünmekteyiz. Bu düşünce kanunlar bakımından da TBMM'nin çoğulcu siyasi kimlik ile hareket ettiği, bunun ise kanunların anayasallık denetimine tâbi olmasına gerek olmadığı itirazını doğurabilir. Ancak Anayasa sayma usulü ile yargısal denetime tabi olan parlamento kararlarını belirtmektedir. Diğer yandan kanunlar ile parlamento kararlarının hukuki rejimi (genellik, kişisellik, konusu vb. ilkeler açısından) ve sonuçları birbirinden farklıdır.

Sayıştay ve RTÜK üyeliğine ilişkin atamalarda, atayan makamın kimliği ve fonksiyonunun yanı sıra üyesi atanan makamın kimliği belirleyici olmalı mı sorusu akla gelebilir. Yani işlemin niteliği Anayasal bir mali denetim organı olan Sayıştay ile tipik birer kamu tüzel kişisi olan RTÜK ve Kamu Denetçiliği Kurumu açısından farklılık arz edebilir mi? Sayıştay'ın özel konumu nedeniyle onu RTÜK ile Kamu Denetçiliği Kurumu'ndan ayırmanın zorluğunun yanı sıra idari işlem teorisi açısından belirleyici olan işlemin sahibi makam ve işlemin maddi içeriği olduğunu belirtmek gerekir. Bu nedenle üye atanan makamın kimliği belirleyici değildir.

3. Diğer kurum ve kuruluşlara ilişkin atamalar

Genel Kurul'un bir diğer önemli atama işlemi ise Kamu Denetçiliği Kurumu'na ilişkindir. TBMM'ye bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler. Kamu Başdenetçisi, TBMM tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir.⁵⁶ Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yasama organına bağlı olması ve aralarındaki bu bütünlük ilişkisi özelinde kamu başdenetçisinin atanmasının idari işlem olması gerektiği ileri sürülse de⁵⁷ bu bağlılık ilişkisi aralarında hiyerarşik bir bağ kurma ve bunun sonucu atama işleminin klasik bir idari ilişkisi kurma amacını taşımaz⁵⁸. Bu ilişki Kurum'un statüsünün bir gereği olarak bağımsız hareket etmesini sağlamaya yöneliktir. Bu nedenle Kurum'un yasama organına bağlı olması kamu başdenetçisini atama işleminin idari işlem niteliğinde olmasını zorunlu kılmaz. Kaldı ki benzer bir bağ ilişkisi diğer kurumlar için de söz konusu olabilir. Örneğin Sayıştay denetimi de TBMM adına yapılmaktadır. Vurgulamak gerekir ki önemli olan işlemin muhatabı organ değil işlemi yapan organ ve işlemin maddi içeriğidir.

Kamu başdenetçisinin Genel Kurul tarafından atanması öncesi işlemler ise 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile düzenlenmektedir⁵⁹. Bu çerçevede ifade ettiğimiz üzere komisyon iradesi Genel Kurul iradesinin ön hazırlığı niteliğinde olduğu için idari işlem olarak kabul edilerek yargısal denetime tâbi tutulması uygun olacaktır. He ne kadar Genel Kurul işlemlerinin organik ölçüte göre değerlendirilip idari işlem olarak değerlendirilmemesi uygun olaksa da Genel Kurul işlemlerinden ayrılabilir nitelikteki bu işlemler idari işlemler olarak kabul edilmelidir.

TBMM Genel Kurulu'nun bireysel sonuç doğuran işlemleri sadece Sayıştay, RTÜK, Kamu Denetçiliği Kurumu'na ilişkin atama işlemlerinden ibaret değildir. Mevzuat gereği farklı kurumlara ilişkin atama veya bireysel sonuç doğuran işlemleri olabilir. Genel Kurul işlemleri için ifade ettiğimiz açıklamalar aşağıda belirtilen üye seçme ve atama işlemleri özelinde de geçerlidir. Önemli olan bu iradelerin Genel Kurul iradesi olması ve Genel Kurul işlemlerinin sonuçlarına tâbi olmasıdır. Ancak doktrinde yasama organlarının yüksek dereceli kamu görevlilerine ve de yüksek mahkeme üyeliklerin ilişkin atamaların

⁵⁶ İlk iki oylamada üye tamsayısının üçte iki ve üçüncü oylamada üye tamsayısının salt çoğunluğu aranır. Üçüncü oylamada salt çoğunluk sağlanamazsa, bu oylamada en çok oy alan iki aday için dördüncü oylama yapılır; dördüncü oylamada en fazla oy alan aday seçilmiş olur (1982 Anayasası, m.74).

⁵⁷ Nazile İrem Yeşilyurt, "TBMM'nin Kamu Başdenetçisi Seçme İşlemlerinin Yargısal Denetimi Üzerine Bir Çözümleme", *Türkiye Barolar Birliği Dergisi* 107 (Ağustos 2003), 140.

⁵⁸ Bağlılık ilişkisi ceza soruşturması ve kovuşturması usulleri bakımından da kendini göstermektedir. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu uyarınca başdenetçi veya denetçiler hakkında ceza soruşturması ve kovuşturması usulü düzenlenmiş ve başdenetçi ve denetçilerin görevleri sebebiyle bir suç işledikleri öne sürüldüğü takdirde haklarında ceza soruşturması ve kovuşturması yapılabilmesi TBMM Başkanının iznine bağlanmıştır. İzin verilmesi veya verilmemesine ilişkin karara karşı itiraz mercii, Danıştay'ın ilgili dairesidir (m. 31).

⁵⁹ İlgili düzenlemeye göre "komisyon, başdenetçi seçiminde başvuruda bulunan aday adayları arasından üç aday, başvuru süresinin bittiği tarihten itibaren on beş gün içinde belirleyerek Genel Kurul'a sunulmak üzere Başkanlığa bildirir" (m. 11/3).

idari fonksiyon içinde değerlendirilmesi gerektiği de savunulmaktadır.⁶⁰ Bu çerçevede TBMM Genel Kurulu, Anayasa Mahkemesine,⁶¹ Kişisel Verileri Koruma Kuruluna,⁶² Hâkimler ve Savcılar Kuruluna⁶³ üye seçmekte, milletvekillerine disiplin cezası⁶⁴ verebilmektedir.

III. Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari İşlemleri

A. Temel dayanak

TBMM Başkanlığı'nın düzenleyici işlem yapma yetkisinin temel dayanağı 1982 Anayasası'dır. Anayasa'nın "İçtüzük siyasi parti grupları ve kolluk işleri" başlığını taşıyan 95. maddesinin üçüncü fıkrasına göre "*Türkiye Büyük Millet Meclisinin bütün bina, tesis, eklenti ve arazisinde kolluk ve yönetim hizmetleri Meclis Başkanlığı eliyle düzenlenir ve yürütülür. Emniyet ve diğer kolluk hizmetleri için yeteri kadar kuvvet ilgili makamlarca Meclis Başkanlığı'na tahsis edilir*". Bu hüküm ile Meclis Başkanlığı'na düzenleme yetkisi verilmektedir. Özellikle "yönetim hizmetleri" ifadesi ile düzenleyici işlemlerin kapsamının geniş tutulduğunu ifade etmek gerekir. Kolluk tedbirleri, İçtüzük ile dar anlamda güvenlik olarak anlaşılmış ve somutlaştırılmıştır (m. 164). Ancak kolluk hizmetleri kolluk kavramına verilen geniş anlam gereğince çok boyutlu ve kapsamlı olabilecektir. Çünkü kolluk, kamu düzeninin unsurlarının korunması ve sağlanması bakımından kapsayıcı bir kavram niteliğindedir. Ayrıca Anayasal düzenlemede geçen "yürütülür" ifadesi düzenleme gereği farklı birimler eliyle bireysel işlem yapma yetkisini de doğurur. Çünkü düzenleme ve yürütme yetkisi genel kuralların somut/bireysel işlem haline gelmesini de gerektirmektedir.

1982 Anayasası'nın 124. maddesine göre "Cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren kanunların ve Cumhurbaşkanlığı kararnamelerinin uygulanmasını sağlamak üzere ve bunlara aykırı olmamak şartıyla, yönetmelikler çıkarabilirler". TBMM'nin devlet kamu tüzel kişiliği haricinde ayrı bir kamu tüzel kişiliği bulunmamaktadır. Ancak icrai karar alma yetkisine sahip olan her makam gibi TBMM'nin de düzenleyici işlem, özellikle yönetmelik çıkarma yetkisi bulunmaktadır.⁶⁵ Mülga 2919 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu ile Başkanlığa somut olarak birçok madde ile yönetmelik çıkarma yetkisi verilmiştir.⁶⁶ Bu dönemde Danıştay Başkanlığın yönetmelik çıkarma yetkisi olduğu yönünde karar vermiştir.⁶⁷ 6253 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanunu ile de Başkanlığa Yönetmelik çıkarma yetkisi verilmiştir.

⁶⁰ Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)* (İstanbul: Beta Yayınevi, 2009), 405-406.

⁶¹ 1982 Anayasası'na göre TBMM Anayasa Mahkemesi'nin üç üyesini seçmektedir: "Türkiye Büyük Millet Meclisi; iki üyeyi Sayıştay Genel Kurulu'nun kendi Başkan ve üyeleri arasından, her boş yer için gösterecekleri üçer aday içinden, bir üyeyi ise baro başkanlarının serbest avukatlar arasından gösterecekleri üç aday içinden yapacağı gizli oylamayla seçer" (m. 146).

⁶² 6698 sayılı Kişisel Verilerin Korunması Kanunu'na göre Kişisel Verileri Koruma Kurulu, dokuz üyeden oluşur. Kurulun beş üyesi Türkiye Büyük Millet Meclisi, dört üyesi Cumhurbaşkanı tarafından seçilir (m. 21/2). Üyeler Kanun'da düzenlenen usul çerçevesinde (m. 21/5) Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul tarafından seçilir.

⁶³ 6087 sayılı Hâkimler ve Savcılar Kurulu Kanunu'na göre Hâkimler ve Savcılar Kurulu on üç üyeden oluşur. Kurul; Bakan, Adalet Bakanlığı ilgili bakan yardımcısı ile Cumhurbaşkanınca seçilen dört ve Türkiye Büyük Millet Meclisince seçilen yedi üyeden oluşur (m. 3). Üyeler Kanun'da belirtilen usul dairesince Genel Kurul tarafından seçilir (m. 21).

⁶⁴ Meclis içinde düzeni tesis etmek maksadıyla milletvekillerine İçtüzük ile disiplin cezaları öngörülmüştür. İçtüzük'e göre üç tür disiplin cezası vardır: "uyarma", "kınama" ve "meclisten geçici çıkarma". Bu cezalar maddi anlamda idari işlem olarak kabul edilse de Genel Kurul işlemleri için belirttiğimiz hususlar göz önüne alınarak, maddi kriterin esas alınarak idari yargı denetimine tâbi tutulmaları mümkün değildir. Bkz. Çapar, "İdare Hukuku Boyutuyla Milletvekillerine Verilen Disiplin Cezaları", 191 vd.; Şeref İba, "Türk Parlamento Hukukunda Milletvekillerinin Kural-Dışı Tutum ve Davranışları ve Disiplin Cezası Uygulamaları", *AÜSBF Dergisi* 57/1 (Ocak 2002), 35-53.

⁶⁵ Gözler, *İdare Hukuku*, C. 1, 1251.

⁶⁶ Örneğin 4.madde ile personele ilişkin şart ve esasların yönetmelik ile hüküm altına alınabileceği düzenlenirken 16. madde ile genel bir yönetmelik çıkarma yetkisi düzenlenmiştir: "Emniyet ve diğer kolluk hizmetleri için tahsis edilen kuvvetlerin Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı tarafından kullanılma ve idame esaslarına ilişkin hususlar Genelkurmay Başkanlığı ve İçişleri Bakanlığının görüşleri alınarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığınca hazırlanacak yönetmelikle düzenlenir" (m.16).

⁶⁷ Danıştay, K.1996/929.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatını İlgilendiren Düzenleyici İşlem Taslaklarının Hazırlanmasına ve Onaya Sunulmasına İlişkin Yönerge ile ‘Düzenleyici işlem’, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatını ilgilendiren yönetmelikler ile TBMM Başkanlık Makamı’nca bu Yönerge kapsamında taslaklarının hazırlanması uygun görülen diğer idari düzenlemeler” olarak tanımlanmaktadır (m. 2). Hüküm ile düzenleyici işlemler sadece yönetmeliklerden ibaret görülmemekte ve diğer düzenleyici işlemler de kapsam içerisinde değerlendirilmektedir. Bu tanıma göre başkanlık haricindeki diğer makamların düzenleyici işlemlerinin hazırlanması ancak Başkanlığın uygun görmesine bağlıdır.

B. Türkiye büyük millet meclisi başkanlığı işlemleri

Bu başlık altında TBMM Başkanlığı’nın 6253 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanunu’ndan, İçtüzük’ten ve diğer düzenlemelerden kaynaklı düzenleyici ve bireysel işlemlerinden bahsedilecektir. Öncelikle 6253 sayılı Kanun ile Başkanlığa birçok yetki verilmiş ve Başkanlığın düzenleyici işlem yapma yetkisi özel olarak düzenlenmiştir. Kanun’un 27. maddesine göre “ (...) TBMM Başkanlığı; İdari Teşkilatın görev, yetki ve sorumluluk alanına giren ve önceden kanunla düzenlenmiş konularda idari düzenlemeler yapabilir. Bu madde uyarınca çıkarılacak yönetmeliklerden Başkanlık Divanınca uygun görülenler Resmî Gazetede veya uygun araçlarla yayımlanır”.⁶⁸

Düzenleyici işlem yapma yetkisi bazen “usul ve esaslar belirlenir/düzenlenir” şeklinde bazen de somut yönetmelik vurgusu ile verilebilir. Örneğin usul ve esasları belirleme yetkisi şeklinde Başkanlığa düzenleyici işlem yapma yetkisi, Kanun’un 29. maddesinin 10. fıkrası ile verilmektedir. İlgili düzenlemeye göre “İdari Teşkilat personeli TBMM Başkanlığınca uluslararası kuruluşlarda görevlendirilebilir. Bu şekilde görevlendirilenlerin; niteliği, (...) ile görevlendirme usul ve esasları TBMM Başkanlığınca belirlenir”. Bir diğer örnek ise maddenin 13. fıkrasında yer almaktadır. Düzenlemeye göre emekli olan kişilerin tekrar görevlendirilmesine ilişkin usul ve esaslar TBMM Başkanı⁶⁹ tarafından belirlenir (m. 29/13)⁷⁰.

TBMM Başkanı’nın işlemlerinin önemli kısmı bireysel işlemleri teşkil etmektedir⁷¹. Bireysel işlemlerin önemli bir kısmı ise atama işlemleridir. Bu işlemlerin idari işlem olma niteliği konusunda tartışma yoktur.⁷² TBMM Başkanı’nın bireysel işlemlerinin önemli bir kısmı ise icrai nitelikte değildir. Örneğin Başkan’ının idari teşkilat personelini görevlendirmesi işlemleri icrai olmayan işlemlere örnek olarak verilebilir (m. 29/9).

Bireysel işlemlere başka bir örnek vermek gerekirse Kanun’un 31.maddesi ve bu maddeye göre çıkarılan “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Yasama Uzmanlığı Yönetmeliği” uyarınca yasama

⁶⁸ Bu madde uyarınca somut düzenleyici işlemlere ise “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Personelinin Uluslararası Kuruluşlarda Görevlendirilmesi Hakkında Yönetmelik” ve “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Sosyal Tesisler İşletme Yönetmeliği”, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Kreş, Gündüz Bakımevi ve Anaokulu Yönetmeliği”, “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Haberleşme Yönetmeliği”, “Milletvekilleri İle Yasama Organı Eski Üyelerine Rozet Verilmesine Dair Yönetmelik” örnek olarak verilebilir. Detaylı liste için bkz. <https://www.tbmm.gov.tr/kurumsal-yonetmelikler>, 24.05.2024.

⁶⁹ 1961 Anayasası döneminde de TBMM Başkanlık divanının birçok konuya ilişkin düzenleyici işlemleri bulunmaktaydı. Bkz. Teziç, *Parlamento Hukuku*, 47.

⁷⁰ Yine sözleşmeli personelin ücretlerine ilişkin düzenleme yapma yetkisi (m. 30/1), güvenlik hizmetlerine ilişkin düzenleme yetkisi (m. 40) Meclis Başkanlığı’na verilmiştir. Kanun’da genel bir yönetmelik çıkarma yetkisinin yanı sıra konu özelinde de yönetmelik çıkarma yetkisi verilmektedir. Örneğin Kanun’da yasama uzman yardımcılarının mesleğe alınmasına ilişkin hususların yönetmelik ile düzenleneceği vurgulanmıştır (m. 31/4). TBMM ilişkin birçok konu yönetmelikler ile düzenlenmiştir. Kanun ile usul ve esasların düzenlenmesi gerektiği konularda da yönetmelik çıkarılması hatta yönetmelik haricinde esas vb. adlar altında da düzenleyici işlem yapılması mümkündür. Yönetmeliklerin Anayasa ile zikredilen bir düzenleyici işlem olması nedeniyle öncelikle uygulanması gerektiği gibi esas ve yönerge gibi normların da yönetmeliklere uygun olması gerekmektedir.

⁷¹ Örneğin 6253 sayılı Kanun’a göre “Genel Sekreter, Genel Sekreter Yardımcıları, TBMM Başkan baş müşavirleri, TBMM Başkan müşavirleri ve Özel Kalem Müdürü doğrudan, diğer personel ise Genel Sekreter’in teklifi üzerine TBMM Başkanı tarafından atanır (m. 29). TBMM Başkanı, atama yetkisini Genel Sekreter’e devredebilir (m. 29/1).

⁷² Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, 98.

uzman yardımcılığına atama işlemi Başkanlığın bireysel işlemleri arasında yer almaktadır⁷³. Bireysel idari işlemler bakımından özellikle disiplin cezalarını zikretmek gerekir. TBMM Başkanı “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Disiplin Yönetmeliği” uyarınca TBMM Başkanı, İdari Teşkilatta görevli tüm personelin en üst disiplin amiridir (m. 11). Disiplin amirleri Yönetmelik gereği uyarma, kınama ve aylıktan kesme cezası vermeye, özel kanunların disiplin işleriyle ilgili olarak verdiği yetkileri kullanmaya yetkilidirler (m. 12).⁷⁴

1961 Anayasası döneminde de TBMM Başkanlığı’nın özellikle meclis kamu personeline ilişkin idari işlemleri söz konusu olmaktadır. Örneğin Danıştay kararına da konu olan bir olayda Cumhuriyet Senatosu Genel Sekreteri olan kişinin Meclis Başkanı tarafından emekliye sevk edilmesi, idari işlem olarak kabul edilerek idari işlemin unsurları açısından yargısal denetime tâbi kılınmıştır. Bir başka kararında ise ödeneklerin verilmemesi işlemi bireysel işlem olarak kabul edilmiş ve idari yargı denetimine tâbi kılınmıştır.⁷⁵

İçtüzük gereği de Meclis Başkanlığı’nın düzenleyici işlem yapması mümkündür.⁷⁶ TBMM İçtüzüğü ile Başkanının görevleri sayılmıştır. Bu görevler daha çok TBMM’nin faaliyetleri bağlamında denetleme, tedbir alma, uygulama niteliğindedir. Ancak bu görevlerin yürütülmesi bağlamında Başkanlığın kural koyucu işlemler ihdas etmesi mümkündür. Bu durumda söz konusu işlemler de düzenleyici işlemlerin hukuki rejimine uygun olmalıdır. Örneğin İçtüzük m. 14 ile Başkan’ın görevlerinden birisi de “Başkanlık Divanı bünyesinde oluşturulacak ‘Türkiye Büyük Millet Meclisi Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu’ aracılığıyla Meclisi ve çalışmalarını yurt içinde ve yurt dışında tanıtıcı tedbirler almak ve yayın yapmak”tır.⁷⁷ Bu görevin ifasında yönelik tedbirlerin içeriğine ilişkin düzenleyici işlemlerin yapılması mümkündür. İçtüzük uyarınca Başkan’ın görevleri arasında “Türkiye Büyük Millet Meclisinin idari ve malî işleri ile kolluk işlerini yürütmek ve denetlemek” sayılmıştır (m. 14/8). Bu görevler bağlamında ve idarenin takdir yetkisini somutlaştıracak şekilde diğer konulara ilişkin Başkanlık tarafından düzenleyici işlemler yapılması mümkündür. Bunun yanında “yürütme ve denetleme” görevi gereği bireysel işlemler ile somutlaşabilir.

İçtüzüğün 164. maddesine göre “kolluk tedbirleri” almak Başkan’ın görevidir: “Başkan, Türkiye Büyük Millet Meclisine ait bina, bahçe ve arsaların iç ve dış güvenliğiyle ilgili tertip ve tedbirleri almakla yükümlüdür”. Bu çerçevede Başkanlık düzenleyici kolluk düzenleyici işlemleri yapmakla yükümlüdür. Yine İçtüzük gereği ziyaretçilerin ziyaret usullerinin belirlemek Başkanlıkça yönetmelik ile düzenlenir (m. 166). Bu hüküm ile Başkanlığa yönetmelik çıkarma yetkisi tanınmıştır.

⁷³ Ayrıca belirtmek gerekir ki bunların haricinde de düzenleyici işlemlere dayanarak pek çok bireysel işlemler olabilecektir. Örneğin “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Personelinin Uluslararası Kuruluşlarda Görevlendirilmesi Hakkında Yönetmelik” uyarınca uluslararası kuruluşlara personel görevlendirilmesine ilişkin işlemleri bu kapsamdadır (m. 8).

⁷⁴ Mülga 2919 sayılı Kanun döneminde de Başkanlığın birçok işlemi bireysel idari işlem olarak kabul edilmiş ve idari yargı denetimine tâbi tutulmuştur. Örneğin TBMM Baştabipliği’nde biyolog olarak görev yapan davacı tarafından -5283 sayılı Kanun uyarınca standardı aşan personel olarak belirlenerek Sağlık Bakanlığı’na bağlı Ankara Atatürk Eğitim ve Araştırma Hastanesi’ne sağlık teknisyeni olarak atanmasına ilişkin- işlemin iptali ve bu işlem nedeniyle yoksun kaldığı parasal haklarının ödenmesine hükmedilmesi istemiyle açılan dava idari yargı organı tarafından denetlenmiştir. Danıştay 5. Dairesi, K. 2009/3946 (22 Haziran 2009).

⁷⁵ Danıştay 5. Dairesi, K.1978/4239 (27 Aralık 1978) Aktaran, Yücel, Hukuki İşlemler, 10. Ancak 1961 Anayasası döneminde organik ölçütün çok katı bir şekilde uygulandığı Danıştay kararları da mevcuttur. Örneğin Danıştay verdiği bir kararında “mahiyetleri itibariyle idari olmakla birlikte sadır oldukları makamların da idare camiasına dahil icra makamlarından bulunması muktazi olup davaya konu teşkil eden fiilin yasama kuvvetine dahil bir uzuvdan sadır olması itibariyle” TBMM’de memur olarak çalışan kişinin görevine son verilmesine ilişkin iptal ve uğradığı zararın tazmini için açtığı davayı reddetmiştir. Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu (DDD GK), K. 1947/46 (16 Haziran 1947). Aslında kararda maddi ölçüte göre idari işlem vasfı kabul edilmekte ancak organik ölçüt öncelikle esas alınmaktadır. 1961 Anayasası döneminde verilen bir başka kararda ise Millet Meclisi Başkanı’nın Cumhuriyet Senatosu Genel Sekreterini emekliye sevk ve buna dayalı olarak aylık ve istihkaklarının ödenmemesine ilişkin işlemi idari işlem olarak değerlendirilmiş ve iptal edilmiştir (DDD GK, K. 1968/271(06 Mart 1968)).

⁷⁶ Bkz. Fahri Bakırcı, *TBMM’nin Çalışma Yöntemi* (Ankara: İmge Kitabevi, 2000), 263-264.

⁷⁷ Örnek olarak bu çerçevede çıkarılan bir düzenleyici işlem olarak “Türkiye Büyük Millet Meclisi Kültür, Sanat ve Yayın Kurulunun Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik” verilebilir.

TBMM Başkanı aynı zamanda hiyerarşik amirdir. Bu nedenle Başkan'ın bazı bireysel işlemleri de hiyerarşik yetkinin kullanımından kaynaklanmaktadır. Örneğin İçtüzük çerçevesinde Başkan kolluk tedbirleri almakla yükümlüdür. Bu çerçevede güvenlik için tahsis edilen kuvvet, Başkan'ın hiyerarşisine tâbidir. Bu ilişkinin bir sonucu olarak Başkan hiyerarşik yetkiden kaynaklanan bireysel işlemler yapabilir. Yine İçtüzük gereği basın mensuplarına Başkanlıkça giriş kartı verilir. İlgili düzenlemeye göre basın kartlarının verilmesine ilişkin esaslar Başkanlık Divanı'nca kararlaştırılır, kart ise Başkanlık tarafından verilir (m. 168).

İçtüzük gereği "Türkiye Büyük Millet Meclisi Bütçesinin sadece Türkiye Büyük Millet Meclisi hizmetlerine dair maddelerinden yapılacak harcamalarla ilgili verile emirleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı tarafından imzalanır" (m.176/2). Bu hüküm çerçevesince harcamalara ilişkin emir verilmesi, izin verilmesi; harcamalara ilişkin izin tesisi anlamına gelmektedir. Bu nedenle bu yetkiyi de Başkanının bireysel işlemleri arasında zikretmek gerekir. Kaldı ki maddenin devam fıkrası ile bu konudaki yetkinin kullanılmasına ilişkin imza devri düzenlenmektedir: "Hangi verile emirlerinin kendi yerine İdare Amirleri tarafından imzalanacağını, Başkan takdir eder" (m. 176/3). Bu da söz konusu işlemin idari işlem niteliğini teyit etmektedir.

İçtüzük ve 6253 sayılı Kanun haricinde, özel konulara ilişkin diğer düzenlemelerden de TBMM Başkanlığı'nın işlemleri kaynaklanabilir. Bu çerçevede 3620 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisinin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile de Başkanlığa bazı yetkiler verilmiştir. Kanun'da dış ilişkilerde TBMM'yi temsil edecek heyet üyelerinin seçim usulü düzenlenmiştir (m. 2). Düzenleme yer alan iki işlemi birbirinden ayırmak gerekir. Birinci işlem "heyet üyelerinin sayısını partilere göre belirlemek" iken ikinci işlem ise "TBMM'ye temsil edecek heyet üyelerini belirlemek"tir. Bu seçimler de ⁷⁸ dostluk gruplarına dair diğer yasama iradeleri⁷⁹ idari işlem niteliğinde değildir.

Yine Kanun uyarınca "dostluk grupları tüzükleri" dostluk grupları tarafından "parlamentolararası birlik için grup tüzüğü" ise Başkanlık Divanı tarafından hazırlanır. İki işlem de "yasama organının iç idaresine" ilişkin sonuç doğurmaması bakımından idari işlem niteliğinde değildir. Dostluk gruplarının kuruluşu ve Başkanlık olurlarına ilişkin somut bir uyuşmazlıkta dostluk grubu seçimlerinin hukuka aykırı yapıldığı iddiası üzerine TBMM Başkanlığı'nın Genel Kurul ve seçimlerin yasa ve grup tüzüğüne uygun yapıldığını bildirilmesine dair kararına karşı dava açılmıştır. Danıştay öncelikle organik ölçüde göre değerlendirme yapmıştır.⁸⁰ Yüksek Mahkeme Başkanlık kararını "yasama tasarrufu" olarak niteleyerek idari yargı

⁷⁸ Her bir siyasi parti grubuna düşen sayı, bunların, parti grupları toplam sayısı içindeki yüzde oranlarına göre Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı'nca tespit edilir. Bu karara karşı siyasi parti gruplarına, bildirimden itibaren üç gün içinde itiraz edebilme hakkı tanınmıştır. Bu itirazlara ise Başkanlık Divanı tarafından kesin olarak karara bağlama yetkisi verilmiştir (m. 2). Başkanlığın ve Başkanlık Divanı'nın işlemlerini bu aşamada yasama fonksiyonu niteliğine bürünmedikleri için idari işlem niteliğinde görmek gerekir. Heyet üyeliği adayları ise T.B.M. M. Başkanlığı'nca Genel Kurul'un bilgisine sunulmakla seçilmiş sayılırlar" (m. 2). Düzenleme gereği siyasi parti grupları tarafından aday gösterilir ve Meclis Başkanlığı aracılığıyla Genel Kurul bilgisine sunulmakla işlem tamamlanmış ve üyeler seçilmiş sayılmaktadır. Başkanlık iradesi sadece Genel Kurul'un bilgisine sunmakla sınırlı olduğu, Genel Kurul iradesinin de tespit edici bir irade olduğu için işlemin idari işlem kapsamında değerlendirmesi mümkün değildir.

⁷⁹ İlgili Kanun'un üçüncü maddesine göre "Siyasi parti gruplarının oranlarında değişiklik olması sonucunda bunların bir heyette sahip oldukları üyelik sayısı değişen oranlara uymuyorsa, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı bu durumu tespit eder" (m. 3/2). Başkanının işlemi durumu tespit etme niteliğindedir. Kurucu bir iradesi yoktur. Yeni üye de Genel Kurul'a sunulmakla seçileceği için idari işlem niteliğinde değildir. Kanun'un dördüncü maddesinde "Dostluk gruplarının dış temas heyetleri temsili olarak oluşturulur. Bu temaslar Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı'nın olurlarıyla ve mütekabiliyet esaslarına göre düzenlenir ve yürütülür" düzenlemesi yer almaktadır. Dostluk grupları ve parlamentolar arası birlik grupları Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nda alınacak karar üzerine kurulurlar. Bu nedenle alınan kararlar da yasama organının devleti temsil etme görevinin bir parçası olduğu için idari işlem niteliğinde değildir.

⁸⁰ "İptal davalarında, bir idari makam tarafından tesis edilmiş olan, kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikte bir idari işlemin varlığının arandığı anlaşılmaktadır. İdari makam ve mercilerin, idari görevleriyle ilgili olarak tesis ettikleri tek taraflı, doğrudan uygulanabilir nitelikteki işlemleri idari işlem olarak tanımlanmaktadır" ... "Bir işlemin "idari işlem" olarak tanımlanabilmesi için, o işlemin idari bir makam tarafından tesis edilmiş olması gerektiği kabul edilmektedir. Kuvvetler ayrılığı ilkesini benimsemiş olan Anayasamızda, TBMM'nin görev ve yetkileri "Yasama" bölümünde düzenlenmiştir. Bu haliyle gerek TBMM Genel Kurulunca kabul edilerek oluşturulan Türkiye-ABD Parlamentolararası Dostluk Grubu'nun ve Grubun organlarının, gerekse bu organlarca tesis edilen işlemlerin iptali istemiyle başvuru TBMM Başkanlığının Anayasa sistemimiz içinde "idari makam" olarak düşünülmesi mümkün bulunmamaktadır. Dolayısıyla TBMM Başkanlığınca, Türkiye-ABD Parlamentolar arası Dostluk Grubu Yönetim Kurulu

denetimine tâbi tutulamayacağına karar vermiştir. Başkanlığın bu kararı “siyasal temsil işlevi”nden⁸¹ kaynaklandığı için yerindedir. Genel Kurul harici yasama organı işlemlerinin iyi irdelenmesi, maddi ölçüte göre değerlendirilmesi gerekmektedir. Bu nedenle söz konusu işlemin siyasi sonuçları göz ardı edilemese de idari işlem olarak kabul edilmeli usul ve esas açısından incelenmeli ancak TBMM Başkanlığının takdir yetkisi ise geniş yorumlanmalıdır.

Danıştay kararına konu olan bir diğer ilginç uyuşmazlıkta ise dava, davacının TBMM Başkanlığına verilen bir soru önergesinin cevaplanması nedeniyle TBMM tutanaklarına geçen kendisi hakkındaki beyanların TBMM’nin internet sitesinden kaldırılması istemeyle yaptığı başvurunun reddine ilişkin Türkiye Büyük Millet Meclis Başkanlığı işleminin iptal istemeyle açılmıştır. İlk derece mahkemesi söz konusu işlemin idari işlem olmadığı gerekçesiyle davanın incelenmeksizin reddine karar vermiştir⁸². Danıştay ise çok haklı olarak söz konusu ret işlemini Dava konusu TBMM Başkanlığı’nın “idare” fonksiyonuna ilişkin işlem davacının hukukunu etkileyen bir hukuk tasarruf olup, bu haliyle de iptal davasına konu olabilecek işlemlerdendir” gerekçesiyle söz konusu idare mahkemesi kararının bozulmasına karar vermiştir.⁸³ Bu çerçevede ifade etmek gerekir ki yasama veya idari fonksiyona dâhil işlemlerin tespitinde ölçütlere göre değerlendirme yapılırken bir nitelemenin olumlu özelliklerinin yanı sıra olumsuz özellikleri de dikkate alınmalıdır. Bir işlemin idari işlem niteliğinin belirlenmesinde “yasama işlem olmadığı” belirlenmesi de destekleyici ve tespit edici niteliktedir.

Danıştay kararına konu olan bir diğer uyuşmazlıkta ise TBMM’nin hâlen üyesi olan milletvekillerine 15.07.2007 tarihinde üç aylık dönem için peşin olarak ödenek ve yolluk ödenmesine ilişkin işlemin iptal istemeyle dava açılmıştır.⁸⁴ Danıştay bu kararı ile milletvekillilerine verilen ödenek ve yolluk ödenmesine ilişkin işlemleri idari işlem olarak kabul etmiştir. Hatta davanın serbest çalışan bir avukat tarafından açılması nedeniyle menfaat ihlali koşulunu irdelemiş ve menfaat ihlali koşulunun katı uygulanmasının işlemin yargı denetiminden kaçınmasına neden olmaması gerektiği yönünde karar vermiştir.⁸⁵

Başkanlık idari işlemleri İçtüzük veya 6253 sayılı Kanun’a dayalı olarak çıkarılan düzenleyici işlemlerden kaynaklı da olabilir. Bu çerçevede TBMM Merkez Teşkilatına ait Yönetmelikler ile de yasallık ilkesine uygun olarak Başkanlığa bazı görev ve yetkiler verilebilir. Örneğin Türkiye Büyük Millet Meclisi Onur Ödülü Yönetmeliği uyarınca onur ödülü TBMM Başkanı tarafından verilir (m. 7). Ayrıca çok farklı kanuni düzenlemeler kaynaklı da Başkanlık ve diğer TBMM idari birimlerine idari işlem yetkisi verilmiş olabilir. Örneğin 4207 sayılı Tütün Ürünlerinin Zararlarının Önlenmesi ve Kontrolü Hakkında Kanun’a dayanılarak hazırlanan Türkiye Büyük Millet Meclisinde Tütün Ürünlerinin Kullanılması ve Zararlarının Önlenmesine İlişkin Yönetmelik uyarınca Yönetmelik’te düzenlenen yasaklara aykırı

le Denetleme Kurulu üyelikler ve başkanlığı seçimler hakkında tesis edilen işleme karşı açılan bu davada, dava konusu işlem TBMM Başkanlığının bir tasarrufu olduğundan, yasama tasarrufu niteliğine bürünmekte ve bu konudaki davaların dar yargı yerlerinin denetimine tabi tutulmasına olanak bulunmamaktadır. Danıştay 10. Dairesi, K. 2007/5137 (13 Kasım 2007).

⁸¹ Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması*, 31.

⁸² “... “davacının, TBMM Başkanlığı’na verilen bir soru önergesinin cevaplanması sırasında TBMM tutanaklarına geçen kendisi hakkındaki beyanların TBMM’nin internet sitesinden kaldırılması istemeyle yaptığı başvurunun reddine ilişkin Türkiye Büyük Millet Meclis Başkanlığı işleminin, bir idar işlem niteliği taşımadığı, bu haliyle de ortada iptal davasına konu olabilecek kesin ve yürütülmesi gerekli bir işlem olmadığı ...” Danıştay, K. 2010/6186.

⁸³ Danıştay, K. 2010/6186.

⁸⁴ Danıştay 11. Dairesi, K. 2007/7002(25 Eylül 2007)

⁸⁵ “... Buna göre, Danıştay’ın yerleşik içtihatları uyarınca, iptal davalarında dava konusu edilen İdari işlemler le davacılar arasında meşru, kişisel ve güncel bir menfaat ilgisi bulunması gerekmektedir birlikte, sübjektif ehliyet sorunu nedeniyle br kısım işlemlerin hukuk denetim dışında kalma olasılığının bulunduğu durumlarda, menfaat ihlalinin dar işlemlerin hukuka uygunluğunun iptal davası yoluyla denetlenmesini engellemeyecek biçimde yorumlanması zorunludur. Danıştay, K. 2007/7002. Bir diğer kararı ile Danıştay TBMM’de lise mezunu memur olarak görev yapmakta iken açık öğretim fakültesi iktisat bölümü 4. sınıf öğrencisi olduğu ve ilk iki sınıfın derslerin tamamını başardığına dair fakültenin merkez yöneticiliğinden aldığı yazı üzerine, 657 sayılı Yasanın 36/12-d maddesi uyarınca intibakı yapılan davacının aynı fakültenin 4 yıllık lisans öğreniminin tamamlaması üzerine anılan hüküm uyarınca intibakının yenden yapılması için yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlemin ve dayanağı olan Maliye ve Gümrük Bakanlığın 105 seri numaralı Devlet Memurları Genel Tebliği’nin iptal istemeyle açılan davada işlemi iptal etmiştir (Danıştay 5. Dairesi, K. 1990/362(28 Şubat 1990)).

hareket edenlere 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'nun 39. maddesinde öngörülen idarî para cezası verilir.⁸⁶ Yasaklara uymayan personele TBMM Disiplin Kurulları ve Disiplin Amirleri Yönetmeliği hükümlerine göre ceza verilir. Bu yönetmeliğe göre de disiplin amirleri TBMM Başkanı, Genel Sekreteri ve Genel Sekreter Yardımcıları'dır(m. 11).

Diğer yandan TBMM birçok konuda sözleşmeye taraf olabilir ve sözleşmesel ilişkilerden kaynaklı olarak irade açıklamalarında bulunabilir. Bu sözleşmeler mevzuat uyarınca idari sözleşmeler olabileceği gibi özel hukuk sözleşmeleri de olabilir. Özellikle TBMM'nin ihtiyaç duyduğu mal ve hizmet alımları, yapım işleri, kiralama, satış gibi konulara kamu ihale mevzuatı çerçevesinde özel hukuk sözleşmesi akdedebilir. Özellikle sözleşme öncesi icrai nitelikteki ön işlemler/hazırlık işlemleri sözleşmeden ayrılabilir idari işlem niteliğindedir ve idari yargı denetimine tâbidir.⁸⁷

TBMM iç idaresinin gereklerini yerine getirmek maksadıyla sözleşmeli kamu görevlileri istihdam edilebilir. Kamu görevlisi istihdamı ile idari sözleşmelerin temel başka bir tipi olan idari hizmet sözleşmeleri uygulama alanı bulmaktadır. Bu hususta temel dayanak 6253 sayılı Kanun'dur (m. 29, 30). İdari hizmet sözleşmeleri çerçevesinde sözleşmenin feshedilmesi veya yeniden imzalanmaması hallerinde ilgili kişilerin idari işlem niteliğindeki işlemlere karşı dava açma hakkı bulunmaktadır. Ayrıca sözleşmeli kamu görevlilerinin özlük haklarına ilişkin işlemler söz konusu olabilir ve bu işlemlere karşı yargısal denetim mümkündür.⁸⁸ Danıştay kararına konu olan bir uyuşmazlıkta TBMM'de doktor olarak görev yapan davacının, sözleşmesi yenilenmeyerek 31.12.1996 tarihinde görevine son verilmesine ilişkin işlem" yargı denetimine tâbi tutulmuştur.⁸⁹

IV. Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne Bağlı Diğer Birim İşlemleri

A. Genel sekreter ve genel sekreter yardımcısı işlemleri

Genel Sekreter, idari teşkilatın üst yöneticisi olup idari teşkilatın görevlerinin yürütülmesinden TBMM Başkanı'na karşı sorumludur (m. 5/1). Kanun'un bu düzenlemesinden anlaşacağı üzere Genel Sekreter teşkilatın en üst yönetici olarak hiyerarşik amir niteliğindedir. Birçok alt idari birim doğrudan Genel Sekreter'e ve Genel Sekreter Yardımcısı'na bağlanmıştır. Bu nedenle kendisine bağlı birimler üzerinde hiyerarşik yetkileri kullanabilir ve bu yetkiden doğan işlemler yapabilir. Bu işlemler ise tipik idari işlemlerdir. Görevlerin yürütülmesinden dolayı TBMM Başkanı'na karşı sorumlu tutulması da bu hususu destekler niteliktedir. Maddenin ikinci fıkrasına göre ise "Genel Sekreter, İdari Teşkilatın görevlerini mevzuata, İdari Teşkilatın amaç ve politikaları ile stratejik planına uygun olarak düzenler, yürütür ve hizmet birimleri arasında eş güdümü sağlar". Bu fıkra sekretere teşkilatın görev ve yetkilerini düzenleme yetkisi, yani üst normlara uygun düzenleyici işlem yapma yetkisi vermektedir. Sekreter farklı adlar altında düzenleyici işlem yapabilir. Ayrıca hizmet birimleri arasında eş güdümü sağlama görevi bu alana ilişkin düzenleyici işlem yapma yetkisini de barındırır.

6253 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanunu ile Genel Sekreter'e bazı hususlara ilişkin olarak düzenleyici işlem yapma yetkisi verilmektedir. Örneğin Kanun uyarınca İdari Teşkilatın kamu kurum ve kuruluşları ile yapacağı yazışmaların usul ve esasları Genel Sekreter tarafından belirlenir (m. 25/4). Bir başka örnekte ise Türkiye Büyük Millet Meclisi Televizyonu Yönetmeliği uyarınca TBMM Genel Sekreteri TBMM TV yayın danışma kurulu faaliyetlerinin

⁸⁶ "Kamu hizmet binalarının kapalı alanlarında tütün mamulü tüketen kişiye, ilgili idarî birim amirinin yetkili kıldığı kamu görevlileri tarafından elli Türk Lirası idarî para cezası verilir" (Kabahatler Kanunu, m.39).

⁸⁷ Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, 99.

⁸⁸ Ayrıca belirtmek gerekir ki yasama organı özel hukuk sözleşmesinin tarafı olabilir ve özel hukuka tâbi işlemler de yapabilir. Bu sözleşmeler açısından da sözleşmeden ayrılabilir işlemler idari yargı denetimine tâbidir. Örneğin Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik uyarınca sürekli işçi statüsünde personel alımı yapılabilir.

⁸⁹ Danıştay, K. 1999/651.

yürütülmesine ilişkin gerekli idari tedbirleri alma görevine sahiptir. Bu kapsamda genel sekreterlik düzenleyici işlemler yapabilir.

Genel Sekreterlik veya yardımcıları tarafından yapılabilecek düzenleyici veya bireysel işlemler diğer kanunlardan da doğabilir. Örneğin 2946 sayılı Kamu Konutları Kanunu ve 6253 sayılı Kanunu'na dayalı olarak çıkarılan Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Konut Yönetmeliği gereğince konut tahsis işlemleri tipik bireysel idari işlemler niteliğindedir. Bir Danıştay kararında da söz konusu Yönetmeliğe dayalı olan Genel Sekreterliğin konutun tahliyesi işlemi idari yargı mercilerince denetlenmiştir. Söz konusu kararda Genel Sekreterlik işlemi hukuka uygun bulunmuş ve bu gerekçeyle idare mahkemesi kararı temyizden bozulmuştur.⁹⁰

Genel Sekreterlik işlemleri bireysel sonuç doğuracak şekilde çok çeşitli olabilir. Örneğin yasama organı eski üyesi olan davacının, tedavisinde kullanılmak üzere yurtdışından getirtilen ilaç bedelinin ödenmesine dair Genel Sekreterlik işlemi idari yargı merciince incelenmiştir.⁹¹ İlgili kararda organik ve maddi ölçütlere göre işlemin idari işlem niteliğini ve idari yargının görevine girip girmeyeceğini değerlendirmeye bile gerek görülmemiştir.

B. Başkanlık divanı işlemleri

Başkanlık Divanı⁹² siyasi partilerin meclisteki temsil organlarına göre oluşturulan idari bir organdır.⁹³ Meclis Başkanlık Divanı işlemleri organik kritere göre yasama işlemidir.⁹⁴ Ancak salt organik kritere göre değerlendirme yapmak yetersiz kalacak ve Başkanlık Divanı'nın kural işlemlerinin niteliğinin belirlenmesi mümkün olmayacaktır.⁹⁵ Danıştay ise farklı zamanlarda farklı eğilimleri benimsemiştir. Önceleri organik kriteri tercih ederek görevsizlik kararı verirken daha sonra ise maddi kriter çerçevesinde idari işlem olarak kabul etme eğiliminde olmuştur.⁹⁶ Ancak Meclis Başkanlık Divanı işlemleri arasında da maddi ölçüte göre idari işlem kategorisinde yer alan işlemler bulunmaktadır. Bu nedenle Başkanlık Divanı işlemlerini şekli kriterin yanı sıra maddi kriteri de dikkate alarak değerlendirmek gerekmektedir.

6253 sayılı Kanun ile Başkanlık Divanı'na birçok yetki verilmiştir. Başkanlık Divanı'nın düzenleyici işlem yapma yetkisi özel bir madde belirlenmiştir. Kanun'un 27. maddesine göre "Başkanlık Divanı (...); İdari Teşkilatın görev, yetki ve sorumluluk alanına giren ve önceden kanunla düzenlenmiş konularda idari düzenlemeler yapabilir. Bu madde uyarınca çıkarılacak yönetmeliklerden Başkanlık Divanı'nca uygun görülenler Resmî Gazetede veya uygun araçlarla yayımlanır" (m. 27). Bu maddeye dayalı olarak çıkarılan yönetmeliklere örnek olarak "Türkiye Büyük Millet Meclisi Kültür, Sanat ve Yayın Kurulunun Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik⁹⁷ verilebilir.⁹⁸ Önceden kanunla düzenleme şartı getirilmiş olmasına rağmen, kanuna aykırı olmayacak şekilde düzenlemeler de yapılabilir. Maddede "bu madde uyarınca çıkarılacak yönetmelikler" ifadesi geçse de Başkanlık Divanı'na genel bir düzenleme yetkisi verilmiştir. Bu nedenle yönetmelik haricinde de düzenleyici işlemlerin yapılması mümkündür.

⁹⁰ Danıştay, 11. Dairesi, K. 2016/4432(22 Kasım 2016).

⁹¹ Danıştay K. 2006/781.

⁹² "Türkiye Büyük Millet Meclisinin Başkanlık Divanı, Meclis üyeleri arasından seçilen Meclis Başkanı, Başkanvekilleri, Katip üyeler ve İdare Amirlerinden oluşur" (1982 Anayasası, m.94/I).

⁹³ Bkz. Hamit Eşen, "Parlamento Hukuku Açısından Başkanlık Divanı'nın Konumu, Görevleri ve Yetkileri", *Yasama Dergisi* 4 (Ocak 2007), 6.

⁹⁴ Teziç, *Parlamento Hukuku*, 47; Yücel, "Hukuki İşlemler", 5.

⁹⁵ Yücel, "Hukuki İşlemler", 5.

⁹⁶ Teziç, *Parlamento Hukuku*, 48.

⁹⁷ Diğer örnekler için bkz. "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Proje Hazırlama, Geliştirme ve Uygulama Yönetmeliği", Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik", "Türkiye Büyük Millet Meclisinde Basın Ve Yayın Mensuplarının Çalışmaları Hakkında Yönetmelik"

⁹⁸ Düzenleyici işlemler birden fazla üst norma dayalı olarak da çıkarılabilir. Söz konusu Yönetmelik, TBMM İçtüzüğü'nün 14. maddesine ve 6253 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatı Kanununun 27. maddesine dayanılarak hazırlanmıştır.

Kanun'un 27. maddesinde yer alan önemli bir diğer husus ise (düzenlemeye dayalı olarak çıkarılacak) yönetmeliklerden Başkanlık Divanı tarafından uygun görüleceklerin resmî gazete veya uygun araçlar ile yayımlanacağı hükmüdür.⁹⁹ Resmî Gazete'de yayımlanacak yönetmelikler konusunda takdir yetkisi Başkanlık Divanı'na bırakılmıştır. 1982 Anayasası'na göre "Hangi yönetmeliklerin Resmî Gazetede yayımlanacağı kanunda belirtilir" (m. 124). Bu hususta da ancak 3011 sayılı Resmî Gazete 'de Yayımlanacak Olan Yönetmelikler Hakkında Kanun bulunmaktadır. Ayrıca Başkanlık Divanı'na bu hususta takdir yetkisinin verilmesi "kanunilik" şartını yerine getirdiği, özel hüküm olduğu iddia edilebilir. Ancak 6253 sayılı Kanun ile tam bir belirleme yapılmamakta ve belirsiz kalmaktadır. Bu nedenle kanunilik şartı yerine getirilmemektedir. Resmî Gazete yayımlanan yönetmeliklere baktığımızda ise diğerlerinden farklı ayırt edici bir özelliği tespit etmek de zor. Bu nedenle Başkanlık Divanı Yönetmelikleri açısından da 3011 sayılı Kanun'un uygulanması gerekmektedir. Yetkinin Başkanlık Divanı'nın takdirine bırakılması doğru değildir. Kaldı ki 3011 sayılı Kanun'a göre "Bu maddenin uygulanması bakımından hangi yönetmelik ve tebliğlerin Resmî Gazete'de yayımlanacağı ile ilgili oluşabilecek tereddütleri gidermeye Cumhurbaşkanlığı yetkilidir" (m. 1/2). Bu noktada hem Anayasa m. 124 hem de 3011 sayılı Kanun'un konusunun "Cumhurbaşkanlığı, bakanlıklar ve kamu tüzelkişilerinin yönetmelikleri" olduğu, yasama organı yönetmeliklerinin bu kapsamda olmadığı iddia edilebilir. Ancak çıkaran makamdan bağımsız olarak, Resmî Gazete yayımlanması hususunda yönetmeliklerin farklı rejime tâbi olması doğru değildir. Bu nedenle, 3011 sayılı Kanun ile belirlenen ölçütlerin esas olması gerekmektedir.

Başkanlık Divanına düzenleyici işlem yapma yetkisi veren bir diğer hüküm ise belirli kadrolara atanacak kamu görevlilerini atanmalarında aranacak özel şartlar ve atamaya ilişkin usul ve esaslara ilişkindir¹⁰⁰. Ayrıca 6253 sayılı Kanun'un 26. maddesi gereği "Kanunlarda Cumhurbaşkanı kararına lüzum gösterilen hususlardan TBMM ve İdari Teşkilatla ilgili olanlar hakkında Başkanlık Divanı yetkilidir" (m. 26/1). Aynı maddenin ikinci fıkrasına göre "Siyasi parti gruplarının, Başkanlık Divanı üyelerinin ve komisyon başkanlarının personel ihtiyacı ile milletvekillerinin çalışma mekânlarının tahsis ve donatımına ilişkin usul ve esaslar Başkanlık Divanınca belirlenir" (m. 26/2). Bu fıkra gereğince Başkanlık Divanı'nca alınan kararlar da düzenleyici işlem niteliğindedir. Zira bu faaliyetler yasama organının iç düzenine ilişkin idari fonksiyona dâhil olan kararlardır. Yine aynı maddeye göre Başkanlık Divanı fazla çalışmaya ilişkin düzenlemeleri yapma yetkisi verilmiştir. Fazla çalışmanın süresi, miktarı ve diğer usul ve esasların belirlenmesi kamu personeline dair tipik düzenleyici işlem niteliğindedir (m. 26/3).¹⁰¹

6253 sayılı Kanun ile Bakanlık Divanı'na düzenleme yapma yetkisi veren bir diğer hüküm ise sözleşmeli personelin çalışma usul ve esaslarının belirlenmesine ilişkindir. 6253 sayılı Kanun'un 29. maddesine göre "(sözleşmeli personel olarak) çalıştırılacaklarda aranacak nitelikler, yapılacak sınavın şekli ve konuları ile bunların çalışma usul ve esasları Başkanlık Divanınca belirlenir" m. 29/8). Yine kamu görevlilerine ilişkin bir diğer düzenleyici işlem yapma yetkisi ise stenografi kurslarına ilişkindir. 6253 sayılı Kanun'a göre Başkanlık Divanı bu hususlara ilişkin yönetmelik çıkarmak zorundadır (m. 32/5). Bunun yanında norm kadroya ilişkin detaylar Başkanlık Divanı'nca belirlenir (m. 33). Ayrıca 6253 sayılı Kanun'da belirlenen bazı sözleşmeli personelin sözleşme usul ve esasları (m. 30/4) ve yasama uzman yardımcılarının istihdamına ilişkin usul ve esasları (m. 31/4) belirleme yetkisi Başkanlık Divanı'na

⁹⁹ Örneğin "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Proje Hazırlama, Geliştirme ve Uygulama Yönetmeliği", "Milletvekillerine, Yasama Organı Eski Üyelerine, Dışarıdan Atandıkları Bakanlık Görevi Sona Erenlere Tedavi Yardımı Yapılmasına Dair Yönetmelik" Resmi Gazetede Yayımlanmışken "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik", "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Evrak Yönetmeliği", "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığının Sorumluluğundaki Tarihî Bina ve Objelerin Onarımları ve Restorasyonları ile Çevre Düzenlemesine İlişkin Mal ve Hizmet Alımları Yönetmeliği" resmi gazetede yayımlanmamıştır.

¹⁰⁰ 6253 sayılı Kanun'un 29. maddesine göre "memuriyete ilk defa İdari Teşkilat kadrolarında başlayacak olanlar, Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılan sınavda başarılı olanlar arasından sınavla seçilir. Bu şekilde atanacaklarda aranacak özel şartlar ve sınavlar ile atamaya ilişkin usul ve esaslar Başkanlık Divanınca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir" (m. 29/7).

¹⁰¹ Somut düzenleme ise "Türkiye Büyük Millet Meclisi İdari Teşkilatı Fazla Çalışma Yönetmeliği"dir.

verilmiştir.¹⁰² Kanun belirli memuriyetlere ilişkin atama usul ve esaslarının özellikle yönetmelik ile belirlenmesi düzenlerken sözleşmeli personele ilişkin hükümlerin ise Başkanlık Divanı kararı ile belirleneceğini vurgulamaktadır. Kamu personeli rejimine ilişkin düzenlemelerin aynı normsal değerde düzenlemeler ile yapılması daha uygun bir tercih olurdu. Başkanlık Divanı'nın düzenleyici işlem yapma yetkisi somut konularla sınırlı olmasına rağmen, idari fonksiyonunun bir sonucu olarak farklı konularda üst normlara aykırı olmamak koşuluyla düzenleme yapılabilir.

6253 sayılı Kanun'da yönetmelik vurgusunun olmadığı hususlarda genellikle esas adı altında düzenleme yapıldığı görülmektedir. Örneğin sözleşmeli personele ilişkin usul ve esaslar Başkanlık Divanı tarafından belirlenir. Başkanlık Divanı ise bu hususa ilişkin birçok esas çıkarmıştır.¹⁰³

1982 Anayasası döneminde mülga 2919 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu ile de Başkanlık Divanı'nın birçok düzenleme yapma yetkisi bulunmaktaydı.¹⁰⁴ Benzer şekillerde 1961 Anayasası döneminde rozet verilmesine, meclis üyelerinin bakmakla yükümlü olduğu kişilerin tedavilerine vb. birçok konuya ilişkin Meclis Başkanlık Divanı düzenleyici işlemi bulunmaktaydı.¹⁰⁵ Yine eski bir örnek olarak TBMM'ye bağlı olan Milli Saraylara ilişkin düzenleyici işlemler de Başkanlık Divanı'nın düzenleyici işlem yapma yetkisine örnek olarak verilebilir.¹⁰⁶ 1961 Anayasası döneminde idari yargı organları önceleri görevsizlik kararı verirken zaman içinde maddi kriteri benimseyerek kendi görevleri içinde saymıştır.¹⁰⁷

6253 sayılı Kanun'un 28. maddesi uyarınca Başkanlık Divanı'nın önemli bir görevi de Kanun'da sayılan usul ve esaslar çerçevesinde boş veya dolu kadrolara sınıflar arası atama yapmaktır. Bunun yanında Divan boş kadroları iptal edebilir. Ayrıca düzenleyici işlemlere dayalı çok sayıda bireysel işlemler söz konusu olabilecektir ve her düzenleyici işlem özelinde bu bireysel işlemler farklılık arz edecektir. Örneğin Danıştay kararına konu olan bir uyuşmazlıkta davacı, Milletvekillerine, Yasama Organı Eski Üyelerine, Dışarıdan Atandıkları Bakanlık Görev Sona Erenlere Tedavi Yardımı Yapılmasına Dair Yönetmelik uyarınca yapılan bireysel işleme karşı iptal davası açmıştır.¹⁰⁸

Danıştay kararları ile de Başkanlık Divanı'nın personelin özlük haklarına ilişkin düzenleyici işlemin yanı sıra bireysel işlemler yapma yetkisine sahip olduğu teyit edilmektedir. TBMM'de görevli genel idare,

¹⁰² Somut düzenleme ise "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Yasama Uzmanlığı Yönetmeliği"dir.

¹⁰³ Yine 6253 sayılı Kanun'a göre 5018 sayılı Kanunun öngördüğü kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin TBMM'de uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar Başkanlık Divanınca belirlenir (m.34/4). Bunun gereği olarak da Başkanlık Divanı "Türkiye Büyük Millet Meclisi Mali Yönetimi ve Kontrol Sisteminin Uygulanmasına İlişkin Esaslar" çıkarmıştır. Bir diğer örnek ise Kanun uyarınca siyasi parti gruplarının personel ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin esas ve usullerin belirlenmesi yetkisi Başkanlık Divanı'na aittir. Buna bağlı olarak da "Siyasi Parti Grup Başkanlıklarında Sözleşmeli Olarak Çalıştırılacak Grup Danışmanı ve Büro Görevlisi Hakkında Hizmet Sözleşmesi Esasları" düzenlenmiştir. Son bir örnek olarak ise Başkanlık'ta istihdam edilecek sözleşmeli personele ilişkin esas ve usullerin Başkanlık Divanı tarafından belirleneceğine dair düzenlemedir (m.29/8). Bu düzenleme gereğince de Başkanlık Divanı tarafından "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatında 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun Geçici 43 Üncü Maddesi Uyarınca Anılan Kanunun 4 Üncü Maddesinin (B) Fıkrası Kapsamında Sözleşmeli Personel Çalıştırılmasına İlişkin Esaslar" çıkarılmıştır.

¹⁰⁴ Örneğin "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı bu Kanuna bağlı cetvellerde belirtilen kadro sayısı ile sınırlı kalmak şartıyla, yılda bir defa kadro derecelerinde gerekli değişikliği yapmak" (m.6), "Çeşitli kanunlarda Bakanlar Kurulu kararına lüzum gösterilen hususlardan, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği ile ilgili olanlara ilişkin kararlar almak" (m.6), "bazı kamu görevlilerine verilecek ek ödeme ve sosyal yardımları tespit etmek"(m.9), "Komisyonlarda görevli raportörlerden sözleşmeli olarak istihdam edilenlere verilecek ücret ve sair hakları genel uygulama çerçevesinde kararlaştırmak"(m.11), "5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun Türkiye Büyük Millet Meclisi mali yönetim ve kontrol sisteminin uygulanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemek"(m.14) Başkanlık Divanı'nın görevleri arasındaydı.

¹⁰⁵ Örnekler için bkz. 2.7.1962 tarihli T.B.M.M. Telefon Yönetmeliği, 02.07.1962 tarihli TBMM Araç ve Şoför Hizmet Yönetmeliği, 10.3.1965 Tarihli T.B.M.M. Üyeleri İçin Rozet Yönetmeliği, 19.2.1974 Tarihli Millet Meclisi Üyelerine Bakmakla Yükümlü Oldukları Kimselere ve Eski Üyelere Verilecek Tedavi Masrafları Hakkında Yönetmelik, 28.4.1976 tarihli Cumhuriyet Senatosu Üyeleri Ve Bakmakla Yükümlü Bulundukları Kimselere Ait Tedavi Yönetmeliği, 25.05.1976 tarihli Yasama Meclislerinin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesiyle İlgili Yönetmelik, 20.01.1977 tarihli TBMM Binasına Gelecek Ziyaretçi, Misafir ve Görevlilerin Hareket Tarzlarına İlişkin Yönetmelik, 24.3.1977 tarihli Parlamento Muhabirlerinin Parlamentodaki Çalışmalarını Düzenleyen Talimatname(Teziç, *Parlamento Hukuku*, 48-49).

¹⁰⁶ Bkz. Yücel, "Hukuki İşlemler", 6-9.

¹⁰⁷ Teziç, *Parlamento Hukuku*, 48.

¹⁰⁸ Danıştay 15. Dairesi, K. 2016/1695 (14 Mart 2016).

teknik ve sağlık hizmetler sınıflarındaki personelin ek göstergelerinin tespiti konusunda Başkanlık Divanı'nın yetkisi hususunda düşülen duraksamanın giderilmese amacıyla istişari düşünce istemi üzerine Danıştay'a başvurulmuştur. Danıştay ise Türkiye Büyük Millet Meclisinde asli ve sürekli görevlerde bulunanların kadro, unvan, derece, ek gösterge, intibak ve diğer özlük haklarının tespit ve kullanılmasında Türkiye Büyük Millet Meclis Başkanlık Divanı'nın yetkili olacağı yönünde karar vermiştir.¹⁰⁹ Yine bir başka kararında oluşan tereddüt üzerine Danıştay, personele ödenecek ek göstergelerin tespiti hususunda da TBMM Başkanlık Divanı'nın yetkisi olduğu yönünde idari görüş sunmuştur.¹¹⁰

6253 sayılı Kanun'a benzer olarak TBMM İçtüzüğü de iç hizmetlere ilişkin Başkanlık Divanı'na genel bir düzenleme yetkisi vermektedir. İçtüzüğün "Türkiye Büyük Millet Meclisinin iç hizmetleri" başlığını taşıyan 15. kısmının "İdari İşler" başlığını taşıyan birinci bölümünde "İç Hizmetlere Dair Mevzuat" başlıklı 171. maddesi ile Başkanlık Divanı'na genel bir düzenleme yetkisi verilmektedir. Bu düzenlemeye göre "Türkiye Büyük Millet Meclisinin iç hizmetleri, Kanunlara ve bu İçtüzüğe uygun olarak yürütülür. Anayasa'ya kanuna ve İçtüzüğe uygun olmak şartıyla Başkanlık Divanı, Türkiye Büyük Millet Meclisinin iç hizmetlerine ait olmak üzere düzenleyici kararlar alabilir" (m. 171). Bu çerçevede çıkarılabilecek yönetmelikler ancak iç hizmetlere ilişkin olabilir.

İçtüzük ile Başkanlık Divanı'nın genel görevleri m. 13 ile sayılmıştır. Bu madde ile sayılan görevler daha çok yasama fonksiyonuna ilişkindir. Ancak bu maddede yer alan "Başkanlık Divanı, kanunlar ve İçtüzük gereğince verilen görevleri yerine getirir" ifadesi Başkanlık Divanı'na genel bir işlem yapma yetkisi vermektedir. Bunun yanında İçtüzük m. 56 gereği görevlilerin kıyafeti Başkanlık Divanı'nca tespit edilir. Bu hüküm düzenleyici işlem yapma gerekliliğini de beraberinde getirmektedir. Yine İçtüzük gereği basın kartlarının verilmesine ilişkin esaslar Başkanlık Divanı'nca belirlenir¹¹¹.

Başkanlık Divanı'na verilen bir diğer düzenleme yapma yetkisi ise Meclis kütüphane ve arşivinden yararlanma şartlarının belirlenmesine ilişkindir (m. 173). Ancak bu yönetmeliğin Başkanlık Divanı tarafından onaylanması gerekmektedir. Bu çerçevede Başkanlık tarafından "Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Kütüphane ve Arşiv Yönetmeliği" çıkarılmıştır.

Yine milletvekillerine verilen tanıtıcı belgelere ilişkin düzenleme yapma yetkisi Başkanlık Divanı'na aittir¹¹². İçtüzük gereği verilen bir diğer düzenleyici işlem yapma yetkisi, bina, bahçe ve arsaların yapım, imar ve onarımına ilişkindir. İlgili düzenlemeye göre bu husustaki kararlar, Başkanlık Divanı'nca alınır (m. 176). Sonuçla, 6253 sayılı Kanun'da veya TBMM İçtüzüğü'nden kaynaklı Başkanlık Divanı işlemleri fonksiyonları bakımından değerlendirilmeli ve maddi anlamda idare alanına ilişkin olanları idari işlem olarak kabul edilmelidir.

Başkanlık Divanı'nın 6253 sayılı Kanun ve İçtüzük haricinde başka düzenlemelerden kaynaklı idari işlemleri de bulunabilir. Örneğin 3620 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisinin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'da Başkanlık Divanı'na verilen bazı yetkiler bulunmaktadır.¹¹³ Bu yetkiler bağlamında Divan işlemleri de idari işlem niteliğindedir. Örneğin Kanun'a göre dostluk grupları tüzüklerini hazırlama yetkisi Başkanlık Divanı'na aittir (m. 5). Yine aynı Kanun'un 15. maddesi gereğince

¹⁰⁹ Danıştay 1. Dairesi, K. 1990/249 (4 Ekim 1990).

¹¹⁰ Danıştay 1. Dairesi, K. 1989/67 (24 Nisan 1989).

¹¹¹ İlgili düzenlemeye göre "Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurul ve komisyonlarındaki çalışmaları takip edecek basın ve yayın mensuplarına, Başkanlıkça özel bir giriş kartı verilir. Bu kartı taşımayan basın ve yayın mensupları, Türkiye Büyük Millet Meclisinde basına ayrılan yerlere giremezler. Bu özel kartlarla ilgili esaslar, Başkanlık Divanı'nca kararlaştırılır" (m. 168/1). İlgili madde aynı zamanda basın mensuplarının çalışma ve dinlenme usullerinin Başkanlık Divanı'nca yönetmelik ile belirleneceğini düzenlenmiştir (m. 168/2).

¹¹² İçtüzük'e göre "Milletvekillerine, bir kimlik cüzdanı, rozet, hamail ve bindikleri vasıtayı tanıtıcı plaka veya işaret verilir. Milletvekilliğiyle ilgili belge ve işaretlerin nitelikleriyle nerelerde kullanılacağı, Başkanlık Divanı'nca yapılacak bir yönetmelikte tespit olunur" (m. 175/1,2)

¹¹³ Şeref İba, *Türkiye'de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı* (Ankara: Nobel Yayın ve Dağıtım, 2001), 251-253; Yücel, Hukuki İşlemler, 6.

TBMM binalarının milletlerarası toplantılar için kullanılmasına, TBMM Başkanlık Divanı izin vermeye yetkilidir.

C. Diğer birimlerin işlemleri

Hizmet birimleri, Genel Sekreter Yardımcıları'na bağlı I sayılı cetvel ile sayılmış olan birimlerdir (m. 4). Bu hizmet birimleri 17 başkanlık ve 1 müdürlükten oluşmaktadır (6253 sayılı Kanun, m. 4). Kanun ile bu hizmet birimlerinin de görevleri sayılmıştır. Bu hizmet birimlerinin görev ve yetkilerinin idari işlem teorisi açısından değerlendirmek gerekir. Bu işlemler ağırlıklı olarak icrai olmayan idari işlemler niteliğindedir. Ancak bu işlemlerin de yeni bir hukuki durum yaratma, öznel sonuç doğurma hallerinde icrailik kazanacağını da vurgulamak gerekmektedir. Başkanlıkların özellikle rapor hazırlamak, veri hazırlama, teklif sunmak, taslak hazırlamak gibi işlemleri icrai nitelikte değildir. Bu çerçevede Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı'nın görev ve yetkilerinin büyük ölçüde icrai nitelikte değildir. İlgili düzenlemeye baktığımızda "teklif taslağı hazırlamak", "inceleyerek rapor hazırlamak", "araştırma ve incelemeler yapmak", "istatistik verileri hazırlamak" gibi görevleri icrai nitelikte olmayan işlemlere örnek olarak verebiliriz (m. 6).¹¹⁴

Doğrudan Başkanlığa bağlı idari birimler olabileceği gibi Başkanlığa bağlı idari birimlere bağlı alt idari birimlerin de işlemleri olabilir.¹¹⁵ Örneğin Danıştay kararına konu olan bir olayda maluliyet maaşı bağlanması hususunda dilekçe komisyonuna başvurulması ve Komisyon tarafından ret edilmesi işlemine karşı idari yargı komisyon kararı "yasama tasarruflarının idari davaya konu edilemeyeceği gerekçesiyle" yasama işlemi olarak görülmüştür.¹¹⁶ Hâlbuki Dilekçe Komisyon kararının maddi anlamda irdelenerek karar verilmesi somut olayda daha doğru niteliktedir. Komisyon kararının salt yasama işlemi olarak görülüp ret edilmesi uygun değildir. Örneğin yine 3620 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun çerçevesince kurulan dostluk grubunun da idari makam olmadığı somut bir Danıştay kararı ile ifade edilmiştir.¹¹⁷ Bu çerçevede ifade etmek gerekir ki TBMM içinde Başkanlığa bağlı diğer alt birim işlemleri de kural olarak yasama işlemi niteliğindedir. Danıştay bazı kararları ile organik anlamda idare kavramına dâhil etmediği komisyon kararlarına dayalı TBMM Başkanlığı işlemlerini idari işlem olarak görmektedir.¹¹⁸ Anayasa Mahkemesi de benzer şekilde bu işlemleri idari işlem olarak kabul etmiş ve idari idare hukuku kurallarına göre birer idari tasarruf olduğunu vurgulamıştır.¹¹⁹

Komisyon iradelerinin de değerlendirilmesi gerekmektedir. Örneğin bazı atama işlemleri karma komisyonlar tarafından yerine getirilebilir. Örneğin Kamu Başdenetçisi Genel Kurul tarafından atanmaktadır. Bu atama işleminin organik ölçüde göre yasama işlemi kabulü doğrudur. Ancak kamu denetçileri, TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon tarafından atanmaktadır. Organik ölçütünün yanı sıra maddi ölçütün esas alınması gerektiğinde komisyon işlemlerinin icrailik, öznel durumlar yaratma koşullarını sağlama şartıyla idari işlem olarak değerlendirilmesi gerekmektedir.¹²⁰ Bu bağlamda Kamu Başdenetçisi ile denetçi atama işlemlerinin ayrı hukuki rejime tâbi olmasının herhangi bir sakıncası bulunmamakta; aksine, Genel

¹¹⁴ Diğer başkanlıklardaki görevler de benzer şekilde "uzmanlık hizmeti sunmak", "hazırlık çalışması yapmak", "bilgilendirmek", "tekliflerde bulunmak", "eş güdümü sağlamak" şeklindedir.

¹¹⁵ Eski bir örnek olarak TBMM Genel Sekreterliğine bağlı olarak "Milli Saraylar Daire Başkanlığı Koruma ve Değerlendirme Kurulu Saraylar Daire Başkanlığı Koruma ve Değerlendirme Kurulu verilebilir. Milli Saraylara ilişkin yetki ve görevler Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı'na verilmiştir. Başkanlık ise Cumhurbaşkanlığına bağlıdır.

¹¹⁶ Danıştay 5.Dairesi, K. 1954/225 (27 Ocak 1954).

¹¹⁷ "... Açıklanan nedenlere, "idari bir makam" olarak kabul edilemeyeceği tartışmasız olan TBMM Başkanlığının ve Türkiye-ABD Parlamentolararası Dostluk Grubu Olağanüstü Genel Kurulunun, Yönetim Kurulu ve Denetim Kurulu üyeliklerini yeniden belirleyen tasarruflarının idari yargı denetimine tabi tutulması söz konusu olamayacağından ...". Danıştay, K. 2007/5137.

¹¹⁸ Danıştay, K. 1987/1783.

¹¹⁹ AYM, K. 1962/121(26 Aralık 1962).

¹²⁰ Aksi düşünce için bkz. Yeşilyurt, "TBMM'nin Kamu Başdenetçisi", 130 vd.

Kurul iradesi ile komisyon iradesinin farklılaşmasına hizmet etmesi bakımından uygun olduğu kabul edilmelidir.

Bir Danıştay kararında da vurgulandığı üzere komisyonlar idari makam niteliğinde değildir: “ ... Bu haliyle TBMM genel kurulunun ve TBMM İç Tüzüğüne göre oluşturulmuş olan Plan ve Bütçe Komisyonunun Anayasa sistemimiz içinde “idari makam” olarak düşünülmesi hiç bir şekilde mümkün değildir...”.¹²¹ Ayrıca Genel Kurul, TBMM’yi temsil eden birincil organdır ve organik anlamda yasama öncelikle Genel Kurul ile somutlaşır. Komisyon iradesinin münferiden bir hukuki sonuç doğurması ve bir Genel Kurul iradesi haline gelmemesi nedeniyle maddi ölçüte göre değerlendirilmesi ve idari yargı denetimine tâbi olması yerindedir. Kurum’un doğrudan TBMM’ye bağlı olması, kendine bağlı bir kuruma üye seçmesi gibi argümanlar¹²² işlemin maddi alanda niteliğini değiştirmemektedir.

TBMM’nin düzenleyici işlemleri ile idari merciler oluşturulabilir. Örneğin Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatına İşçi Alınmasında Uygulanacak Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik uyarınca “Değerlendirme Kurulu”¹²³ oluşturulması öngörülmüştür.¹²⁴ Bu mercilerin de idari işlemleri olabilir. Örneğin Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Kütüphane ve Arşiv Yönetmeliği uyarınca oluşturulan Kütüphane ve Arşiv Kurulu’nun görevlerinden birisi de “Kütüphane ve arşiv hizmetlerinden yararlanma ücretlerini tespit etmek”tir. Yine Türkiye Büyük Millet Meclisi Kültür, Sanat ve Yayın Kurulunun Çalışma Esas ve Usulleri Hakkında Yönetmelik uyarınca kurulan Türkiye Büyük Millet Meclisi Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu’nun görevlerinden birisi de “Faaliyetlerinin organizasyonunu her yasama yılının sonuna kadar tamamlayacak şekilde gerekli tedbirleri almak” tır(m. 5/1-c). Bu görevler ise tipik bir düzenleyici işlem niteliğindedir. Ancak kolektif organların da bireysel işlemler yapabileceği unutulmamalıdır. Örneğin, Konut Tahsis Komisyonu tarafında konut tahsis işlemleri, disiplin kurulları tarafından verilen disiplin cezaları kolektif organlar tarafından verilen bireysel idari işlem niteliğindedir.

V. Yasama Organı İdari İşlemlerinin Yargısal Denetimine İlişkin Değerlendirmeler

Hukuk devleti ilkesi gereği “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” (m. 125). Yargısal denetiminin yanı sıra idari denetim de hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Bu çerçevede yasama organının idari işlemleri de idari ve yargısal denetime açıktır. Bu nedenle öncelikle İYUK m. 11 gereği idari başvuru yolu ile ilgili işlemin, kaldırılmasını, geri alınmasını, değiştirilmesini veya yeni bir işlem yapılmasını üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan istenebilir. Ancak bu başvuru zorunlu bir başvuru değil, ihtiyaridir. Bunun haricinde yasama organına yapılan başvurular İYUK m. 11 çerçevesinde idari başvuruların hukuki rejimine tâbidir.

Yasama organının idari işlemleri hem iptal hem de tam yargı davasına konu olabilir. Menfaati ihlal olanlar işlemin iptali, şahsi hakkı ihlal olanlar ise uğradıkları zararın tazmini amacıyla tam yargı davası açabilirler. Açılacak davalar bakımından genel görev ve yetki kuralları geçerlidir. Genel görev ilkesi gereği idare mahkemesi görevli olmakla birlikte yetki kuralları bakımından da İYUK’un hükümlerine tâbilik esastır.

¹²¹ Danıştay, K. 1987/785.

¹²² Bkz. Yeşilyurt, “TBMM’nin Kamu Başdenetçisi”, 130 vd.

¹²³ “Değerlendirme Kurulu, işe alım sürecinin mevzuata uygun olarak yürütülmesi, başvuruda bulunan adayların gerekli nitelikleri taşıyıp taşımadıklarının belirlenmesi ve yapılacak itirazların incelenerek karara bağlanması işlemlerini yerine getirir” (m.8/2).

¹²⁴ Ayrıca “Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Proje Hazırlama, Geliştirme ve Uygulama Yönetmeliği” uyarınca düzenlenen “Koordinatör Başkanlığı”, “Türkiye Büyük Millet Meclisinde Basın ve Yayın Mensuplarının Çalışmaları Hakkında Yönetmelik” uyarınca oluşturulan “Basınla İlişkiler Kurulu”; Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Kreş, Gündüz Bakımevi ve Anaokulu Yönetmeliği” uyarınca kurulan “Koordinasyon ve Değerlendirme Kurulu,” Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Kütüphane ve Arşiv Yönetmeliği” uyarınca oluşturulan “Kütüphane ve Arşiv Kurulu”, Türkiye Büyük Millet Meclisi Kültür, Sanat ve Yayın Kurulunun Çalışma Esas Ve Usulleri Hakkında Yönetmelik” uyarınca kurulan “Türkiye Büyük Millet Meclisi Kültür, Sanat ve Yayın Kurulu” örnek olarak verilebilir.

Taraf ehliyeti bakımından da genel kurallar esastır. Bu çerçevede menfaati ihlal edilenler veya şahsi hakları ihlal olanlar davacı kimliği ile dava açabilirler. Özellikle TBMM’de istihdam edilen kamu görevlileri özlük haklarına ilişkin konularda davacı sıfatıyla dava açabilmektedir.¹²⁵ Örneğin TBMM’de büro şefi olarak görev yapan kişi tarafından ikamet etmekte olduğu *davalı idareye* ait lojmanın tahliyesine yönelik olarak tesis edilen işlemin iptal istemiyle açılmıştır.¹²⁶ Bir başka örnekte TBMM Baştabipliğinde sözleşmeli kadın hastalıkları uzmanı olarak görev yapan davacı, sözleşmesinin yenilenmemesi işlemine karşı dava açmıştır.¹²⁷

TBMM üyesi veya emekli milletvekilleri menfaat ihlali koşulunun sağlanması şartıyla davacı olabilir. Örneğin yasama organı eski üyesi olan davacının, tedavisinde kullanılmak üzere yurtdışından getirtilen ilaç bedelinin ödenmemesine ilişkin Genel Sekreterlik işlemine karşı dava açmıştır.¹²⁸ Yine Milletvekilli eşleri davacı sıfatıyla dava açabilir. Örneğin ilk eşi milletvekili olan davacı 3671 sayılı Kanun uyarınca tazminat verilmesi isteminin reddine ilişkin işlemin iptali amacıyla dava açmıştır.¹²⁹ Bunun haricinde vatandaşların da teorik olarak bazı işlemlere karşı dava açması olasıdır. Danıştay kararına konu olan bir uyuşmazlıkta ise TBMM’nin hâlen üyesi olan milletvekillerine 15.07.2007 tarihinde üç aylık dönem için peşin olarak ödenek ve yolluk ödenmesine ilişkin işlemin iptal istemiyle serbest çalışan bir avukat tarafından dava açılmıştır. Danıştay uyuşmazlıkta menfaat ihlali koşulunu irdelemiş ve menfaat ihlali koşulunun katı uygulanmasının işlemin yargı denetiminden kaçınmasına neden olmaması gerektiğine işaret etmiştir.¹³⁰

Yasama organının idari işlemleri çerçevesinde davalı TBMM Başkanlığı’dır. Başkanlık içinde farklı birimlerin işlemlerinde de husumet TBMM Başkanlığı’na yöneltilmelidir. Buna göre doğrudan TBMM Başkanlığı’nın, Genel Sekreterliğin, Başkanlık Divanı’nın, Başkanlığa bağlı idari birimlerin işlemlerine karşı açılan idari davalarda husumet TBMM Başkanlığı’na yöneltilmelidir.¹³¹ Bu kapsamda iptal ve tam yargı davaları TBMM Başkanlığı’na karşı açılabilir.¹³² Örneğin Genel Sekreterliğin konut tahliyesine ilişkin davada husumet TBMM Başkanlığı’na yöneltilmiştir.¹³³ Yine bir soru önergesine verilen cevapta kendisi hakkında geçen ifadelerin silinmesi yönündeki başvurunun TBMM Başkanlığı’nca reddi davasında husumet TBMM Başkanlığı’na yöneltilmiştir.¹³⁴ Danıştay kararlarındaki “davalı idare” vurgusu¹³⁵ ise yasama organının organik anlamda idare kapsamında değerlendirilmesinden ziyade maddi anlamda idari işlemin öznesini ifade etmenin bir yolu olarak görülmelidir.¹³⁶

Milletvekillerinin statüsüne, özlük haklarına ilişkin işlemler de yapılabilir. Bu nedenle milletvekillerine yönelik işlemler bakımından milletvekilleri de davacı sıfatı ile dava açabilirler. Örneğin Danıştay kararına konu olan bir uyuşmazlıkta bir milletvekili eşinin hastane masraflarının

¹²⁵ Örneğin, “TBMM Baştabipliği’nde biyolog olarak görev yapan kişi, 5283 sayılı Kanun uyarınca standardı aşan personel olarak belirlenerek Sağlık Bakanlığı’na bağlı Ankara Atatürk Eğitim ve Araştırma Hastanesi’ne sağlık teknisyeni olarak atanmasına ilişkin işlemin iptali ve bu işlem nedeniyle yoksun kaldığı parasal haklarının ödenmesine hükmedilmesi istemiyle dava açmıştır. Danıştay, K. 2009/3946.

¹²⁶ Danıştay, K. 2016/4432 ; “intibakının yeniden yapılması için yaptığı başvurunun reddine ilişkin işlemde memur”, Danıştay, K. 1990/362; “ tazminat ödenmesi isteminin reddine ilişkin işlemde kamu görevlisi, Danıştay, K. 1999/5382 ; “TBMM’de bahçıvan olarak çalışan kişinin ücretinden kesilen vergilerin geri verilmesi talebinin reddi işleminde...”. Danıştay, K. 1951/334.

¹²⁷ Danıştay 12. Dairesi, K. 1999/651(20 Mart 1999).

¹²⁸ Danıştay, K. 2006/781.

¹²⁹ Danıştay, K.1999/5382.

¹³⁰ Danıştay, K. 2007/7002.

¹³¹ Danıştay, K. 2006/781; DDDGK, K. 1947/46; Danıştay, K. 2009/3946.

¹³² Gözübüyük - Tan, 877; bkz. DDDGK, K. 1947/46; Danıştay, K. 2009/3946.

¹³³ Danıştay, K. 2016/4432.

¹³⁴ Danıştay, K. 2010/6186.

¹³⁵ Örneğin, Danıştay, K. 2016/4432.

¹³⁶ 1961 Anayasası döneminde çift meclis sistemi benimsendiği için husumetin Cumhuriyet Senatosu’na karşı yöneltildiği durumlar da haliyle bulunmaktaydı. Örneğin Cumhuriyet Senatosu genel sekreterliğini yürütmekte iken emekliye sevk edilen kişinin emeklilik işlemine karşı husumet Cumhuriyet Senatosu’na yöneltilmiştir. DDDGK, K. 1968/271.

ödenmesi talebinin reddi işlemine karşı dava açmıştır.¹³⁷ Yasama organının atama işlemlerinin muhatapları da tipik davacı olarak karşımıza çıkabilmektedir.¹³⁸

Sonuç

Yasama organının yasama fonksiyonuna giren işlemlerinin yanı sıra idari fonksiyona dâhil işlemleri de bulunmaktadır. Çünkü yasama faaliyetleri açısından bir tür “yasama içi düzen” diyebileceğimiz bir düzen bulunmakta ve bu düzenin sağlanması için idari işlemlerin yapılması gerekmektedir. Özellikle bu düzenin sağlanmasında önemli rol oynayan kamu görevlilerinin statüsüne ilişkin işlemler, iç düzenin ilkelerinin belirlenmesine ilişkin işlemler idari işlem niteliğindedir. Salt organik ölçüte göre yasama organı işlemlerini idari fonksiyona dâhil etmek mümkün değildir. Ancak hukuk devleti ilkesi gereği devlet faaliyetlerinin hukuka uygun ve yargı denetimine tâbi olması gerekmektedir.

Yasama organının iç organizasyonunda birçok birim bulunmaktadır. Bu organizasyon içinde Genel Kurul ayrı tutularak bir değerlendirme yapmak gerekmektedir. Çünkü Genel Kurul milletvekillerinden oluşmakta ve demokratik çoğulculuğu temsil etmektedir. Özellikle yapılan atamalarda “çoğulcu siyasi kimliği ile atama yapma tercihine” saygı duyulmalıdır.

Yasama organının idari işlemlerinin tespit edilmesinde Genel Kurul işlemleri açısından organik ölçütün esas alınması, diğer yasama birimlerinin işlemlerinde ise organik ölçütün yanında maddi ölçüte göre değerlendirilme yapılması gerekmektedir. Genel Kurul işlemleri açısından bu değerlendirmeyi yapmamızın nedeni maddi ölçüte göre idari işlem niteliğindeki bazı işlemlerin anayasa ve yasa koyucu tarafından salt yasama iradesi olarak tecelli etmesi arzusunun bir gereğidir. Bu işlemlerin yasama işlemi olarak kabul edilmesi ile Genel Kurul ile somutlaşan iradenin yargısal denetime tâbi tutulmama isteği olduğunu düşünmekteyiz. Kaldı ki anayasa koyucu Genel Kurul işlemlerinin hangilerinin yargısal denetime tâbi tutulmasını belirlemek isteseydi bunu üyeliğin düşmesi, yasama dokunulmazlığının kaldırılması örneklerinde olduğu gibi somut olarak düzenleyebilirdi.

Ölçütler çerçevesinde idari fonksiyona dâhil işlemlerin tespit edilmesi mümkün olsa da bir çözüm olarak TBMM organlarının idari işlem olarak kabul edilen işlemlerinin idari yargı denetimine tâbi olduğu somut olarak düzenlenmesi daha uygun olacaktır. Anayasa gereği bazı organ ve kurullara üye seçme görevi yasama organına verilmiştir. Bu yönde bir tercihin yasama organının temsili demokrasinin bir gereği olarak milli egemenliği temsil etmesi ve bazı üye seçim işlemlerinin çoğulcu demokrasi ilkeleri çerçevesinde müzakereci bir usulle yapılma istediğidir. Özellikle üye seçim işlemlerinin salt yasama iradesi olarak kabul edilmesi ve salt organik kriterin esas alınarak idari işlem olarak değil yasama işlemi olarak kabulü bu demokratik iradenin de bir gereği olarak kabul edilmelidir.

¹³⁷ Danıştay, K. 2016/1695.

¹³⁸ Örneğin 1961 Anayasası döneminde görevine başladığı tarihten itibaren aylık ve ödeneklerinin ita amiri sıfatıyla Millet Meclisi Başkanlığı’nca verilmemesi işlemine karşı Sayıştay başkanı tarafından dava açılmıştır. Bkz. Danıştay K.1978/4239.

Kaynakça

- Akyılmaz, Cemil vd. *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Savaş Yayınevi, 2020.
- Atay, Ender Ethem. *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Yayınevi, 2006.
- Bakırcı, Fahri. *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*. Ankara: İmge Kitabevi, 2000.
- Çağlayan, Ramazan. *İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2012.
- Çapar, Asuman. "İdare Hukuku Boyutuyla Milletvekillerine Verilen Disiplin Cezalarının Hukuki Niteliği ve Bunlara Karşı Yargısal Başvuru". *ASBÜ Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5/1 (Haziran 2023), 191-241. <https://doi.org/10.47136/asbuhfd.1266833>
- Çekiç, Onur. "Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi Türleri ve diğer (İsimsiz) Yasama Türleri". *Yasama Dergisi*, 12 (Ağustos 2009), 107-135.
- Çıtak, H. Alperen/Murat, Erdoğan. "Yasama Tekniğinde Yeni Bir Eğilim: Kanun Formunda Bireysel İdari İşlemler". *Ankara Barosu Dergisi*, 4 (Temmuz 2012), 257-275.
- Erkut Celal, *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, Ankara: Danıştay Yayınları, 1990.
- Eşen, Hamit. "Parlamento Hukuku Açısından Başkanlık Divanı'nın Konumu, Görevleri ve Yetkileri". *Yasama Dergisi*, 4 (Ocak 2007), 5-26.
- Gözler, Kemal - Kaplan, Gürsel. *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayınevi, 2022.
- Gözler, Kemal. *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*. Bursa: Ekin Yayınevi, 2011.
- Gözler, Kemal. *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayınevi, 2018.
- Gözübüyük, Şeref - Tan, Turgut. *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2010.
- Günday, Metin. *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayıncılık, 2013.
- İba, Şeref. *Türkiye'de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı*. Ankara: Nobel Yayın ve Dağıtım, 2001.
- İba, Şeref. "Türk Parlamento Hukukunda Milletvekillerinin Kural-Dışı Tutum ve Davranışları ve Disiplin Cezası Uygulamaları", *AÜSBF Dergisi*, 57/1 (Ocak 2022), 35-53. https://doi.org/10.1501/SBFder_0000001707
- Karahanogulları, Onur. *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*. Ankara: Turhan Kitabevi, 2015.
- Nohutçu, Ahmet - Özın, Nazlı Ece. "TBMM Tarafından Devlet Kurumlarına Üye Atanması İşleminin Hukuki Rejimi". *Ombudsman Akademik Dergisi*, 2 (Temmuz 2015), 59-71. <https://doi.org/10.32002/ombudsmanakademik.439075>
- Özay, İl Han. "Radyo ve Televizyon Üst Kurulu". *İÜ SBF Dergisi*, 10 (Ocak 1995), 59-60.
- Teziç, Erdoğan. *Anayasa Hukuku (Genel Esaslar)*. İstanbul: Beta Yayınevi, 2009.
- Teziç, Erdoğan. *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*. İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1980.
- Teziç, Erdoğan. *Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı*. İstanbul: İ.Ü.H.F. Yayını, 1972.
- 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*, 107 (Ağustos 2003), 119-142.
- Yıldırım, Turan vd. *İdare Hukuku*, İstanbul: XII Levha Yayınları, 2013.

Yücel, Bülent. "Hukuki İşlemlerin Sınıflandırılması Bakımından Yasama- İdare İşlevi Ayırımı ve Yasama Organının İdari İşlemleri". *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4/1 (2004), 1-17.

Mahkeme Kararları

AYM, Anayasa Mahkemesi. K. 1991/21(11 Temmuz 1991). www.hukukturk.com

AYM, Anayasa Mahkemesi. K.1996/43 (20 Kasım 1996). www.hukukturk.com

AYM, Anayasa Mahkemesi. K. 1978/43(22 Haziran 1978). www.hukukturk.com

AYM, Anayasa Mahkemesi. K. 1962/121(26 Aralık 1962). Aktaran, Teziç, Erdoğan. Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, İstanbul: Fakülteler Matbaası, 1980, 48.

Danıştay 1. Dairesi, K. 1989/67 (24 Nisan 1989). www.kazancı.com.tr

Danıştay 1. Dairesi, K. 1990/249 (4 Ekim1990). www.kazancı.com.tr

Danıştay 3. Dairesi, K.1978/894 (18 Temmuz 1978). www.hukukturk.com

Danıştay 4. Dairesi, K. 1951/334 (29 Ocak1951). Aktaran, Bahtiyar Akyılmaz v.d., Türk İdare Hukuku (Ankara: Savaş Yayınevi, 2020), 880, dn.1567.

Danıştay 5. Dairesi, K. 1987/785 (16 Aralık 1987). www.hukukturk.com

Danıştay 5. Dairesi, K. 2009/3946 (22 Haziran 2009). www.hukukturk.com

Danıştay 5. Dairesi, K. 2007/72 (24 Ocak 2007). www.hukukturk.com

Danıştay 5. Dairesi, K.1978/4239 (27 Aralık 1978). Aktaran, Yücel, Bülent. "Hukuki İşlemlerin Sınıflandırılması Bakımından Yasama- İdare İşlevi Ayırımı ve Yasama Organının İdari İşlemleri". *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4/1 (2004), 10.

Danıştay 5. Dairesi, K. 1990/362(28 Şubat 1990)Danıştay 5. Dairesi, 28.02.1990, E. 1988/3179, K. 1990/362. www.hukukturk.com

Danıştay 5. Dairesi (Danıştay), K. 1987/1783 (6 Aralık 1987). Aktaran, Şeref Gözübüyük - Turgut Tan, İdare Hukuku (Ankara: Turhan Kitabevi, 2010), 166, dn. 315.

Danıştay 5. Dairesi, K. 2006/5960(24 Ocak 2007). Aktaran, Nohutçu, Ahmet - Özin, Nazlı Ece. "TBMM Tarafından Devlet Kurumlarına Üye Atanması İşleminin Hukuki Rejimi". *Ombudsman Akademik Dergisi*, 2 (Temmuz 2015), 67.

Danıştay 5.Dairesi, K. 1954/225 (27 Ocak 1954). Akyılmaz v.d., Türk İdare Hukuku, 877, dn. 1554.

Danıştay 6. Dairesi, K.1996/929 (28 Şubat 1996). www.kazancı.com.tr

Danıştay 10. Dairesi, K. 2007/5137 (13 Kasım 2007). www.kazancı.com.tr

Danıştay 10. Dairesi, K.1999/5382 (2 Aralık1999). www.kazancı.com.tr

Danıştay 11. Dairesi, K. 2006/781(22 Şubat 2006). www.hukukturk.com

Danıştay 11. Dairesi, K. 2006/781(22 Şubat 2006). www.kazancı.com.tr

Danıştay 11. Dairesi, K. 2016/4432(22 Kasım 2016). www.hukukturk.com

Danıştay 11. Dairesi, K. 2007/7002(25 Eylül 2007). www.hukukturk.com

Danıştay 12. Dairesi, K. 1999/651(20 Mart 1999). www.hukukturk.com

Danıştay 15. Dairesi, K. 2016/1695 (14 Mart 2016). www.hukukturk.com

Danıştay Dairei Umumi Heyeti, K. 1953/42(03 Mart1953). Aktaran, Gözübüyük - Tan, İdare Hukuku,167, dn.319.

DDD GK, K. 1968/271(06 Mart 1968). Aktaran, Akyılmaz v.d., Türk İdare Hukuku, 880, dn.1565.

Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu (DDD GK), K. 1947/46 (16 Haziran 1947). Aktaran, Akyılmaz v.d., Türk İdare Hukuku, 877, dn.1554.

Makale Bilgi Formu

Çıkar Çatışması Bildirimi: Yazar tarafından potansiyel çıkar çatışması bildirilmemiştir.

Yapay Zeka Bildirimi: Bu makale yazılırken hiçbir yapay zeka aracı kullanılmamıştır.

İntihal Beyanı: Bu makale iThenticate tarafından taranmıştır.