

# Yasama Dokunulmazlığı Kurumunun Türkiye'deki Gelişimi

Kadir Aktas\*

## 1. Giriş

Tarihte ilk örneğini eski Roma'da gördüğümüz, praetor ve konsüller hakkında uygulandığını bildiğimiz dokunulmazlık, bugünkü anlamıyla bir anayasa kurumu olarak, özellikle temsili hükümet rejimlerinin ortaya çıkmasıyla büyük önem kazanmıştır.<sup>1</sup>

Yasama muafiyetleri—bugünkü anayasalarda yer aldığı şekliyle yasama dokunulmazlığı ve sorumsuzluğu—en eski anayasal kurumlardandır. Tarihi parlamento tarihiyle birlikte başlamış, kuruluş ve gelişim mücadelesi, demokratik mücadelelerle paralellik göstermiştir. Bugünkü anlamıyla bir anayasa kurumu olarak parlamenter muafiyetler, parlamentoyla birlikte, bütün dünya demokrasi-lerinin en eskisi olan İngiltere'de doğmuş ve gelişmiştir.<sup>2</sup>

Yasama muafiyetleri günümüzde iddia edildiği gibi iktidarın gücünü, nimetle-rini muhafaza etmek için değil, özellikle monarşik iktidarlara karşı halkın temsil-cilerine güç katıp, güvence oluşturması için geliştirilmiştir. Dolayısıyla bu kurum-lar, demokratik gelişime güç katmıştır.<sup>3</sup>

\* *Türkiye Büyük Millet Meclisi Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Yasama Uzmanı.*  
e-posta: kadiraktas@tbmm.gov.tr

<sup>1</sup> Mehmet Ali Aybar, *Teşrii Masuniyet Esası ve Tatbik Şekilleri*, İstanbul, 1937, s. 6.

<sup>2</sup> Necip Ali Küçüka, "Mebusların Teşrii Masuniyeti", *Adliye Dergisi*, 1941, No 8, s. 526.

<sup>3</sup> Yasama dokunulmazlığı kurumunun Dünya ülkelerindeki tarihi gelişimi hakkında ayrıntılı bilgi için bakınız; Metin Kiratlı, *Parlamenter Muafiyetler-Bizde ve Yabancı Memleketlerde*, Sevinç Matbaası, 1961, s. 7.

Dünyada yasama muafiyetlerinin oluşturulmasında başlıca iki sistem bulunmaktadır. Bunlar; İngiltere uygulamasının kaynaklık ettiği ve sadece hukuki kovuşturmalara karşı koruma sağlayan Anglo-Sakson sistemi<sup>4</sup> ile Fransa uygulamasının kaynaklık ettiği, Dünya ülkelerinin çoğunda uygulanan ve ceza davalarına karşı koruma sağlayan kıta Avrupası sistemidir.<sup>5</sup> Ülkemizdeki Anayasa düzenlemelerinde de esas alınan kıta Avrupası geleneğinde yasama muafiyetleri, yasama dokunulmazlığı ve yasama sorumsuzluğu adı altında iki kurum olarak düzenlenmiştir.

Yasama sorumsuzluğu, hukuk sistemlerinin hemen hemen hepsinde benzer uygulamalarıyla siyasi yaşamda gerekliliğini ve varlığını korumakta iken, yasama dokunulmazlığı, hukuk devleti ilkesinin ve demokrasi kültürünün yerleşmesine bağlı olarak gerekliliği dünya ülkelerinde tartışılmakta ve buna ilişkin yeni düzenlemelere gidilmektedir. Ülkemizde de özellikle son dönemlerde artan yolsuzluk iddialarına zaman zaman milletvekillerinin de isimlerinin karışması, yasama dokunulmazlığı kurumunun gerekliliği ve kapsamı konusunda tartışmalara yol açmış ve yasama dokunulmazlığının kaldırılması ya da kapsamının daraltılması, çoğu siyasi partinin seçim bildirimlerinde vazgeçilmez bir taahhüt olmuştur. Yasama dokunulmazlığı kurumunu anlayıp, kurumun gerekliliği ve işlevi bakımından daha sağlıklı sonuçlara ulaşabilmek için öncelikle Dünyadaki ve Türkiye'deki tarihsel süreçteki gelişiminin ortaya konması yerinde olacaktır. Bu tespit doğrultusunda bu çalışmada, Ülkemiz anayasa dönemlerinde yasama dokunulmazlığı kurumunun nasıl yer aldığı, anayasalarda bu kurum düzenlenirken hangi saiklerle yola çıktığı birincil kaynaklardan—Meclis görüşme tutanaklarından—elde

<sup>4</sup> Bu sistemde yasama dokunulmazlığı cezaî alanda değil, sadece hukukî alanda geçerlidir; yani dokunulmazlık parlamento üyelerine sadece borçlarından dolayı tutuklanmama güvencesi sağlar. Bu sistemin geçerli olduğu alanda (yani hukukî alanda), yasama dokunulmazlığının istisnaları yoktur. Keza bu ülkelerde yasama dokunulmazlığı mutlaklıdır; parlamento tarafından kaldırılmaz. Bununla birlikte yasama dokunulmazlığı cezaî alanda geçerli olmadığı için parlamento üyelerine önemli bir güvence sağlamaz; parlamento üyeleri, diğer vatandaşlar gibi suçlarından dolayı tutuklanabilir ve yargılanabilir. Kaldı ki, hukukî sorumluluk alanında tutuklama tedbirine ve hapis müeyyidesine günümüzde başvurulmamaktadır. Borçlarından dolayı sadece parlamento üyeleri değil, kimse tutuklanmamaktadır. Bu nedenle Anglo-Sakson sisteminde yasama dokunulmazlığının günümüzde pek bir anlamının kalmadığını söyleyebiliriz. Kemal Gözler, "Yasama Dokunulmazlığı: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi", Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. 56, No. 3, Temmuz-Eylül 2001, s. 96.

<sup>5</sup> Bu sistemde, yasama dokunulmazlığı esas itibarıyla hukukî alanda değil, sadece cezaî alanda geçerlidir. Yani parlamento üyeleri suçlarından dolayı tutuklanamasa ve yargılanamasa bile onlara karşı hukuk davası açılıp tazminat istenebilir. Bu sistemde yasama dokunulmazlığının istisnaları vardır. Genellikle suçüstü halinde işlenmiş suçlar yasama dokunulmazlığının kapsamında bulunmaz. Diğer yandan yasama dokunulmazlığı parlamento tarafından kaldırılabilir niteliktedir. Nihayet, yasama dokunulmazlığı kaldırılmamış olsa bile mutlak bir koruma sağlamaz. Genellikle gözetilene alınmama, tutuklanmama gibi güvenceler sağlar. Ülkelerin çoğunluğunda parlamento üyesi hakkında hürriyetten mahrum edici tedbirler uygulanmadıkça soruşturma açılabilir; bazı ülkelerde parlamento üyesi hakkında dava açılabilir; parlamento üyesi tanık olarak dinlenebilir. a.g.e. , s. 96.

edilen verilerle anlatılmıştır.<sup>6</sup> Bu şekilde yasa koyucuların dokunulmazlığa ilişkin düzenlemeleri yaparkenki iradesi yansıtılarak, bu alanda yapılması muhtemel yasal düzenleme çalışmalarına ışık tutulmuştur.

## 2. Genel Olarak Türk Anayasalarındaki Durum

Yasama dokunulmazlığı kurumu ülkemizde ilk defa 1876 Anayasasıyla kabul edilmiştir. 1924 (m. 17) ve 1961 (m. 79) Anayasaları da küçük farklılıklarla bu kurumu korumuştur.

1921 Anayasası, parlamenter muafiyetlere yer vermeyen bir anayasadır. Fakat, 1876 Anayasasının çelişmeyen hükümlerinin yürürlükte kalacağı kuralı gereği<sup>7</sup>, 1876 Anayasasının yasama dokunulmazlığına ilişkin düzenlemesi de geçerliliğini korumuştur.

Türk anayasalarında dokunulmazlık kurumu, büyük ölçüde Fransız modelinden esinlenilerek düzenlenmiş ve kıta Avrupası sistemi içinde kalınarak korumacı yapı benimsenmiştir.<sup>8</sup>

## 3. Kanunu Esasi Dönemi

Kanunu Esasinin 47. maddesinde yasama sorumsuzluğunun, 79. maddesinde ise yasama dokunulmazlığının düzenlendiğini görmekteyiz. 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarından farklı olarak Kanunu Esaside parlamenter muafiyetlerin ayrı maddelerde düzenlenmesi, anayasa tekniği bakımından dikkati çeken ve olumlu bir durumdur.

Kanunu Esaside yasama dokunulmazlığı, sadece Heyeti Mebusan için öngörülmüş; Heyeti Ayan için öngörülmemiştir.<sup>9</sup> Kanunu Esasinin, Heyeti Ayanı düzenleyen 60 ila 64. maddelerinde sorumsuzluk ve dokunulmazlık kurumlarına yer verilmemiştir.<sup>10</sup> Dokunulmazlık kurumunun, Heyeti Ayan için

<sup>6</sup> Demokrasi tecrübesi olan ülkelerdeki tarihi gelişim için bkz. Metin Kıratlı, a.g.e., s. 73-78.

<sup>7</sup> Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Kitabevi, 1. Baskı, Bursa, 2000, s. 48.

<sup>8</sup> Levent Göneng, Ozan Ergül, Ersoy Kontacı, "1982 Anayasasına Göre Yasama Sorumsuzluğu ve Yasama Dokunulmazlığı", s. 3, <http://www.yasayananayasa.ankara.edu.tr/index.html>, Erişim Tarihi: 23.09.2004, s. 3.

<sup>9</sup> Murat Sevinç, Türkiye'de Milletvekillerinin Dokunulmazlıkları, Kırılgaç Yayınevi, Ankara, 2004, 122; Meclisi Ayan üyesi Rıza Nur, Kanunu Esasinin 79. maddesi dikkate alınmadan, Aralık 1911'de tutuklanmıştır. Ali Nejat Ölçen, Osmanlı Mebusan Meclisinde İttihat ve Terakki Zorbalığı ve Siyasal İşkenceler, Güldikani Yayınları, 2. Baskı, Ankara, 1982, s. 118-127.

<sup>10</sup> Ancak sorumsuzluk kurumu, Kanunu Esasinin 47'nci maddesinde, Ayan ve Mebusan Meclislerinden oluşan ve normalde ocak (teşrinisa) ayının başından, mart sonuna kadar faaliyet gösteren Meclisi Umumi üyelerinin tümü için öngörülmüştür. Şeref Gözübüyük, Suna Kili, Türk Anayasa Metinleri, Ankara, 2. Baskı, 1982, s. 32-37.

tanınmamasının sebebi, temsilcilerin ömür boyu üyeliklerinin devam etmesinden dolayıdır.<sup>11</sup>

Heyeti Ayan Dahili Nizamnamesinin 68. maddesinde;

“... Heyeti Ayan dairesinin dahilinde azadan biri bir cürüm veya cinayet işler ise, derhal müzakerata muvakkaten hitam verilip, Reis tarafından Heyeti Umumiyede beyanı hal olunur. Reisin emri üzerine cürüm veya cinayet sahibi riyaset odasına (Reisin odasına) celbolunup Heyeti Ayanın azadan katipleri dahi hazır oldukları halde kendisinden istizahı madde edilir. (savunma alınır) Anın üzerine bir takrir yazılıp icabına bakılmak üzere Makamı Sadarete gönderilir.”<sup>12</sup>

denilmiştir. Böylece Heyeti Ayan üyelerinin Meclis içerisinde işleyecekleri cürüm ve cinayet suçlarının tespit edilmesi halinde, konunun sadaret makamına—soruşturulmak ve kovuşturulmak üzere, hazırlanacak bir takrir ile—bildirileceği düzenlenmiştir.

1876 Anayasasında yasama dokunulmazlığı kurumu şu şekilde yer almıştır:

“Madde 79 — Heyeti Mebusanın müddeti içtimaiyesinde, azadan hiçbiri heyet tarafından ithama sebebi kafi bulunduğuna ekseriyetle karar verilmedikçe veyahut bir cünha veya cinayet icra eder iken veya icraya müteakip tutulmadıkça tevkif ve muhakeme olunamaz.”<sup>13</sup>

Dahili Nizamnamenin 96. maddesinde;

“Heyeti Mebusan dairesinin dahilinde azadan biri bir cünha ve kabahat işlecek olursa, derhal müzakerata muvakkaten hitam verilip, Reis tarafından Heyeti Umumiyede beyanı hal olunur. Reisin emri üzerine kabahat ve cünha sahibi riyaset odasına (Reisin odasına) celbolunur. Heyeti Mebusanın azadan katipleri dahi hazır olduğu halde kendisinden istizahı madde edilir. (savunma alınır) Anın üzerine bir mazbata yazılıp icabına bakılmak üzere Makamı Sadarete gönderilir.”<sup>14</sup>

denilerek, Meclisi Mebusan içerisinde vuku bulacak kabahat ve cünha suç fiillerinin soruşturulabilmesi için konunun düzenlenecek bir mazbata ile sadaret makamına bildirilmesi düzenlemiştir. İttüzüğün bu maddesinden de anlaşılacağı gibi Kanunu Esasi suç fiillerinin soruşturulmasını dokunulmazlık kapsamına almamış; hatta Dahili Nizamnameyle, Meclise suç fiillerinin araştırılabilmesi için bildirimde bulunma ödevi yüklenmiştir.

<sup>11</sup> Yıldızhan Yayla, Uğur Alacakaptan, “Milletvekili Dokunulmazlığı, Bakanların Sorumluluğu, Cumhurbaşkanının Sorumluluğu”, Uluslararası Anayasa Hukuk Kurultayı, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ocak, 2001, s. 483.

<sup>12</sup> Servet Armağan, Memleketimizde İttüzüklar, Fakülteler Matbası, İstanbul, 1972, s. 105.

<sup>13</sup> Şeref Gözübüyük, Suna Kili, s. 37.

<sup>14</sup> Servet Armağan, a.g.e., s. 85.

Kanunu Esasi bir milletvekili hakkında kovuşturma ve tutuklama işlemlerinin yapılmasını, Meclisin ithama yeterli neden bulunup bulunmadığına kanaat getirmesi ve karar vermesi şartına bağlayarak, diğer Türk Anayasalarından farklı olarak, Meclise yargısal bir rol tanımıştır. Bu nedenle, Kanunu Esasinin dokunulmazlık kurumunda, 1875 Fransız Anayasasından daha çok, 1790 Fransız Kurucu Meclisinin kararnamesini örnek aldığını söylemek daha doğru olur. Çünkü, sözü geçen Fransız Anayasası, meclise sadece soruşturma ve kovuşturmaya izin verme yetkisi tanıyıp, hiçbir yargısal fonksiyon bırakmamıştır.<sup>15</sup>

Kanunu Esasi diğer Türk anayasalarından farklı olarak dokunulmazlığın geçerli olduğu süreyi, milletvekilliği sıfatının devam ettiği dönemle değil, sadece Heyeti Mebusanın içtima müddetiyle (toplantı süresiyle) sınırlı tutmuştur. Yine Kanunu Esasi diğer Türk Anayasalarından farklı olarak<sup>16</sup>, dokunulmazlığın istisnası olan suçüstü halini “cünhaya”<sup>17</sup> da teşmil etmiş<sup>18</sup> ve milletvekilinin sorgulanmasını dokunulmazlık kapsamına almamıştır.

1908 ila 1918 yıllarında Kanunu Esaside, birçok değişiklik yapılmış ise de, yasama dokunulmazlığını ve sorumsuzluğunu düzenleyen 47. ve 79. maddeler ilk düzenlendiği haliyle varlığını aynen korumuştur.<sup>19</sup>

Netice olarak denilebilir ki; 1876 Anayasasında ki düzenleme gerek içerik bakımından gerekse konunun ele alınışı bakımından diğer Türk anayasalarındaki dokunulmazlığa ilişkin düzenlemelere kaynaklık eden temel metinlerden birisi olmuştur.

#### 4. 1924 Anayasası Dönemi

1924 Anayasasında, dokunulmazlık kurumu, Kanunu Esasi hükümlerine benzeyen; ama, biraz daha açık ve koruyucu bir düzenlemeyle yer almıştır.<sup>20</sup> 1924 Anayasasının 17. maddesinde kurum;

“Hiçbir mebus, Meclis dahilindeki rey ve mütalaasından ve beyanatından ve Meclisteki rey ve mütalaasının ve beyanatının Meclis haricinde irat ve izharından dolayı mesul değildir. Gerek intihabından evvel gerek sonra

<sup>15</sup> Metin Kıratlı, s. 76-77.

<sup>16</sup> Diğer Türk anayasalarında, sadece ağır cezalı suçlarda suçüstü hali dokunulmazlığın istisnası olarak kabul edilmiştir.

<sup>17</sup> Cünha: Cürüm derecesindeki suç, kabahatten ağır, cinayetten hafif olan suçtur. Bkz. tdk.gov.tr//sözlük, Erişim Tarihi: 19.10.2004.

<sup>18</sup> Metin Kıratlı, a.g.e., s. 101.

<sup>19</sup> Hayri Domaniç, a.g.e., s. 934.

<sup>20</sup> Yıldızhan Yayla, Uğur Alacakaptan, a.g.e., s. 483.

aleyhine cürüm isnat olunan bir mebusun maznunen isticvabı veya tevkifi veyahut muhakemesinin icrası Heyeti Umumiyenin kararına menuttur. Cinai cürmü meşhut bundan müstesnadır. Ancak bu taktirde makamı aidi Meclisi derhal haberdar etmekle mükelleftir. Bir mebusun intihabından evvel veya sonra aleyhine sadır olmuş cezai bir hükmün infazı mebusluk müddetinin hitamına talik olunur. Mebusluk müddeti esnasında müruru zaman cereyan etmez.”<sup>21</sup>

denilmek suretiyle yer almıştır.

1924 Anayasası Teklifinin Meclis görüşmeleri sırasında, Gaziantep Milletvekili Ali Cenani Bey ve arkadaşları tarafından, suç işlediği iddia edilen milletvekili hakkında—milletvekilinin dokunulmazlığının kaldırılmasından önce—Meclisin isnat edilen suçun ciddiyeti (sabit olup olmadığı) konusunda sağlıklı verilere ulaşarak yerinde karar verebilmesi için gerekli olduğu gerekçesiyle, adli mercilerce ilk tahkikat incelemesinin yapılabilmesine yönelik, teklifin madde metninde değişiklik isteyen bir önerge verilmiş<sup>22</sup>; ancak önerge, devletin diğer kurumlarında çalışan memurların da suç isnadı nedeniyle adli makamlarca soruşturulmasının ilgili kurumun iznine tabi olduğundan bahisle, milletvekillerinin soruşturulması için de izin şartının öngörülmesinin tabii olduğu gerekçesiyle reddedilmiştir.<sup>23</sup>

1924 Anayasasının yasama dokunulmazlığını düzenleyen 17. maddesi, suçların “cinayet”, “cünha” ve “kabahat” olarak sınıflandırıldığı 1274 (1858) tarihli Osmanlı Ceza Kanunname-i Hümayundaki “cinayet” sınıfına giren suçlarda, suçüstü yakalanma halinde, yasama dokunulmazlığının bulunmadığını hükme bağlamıştı. 1926 senesinde yürürlüğe giren Türk Ceza Kanunu (TCK), cezanın ağırlığına göre yapılan bu üçlü ayrımı terk ederek, suçların niteliklerine

<sup>21</sup> 1924 Anayasasının 10.01.1945 gün ve 491 sayılı Kanunla sadeleştirilen hali: “Madde 17 — Bir milletvekili ne Meclis içindeki oy, düşünce ve demeçlerinden ne de Meclisteki oy, düşünce ve demeçlerini Meclis dışında söylemek ve açığa vurmaktan sorumlu değildir. Seçiminden gerek önce ve gerek sonra üstüne suç atılan bir milletvekili Kamutayın kararı olmadıkça sanık olarak sorgulanamaz, tutulamaz ve yargılanamaz. Cinayetten suçüstü yakalanma hali bu hükmün dışındadır. Ancak bu halde yetkili makam bunu hemen Meclise bildirmek ödevindedir. Seçiminden önce veya sonra bir milletvekili hakkında verilmiş bir ceza hükmünün yerine getirilmesi milletvekilliği süresinin sonuna bırakılır. Milletvekilliği süresi içinde zamanaşımı yürümez.” Şeref Gözübüyük, Suna Kili, s. 114.

Anayasa bu şekilde yedi yıl yürürlükte kalmış, 24.12.1952 gün ve 5997 sayılı 491 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanununun Tekrar Mer'iyete Konulması Hakkında Kanunla yeniden eski metne dönülmüştür.

<sup>22</sup> Ali Cenani Bey'in değişiklik önergesi şu şekildedir: “Madde 17 — ....Gerek intihabından evvel ve gerek sonra aleyhine cürüm isnat olunan bir mebus hakkında tahkikat cerayan edilebilirse de tevkifi veya muhakemenin icrası Heyeti Umumiyenin kararına mütevakıftır...”, TBMM Zabıt Ceridesi, İçtima 13, C. 2, s. 565.

<sup>23</sup> Beyazıt Milletvekili Şefik Bey, önergenin aleyhinde “... maddede görüyoruz ki bir mebusun ... maznunen isticvabı, takibi, tevkifi ve muhakemenin icrası Meclis Heyeti Umumiyesinin kararına bağlıdır. Bu bir emri tabiidir. Nitekim şimdi bütün devairi devlette; mesala bir adliye memurunun tahı muhakemeye alınması, mensup olduğu Adliye Vekalitinin emrine tabiidir. Mesala bir mülkiye memurunun veya başka bir memurun isticvabı mensup olduğu dairenin ve Şurayı Devletin kararına mütevakıftır. Bir mebus da kendisinin mensup olduğu Meclisi Mebusan Heyetinden sadır olacak bir karara tabi olmak lazım gelir...” şeklinde görüşlerini açıklamıştır. TBMM Zabıt Ceridesi, İçtima 13, C. 2, s. 558.

göre cürüm ve kabahat olarak sınıflandırıldığı ikili ayrımı tercih etmiş ve 10. maddesinde, cürümlerin cezalarını “idam”, “ağır hapis”, “hapis”, “sürgün” (1965 tarihli ve 647 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmıştır) “ağır cezayı nakdi”, “hidematı ammeden memnuiyet” olarak belirtmiştir. Dolayısıyla, 1924 Anayasası yürürlüğe girdikten sonra kabul edilerek yürürlüğe giren TCK'da “cinayet” suçları diye bir suç sınıfı bulunmamaktadır.<sup>24</sup>

Ancak, TCK'nın 587. maddesinde;

“Elyevm meri olup cinayet, cünha ve kabahat taksimatına müstenit ahkamı havi bulunan kanunlarda munderiç (mücazati terhibiye) ve (cinayet) tabirleri badema ceza kanununda muharrer müebbet veya muvakkat ağır hapis ve beş seneden fazla hapis ve hidematı ammeden müebbeden memnuiyet ve müebbet sürgün cezaları ile bunları müstelzim cürümlere... masruf olacaktır.”

denilerek, cinayet suçunun karşılığının ne olacağı açıklanmıştır. Bu itibarla, 1924 Anayasasının 17. maddesinde geçen “cinayet” ifadesinin “müebbet veya muvakkat ağır hapis ve beş seneden fazla hapis ve kamu hizmetinden devamlı yasaklılık ve müebbet sürgün cezalarını gerektiren cürümler” olarak anlaşılması gerekir.<sup>25</sup>

Yine, 17. maddedeki “Ancak bu taktirde makamı aidi Meclisi derhal haberdar etmekle mükellefti” ifadesinde geçen yetkili makam “Adalet Bakanlığı”dır.<sup>26</sup>

Kıratlı, 17. maddede, “sadece cürümden bahsedilmekle, cürüm dışındaki suçlar zımnen dokunulmazlık dışında bırakılmış” demektedir. Ona göre Ceza Kanunu suçları kabahat ve cürüm diye ikiye ayırdığından, kabahat sınıfına giren

<sup>24</sup> Metin Feyzioğlu, “Yasama Dokunulmazlığı Üzerine Düşünceler”, s. 10, <http://hukuk.ankara.edu.tr/yazi>, Erişim Tarihi: 15.8.2004.

<sup>25</sup> Metin Feyzioğlu, a.g.e., s. 10; Aynı doğrultuda görüş sahibi Taner de cinai cürümü meşhutu, asgari beş sene hapis cezasını veya buna muadil veya daha ağır cezaları müstelzim suçlardır, şeklinde açıklamıştır. Tahir Taner, Ceza Hukuku, İstanbul, 1953, s. 210; Kıratlı maddede geçen “cinai cürümü meşhut” ifadesini, “ağır cezayı gerektiren suçüstü hal” ifadesiyle aynı anlamda kullanmakta ve Taner'in tanımına katılmaktadır. Metin Kıratlı, a.g.e., s. 101; karşı görüş sahibi Gözler, maddede geçen “cinai cürümü meşhut” teriminin, sadece cinayet suçunun suçüstü halini ifade ettiğini belirtmiştir. Kemal Gözler, s. 325; aynı yönde görüş için bkz. Murat Sevinç, a.g.e., s.127; 1945 tarihli, 1924 Anayasasının dilini sadeleştiren Anayasada konu, “Cinayetten suçüstü yakalama bu hükmün dışındadır.” şeklinde belirtilerek Gözler'in ifade ettiği yönde bir anlama kavuşmuştur; Dönmezer-Erman, 1924 Anayasasında dokunulmazlığın kendiliğinden kalkmasının sadece vahim suçlarla sınırlanmasını, dokunulmazlık kurumunun sağlam tutulması bakımından yerinde bir düzenleme olduğunu belirtmiştir. Sulhi Dönmezer, Sahir Erman, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, Beta Basımevi, 12. Baskı, C. I, İstanbul, 1997, s. 274.

<sup>26</sup> Sulhi Dönmezer, Sahir Erman, a.g.e., s. 274.

suçlar dokunulmazlık kapsamında değildir.<sup>27</sup> 1961 (m. 79)<sup>28</sup> ve 1982 (m. 83) Anayasaları ise 1924 Anayasasından farklı olarak, dokunulmazlık kapsamına giren suçlar arasında bir ayırım yapmamış, yalnızca “suç işlediği ileri sürülen” ibaresini kullanarak cürüm ve kabahatleri de dokunulmazlık kapsamına almıştır.<sup>29</sup>

1924 Anayasası döneminde yürürlükte olan 1927 tarihli Dahili Nizamnamede yasama dokunulmazlığına ilişkin hükümler şu şekilde yer almıştır:

“Madde 178 — Bir mebusun teşrii masuniyetinin (yasama dokunulmazlığı) kaldırılması için vukubulacak talepler, mahkemelerden Adliye Vekaletine tebliğ olunur.

Adliye Vekaleti, esbabı mucibeyi muhtevi bir tezkere ile mezkur talebi Başvekalet vasıtasıyla Meclis Riyasetine gönderir.

Reis, bu talebi Teşkilatı Esasiye ve Adliye encümenlerinden mürekkep muhtelit(karma) bir encümene havale eder.

Encümen reisi, kur’a ile beş azadan mürekkep bir İhzarî (hazırlayıcı) Encümen tefrik eder. Bu İhzarî Encümen, gizli rey ile kendine bir Reis ve bir de mazbata muharrirliğini ifa edecek Katip intihap eder. Encümen bütün evrakı tetkik edip o mebusu dinler. Encümen şahit dinleyemez.

Madde 179 — İhzarî ve Muhtelit encümenler bir masuniyetin kaldırılması hakkında kendilerine muhavvel (havale edilen) evrakı en çok bir ayda intaç ederler.

Madde 180 — Bir mebusa, Teşkilatı Esasiye Kanununun 12. ve 27.<sup>30</sup> maddelerinde mevzubahis olan memnu fillerden biri isnat olunur ve ihzarî encümen (hazırlık komisyonu) tetkikat neticesinde buna kanaat

<sup>27</sup> Metin Kıratlı, a.g.e., s. 83; aynı yönde görüş için bkz. Erdoğan Teziç, Anayasa Hukuku (Genel Esaslar), İstanbul, 1991, s. 379; Murat Sevinç, a.g.e., s. 131; Karşı görüş sahibi Yalova’ya göre, maddede geçen “cürüm” deyimi suç anlamında kullanılmıştır. Nitekim, 1924 Anayasasının dilini sadeleştiren 1945 tarihli metinde, orijinal metindeki “aleyhine cürüm isnat olunan” deyimi “üzerine suç atılan” şeklinde Türkçeleştirilmiştir. Bu nedenlerle, 1924 Anayasasının kabahatleri zımnen dokunulmazlık dışı bıraktığı söylenemez. Bu Anayasaya göre dokunulmazlık her iki tür suçu da kapsanmaktadır. Yüksel Yalova, Türkiye Örneğinde Yasama Dokunulmazlığı Kavramı, (Yayımlanmamış Tez), Ankara, 1995, s. 24.

<sup>28</sup> Arsel, 1961 Anayasasının 79. maddesi çerçevesinde yaptığı analizde; “...dokunulmazlık suçluluğun bütün nevilerini kapsayacak mahiyettedir.Yani ister cürüm ister kabahat olsun suç adını taşıyan her fiil için milletvekili dokunulmazlığı olabilecektir.” demiştir. İlhan Arsel, Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, Mars Matbası, Ankara, 1965, C.1, s. 260.

<sup>29</sup> Erdoğan Teziç, a.g.e., s. 379; Benzer görüş sahibi Dönmezer/Erman’da; “Anayasa milletvekilini sanık sıfatıyla yargılanmasını yasakladığından, cürüm veya kabahat şeklinde her türlü suçtan yargılanması mümkün değildir” demiştir. Sulhi Dönmezer, Sahir Erman, a.g.e., s. 256.

<sup>30</sup> “Madde 12 — Yabancı Devlet resmi hizmetinde bulunanlar terhipli cezaları gerektiren suçlardan veya hırsızlık, sahtecilik, dolandırıcılık, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas suçlarından biriyle hüküm giymiş olanlar, kısıtlılar, yabancı Devlet uyrukluluğunu ileri sürenler kamu hizmetlerinden yasaklılar, Türkçe okuyup yazma bilmeyenler milletvekili seçilemezler.”

Madde 27 — Bir milletvekilinin vatan hainliği ve milletvekilliği sırasında yiycilik suçlarından biriyle sanık olduğuna Türkiye Büyük Millet Meclisi Kamutayı hazır üyelerinin üçte iki oy çokluğu ile karar verilir yahut on ikinci maddede yazılı suçlardan biriyle hüküm giyer ve bu da kesinleşirse milletvekilliği sıfatı kalkar.” Şeref Gözübüyük, Suna Kili, a.g.e., s. 113.

hasıl ederse, teşrii masuniyetin ref'i lüzumuna dair müdellel bir mazbata tanzim ve muhtelit encümenine (karma komisyon) takdim eder.

Eğer isnat olunan memnu fiil yukarıda zikredilen maddelerde sayılan nevilerden değilse ihzari encümen takibat ve muhakemenin, devre sonuna taliki (ertelenmesi) hakkında bir mazbata tanzim ve kezalik muhtelif encümenine takdim eder.

Muhtelit encümen bu babta ikinci bir karar ittihaz eder. O mebus isterse ihzari encümende, muhtelit encümende ve Heyeti Umumiye de kendini müdafaa eder veyahut bir arkadaşına ettirir.

Heyet Umumiye bu hususta kararını verir.

Madde 181 — Masuniyetin kaldırılması için bir mebusun kendi talebi kafi gelmez.

Madde 182 — Hilafına karar olmadıkça masuniyetin kaldırılması hakkındaki müzakere açıkça cereyan eder.”<sup>31</sup>

Dahili Nizamname, dokunulmazlığın kaldırılmasına ilişkin, sonraki Anayasalarda ve İctüzüklerde olmayan hükümler içermiştir. Söz konusu Nizamnamenin 180. maddesinde görüldüğü gibi, 1924 Anayasası döneminde dokunulmazlığın hangi durumlarda kaldırılabileceği, İctüzük düzenlemesiyle, sayılarak belirtilmiştir.<sup>32</sup>

Yine, diğer Türk Anayasalarından farklı olarak, 1924 Anayasasının 41. maddesiyle, Cumhurbaşkanı da yasama dokunulmazlığı ve sorumsuzluğu kapsamına alınmıştır.<sup>33</sup>

## 5. 1961 Anayasası Dönemi

1961 Anayasası, Milli Birlik Komitesi (MBK) ve Temsilciler Meclisi (TM) tarafından oluşturulan, Kurucu Meclis (KM) tarafından hazırlanmış ve kabul edilmiştir. Kurucu Meclis, Temsilciler Meclisi üyeleri arasından, yirmi kişilik bir Anayasa Komisyonu oluşturmuştur. Anayasa Komisyonunda kabul edilen metin önce Temsilciler Meclisinde sonra Milli Birlik Komitesinde görüşülmüştür. Milli Birlik Komitesinde çekince konulan maddeler, TM ve MBK üyelerinden seçilen Karma Kurulca tekrar düzenlenmiş, tasarı Kurucu Meclisin birleşik toplantısında nihai halini almıştır.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Servet Armağan, a.g.e., s. 265.

<sup>32</sup> Murat Sevinç, a.g.e., s. 124.

<sup>33</sup> “Madde 41 — ...Cumhurbaşkanının özlük işlerinden dolayı sorulanması gerekirse Anayasanın milletvekilliği dokunulmazlığı ile ilgili 17. maddesi hükümlerine uyulur.” Gözübüyük, Suna Kili, a.g.e., s. 121.

<sup>34</sup> Kemal Gözler, a.g.e., s. 79.

1961 Anayasası, yasama dokunulmazlığı kurumunu TBMM'nin iki meclisli yapısına uygun olarak; ama, esasta 1924 Anayasasınının 17. maddesindeki ilkeleri muhafaza ederek<sup>35</sup> şu şekilde düzenlemiştir:

“Madde 79 — ... (2) Seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen bir Meclis üyesi, kendi Meclisinin kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılanamaz. Ağır cezaı gerektiren suçüstü hali bu hükmün dışındadır; ancak, bu halde, yetkili makam, durumu hemen ve doğrudan doğruya üyenin Meclisine bildirmek zorundadır.

(3) Bir Meclis üyesi hakkında seçiminden önce veya sonra verilmiş bir ceza hükmünün yerine getirilmesi, üyelik sıfatının sona ermesine bırakılır. Üyelik süresince zamanasını işlemez.

(4) Tekrar seçilen Meclis üyesi hakkındaki takibat, kendi Meclisinin yeniden dokunulmazlığını kaldırmasına bağlıdır.

(5) Meclislerdeki siyâsi parti gruplarınca, yasama dokunulmazlığı ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınamaz.”<sup>36</sup>

## 5.1. Temsilciler Meclisi Görüşmeleri

1961 Anayasası Tasarısının, yasama dokunulmazlığını düzenleyen 78. maddesinin<sup>37</sup>, TM'ye sunulan ilk halinde, 4. fıkra kanunlaşan metinden farklı şekilde öngörülmüştür. Bu fıkraya göre, yasama dokunulmazlığı kaldırılan milletvekili, yargılama sonucu verilecek hükmün kesinleşmesine kadar Meclis çalışmalarına katılamayacaktır. 1961 Anayasasınının kanunlaşan 79. maddesinin 5. fıkrası, Tasarının madde metninde (m.78) düşünülmemiş ve Tasarı bu haliyle TM Anayasa Komisyonundan geçmiştir.<sup>38</sup> TM görüşmeleri sırasında, yasama dokunulmazlığı kaldırılmış olan üyenin, yetkili mahkemece verilecek hükmün

<sup>35</sup> “Eski Anayasada bulunan dokunulmazlık ve sorumsuzluk esası aynen kabul edilerek, madde metni yeni baştan kaleme alınmıştır.” “Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu Raporu”, Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, C. 2, s.78.

<sup>36</sup> Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, Erişim Tarihi: 19.9.2004.

<sup>37</sup> Temsilciler Meclisine sunulan Tasarının, yasama dokunulmazlığını düzenleyen maddesinin ilk hali; “Madde 78 — (2) ... Seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen bir Meclis üyesi, kendi Meclisinin kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılanamaz. Ağır cezaı gerektiren suçüstü hali bu hükmün dışındadır; ancak, bu halde, yetkili makam, durumu hemen ve doğrudan doğruya üyenin Meclisine bildirmek zorundadır.

(3) Bir Meclis üyesi hakkında seçiminden önce veya sonra verilmiş bir ceza hükmünün yerine getirilmesi, üyelik sıfatının sona ermesine bırakılır. Üyelik süresince zamanasını işlemez.

(4) Türkiye Büyük Millet Meclisine üye seçilmeye engel bir suçtan dolayı yasama dokunulmazlığı kaldırılmış olan üye, yetkili mahkemece verilecek hükmün kesinleşmesine kadar Meclis çalışmalarına katılamaz.” şeklinde.

<sup>38</sup> Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, C. 2, s. 69.  
İlginçtir ki; Anayasa Komisyonunda kabul edilen madde metni (M.78), 1924 Anayasasının (M.17) yasama dokunulmazlığını düzenleyen madde metninden farklı olmasına rağmen, Komisyon raporunda, 1924 Anayasasındaki dokunulmazlık esasının aynen muhafaza edildiği, belirtilmiştir.

kesinleşmesine kadar Meclis çalışmalarına katılamayacağına ilişkin, Tasarının 4. fıkrası eleştirilmiş<sup>39</sup> ve fıkra nihai kanunlaşan haliyle değiştirilmiş; siyasî parti gruplarınca, yasama dokunulmazlığıyla ilgili görüşme yapılamayacağına ve karar alınamayacağına ilişkin düzenleme ise, beşinci fıkra olarak madde metnine eklenmiştir.

Yine, görüşmeler sırasında Tasarının madde metninde, dokunulmazlığın istisnası olarak öngörülen ağır cezayı gerektiren suçüstü halinin daraltılması, tadadı suçlarla sınırlanmasına yönelik görüşler öne sürülmüş; ancak, hem komisyon hem de TM'ce bu görüşler kabul görmemiştir.<sup>40</sup>

Temsilciler Meclisi görüşmeleri sırasında, Tasarının 78. maddesinde değişiklik talep eden üç önerge verilmiştir.

Sırrı Atalay tarafından verilen ve Tasarı maddesinin “Türkiye Büyük Millet Meclisine üye seçilmeye engel bir suçtan dolayı yasama dokunulmazlığı kaldırılmış olan üye, yetkili mahkemece verilecek hükmün kesinleşmesine kadar Meclis çalışmalarına katılamaz” şeklinde olan son fıkrasının madde metninden çıkarılmasını isteyen ve komisyonunda katıldığı önerge, TM tarafından kabul edilmiştir. Sırrı Atalay önergesinin gerekçesini şu şekilde açıklamıştır:

“... Asıl maksat siyasi iktidarlar karşısında milletvekilini baskıdan korumaktır, teşrii masuniyetin maksadı ve hedefi de işte budur. Siyasi iktidarın karşısında milletvekilinin baskıdan uzak tutulmasını hedef tutan teşrii masuniyettir.

... Ben dört defa dokunulmazlığı kaldırılmış ve bu acıyı çekmiş biri olarak söyleyebilirim ki; eğer bu hak bir iktidarın elinde olur ve kötüye kullanılırsa muhalefet mebuslarını Meclise sokmamak için kafi silah olabilir ve bu silah en kolay işleyebilen en tehlikeli bir silah olabilir. Böyle bir silahı ve imkânı nasıl olur da kendi elimiz ve reyimizle yarının

<sup>39</sup> TAHSİN ARGUN (Devamla) ... Ancak bu madde bilhassa kötü iktidarlar tarafından süistimal edilebilir... Mahkeme uzun sürer, bu sebeple de hatta bir devre içinde mümkün olduğu kadar milletvekillerinin çalışmalarını men edebilir... Milletvekili seçildiği müddetçe vazifeye devam etmelidir... Bir cürüm ile malul bir şahsın Mecliste rey vermesinin doğru olmayacağı kanaatindeyiz.

EMİN SOYSAL — ...Birçok milletvekillerinin, çeşitli zabutlarla ve türlü tertiplerle ağır suç isnadıyla teşrii masuniyetlerinin kaldırılması için Meclise birçok evrak gelmiştir. Eğer bununla teşrii masuniyet kaldırılrsa idi ve bu milletvekillerinin mahkemelere sevk edildiği andan itibaren Meclise devamları men edilmiş olsaydı denilebilir ki, 27 Mayıs'tan evvel Büyük Millet Meclisinde ya bir veya iki muhalif mebus bulunabilirdi... Bilhassa iktidarın yanı başında Mecliste muhalefetin de bulunması kanunun bir zarureti ve demokrasinin vazgeçilmez bir riiknüdüdür. Muhalefetin bulunmasını sağlama bakımından böyle bir maddeyi kabul etmemiz son derece tehlikelidir.” Kazım Öztürk, İzahlı, Gerekçeli, Anabelgeli ve Maddelere Göre Tasnifli Bütün Tutanakları ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ajans Türk Matbaası, C. III, Ankara, 1966, s. 2503.

<sup>40</sup> “HIZIR CENGİZ — ...Bu itibarla kuvvetli bir şahsın akarete etmek için ağır cezayı gerektiren herhangi bir suçun isnadı ve suçüstü halinde işlenildiği iddiası kabildir. Binaenaleyh bendenize göre ağır cezayı gerektiren suçüstü hali denilen mevzuun daraltılması, muayyen suçlara hasredilmesi herhalde yerinde olur ve bu büyük bir teminat teşkil eder.” Kazım Öztürk, a.g.e., s. 2514.

çoğunluklarına tevdi edebiliriz? Yarın da siyasi iktidarların ne gibi haklara sahip olacağı bilinemez. Bunun için son fıkra çok tehlikelidir. Siyasi iktidarlara bu suretle bir hak veremeyiz.”<sup>41</sup>

Alp Kuran tarafından verilen ikinci önerge, milletvekili dokunulmazlığını, Meclisin içtima halinde (toplantı halinde) olduğu dönemde geçerli olacak şekilde sınırlamaktadır. Verilen önerge metni şu şekildedir:

“... TBMM'nin hiçbir üyesi, içtimaların devamı süresince, üyesi bulunduğu Meclisin kararı olmadıkça, isnat olunan bir suçtan ötürü tutulamaz...”

TBMM'nin hiçbir üyesi Meclisin tatili zamanında, üyesi bulunduğu Meclisin Başkanlık Divanının izni olmadıkça, ... bir takibattan veya kesin mahkumiyetten ötürü tutulamaz, tutuklanamaz.

Bir Meclis üyesinin tutuklanması veya takibi, bu üyenin mensup olduğu Meclis talep ederse, geriye bırakılır.”<sup>42</sup>

Milletvekillerinin, Meclis tatildayken soruşturulup yargılanabileceğini öngören önergenin gerekçesini, Alp Kuran şu şekilde açıklamıştır:

“... teşrii masuniyet müessesesi, eski şekli ile işlemesi halinde, mebusu hiçbir suretle cezai takibata maruz bırakmamakta, hatta devre sonu değil, hayatı boyunca mebus seçilmesi halinde işlediği suçun cezasını çekmemekte, bu suretle mebusa üstün bir durum, diğer vatandaşlara nazaran imtiyazlı bir durum bahsedilmiş olmaktadır. Bunun için, Meclis tatilde bulunduğu zamanlarda mebus hakkında takibat yapılması esasını kabul etmeliyiz ve bu birçok Anayasalarca da kabul edilmiştir..

... Cezai takibatın tatil sırasında yapılabilmesi, düşük iktidar zamanında olduğu gibi, birtakım tehlikeler yaratacak da değildir. Çünkü, elimizdeki Anayasa ile adalet teminatı sağlanmıştır..”<sup>43</sup>

Verilen önerge, Meclisin çalışmalarında devamlığın-sürekliliğin esas olduğu, Meclisin tatilde olmasının istisnai durum olduğu gerekçesiyle<sup>44</sup>, komisyonda ve TM'de reddedilmiştir.

TM görüşmeleri sırasında, Suphi Batur tarafından verilen üçüncü önerge, maddeye yeni bir fıkra eklenmesini istemektedir. Önerge metni;

“Tekrar seçilen Meclis üyesi hakkındaki takibat, kendi Meclisinin yeniden dokunulmazlığını kaldırmasına bağlıdır.”

<sup>41</sup> Kazım Öztürk, a.g.e., s. 2504.

<sup>42</sup> Kazım Öztürk, a.g.e., s. 2518.

<sup>43</sup> Kazım Öztürk, a.g.e., s. 2505.

<sup>44</sup> “Komisyon Sözcüsü Turan Güneş; TBMM, eskiden olduğu gibi müstemirren münakit (Meclisin çalışmalarının devamlılığı) olmakla devam ediyor. Binaenaleyh, bazı anayasalarda olduğu gibi normal bir de anormal (fevkalade) içtima diye ayırım da yoktur...” Kazım Öztürk, a.g.e., s. 2508.

şeklinde. Verilen üçüncü önerge de Temsilciler Meclisince kabul edilmiştir.<sup>45</sup> Yapılan değişiklikler çerçevesinde madde metni TM'ce kabul edilmiş, görüşülmek üzere Milli Birlik Komitesine gönderilmiştir.

## 5.2. Milli Birlik Komitesi Görüşmeleri

Milli Birlik Komitesi, bu maddeye, yasama dokunulmazlığı konusunun kazai konularla yakın ilgisi nedeniyle, siyasi parti gruplarında, yasama dokunulmazlığıyla ilgili görüşme yapılamamasını ve karar alınamamasını sağlamak amacıyla, şu fıkrayı eklemiştir:

“Meclislerdeki siyasî parti gruplarınca, yasama dokunulmazlığı ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınamaz.”

Anayasa Komisyonunda da benimsenen bu değişiklik, Temsilciler Meclisinde ikinci defa yapılan görüşmelerde de aynen kabul edilmiştir.<sup>46</sup> Teziç, 1982 Anayasasının 83. maddesinde de yer alan, bu son fıkranın gerekçesini;

“bu konuda Anayasa, milletvekillerini parti disiplini ile bağımlı kılmamayı, kendi vicdanları ile baş başa bırakmayı amaçlıyor”

şeklinde açıklamaktadır. Yalnız, yazar bu fıkrayla öngörülen amacın, fıkranın bu yapısıyla gerçekleşmesinin mümkün olmadığını belirtmiştir. Ona göre, parti gruplarında alınamayan karar, kulislerde gizlice alınabilecektir.<sup>47</sup> Günümüzde, parti sistemlerinde, merkezîyetçiliğin hakim olduğunu da dikkate aldığımızda yazarın bu tespitine katılmamak mümkün değildir.<sup>48</sup>

1961 Anayasasının 79. maddesinin ikinci fıkrasında;

“seçimden önce veya sonra suç işlediği öne sürülen bir meclis üyesi...”

denilmek suretiyle hem cürümlerin hem de kabahatlerin dokunulmazlık kapsamında olduğu açık hale getirilmiştir.

1961 Anayasasında, Anayasa Koyucu özellikle geçmiş dönemlerdeki tecrübelerden dolayı bu kurumun varlığını gerekli görmüş, hatta dokunulmazlığın kapsamını genişletmek ve keyfi dokunulmazlığın kaldırılmasını engellemek için yeni güvenceler oluşturmuştur. Teziç, bu yöndeki düzenlemelerin—Türkiye'ye özgü olarak—1960 öncesi uygulamalara bir tepki sonucu, muhalefet partisi

<sup>45</sup> Kazım Öztürk, a.g.e., s. 2519.

<sup>46</sup> MBK Tutanak Dergisi, C.6, B. 84, s. 4; TM Tutanak Dergisi, C. 5, s. 512.

<sup>47</sup> Erdoğan Teziç, s. 384.

<sup>48</sup> İlginçtir ki MBK tarafından eklenen bu fıkranın, görüşmelerin hangi aşamasında yapıldığı tutanaklardan anlaşılamamaktadır. Konuya ilişkin Meclis tutanaklarında bir kayıt bulunamamıştır.

milletvekillerinin dokunulmazlıklarının kaldırılması yoluyla suskun Meclis yaratma gayretlerini önlemek için öngörüldüğünü belirtmiştir.<sup>49</sup>

1961 Anayasası da, 1924 Anayasası gibi, dokunulmazlığın koruyuculuğunu geliştirme yönündeki doğrultuyu devam ettirmiştir. 1961 Anayasası, cinai suçüstü halinde kabul edilen istisnayı “*ağır cezayı gerektiren suçüstü hali*” ibaresiyle netleştirmiş; ayrıca, 81. maddesinde;

“Yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına... Meclisçe karar verilmesi hallerinde, karar tarihinden başlayarak bir hafta içinde, ilgili üye veya Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinden herhangi biri, bu kararın, Anayasa veya İttüzük hükümlerine aykırılığı iddiasıyla iptali için Anayasa Mahkemesine başvurabilir. Anayasa Mahkemesi, iptal istemini onbeş gün içinde karara bağlar”<sup>50</sup>

denilmek suretiyle, ilk defa, dokunulmazlığın kaldırılması kararının Anayasa Mahkemesinde iptali yolu açılmıştır. Bu düzenlemelerdeki amaç, dokunulmazlığı daha fazla güvence altına almak ve keyfi olarak alınacak dokunulmazlığın kaldırılması kararlarına karşı, bir hukuki denetim mekanizması geliştirmektir. Daha önceki Türk anayasalarında bulunmayan, siyasi parti gruplarının, yasama dokunulmazlığına ilişkin görüşme yapamayacaklarına ilişkin hüküm de, bu amaç doğrultusunda düzenlenmiştir. (m. 79/son)<sup>51</sup>

Yine bu amaç doğrultusunda, 79. maddenin dördüncü fıkrasıyla, dokunulmazlığı kaldırılan bir milletvekilinin, yeniden seçildiği takdirde durumunun ne olacağı konusu düzenlenmiştir. Buna göre, dokunulmazlığı kaldırılan milletvekili yeniden seçilirse, tekrar yasama dokunulmazlığını kazanacak ve hakkındaki kovuşturma duracaktır. Bir evvelki dönemde başlamış olan kovuşturmanın devamı için, dokunulmazlığın yeniden kaldırılması gerekecektir.<sup>52</sup>

1961 Anayasasının 105/3. maddesinde “*Bakanlar dokunulmazlık ve yasaklamalar bakımından TBMM üyeleriyle aynı durumdadır*”<sup>53</sup> denilmek suretiyle, Meclis dışından seçilen bakanların da, milletvekili gibi, yasama sorumsuzluğundan

<sup>49</sup> Erdoğan Teziç, s. 384; Arsel bu konuda “*Memleketimizde de dokunulmazlığın bir imtiyaz şeklini aldığı ve bu sebeple dokunulmazlık hakkının hudutlandırılması ve T.B.M. Meclisinin takdirinden çıkarılması gerektiği fikri müdafaa edilmiştir. Fakat 1950 ilâ 1960 yılları arasındaki anayasa hayatımızda görülen hadiseler gözönünde bulundurulacak denmiştir ki, bir zamanlar Kralın keyfi ve indi takiplerine karşı Parlamento üyelerini nasıl himaye etmek zarureti var idiyse, bugün de Meclis ekseriyetinin indiyatına karşı muhalefet partilerini ve dolayısıyla Meclis faaliyetlerini himaye etmek lüzumu vardır ve gerek muhalefetin ve gerek Meclis faaliyetlerinin himayesi zımında teşriî masuniyet müessesesini bu bakımdan en iyi ve en müessir bir vasıta olarak telâkki etmek gerekir*” diyerek dönemin anlayışını aktarmıştır.” İlhan Arsel, a.g.e., s. 261; Meclis Tutanaklarında konu aynı yönde yer almıştır.

<sup>50</sup> 1961 Anayasası, <http://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm>, Erişim Tarihi: 22.9.2004.

<sup>51</sup> Yıldızhan Yayla, Uğur Alacakaptan, s. 484.

<sup>52</sup> Feyyaz Gölcüklü, “Ceza Hukuku Açısından 1961 TC Anayasası” SBF, 1962, C. XVIII, s. 289.

<sup>53</sup> Gözübüyük, Suna Kili, a.g.e., s. 183.

devamlı, yasama dokunulmazlığından da bakan oldukları sürece, yararlanmaları sağlanmıştır.<sup>54</sup> 1924 Anayasasında (m. 44) bakanların sadece Meclis üyeleri arasından seçildikleri düşünüldüğünde, dokunulmazlığın kişi bakımından kapsamı da bu düzenlemeyle genişletilmiştir.<sup>55</sup>

Seçiminden önce veya sonra bir milletvekili hakkında ceza mahkumiyeti söz konusu olursa, infaz, 1924 Anayasasına göre milletvekilliği süresinin sonuna bırakılırken; 1961 Anayasası bu durumda infaz için “üyelik sıfatının sona ermesini” şart koşturmaktadır. Bilindiği üzere 1961 Anayasasına göre TBMM üyeliği, seçilmeye engel bir suçtan dolayı kesin hüküm giyme halinde düşmektedir. 1924 Anayasasındaki “milletvekilliği süresinin sonu” daha nesnel ve genel; buna karşılık 1961 Anayasasındaki üyelik sıfatının sona ermesi daha öznel ve kişisel bir durumu ifade etmektedir.<sup>56</sup>

Netice olarak denilebilir ki; yapılan düzenlemelerle, yasama sorumsuzluğu ve dokunulmazlığı işlevsel açıdan daha fazla korunurken, hukuk devleti ve bağımsız yargının gelişmesine koşut olarak “hüküm giyme” halinde bu koruyucu yaklaşım, daraltıcı yönde değişmektedir.<sup>57</sup>

## 6. 1982 Anayasası Dönemi

1982 Anayasasının 83. maddesinde dokunulmazlık kurumu şu şekilde yer almıştır:

“(2) Seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen bir milletvekili, Meclisin kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılamaz. Ağır cezayı gerektiren suçüstü hali ve seçimden önce soruşturulmasına başlanmış olmak kaydıyla Anayasanın 14. maddesindeki durumlar bu hükmün dışındadır. Ancak, bu halde, yetkili makam, durumu hemen ve doğrudan doğruya Türkiye Büyük Millet Meclisine bildirmek zorundadır.

(3) Türkiye Büyük Millet Meclisi üyesi hakkında, seçiminden önce veya sonra verilmiş bir ceza hükmünün yerine getirilmesi, üyelik sıfatının sona ermesine bırakılır; üyelik süresince zamanaşımı işlemez.

(4) Tekrar seçilen Meclis üyesi hakkındaki soruşturma ve kovuşturma, Meclisin yeniden dokunulmazlığını kaldırmasına bağlıdır.

<sup>54</sup> Yüksel Yalova, a.g.e., s. 25.

<sup>55</sup> “Madde 44 — Başbakan, Cumhurbaşkanınca Meclis üyeleri arasından tayin olunur. Öteki bakanlar Başbakanca Meclis üyeleri arasından seçilip tamamı Cumhurbaşkanı tarafından onandıktan sonra Meclise sunulur.” Gözübüyük, Suna Kili, a.g.e., s. 132.

<sup>56</sup> Yıldızhan Yayla, Uğur Alacakaptan, s. 484.

<sup>57</sup> Yıldızhan Yayla, Uğur Alacakaptan, s. 484.

(5) Türkiye Büyük Millet Meclisindeki siyasî parti gruplarınca, yasama dokunulmazlığı ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınamaz.”

Yukarıda görüldüğü üzere, yasama dokunulmazlığı, Anayasa'nın 83. maddesinin ikinci ve devamı fıkralarında düzenlenmiştir. 83/2. maddede yer alan yasama dokunulmazlığı bir “muhakeme engeli”, 83/3. maddede yer alan yasama dokunulmazlığı ise bir “infaz engeli”dir.<sup>58</sup>

1982 Anayasası, Milli Güvenlik Konseyi (MGK) ve Danışma Meclisinden (DM) oluşan Kurucu Meclis tarafından hazırlanmıştır. Anayasa tasarısı önce DM Anayasa Komisyonunda, sonra Danışma Meclisinde görüşülmüş, burada kabul edilen metin Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonunda, nihai olarak da Milli Güvenlik Konseyinde görüşülerek, 18 Ekim 1982 tarihinde kabul edilmiştir.<sup>59</sup> DM'ye gönderilen 1982 Anayasası Tasarısında, yasama dokunulmazlığı kurumu, 1961 Anayasasının 79. maddesiyle benzer içeriğiyle, Tasarının 95. maddesinde şu şekilde yer almıştır.

“Madde 95 — (2) Seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen bir milletvekili, Meclisin kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılanamaz. Ağır cezayı gerektiren suçüstü hali bu hükmün dışındadır; ancak, bu halde, yetkili makam, durumu hemen ve doğrudan doğruya Türkiye Büyük Millet Meclisine bildirmek zorundadır.

(3) Türkiye Büyük Millet Meclisi üyesi hakkında, seçiminden önce veya sonra verilmiş bir ceza hükmünün yerine getirilmesi, üyelik sıfatının sona ermesine bırakılır; üyelik süresince zamanaşımı işlemez.

(4) Tekrar seçilen Meclis üyesi hakkındaki soruşturma ve kovuşturma, Meclisin yeniden dokunulmazlığını kaldırmasına bağlıdır.

(5) Türkiye Büyük Millet Meclisindeki siyasî parti gruplarınca, yasama dokunulmazlığı ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınamaz.”<sup>60</sup>

## 6.1. Anayasa Komisyonundaki Görüşmeler

Tasarının, DM Anayasa Komisyonundaki görüşmeleri sırasında, Anayasa Tasarısının yasama dokunulmazlığını düzenleyen 95. maddesinin son fıkrasındaki;

“Türkiye Büyük Millet Meclisindeki siyasi parti gruplarınca, yasama dokunulmazlığına ilişkin görüşme yapılamaz, karar alınamaz”

<sup>58</sup> Metin Feyzioğlu, a.g.e., s. 3.

<sup>59</sup> 1961 Anayasasından farklı olarak, Tasarı MGK ve DM' sinde ayrı ayrı görüşülmüştür. Yine bu kurulların ayrı ayrı Anayasa Komisyonları da vardır.

<sup>60</sup> Anayasa Tasarısı, Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C. 9, B. 139, 31.08.1982, s. 200.

hükmünün madde metninden çıkarılması için önerge verilmiş; fakat, yasama dokunulmazlığının—siyasi bir faaliyet konusu değil milletvekilinin vicdanına bakan—kişisel sorun olduğu gerekçesiyle önerge reddedilmiştir.<sup>61</sup>

DM'ye sunulan Tasarının ve DM Anayasa Komisyonundan kabul edilen madde metninin, zamanaşımını düzenleyen 3. fıkrası;

“... ceza hükmünün yerine getirilmesi, üyelik sıfatının sona ermesine bırakılır; üyelik süresince zamanaşımı işlemez”

şeklinde dir. İlginçtir ki, hem tasarının gerekçesinde, hem de Komisyonun raporunda “1961 Anayasasının 79. maddesi aynen kabul edilmiştir” denmesine rağmen “*üyelik süresince zamanaşımı işlemez*” cümlesi bir önceki cümleye noktayla değil, noktalı virgülle bağlanmıştır. Nihai olarak, Tasarıyla getirilen şekliyle kanunlaşan, sakıncaları ve eleştirisi aşağıdaki bölümlerde yapılacak olan fıkradaki bu değişikliğin, sehven mi yoksa bilerek mi yapıldığı, Komisyon, Danışma Meclisi ve Milli Güvenlik Konseyi görüşme tutanaklarından anlaşılacaktır.<sup>62</sup>

## 6.2. Danışma Meclisindeki Görüşmeler

Danışma Meclisindeki görüşmeleri sırasında, madde başlığı olarak getirilen “*yasama dokunulmazlığı*” tabirinin değiştirilmesi tartışılmıştır. Danışma Meclisi üyesi İhsan Göksel, verdiği önergede, madde başlığının “*Milletvekili Dokunulmazlığı*” olarak değiştirilmesini teklif etmiş ve değişiklik gerekçesini;

“95. maddenin... 2., 3. ve 4. fıkraları milletvekilinin daha çok meclis dışı hallerine ve fiillerine ilişkindir... Ayrıca milletvekilinin... çalışma yerinin dışında birtakım dokunulmazlıkları vardır. Bu yüzden, yasama dokunulmazlığı değil, milletvekili dokunulmazlığı denmesi yerinde olur

şeklinde izah etmiştir. Yine bu önerge çerçevesinde yapılan görüşmelerde, DM Üyesi A. Pulat Gözübüyük tarafından yapılan eleştiride;

<sup>61</sup> “— Komisyon Başkanı: ... yasama dokunulmazlığının kaldırılması tamamen milletvekilinin şahsi sorunudur. Halbuki bir bakan hakkında takibat yapılabilmesi doğrudan doğruya siyasi partiyi ... bütün bakanlığı, hükümeti, ilgilendiren bir konu...”

— Fevzi Fevzioglu ( Üye): ... kişisel bir sorun şeklinde olaya baktığımız zaman, siyasi parti grubunda bu hususta herhangi bir görüşme açılmaması ve grup kararının alınmaması normaldir. ...

— Komisyon Başkanı : İşte o kişisel sorun. Yasama dokunulmazlığı kişisel sorun...” şeklinde görüşler iletilmiş ve bu doğrultuda fıkra 1961 Anayasasındaki mevcut haliyle kabul edilmiştir. Bu görüşmelerden Komisyonun, yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin parti gruplarında görüşme yapılabilmesinde ve karar alınabilmesinde kriter olarak suç faillerinin konumunu ve faillerin görev ilişkisini nazara aldığı açıktır. Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu Tutanağı, Yayınlanmamış Eser, TBMM Kütüphanesi, Görüşülme Tarihi: 30.06.1982, s. 320.

<sup>62</sup> Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C. 9, B. 139, s. 199-205.

“Tabir gerçekte yasama dokunulmazlığı değil yasama muafiyetidir. Yasama muafiyeti de iki kısma ayrılır: Biri mesuliyetsizlik, diğeri dokunulmazlıktır. 1961 Anayasasında da yanlış olarak düzenlenen madde başlığının, bu iki kurumu da kapsayacak şekilde düzenlenmesi gerekir”

denilmek suretiyle madde başlığının düzeltilmesi istenmiştir. Ancak, bu yöndeki değişiklik önermeleri dikkate alınmamış, 1961 Anayasasında da aynı terim kullanıldığı ve düzenlemenin bu şekliyle Türk hukukunda yerleştiği gerekçesiyle, madde başlığı muhafaza edilmiştir.<sup>64</sup>

Yine Danışma Meclisi görüşmeleri sırasında, DM Üyesi İhsan Göksel ve Bahtiyar Uzunoğlu tarafından madde içeriğinin değiştirilmesine yönelik 2 önerge verilmiştir. 1961 Anayasasının 79. maddesiyle aynı içerikte olan Anayasa Komisyonunun kabul ettiği maddenin değiştirilmesini öngören, İhsan Göksel’in önergesi şu şekildedir:

“Madde 95 — (2) Milletvekilleri üye tamsayısının salt çoğunluğuyla karar verilmiş olmadıkça, sanık olarak sorguya tabi tutulamaz, tutuklanamaz ve yargılanamazlar. TBMM tatildeyken bir milletvekilinin sorguya çekilmesini, tutuklanmasını ve yargılanmasını gerektirecek bir durum olursa, suçun ağırlığı dikkate alınarak, milletvekili hakkında ilgili makam tarafından gerekli karar alınır. Ancak, ağır cezayı gerektiren suçüstü hali bu hükmün dışındadır. Bu gibi durumlarda yetkili makamlar olayı ilgili makama bildirirler.

(3) Bir milletvekili hakkında soruşturma ve yargılama yapılması, Meclis kararıyla seçim devresi sonuna ertelenmesi halinde dokunulmazlık, ilgili milletvekili seçimlerde tekrar seçilmiş olsa dahi ortadan kalkar. Bu gibi durumlarda seçim devresi sonuna kadar yeniden erteleme kararı verilemez.

(4) Bir milletvekili hakkında seçilmeden önce veya sonra verilmiş bir ceza hükmünün yerine getirilmesi, seçilmeye engel bir ceza hükmü değilse milletvekilliği sıfatının sona ermesine bırakılır...”<sup>65</sup>

Tasarımın sadece 3. fıkrasında değişiklik öngören Bahtiyar Uzunoğlu’nun önergesi ise şöyledir:

“Madde 95/ 3-) Türkiye Büyük Millet Meclisi üyesi hakkında, seçiminden önce veya sonra verilmiş bir ceza hükmünün yerine getirilmesi, üyelik sıfatının sonuna bırakılır. Bu kişinin tekrar seçilebilmesi için söz konusu ceza hükmünün yerine getirilmiş olması; yasama dönemi içinde işlediği yeni suç veya suçlardan dolayı da hakkında yapılan soruşturma veya kovuşturmadan aklanmış olması gerekir.”<sup>66</sup>

<sup>63</sup> Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C. 9, B. 139, s. 201.

<sup>64</sup> Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C. 9, B. 139, s. 202.

<sup>65</sup> İhsan Gökselin değişiklik önergesi için Bkz. Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C. 9, B. 139, s. 200.

<sup>66</sup> Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C. 9, B. 139, s. 200.

Bahtiyar Uzunoğlu önergesinin gerekçesini;

“Tasarının Meclise getirilen halinde milletvekili tekrar seçildiği takdirde, hakkındaki soruşturma ve kovuşturma, Meclisin, dokunulmazlığını yeniden kaldırılmasına bağlı tutulmuştur. Bu hükümler yasama dokunulmazlığının sürekli şekilde bir kalkan gibi kullanılarak suçlu kişilerce suiistimal edilmesine olanak vermektedir... Oysa, bu husus kamu vicdanını son derece rencide etmekte ve yaralamaktadır. Bu mahsurun ortadan kaldırılabilmesi için suç işlemiş olan bir milletvekilinin ilk yasama dönemi sonunda, daha önce işlemiş olduğu bir suçtan dolayı hakkında verilmiş olan bir ceza hükmünün yerine getirilmiş olmasının gerekli görmekteyim.”

şeklinde izah etmiştir. Benzer şekilde diğer önerge sahibi de gerekçesini;

“tasarıda ki mevcut haliyle düzenlemelerin, adaletin tecellisinin engelleyeceğini, ... cezai yaptırımdan kaçmak için birçok çirkin oyunların oynanacağını, ... önerge çerçevesinde yapılacak değişikliklerle milletvekilinin vakarının korunacağını, bu şekilde dokunulmazlık kurumunun amacını daha iyi göstereceğini”

belirterek izah etmiştir.<sup>67</sup>

DM Anayasa Komisyonu Başkanvekili Kemal Dal da, Tasarının Meclis önüne getirilen halini şu şekilde savunmuştur:

“... İktidar Partisi mensuplarının Meclis çoğunluğuna sahip bir kadrosu vardır. ...Mecliste azınlıkta olan parti gruplarını, çoğunlukta bulunan siyasi kadro safdışı bırakmaktadır. Bunu önlemek için Komisyonun kabul ettiği şekilde düzenlemeye ihtiyaç vardır. Bu suretle yetişmiş siyasi parlamenterler, suçtan aklanma gerekçesiyle devamlı mahkemeye sevk edilecekler ve seçime katılamayacaklar; yeni, tecrübesiz siyasi elemanlar ise politik alana girecektir. Bu da Türk siyasi hayatında büyük sakınca doğurur. Meclis eğer kazanılan dokunulmazlığı önleyen bir durumun söz konusu olduğunu görürse zaten dokunulmazlığı kaldırmaya her zaman sahiptir.”<sup>68</sup>

Yine DM Üyesi Kazım Öztürk de tasarı lehinde görüş olarak;

“Yasama dokunulmazlığının kaldırılması ertelenen milletvekili yeniden seçime girip seçimi kazandığı zaman bu dokunulmazlık, Millet tarafından milli iradeyle ertelenmiş olmaktadır. Bu aşamada en büyük affı Millet yapmaktadır. Bu noktada Komisyonun düzenlemesi haklıdır”

diyerek, Komisyonun kabul ettiği metnin doğruluğunu savunmuştur.<sup>69</sup>

<sup>67</sup> Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C. 9, B. 139, s. 203.

<sup>68</sup> Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C. 9, B. 139, s. 204.

<sup>69</sup> Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C. 9, B. 139, s. 204.

Danışma Meclisinde yapılan görüşmelerde, gelen tasarının değiştirilmesine yönelik öneriler reddedilerek, DM Anayasa Komisyonunun raporu ve kabul ettiği metin aynen kabul edilmiştir. Danışma Meclisinde kabul edilip, Milli Güvenlik Konseyi önüne giden Anayasa Tasarısı metninde, DM Anayasa Komisyonu raporunda da belirtildiği üzere, 1961 Anayasasının 79. maddesinde düzenlenen yasama dokunulmazlığı kurumu esasları aynen benimsenmiş, dokunulmazlık ve sorumsuzluk kurumları aynen muhafaza edilmiştir. Madde metni, Türkiye Büyük Millet Meclisinin tek meclisli yapısına göre redaksiyona tabi tutulmuştur. Madde metninde bulunan “takibat” kelimesi yerine “soruşturma ve kovuşturma” terimleri tercih edilmiştir.<sup>70</sup>

### 6.3. Milli Güvenlik Konseyi Görüşmeleri

Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonunda, Danışma Meclisinde 91. madde olarak kabul edilen yasama dokunulmazlığına ilişkin metin yeniden düzenlenmiş, yasama dokunulmazlığı ve sorumsuzluğu kurumu, 1982 Anayasasının 83. maddesi olarak, bugünkü haliyle kabul edilmiştir. Komisyonunda yapılan değişiklikle, 1961 Anayasasının yasama sorumsuzluğunu düzenleyen 79. maddesiyle aynı mahiyette olan Danışma Meclisinin kabul ettiği madde metninin, sorumsuzluğa ilişkin birinci fıkrasına yeni bir sınırlama eklenmiştir. Yapılan düzenlemeyle, milletvekillerinin Meclis çalışmalarındaki sözlerini ve ileri sürdükleri düşüncelerini Meclis dışında da sorumsuz olarak tekrarlayıp, açıklayabilmeleri, o oturumdaki Başkanlık divanının teklifi üzerine Meclisçe başka bir karar alınmaması şartına bağlamıştır. Ayrıca yasama dokunulmazlığının düzenlendiği Tasarı maddesinin 2. fıkrasına;

“seçimden önce soruşturmasına başlanmış olmak kaydıyla Anayasanın 14. maddesindeki durumlar bu hükmün dışındadır”

hükmü eklenmiştir. Böylece 14. maddede yer alan suçlardan birini seçimden önce işlemiş olanlar, milletvekili seçilmeden önce haklarında bu suça ilişkin olarak soruşturmaya başlanmış ise madde hükümlerine göre, dokunulmazlıktan yararlanamayacaklardır.<sup>71</sup>

Milli Güvenlik Konseyi görüşmeleri sırasında, MGK Başkanınca, milletvekillerinin dört, beş dönem seçilebileceği ve sonunda af gibi yollarla işlenen suçların kovuşturulması engellenebileceği gerekçesiyle, Tasarıdaki;

<sup>70</sup> DM Anayasa Komisyonu Raporu, Sıra Sayısı 166 için bkz. Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C. 9, B. 139, s. 199-205.

<sup>71</sup> Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu Raporu, MGK Tutanak Dergisi, Sıra Sayısı 450, C. 9, s. 78.

“Tekrar seçilen Meclis üyesi hakkındaki soruşturma ve kovuşturma, Meclisin yeniden dokunulmazlığını kaldırmasına bağlıdır.”

hükümünün “... *bağlı değildir*” şeklinde değiştirilmesi yönünde öneride bulunulmuş; dokunulmazlığın kişiliğe değil, üyelik sıfatına bağlı olduğu, bu sıfatın ibraz edildiği sürece dokunulmazlığın devam etmesi gerektiği, her dönem dokunulmazlığı kaldırma işleminin yapılabileceği, birtakım durumların dokunulmazlıktan istisna tutulduğu ve dokunulmazlığın seçimler yenilenince tekrar kazanılmaması halinin, dokunulmazlık müessesinin topyekün reddi anlamına geleceği gerekçeleriyle bu öneri benimsenmemiş ve madde metni, Konseye geldiği şekliyle değiştirilmeden kabul edilmiştir.<sup>72</sup>

Netice olarak denilebilir ki Meclis ve komisyon tutanakları çerçevesinde yaptığımız incelemeler çerçevesinde, Anayasanın dokunulmazlığı düzenleyen maddesi, 1961 Anayasası görüşmelerinde olduğu gibi bütün unsurlarıyla—ayrıksı fikirler çerçevesinde—tartışılmamıştır. Bundan da anlaşılmaktadır ki, Anayasa Koyucu 1961 Anayasası uygulamasını yerinde bulmuş, yasama dokunulmazlığının esaslarında bir değişikliğe gitmeye gerek görmemiştir.<sup>73</sup> Mevcut demokratik sistemi askıya alıp Meclisi dağıtan 1980 askeri yönetimi etkisiyle hazırlanan 1982 Anayasası, yürütmenin yasama aleyhine gücünü artırmasına karşın, yasama dokunulmazlığı kurumunun varlığını kamu yararı bakımından gerekli görmüştür.

1982 Anayasasının hazırlanması sırasında oluşturulan Danışma Meclisi üyeleri de başışıklıklardan yararlanmışlardır. 2485 sayılı Kurucu Meclis Hakkındaki Yasanın “*Dokunulmazlık*” başlıklı 13. maddesinde;

“Danışma Meclisi üyeleri, Meclisteki çalışmalarında açıkladıkları görüşlerinden ve kullandıkları oylardan sorumlu tutulamaz, sadece yeminlerine ve vicdanlarına bağlı kalarak görev yaparlar.

Danışma Meclisi üyeleri, DM üye tamsayısının salt çoğunluğuyla verilmiş bir karar olmadıkça, sanık olarak sorguya çekilemez, tutulamaz ve yargılanamaz. Ancak, ağır cezayı gerektiren suçüstü hali bu hükmün dışındadır. Bu gibi durumlarda yetkili makamlar olayı derhal Danışma Meclisi Başkanlığına bildirirler. Seçimlerden önce veya sonra Danışma Meclisi üyelerinden birisi hakkında verilmiş bir ceza hükmünün yerine getirilmesi, Meclisin hukuki varlığının sona ereceği zamana ertelenir. Bu takdirde dava ve ceza zamanasını işlemez”<sup>74</sup> denilmek suretiyle konu düzenlenmiştir.

<sup>72</sup> MGK Tutanak Dergisi, C. 6, B. 118, 18.10.1982, s. 364-365.

<sup>73</sup> Tabii ki bu gözlemimiz Meclis tutanakları çerçevesinde çıkan sonuçtur. Resmi olmayan toplantıların veya tutanak kaydı olmadan yapılan ve birçok noktada konsensüsün sağlandığı resmi toplantıların bugün bile varlığı düşünüldüğünde, dokunulmazlığa ilişkin birçok konunun tartışılması da mümkündür.

<sup>74</sup> Kurucu Meclis Hakkındaki Kanun, TBMM Basmevi, Temmuz, 1981, 4. Baskı, s. 30.

Bu dönemde bazı DM üyelerinin (Yavuz Altop, Erdoğan Bayık, Selçuk Kantarcıoğlu, A. Asım İğneciler) dokunulmazlığının kaldırılması istenmiş ancak hiçbir üyenin dokunulmazlığı kaldırılmayarak, kovuşturmanın üyeliğin sona ermesine kadar ertelenmesine karar verilmiştir.<sup>75</sup>

1982 Anayasası yürürlüğe girdikten günümüze kadar—20. ve 21. dönemlerde—Anayasanın yasama dokunulmazlığına ilişkin 83. maddesinin değiştirilmesine yönelik Genel Kurulda iki kanun teklifi oylanmış ancak bu teklifler anayasa değişikliği için aranan yeter çoğunluk sağlanamadığı için kanunlaşmamıştır.

#### 6.4. 20. Yasama Dönemindeki Gelişmeler

20. dönem birinci yasama yılı içinde, Partilerarası Uyum Komisyonu Anayasanın 83. maddesinin değiştirilmesine ilişkin bir çalışma yapmıştır. Komisyonda kabul edilen taslak metin, kanun teklifi olarak sunulması için grup başkanlıklarına gönderilmiş, ardından, dönemin Meclis Başkanı Kütahya Milletvekili Mustafa Kalemlı, ANAP Genel Başkanı Mesut Yılmaz, DYP Genel Başkanı Tansu Çiller, DSP Genel Başkanı Bülent Ecevit, CHP Genel Başkanı Deniz Baykal ile 292 milletvekilinin imzasıyla yasa teklifi olarak, Anayasa Komisyonuna havale edilmiştir. Verilen kanun teklifinde dokunulmazlığın devamı süresince zamanaşımının işlemeyeceği kuralının dava zamanaşımını da kapsayacağı açıklığa kavuşturulmuş, yüz kızartıcı suç niteliğindeki bir takım suçlardan dolayı milletvekilinin sorguya çekilmesinde ve yargılanmasında Meclisin kararının alınmayacağı hükme bağlanarak dokunulmazlığın kapsamı kısmen daraltılmıştır. Teklifte, milletvekili hakkındaki açılan ceza davalarının yargılama yerinin Yargıtay olacağı belirtilmiş, milletvekilinin soruşturulma ve yargılanmasına ilişkin esasların daha sonra çıkarılacak kanunla belirleneceği hüküm altına alınmıştır.

Verilen teklif<sup>76</sup> 6.2.1997 tarihinde Anayasa Komisyonu tarafından kabul edilmiştir. Komisyon tarafından kabul edilen metin, 22.3.1999 ve 22.3.1999

<sup>75</sup> Murat Sevinç, a.g.e., s. 129.

<sup>76</sup> Genel Kurulda reddedilen teklifin yasama dokunulmazlığına ilişkin maddesi şöyledir:

“Yasama sorumsuzluğu ve yasama dokunulmazlığı.

Madde 83. –(1) Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Meclis çalışmalarındaki oy ve sözlerinden, Mecliste ileri sürdükleri düşüncelerden, aynı birleşimdeki Başkanlık Divanının teklifi üzerine Meclisçe başka bir karar alınmadıkça bunları Meclis dışında tekrarlamak ve açığa vurmaktan hiçbir şekilde sorumlu tutulamazlar. İçtüzük gereğince verilecek disiplin cezaları saklıdır.

(2) Seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen bir milletvekili, Meclisin kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılamaz. Bir milletvekili hakkında seçiminden önce veya sonra verilmiş bir ceza hükmünün yerine getirilmesi, milletvekilliğinin sona ermesine bırakılır. Tekrar seçilen milletvekili hakkında

tarihlerinde, Genel Kurulda oylanmış<sup>77</sup>, yapılan nihai gizli oylamaya 357 milletvekili katılmıştır; ancak 218 kabul, 118 ret, 10 çekimser, 3 geçersiz oyla kanun teklifi reddedilmiştir.<sup>78</sup>

## 6.5. 21. Yasama Dönemindeki Gelişmeler

21. yasama döneminde özellikle AB'ye uyum çerçevesinde, TBMM'de grubu bulunan siyasi partilerin eşit şekilde temsil edildiği Partilerarası Uzlaşma Komisyonunca, Anayasanın otuz yedi maddesinde değişiklik öngören—bu arada yasama dokunulmazlığına ilişkin 83. maddenin de yeniden düzenlendiği—bir taslak metin hazırlanmış, hazırlanan metin DSP Genel Başkanı Bülent Ecevit, MHP Genel Başkanı Devlet Bahçeli, ANAP Genel Başkanı Mesut Yılmaz ile 288 Milletvekilinin imzasıyla yasa teklifi olarak Anayasa Komisyonuna havale edilmiştir.

---

*soruşturma ve kovuşturma, Meclisin yeniden dokunulmazlığını kaldırmasına bağlıdır. Dokunulmazlık süresince dava ve ceza zamanasını işlemeyiz.*

(3) Şu kadar ki, ağır cezayı gerektiren cürümlerde suçüstü hali ile zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas, kaçakçılık, resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırma cürümlerinden dolayı bir milletvekilinin sorguya çekilmesi ve yargılanması için Meclisin kararı aranmaz. Bu hallerde Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı, durumu hemen ve doğrudan doğruya Türkiye Büyük Millet Meclisine bildirmek zorundadır. Ancak bu hallerde de suç işlediği ileri sürülen milletvekili, ağır cezayı gerektiren cürümlerde suçüstü hali veya Meclisin kararı olmadıkça tutulamaz ve tutuklanamaz.

(4) Türkiye Büyük Millet Meclisindeki siyasi parti gruplarınınca yasama dokunulmazlığı ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınmaz.

(5) Milletvekilleri hakkındaki ceza davaları Yargıtayda görülür. Bu davalarla ilgili hazırlık soruşturmasının yürütülmesi, kamu davasının açılması, hükmün temyizi ve diğer yargılama esasları kanunla düzenlenir." TBMM Genel Kurul Tutanağı, D. 20, B. 56, 17.3.1999 s. 19, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim Tarihi: 14.1.2005.

<sup>77</sup> Genel Kurul görüşmeleri sırasında 2 önerge verilmiştir. Tokat milletvekili Recep Kırış ve arkadaşları tarafından verilen birinci önerge şöyledir:

"Şu kadar ki, ölüm cezasını gerektiren cürümlerle adam öldürme, zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, emniyeti suiistimal, dolanlı iflas, kaçakçılık, resmî ihale ve alım satımlara fesat karıştırma cürümlerinden dolayı, bir milletvekilinin sorguya çekilmesi ve yargılanması için Meclisin kararı aranmaz. Bu hallerde, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı, durumu, hemen ve doğrudan doğruya Türkiye Büyük Millet Meclisine bildirmek zorundadır; ancak, bu hallerde de suç işlediği ileri sürülen milletvekili, kendisiyle ilgili Meclisin dokunulmazlığını kaldırma kararı olmadıkça tutulamaz, tutuklanamaz. Adam öldürme cürümünde suçüstü hali, bu hükmün dışındadır."

Denizli Milletvekili Hasan Korkmazcan, Amasya Milletvekili Ahmet İyimaya ve arkadaşların tarafından verilen ikinci önerge; maddesinin üçüncü fıkrasının son cümlesini, "... Ancak, bu hallerde de suç işlediği ileri sürülen milletvekili, adam öldürme cürümlerinde suçüstü hali veya Meclisin kararı olmadıkça tutulamaz ve tutuklanamaz" şeklinde, "Milletvekilleri hakkındaki ceza davaları Yargıtay'da görüşülür. Bu davalarla ilgili hazırlık soruşturmasının Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı tarafından yürütülmesi, Yargıtay Birinci Başkanlık Kurulu tarafından kamu davasının açılması, suçüstü haliyle hüküm temyizi ve diğer yargılama esasları kanunla düzenlenir" şeklinde değiştirilmesini öngörmektedir.

Verilen iki önergede Meclis Genel Kurulunda yeter çoğunluk sağlanamadığı için reddedilmiştir. TBMM Genel Kurul Tutanağı, D. 20, YY. 4, B. 56, 17.3.1999, s. 10-25, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim Tarihi: 14.1.2005.

<sup>78</sup> TBMM Genel Kurul Tutanağı, D. 20, YY. 4, B. 61, 22.3.1999, s. 13, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim Tarihi: 14.1.2005.

Anayasa Komisyonunca kabul edilen teklifte Anayasasının 83. maddesinin dördüncü fıkrası madde metninden çıkarılmış; maddeye aşağıdaki fıkralar eklenmiştir.

“Dokunulmazlıkla ilgili işler, Türkiye Büyük Millet Meclisine ulaşma tarihinden itibaren en geç üç ay içinde sonuçlandırılır.”

“Dokunulmazlıkla ilgili oylama Genel Kurulda gizli olarak yapılır.”

“Milletvekilleri hakkında ceza davaları Yargıtay’da görülür. Bu davalarla ilgili hazırlık soruşturmasının yürütülmesi, kamu davasının açılması, hükmün temyizi ve diğer yargılama esasları kanunla düzenlenir.”<sup>79</sup>

TBMM Genel Kurulu görüşmeleri sırasında Ankara Milletvekili H. Uluç Gürkan tarafından verilen değişiklik önermesine Anayasa Komisyonu temsilcisi katılmamış ve önerge Genel Kurul tarafından reddedilmiştir.<sup>80</sup> Anayasa paketinin yasama dokunulmazlığını düzenleyen 83. maddesinin ilk oylamasında<sup>81</sup> 435 oy kullanılmış, 355 kabul, 78 ret, 1 çekimser, 1 boş oyla madde kabul edilmesine karşın, ikinci<sup>82</sup> oylamasında 483 oy kullanılmış, 295 kabul, 166 ret, 4 çekimser, 13 boş oyla madde yeter çoğunluğun oyunu alamadığı için kabul edilmemiştir. Teklifin, Mecliste çoğunluğa sahip iktidar partileri milletvekillerinin imzalarıyla getirilmesi ve Meclis görüşmeleri sırasında söz alan siyasi parti gruplarının

<sup>79</sup> Kanun Teklifi ve Anayasa Komisyonu Raporu, TBMM Sıra Sayısı, D. 21, YY. 3, No. 737, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim Tarihi: 14.1.2005.

<sup>80</sup> Verilen değişiklik önergesi şu şekildedir;

“Yasama ayrıcalıkları

Madde 83. — Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Meclis çalışmalarındaki oy ve sözlerinden, Mecliste ileri sürdükleri düşüncelerden, o oturumdaki Başkanlık Divanının teklifi üzerine Meclis tarafından başka bir karar alınmadıkça bunları Meclis dışında tekrarlayıp açığa vurmaktan sorumlu tutulamazlar.

Seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen bir milletvekili, Meclisin gizli oyla alacağı karar olmadıkça yakalanamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yakalanamaz. Ağır cezayı gerektiren suçüstü hali bu hükmün dışındadır.

Milletvekili seçilme yeterliliğini ortadan kaldıran suçlardan biri söz konusu olduğunda, hakkında böyle bir suçlama bulunan veya dokunulmazlığı kendi isteği sonucu kalkan milletvekili hakkında hazırlık soruşturması doğrudan Yargıtay Cumhuriyet Savcılığı veya vekili tarafından yapılır. Kamu davası açılması halinde, milletvekili, Yargıtayın ilgili ceza dairesinde yargılanır. Ancak bu kişi kesin hüküm olmadıkça gözlem altına alınmaz, tutuklanamaz ve hakkında hiçbir biçimde zor önlemleri uygulanamaz. İlgili hallerde yetkili makam, durumu derhal ve doğrudan Türkiye Büyük Millet Meclisine bildirmek zorundadır.

Başbakan ve Bakanlar hakkındaki suçlamalar, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı veya vekili tarafından Meclis soruşturması için Türkiye Büyük Millet Meclisine bildirilir.

Milletvekilleri dokunulmazlıklarının kaldırılmasını bizzat isteyebilir. Bu halde üyenin yazılı olarak yaptığı başvurusunu, başvuru tarihinden sonraki ilk Genel Kurul toplantısında sözlü olarak da açıklamasıyla dokunulmazlığı kalkar.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyesi hakkında seçimden önce veya sonra verilmiş olup da milletvekili sıfatının düşmesini gerektirmeyen bir ceza hükmünün yerine getirilmesi üyelik sıfatının sona ermesine bırakılır. Üyelik süresince zamanaşımı işlemez.

Türkiye Büyük Millet Meclisindeki siyasi parti gruplarınca yasama dokunulmazlığıyla ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınmaz.” TBMM Genel Kurul Tutanağı, D. 21, YY. 3, B. 134, 27.9.2001, s. 52, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim Tarihi: 14.1.2005.

<sup>81</sup> TBMM Genel Kurul Tutanağı, D. 21, YY. 3, B. 134, 27.9.2001, s. 53, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim Tarihi: 14.1.2005.

<sup>82</sup> TBMM Genel Kurul Tutanağı, D. 21, YY. 3, B. 3, T.3.10.2001, s. 15, Erişim Tarihi: 14.1.2005.

temsilcilerinin hepsinin teklifin lehinde görüş bildirmelerine karşın maddenin kabul edilmeyişi dikkati çeker bir durumdur.

## 6.6. 22. Yasama Dönemindeki Gelişmeler, Kabahatlerin Dokunulmazlık Kapsamında Olup Olmadığı Sorunu

22. yasama döneminde CHP milletvekillerinin imzalarıyla; dokunulmazlığın sınırlandırılmasının ertelenmesinin nedenlerine açıklık kazandırılması, ertelenmenin ekonomik ve siyasal boyutlarının belirlenmesi, yapılacak yeni düzenlemelerin ulusal ve uluslararası karşılaştırmalarla çerçevesinin çizilmesi, TBMM üyelerinin, yapılacak yeni düzenlemeler karşısında durumlarının saptanması amacıyla, Meclis Araştırması açılması istemli önerge verilmiş, Genel Kurul'un 17 Haziran 2003 tarihli 94. birleşiminde yapılan öngörüşme sonucunda doğrultusunda bir araştırma komisyonu kurulmasına karar verilmiştir.

Çalışmalarını tamamlayan Meclis Araştırması Komisyonu nihai kararında:

Karma Komisyonun eski Cumhuriyet Senatosu İçtüzüğü'nün 140. maddesinde yer alan ve Anayasa Mahkemesi içtihatlarında da esas alınan objektif kriterleri temel almak suretiyle, bekleyen dokunulmazlığın kaldırılması istemli dosyalar hakkında işlem yapılmasına kaldığı yerden devam edip, çalışmalarını bir an önce sonuçlandırmasının, mevcut tartışmaları büyük ölçüde sona erdireceği belirtilmiş; milletvekili dokunulmazlığını düzenleyen Anayasanın 83. maddesinde değişiklik yapılmasında bir kamu yararı bulunmadığı, dokunulmazlık müessesesinin kamu düzeninden olduğu ve diğer yapısal reformlarla birlikte ele alınıncaya kadar mevcut halinin korunması gerektiği benimsenmiştir. Meclis Araştırması Komisyonu kararının bu şekilde çıkmasında Komisyonun çoğunluğa sahip iktidar partisi milletvekillerinin tutumlarının büyük etkisi olmuştur.<sup>83</sup>

Yapılan Meclis Araştırması sonucu olarak yasama dokunulmazlığı kurumunun yeniden düzenlenmesine yönelik henüz bir çalışma da olmamıştır.

Bu dönem içerisinde uygulamayı yönlendiren diğer bir gelişme, Adalet Bakanlığının talebi üzerine TBMM Karma Komisyonunun kabahat fiilleri konusunda yapmış olduğu yorum olmuştur.

Uygulamada Kabahatler Kanunu kapsamında kalan milletvekili fiillerinin dokunulmazlık kapsamında olup olmadığı tartışmasının bir yansıması olarak olay şu şekilde gelişmiştir:

<sup>83</sup> TBMM 10/70 Esas Numaralı Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, D. 22, YY. 2, Sıra Sayısı 332, <http://www.tbmm.gov.tr>, Erişim Tarihi: 14.1.2005.

Turhal Cumhuriyet Baş Savcılığı 13.7.2005 tarihli kararıyla, Tokat milletvekilleri Mehmet Ergün Dağcıoğlu, Orhan Ziya Diren, Feramus Şahin ile Resul Tosun'un soruşturma dosyaları hakkında, 5326 sayılı Kabahatler Kanunu gereğince—işlenen fiilleri bu kanun kapsamında görerek—kavuşturmaya yer olmadığına karar vermiş, fiilin Kabahatler Kanunu çerçevesinde idari para cezası gerektirmesi yönünden—savcılıkça—değerlendirmeye tabi tutulabilmesi için—konunun dokunulmazlık kapsamında olup olmadığına açıklık getirmek üzere—Adalet Bakanlığı aracılığıyla TBMM'den görüş istemiştir.

Konu, Anayasa ve Adalet Komisyonlarından oluşan Karma Komisyonunda görüşülmüş, Komisyon, hazırladığı raporunun sonuç bölümünde kanaatini şu şekilde izhar etmiştir:

“Karma Komisyonunda yapılan görüşmeler sonucunda kabahatler alanında yargının, itiraz yada başvuru sonucu da olsa bir yargılama faaliyetine girecek olmasının özü itibarıyla yargılama sürecini başlatacağı, kabahatlerin geniş anlamda Anayasanın 83 maddesindeki suç kavramının içinde mütalaa edilmesi gerektiği, kabahatlerin ayrı bir Kanunla düzenleniyor olmasının bu durumu değiştirmedeği, Anayasanın lafzı ve ruhunun yorumundan suç kavramının hem cürüm hem de kabahatlerin dokunulmazlık kapsamında değerlendirilmesi gerektiği çoğunluk görüşü olarak ortaya çıkmıştır.”<sup>84</sup>

Karma Komisyonun bu yorumunu incelemeyen önce *‘idari suç ve idari ceza’* kavramlarına açıklık getirmek yerinde olacaktır.

Kabahatleri suç olmaktan ve ceza kanunlarının kapsamı dışına çıkarma eğiliminin bir sonucu olarak; çeşitli hususlarda düzenleme getiren özel kanunlarda bazı fiiller karşılığında idarî yaptırımlar öngörülmektedir. Başka bir deyişle, bu fiiller, *‘idarî suçlar’* olarak tanımlanmaktadırlar.

Bu çerçevede hukukumuzda, mahkemeler dışında idari mercilerin de bazı durumlarda kişilere para cezası verme yetkisi mevcuttur. Maliyenin, belediyenin, kolluk memurlarının, gümrük idaresinin verdiği ceza kararları bu kapsamdadır ve bunlar idari cezalardır. Kanun Koyucu bu fiilleri, ceza hukuku anlamında suç olmaktan çıkarmıştır. İdarenin vermiş olduğu bu tür para cezaları, bir yargılamayı veya dokunulmazlık kapsamındaki diğer işlemleri gerektirmediğinden, hem muhakeme engeli, hem de infaz engeli dokunulmazlık bu durumda söz konusu olmamaktadır. Kaldı ki, verilen, para cezası olduğundan, kurumun amacına göre de nispi dokunulmazlık kapsamına girmeyeceği açıktır.<sup>85</sup>

<sup>84</sup> Karma Komisyon Raporu, TBMM Kanunlar ve Kararlar Müdürlüğü Arşivi.

<sup>85</sup> Nurullah Kunter, Feridun Yenisey, Muhakeme hukuku dalı olarak ceza muhakemesi hukuku, İstanbul, 2005, s. 822. Aynı yönde görüş için bkz. Metin Feyzioğlu, a.g.e., s. 32.

Söz konusu fiiller karşılığında, genellikle parasal nitelikte bir yaptırım öngörülmektedir. Ancak, bu parasal yaptırım, bir ceza hukuku yaptırımı olan “adli para cezası” değil; idarî yaptırım olarak “idarî para cezası” niteliği taşımaktadır. Belirtmek gerekir ki, her ikisi de belli bir miktar paranın kişiden alınıp Devlet Hazinesine intikalinden ibaret gibi görünse de; adli nitelikteki para cezası ile idarî nitelikteki para cezası arasında, karar veren merci, yaptırımın infaz sureti, yaptırma bağlanan kanunî neticeler bakımından önemli farklılıklar bulunmaktadır. Örneğin, idarî nitelikte bir yaptırım olarak para cezasına, ceza muhakemesi süreci sonucunda mahkeme tarafından hükmedilmez; bu ceza, idarî görev yapan bir kişi veya kurul tarafından verilir. Bu cezalar, adli sicile kaydedilmez, ödenmediği takdirde hapse dönüştürülmez.<sup>86</sup>

1 Haziran 2005'te yürürlüğe giren 5237 sayılı yeni TCK'da kabahat, cürüm ayırımına son verilmiş, daha önce mülga Ceza Kanununda kabahat suçu olarak nitelenen bazı fiiller kanun kapsamında çıkarılmıştır. Yürürlük tarihi 1 Haziran 2005 olan 5326 sayılı ‘*Kabahatler Kanunu*’ ile de daha önce ceza kanunları kapsamında olan bazı fiiller, ceza hukuku anlamında suç olmaktan çıkarılmış, yaptırımları—idari makamlarca verilen—idari para cezaları olan idari suç kapsamına alınmıştır. Söz konusu Kanun ile tanımlanan kumar oynamak, sarhoşken başkasının huzurunu bozmak, kamuya ait bir yere afiş asmak, çevreyi kirletmek, kimliği bildirmemek, gürültü çıkartarak huzuru bozmak, yetkili makamlar tarafından verilen ve hukuka aykırı olmayan emre aykırı hareket etmek gibi idari suçları işleyen milletvekillerine dokunulmazlıkları kaldırılmaksızın yasada belirtilen idari cezalar uygulanabilecektir.<sup>87</sup>

İdari suç, idari ceza ve kabahat fiilleri konusunda yaptığımız açıklamalar çerçevesinde Komisyonun söz konusu görüşüne katılmak mümkün değildir. Öncelikle, Kabahatler Kanununun “Tanımlar” başlıklı 2. maddesinde;

“Kabahat deyiminden; Kanunun, karşılığında idarî yaptırım uygulanmasını öngördüğü haksızlık anlaşılır.”

denilmek suretiyle bu Kanuna dayalı olarak verilen yaptırımların idari işlem konusu olduğu açıkça belirtilmiştir. Yine söz konusu Kanunun 22. maddesinde, idari yaptırımları uygulama yetkisinin ‘*idarî kurul, makam veya kamu görevlileri*’

<sup>86</sup> Kabahatler Kanunu Tasarısı Genel Gerekçesi, D. 22, Sıra Sayısı 840, www.tbmm.gov.tr .

<sup>87</sup> “Kabahatler Kanunu Tasarısı Gerekçesi ve Adalet Komisyonu Raporu”, Sıra Sayısı 840, www.tbmm.gov.tr, Erişim Tarihi: 23.03.2005.

Erem, milletvekiline, mülga CMUK'ta ki (m. 26) –hakimin reddi talebinin varit olmaması durumunda— disiplin cezalarının hükmolunabileceğini, fakat bu cezaların infazının geri bırakılacağını ileri sürmüştür. Faruk Erem, Türk ceza hukuku, Ankara, 1950, a.g.e., s. 178.

olduğu belirtilmiştir. Her ne kadar söz konusu Kanunun 23 ve 24. maddelerinde—suç isnadı nedeniyle soruşturma ve kovuşturma konusu yapılan fiillere ilişkin—söz konusu fiilin Kabahatler Kanunu kapsamında işlenen bir fiil olduğunun anlaşılması durumunda, savcılara ve mahkemelere de karar verme—yaptırım uygulama—yetkisi verilse de, maddelerin metninde adli makamların bu şekildeki tasarruflarının ‘*idari yaptırım*’ olduğu yoruma ihtiyaç bırakmayacak şekilde açıkça belirtilmiştir. Zaten yukarıda bahsettiğimiz üzere Kabahatler Kanununun genel gerekçesinde de bu durum açıkça izah edilmiştir. Dolayısıyla, Karma Komisyonun Kabahatler Kanunu kapsamında işlenen fiilleri, Anayasanın 83. maddesinde belirtilen ‘suç’ kavramının içine alan genişletici yorumu isabetli değildir.

Karma Komisyonun kabahat fiillerini suç kavramı içerisine alan yorumunu kabul etsek bile, yukarıda da belirttiğimiz üzere, Anayasanın 83. maddesinde dokunulmazlık kapsamına alınan ceza muhakemesi işlemleri tahdidi olarak belirtildiğinden, Kabahatler Kanunu çerçevesinde işlenen fiillere yaptırım uygulanması, ceza yargılamasını veya dokunulmazlık kapsamındaki diğer muhakeme işlemlerini gerektirmediğinden, bu fiillerin dokunulmazlık kapsamında ele alınması da düşünülemez.

Kabahatler Kanunu çerçevesinde işlenen fiillere uygulanan idari yaptırımların, ‘başvuru yolu’ ile sulh ceza mahkemesince incelenebiliyor olması da söz konusu kanaatimizi değiştiremeyecektir. Çünkü, dokunulmazlık ‘*davalı-sanık*’ durumunda olan milletvekilini korumak amacıyla öngörülen bir kurumdur. Aleyhine verilen idari yaptırım dolayısıyla Kabahatler Kanunu çerçevesinde sulh ceza mahkemesine milletvekili adına yapılacak itiraz başvurusunda, milletvekili başvuran—davacı—konumunda olduğu için dokunulmazlık korumasından da bahsedilemez.

Buraya kadar ki çıkarımlarımız idari suç ve cezaların dokunulmazlık kapsamındaki “tutma, tutuklama ve hürriyeti tahdit gibi” sonuçlar doğurmadığı gerçeği üzerine yapılmıştır. Farazi olarak işlenen idari suç niteliğindeki bir fiilden dolayı hürriyeti tahdidi gerektiren bir yaptırımın uygulanması durumunda, böyle bir fiili milletvekilinin işlemesi halinde milletvekilinin dokunulmazlık korumasından yararlanamayacağını düşünmek, Anayasa 83. maddesinin mantığıyla ve ruhuyla çelişen bir uygulama olacaktır. Çünkü, bağımsızlığı öngörülen yargı organlarınca verilen hürriyeti bağlayıcı cezaların dokunulmazlık kapsamında olduğu bir hukuk sisteminde, idari makamların hürriyeti tahdit sonucunu doğuran işlem ve eylemlerinin dokunulmazlık kapsamında olmadığını düşünmek o hukuk sisteminin özüne aykırı bir yaklaşım olacaktır.

## 7. Netice

Özellikle son dönemlerde yoğunlaşan yolsuzluk iddiaları ve bu iddialarda bazı milletvekillerinin de isimlerinin geçmesi, yasama dokunulmazlığı kurumunun gerekliliği ve kapsamı konusunda tartışmalara yol açmıştır. Bu çerçevede başka ülke örneklerinden yola çıkan yaklaşımlar bulunmaktadır. Ancak, konuyu öncelikle Türkiye şartları bakımından ele almak gerekir. Siyasi kurumların gerekliliği, içinde bulunduğu toplumun siyasal ve toplumsal şartlarına göre değerlendirilmelidir. Bir memlekette milletvekili dokunulmazlığının dar veya geniş tutulması veya tamamen kaldırılması, meclisin, yürütme erki ve baskı odakları karşısında bağımsız kalabilmesi imkânına ve derecesine bağlıdır. Bu bağımsızlık imkânı da her şeyden önce o memlekette ferdi hürriyetleri tam bir teminat altına alan, fertleri keyfî tutuklamalardan ve kovuşturmalardan koruyan bir hukuk düzeninin kurulmasıyla varlık kazanabilir.<sup>88</sup>

Milletvekili dokunulmazlığı demokrasinin sağlıklı yürümesi için bir ihtiyaç olma özelliğini sürdürmektedir. Demokratik sistemi askıya alıp Meclisi dağıtan 1980 askerî yönetiminin etkisiyle hazırlanan 1982 Anayasası, yürütmenin yasama aleyhine gücünü artırmasına karşın, yasama dokunulmazlığı kurumunun varlığını önemli bir sınırlandırmaya tabi tutmadan koruması yukarıda bahsettiğimiz gerekliliğin bir yansımasıdır. Dolayısıyla ülkemiz şartlarında üzerinde durulması gereken nokta, dokunulmazlık kurumunun bir bütün olarak kaldırılması değil, bu kurumun oluşturulmasında gözetilen amaçları gerçekleştirmeye yönelik, sınırının ve kapsamının belirlenip, aksayan yönlerinin yeniden düzenlenmesidir.

## Kaynakça

- ARMAĞAN, Servet, Memleketimizde İçtüzükler, Fakülteler Matbası, İstanbul, 1972.
- ARSEL, İlhan, Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasaları, Mars Matbası, Ankara, 1965.
- AYBAR, Mehmet Ali, Teşrii Masuniyet Esası ve Tatbik Şekilleri, İstanbul, 1937.
- DOMANIÇ, Hayri, "Yasama Dokunulmazlığının Tarifi, Tarihçesi, Kapsamı ve İstisnalar" Yeni Türkiye, S.23-24, 1998.
- DÖNMEZER, Sulhi, ERMAN, Sahir, Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, Beta Basımevi, 12. Baskı, C. I, İstanbul, 1997.
- GÖLCÜKLÜ, Feyyaz, "Ceza Hukuku Açısından 1961 TC Anayasası" SBF, C. XVIII, 1962.

---

<sup>88</sup> Metin Kıratlı, a.g.e., s. 95.

- GÖNENÇ, Levent, ERGÜL, Ozan, KONTACI, Ersoy, “1982 Anayasasına Göre Yasama Sorumsuzluğu ve Yasama Dokunulmazlığı”, <http://www.yasayananayasa.ankara.edu.tr/index.html>, Erişim Tarihi:23.09.2004.
- GÖZLER, Kemal, “Yasama Dokunulmazlığı: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. 56, No. 3, Temmuz-Eylül, 2001.
- GÖZLER, Kemal, Türk Anayasa Hukuku, Ekin Kitabevi, 1. Baskı, Bursa, 2000.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, KİLİ, Suna, Türk Anayasa Metinleri, Ankara, 2.Baskı, 1982.
- FEYZİOĞLU, Metin, “Yasama Dokunulmazlığı Üzerine Düşünceler”, <http://hukuk.ankara.edu.tr/yazi>.
- KÜÇÜK'A, Necip Ali, Mebusların Teşrii Masuniyeti, Adliye Dergisi, No.8.,1941.
- KUNTER, Nurullah/YENİSEY, Feridun, Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku, İstanbul, 2005.
- Kurucu Meclis Hakkındaki Kanun, TBMM Basımevi, 4. Baskı, Temmuz 1981.
- ÖLÇEN, Ali Nejat, Osmanlı Mebusan Meclisinde İttihat ve Terakki Zorbalığı ve Siyasal İşkenceler, Güldikani Yayınları, 2. B., Ankara, 1982.
- ÖZTÜRK, Kazım, İzahlı, Gerekçeli, Anabelgeli ve Maddelere Göre Tasnifli Bütün Tutanakları ile Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, Ajans Türk Matbaası, C. III, Ankara, 1966.
- SEVİNÇ, Murat, Türkiyede Milletvekillerinin Dokunulmazlıkları, Kırılancık Yayınevi, Ankara, 2004.
- TANER, Tahir, Ceza Hukuku, İstanbul, 1953.
- TEZİÇ, Erdoğan, Anayasa Hukuku (Genel Esaslar), İstanbul, 1991
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergileri.
- TBMM Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu Tutanağı, Yayınlanmamış eser (Meclis Kütüphanesi), Görüşülme Tarihi: 30.06.1982
- TBMM 10/70 Esas Numaralı Meclis Araştırması Komisyonu Raporu, 22. D., 2. YY, SS.332,
- YALOVA, Yüksel Türkiye Örneğinde Yasama Dokunulmazlığı Kavramı, (Yayımlanmamış Tez), Ankara, 1995.
- YAYLA Yıldızhan; ALACAKAPTAN, Uğur, "Milletvekili Dokunulmazlığı, Bakanların Sorumluluğu, Cumhurbaşkanının Sorumluluğu", Uluslararası Anayasa Hukuk Kurultayı, Türkiye Barolar Birliği Yayını, Ocak, 2001.