

TBMM’NİN KAMU BAŞDENETÇİSİ SEÇME İŞLEMLERİNİN YARGISAL DENETİMİ ÜZERİNE BİR ÇÖZÜMLEME

AN ANALYSIS OF THE JUDICIAL REVIEW OF THE GRAND NATIONAL ASSEMBLY OF TURKEY’S ELECTION DECISION ON THE HEAD OMBUDSMAN

Nazile İrem YEŞİLYURT*

Özet: Bu çalışmada, TBMM Genel Kurulu’nun kamu başdenetçisi seçme işleminin hukuka uygunluğunun hangi mahkeme (Anayasa Mahkemesi ya da Danıştay) tarafından denetleneceği tartışılmıştır. Seçim kararı, Anayasa Mahkemesi denetimine tabi parlamento kararlarından olmadığı gibi, Mahkeme söz konusu işlem üzerinde etkili yargı denetimi gerçekleştirmeye elverişli normlara başvurma olanağından yoksundur. Seçim kararının niteliği araştırılırken, TBMM Genel Kurulu, Meclis Komisyonları, Kamu Denetçiliği Kurumu ve denetime tabi idareler arasındaki ilişki çözümlenmiştir. Üç ölçütün (organik, biçimsel ve işlevsel) birlikte ele alınması neticesinde, seçim kararının idari işlem niteliği taşıdığı ve Danıştay tarafından denetlenebileceği sonucuna ulaşılmıştır. Anayasa Mahkemesi ve Danıştay’ın daha önce verdiği kararlar bu sonucu desteklemektedir.

Anahtar Kelimeler: TBMM Genel Kurulu, kamu başdenetçisi, yargı denetimi, parlamento kararları, seçim kararının idari niteliği

Abstract: In this study, it has been discussed that which court should review the Grand National Assembly’s election decision on the Head Ombudsman – whether the Constitutional Court or the Council of State-. Since the election decision is not one of those parliamentary acts which might be subject to the review of the Constitutional Court, the Court cannot draw on the norms that are necessary for an effective judicial review of the decision. While examining the administrative nature of the election decision, the legal relationship between the Grand National Assembly, the Assembly’s Commissions, the Ombudsman Institution and the administrative units that are subject to its review is analyzed. As a result, the three criteria approach (the organic, formal and functional), showed that the election decision qualifies as an administrative act and, therefore, can be reviewed by the Council of State. The previous decisions of both the Constitutional Court and the State of Council support this argument.

Keywords: The Grand National Assembly of Turkey, head ombudsman, judicial review, parliamentary decisions, administrative nature of the election decision

* Arş. Gör., Anka Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdare Hukuku

Giriş

Parlamento kararları, “yasama meclislerinin tek başlarına veya birlikte yaptıkları, kanun dışındaki bütün işlemler” olarak tanımlanmaktadır¹. Parlamento kararlarının konu ve nitelik bakımından çeşitliliği, bu olumsuz ve biçimsel tanım dışında, maddi yönden tanımlanmalarına imkân vermemektedir². Ancak Anayasanın TBMM kaynaklı tüm irade açıklamalarına bağladığı yargı denetimi mekanizmaları farklı olduğundan söz konusu irade açıklamalarının tasnifi gerekli hale gelmektedir. Anayasanın 148. maddesinde, Anayasaya uygunluk denetimine tabi normlar tüketici biçimde sayılmıştır. Kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve TBMM İçtüzüğü'nün şekil ve esas bakımından; Anayasa değişikliklerinin ise sadece şekil bakımından denetlenmesi Anayasa Mahkemesi'nin gerçekleştirdiği norm denetiminin konusunu oluşturmaktadır. Meclis kararlarından, yasama dokunulmazlığının kaldırılması ve TBMM üyeliğinin düşürülmesi işlemlerinin Anayasaya uygunluk denetimi ise, Mahkeme'nin norm denetimi dışında kalan görevlerindendir.

Bu çalışmada amaçlanan, tüm parlamento kararlarını sınıflandırmak ve yargı denetimi yönünden incelemek değildir. TBMM Genel Kurulu, 27.11.2012 tarihinde yapılan seçim sonucunda Dilekçe ve İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyonca gösterilen üç aday içerisinde ilk kez kamu başdenetçisi seçmiştir. 1028 sayılı Kamu Başdenetçiliği Seçimine İlişkin Karar, “TBMM Kararı” başlığı altında Resmî Gazete’de yayımlanmıştır³. TBMM Genel Kurulu, TBMM Komisyonları, Kamu Denetçiliği Kurumu ve denetime tabi idareler arasındaki ilişkinin karmaşık bir görünüm arz etmesi, her şeyden önce bu yapının çözümlenmesine yöneltmektedir. Yargı organlarının görev alanlarını belirlemek ancak böyle bir çözümleme sayesinde mümkün olabilir. Gerek Anayasa Mahkemesi'nin gerekse Danıştay'ın yasama işlemi-idari işlem sınırına ilişkin daha önce geliştirdiği ölçütler ışığında, TBMM Genel Kurulu'nun kamu başdenetçisi seçme işleminin idari niteliği araştırılacak, idari yargı denetimine tabi

¹ Erdoğan Teziç, *Türkiye’de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı*, İ.Ü.H.F. Yayını, İstanbul, 1972, s. 11

² Ergun Özbudun, “Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri”, *A.Ü.H.F. Dergisi*, Cilt 36, Sayı 1-4, 1979, s. 5-6

³ R.G. Tarih-Sayı: 4.12.2012-28487

tutulmasının mümkün olup olmadığı tartışılacaktır. 2010 Anayasa değişiklikleri ile Anayasaya eklenen seçim işlemi “yargı denetimine tabi tutulması gerekse idi”, hukuka uygunluğunun hangi mahkeme (Anayasa Mahkemesi ya da Danıştay) tarafından inceleneceği saptanmaya çalışılacaktır.

I. SEÇİM İŞLEMİNİN DENETİMİNDE ANAYASA YARGISININ SINIRLILIĞI SORUNU

A. TBMM Genel Kurulu’nun Kamu Başdenetçisi Seçme İşlemi Anayasa Mahkemesi Denetimine Tabi Meclis Kararları Kümesinin Dışında Kalmaktadır

Anayasa, parlamento kararlarından yalnızca içtüzükler ile “yargısal nitelikli Meclis kararları” olarak adlandırılan yasama dokunulmazlığının kaldırılması ve TBMM üyeliğinin düşürülmesi işlemlerinin anayasaya uygunluk denetimini öngörmüştür; diğer parlamento kararlarını Anayasa yargısı denetimi kapsamı dışında bırakmıştır.

TBMM’nin kamu başdenetçisi seçme işleminin Anayasaya uygunluğunun denetlenebilmesi için bir ihtimal olarak, Anayasa Mahkemesi’nin yerleşik içtihadında⁴ başvurduğu bir kavram olarak olan “eylemli içtüzük değişikliği niteliği taşıması” düşünülebilir ki o da mümkün görünmemektedir. Şöyle ki, Anayasa Mahkemesi, denetim yetkisini, yalnızca içtüzük ya da içtüzük değişikliği adını taşıyan işlemlerle sınırlı tutmamakta ve içtüzük düzenlemesi niteliğinde gördüğü diğer parlamento kararlarını da denetlemektedir. Şekli ölçüt uyarınca, içtüzükler diğer parlamento kararları gibi TBMM tarafından yapılır; cumhurbaşkanınca yayımlanma şartına bağlı olmaksızın doğrudan Meclis tarafından karar başlığı altında

⁴ AYM, E. 1966/7, K. 1966/46, T. 19.12.1966, AYMKD, sayı 5, s. 40-41; E. 1967/6, K. 1968/9, T. 27.2.1968, AYMKD, sayı 6, s. 123-138; E. 1970/25,26, K. 1970/32, T. 18.6.1970, AYMKD, sayı 8, s. 340; E. 1970/57, K. 1971/33, T. 23.3.1971, AYMKD, sayı 9, s. 373-397; E. 1970/32, K. 1971/22, T. 23.2.1971, AYMKD, sayı 9, s. 326-334; E. 1973/43, K. 1973/39, T. 25.12.1973, AYMKD, sayı 11, s. 373-399; E. 1977/6, K. 1977/14, T. 22.2.1977, AYMKD, sayı 15, s. 176-197; AYM, E. 1979/7, K. 1979/18, T. 12.4.1979, AYMKD, sayı 17, s. 137; E. 1979/22, K. 1979/45, T. 18.12.1979, AYMKD, sayı 17, s. 349-390; E. 1990/31, K. 1990/24, T. 24.9.1990, AYMKD, sayı 26, s. 402-403; E. 1992/26, K. 1992/48, T. 17.9.1992, AYMKD, sayı 28/2, s. 538-539; E. 1996/19,20,21, K. 1996/13,14,15, T. 19.6.1996, AYMKD, sayı 32/2, s. 692, 709, 721

Resmi Gazete'de yayımlanır. Başkaca bir organ ya da kurum içtüzük yapma konusundaki Meclisin bu özerk düzenleme yetkisine katılmaz⁵. Bu nedenle, şekli ölçüt, içtüzükleri yalnızca yasalardan ayıran bir işleve sahiptir; diğer parlamento kararları arasında içtüzüklerin niteliğini saptamaya elverişli bir ölçüt teşkil etmez. İchtüzükleri diğer parlamento kararlarından farklılaştıran özellik, ancak maddi ölçüt araştırması ile ortaya konulabilir: Maddi ölçüt bakımından, içtüzükler, meclislerin kendi iç örgütlenmelerini, çalışma ve faaliyetlerini düzenlemek amacıyla *kural koyan* yasama işlemleridir. İchtüzüklerin düzenleme alanının içe dönük ve Meclis çalışmalarıyla sınırlı olması, onları bir taraftan yasalardan ayırdığı gibi⁶, diğer taraftan, birel ve sübjektif nitelikli üye seçme-atama işlemlerinden uzaklaştırır. İchtüzüklerin, kural olarak, sadece yasama meclisi üyelerini bağlaması, meclis dışında bir uygulama alanına sahip olmaması, kişilerin statüleri üzerinde hukuki etki doğurmalarına engeldir. Dolayısıyla, konusu Kamu Denetçiliği Kurumu'nda görev yapmak üzere başdenetçi seçmek olan birel nitelikli bir işlemin, içtüzük düzenlemesi niteliğinde olduğu ya da içtüzük kapsamına giren bir konuyu düzenlediği gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi önünde norm denetimine tabi tutulması olanaklı değildir.

B. Anayasa Mahkemesi'nin Başvurduğu Hukuka Uygunluk Bloku Seçim İşlemi Üzerinde Etkili Bir Yargı Denetimi Gerçekleştirmeye Elverişli Değildir

Daha önce belirtildiği gibi, kamu başdenetçisi seçme işlemi, Anayasa Mahkemesi'nin norm denetimine tabi meclis kararlarından değildir. Yine de, seçim işleminin meclisteki siyasi partilerce çekişme konusu yapılarak Anayasa Mahkemesi önüne getirilmesi ve Anayasa Mahkemesi'nin de başvuruyu ilk inceleme aşamasında reddetmemesi olasılığı akla gelebilir. Bu olasılıkta bile şöyle bir sorun ortaya çıkmaktadır: Anayasa Mahkemesi bu işlemleri hangi normlara göre yargılayacaktır?

⁵ Erdoğan Teziç, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980, s. 22 vd.

⁶ Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, Beta Yayıncılık, 9. Bası, İstanbul, 2009, s. 243

Anayasa Mahkemesi, kanunların, kanun hükmünde kararname-lerin ve Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün Anayasaya şekil ve esas bakımlarından uygunluğunu denetler (AY m. 148/ f. 1). Mahkemenin Anayasaya uygunluk denetiminde kullandığı ilk ölçüt Anayasadır.⁷ Anayasanın 74. maddesinde oylamaya ilişkin nisaplar belirlenmiştir. Ancak seçilen kişilerin taşınması gereken nitelikler 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunun 10. maddesinde düzenlenmiştir. Bununla birlikte, adayların başvurusuna, TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon'un adaylar arasında yapacağı ön değerlendirmeye, TBMM Genel Kurulu'nun seçim işlemlerinde uyması gereken usul ve nisaplara, seçim sürecinin tamamlanması gereken süreye ilişkin kurallara da aynı Yasa'nın 11. maddesinde yer verilmiştir. Yasalar, anayasaya uygunluk denetimini gerçekleştiren anayasa yargıcını bağlayan referans normlardan değildir. Dolayısıyla, Anayasa Mahkemesi'nin seçim işlemini yasa hükümlerine uygunluk açısından yargılayamaması, yargısal denetimin kapsamını daraltmaktadır. Her ne kadar, TBMM Genel Kurulu'nun seçim kararından önceki süreçte tek başına hukuki etki doğuran işlemlerin idari yargıda denetlenebileceği düşünülebilirse de, bu işlemlere karşı ayrıca dava açılmaksızın doğrudan nihai karara (seçim kararına) karşı Anayasa Mahkemesi'nde iptal davası açıldığında, TBMM iradesinin oluşumuna etki eden işlemlerin denetlenmesi olanağı bulunmamaktadır. Bu durum, seçim prosedüründeki işlemler zincirinin tümü üzerinde salt anayasaya uygunluk denetimi yoluyla bir yargısal denetim gerçekleştirmenin mümkün olmadığını göstermektedir.

Oysa idari kararlar, bir kanuna aykırı olabileceği gibi, Anayasaya da aykırı olabilir. Anayasanın da bazı hallerde doğrudan doğruya mahkemeler tarafından uygulanabilen bir kanun olduğu, yalnızca yasama organına değil yürütme ve yargı organlarını da bağladığı göz önünde bulundurulursa, buna aykırı idari kararların da iptali gerekir.⁸ TBMM Genel Kurulu'nun kamu başdenetçisi seçme işlemi idari işlem olarak nitelenip idari yargı denetimine tabi tutulabildiği takdirde, ida-

⁷ Yılmaz Aliefendioğlu, *Anayasa Yargısı ve Türk Anayasa Mahkemesi*, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996, s. 95

⁸ Turhan Feyzioğlu, *Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazaî Murakabesi (Yabancı Memleketlerde - Türkiye'de)*, AÜSBF Yayınları No: 19-1, Ankara, 1951, s. 28-29

ri yargının başvurabileceği ölçü normlar daha kapsamlıdır. Zira idari yargı, nihai karar da dâhil olmak üzere seçim sürecinde hukuki etki doğuran tüm işlemleri hem Anayasa'ya hem de Yasa'ya uygunluk bakımından denetleme olanağına sahiptir.

II. SEÇİM İŞLEMİNİN İDARİ YARGININ GÖREV ALANI BAKIMINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

TBMM Genel Kurulu'nun kamu başdenetçisi seçme işlemi idari yargı denetimine tabi tutulacak idari işlem midir? Yukarıdaki açıklamalarla varılmak istenen soru esasen budur.

TBMM'nin kamu başdenetçisi seçme işleminin idari niteliğinin saptanması, incelenen olgu bakımından, yasama ile yürütme organları arasındaki sınır sorununun çözülmesini gerektirir. Devletten kaynaklanan bir irade açıklamasının niteliğinin belirlenmesinde irade açıklayanın hangi örgütlenme içinde yer aldığı (organik ölçüt), hangi işlevi yerine getirdiği (maddi/işlevsel ölçüt) veya hangi yöntemle/biçimle iş gördüğü (biçimsel ölçüt) ölçü alınarak değerlendirme yapılabilir⁹. TBMM Genel Kurulu, TBMM Komisyonları, Kamu Denetçiliği Kurumu ve denetime tabi idareler arasındaki ilişki, gerek Anayasanın 74. maddesinin, gerekse Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun öngördüğü yapı nedeniyle, yasama ile yürütme organları arasındaki ilişkiden yer yer farklılaşan özellikler barındırmaktadır. Bu yapının çözümlenmesi aracılığıyla, TBMM Genel Kurulu'nun seçim kararının ölçütlerle tartışılması ve neticede yargı yolu açısından tespitlere varılması mümkün olabilecektir. Bununla birlikte, Anayasa Mahkemesi ile Danıştay'ın daha önce verdiği kararlarda başvuru yorum yöntemleri, geliştirilen ölçütler, varılan sonuçlar, yukarıda sorulan sorunun cevaplanmasına katkı sağlayacaktır.

A. Anayasa Mahkemesi ve Danıştay'ın Yasama İşlemleri ile İdari İşlemler Arasındaki Sınır Sorununa Yaklaşımı

1961 Anayasası döneminde, Cumhuriyet Senatosu'nun Sayıştay Birinci Başkanını seçme kararına karşı açılan iptal davasında, TBMM

⁹ Onur Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, Turhan Kitabevi, 2. Bası, Ankara, 2012, s. 24

Bütçe Karma Komisyonu'nun Sayıştay Kanununda öngörülen yeterli çoğunluğunun bulunmadığı bir toplantıda seçim yapmış olması nedeniyle, hukuken ortaya çıkmamış bir kararın, Millet Meclisi Genel Kurulu'nda ve Cumhuriyet Senatosu Genel Kurulu'nda hiçbir işleme tabi tutulamayacağı ileri sürülmüştür. Anayasa Mahkemesi, seçim işlemini denetim görevi dışında değerlendirmiş; davayı reddetmiştir.

“Yasama Meclislerinin sözü geçen onaylama yetkisini kullanırken aldıkları kararları, Anayasanın değişik 64. 81. ve 85. maddelerinde belirtilen türde bir yasama belgesi veya işlemi saymaya olanak yoktur. (...) Burada şu yönün açıklanmasında yarar vardır: Meclislerin İçtüzük değişikliği niteliğinde aldığı kararlarla, Anayasa Mahkemesinin denetimi dışında tutulan bir yasama işleminin oluşturulmasında kimi içtüzük kurallarına uyulmamış olmasını ya da aykırı uygulamalar yapılmış bulunmasını birbirinden ayrı konular olarak görmek gerekir. Cumhuriyet Senatosu, 832 sayılı Sayıştay Kanununun 5. maddesinde belirtilen yetkiyi kullanmış ve bu konuda bir karar almıştır. Bu kararın oluşturulmasında Anayasaya ya da İçtüzüğe ters düşüldüğü veya yeni bir içtüzük hükmü yaratılmış olduğu yönünde öne sürülen savların Anayasaya uygunluk denetiminden geçirilebilmesi, ancak bu kararın denetiminin Anayasa Mahkemesinin görev ve yetkisi içinde olması koşulu ile gerçekleştirilebilir. (...) Öte yandan, Sayıştay Birinci Başkanının Bütçe Karma Komisyonunca yapılan seçimin Cumhuriyet Senatosunca onaylanmasına ilişkin karar, yeni bir İçtüzük hükmü düzenlenmesi veya içtüzüğün bir hükmünün değiştirilmesi niteliğinde olmayıp, belli bir kanun hükmünün uygulanmasından ibarettir. (...) Bu nedenlerle Cumhuriyet Senatosunun Sayıştay Birinci Başkanının seçimine ilişkin kararın Anayasaya uygunluk denetiminden geçirilmesi, Anayasa Mahkemesinin görevi dışındadır. Söz konusu kararın iptali istemiyle açılan dava reddedilmelidir.”¹⁰

¹⁰ AYM, E. 1978/50, K. 1978/43, T. 22.6.1978, AYMKD, sayı 16, s. 190. Teziç, söz konusu kararı yorumlarken, dava konusu işlemin meclisin iç hukuku ile ilgili olmayıp kanunun uygulanması sonucu alınan idari nitelikte bir karar olduğuna dikkat çekmektedir: “... yasama meclisi Başkanlık Divanının idarî nitelikteki kararlarının hukuka aykırılıkları idarî yargılamanın denetimine bağlanmıştır. Aynı şekilde, idarî nitelikteki yasama meclisleri genel kurul kararlarının, meclislerin iç-hukukuna ilişkin olmamaları nedeniyle, idarî yargılamanın denetimine bağlı olduklarını kabul etmek gerekir. Başka bir anlatımla, yasama meclislerinin idarî nitelikteki kararları Anayasa Mahkemesinin denetim görevi dışındadır ama, bağlı oldukları hukuksal rejim nedeniyle idarî yargılamaya denetiminden sıyrılmış da sayılamazlar.” Erdoğan Teziç, *Türk Parlamento Hukukunun*

1982 Anayasası döneminde ise, Sayıştay Kanununun, Sayıştay Birinci Başkanının TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu tarafından seçilmesine ilişkin kararın TBMM Genel Kurulunca onaylanmasını öngören 5. maddesi iptal davasına konu olmuştur. Anayasa Mahkemesi, Anayasanın “Yargı” bölümünde düzenlenmiş olmasına karşın Sayıştay’ı bir yargı organı olarak nitelememiş, “*Sayıştay ile ilgili seçimlerin, TBMM’nin istisnai olarak kullandığı ve maddi anlamda idari nitelikte olan bir yetki olduğunu*” kabul etmiştir.

“Anayasa’nın 160. maddesinin üçüncü fıkrasında, Sayıştay’ın işleyişinin yasayla düzenleneceği öngörülmüştür. Sayıştay, genel ve katma bütçeli idarelerin gelir ve giderlerini ve mallarını TBMM adına denetlemek ve mali yönetimin belirli görevlilerinin hesaplarını yasasında gösterilen kendine özgü yöntemlerle incelenmekle görevlidir. Denetleme ve sorumluların hesaplarını kesin hükme bağlama TBMM adına yapılmaktadır. Bu denetim, yargısal değil özel yöntemler kullanılarak yapılan ve özü itibarıyla idari nitelikte bir tür denetimdir. (...) Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetim yapan anayasal bir organın Başkan 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. (...)Anayasa’nın 7. maddesinde yasama yetkisi ile ilgili kural konulmuştur. Başta yasama olmak üzere TBMM’nin görevleri Anayasa’nın 87. maddesinde sayılmıştır. Bu maddeye göre, TBMM’nin yasama görevi yanında yapısal niteliği siyasi ve idari olan bir dizi görevi daha vardır. Bu görevlerin niteliği 87. madde sebebi ile yukarıda tartışılmıştır. Sayıştay üye seçimlerini düzenleyen ve iptali istenen maddenin, yasama görevi ile ilgili genel ve temel esasları belirleyen Anayasa’nın 7. maddesi ile bir ilgisi yoktur.”¹¹

Danıştay, TBMM Başkanlık Divanı ve TBMM Başkanı’nın işlemleri karşısında, Genel Kurul işlemlerinden farklı bir yaklaşım benimsemektedir. TBMM’nin bu iki organını idari makam saymaktadır. Örneğin, TBMM Başkanı’nın Sayıştay üyelerinin aylık ve ödenekleri ile ilgili işlemlerini kendi görev alanı içinde değerlendirmiştir¹². TBMM

Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, s. 34

¹¹ AYM, E. 1990/39, K. 1991/21, T. 11.7.1991, R.G. Tarih-Sayı: 23.5.1992-21236

¹² Danıştay Dava Daireleri Kurulu, E. 1967/846, K. 1968/271, T. 6.4.1968. Aktaran: Şeref Gözübüyük - Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Cilt 2, *İdari Yargılama Hukuku*,

Genel Kurulunca onaylanıp Resmi Gazete’de yayımlanan, Sayıştay’a üye seçimine ilişkin TBMM Bütçe Plan Komisyonu kararının iptali istemiyle açılan davayı ise, organik ölçüt bakımından bir idari işlem bulunmadığı gerekçesiyle görevsizlik kararı vererek reddetmiştir. Mahkeme, işlevsel ve biçimsel ölçüde değinmekle birlikte, dava konusu işlemi tesis eden bir “idari makam” araştırmasına ağırlık vermiştir.

“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 hiç bir şekilde 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 düşünülemediğinden 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 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.”¹³

Esasen bir yüksek mahkeme olarak Danıştay, aktarılan kararda yargısal nitelikli görevleri bulunan Sayıştay’ın üyelerine ilişkin bir davaya bakmaktan kaçınmıştır. Bu karar, Anayasa Mahkemesi’nin Sayıştay’a üye seçimini idari işlem olarak niteleyen ve kendi denetimi kapsamı dışında tutan kararları ile birlikte ele alındığında, farklı gerekçelerle de olsa iki mahkeme tarafından benimsenen bir *yargı kısıntısı* ortaya çıkmaktadır.

Sayıştay, her ne kadar Anayasa Mahkemesince yargı organı olarak nitelenmemiş olsa da, Anayasa ile Başkan ve üyelerine yargıçlık

¹³ Turhan Kitabevi, 4. Bası, Ankara, 2010, s. 166
Danıştay 5. Daire, E. 1987/2379, K. 1987/1785, T. 16.12.1987, *Danıştay Dergisi*, Sayı 70-71, s. 271. Kararı değerlendiren Özyay’a göre, “Meclis idari personelinin özlük işlerine ilişkin işlem ve kararlar Başkanın yönetimindeki idare birimlerinin yetkilileri tarafından alındığı için bu “kıyas” doğru değildir.” İlhan Özyay, “Radyo ve Televizyon Üst Kurulu”, *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No: 10, Ocak 1995, s. 60, dipnot 4

teminatına tanınmış, kuruluş ve işleyişi yargı organı gibi örgütlenmiştir. Danıştay, TBMM Genel Kurulu'nun idare içindeki birimlere üye seçme kararları ile yargı organlarına üye seçme kararları arasında fark gözetmektedir. Örneğin, TBMM Genel Kurulunca RTÜK'e üye seçme işleminin iptali ile davacının RTÜK üyeliğinin sona ermesi sonucunu doğuran bu karardan dolayı yoksun kaldığı aylık ve diğer özlük haklarının yasal faiziyle birlikte ödenmesi ve göreve iadesine hükmedilmesi istemiyle açılan davada, Sayıştay'a üye seçme işlemine karşı açılan davada benimsediği yaklaşımını takip etmemiştir. İdari makam arayışına ağırlık vermek yerine işlevsel ölçütü belirleyici kabul etmiştir. Sonuç olarak "idari makam bulunmadığı" gerekçesiyle görevsizlik kararı veren idare mahkemesi kararını bozmuştur. Hukuk devleti gereği, devlet örgütlenmesinden çıkan hiçbir irade açıklamasının düzeltici mekanizmalar dışında kalmaması gerekliliği idari örgüt (organik ölçüt) arayışından tasarruf edilmesinin gerekçesi olmuştur.¹⁴ Mahkeme, böylelikle uyumsuzluk konusu TBMM Genel Kurulu kararı üzerinde yargı kısıntısına gitmeyerek yasamanın idari işleminin denetime açılmasını sağlamıştır.

"İptal davasına konu olabilecek nitelikteki bu tür işlemler, yalnızca Anayasa'nın yürütme organı içinde öngördüğü yapısal "idare"ye özgü olmayıp, yasama ve yargı organlarınca 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. (...) 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 karar-namelerin, 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. / Bu nedenle, yürütme erki içinde bulunan bir üst kurula kamu görevlisi atanmasına ilişkin

¹⁴ Onur Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, s. 33

uyuşmazlık konusu TBMM kararı, idare fonksiyonuyla ilgili olduğundan, iptal davasına konu edilebilecek nitelikte bir idari işlem olduğu açık olup, Mahkemece uyuşmazlığın esasına girilerek bir karar verilmesi gerekirken, davanın incelenmeksizin reddi yolunda verilen İdare Mahkemesi kararında hukuki isabet görülmemiştir.”¹⁵

Fransa’da ise, Conseil d’Etat organik ölçüte çok daha fazla bağlı kalmaktadır. Mahkeme’nin yakın zamana kadar yalnızca organik ölçütü esas alarak parlamenter meclislerin organlarının idari işlemlerini yargılamakta bile çekingen davranması, tarihsel nedenlerle açıklanmaktadır. Çünkü III. Cumhuriyet Dönemi’ne hâkim olan aşırı yasa-merkezci anlayış, gerek doğrudan Ulusal Meclis ve Senato’dan gerekse meclislerin organlarından çıkan kararlara tanınan yargı bağıışıklığını haklı göstermiştir. Parlamenter meclislerin anayasal ayrıcalıkları, bağımsızlıklarının güvencesi olarak görülmüştür.¹⁶ Ayrıca, bazı idari işlemlere karşı iptal davası yolunu kapatan 24 Mayıs 1872 sayılı Yasa’nın 9. maddesi ile buradaki hükmü tekrarlayan 31 Temmuz 1945 tarihli 45-1708 sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin (*Ordonnance*) 32. maddesi, Conseil d’Etat’nın idari makam bulunmadığı gerekçesiyle verdiği görevsizlik kararlarının dayanağını oluşturmuştur. Mahkeme, pek çok kararında, parlamenter meclislerin idaresi ile görevli organların idari nitelikteki işlemlerini görev alanı dışında değerlendirmiştir.¹⁷ Ancak, 17 Kasım 1958 tarihli Kanun Hükmünde Kararname (*Ordonnance*) ile idari yargıya Parlamento personelinin kariyerine ilişkin uyuşmazlıklara bakma görevi verilmesinden sonra, parlamenter meclislerin ve komisyonlarının idari işlemleri önündeki kısıntılar bir ölçüde ortadan kalkmıştır. Söz konusu Kanun Hükmünde Kararname, içtihat yoluyla, görev başvurusunda bulunan adayları, stajyerleri, emeklileri ve

¹⁵ Danıştay 5. Daire, E. 2005/5627, K. 2007/72, T. 24.1.2007, *Danıştay Dergisi*, Sayı 115, s. 196

¹⁶ Nicolas Chiffot, “Le juge administratif n’est-il que le juge de l’administration? Un élément de réponse”, *AJDA*, 2011, s. 1851

¹⁷ CE, “Sieur Vouters”, 26 Mayıs 1950, concl. Agid, *Rec. Lebon*, s. 316; CE, “Gleyses”, 20 Mart 1953, *Rec. Lebon*, s. 137; CE Ass. plén., “Sieur Girard (Louis-Dominique)”, 31 Mayıs 1957, *Rec. Lebon*, s. 360, *Dalloz*, 1957, jurisprudence, s. 430; CE, “Buyat”, 18 Şubat 1955, *Rec. Lebon*, s. 755; CE, “Sabaty”, 29 Aralık 1995, *Rec. Lebon*, s. 610; CE Ass., “Brouant”, 25 Ekim 2002, *Rec. Lebon*, s. 345, concl. Guillaume Goulard, *RFDA*, 2003, s. 1, chron. Francis Donat – Didier Casas; *AJDA*, 2002, s. 1332; CE, “Papon”, 4 Temmuz 2003, concl. Laurent Vallée, *RFDA*, 2003, s. 917, note Jean-Pierre Camby, *RDP*, 2003, s. 1227-1235

sözleşmeli personeli de kapsayacak şekilde yorumlanmıştır.¹⁸ Conseil d'Etat'nın Ulusal Meclis'in ihale sürecindeki işlemlerinin iptal davasına konu edilebileceğini kabul eden kararı, Mahkeme'nin katı surette organik ölçütü gözeterek yaklaşımını değiştirmekte olduğu şeklinde yorumlanmaktadır.¹⁹ Danıştay'ın yasama organının idari işlemlerini yargılamak konusundaki uygulamasının, gerek parlamentonun üstünlüğü fikri, gerekse yasama kısıntıları nedeniyle uzun süre organik ölçüte üstünlük tanıyan Fransız uygulamasından daha zengin olduğu söylenebilir.

B. TBMM Genel Kurulu'nun Seçim Kararında İdari İşlem Arayışı

1. Seçim kararında idari özne: TBMM kendisine "bağlı" Kurum'da görev yapacak personeli belirlemektedir

İlk bakışta, kamu başdenetçisi seçen organın Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu olmasından hareketle, söz konusu işlemlerin idari işlemler için aranan organik ölçütten yoksun olduğu ileri sürülebilir. Yasama işlemlerinin tümünün son kertede TBMM Genel Kurulu'ndan çıktığı söylenebilir de²⁰, TBMM kaynaklı tüm irade açıklamalarının yasama işlemi olduğunu söylemek olanaklı değildir. Daha açık bir ifadeyle, yasamanın her işlemi "yasama işlemi" değildir.

İdari yargıç, her şeyden önce "organik anlamda idare"nin yargıcı olarak görüldüğünde, Parlamento'nun idari nitelikteki faaliyetlerinin yargı denetiminden bağışık tutulması sonucu doğmaktadır.²¹ Devlet örgütlenmesi içinde idare, ilke olarak yürütme organının örgütlenme-

¹⁸ Michel Braud, "Le juge administratif et la fonction publique parlementaire", *AJFP*, 2010, s. 125

¹⁹ CE Ass., "Président de l'Assemblée Nationale", 5 Mart 1999, *Rec. Lebon*, s. 42, concl. Catherine Bergeal, RFDA, 1999, s. 333, notes Marceau Long - Prosper Weil - Guy Braibant - Pierre Delvolvé - Bruno Genevois, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 17ème éd., 2009, s. 747 vd., chron. Fabien Raynaud - Pascale Fombeur, *AJDA*, 1999, s. 409, note Pierre Brunet, *Recueil Dalloz*, 1999, s. 627; CE, "Assemblée Nationale", 9 Aralık 2005, *Rec. Lebon*, s. 557

²⁰ Yasama işleminin nitelenmesinde organik ölçütü esas alan Gözler, TBMM Başkanı kararlarının da yasama işlemi niteliği taşıyabileceği ve bunların, yasa ve karar dışındaki iki yasama işlemi kategorisine ek olarak, üçüncü grup yasama işlemlerini oluşturabileceği kanaatindedir. Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınları, 5. Bası, Bursa, 2008, s. 328

²¹ Francis Donnat - Didier Casas, "Le juge administratif et les actes non législatif émanant des assemblées parlementaires", *AJDA*, 2003, s. 1603

sini anımsattığından yasama ve yargı organları içindeki idarenin ilk bakışta görülmesi daha zordur. Oysa TBMM'nin ve yargı organının da bir örgütlenmesi vardır. Yasama ve yargının idari örgütlenmesi "iç idare" olarak adlandırılabilir²². İrade açıklayan birimin idari örgütlenme içinde bulunması gerektiğinin kabul edilmesi, yasama ve yargı örgütlenmesi içindeki bir birimden çıkan fakat yasama ve yargı işlevinin yerine getirilmesine ilişkin olmayan irade açıklamalarının idari olarak nitelenmesine engel olabilmektedir. Fakat yasama organının örgütlenmesindeki bir birimin yasama işlevine ait olmayan ve kendi örgütlenmesini sağlamak üzere aldığı kararlar idari nitelikte kabul edilmektedir. Diğer bir deyişle, *iç idarelerin* örgütüne ilişkin irade açıklamaları idari sayılmaktadır.²³ Niteliğini sorguladığımız kamu başdenetçisi seçme işlemine gelince, Kamu Denetçiliği Kurumu'nun TBMM Başkanlığı gibi TBMM'nin iç idaresi olduğunu söylemek mümkün değildir. Kurum'un kendisi yasama organı içinde değil yürütme içinde kurulmuş ve örgütlenmiştir; ayrıca kamu tüzelkişiliğine sahiptir. Bu bakımdan, yasama organının kendi iç idaresi çerçevesinde TBMM Başkanı ya da Başkanlık Divanı gibi organ ve makamların gerçekleştirdiği personel işleriyle tam olarak örtüşme de²⁴, TBMM ve Kamu Denetçiliği Kurumu arasındaki güçlü organik bağ nedeniyle bu işlere benzer nitelik taşımaktadır.

Öte yandan, Kurum ile TBMM arasındaki organik bağın daha önce üye seçimi işlemleri yönünden Anayasa Mahkemesi ve Danıştay kararlarına konu olan Sayıştay ve RTÜK ile TBMM arasındaki hukuki ilişkiden de farklı olduğunu belirtmek gerekir. Sayıştay, her ne kadar, "TBMM adına" mali denetim yapıyor olsa da, TBMM'nin bağlı, ilgili ya da ilişkili kuruluşu olarak nitelenemez. İdari ve yargısal nitelikte görevleri bulunan Sayıştay, Anayasanın "Yargı" başlıklı Üçüncü Bölümünde düzenlenmiştir. RTÜK bakımından ise, 6112 sayılı Radyo ve

²² Onur Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, s. 30

²³ *Ibid.*, s. 30

²⁴ 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 36. maddesinin (F) bendinde, "Bu kanunla tespit edilen çeşitli hizmet sınıfları mensuplarından Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinde ve Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı İdari Teşkilatında asli ve sürekli görevlerde bulunanların kadro, ünvan, derece ile intibak ve diğer haklarının tespit ve kullanılması ile ilgili yetkiler Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği ile Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlık Divanına aittir." hükmü yer almaktadır.

Televizyonların Kuruluş ve Yayın Hizmetleri Hakkında Kanununun 34. maddesinin 1. fıkrası, *“Radyo, televizyon ve isteğe bağlı yayın hizmetleri sektörünü düzenlemek ve denetlemek amacıyla, idarî ve malî özerkliğe sahip, tarafsız bir kamu tüzel kişiliği niteliğinde Radyo ve Televizyon Üst Kurulu kurulmuştur.”* hükmünü içermektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu ile TBMM arasındaki örgütsel bağlılık ilişkisi ne Sayıştay ne de RTÜK ile TBMM arasında mevcuttur. Oysa kamu başdenetçisini seçen TBMM Genel Kurulu, kendisine örgütsel olarak “bağlanan” idari birimin personelini belirlemeye yönelik bir karar alınmaktadır. Dolayısıyla, varlığı ilk bakışta diğer ölçütlere göre daha az belirgin görünen ölçüt organik ölçüttür. Nitekim 2010 Anayasa değişikliği kapsamında Anayasanın 74. maddesine eklenen fıkralar ile Kamu Denetçiliği Kurumu’na anayasal dayanak kazandırılmasından ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun yürürlüğe girmesinden önceki hukuki süreç, seçim işleminin organik ölçüte göre idari işlem olarak tanınmasını desteklemektedir.

7.5.2010 tarihli 5982 sayılı Yasa’nın 8. maddesi ile, Anayasa’nın 74. maddesine *“Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı olarak kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceler.”* hükmü eklenmiştir. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 4. maddesinin ilk fıkrası ise, *“Bu Kanunda belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına bağlı, kamu tüzel kişiliğini haiz, özel bütçeli ve merkezi Ankara’da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulmuştur.”* düzenlemesini içermektedir. Gerek Anayasa’da, gerek Yasa’da belirtildiği üzere, Kamu Denetçiliği Kurumu TBMM’ye bağlı olarak kurulmuştur. Bu yönden, TBMM’nin iç idaresi olarak nitelenmesi mümkün olmasa dahi, iki birim arasında organik/örgütsel bir bağ bulunduğu görülmektedir.

Anayasa Mahkemesi’nin 2008 yılında, 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu’nun *tümünün* Anayasa’ya aykırı olduğu gerekçesiyle, *oybirliğiyle* verdiği iptal kararı tam olarak yukarıdaki tartışmalara ışık tutmaktadır. Bu nedenle, iptal kararının ilgili kısımları aynen aktarılabilir.

“Anayasa’da kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kamu tüzelkişiliği kurulabilmesi konusunda yasa koyucuya takdir hakkı tanınması, Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin bu konuda sı-

nırsız bir yetkiye sahip olması anlamını taşımamaktadır. (...) Bir kamu kurumu ya da kuruluşu kurulurken Anayasa’da öngörülen idari teşkilat yapısı dışına çıkılmaması gerekmektedir. Kamu kurum ya da kuruluşlarının söz konusu yapı dışında kurulması, idarenin bütünlüğü ilkesiyle bağdaşmaz. (...) 5548 sayılı Yasa’nın temelini, Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı Kamu Denetçiliği Kurumu’nun kurulması oluşturmaktadır. Kamu Denetçiliği Kurumu’nun Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne bağlı olduğunun belirtilmesi, Kurum ile TBMM arasındaki organik bağı göstermektedir. Yasa’nın diğer maddelerinde de bu bağılılığın sonucunu oluşturan düzenlemeler yer almaktadır. Anayasa’nın 123. maddesine göre idari teşkilat içinde merkezi idare veya yerinden yönetim kuruluşları arasında yer alması gereken bir kurumun, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına aykırı olarak “İdare” dışında kurulması ve “Yasama”ya bağlanması olanaklı değildir. Bu durum, hiç kimsenin veya organın kaynağını Anayasa’dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamayacağı yolundaki Anayasa’nın 6. maddesine de aykırılık oluşturmaktadır. / Öte yandan, Yasa’nın bir bütün olarak incelenmesinden, Başdenetçi ve denetçilerin seçimi ve görevden alınmaları konularında Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne görevler verildiği ve Yasa’nın bu konulara ilişkin hükümlerinin Türkiye Büyük Millet Meclisince yürütülmesinin öngörüldüğü anlaşılmaktadır. (...) Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Anayasa’da belirtilen görev ve yetkileri arasında Kamu Denetçiliği Kurumuna Başdenetçi ve denetçi seçme görev ve yetkisi bulunmadığı gibi adı geçen Kurumla Türkiye Büyük Millet Meclisi arasında bu seçime olanak verecek Anayasa’dan kaynaklanan doğal sayılabilecek bir ilişki de söz konusu olmadığından Yasa Anayasa’nın 87. maddesi ile uyumlu değildir. / Açıklanan nedenlerle 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, Anayasa’nın 6., 87. ve 123. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir. / Anayasa’nın 6., 87. ve 123. maddelerine aykırı görülerek iptal edilen Yasa’nın ayrıca Anayasa’nın 2., 7., 8., 9., 11. ve 128. maddeleri yönünden incelenmesine gerek görülmemiştir.”²⁵

Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararından iki sonuç çıkarılabilir: Bunlardan ilki, Kamu Denetçiliği Kurumu ile TBMM arasındaki organik bağı Anayasa Mahkemesi tarafından da açıkça vurgulanma-

²⁵ AYM, E. 2006/140, K. 2008/185, T. 25.12.2008, R.G. Tarih-Sayı: 04.04.2009-27190

sıdır. İkincisi ise, Mahkeme'nin, TBMM'nin Kurum'a üye seçmesini, karar verdiği tarihte yürürlükte olan anayasa hükümleri çerçevesinde hukuka uygun bulmamasıdır. Mahkeme, böylece, yasama yetkisinin genelliğinden hareketle, yasamanın idare alanındaki her türlü işlemi yapamayacağını da kabul etmiş olmaktadır.

Nitekim 2010 Anayasa değişiklikleri ile; TBMM ve Kamu Denetçiliği Kurumu arasındaki hukuki ilişkinin, TBMM'nin kamu başdenetçisi seçme yetkisinin, seçime ilişkin nisapların doğrudan Anayasa ile kurala bağlanmasının ardındaki neden de Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda aktarılan iptal kararıdır. Anayasa Mahkemesi, yasama organı ile idare arasında yasa ile kurulan organik bağı Anayasa'ya aykırı bulduğundan, bu bağı Anayasa ile tesis etme gereği duyulmuştur. Böylelikle, Anayasa Mahkemesi'nin karar verdiği tarihte yürürlükte olan Anayasa hükümlerine göre TBMM'nin sahip olmadığı bir yetki, bir Anayasa değişikliği ile tanınmıştır.²⁶ TBMM ile Kurum arasındaki organik bağ, hem Anayasa'nın hem de 6328 sayılı Yasa'nın aktarılan hükümleri ile açıkça kurulmuştur. Üstelik Yasa'nın 4. maddesi ile başdenetçilik, Kurum'un organlarından biri olarak düzenlenmiştir. Dolayısıyla, TBMM'nin Kurum'a üye seçme işlemleri, kendisine "bağlı" idari kuruluşun bir organında görev yapacak personelin belirlenmesine ilişkindir. İrade açıklaması her ne kadar TBMM Genel Kurulu'na ait olsa da, aslında özne idaredir. İşlem ise, idari bir öznenin kendi teşkilatına üye seçme işlemidir ve organik ölçütü taşımaktadır.

2. Seçim kararı idari prosedürün bir parçasıdır

Parlamento çalışması, konuşma ve oylamalardan oluşur. Parlamentoların karışık yasama süreçlerinin son aşaması, genellikle bir oylama ile sonuçlanır. Ancak, parlamento uygulamalarında, her oylama bir yasama işlemi olmadığı gibi, oylamasız sonuçlanan yasama işlemleri de vardır.²⁷ Parlamento kararlarının konu itibarıyla çeşitlilik gös-

²⁶ Aynı gerekçelerle, Sayıştay üyelerinin ve RTÜK üyelerinin TBMM Genel Kurulu tarafından seçilmesini öngören yasal düzenlemelerin de Anayasanın 87. maddesine aykırı olduğu ileri sürülmüştür. Söz konusu Anayasaya aykırılık sorunları da seçim yöntemleri Anayasa düzenlemesi haline getirilmek suretiyle Anayasa değişiklikleri ile giderilmiştir. Yavuz Sabuncu, *Anayasaya Giriş, Ek: 1982 Anayasası*, İmaj Yayınevi, 15. Bası, Ankara, 2012, s. 209

²⁷ Şeref İba, "Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi ve Karar Kavramları", in

termesi nedeniyle, bu kararların alınmasında izlenecek usul ve şekil kuralları da, kararın konusuna göre değişebilir. Her ne kadar, parlamentonun işleyişine dair kuralların yasa ile düzenlenmemesi esas olsa da, yasalar, içtüzüklere benzer şekilde, komisyonlardaki seçim ile genel kuruldaki oylamanın toplantı ve karar yeter sayısına ilişkin ayrıntılı kurallar getirebilir. Bu yasaların yasama meclisindeki usule ilişkin olarak öngördüğü kurallar aslında yasamanın doğrudan iç hukuku ile ilgili değildir ve bu yasaların uygulanması sırasında alınan kararlar idari nitelikte olup idari yargının denetim alanına girdiklerini kabul etmek gerekir.²⁸

Başdenetçi seçme işlemi maddi anlamda kanun olmadığı gibi şekli anlamda da bir kanun teşkil etmemektedir. Anayasanın kanunlar için öngördüğü usule göre yapılmamış, doğrudan TBMM Kararı adı altında Resmî Gazete’de yayınlanmıştır. Anayasa ve Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda, adayların belirlenmesinden TBMM iradesinin oluşumuna kadar geçen aşamalara ilişkin ayrıntılı yöntem kuralları bulunmaktadır. Anayasanın 74. maddesinin 5. fıkrasında, TBMM’nin kamu başdenetçisi seçme işlemi ayrı usul ve oylama nisaplarına bağlanmıştır. Buna göre, *“Kamu Başdenetçisi Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından gizli oyla dört yıl için seçilir. 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.”* Aynı maddenin 6. fıkrasında ise, kamu başdenetçisi ve kamu denetçilerinin niteliklerine ve seçimine ilişkin usul ve esasların kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun “adaylık ve seçim” başlıklı 11. maddesinde, adayların TBMM Başkanlığı’na başvurularına, TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon’un başvuruda bulunan adaylar arasından üç kişiyi belirlemek üzere gerçekleştireceği ön değerlendirmeye, TBMM Genel

Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1. Bası, İstanbul, 2010, s. 458

²⁸ Teziç, 832 sayılı Sayıştay Kanunu uyarınca birinci başkanın, 44 sayılı Kanun ve 1697 sayılı Kanun uyarınca Anayasa Mahkemesi üyelerinin yasama meclislerince seçilmesi usulüne ilişkin kuralların idari nitelikte olduğunu ileri sürüştür. Erdoğan Teziç, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*, s. 33

Kurulu'nun seçim işlemlerinde uyması gereken usul ve nisaplara, seçim prosedürünün tamamlanması gereken süreye ilişkin kurallara yer verilmiştir. Tüm bu kurallar, TBMM Genel Kurulu'nda karar alınmasından önceki tüm idari sürecin yöntemli işleyişine ve son aşamada TBMM Genel Kurulu'nun seçim iradesinin yöntemli oluşmasına ilişkindir. TBMM Genel Kurulu'nun seçim kararı idari seçim prosedürünün son aşamasını oluşturmaktadır; söz konusu seçim prosedürüne dâhildir. Bu bakımdan, yasama organının yasa yaparken, parlamento kararı alırken izlediği kurallardan farklı olarak, idari bir işlemin yapılmasına ilişkin şekil kurallarının uygulanması söz konusudur. Dolayısıyla, seçim kararı biçimsel ölçüt bakımından da idari niteliğe sahiptir.

3. Kamu başdenetçisi seçmek, idare işlevine ilişkin bir görev ve yetkidir

Anayasanın 87. maddesi, TBMM'nin yetkilerini saymış ancak yasama yetkisini tanımlamamıştır. Anılan madde, Anayasanın diğer maddelerine de göndermede bulunmak suretiyle, Meclis'in bu maddede sayılanlar dışında yetkilerinin de bulunduğunu hüküm altına almıştır. Yasama yetkisinin genelliği ilkesinden hareketle; yasaların düzenleme alanının konu yönünden kimi istisnalar dışında sınırlandırılmamış olduğu, yasa koyucunun bir konuyu istediği ayrıntıda düzenlemekte serbest olduğu, dolayısıyla yürütme ve idarenin mahfuz bir düzenleme alanı bulunmadığı ifade edilmektedir.²⁹ Yasama yetkisinin genelliği ilkesine atfedilen bu sonuçlar, yasamanın yürütme ve idarenin kural koyabileceği her alanda kural koyabileceği, birel işlemler tesis edebileceği doğrultusunda bir kabule götürebilir ki buna katılmak mümkün değildir. Yasama yetkisinin genel, yani konu yönünden sınırlanmamış olması söz konusu yetkinin Anayasada sayılan konularla sınırlı olmadığı şeklinde anlaşılmalıdır. Çünkü hangi konularda yasa çıkarılabileceği Anayasada tüketici biçimde sayılmamakla birlikte, yasama yetkisinin konu yönünden hiçbir anayasal sınırı olmadığı da söylenemez. Yasama meclislerinin yürütme organına ilişkin kararlarının, parlamenter rejimin gerektirdiği kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı olmaması zorunludur. Yasama yetkisinin genelliği bir ilkedir ve

²⁹ Yavuz Sabuncu, *Anayasaya Giriş, Ek: 1982 Anayasası*, s. 210; Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku, Yetkin Yayınları*, 12. Bası, Ankara, 2011, s. 207

bu ilkenin sınırları yargı ve yürütme erklerinin yetkilerini düzenleyen diğer Anayasa normlarında mevcuttur.

Yargı işlevini yerine getirmek, Anayasa'nın 138. maddesi uyarınca, bağımsız mahkemelere tanınmıştır. Öğretide "yargısal nitelikli Meclis kararları" olarak adlandırılan yasama dokunulmazlığının kaldırılması ve TBMM üyeliğinin düşürülmesi işlemleri dışında, TBMM'nin yargı işlevine giren kararlar alması Anayasa ile yasaklanmıştır. İdare işlevine gelince, yasamanın idare işlevine yönelik her işleminin Anayasanın öngördüğü münhasır yetki kuralları, idarenin örgütlenmesine ilişkin ilkeler ve devlet organları arasındaki işbölümü kuralları açısından sınanması gerekmektedir. İdarenin yasama fonksiyonunu gasbetmesi söz konusu olabileceği gibi, yasama organının idare aleyhine fonksiyon gaspı gerçekleştirmesi de ihtimaller dâhilindedir. Birkaç örnekle açıklamak gerekirse, yasama organının "kanunun uygulanmasını göstermek veya emrettiği işleri belirtmek üzere" tüzük çıkarması Bakanlar Kurulu aleyhine fonksiyon gaspıdır ve Anayasanın 115. maddesine aykırıdır. Anayasanın 104. maddesinin (b) bendinde cumhurbaşkanının yürütme alanına ilişkin görev ve yetkileri belirlenmiştir. Bunlardan herhangi birinin yasama tarafından gerçekleştirilmesi cumhurbaşkanı aleyhine fonksiyon gaspı teşkil edecektir. Yürütme alanına giren somut ve bireysel durumlar hakkında TBMM'nin gerek yasa, gerekse parlamento kararı altında işlem yapması da yürütme organının düzenleme alanına müdahaledir. Örneğin, bir kanunla kişilere akademik unvan verilemeyeceği gibi, kanunla memur atanamaz ya da görevden uzaklaştırılmaz. Kanun yalnızca yapılacak işlemlerle ilgili kuralları koymakla yetinip uygulamayı yetkili idari mercie bırakmak zorundadır³⁰. TBMM yasayla valilik gibi bir kamu görevi ihdas edebilir. Ancak böyle bir görevi ihdas ettikten sonra bu göreve bizzat bir kişinin atanmasına dair bir işlem yapamaz. Çünkü TBMM bu gibi konularda Anayasa tarafından yetkisiz kılınmıştır.³¹ Tüm örneklerde, yasamanın fonksiyon gaspı ile sakatlanan işlemi aynı zamanda kuvvetler ayrılığı ilkesine ve Anayasanın hiçbir organının kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamayacağını belirten 6. maddesine aykırı olacaktır.

³⁰ Tahsin Bekir Balta, *İdare Hukuku I, Genel Konular*, AÜBSF Yayınları No: 326, Ankara, 1970/72, s. 130

³¹ Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Yayınları, Bursa, 2000, s. 365-267

TBMM'nin yasama işlevinin dışında, yürütme ya da yargı işleminde sonuç doğuran işlemleri, Anayasa'ya aykırıdır. Söz konusu işlemlerin TBMM'nin idari işlemi ya da TBMM'nin yargı işlemi olarak nitelenmesi ise, ancak yasama organına kendi işlevi dışında sonuç doğurma yetkisi tanıyan Anayasa hükümlerine dayandığı durumlarda olanaklıdır. Bu durumda, şöyle bir sorudan yola çıkarak kamu başdenetçisi seçme işleminin yasama ya da idare işlevlerinden hangisine ait olduğu tartışılabilir: TBMM Genel Kurulu'nun seçim yetkisi, yasamaya Anayasa ile verilen idarenin siyasal denetimini yapma işlevinin bir uzantısı mıdır yoksa Anayasa ile verilen idari nitelikte bir görev ve yetki midir?

TBMM'nin kamu başdenetçisi seçmesi; parlamentonun yasa yapma, içtüzük çıkarma işlevlerinin dışında kalmaktadır. Kamu denetçiliği, yasamanın hükümetin siyasal denetimini gerçekleştirme ve bu yollarla idareyi etkileme olanağından da farklı bir nitelik taşımaktadır. Bunun ilk nedeni, TBMM'nin soru, gensoru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması gibi araçları kullanmamasıdır. Denetim, Kurum tarafından hazırlanarak son aşamada TBMM Genel Kurulu'na sunulan raporlar vasıtasıyla gerçekleştirilmektedir. Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 22. maddesinde, Kurum'un yıllık raporunu Karma Komisyon'a sunacağı, Karma Komisyon'un ise bu raporu TBMM Genel Kurulu'na sunulmak üzere TBMM Başkanlığı'na göndereceği öngörülmektedir. Raporun TBMM Genel Kurulu'na ulaşmasından sonra, Genel Kurul'un denetime tabi idareler üzerindeki yetkilerinin ne olacağı, ne tür kararlar alabileceği, bu kararların ilgili idareler için bağlayıcı olup olmadığı, raporun ilgili idari ve adli mercilere intikal ettirilip ettirilmeyeceği gibi hususlar Anayasa ve Yasa'da düzenlenmemiştir. Bu açıdan, denetimin etkilerini ileride bir ölçüde uygulamanın göstereceği söylenebilir. Oysa sayılan hususlar Yasa'da açıklığa kavuşturulmuş olsaydı, seçim kararının işlevine ilişkin fikir yürütmeye yardımcı olabilirdi. Kamu denetçiliğinin yasamanın gerçekleştirdiği siyasal denetimden farklı bir yöntem olmasının ikinci nedeni ise, denetimin muhatabının yalnızca Hükümet değil, Yasa ile belirlenen tüm idareler olmasıdır.³² Parlamenter sistemde, yasama ile

³² Kamu Denetçiliği Kurumu'nun denetimine tabi idareler, "Merkezî yönetim kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları, mahallî idareler, mahallî idarelerin bağlı idareleri, mahallî idare birlikleri, döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla

idare arasında dolaylı bir ilişki vardır. Yasama, idare üzerindeki denetimini aynı zamanda siyasal bir organ olan hükümeti denetlemek suretiyle gerçekleştirir. Söz konusu denetim yöntemi, şüphesiz idarenin faaliyetleri üzerinde de sonuçlar doğurmaktadır. Ancak, denetimin idare üzerindeki etkisi, hükümet aracılığıyla, yani dolaylı şekilde gerçekleşmektedir. Oysa Yasa'nın amacı, TBMM'nin Kamu Denetçiliği Kurumu aracılığıyla idarenin yürüttüğü faaliyetleri denetlemesidir³³. Kurum'un Anayasa içinde düzenleniş şekli de işlevsel ölçütün saptanmasına yardımcı olabilir. İdarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri incelemekle görevli Kurum, Anayasanın 74. maddesinde, tek bir başlık altında, dilekçe hakkı ve bilgi edinme hakkı ile birlikte düzenlenmiştir. TBMM'nin kendisine "bağlı" olarak kurulan bir Kurum aracılığıyla idareyi denetlemesi, doğrudan işletilen yeni bir denetim yöntemini ifade etmektedir. Bu açıdan, parlamenter sistemin klasik denetim anlayışını dönüştürmektedir. Yasama işlevinden ziyade idare işlevinde sonuç doğurmaktadır. İşlevsel anlamda idarenin denetimi ise, idari yargının görev alanına girmektedir.

Kamu Denetçiliği Kurumu tüzelkişiliğe sahip olmakla birlikte, gerek gerçekleştirdiği denetimin etkinliği, gerekse Kurum üyelerinin tarafsızlığı gibi amaçlar gözetilerek organik açıdan TBMM'ye bağlı kılınmıştır. Yine aynı gerekçelerle, seçime ilişkin usul ve yetkiler, herhangi bir idari birimin personelinin idarenin kendisi tarafından belirlenmesinden farklılaştırılmıştır. Denetçileri seçme yetkisi TBMM Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan Karma Komisyon'a, başdenetçiyi seçme yetkisi ise TBMM Genel Kurulu'na verilmiştir. Bu anlamda, TBMM Genel Kurulu'nun seçim yetkisi Karma Komisyon'un seçim yetkisi ile aynı niteliğe sahiptir. Karar almaya yetkili merciin adı önem arz etmemektedir. Başka örneklerle açıklamak gerekirse, Anayasanın 104. maddesinde, Cumhurbaşkanlığı

kurulan fonlar, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar, kamu iktisadi teşebbüsleri, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseleri, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri" olarak tanımlanmıştır. (3. madde, (e) bendi)

³³ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununun 5. maddesinin 1. fıkrasında, Kurum'un görev alanı "idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak" olarak belirlenmiştir.

ğına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu üyelerini ve başkalarını atamak Cumhurbaşkanının yürütmeye ilişkin görevleri arasında saymıştır. Kamu başdenetisini seçmek, TBMM Genel Kurulu'na Anayasa ile verilmiş idari bir görev ve yetkidir. TBMM Genel Kurulu'nun seçim kararının hangi işleve karşılık geldiği Anayasa'da açıkça belirtilmemekle birlikte, Cumhurbaşkanının kendisine bağlı idari kuruluşa üye seçmesi gibi, TBMM de kendisine bağlı bir idari kuruluşa üye seçmektedir. Etkili ve tarafsız bir denetim arayışıyla yetkinin TBMM'ye verilmesi, sırf seçim işlemini yapan organın adından hareketle, işlemin yasama işlevine dair olduğunu kabule yeterli değildir. Kamu başdenetisini seçmek, yasama organına Anayasa ile verilen idari nitelikte bir görev ve yetkidir; yasama işleviyle ilgisi bulunmamaktadır.

Bu nedenlerle, "Kamu Denetçiliği Kurumu Kanununda belirtilen görevleri yerine getirmek amacıyla", TBMM Başkanlığına bağlı olarak kurulan, kamu tüzel kişiliğini haiz bir kuruma üye seçilmesine ilişkin işleminde idare işlevi çok belirgindir. Seçim, idare alanında bulunmaktadır. Çünkü kamu faaliyetlerini ayırmada esas itibariyle konularına bakılır; işlevsel ölçüt esas alınır. Biçimsel ve organik ölçütler ise tamamlayıcı niteliktedir. Yasama veya yargı organları da kendi faaliyet alanları dışında ek ya da tali nitelikte idari konularla iştigal ettiklerinden, üstelik karma alanlı kuruluşlar da bulunduğundan organik ölçüt tek başına yeterli değildir.³⁴ İşlevsel ölçütün baskın olduğu faaliyetler bakımından idari öznenen (organik ölçütten) feragat etmek söz konusu olabilir.³⁵ Daha önce de belirtildiği gibi, TBMM Genel Kurulu'nun kamu başdenetçisi seçme işleminin organik ölçütü ilk bakışta görünür olmamakla birlikte, gerek biçimsel ölçütün varlığı gerekse işlevsel ölçütün belirleyici olması nedeniyle idari işlem olarak nitelenmesi gerekir. Diğer taraftan, TBMM'nin kamu başdenetçisi seçme yoluyla idare işleminde sonuç doğurma yetkisi doğrudan Anayasa'nın 74. maddesinde tanınmış olduğundan, kuvvetler ayrılığı ilkesine ve Anayasanın 6. maddesinde yer alan hiçbir kimse veya organın kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisini kullanamayacağı yönündeki kurala aykırılık teşkil etmemektedir. Fonksiyon gaspı değil, TBMM'nin işlevsel açıdan idari olan bir işlemi mevcuttur.

³⁴ Tahsin Bekir Balta, *İdare Hukuku I, Genel Konular*, s. 10-11

³⁵ Onur, Karahanoğulları, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, s. 32-33

Sonuç

Danıştay'ın TBMM iradesinden doğan işlemlerin yargısal denetimine ilişkin içtihadı, tarihsel nedenlerle organik ölçütü henüz aşamayan Conseil d'Etat içtihadından daha zengin bir içeriğe sahiptir. Ancak, Danıştay, TBMM Genel Kurulu kararlarını yargılamak hususunda, TBMM'nin idari organlarının işlemleri karşısındaki tutumuna göre daha temkinli davranmaktadır. Çünkü Danıştay, ya TBMM'nin iç idaresinden çıkan ya da idare işlevini belirgin biçimde taşıyan bir işlem arayışındadır. Oysa ilk bakışta salt TBMM Genel Kurulu'ndan çıktığı için organik açıdan idari nitelikte olmadıkları izlenimi uyandıran kararlar idari davaya konu edildiğinde, TBMM ile üye seçimi yapılan idari birim arasındaki ilişkinin çözümlenmesiyle, aslında TBMM Genel Kurulu'nun hukuken idari bir özne konumunda bulunduğu açığa çıkabilir. İdari makamın saptanamadığı durumlarda dahi, işlevsel ölçütün hukuki ilişkiyi belirleyecek ağırlıkta olması halinde, dava konusu işlemin idari nitelikte olduğunun kabulü gerekir.

TBMM Genel Kurulu'nun kamu başdenetçisi seçme işlemi; organik, biçimsel ve işlevsel açıdan idari niteliktedir. Üç ölçüt birlikte gerçekleşmektedir. Bu nedenle, seçim kararının idari yargının görev alanına girdiği düşünülmektedir. Böyle bir çözüm, TBMM Genel Kurulu Kararı'nın, hem ilk incelemede görev sorunu şüphesiyle "mahkemesiz" kalmamasını, hem de esas incelemesinde Kurul iradesini oluşturan tüm aşamaların etkili bir norm denetimine açılmasını sağlayabilir.

KAYNAKLAR

- Aliefendioğlu, Yılmaz, *Anayasa Yargısı ve Türk Anayasa Mahkemesi*, Yetkin Yayınları, Ankara, 1996
- Balta, Tahsin Bekir, *İdare Hukuku I, Genel Konular*, AÜBSF Yayınları No: 326, Ankara, 1970/72
- Bergeal, Catherine, "Le contrôle de la passation des marchés des assemblées parlementaires, Conclusions sur Conseil d'Etat, Assemblée, 5 mars 1999, Président de l'Assemblée nationale", *RFDA*, 1999, s. 333
- Braud, Michel, "Le juge administratif et la fonction publique parlementaire", *AJFP*, 2010, s. 125
- Brunet, Pierre, "La fin justifie les moyens: la compétence du juge administratif pour connaître des actes pris par les services des assemblées parlementaires", *Recueil Dalloz*, 1999, s. 627

- Camby, Jean-Pierre, "L'autonomie des assemblées parlementaires", *RDP*, 2003, s. 1227-1235
- Chiffhot, Nicolas, "Le juge administratif n'est-il que le juge de l'administration? Un élément de réponse", *AJDA*, 2011, s. 1851
- Donnat, Francis - Casas, Didier, "Le juge administratif et les actes non législatif émanant des assemblées parlementaires", *AJDA*, 2003, s. 1603
- Donnat, Francis - Casas, Didier, "La juridiction administrative n'est pas compétente pour connaître de la décision par laquelle le Conseil constitutionnel établit un règlement intérieur fixant les modalités d'accès à l'ensemble de ses archives", *AJDA*, 2002, s. 1332
- Feyzioğlu, Turhan, *Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Kazaî Murakabesi (Yabancı Memleketlerde - Türkiye'de)*, AÜSBF Yayınları No: 19-1, Ankara, 1951
- Gözler, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Yayınları, Bursa, 2000
- Gözler, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Ekin Yayınları, 5. Bası, Bursa, 2008
- Gözübüyük, Şeref - Tan, Turgut, *İdare Hukuku*, Cilt 2, *İdari Yargılama Hukuku*, Turhan Kitabevi, 4. Bası, Ankara, 2010
- Goulard, Guillaume, "Le règlement des archives du Conseil constitutionnel n'est pas un acte administratif susceptible de recours, Conclusions sur Conseil d'Etat, Assemblée, 25 octobre 2002, Brouant", *RFDA*, 2003, s. 1
- İba, Şeref, "Türk Parlamento Hukukunda Yasama İşlemi ve Karar Kavramları", in *Anayasa ve Parlamento Üzerine İncelemeler*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, 1. Bası, İstanbul, 2010
- Karahanoğulları, Onur, *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler (Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, Turhan Kitabevi, 2. Bası, Ankara, 2012
- Long, Marceau - Weil, Prosper - Braibant, Guy - Delvolvé, Pierre - Genevois, Bruno, *Les grands arrêts de la jurisprudence administrative*, Dalloz, 17ème éd., 2009
- Raynaud, Fabien - Fombeur, Pascale, "Régime des actes parlementaires et notion d'acte de gouvernement", *AJDA*, 1999, s. 409
- Sabuncu, Yavuz, *Anayasaya Giriş, Ek: 1982 Anayasası*, İmaj Yayınevi, 15. Bası, Ankara, 2012
- Tanör, Bülent - Yüzbaşıoğlu, Necmi, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, Beta Yayıncılık, 9. Bası, İstanbul, 2009
- Teziç, Erdoğan, *Türkiye'de 1961 Anayasasına Göre Kanun Kavramı*, İ.Ü.H.F. Yayını, İstanbul, 1972
- Teziç, Erdoğan, *Türk Parlamento Hukukunun Kaynakları ve İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları*, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1980
- Özay, İl Han, "Radyo ve Televizyon Üst Kurulu", *İ.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No: 10, Ocak 1995, s. 59-60
- Özbudun, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, 12. Bası, Ankara, 2011
- Özbudun, Ergun, "Parlamento Kararları ve Yasama Meclislerinin İçtüzükleri", *A.Ü.H.F. Dergisi*, Cilt 36, Sayı 1-4, 1979, s. 3-26
- Vallée, Laurent, "Le régime des pensions des anciens parlementaires échappe au contrôle de la juridiction administrative, Conclusions sur Conseil d'Etat, Assemblée, 4 juillet 2003, Papon", *RFDA*, 2003, s. 917