

---

# Hukuki İşlemlerin Sınıflandırılması Bakımından Yasama - İdare İşlevi Ayrımı ve Yasama Organının İdari İşlemleri

## (The Distinction between Legislative and Administrative Functions and the Administrative Acts of Legislative Organ in view of the Categorization of Legal Acts)

Bülent YÜCEL\*  
Anadolu Üniversitesi  
Hukuk Fakültesi

**Öz:** Bu çalışma iki kısımdan oluşmaktadır. Birinci kısımda kuvvetler ayrılığı bağlamında yasama ve yürütme arasındaki ilişki incelenmiştir. Ayrıca, maddi ve organik işlem ölçütlerine bağlı olarak yasamanın ve idarenin işlevsel ayrılıkları açıklanmıştır.

İkinci kısımda Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin idari işlemler yapıp yapamayacağını tartışıldığı yargısal kararlar incelenmiştir.

**Anahtar kelimeler:** Yasama, yürütme, idare, kuvvetler ayrılığı, idari işlem.

**Abstract:** This study consists of two parts. In the first part, the relationship between the legislature and the executive has been examined in connection with the separation of powers. In addition, the functional differences of the administration and the legislature have been explained in relation with the substantive and organic criteria.

In the second part, judicial decisions, which contain arguments on whether the Turkish Grand National Assembly can make administrative acts have been examined.

**Key words:** Legislative, executive, administration, separation of powers, administrative act.

---

\* (Anadolu Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Yunus Emre Kampüsü, Tepebaşı, Eskişehir. Tel: 3350580 - 2206.  
E-mail: byucel@anadolu.edu.tr)

## 1. GİRİŞ

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin bileşenlerini oluşturan yasama, yürütme ve yargı erklerinin birbirleriyle ilişkileri, hukuki ve siyasi birçok sorunun ana temasını oluşturmaktadır. Yargı organının hükümet sistemlerinin oluşumunda belirleyici olmaması, yasama ve yürütme organları arasındaki etkileşimi ön plana çıkarmaktadır. Her iki organın faaliyet alanları çerçevesinde kendi işlevlerini gerçekleştirebilmeleri için yapmaları gereken hukuki işlemler açısından kesin çizgilerle bir ayırım ortaya koymak mümkün değildir. Çünkü, gerek yasama organı gerekse de yürütme organının, birbirlerinin işlev alanına giren işlemleri yapmaları söz konusudur.

Yasama ve yürütme organlarının karşılıklı ilişkisi açısından, bu ilişkinin somut işaretlerini gösteren hukuki işlemlerin niteliğinin saptanması gerekmektedir. Bu nitelik değerlendirmesi yapılırken; bir yandan "işlev" irdelemesi yapılacak, öte yandan da maddi ve organik işlem ölçütleri yardımıyla ne ölçüde bir ayırım olduğu araştırılacaktır. Çünkü, her organın yaptığı işlemin mutlak olarak o organın işlemleri olduğunu kabul etmek, işlevsel anlamda belli bir açıklığı ortaya koymaktan uzaktır.

Bu çalışmada Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin, asli işlevi olarak bilinen kural koyma işlevinin dışında, yürütme organının faaliyet alanına dahil olan idari işlemleri yapıp yapmadığı örneklerle açıklanmaya çalışılmıştır. İncelemenin derinleştirilmesinde ise, öğretici görüşlerine ek olarak yargı organlarının kararlarından da yararlanılmıştır.

## 2. YASAMA - İDARE İŞLEVİ AYRIMI

Devletin üç temel erkini oluşturan yasama, yürütme ve yargı organlarının sınıflandırılmasında anayasa hukuku açısından iki ana ölçüt kullanılmaktadır. Bunlardan ilkinin Leon Duguit'nin (Özbudun, 2000, 172) savunduğu maddi ölçüt; ikincisini ise Raymond Carre' de Malberg'in (Özbudun, 2000, 174) geliştirdiği biçimsel ya da organik ölçüt oluşturur.

Maddi ölçüte göre; kamu hukukunda işlemler kural - işlem, birel işlem ve yargı işlemi olarak üçe ayrılır. Ayırım, aynı zamanda devletin işlevlerini de ifade etmektedir. Bu çerçevede; devlet, yasama işlevi ile genel, sürekli, nesnel ve kişisel olmayan işlemler oluşturmaktadır. Ancak, bu içerikte bir işlemin hangi organ tarafından yapılacağı önemli değildir (Gözlükler, 2000, 269-70). Maddi ölçüte dayanarak yapılacak olan tanımlamaya göre, idarenin işlevi; yasama ve uyuşmazlıkları çözen bağımsız yargı organlarının işlemleri dışında kalan kamu faaliyetleridir (Yayla, 1990, 28. dipnot, 22).

Duguit'nin getirdiği maddi ölçütün yetersizliği, devlet erklerinin mahiyet itibarıyla birbirlerinin yerine geçebilecek nitelikte işlemler gerçekleştirmeleri ve bunun hukuk yaşamında doğurduğu karışıklık sakıncası bu ayırımdan daha yalın olan Malberg'in biçimsel ya da organik ölçüt yaklaşımını gündeme getirmiştir.

Malberg, devletin oluşturduğu işlemlerin hukuki niteliklerinin ve içeriklerinin, bu işlemleri yapan organlara ve işlemlerin yapılış biçimlerine göre belirlenmesini savunmaktadır. Bu çerçevede düşünüldüğünde, yasama organının kanun adı altında ve kanun biçiminde oluşturduğu bütün işlemler kanundur ve kanun gücünü taşımaktadır. Buna karşılık idari ya da yargısal makamların yaptıkları işlemler, içerikleri ve hukuki nitelikleri itibarıyla kanunla aynı özelliği gösterebilirler, hiçbir zaman kanun kabul edilmeyeceklerdir (Özbudun, 2000, 174-75).

Kuvvetler ayrılığı ilkesi temeline dayanan organik ölçüte göre; hukuki işlemin içeriği önemli değildir. Üzerinde durulması gereken nokta, işlemin hangi organ tarafından yapıldığıdır. Dolayısıyla, işlem onu yapan organa göre nitelendirilecektir. Ancak, yürütme organının yaptığı her işlem özel, birel olmadığı gibi yasama organının her işlemini de nesnel, genel, soyut ve bir kez uygulanmakla tükenmeyen işlemler oluşturmaz (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2001, 259).

İşlevlerin ayrımını daha iyi anlayabilmek için, idare işlevinin tanımlamasını ve konumunu doğru saptamak gereklidir. ONAR'a göre; idare işlevi yalnızca halka sunulan hizmetlerle sınırlı değildir. Hükümet işlevinin gerektirdiği günlük işler de bu idare işlevinin sahası içine girer ki; bu durumda idare işlevi, genel çıkarların tatmin ve hükümet işlevinin gerektirdiği araçların sağlanması için gerçekleştirilen günlük faaliyetler olarak tanımlanabilir (Onar, 1952, 49).

GİRİTLİ - BİLGİN - AKGÜNER'e göre; idari işlevin konusunu, yasama ve yargı organları dışında yer alan ve fakat yürütme organı içindeki kamu makamları olarak nitelenen idarenin, kamu yararını sağlamak amacıyla kamusal gücünü kullanarak yürüttüğü etkinlikler ve yerine getirdiği görevler oluşturmaktadır (Giritli vd. 2001, 14). GÜNDAY da, benzer bir tanım geliştirerek, idari işlevin konusunu, yasama ve yargı işlevleri dışında kalan, ayrıca yürütmenin siyasal nitelikli faaliyetlerinin dışındaki, toplumun günlük gereksinimlerini karşılayan ve günlük yaşamın sürdürülmesini sağlayan bütün kamusal iş ve faaliyetler olarak formüle etmiştir (Günday, 2002, 14-15).

GÖZÜBÜYÜK ve TAN genel olarak idari işlevi, yasama ve yürütme organlarının belirlediği yönde hukuk sınırları içinde kalınması koşuluyla toplumun yaşamını devam ettirmesi için yürütülen kamusal etkinlikler olarak tanımlamaktadırlar. Hatta tanımı biraz daha netleştirmek anlamında, bu etkinliklere ilişkin olarak bazı özellikleri saptamışlardır. Buna göre;

- a) İdari işlevin amacı, kamu yararının sağlanmasıdır. İdari işlevin ulaşmak istediği amaç, yasama ve yürütme organı tarafından saptanır.
- b) İdari işlevlerin konusu, toplumun gereksinimlerini karşılayabilmek, toplumun yaşamını sürdürebilmek için, yürütülen kamu hizmetleridir.
- c) İdari işlevler, ya hukuksal işlem olarak, ya da eylem olarak yapılır.
- d) [ İdari ] işlevler ve bunları yürüten görevliler süreklidirler. Yürütme, ya da yasamanın değişmesi ile, idari işlevleri yürüten görevliler, kural olarak değişmez.
- e) İdari işlevler, hukuka uygun olarak yürütülür.
- f) İdari işlevler, bir istekle bağlı olmaksızın, idari kuruluşlarca kendiliğinden yürütülür; uygulamaları da, kural olarak, idari kuruluşlarca yapılır; başka bir kamu kuruluşunun, ya da kişilerin aracılığına gerek duyulmaz. İdarenin aldığı kararlar, kural olarak, kendiliğinden hukuksal sonuç doğuran kararlardır (Gözübüyük ve Tan, 1998, 4-5).

ERKUT, idarenin geniş kapsamlı bir hareket alanının olması nedeniyle, olumsuz bir işlev tanımlamasının daha yerinde olacağı görüşündedir. Buna göre; yasama ve yargı işlevleri ile hükümet etme faaliyetlerinin dışında kalan bütün kamusal işler, idare işlevi kapsamında düşünülmelidir. Asıl önemli olan nokta, idare işlevi ile hükümet işlevi ayrımının belirlenmesidir. Bu aşamada yürütme kavramı, bir üst belirleyici ölçüt olarak karşımıza çık-

maktadır. Yürütme, bir yandan milletin olağanüstü, siyasal gereksinmelerini karşılamayı ifade eden siyasi görevi (hükümet işlevini); öte yandan, halkın toplu, genel, günlük, devamlı ve teknik gereksinmelerinin giderilmesi olan idare görevini (idare işlevini) kapsamaktadır. Her ne kadar birbirinden farklılıkları bulunsa da idare ve hükümet etme işlevleri, yürütme bünyesinde kaynaşmıştır (Erkut, 1990,63-64).

ÖZAY ise idare teriminin yalnızca yürütme organına özgü olmadığını, gerek yasama, gerekse de yargı organları içinde idari birimlerin yer aldığını ve bu birimler yoluyla bu organların idari nitelikli etkinlikler yürüttüğünü belirtmektedir. ÖZAY, bu noktada idare işlevinin kapsamının ne olduğunun net bir biçimde saptanması gerekliliğini ortaya koymaktadır. Bu belirleme çerçevesinde; yürütme organı dışındaki organların gereksinimlerinin giderilmesi, mal ve yönetimleri altındaki değerlerin korunması için günlük ve fakat uzun süreli olan, bu yüzden de kesintisiz olarak yürütülen etkinlikler idare işlevini ifade etmektedir (Özay, 2002, 336-39).

Ancak, yasama ve idare işlevleri açısından bir ayrıma gitmek pek kolay değildir. Çünkü, maddi ölçüte göre yasamanın yaptığı genel, soyut, nesnel, kişisel olmayan ve herkese uygulanabilen kurallar koymak işlevine belirli ölçüde idare de sahiptir. İdarenin, yasama işlevi kapsamında değerlendirilen düzenleyici işlemlerinin yanında; yasama organının da kural koyma işlevinin dışında birel işlemler yapması söz konusudur. Bu nedenle, yasama ve idare işlevleri arasında kesin çizgilerle bir farklılık ortaya koymak için maddi ölçüt yetersiz kalmıştır. Bu işlevler arasında net bir ayrımın ortaya konabilmesi açısından organik ölçütle maddi ölçütün birlikte değerlendirilmesi gerekir. Bu durumda, yargı işlevine girmeyen ve Anayasada yasama organının yetki alanına sokulan birel işlemler dışındaki devlet etkinlikleri, kural olarak, yürütme ve özellikle idare işlevi içine girmektedir (Giritli vd., 2001, 7).

### 3. YASAMA ORGANININ İDARİ İŞLEMLERİ

#### 3.1. Genel Olarak

Yasama organının organik ölçüte göre yaptığı işlemlerin bütünü yasama işlemi olmakla birlikte, yapılan işlemlerin maddi ölçüte göre değerlendirilmesi söz konusu olduğunda, bu kadar yalın bir yanıt vermek pek mümkün olmamaktadır. Yasama organının yaptığı işlemlerin bazılarının birel, öznel ve bir kez uygulanmakla tükenen bir niteliğe sahip olması, o işlemleri idari işlemler kategorisine yaklaştırmaktadır. Ancak, Anayasada yasama organı tarafından yapılacağı öngörülen bu tür işlemler, maddi anlamda idari olsalar da yasama işlemi olarak kabul edilmektedirler. Mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine karar vermek (1961 Any. md. 64, 1982 Any. md. 87), bunun somut bir örneğini oluşturmaktadır.\*

Yasama organının, bünyesinde bulunan birimlerinin işleyişleriyle ilgili (TBMM'nin büro ve muhasebe kuruluşu, Başkanlık Divanı'nın bunlara yönelik kararları gibi) olarak yaptığı bazı işlemleri de idari işlemler arasında sayılmaktadır (Balta, 1972, 5).

---

\* 5170 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkındaki Kanunun 6. maddesi ile Anayasanın 87. maddesi değiştirilmiş ve "mahkemelerce verilip kesinleşen ölüm cezalarının yerine getirilmesine" ibaresi Anayasa metninden çıkarılmıştır. Böylece TBMM'nin bu yetkisi sona erdirilmiştir.

Bu tür işlemlerden birine 1961 Anayasası döneminde verilen bir yargı kararını örnek olarak gösterebiliriz:

“Cumhuriyet Senatosu Genel Sekreterliği görevini yapmakta iken emekliye sevkine ve buna dayanılarak aylık ve istihkaklarının ödenmemesine ilişkin işlemlerin iptali istemiyle açılan davada; emeklilik işleminin davacıya görev başında iken bildirilmiş olduğu anlaşıldığı gibi sıhhi iznini kullanmakta olan memurlara bu süre içinde emekliye sevk işlemi tebliğ olunamayacağı yolunda bir hüküm bulunmadığından bu konuda ki davacı iddiasının yasaya uygun bulunmadığı ve emeklilik işleminin Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü’nün 7. maddesinin 7. bendi hükmüne uygun olarak başkanlık divanının düşüncesi alındıktan sonra, başkan tarafından yapılmış olmasında bir usulsüzlük olmadığı görülmekle beraber Anayasanın 114. ve 5434 sayılı Yasanın 545 sayılı Yasa ile değişik 100. maddeleri karşısında, emekliye irca işlemlerinin de resen emekliye sevk işlemleri gibi maksat yönünden yargı denetimine tabi tutulması gerektiğine... karar verilmiştir” (DDK, E: 1967/846, K: 1968/271, T. 5.4.1968, 190-91).

## **3.2. Meclis Başkanlık Divanı İşlemleri**

### **3.2.1. Genel Olarak**

Meclis Başkanlık Divanı işlemleri organik ölçüte göre yasama işlemleridir. Ancak, organik ölçütü tek başına kullanarak yapılan bu değerlendirme, işlemlerin hukuki niteliğinin açıklığa kavuşturulmasında yeterli olmayacaktır. Çünkü maddi ölçütün de dikkate alınması halinde, Başkanlık Divanı işlemlerinin bir kısmının aslında idari düzenleyici işlem oldukları ortaya çıkacaktır.

1961 Anayasası döneminde yasama organının yaptığı idari düzenleyici işlemlerden bazıları:

- 2.7.1962 tarihli T.B.M.M. telefon yönetmeliği,
- 10.3.1965 tarihli T.B.M.M. üyeleri için 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 buldukları kimselere ait tedavi yönetmeliği
- 24.3.1977 tarihli Parlamento muhabirlerinin parlamentodaki çalışmalarını düzenleyen talimatname (Teziç, 1980, 47-49) oluşturmaktadır.

İdarenin Anayasada belirtilen düzenleyici işlemler dışında, sirküler, karar, genelge, yönerge gibi adlarla ifade edilen adsız düzenleyici işlemler yapabilmesi de mümkündür. Bu imkan idarenin, takdir yetkisini nasıl kullanacağını göstermek açısından “belirlilik” ve “düzenli idare” ilkelerinin bir gereğidir. Düzenleme yetkisi genel nitelikte olup, idare için varlığı zorunlu olan takdir yetkisinin bir sonucudur. Dolayısıyla, Anayasada yer almasa da bu adsız düzenleyici işlemleri yapabilecektir (Günday, 2002, 196).

Adsız düzenleyici işlemler aynı zamanda yasama ve yargı organlarının kendi birimleri tarafından da faaliyetleri ölçüsünde yapılırlar (Balta, 1972, 175). 1961 Anayasası döneminin çift meclisli yasama organının her iki kanadının ve ortak başkanlık divanının yönetmelik,

talimatname adı altında idari düzenleyici işlemler yapması söz konusu olduğu gibi, 1982 Anayasasıyla tek meclisli bir yasama organı haline getirilen TBMM de benzer biçimde, Meclis İçtüzüğü'nde yer alan yetkilere dayanarak idari düzenleyici işlemler yapmaktadır. Bu düzenleyici işlemlere örnek olarak;

- Özel giriş kartları ile ilgili esasları belirlemek (İç. md. 168)
- Basın ve yayın organları üyelerine özel dinleme locaları ve çalışma büroları ayırmak; basın ve yayın organları üyelerine ilişkin diğer kuralları saptamak (İç.md. 168)
- Eski ve yeni milletvekillerine verilecek tanıtıcı belge ve işaretlerin nitelikleriyle nereden kullanacaklarına ilişkin bir yönetmelik çıkarmak (İç. md. 175)
- TBMM bina, bahçe ve arsalarının bakım, yapım ve onarımı hakkında karar almak (İç. md.176/5) (Bakırcı, 2000, 263-64) gösterilebilir.

### 3.2.2. Bazı Kurullara Üye Seçme

TBMM Kültür Sanat ve Yayın Kurulu'na ve Yayın Danışma Kurullarına Başkanlık Divanı kendi içinden üye seçebilmektedir. Kültür Sanat ve Yayın Kurulu Yönetmeliği'nin 5. maddesi ile Kurul'un yönetim kuruluna, Başkanlık Divanı'nın iki katip ve bir idare amirini seçebilmesi mümkün kılınmıştır. Ancak, söz konusu kurulun hukuki dayanağı içtüzükte yer almakta ve İçtüzük, Kurul'un Divan bünyesinde kurulmasını öngörmektedir. Dolayısıyla Yönetmelikle, İçtüzük bağdaşmamaktadır. Yine Divan'ın, 16 Mayıs 1996 tarihli kararıyla kabul edilen yönetmelik gereğince Yayın Danışma Kurulu'na da benzer yöntemle üye seçimi söz konusudur (İba, 2001, 248).

### 3.2.3. Meclisin Dış İlişkilerinin Düzenlenmesine Yönelik Yetkiler

Başkanlık Divanı, 28.3.1990 tarihli ve 3620 sayılı Kanuna dayanarak, Meclisi temsil etmek üzere oluşturulan heyetlerin sayısı ve oranlarını belirleyebilmektedir. Yine, aynı Kanun gereğince parlamentolar arası birlik gruplarının tüzüklerini hazırlama yetkisi de hükümetin görüşünün alınması koşuluyla Başkanlık Divanı'na verilmiştir. Meclis binalarının kullanılmasına izin vermek yetkisi de Divan'a bırakılan yetkilerden bir diğerini oluşturur (İba, 2001, 252-53).

### 3.2.4. Milli Saraylara İlişkin Yetkiler

Osmanlı İmparatorluğu'nun yıkılmasını izleyen dönemde ülke genelinde bütün yetkilere sahip olan Türkiye Büyük Millet Meclisi, bunun doğal sonucu olarak, İmparatorluktan miras kalan Milli Saraylara ilişkin yetkiye de sahip kılınmıştır. Bugün için kuvvetler ayrılığının siyasal sistemimizde iyice benimsendiğini kabul ettiğimizde, saraylara yönelik yetkinin Meclis Başkanlık Divanı'nda bulunması düşündürücü bir olgudur. Çünkü, yasama organının saraylar için yaptığı her türlü bakımı, onarımı, yenileştirmeyi, bu alanda uzmanlaşması daha kolay ve çabuk olabilecek idarenin gerçekleştirmesi mümkündür. Bu yetkinin hükümetin bir bakanlığının görev alanına sokulması, ya da tarihi eserlere yönelik bir bakanlığın oluşturulması daha uygun bir çözüm olacaktır.

Eski eser ve anıtların bakımı, onarımı, restorasyon ve ikmal hizmetleri için Meclis Başkanlığı'nca hazırlanacak master planlarını onaylamak, Divan'ın yetki alanına bırakılmıştır. Yine, milli saray ve köşkların bir devlet kuruluşuna eşya verebilmesi ya da satışa sunulabilmesi için Divan kararı gereklidir. Ayrıca, Sarayların Güvenliği ve Korunmasına İlişkin Yönetmelik gereğince:

“Milli Saraylar, köşk ve kasırlarda geceleme ve ikamet; Cumhurbaşkanı, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, Başbakan ve TBMM Başkanlık Divanı üyeleri dışında, Başkanlık Divanı kararına veya Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanının onayına bağlıdır” (İba, 2001, 254).

Meclis Başkanlık Divanı'nın bu yetkisine ilişkin olarak Kültür Bakanlığı, TBMM Başkanlığı'na (Milli Saraylar Dairesi Başkanlığı'na) karşı dava açmıştır. Bakanlık, Milli Saraylar Daire Başkanlığı Korunma ve Değerlendirme Kurulu Kuruluş ve Görevleri Yönetmeliği'nin, Anayasanın 123. ve 124. maddelerine aykırı olduğunu, 2863 ve 2919 sayılı Kanunlara göre ise taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına ilişkin gerekli önlemleri alma yetkisinin kendisinde bulunduğunu ileri sürmüştür. Bakanlık, TBMM'ye bağlı saraylar, köşklar ve kasırlar hakkındaki Meclis yetkisinin, yalnızca bakım, onarım ve korumayla sınırlı olduğunu iddia ederek ilgili yönetmeliğin iptalini talep etmiştir (Danıştay, 6.D., E.1996/91, K.1996/929, T. 28.02.1996, 471-77).

Danıştay'ın 28.02.1996 tarihli kararına göre;

“ ...

Korunması gerekli taşınır ve taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile ilgili tanımları belirlemek, yapılacak işlem ve faaliyetleri düzenlemek, bu konuda gerekli ilke ve uygulama kararlarını alacak teşkilatın kuruluş ve görevlerini teşkil etmek amacıyla 2863 sayılı yasa kabul edilmiş, anılan yasanın 10. maddesinin 1. fıkrasında her kimin mülkiyetinde veya idaresinde olursa olsun taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunmasını sağlamak için gerekli tedbirleri almanın Kültür Bakanlığının yetkisinde olduğu kabul edilmiş, 2., 3., 4. ve 5. fıkralarında ise Türkiye Büyük Millet Meclisi idare ve kontrolünde bulunan Kültür ve Tabiat Varlıklarının korunmasının Türkiye Büyük Millet Başkanlığınca yerine getirileceği, bu korunmanın sağlanmasında gerektiğinde Kültür Bakanlığının teknik yardım ve işbirliğinin sağlanacağı, Milli Savunma Bakanlığının idare ve denetiminde veya sınır boyu ve yasak bölgede bulunan kültür ve tabiat varlıklarının korunması ve değerlendirilmesinin Milli Savunma Bakanlığı ile Kültür Bakanlığı arasında düzenlenecek protokol esaslarına göre yürütüleceği, Vakıflar Genel Müdürlüğü'nün idaresinde veya denetimindeki mazbut veya mülhak vakıflara ait taşınmaz kültür ve tabiat varlıkları ile gerçek ve tüzel kişilerin mülkiyetinde bulunan han, hamam, mescit, zaviye, mevlevihane, çeşme vb. kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesinin koruma kurulları kararı alındıktan sonra Vakıflar Genel Müdürlüğüne yürütüleceği, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının mülkiyetinde bulunan taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunma ve değerlendirilmesinin bu kanun hükümlerine uygun olarak kendileri tarafından sağlanacağı belirtilmiş, aynı Yasanın 51. ve 57. maddelerinde kültür ve tabiat varlıklarını koruma yüksek kurulu ile koruma kurullarının kuruluş, görev yetki ve çalışma şekli düzenlenmiş, korunması gerekli taşınmaz kültür ve tabiat varlıklarının korunması ve restorasyonu ile ilgili işlerde uygulanacak ilkeleri belirlemek Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Yüksek Kurulunun görevleri arasında gösterilmiştir.

2919 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilat Kanununun 3. maddesinin (1) bendinde ise, Türkiye Büyük Millet Meclisi yönetiminde bulunan milli saray, köşk, kasır ve müştemilatının bakım, onarım ve muhafazası ile ilgili hizmetleri yapmak, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliğinin görev ve sorumlulukları arasında sayılmıştır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Milli Saraylar Daire Başkanlığı bünyesindeki saray, köşk ve kasırlar ile bunların içinde bulunan taşınır kültür varlıkları, tarihi bahçeleri ve çevrelerinin koruma ve değerlendirme hizmetlerinin... yürütülmesini sağlamak üzere kurulan “Koruma ve Değerlendirme Kurulu” nun oluşumu, görevleri ile çalışma usul ve esaslarını belirlemek amacıyla davaya konu yönetmelik yayımlanmış ise de, T.C. Anayasasının anılan maddesiyle idarelerin yönetim ve oluşum biçimlerinin kanunla düzenleneceği... hükme bağlanmıştır.

Uyuşmazlık konusu olayda, Türkiye Büyük Millet Meclisi bünyesindeki kültür varlıklarının bakım, onarım ve muhafazası ile ilgili olarak 2919 sayılı yasanın 2. maddesiyle Milli Saraylar Daire Başkanlığının oluşturulduğu, bu oluşumun dava konusu edilen yönetmelikle değiştirilerek bazı üyeleri kurum dışından atanan kişilerden oluşan Milli Saraylar Koruma ve Değerlendirme Kuruluna kanunda öngörülen yetki ve görevlerin verilmesi sonucunda, anılan daire başkanlığının görev ve yetkilerinin kaldırıldığı veya anılan kurulca paylaşıldığı, bu durumda Anayasada öngörülen idarenin kuruluşunun kanunla düzenleneceğine ilişkin hükümlere aykırı olarak tesis edilen yönetmelikte hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Diğer taraftan, idare hukukunda düzenleyici işlem niteliğinde bulunan yönetmeliklerin çıkarılması ve yürürlüğe girebilmesi için ilgili kanunda açık hüküm bulunması, diğer bir deyişle kanunun öngördüğü, sınırları ve içeriği belirlenen bir konuda yönetmelik çıkarılabileceği gibi kanunda böyle bir yetkinin bulunmaması durumunda T.C. Anayasasının anılan 124. maddesinde belirlenen esaslar çerçevesinde idarelerce yönetmelik çıkarılabileceği öngörülmüştür... yeni bir teşkilatın kurulmasına, görev ve yetkilerinin belirlenmesine yönelik olarak çıkarılan dava konusu yönetmeliğin, Anayasasının anılan maddesinde öngörülen kanunların ve tüzüklerin uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelik çıkarılacağına ilişkin hükmüne ... aykırı olduğu açıktır.

...

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...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... yönetmelik bu nedenle... hukuka uyarlık bulunmamaktadır”.



Danıştay, yukarıda belirtilen nedenlere dayanarak, dava konusu yönetmeliğin iptaline karar vermiştir.

### **3.2.5. Personele İlişkin Yetkiler**

Başkanlık Divanı'nın kendi personeline ilişkin olarak yaptığı idari işlemler açısından yetkileri İçtüzükten ve Genel Sekreterlik Kuruluş Kanunundan kaynaklanmaktadır. Bunları örneklemek gerekirse:

İçtüzükten kaynaklananlar;

- Genel Kurul Salonundaki görevlilerin kıyafetlerini belirlemek (İç. md.56/3).
- TBMM'nin iç hizmetlerine ilişkin düzenleyici kararlar almak (İç. md. 171).
- TBMM kütüphanesinden yararlanma koşullarını bir yönetmelikle saptamak (İç. md. 173) (Bakırcı, 2000, 263).

Genel Sekreterlik Kuruluş Kanunundan kaynaklananlar;

- 13.10.1984 tarihli 2919 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreterliği Teşkilat Kanunu'na bağlı cetvellerde belirtilen kadro sayısı ile sınırlı kalmak kaydıyla, yılda bir kez, kadro derecelerinde gerekli değişiklikleri yapmak,
- Personelin özlük haklarına ilişkin yetkileri kullanmak,
- Komisyonlarda sözleşmeli olarak çalıştırılacak raportörlerin ücret ve diğer haklarını düzenleyen kararlar almak,
- Yasama etkinlikleriyle ilgili özel bilgi ve uzmanlık gerektiren konularda çalıştırılacak sözleşmeli personelin ücretlerine, sözleşme usul ve esaslarını belirlemek,
- Uzman ve uzman yardımcılığı kadrolarına ilişkin atama ilkelerini belirlemek,
- Mecliste çalışan personele ödenen özel hizmet tazminatıyla ilgili konuları belirlemek (İba, 2001, 254-55) biçiminde özetlenebilir.

Başkanlık Divanı'nın TBMM'de görevli bütün personele ödenecek ek göstergelerin saptanması konusundaki yetkisinin 375 sayılı KHK'nin yürürlüğe girmesinden sonra da devam edip etmeyeceğine Danıştay 1. Dairesi 4.10.1990 tarihinde karar vermiştir. Bu karara göre;

657 sayılı Devlet Memurları Kanununun değişik 36 ncı maddesinin (F) fıkrasında, Türkiye Büyük Millet Meclisinde asli ve sürekli görevlerde bulunanların kadro, ünvan, derece, ek gösterge, intibak ve diğer özlük haklarının tespit ve kullanılmasında Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanının yetkili olacağı açıklanmış bulunmaktadır.

Diğer taraftan, 375 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin 3 üncü maddesiyle ek göstergeler yeniden belirlenmiş ancak, göstergelerin Türkiye Büyük Millet Meclisinde görevli personel için uygulanacağı yolunda bir hüküm getirilmemiştir.

Açıklanan hükümlerden Türkiye Büyük Millet Meclisinde asli ve sürekli görevlerde çalışan çeşitli hizmet sınıflarına mensup personelin ek göstergelerinin tesbiti konusun-

da Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanı'na tanınan yetkide 375 sayılı Kanun Hükümünde Kararnameyle bir değişiklik yapılmadığı anlaşılmaktadır (Danıştay, 1.D., E.1990/111, K.1990/249, T.4.10.1990, 47-51).

### 3.3. Meclis Başkanlığı İşlemleri

Meclis Başkanlığı'nın idari olan ve Anayasadan kaynaklanan işlemleri, Meclisin bütün büna, tesis, eklenti ve arazisinde gerçekleştirilen kolluk ve yönetim hizmetlerine ilişkin olanlardır (1982 Any. md. 95/III).

Meclis Başkanlığı'nın bu yetkisinin öngörüldüğü benzer bir düzenleme İçtüzükte karşımıza çıkmaktadır. İçtüzüğün 14. maddesinde belirtildiği üzere; "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin idari ve mali işleri ile kolluk işlerini yürütmek ve denetlemek" başkanın görevleri arasında yer almaktadır (İba, 2001, 242).

1961 Anayasası dönemindeki bir yargı kararı, Meclis Başkanlığı'nın idari işlemlerine örnek olarak gösterebiliriz. 5.4.1978 tarihinde Sayıştay Başkanlığı için yapılan seçime ilişkin olarak Sayıştay Başkanı'nın aylık ve ödeneklerini ita amiri sıfatıyla ödemeyen ve davalı idare kabul edilen Millet Meclisi Başkanlığı'nın bu işleminin iptali yönünde dava açılmıştır. Davanın görülmesi çerçevesinde, Sayıştay Başkanı'nın seçimi usulü tartışılmış olmakla birlikte, davacı Sayıştay Başkanı'na görevine başladığı tarihten itibaren aylık ve ödeneklerinin ita amiri sıfatıyla Millet Meclisi Başkanlığı'na verilmemesi işlemi iptal edilmiştir. (Danıştay, 5. D., E.1978/5410, K.1978/4239, T.27.12.1978, 298-301).

### 3.4. Sayıştay Üyelerinin Seçimi

Sayıştay Başkan ve üyelerinin seçimi konusunda da TBMM'nin yetkisi ve özellikle seçim işlemlerinin hukuki niteliği tartışılmıştır. 1961 Anayasası döneminde olduğu gibi 1982 Anayasası döneminde de Sayıştay başkan ve üyelerinin seçimine yönelik olarak gerek Danıştay gerekse de Anayasa Mahkemesi'nin kararları söz konusudur.

1961 Anayasası döneminde Sayıştay Birinci Başkanı ve yedi üyesinin seçimine ilişkin TBMM Bütçe Karma Komisyonu kararı ve bu kararı onaylayan Cumhuriyet Senatosu kararı, dava konusu olmuştur. Davaya bakan Danıştay 3. Dairesi, karar gerekçesinde yasama organının bu işleminin hukuki niteliğine de değinmiştir. Buna göre;

"... Sayıştay Birinci Başkanını seçme işlemi bir yasama işlemi olmadığı gibi bir içtüzük düzenlemesi veya değiştirilmesi de değildir. Keza, yasama dokunulmazlığının kaldırılması veya üyeliğin düşmesi işlemi de olmadığına göre Karma Komisyonca Sayıştay Birinci Başkanını belirleme işlemi seçim yöntemiyle gerçekleştirilen bir atama tasarrufu dolayısıyla bir idari tasarruftur. Bu atama tasarrufunun Meclislerin Genel Kurullarınca ayrı ayrı onaylanması gereğinin amacı, TBMM adına denetleme görevi yapan Sayıştay'ın Başkanlığı'na atanan kişinin, TBMM'yi oluşturan meclislerce uygun görülmesi, benimsenmesinin sağlanmasından ibarettir" (Danıştay, 3.D., E.1978/834, K.1978/894, T.18.07.1978, 175-76).

TBMM, Sayıştay başkan ve üyelerinin seçimi için doğrudan görevlendirilmemekle birlikte, başkan ve üyelerin nitelikleri ve atanmalarının kanunla düzenleneceği (Any. md. 160/3) Anayasada öngörülmüştür. Başkanlık için aday belirlenmesi ve gerekli değerlendirmelerin

yapılması amacıyla Ön Seçim Geçici Komisyonu kurulur. Daha sonra Ön Seçim Geçici Komisyonu tarafından belirlenen iki aday arasından TBMM Genel Kurulu'nca gizli oyla seçim yapılır (Bakırcı, 2000, 490-92).

Sayıştay Kanunu'nun ek 8. maddesi gereğince, TBMM Genel Kurulu'nda yapılacak Sayıştay Birinci Başkanlığı seçimleri için söz konusu olan sürecin bir benzeri Sayıştay üyeleri için de öngörülmüştür. Buna göre üyelerin seçimi için de gerekli değerlendirmeleri yapmak ve aday belirlemek üzere Ön Seçim Geçici Komisyonu yetkili kılınmıştır. Komisyon'un belirlediği adaylar arasından nihai seçimi Meclis Genel Kurulu yapmaktadır.

Ek 8. madde 20.08.1996 tarihinde açılan iptal davasına konu edilmiştir. Ancak, Anayasa Mahkemesi'nin de işaret ettiği üzere;

“...komisyon, Plan ve Bütçe Komisyonu'nun üyeleri arasından siyasi partiler ile bağımsızların TBMM'ndeki temsil güçleri oranında ve ad çekme usulü ile belirlenen onbeş kişiden oluşacak, mevcudun salt çoğunluğu ile toplanarak gizli oyla karar verecektir. TBMM kimi konuların ön incelemesini kuracağı komisyonlara yaptırır. Bu durum, toplu çalışmanın doğal sonucudur. Komisyonlar çalışmalarında TBMM'ne yardımcı olmakla görevlidirler.

TBMM'nin bu yetkisini kullanırken seçimin genel kurulda kolay ve süratli bir biçimde sonuçlandırılmasını sağlamak amacıyla oluşturulan bir komisyona hazırlık işlemlerini yaptırmasında (aday belirleme) Anayasa'nın 87. ve 160. maddelerine aykırılık yoktur. Sayıştay Birinci Başkanı ve üyeleri, ön seçim geçici komisyonunca seçilmediğine ve bu komisyonca belirlenen iki adaydan biri nihai olarak TBMM genel kurulunca seçildiğine göre, genel kurula ait bir yetkinin komisyonca kullanıldığından söz edilemez” (AYM, E.1996/58, K.1996/43, T. 20.11.1996, 225-26).

Anayasa Mahkemesi, belirtilen bu nedenlerle ek 8. maddenin iptal edilmesine yönelik istemin reddine karar verilmiştir.

Bununla birlikte karşı görüş olarak Sayıştay başkan ve üyelerinin seçiminde TBMM'nin Anayasa tarafından açıkça yetkili kılınmadığı, Meclisin bu yetkiyi 832 sayılı Sayıştay Kanunu ile elde ettiği ileri sürülmüştür. Öyle ki, Sayıştay Kanunu Anayasanın 6. maddesinde düzenlenen “hiçbir kimse veya organ kaynağını anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz” hükmüne aykırılık teşkil etmektedir. Anayasa'nın 87. maddesinin yazılışı gereğince, yasama organının görev ve yetkilerinin sınırı çizilmiştir. Ayrıca, 87. maddede TBMM'ye ait olduğu belirtilen diğer bazı yetkilerin, mutlaka Anayasa'nın ilgili maddelerinde düzenlenmesi gerekmektedir. Böyle bir düzenlemenin yokluğu, Sayıştay başkan ve üyelerinin seçimi için söz konusudur ki; bu durumda, TBMM kanun yoluyla kendisine Anayasa ile verilmemiş yeni yetkiler edinmektedir. Oysa ki, TBMM'ye ait olduğu belirtilmeyen tüm görev ve yetkiler, organik bağlamda yasama faaliyetlerinin dışında kalmaktadır (Sabuncu, 1988, 403).

1982 Anayasası döneminde, Sayıştay seçimlerinin dava konusu olduğu bir diğer örnek de TBMM Bütçe ve Plan Komisyonu'nca yapılan ve 12.11.1985 tarihinde TBMM Genel Kurulu'nca onaylanan seçim işlemidir. Seçim işleminin bir kısmının iptali için Ankara 6. İdare Mahkemesi'nde dava açılmış ve mahkeme de iptal isteminin reddine karar vermiştir. Ankara 6. İdare Mahkemesi'nin red kararı aleyhine, davacı temyiz başvurusunda bulunmuştur. Temyiz incelemesini gerçekleştiren Danıştay 5. Dairesi 16.12.1987 tarihinde verdiği kararla temyiz talebini reddederek, ilk derece mahkemesinin kararını onamıştır. Danıştay 5. Dairesi'nin onama kararının gerekçesine göre:

“2709 sayılı Anayasanın 125. maddesinde “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır...” hükmü yer almakta, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde ise “idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından iptal davası açılacağı öngörülmektedir. Bu hükümlerin birlikte değerlendirilmesi sonucunda iptal davalarında idari yargı denetimi yapılabilmesi için iki unsurun bir arada bulunması gerektiği ortaya çıkmaktadır. Bu unsurlar, idari makam ve bu makamca tesis edilmiş olan, kesin ve yürütülmesi zorunlu nitelikte bir idari işlemin varlığıdır. 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 İçtüzüğüne göre oluşturulmuş olan Plan ve Bütçe Komisyonunun Anayasa sistemimiz içinde “idari makam” olarak düşünülmesi hiçbir biçimde mümkün değildir. TBMM Başkanlığınca 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 düşünülme-yeceğinden durum uyuşmazlık 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 tartışması olan yasama organının Sayıştay'a üye seçilmesiyle ilgili olarak 9.11.1985 tarihinde Plan ve Bütçe Komisyonunca yapılan ve 12.11.1985 tarihinde TBMM Genel Kurulunca onaylanmış olan tasarrufun idari yargı denetimine tabi tutulması olanak dışıdır” (Danıştay, 5.D., E.1987/2379, K.1987/1785, T.16.12.1987, 271-74).

Yukarıda belirtilen kararlar ışığında Danıştay'ın 1961 Anayasası dönemindeki yaklaşımı ile 1982 Anayasası sonrasındaki tutumu, birbirinden farklılık arz etmektedir. Yüksek mahkeme, 1978 yılında vermiş olduğu kararında Sayıştay'a üye seçimine ilişkin Meclis komisyonu kararını bir idari işlem olarak kabul ederken; 1987 yılında vermiş olduğu kararla, bu içtihadından dönmüş ve organik ölçütü esas alarak, işlemi gerçekleştiren makamın yasama organı olması nedeniyle, söz konusu seçim işleminin bir idari işlem olamayacağı sonucuna varmıştır.

AKILLIOĞLUNA'a göre Danıştay, kararları içinde tutarlılığını koruyamamaktadır. Çünkü, temyiz incelemesini gerçekleştiren Danıştay 5. Dairesi bir yandan organik ölçütü önemsemekle birlikte, diğer yandan bunun tek başına yeterli olmadığı sonucunu doğuran kararlar da vermektedir. Öyle ki, Daire çoğunluğuna göre, Meclis Başkanlığı'nın personel hakkında yaptığı işlemlere karşı açılan davalara bakılmış ve söz konusu işlemler işlevsel olarak bir idari işlem olarak kabul edilmiştir. Eğer organik ölçüt tek başına yeterli bulunmuyorsa, bu durumda öteki öğeleri oluşturan konu ve biçim unsurları dikkate alınacaktır. Danıştay 5. Dairesi'nin çoğunluk üyesi, TBMM Başkanlığı'nın personel hakkındaki işlemlerini işlevsel açıdan idari bulurken, Komisyon ve Genel Kurulun seçime ilişkin işlemlerini konusu bakımından idari bulmuyorsa, bu yaklaşım çelişkili ve hatalıdır. Çünkü, TBMM Başkanlığı'nda Komisyon ve Genel Kurul kadar organik açıdan yasama organına dahildir (Akıllıoğlu, 1988, 196).

Danıştay'ın kararını eleştiren ERKUT'a göre de, söz konusu TBMM kararı, bir yasama işlemi olmadığı gibi parlamento işlemi de değildir. Hukuki rejimi açıkça belirli olmayan bütün devlet faaliyetlerinin idare hukuku kapsamında düşünülmesi gerekmektedir. Bu kabullün doğal sonucu olarak, yasama işlevine ilişkin olmayan TBMM kararlarının idare işlevi içinde değerlendirilmesi ve bu nedenle de iptal davasına konu olan bir idari işlem olarak kabulü gerekir. Yüksek Mahkeme'nin 1982 Anayasası dönemindeki yaklaşımı ise, yalnızca yeni bir yargı bağımsızlığı yaratmaktan öteye gitmemektedir (Erkut, 1990, 76).

832 sayılı Sayıştay Kanunu'nun bazı maddelerini değiştiren ve bu kanuna bir ek madde ekleyen 1.11.1990 tarihli ve 3677 sayılı Kanununun 1., 2., 3. ve Geçici 1. maddelerinin Anayasaya aykırılığı savıyla dönemin ana muhalefet partisi SHP Grubu adına dava açılmıştır. İptali istenen 3677 sayılı Kanununun 2. ve 3. maddeleri, Sayıştay Kanunu'nun Sayıştay başkanı ve üyelerinin seçimine ilişkin olan 5. ve 6. maddelerinin değiştirilmesine yönelik olup, Geçici 1. maddesi de Sayıştay Genel Kurulu'nda halen devam etmekte olan üye adaylığı seçimleriyle ilgilidir. Anayasaya aykırılık sorunu, iptal isteminin anayasal dayanaklarından birini oluşturan Anayasanın 87. maddesi açısından incelenmiştir. İnceleme ile Sayıştay'ın kuruluşu, üyelerinin seçimi ve hukuksal yapısı ile yasama organının bu yöndeki işleminin niteliği ortaya konmuştur. Buna göre:

“Anayasa Sayıştay Başkanı ve üyelerinin seçimi konusunda açık bir kural koymamıştır. Ancak, bu konuda yasa ile yapılacak düzenlemenin de Sayıştay'a ilişkin Anayasa'nın 160. maddesi ile TBMM'nin görev ve yetkilerini sayan 87. maddesinin özüne ve sözüne uygun olması gerekir.

Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapan anayasal bir organın Başkanı ve üyelerinin seçimi Anayasa'da gösterilmemiş ise de, bu seçimlerin TBMM genel kurulunca yapılması anayasal sistemin, diğer bir anlatımla TBMM ile Sayıştay arasındaki ilişkinin doğal sonucudur. Anayasanın 87. maddesi karşısında, dava konusu 5. ve 6. maddelerdeki seçimlerin TBMM Bütçe ve Plan Komisyonu'na bırakılması, seçimlerin TBMM tarafından yapılmış sayılıp sayılmayacağı sorununu doğurmaktadır.

Türkiye Millet Meclisi Komisyonları, TBMM İçtüzüğü'ne göre kurulurlar. Ancak, istisnai olarak Bütçe Komisyonu'nun kuruluş biçimi Anayasa'nın 162. maddesi ile gösterilmiştir. TBMM komisyonları, onları kuran ve onları görevli ve yetkili kılan meclis genel kurullarına bağlı olarak ve onlar adına parlamenter faaliyetlerin hazırlık safhasını yürüten, meclis içi kuruluşlardır...

Anayasa'nın 162. ve 164. maddeleri bütçe yasası tasarıları ile kesin hesap kanun tasarılarını inceleme yetkisini Bütçe Komisyonu'na vermiştir. Bütçe Komisyonu'nun görevleri bu çerçevede sınırlıdır. Sayıştay ile ilgili seçimler TBMM'nin istisnai olarak kullandığı ve maddi anlamda, idari nitelikte olan bir yetkidir. Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne ait bir yetki Bütçe Komisyonu dahil hiçbir Meclis Komisyonunca kullanılamaz

Yukarıda açıklanan nedenlerle Sayıştay Yasası'nın 5. maddesi ile 6. maddesinin üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkraları Anayasa'nın 87. maddesine aykırıdır ve iptali gerekir.

...

Sayıştay Birinci Başkanı ve üyelerinin TBMM yerine Meclis Komisyonlarınca seçimlerini öngören 5. maddesi ile 6. maddesinin üçüncü, dördüncü ve beşinci fıkraları

nın iptali ile ilgili gerekçeler geçici 1. maddenin iptali için de aynen geçerlidir ve bu yüzden geçici maddenin de iptali gerekir” (AYM, E.1990/39, K.1991/21, T.11.7.1991, 423, 454-58).

Anayasa Mahkemesi, yukarıda belirtilen gerekçelerle ilgili maddelerin iptaline karar vermiştir. Sayıştay’a üye seçimi gibi bir birel koşul işlemin yapılması konusunda Anayasa ile yasama organına açıkça yetki verilmemesine karşın, Anayasa Mahkemesi, TBMM’nin bu yetkiye sahip olduğunu kabul etmektedir. Bu yetkinin, TBMM Genel Kurulu’nca yapılması, TBMM ile Sayıştay arasındaki ilişkinin doğal bir sonucu olduğunu ifade eden Anayasa Mahkemesi, işlemin ilgili komisyonca değil Genel Kurulca yapılması gerekliliğini vurgulamaktadır.

### 3.5. Radyo ve Televizyon Üst Kurulu Üyelerinin Seçimi

Anayasanın 6. maddesi düzenlemesine göre hiçbir kimse ve organ, kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisini kullanamayacaktır. TBMM’nin, Radyo Televizyon Üst Kurulu üyelerini seçme yetkisi açısından en ciddi anayasal sorunu bu yetkisizlik durumu oluşturmaktadır. Her ne kadar TBMM’nin görev ve yetkilerini genel olarak düzenleyen 87. madde aynı zamanda “Anayasanın diğer maddelerinde öngörülen yetkileri kullanmak...” biçiminde kaleme alınmışsa da, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu ve Kurul üyelerinin seçimi ile ilgili olarak Anayasada açıklık mevcut değildir. Bu nedenle, Kurul üyelerinin TBMM tarafından seçilmesi eleştirilmekte ve seçim biçimi doğrudan Anayasada öngörülmediği için Anayasaya aykırı olduğu ileri sürülmektedir (Bayraktar, 1998, 38). Sayıştay ile karşılaştırıldığında, aradaki fark, Anayasal düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. Sayıştay’ın oluşumuna yönelik doğrudan anayasal bir düzenleme getirilmemekle beraber, bunun kanunla yapılacağı Anayasanın 160. maddesinde belirtilmiştir. Oysa ki, Radyo ve Televizyon Üst Kurulu’na ilişkin olarak, bu tarz bir düzenleme öngörülmemiştir.

13.04.1994 tarih ve 3984 sayılı Radyo ve Televizyonların Kuruluş ve Yayınları Hakkında Kanunla bu yetkiyle donatılan yasama organının, Kurul’a üye seçiminin yasama işleviyle ilintili olması mümkün değildir. Sayıştay’a üye seçimine benzer biçimde, bu seçim işleminin de idari bir işlem kabul edilmesi gereklidir. Çünkü, ortada idari bir kurula yapılan, birel, öznel ve bir kez kullanıp tükenen atama işlemi söz konusudur.

## 4. SONUÇ

Kuvvetler ayrılığı ilkesinin gereği olarak tek egemenlik çatısı altında oluşan yasama - yürütme - yargı organlarından, yasama ve yürütme ilişkisi, aynı zamanda hükümet sistemlerinin oluşumuna kaynaklık etmiştir. Bu çerçevede yasama ile yürütme, arasındaki işlevsel farklılık her zaman çok kesin ve net çizgilerle ortaya konamamaktadır. Bu nedenle genel, nesnel, bir kez uygulanmakla tükenmeyen yasama işlemleri ile öznel, birel ve bir kez uygulanmakla tükenen idari işlemlerin mutlaka ilgili organlarca yapılması gerektiğini ya da diğer bir deyişle yapıldığını iddia etmek mümkün değildir. Yasama ve yürütme organlarının klasik alanlarına yönelik işlemleri onların işlev alanlarının sınırlarını ortaya koymakla birlikte; bu organların, istisnai olarak değerlendirebileceğimiz ve bir diğerinin alanına ilişkin işlem yapabilme kabiliyetleri / yetkileri onların asıl işlevlerini ortadan kaldırmamaktadır.

Kuvvetler ayrılığında, kuvvetlerin birbirlerinin faaliyet alanlarına yönelik işlemlerde bulunmalarından kaynaklanan “fonksiyon gasbı” kavramını, farklı kuvvetleri temsil eden yasama ve yürütme organlarının işlemlerine uyguladığımızda; belki de, kaçınılması mümkün olmayan en önemli sonuç, mutlak bir işlev ayırımına gidilemeyeceğidir. Çünkü, organların yapıları gereği kendi işlev alanları dışında işlem ya da faaliyette bulunmamaları olanak dışı gözükmektedir. Aksi hal, her iki organın işlev alanı açısından ciddi anlamda bir yavaşlığın doğmasına neden olacaktır. Yürütme organının kendi birimlerinde düzenleyici işlem yapma gereksinimlerinin giderilmesi için yasama organının işlem yapmasının beklenmesi ile yasamanın kendi bünyesindeki unsurlar açısından yapılması gerekli birel işlemler bakımından yürütme organına muhtaç kılınması arasında doğacak tıkanıklık sıkıntısı açısından bir fark yoktur.

Ancak, yasama organına tanınan ve belli bir geçmişi olan idari işlemlerde bulunabilme yetkisinin, halen varlığını sürdürmesi de tartışmaya açıktır. Buna en güzel örnek olarak, Meclisin Milli Saraylara ilişkin yetkilerini gösterebiliriz. Yasama organının bazı idari işlemleri yapabilme yetkisinden arındırılması yoluna gidilirken dikkat edilmesi gereken nokta; yasama organının bünyesi içinde olmayan ve yürütme organının, bakanlıkları, dolayısıyla idare örgütü ile rahatlıkla yapabileceği alanların seçilmesi gereğidir. Sonuç itibarıyla; bu yetki azaltımına karşın ne yasama organını yalnızca kendi klasik alanına hapsedmek olasıdır ne de idareyi kendi işlev alanıyla sınırlamak doğrudur.

Yasama ve yürütme organlarının işlev alanlarının sınırlarını belirginleştirmek önemli olmakla birlikte; bugün için üzerinde durulması gereken asıl sorun, kuvvetlerin yaptığı işlemlerin yargısal denetiminde karşımıza çıkmaktadır. Özellikle, yasama organının yaptığı idari işlemler açısından idari yargı yolunun açılması, hukuk devletinin kökleşmesi ve etki alanının yaygınlaşması bakımından bir gerekliliktir. Anayasanın 36. maddesinde düzenlenen hak arama hürriyetinin yaşama geçmesi ve anlam kazanabilmesi için, yasama organının idari işlemlerinin yargı organlarıncaya denetlenmesi zorunluluk arz etmektedir. Anayasanın 125. maddesinde “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” denerek yargısal denetim mekanizması oluşturulmuştur. Her ne kadar, işlemi yapan yasama organı da olsa, maddi ölçüt gereğince yapılan işlemlerin idari nitelikli olması, yasama organını da o işlem açısından idare konumuna sokacak ve dolayısıyla 125. madde kapsamında değerlendirilmesine neden olacaktır. İşlemleri yapan makamın yasama organı olması, sırf bu niteliği sebebiyle, idari işlemler açısından yargısal denetimden ayrık tutulan hallerin kapsamını genişletmek sonucunu doğurmamalıdır.

Buna karşın, Anayasanın 87. maddesinde yasama organının yapabileceği belirtilen ve fakat idari niteliğe sahip işlemlerin, organik ölçüt gereğince yasama işlemi olarak kabul edilmesi ve yargı denetiminin kapsamı dışına çıkarılması Anayasanın 2. maddesinde düzenlenen hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmamaktadır. Çünkü, bu kabul ile yargısal denetimin kapsamı daraltılarak, yasama organının bu tür işlemleri için yargı yolunun önü kapanmaktadır.

İşlemlerin, yasama işlemi olduğunu bir an için kabul ettiğimizde, yargı yolunun açılabilmesi için, işlemlerin muhataplarına Anayasa Mahkemesi’ne başvurma hakkının tanınması bir çözüm önerisi olarak görülebilir. Ancak, idari işlemlerin niteliği gereğince, alanında uzmanlaşmış olan idari yargıda denetlenmeleri daha yerinde olacaktır.

## KAYNAKÇA

- Akılhoğlu, T. (1988)**, Danıştay ve İdare Mahkemeleri Kararlarından Seçmeler, *Amme İdareleri Dergisi*, Türkiye ve Orta Dođu Amme İdaresi Enstitüsü Yayını: Sayı no: 1, Cilt no: 21, Ankara, 187-199.
- Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi (1993)**, Sayı no: 27, Cilt no: 1, Anayasa Mahkemesi Yayını: Ankara.
- \_\_\_\_\_. (1998), Sayı no: 33, Cilt no: 1, Anayasa Mahkemesi Yayını: Ankara.
- Bakırcı, F. (2000)**, *TBMM'nin Çalışma Yöntemi*, İmge Kitabevi: Ankara.
- Balta, T.B. (1972)**, *İdare Hukuku I Genel Konular*, AÜSBF Yayını: Ankara.
- Bayraktar, K. (1998)**, Tartışılan Bir Kurum: Radyo ve Televizyon Üst Kurulu, *Yiđit Okur'a Armağan*, Galatasaray Üniversitesi Yayını: İstanbul, 35-43.
- Danıştay Dava Daireleri Kurulu Kararları (1965 - 1978). (1981)**, Birinci Kitap, Danıştay Yayını: Ankara.
- Danıştay Dergisi (1979)**, Sayı no: 34-35, Danıştay Yayını: Ankara.
- \_\_\_\_\_. (1988), Sayı no: 70-71, Danıştay Yayını: Ankara.
- \_\_\_\_\_. (1992), Sayı no: 82-83, Danıştay Yayını: Ankara.
- \_\_\_\_\_. (1997), Sayı no: 92, Danıştay Yayını: Ankara.
- Erkut, C. (1990)**, *İptal Davasının Konusunu Oluřturma Bakımından İdari İşlemin Kimliđi*, Danıştay Yayınları: Ankara.
- Giritli, İ., Bilgen, P. ve Akgüner, T. (2001)**, *İdare Hukuku*, Der Yayınları: İstanbul.
- Gözler, K. (2000)**, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Ekin Kitabevi Yayınları: Bursa.
- Gözübüyük, ř. ve Tan, T. (1998)**, *İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar*, Turhan Kitabevi: Ankara.
- Günday, M. (2002)**, *İdare Hukuku*, Altıncı Bası. İmaj Yayıncılık: Ankara.
- Güneř, T. (1965)**, *Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri*, AÜSBF Yayını: Ankara.



- İba, Ş. (2001)**, *Türkiye’de Meclis Başkanlığı ve Başkanlık Divanı*, Nobel Yayın ve Dağıtım: Ankara.
- Onar, S.S. (1952)**, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Tercüme ve Neşriyat Bürosu: İstanbul.
- Özay, İ.H. (2002)**, *İkinci Bine Kavuşurken Günışığında Yönetim*, Alfa Yayınları: İstanbul.
- Özbudun, E. (2000)**, *Türk Anayasa Hukuk*, Altıncı Baskı, Yetkin Yayınları: Ankara.
- Sabuncu, M.Y. (1988)**, Sayıştay Üyelerinin Seçimi ve 1982 Anayasası, *Bahri Savcı’ya Armağan*, Mülkiyeliler Birliği Vakfı Yayınları: Ankara, 400-405.
- Tanör, B. ve Yüzbaşıoğlu, N. (2001)**, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, Yapı Kredi Yayınları: İstanbul.
- Teziç, E. (1980)**, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*, İÜHF Yayını: İstanbul.
- Yayla, Y. (1990)**, *İdare Hukuku I.*, Filiz Kitabevi: İstanbul.

