

TÜRKİYE'DE MİLLETVEKİLLİĞİ – AVUKATLIK BAĞDAŞMAZLIĞI SORUNU: TARİHSEL BİR İNCELEME

Günel SEYİT*

Bu makale hakem incelemesinden geçmiştir ve TÜBİTAK– ULAKBİM Veri Tabanında indekslenmektedir.

* Dr. / TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı, Yasama Uzmanı.
(GunalSEYIT@tbmm.gov.tr) <https://orcid.org/0000-0001-6900-6951>

Makalenin Geliş Tarihi: 10 Eylül 2021 **Kabul Tarihi:** 8 Nisan 2022

Atıf önerisi: Seyit, Günel. “Türkiye’de Milletvekilliği – Avukatlık Bağdaşmazlığı Sorunu: Tarihsel Bir İnceleme.” *Ankara Barosu Dergisi* 80, no. 1 (Ocak 2021): 135-211. DOI [10.30915/abd.1118342](https://doi.org/10.30915/abd.1118342)

TÜRKİYE’DE MİLLETVEKİLLİĞİ – AVUKATLIK BAĞDAŞMAZLIĞI SORUNU: TARİHSEL BİR İNCELEME

ÖZ

Osmanlı Devleti döneminden günümüze, Türkiye’de milletvekilliği ile bağdaşmayan işler kümesi, tarihsel olarak giderek genişleme eğilimi içinde bulunmaktadır. Önceleri sadece yasama organı üyelerinin yürütme organı karşısındaki bağımsızlığını sağlama kaygısı içinde belirlenen milletvekilliği ile bağdaşmayan işler alanı, zamanla yasama organı üyeliği statüsünden kaynaklı siyasal gücün kötüye kullanılması tehlikesine bağlı etik kaygıların baş göstermesi ve milletvekillerinin yasama ve parlamenter denetim çalışmalarına etkin katılımının sağlanması arayışları çerçevesinde avukatlık gibi meslekler alanına doğru genişleme eğilimi göstermiştir. Bu çalışmada, Osmanlı-Türk parlamento deneyimi içinde avukatlık mesleğinin konumu, milletvekilliği ile bağdaşmayan işler sorunu bağlamında tarihsel olarak irdelenmekte ve bu irdelenmenin çıktılarında yararlanılarak günümüzdeki hukuksal duruma ilişkin öneriler geliştirilmektedir.

Anahtar Kelimeler

milletvekili

Avukatlık

Milletvekilliği ile bağdaşmayan işler

etik

Türkiye Büyük Millet Meclisi

ON THE PROBLEM OF THE INCOMPATIBILITY OF THE MEMBERSHIP OF THE PARLIAMENT AND ATTORNEYSHIP IN TURKEY

ABSTRACT

Activities incompatible with membership of the Parliament tend to expand historically in Turkey. These activities were formerly determined only to ensure the independence of the MPs against the executive. Recently it is expanded to the field of professions such as attorneyship due to ethical concerns caused by the possibility of abuse of political power and the search for the effective participation of deputies in the legislative and oversight processes. This article examines the legal situation of attorneyship in the Ottoman-Turkish parliamentary experience in the context of incompatibility with the membership of the Parliament. In addition, suggestions regarding the current legal situation are developed by using the outputs of this study.

Keywords

deputy

Attorneyship

activities incompatible with membership of parliament

ethic

Grand National Assembly of Turkey

GİRİŞ

Parlamento hukukunun başlıca sorun alanlarından biri, parlamento üyeliği ile bağdaşmayan işler konusudur. Parlamento üyeleri için, bu üyeliğin devam ettiği süre içinde yasaklanan görev ve işleri imleyen yasama bağdaşmazlığı sorunu; devlet erkleri arası ilişkiler, yasama organının özerkliği, kamu gücünün kullanımında etik, temsilin doğası, parlamento üyeliğinin statüsü, yasama dokunulmazlığının sağladığı korumanın etkileri, kamusal ve özel çıkar çelişkileri gibi anayasa hukukuna ve siyasal kurama içkin çok boyutlu sorun eksenlerinin kesişim noktasında yer almaktadır.

Parlamento üyelerinin yapmayacağı işler hangi ölçütlere göre belirlenmektedir? Parlamento üyeleri için, anayasalar ve kanunlar ile konulan görev yasaklarından umulan kamusal yarar nedir? Bu yasakların belirlenmesi süreçleri, hangi alması maliyet unsurlarını, hangi çelişkileri bünyesinde barındırmaktadır?

Bu makale, söz konusu soruları akılda tutarak belli bir mesleki faaliyet alanının parlamento üyeliği ile bağdaşma/bağdaşmama ilişkisini kuramsal ve tarihsel olarak irdelemeyi amaçlamaktadır. Söz konusu mesleki faaliyet alanı, avukatlıktır.

Hukuk ve siyasetin yakın ilişkisi ve parlamentonun bu ilişkinin odak noktası olduğu dikkate alındığında, yasa yoluyla hukuk kuran bir organ olan yasama organına üyelik ile o hukukun çerçevelediği yargı sürecinin temel ayaklarından biri olan avukatlık arasındaki ilişkinin bağdaşmazlık kapsamında değerlendirilip değerlendirilemeyeceği sorusunun ağırlığı artmaktadır. Öte yandan, tarihsel olarak, parlamentoların gerek sayı gerekse de etkinlik bakımından en önemli gruplarından birini avukatlık mesleğinden gelen üyelerin oluşturması, konunun önemini daha da pekiştirmektedir. Hâlihazırda Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin yaklaşık dörtte biri avukatlardan oluşmaktadır. Üyeler mesleki kökenlerine göre sınıflandırıldığında avukatlık kökenli olan milletvekilleri grubu ilk sırada gelmektedir.^[1]

Türkiye’de milletvekilliği ile bağdaşmayan işler tartışmasının en canlı boyutunu, meslekler alanının parlamento üyeliği ile bağdaşıp bağdaşmadığı sorunu oluşturmaktadır. Öteden beri bu alanda en öne çıkarılan, bağdaşmazlık

[1] “Yeni dönemde milletvekillerinin 123’ü avukat,” *Anadolu Ajansı*, 25 Haziran 2018. <https://www.aa.com.tr/tr/politika/yeni-donemde-milletvekillerinin-123u-avukat/1186745>

tartışması açıldığında ilk işaret edilen meslek, avukatlık mesleği olmuştur. Avukatlığın bağdaşmazlık tartışması içindeki bu “ayrıcılık” konumu, milletvekilliği ile bağdaşmayan işler sorununun bu meslek alanı özelinde irdelenmesini anlamlı kılmaktadır. Bu bağlamda avukatlık-milletvekilliği bağdaşmazlığı sorununun tarihsel bir bakış ile irdelenmesinin, özelde meslekler alanının bağdaşmazlık tartışması içindeki konumu, genelde ise milletvekilliği ile bağdaşmayan işler tartışması bakımından işlevsel veriler sunabileceği, bu verilerin tartışmayı derinleştirmek ve yeni bakış açıları geliştirmek için verimli bir altyapı oluşturabileceği düşünülmektedir.

Makale iki ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm, en genel düzeyde, “parlamento üyeliği ile bağdaşmayan işler” belirlemesinin altında yatan kuramsal öncülleri ortaya koymaya çalışmaktadır. İkinci bölüm, parlamento üyeliği-avukatlık ilişkisini, bağdaşmazlık sorunu bağlamında ve Türkiye özelinde olmak üzere, mevzuatın tarihsel gelişimi ve bu alandaki tartışmalar üzerinden izlemeyi ve bu izlek üzerinde sorun alanına ilişkin karşıt görüşlerin temel dayanaklarını ortaya koymayı amaçlamaktadır. Çalışmanın odak noktası, milletvekilliği-avukatlık bağdaşmazlığı olmakla birlikte, yeri geldikçe milletvekilliği ile bağdaşmayan işler sorununun başka boyutlarına da değinilmektedir.

I. KURAMSAL ÇERÇEVE

Milletvekilliği ile bağdaşmayan işler^[2] kavramsallaştırmasının altında, daha açık bir deyişle milletvekillerinin belli görevlerde bulunmaları ve belli işleri yapmalarının yasaklanması yöneliminin altında, kuramsal bağlamda birbiriyle ilintili üç temel etmen ayırt edilebilir.^[3]

[2] İba, “milletvekilliği ile bağdaşmayan işler” kavramı yerine “yasama uyumsuzluğu” ifadesini kullanmaktadır. Hukuk öğretilerinde “yasama bağdaşmazlığı”, “parlamentar bağdaşmazlık”, “milletvekili bağdaşmazlıkları” terimleri de kullanılmaktadır. Eski dilde bu kavram, “teşrii imtizaçsızlık” ifadesi ile karşılanmaktaydı. Bkz. Şeref İba, *Parlamento Hukuku*, 7. Baskı (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2020), 69; Hasan Tahsin Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, 7. Baskı (Ankara: Yetkin Yayınları, 2019), 571-2; Gökhan Dönmez, *1982 Anayasası'nda Milletvekilliği Statüsünün Kazanılması ve Sona Ermesi*, (Ankara: Adalet Yayınevi, 2016), 316.

[3] Bakırcı vd., milletvekilliği ile bağdaşmayan görevleri Anayasa'nın 82. maddesine dayanarak üç ana başlık altında sınıflandırmaktadır: “1- Milletvekilliğinden kişisel çıkar sağlamaya olanak tanıyan görevler, 2- Yasama organı üyesinin yürütme organına karşı bağımlı hâle gelmesini sağlayan görevler, 3- Kanunla sayılan diğer görevler.”

Bu etmenlerden ilki, *milletvekillerinin yürütme organı karşısındaki bağımsızlığını sağlama kaygısıdır.*^[4] Bu etmen, yasama bağdaşmazlığı kurumunun doğuşuna yol açan başlıca tarihsel nedeni oluşturmaktadır.^[5] Milletvekillerinin hükümet görevlisi sıfatı taşımaları, yürütmenin girişimiyle örneğin büyükelçilik, ataşelik gibi dış temsil görevlerini üstlenmeleri ya da kamu işletmelerinde yöneticilik görevleri almaları, yürütme organının onlar üzerinde etkide bulunmasına yol açabilir. Bu durum, milletvekillerinin yasama organı üyesi sıfatıyla yürütme organını denetleme ve yasama

Fahri Bakırcı vd., *Parlamento Hukukuna Giriş*, (Ankara: Lykeion Yayınları, 2020), 120.

Bu sınıflama, Anayasa hükmünün sistemini izlediği ölçüde “seçmeci” bir yapıdadır; zira ilk iki ölçüt, öze dönük bir soyutlamanın ürünü iken, üçüncü ölçüt biçimsel içeriklidir. Öyle ki, “kanunla sayılan diğer görevler” arasında ilk iki ölçütle ilişkilendirilebilecek birtakım görevler saptamak olanaklıdır. Bizim sınıflamamız, bu sınıflamadan farklı olarak, Anayasa hükmünün ötesinde alana ilişkin mevzuat hükümlerini bir bütün olarak gözetmeyi amaçlayan genel bir kuramsal soyutlama temelinde geliştirilmeye çalışılmıştır.

[4] Bülent Tanör ve Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 19. Baskı (İstanbul: Beta Yayınları, 2019), 262; Yavuz Atar, *Türk Anayasa Hukuku*, 13. Baskı (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019), 244; Mümtaz Soysal, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, 11. Baskı (İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1997), 204; Zafer Gören, *Anayasa Hukukuna Giriş*, (İzmir: Barış Yayınları, 1997), 208-9; Orhan Aldıkaçtı, *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*, 4. Baskı (İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1982), 272; Bakırcı vd., *Parlamento Hukukuna Giriş*, 120-1; Dönmez, *1982 Anayasası’nda Milletvekilliği*, 317.

[5] İlhan Arsel, *Türk Anayasa Hukuku’nun Umumi Esasları*, (Ankara: Mars Matbaası, 1965), 248.

Arsel, söz konusu tarihsel arka planı, Fransa deneyimi üzerinden örneklendirmektedir. Buna göre, 1830 tarihli Fransız Anayasası’nda yasama bağdaşmazlığı kurumuna yer verilmediği ve valilik gibi belli başlı görevleri yürütenler dışındaki kamu görevlilerinin milletvekili seçilip aynı zamanda memuriyetlerini sürdürmeleri olanaklı olduğu için hükümet yasama organı üzerinde büyük bir nüfuz kurmuştu. Arsel, 1837 tarihinde Fransız Ulusal Meclisinde 459 milletvekilinden 191’inin memur olduğunu belirtirken, ortaya çıkan sakıncaları da şöyle aktarmaktadır: “Söylendiğine nazaran, zamanın Başvekili olan Guizot, Mecliste oylama yapılacağı sırada oy kutusunun yanında durur ve meb’usların oylarını kontrol eder; icabına göre de hükümet lehine oy vermeyen meb’usları memuriyetten atar veya hükümeti destekleyenleri, şayet zaten memur değilseler memuriyetle taltif ederdi.” Arsel, *Türk Anayasa Hukuku’nun Umumi Esasları*, 248, 288 nolu dp.

görevlerini bağımsızlık içinde yürütmelerini engelleyici etkiler doğurma potansiyeli taşımaktadır.

Kuşkusuz söz konusu bağımsızlığın ölçüsü, siyasal sistemin niteliğine göre değişen düzeylerde belirlenmektedir. Örneğin yumuşak güçler ayrılığının esas olduğu parlamenter sistemlerde, söz gelimi milletvekillerinin bakan olarak görevlendirilebilmesinden kaynaklı olarak, ayırım daha ılımlı düzeyde belirlenirken, katı kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan başkanlık sistemlerinde görev kısıtları daha katı sınırlarla çizilebilmektedir.^{[6]-[7]} Türkiye’de parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş deneyimi, bu ayırımın somut yansımalarını ortaya koyan bir örnek olarak ele alınabilir. Bu kapsamda, parlamenter hükümet sistemi döneminde 1982 Anayasası’nın 82. maddesinin ikinci fıkrasının ikinci cümlesi uyarınca TBMM üyelerinin Meclisin kararına bağlı olarak belli bir konuda ve altı ayı aşmamak üzere Bakanlar Kurulunca verilecek bir görevi kabul etmesi olanaklı kılınmışken, siyasal sistem değişikliğini getiren 2017 tarihli Anayasa değişikliği çerçevesinde bu olanağın ortadan kaldırıldığı anımsatılmalıdır.^[8] Aynı durum,

[6] Kemal Gözler, *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*, Cilt: I, (Bursa: Ekin Yayınevi, 2011), 781; Dönmez, *1982 Anayasası’nda Milletvekilliği*, 318.

[7] Siyasal sistemlerin yapısal niteliklerinin yanı sıra çağdaş demokrasilerdeki siyasal parti disiplini olgusu da milletvekillerinin yürütme organı karşısındaki bağımsızlığını doğrudan etkilemektedir. Yürütme organına egemen olan siyasal partinin, parti disiplini yoluyla yasama organı içindeki üyelerini etkilemesi olasıdır. Dolayısıyla, yasama bağdaşmazlıklarının anayasal ya da yasal düzeyde tanımlanmış olması, tek başına, yasama organı üyelerinin yürütme organı karşısındaki bağımsızlığını sağlamak bakımından yeterli değildir. Çağdaş siyasal eğilimler, yasama bağdaşmazlığı kurallarına tarihsel olarak yüklenen kimi işlevleri törpülemekte, bu durum söz konusu bağdaşmazlık kurumunun kökenindeki anlam ve önemin kısmen yitmesine yol açmaktadır. Bu konuda bkz. Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, 15. Baskı (Ankara: Yetkin Yayınları, 2014), 298; Tanör ve Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 262.

[8] Türkiye’de parlamenter hükümet sistemi döneminde de temel ilke, 1982 Anayasası’nın 82. maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesinde belirlendiği üzere, TBMM üyelerinin, yürütme organının teklif, inha, atama veya onamasına bağlı resmî veya özel herhangi bir işle görevlendirilememesiydi. Bununla birlikte yukarıda işaret ettiğimiz istisna hükmü uyarınca milletvekillerinin Meclis kararı ile görevlendirilmesi olanaklıydı. 2017 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile bu istisna hükmü yürürlükten kaldırılmıştır.

parlamentar sistem döneminde milletvekillerinin bakanlık görevi üstlenmesine izin veren Anayasa’nın 109. maddesinin yürürlükten kaldırılması ve 106. maddenin dördüncü fıkrasında yapılan düzenlemeyle, yeni sistemde Cumhurbaşkanı yardımcısı veya bakan olarak atanan TBMM üyelerinin bu üyeliklerinin sona ermesi örneğinde de görülmektedir.

Bir diğer etmen, milletvekiliği statüsünün özelliğinden kaynaklanan ve bu özelliğin, statüye bağlı saygınlık ile birlikte korunması kaygısını güden *etik boyuttur*. Milletvekilleri, kamu hizmeti görmekle birlikte, statü yönünden yönetim hukuku çerçevesinde tanımlanan yönetsel hiyerarşinin birer unsuru değildir. Bununla birlikte, gördükleri hizmet bakımından geniş anlamda kamu görevlisi^[9] niteliği taşımaları nedeniyle, yasal düzeyde diğer kamu görevlilerinin tabi olduğu etik kurallara uymakla yükümlü kılınmışlardır. 19 Nisan 1990 tarihli ve 3628 sayılı *Mal Bildiriminde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzluklarla Mücadele Kanunu*^[10] bu kurallar dizgesinin belirlendiği başlıca kanunlardan birisidir. Söz konusu Kanun’un amacı, 1. maddesinde, “rüşvet ve yolsuzluklarla mücadele cümlesinden olarak; bu Kanunda sayılanların mal bildiriminde bulunmalarını, bildirimlerin yenilenmesini, mal edinmelerin denetimiyle, haksız mal edinme veya gerçeğe aykırı bildirimde bulunma halinde uygulanacak hükümleri, bu Kanunda belirlenen suçlarla bazı suçlardan dolayı kamu görevlileri ve suç ortakları hakkında takip ve muhakeme usulünü düzenlemek” olarak belirlenmiştir. Kanun’un 2. maddesinde mal bildiriminde bulunmak zorunda olan kişiler sayılırken, birinci fıkranın (a) bendinde “her tür seçimle iş başına gelen kamu görevlileri” ibaresine yer verilerek milletvekilleri de Kanun kapsamına alınmıştır.

Burada belirlenen etik amaç, en ileri soyutlama düzeyinde ulusal egemenliğin ulusça kullanımının başlıca araçlarından biri sayılan Meclisin saygınlığının korunmasıdır. Bu esas, ekonomik çıkarlar ile milletvekili davranışları arasındaki bağlantının denetlenmesi gereksiniminden türemiştir.^[11] Bu çerçevede kamu gücünün özel çıkarlar için kullanılmasını önlemeyi,^[12]

[9] Geniş, dar ve en dar anlamda kamu görevlisi tanımları için bkz. Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, (Bursa: Ekin Yayınevi, 2009), 623-5.

[10] *Resmî Gazete*, 4.5.1990-20508.

[11] Soysal, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, 203.

[12] Dönmez, *1982 Anayasası’nda Milletvekiliği*, 317.

kamu gücünü kullanan milletvekillerinin bu yetkilerini kötüye kullanmalarına ya da görevden kaçınmalarına yol açan koşulları ortadan kaldırmayı gözetir. Böylece soyut etik ilke, hukuksal düzlemde, Meclis üyelerini etik açıdan statüleri ile bağdaşmaz nitelikte çıkar ikilemelerinden ayrık tutmayı amaçlayan bir dizi önlemlerle somutlaşmaktadır. Milletvekillerine yönelik olarak Anayasa'nın 82. maddesinde ve 31 Ekim 1984 tarihli ve 3069 sayılı *Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun*'da^[13] belirlenen görev yasakları bu bağlamda düşünülmesi gereken diğer düzenlemelerdir.

Üçüncü boyut, *Meclisin iç işleyişi ve milletvekili zamanının düzenlenmesi* ile ilgilidir. Temsile dayanan bir doğası olan Meclisin etkinliği ve siyasal gücü, üyelerinin etkinliğinden bağımsız düşünülemez. Bu bakımdan üyelerin Meclis çalışmalarına etkin katılımı, temsil düzeneğinin siyasal karşılığını bulmasının ötesinde, Meclisin meşruluk zeminini de besleyen önemli bir boyut oluşturmaktadır. Anayasa ve İçtüzük düzeyinde Meclis üyelerinin çalışmalara katılımını zorlayan toplantı ve karar yetersayısı düzenlemeleri ile devamsızlığa bağlı yaptırım hükümlerini, etkin katılımı gözetilen önlemler dizgesinin başlıca öğeleri olarak okumak gerekir. Milletvekilliği ile bağdaşmayan işlerin belirlenmesine yönelik Anayasal ve yasal hükümler de bu bağlam ile ilintilidir. Burada söz konusu olan, milletvekili zamanının Meclis çalışmalarına özgülenmesi arayışıdır. Anayasa ve kanun koyucu, özel çıkarlarla iç içe olan çeşitli mesleki faaliyetler karşısında, kamusal çıkarların gerçekleşme alanı olarak Meclis faaliyetlerini incelemekte ve milletvekili zamanının bu kamusal boyuta yöneltilmesini zorlamaktadır. Özellikle kimi meslek faaliyetlerinin, yasal düzeyde, milletvekilliği ile bağdaşmayan işler arasında tanımlanmasının kuramsal temeli, bu zamansal düzenleme arayışına dayanmaktadır.

Kuşkusuz, milletvekili zamanının yasama görevlerine öncelik tanınacak biçimde düzenlenmesi, birtakım çelişkilere ve tercih ikilemelerine de yol açmaktadır. Bu bağlamda milletvekillerinin mesleki donanımlarını koruma ve geliştirme hakkı/gereksinimi ile milletvekilliği zamanının üyelik süresi boyunca yasama görevlerine özgülenmesi yönelimi arasında yapısal bir gerilim söz konusudur. Tercihin, milletvekilinin parlamento üyeliği öncesinde edindiği mesleki kazanımlarını koruma ve geliştirmesi yönünde yapılması durumunda, milletvekilliği ile bağdaşmayan işler kümesinin daraltılması

[13] *Resmî Gazete*, 6.11.1984-18567.

ya da bu çerçeveden hukuksal düzlemde vazgeçilmesi gerekir. Bu tercih, milletvekilliği statüsünün sağladığı kamusal gücün mesleki ya da bireysel çıkarlar yönünde kötüye kullanılması gibi etik sakıncalarla karşılaşmayı göze almayı gerektirmektedir.

Öte yandan tercihin, bağdaşmayan işler kümesinin genişletilmesi^[14] ve milletvekili zamanının yasama işlerine yönelttilmesini zorlama çerçevesinde belirlenmesi durumunda, milletvekilini uzun yıllara dayanan mesleki kazanımlarından vazgeçmeye zorlama, özellikli mesleki deneyimin sağlayabileceği kamusal nitelikli olumlu çıktılardan yoksun kalma, milletvekili olan kişinin parlamento üyeliğinin sona ermesinin ardından maddi sorunlarla karşı karşıya kalması gibi sakıncalar ile karşılaşmaktadır. Özellikle bu son sakınca, milletvekilliğinin bir meslek hâline gelmesi yönünde olumsuz bir ekonomik itki oluşturmaktadır. Zira kendi mesleğine dayanan ekonomik kaynaklardan milletvekilliği süresince yoksun kalan bir kişinin, özellikle parlamento üyeliği birden çok yasama dönemine yayılmışsa (yani meslekten uzak kalma durumu uzun sürmüşse) milletvekilliğinin sağladığı ekonomik olanaklara bağımlılığının artması ve kendi mesleğinden uzaklaşarak milletvekilliğini profesyonel bir uğraş olarak görmeye başlaması olasıdır.^[15] Bu durum, kişinin milletvekilliğine olan ekonomik bağımlılığını artırdığı ölçüde, milletvekilinin bağımsızlığını ve düşünsel özerkliğini yitirmesi, yeniden seçilebilmek için siyasal partisinin yetkili organlarına ya da çeşitli çıkar gruplarına ödünler vermek zorunda kalması sonucunu doğurabilir.

Özetle, milletvekilliği ile bağdaşmayan işler sorunu; parlamento hukuku bağlamının dışına taşan nitelikte birtakım etik, siyasal ve işlevsel ikilem

[14] Söz konusu genişletmenin hangi meslekler aleyhine yapılacağı da ayrı bir tartışma konusudur. Neden bir meslek, bağdaşmazlık alanı içinde tanımlanırken bir diğeri bu alan içinde tanımlanmamaktadır? Bu seçim için nesnel bir ölçütün varlığından söz edilebilir mi? Konumuz bağlamında anayasa ve yasa koyucunun karşı karşıya bulunduğu güçlüklerden biri de bu meslek seçimi sorunudur. Bkz. Arsel, Türk Anayasa Hukuku’nun Umumi Esasları, 249.

[15] Kuşkusuz bu önerme, kişinin mesleki faaliyetinden edindiği gelire bağımlı olduğu durumlar için geçerlidir. Malvarlığı itibarıyla herhangi bir gelire bağımlı olmayan kişiler yönünden bu kaygıların geçerli olmayacağı kuşkusuzdur. Bu durumdaki kişiler de milletvekilliğini bir meslek olarak ele almaya eğilimli olabilir, ancak buradaki itki ekonomik bağımlılıktan çok parlamento üyeliğinin sağladığı saygınlık ya da siyasal güçtür.

boyutları da içermektedir. Anayasa ve yasa koyucunun bağlayıcı hukuk kuralları yoluyla milletvekilliği ile bağdaşmayan işleri düzenlemeye yönelik istencini, bu çok boyutlu ikilemler içindeki yön arayışları veya tercihler olarak okumak gerekir.

Buradaki ikilemin anayasa hukukunu ilgilendiren bir boyutunun da bulunduğu kuşkusuzdur. Nitekim milletvekilliği ile bağdaşmayan işler kavramsallaştırması, Anayasa'nın 48. maddesinde düzenlenen çalışma, sözleşme ve özel teşebbüs kurma özgürlüğü ile 67. maddesinde düzenlenen seçilme ve siyasal faaliyette bulunma hakkının kullanımı arasında belirgin bir gerilim/çatışma yaratmaktadır. Öyle ki Anayasa'nın 82. maddesinde belirlenen TBMM üyeliği ile bağdaşmayan işleri sürdürmekte ısrar etme durumu, 84. maddenin üçüncü fıkrası uyarınca üyeliğin düşmesi, bir başka deyişle seçilme statüsüne bağlı temsil hakkının kesintiye uğratılması yaptırım ile karşılanmaktadır. Bu bağlamda Anayasa'daki yasama bağdaşmazlığı belirlemesi, bir anlamda seçilme, siyasal faaliyette bulunma ve temsil haklarının anayasal sınırlarını oluşturmaktadır. Bu anayasal sınırlılık içindeki siyasal hakların bağlı kılındığı hukuksal statünün (milletvekilliği statüsü) gereklilikleri ile çalışma, sözleşme ve özel teşebbüs kurma özgürlüğü arasındaki çatışma nasıl çözülecektir? Seçilme, siyasal faaliyette bulunma ve temsil haklarının kullanım düzenine ilişkin yasama bağdaşmazlığı kısıtlarının ve bu kısıtlara yüklenen hukuksal değer; çalışma, sözleşme ve özel teşebbüs kurma özgürlüğü karşısında mutlak bir üstünlüğe sahip olduğu ileri sürülebilir mi?

Hukuk tekniği penceresinden bakıldığında çatışan değerlere ilişkin düzenlemelerin aynı norm düzeyinde (anayasal düzeyde) gerçekleştirilmiş olması, bunlar arasında öncelik-sonralık ya da genellik-özellik ilişkisi kurulamaması, çatışan hak ve hürriyetler sorunu bağlamında *lex superior*, *lex posterior*, *lex specialis* ilkelerinin uygulanmasına olanak tanımamaktadır.^[16] Bu noktada, Alman hukuk öğretisi içinde gelişen *pratik uyuşum ilkesinin* yol gösterici olabileceğini düşünüyoruz. Bu ilke, bir temel hakkın başka bir hak ya da anayasanın koruduğu bir değerle çatışması durumunda, hem hakların hem de anayasanın koruduğu hukuksal değer varlık ve etkilerini en uygun (optimal) düzeyde koruyan bir çözümün araştırılması çabasını içermektedir. Buna göre, bir hak diğer hakkı ya da hukuksal değeri ortadan kaldırmayacak, her hak oranlı bir düzen içinde korunarak olabilecek en uygun etkilerini

[16] Bu ilkeler hakkında bkz. Kemal Gözler, İnsan Hakları Hukukuna Giriş, 2. Baskı (Bursa: Ekin Yayınevi, 2020), 187-9.

sürdürecektir.^[17] Burada vurgulanması gereken belirleyici esas; çatışmada dengeyi ararken çatışan değerlerden hiçbirinden bütünüyle vazgeçilmemesidir.

Pratik uyuşum ilkesinin açtığı yolda, yasama bağdaşmazlığı kurumundan umulan kamusal yarar ile kişi hak ve özgürlüklerinin kullanımı^[18] arasında bir denge kurulabilmesi olanaklıdır. Hukukilikten çok bir yerindelik bağlamı içinde belirlenen bu denge sorununu çözecek olan, yasama organının takdiri-ridir.^[19] Kuşkusuz dengenin kurulması arayışı, yukarıda da belirtildiği gibi çatışan değerlerin iki tarafından da vazgeçmeme ısrarını içermek zorundadır. Bunun somut anlamı, yasama bağdaşmazlığı alanının düzenlenmesinde, çalışma, sözleşme ve özel teşebbüs kurma özgürlüğünü kategorik olarak yadsıyan tutumlardan uzak durma gereğidir. Belli mesleki faaliyetler için, etik kaygılarla ya da yasama faaliyetlerinin sürekliliğini koruma düşüncesiyle kamu yararını gözeten kimi kısıtlamalara gitmek meşru görülebilir. Ancak, bu sınırlamalar ile bunlardan beklenen kamusal yarar, ölçülü bir oran içinde bulunmalı, hukuksal önlem kişiye ölçüsüz bir yükümlülük getirmemeli ve kamusal yarar amacını gerçekleştirmek için olası en yumuşak araç seçilmelidir.^[20] Bir mesleki faaliyeti, milletvekilliği statüsüne bağlanan kamusal

[17] Fazıl Sağlam, *Temel Hakların Sınırlanması ve Özü*, (Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1982), 39-40, 137; Kemal Gözler, *İnsan Hakları Hukuku*, (Bursa: Ekin Kitabevi, 2017), 258-61.

[18] Yasama bağdaşmazlıkları bağlamında Anayasa’nın gözettiği kamusal yarar ile kişilerin mesleki faaliyet yürütme özgürlüğü arasında mutlak bir karşıtlık kurmak doğru değildir. Çünkü söz konusu kişi özgürlüğünün kullanımı, kamusal nitelikli olumlu çıktılar üretme potansiyeline de sahiptir. Örneğin insan hakları hukuku alanında uzmanlaşmış bir avukatı düşününüz. Bu kişinin milletvekili seçilmesi durumunda mesleki faaliyetlerinin yıllarca yasaklanmasının, yoksun kalınan değerler yönüyle kamusal yararın aleyhine sonuçlar doğuracağı kuşku götürmez bir gerçektir.

[19] Gözler, *İnsan Hakları Hukuku*, 259.

[20] Burada Anayasa’nın 13. maddesinde ifadesini bulan “ölçülülük ilkesi”nin öğelerini oluşturan “oranlılık” ve “gereklilik” ilkelerine göndermede bulunuyoruz. Almanya Anayasa Mahkemesi kararlarında da ifadesini bulan bu ilkeler sorun alanımız ile ilgili işlevsel bakış açıları sunabilir. Örneğin, Fazıl Sağlam, *Almanya Anayasa Mahkemesi kararlarından birine atıfla “gereklilik” ilkesinin uygulamasını şöyle somutlaştırmaktadır:*
“(…) hayvan hastalıklarına ilişkin ilaçların gezici tacirlerce sipariş toplama yoluyla satılmasını yasaklayan bir hükmü Alman Anayasa Mahkemesi gereklilik ilkesine aykırı bularak iptal etmiştir. Mahkemeye göre, bu yasağın yöneldiği insan sağlığının

yarar ölçütünü gözeterek bütünüyle yasaklamak, söz konusu ölçülülüğü aşan bir önlem olarak görünmektedir. Ayrıca, çatışan değerleri dengelerken, mesleki faaliyetinden bütünüyle koparılan bir milletvekilinin, bu sıfatının sona ermesinden sonra mesleğine dönmesinin güçlükleri de (dolayısıyla gelecekte, statünün sona ermesinden sonra dahi yoksun kalınması olası değerler) göz ardı edilmemelidir.

Yasama bağdaşmazlığı kurumuna ilişkin kuramsal dayanakları ve sorun alanlarını genel hatlarıyla böylece belirledikten sonra çalışmamızın odak noktasını oluşturan milletvekilliği-avukatlık bağdaşmazlığı sorunun Türk mevzuatı içindeki belirlenimlerinin incelemesine, bu bağlamdaki çelişkili tarihsel süreçlerin öyküsüne geçebiliriz.

II. TARİHSEL İNCELEME: TÜRKİYE'DE AVUKATLIK VE MİLLETVEKİLLİĞİ BAĞDAŞMAZLIĞI SORUNU

A) OSMANLI DÖNEMİ

Avukatlığın parlamento üyeliği ile bağdaşıp bağdaşmadığı sorunu, dünya parlamento tarihi içinde yer etmiş, birçok ülkede yoğun tartışmalara neden olmuş köklü bir sorundur. Türk parlamento tarihi içinde de sorunun gündeme gelişi, bu tarihin erken evrelerine, Osmanlı Devleti dönemine rastlar.

1876 tarihli Kanunu Esasi'nin 62. ve 67. maddelerinde parlamentonun (Meclisi Umumi) iki kanadını oluşturan Ayan Meclisi ve Mebusan Meclisi üyelikleri ile bağdaşmayan işler düzenlenmişti. 62. maddeye göre, kendi istemleri üzerine Devletçe üyelik dışında bir işle görevlendirilenlerin Ayan Meclisi üyeliği düşüyordu. 67. maddede ise, Mebusan Meclisi üyeliği ile bağdaşmayan işler düzenlenmişti. Buna göre, bakanlık görevi dışında bir hükümet görevi, üyelikle bağdaşmıyordu:

korunması amacı, meslek özgürlüğünü daha az sınırlayacak bir hükümlerle de aynı derecede sağlanabilir. Örneğin gezici tacirce sipariş toplamanın yalnız reçeteye tâbi ilaçlarda yasaklanması ile halk sağlığını tehdit eden tehlikeleri önlemek mümkündür.” Sağlam, *Temel Hakların Sınırlanması*, 115-7.

Benzer bir bakış açısının, yasama bağdaşmazlıkları ile çalışma, sözleşme ve özel teşebbüs kurma özgürlüğü arasındaki ilişkiye de yansıtılabilmesi mümkündür.

Heyeti Mebusan âzalığ ile hükûmet memuriyeti bir zat uhdesinde içtima edemez. Fakat vükelâdan intihap olunanların âzalığı mücazdır. Vesair memurinden biri mebusluğa intihap olunur ise kabul edip etmemek yedi ihtiyarındadır. Fakat kabul ettiği halde memuriyetinden infisal eder.^[21]

Böylelikle, Kanunu Esasi’nin konuya ilişkin yaklaşımı, temelde yasama ve yürütme görevlerinin birbirinden ayrılması, yasama organı üyelerinin yürütme organı karşısında bağımsızlığını koruma kaygısı ekseninde belirleniyordu. Siyasal sistemin parlamenter sistem olarak yapılandırılmış olmasının doğal yansıması olarak bakanlık görevi ile Meclis üyeliğinin bağdaşımı esas alınmıştı. Bağdaşmayan işler kümesi oldukça sınırlı tutulmuş ve yukarıda ele aldığımız etik boyut ile milletvekili zamanının düzenlenmesi boyutu gözetilmemişti. Buna bağlı olarak mesleki faaliyetler alanı, bağdaşmayan işler bağlamında anayasal düzenleme konusu yapılmamıştı. İleride 1961 ve 1982 Anayasalarında göreceğimiz, anayasal düzeydeki belirleme dışında diğer bağdaşmayan işlerin yasayla belirlenebileceğine yönelik, yasa koyucuya yetki tanıyan hüküm türüne bu anayasada yer verilmemişti. Dolayısıyla Meclis üyelikleri ile bağdaşmayan işler, bu Anayasa döneminde oldukça sınırlı düzeyde tutulmuştu.

Osmanlı parlamentosu döneminde, avukatlık-milletvekilliği bağdaşımı konusunun resmî düzeyde bir sorun alanı olarak gündeme gelişine ilişkin saptayabildiğimiz ilk örnek, 1909 tarihli Anayasa değişikliği görüşmeleridir. Meclisi Mebusandaki görüşmeler sırasında, *bakanlık müsteşarlığının* Mebusan Meclisi üyeliği ile bağdaşıp bağdaşmadığı sorunu tartışılırken Bursa Mebusu Ömer Fevzi Efendi, “Mebus olan bir zatın mebus olduğu müddetçe, dava vekâletiyle işstigali caiz midir, değil midir?”^[22] sorusuyla tartışmaya yeni bir boyut getiren bir çıkışta bulunmuş, ancak bu boyut müzakereye konu olmamıştır. Yine Osmanlı döneminde, sorunun İttihat ve Terakki Cemiyeti kurultaylarında gündeme geldiği bilinmektedir.^[23]

[21] Şeref Gözübüyük ve Suna Kili, *Türk Anayasa Metinleri (1839-1980)*, 2. Baskı (Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1982), 35-6 [metin aktarılırken yazım ve noktalama ile ilgili küçük düzeltmeler yapılmıştır].

[22] *Meclisi Mebusan Zabıt Ceridesi (MMZC)*, D. (Dönem) 1, C. (Cilt) 4, İ.S. (İçtima Senesi/Yasama Yılı) 1, İ. (İnikad/Birleşim) 95, 4.6.1325, 448.

[23] Refik İnce, “Meb’uslukla Avukatlık Birleşmeli mi?,” *İzmir Barosu Dergisi* 2, no. 2-6 (Birinciteşrin, 1936): 124.

Bununla birlikte, bu dönemde Meclis üyeliği ile avukatlığın bağdaşmazlığı yönünde hüküm içeren bir mevzuat düzenlemesi yapılmamıştır.

B) BİRİNCİ MECLİS DÖNEMİ

Sorunun yeniden Meclis gündemine gelişi, bu kez Türkiye Büyük Millet Meclisinde, henüz bağımsızlık savaşımının sürdüğü olağanüstü koşullar altında, Meclisin açılışından hemen birkaç ay sonra gerçekleşmiştir. Karahisarı Sahip Mebusu Mehmet Şükrü Bey'in, *Kastamonu Mebusu Abdülkadir Kemali Bey'in Siirt mutasarrıflığına tayin edilmesi ve Adliye Müsteşarlığı esnasındaki yolsuzluklarından dolayı hakkında tahkikat ve takibatta bulunulmaması sebebine dair Adliye ve Dâhiliye vekâletlerinden istizahı* (sorusu) üzerine Meclis Genel Kurulunda yürütülen tartışmalarda, avukatlığın üyelikle bağdaşmadığı yönündeki tezler, somut olay üzerinden anlatımlar eşliğinde hararetle bir biçimde savunulmuştur. Soru önergesinin sahibi Mehmet Şükrü Bey, aşağıda görüşlerini ele alacağımız Refik Şevket Bey'i de itham ettiği konuşması sırasında, bağdaşmazlık sorununun etik bağlamının ötesinde, dönemin Meclisinin güçler birliği ilkesi üzerinde yükselen özel yapısının yarattığı sakıncalara da işaret etmiştir:

(Abdülkadir Kemali Bey'den bahisle) (...) 30 Mayıs tarihinde Kâtibi adillikten musaddak, 48,998 numarada mukayyet vekâletname ile Dr. Nizammettin Beyin davasını kabul etmiştir. Müsteşar olan, intihabı hükkâmında reis bulunan ve hükkâmı azil ve nasbda salâhiyettar olan, Mecliste kuvvei icraiye ve teşriye kuvvetini nefsinde cemedan bir zatın dava vekâleti yapması muvafık mıdır, doğru mudur efendiler? (Değil sadaları). Bu nüfuzu memuriyetini suiistimal olmaz mı efendiler?

(...)

Efendim yalnız Abdülkadir Kemali Bey değil efendim icrai vekâlet eden. Artık söyleyemeyeceğim. (Söyle söyle sesleri) yine beni insafsızlıkla itham eden Refik Şevket Beyefendi biraderimiz, gerek vazifei resmiyeden evvel ve gerek daha evvelden bir vekâlet kabul etmiştir. Vekâlet için bizlere de müracaat eden oldu ve işhat ederim bir arkadaşım da vardı. Biz kabul etmedik. Düşündük ve dedik ki; bizim Meclisimizin vazifesi yalnız teşriî değildir. İcrai, teşriî bir Meclistir.

İcrai ve teşriî bütün kuvvetleri nefsine cem’eden bir Meclistir. Binaenaleyh, tesiri nüfuz meselesi muvzuubahstır.^[24]

Bu görüşler, o zaman bir önerge ya da kanun teklifine konu edilmemiş, soruna işaret edilmekle yetinilmiştir. Bu görüşmelerden birkaç ay sonra, Mart 1921’de, konu, yine Karahisarı Sahip Mebusu Mehmet Şükrü Bey’in *Mebusların Dava Vekâleti ile İştigal Etmemelerine Dair Takriri* dolayısıyla gündeme gelmiştir.^[25] Mehmet Şükrü Bey’in önergesinin yanı sıra Yozgad Mebusu Süleyman Sırrı Bey’in *Büyük Millet Meclisi Azalarından Dâva Vekâleti Deruhde Edenlerin Müstaî Addolunmalarına Dair Kanun Teklifi*, Kütahya Mebusu Ragıp Bey’in *Büyük Millet Meclisi Âzalarının Dâva Vekâletiyle İştigal Edememelerine Dair Kanun Teklifi* ve Ankara’da yerleşik emekli bir binbaşı olan Memduh Bey’in mebuslukla dâva vekâletinin aynı kişide birleşmesinin mağduriyetine yol açtığı iddialarını içeren dilekçeleri de aynı sorun alanına işaret etmekteydi. Adliye Encümeni (Adalet Komisyonu), bu dosyaları birlikte ele almış ve istemlerin yasal mevzuata uygun olmadığı gerekçesiyle^[26] reddine karar vererek, konunun Kanunu Esasi

[24] *Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi (TBMMZC)*, D.1, C.3, İ.S.1, İ.42, 2.8.1336, 43-4.

[25] Bu önergenin verilmesinden yaklaşık bir ay önce Resmî Gazete’de yayımlanan 1921 Anayasası’nda milletvekilliği ile bağdaşmayan işlere ilişkin herhangi bir düzenlemeye yer verilmemişti (*Ceride-i Resmîye*, 7.2.1337-1). Ancak daha önce, 5 Eylül 1920’de kabul edilen (*TBMMZC*, D.1, C.3, İ.S.1, İ.59, 5.9.1336, 556-7) 18 sayılı Nisabı Müzakere Kanunu’nun 4. maddesinde bu konu düzenlenmişti. Buradaki düzenleme de, Kanunu Esasi’de olduğu gibi Meclis üyeliğinin sadece yürütme görevleri ile bağdaşmazlığına ilişkindi. Bununla birlikte bu kez, bağımsızlık savaşımının yol açtığı gereksinimlerin belirleyiciliği altında, yürütme görevleri ile bağdaşmazlığa ilişkin genel ilkenin istisnaları da belirleniyordu. Çalışmamızın odaklandığı avukatlık mesleğine ya da diğer mesleklere ilişkin bir bağdaşmazlık göndermesi ise söz konusu edilmemişti:

“Madde 4- *Büyük Millet Meclisi azalığıyla memuriyet bir zat uhdesinde içtima edemez. Ancak Heyet-i Vekile Azalığı ve Büyük Millet Meclisinin inzıam-ı reyî ile sefirlik, ordu ve kolordu kumandanlığı memuriyetlerinin Meclis azalığıyla cemi caizdir.*” (vba.) (*Ceride-i Resmîye*, 21.2.1337-3).

[26] Komisyon raporunda açık bir ifade bulunmamasına karşın, ret yönündeki kararın altında yatan etmen, olasılıkla bu düzenlemelerin kanun ya da Meclis kararı konusu yapılamayacağı yönündeki düşüncedir. Zira o dönemde hâlen yürürlükte bulunan Kanunu Esasi’de üyelikle bağdaşmayan işler, çok sınırlı bir çerçeve içinde belirlenmişti. Bu çerçevenin genişletilmesi ise, bir yoruma göre, anayasa değişikliği gerektirmekteydi.

Encümenine (Anayasa Komisyonu) havalesini önermiştir.^[27] Bu öneri, Genel Kurulun bilgisine sunulduktan sonra Kanunu Esasi Encümenine havale işlemi gerçekleştirilmiştir.

Adliye Encümeni raporunda dikkat çeken bir boyut, iki üyenin rapora düştükleri şerhlerdir. Güçler ayrılığı ilkesine işaret eden Niğde Mebusu Mustafa Hilmi Bey, “*Teşrii ve icrai sıfatı uhdesinde cemedan Meclis âzasının vekâlette devamına muhalifim.*” kaydını düşerek komisyon raporunu benimsemiş olduğunu açıkça belirtmiş, dolayısıyla bağdaşmazlığın saptanmasını öngören önerge ile kanun tekliflerine katıldığını ortaya koymuştur. Mustafa Hilmi Bey’in görüşünü gerekçelendirmek için başvurduğu güçler ayrılığı ilkesi, bu tartışmada günümüze değin uzanan temel bir görüş eksenini temsil etmektedir.^[28] Diğer kayıt sahibi ise, konu ile ilgili süreçlerde adı sürekli geçen Saruhan Mebusu Refik Şevket Bey’dir. Refik Şevket Bey, ara bir yol tutmuş ve rapora “*Meclis müstemirren münakit^[29] olduğu için Meclis âzasının icrayi vekâletlerinin bir şekli mâkulde temdidi reyindeyim.*” şeklinde bir şerh düşmüştü.^[30]

Kanunu Esasi Encümenine havale sonrasında sonuca bağlanmadan kalan girişimlerden sonra, konuyu bütünlüklü bir biçimde Meclis gündemine taşıyan bir diğer girişim, Karesi Mebusu Hasan Basri Bey’in 13 Şubat 1922 tarihli *Mebusların Dava Vekâletiyle İştigallerinin Caiz Olmadığına Dair İdari Bir Karar İttihaz Olunmasına Mütaallik Takriri* olmuştur. Hasan Basri Bey, avukatlığın milletvekilliği ile bağdaşmazlığını birkaç temel teze dayandırmaktaydı. Hasan Basri Bey, öncelikle Meclisin yasama, yürütme

Komisyon raporundaki “mevzuatı kanuniyeye mugayir” görme gerekçelendirmesinde bu bakışın etken olması yüksek olasılıktır.

[27] *TBMMZC*, D.1, C.9, İ.S.2, İ.12, 26.3.1337, 234.

[28] Bkz. Faruk Erem, *Parlamento Üyeliği ve Avukatlık*, (Ankara: Sevinç Matbaası, 1972), 3.

[29] Nisabı Müzakere Kanunu’nun 1. maddesi, ulusal amaç gerçekleşinceye değin Meclis için “müstemirren inikat” yani sürekli toplantı ilkesini benimsemişti. Bu çerçevede Meclis için bir tatil ya da araverme dönemi öngörülmemiş, Meclis çalışmalarının sürekliliği esas alınmıştı.

[30] *TBMMZC*, 26.3.1337, 234.

ve yargı işlevlerini birlikte yürütmesine işaret ediyor, milletvekillerinin avukatlık yapmasını yargı süreçlerinin işleyişi bakımından sakıncalı görüyordu:

Malûmuâlileridir ki; Büyük Millet Meclisi -her vakit tekrar ettiğimiz veçhile-icrai ve teşriî sıfatları haiz bir Meclistir. Buna üçüncü bir sıfat olmak üzere (adlî) vasfını da bihakkın izafe edebiliriz. Çünkü hiyaneti vataniye mesailiyle memurin muhakematını, istiklâl mahkemeleri vazaifini, tecrim, tecili mücazat ve af salâhiyetlerini de deruhde ve takabbül eden Meclisi Âli bu vafsa dahi tamamiyle mazhar olmuş ve hattâ mesaili adliye vazaifi sairesi meyanında en mühim bir mevkiî iştigal ihraz etmiştir. Böyle icrai, teşriî, adlî salâhiyetleri haiz olan Meclis Muhterem Âzasının dâva vekâletiyle iştigali nasıl tecviz olunabilir? Olunursa aynı şahsın hem hâkim; hem müddei; hem müddeaalayeh olmasından başka bir mâna ifade edemez.^[31]

Hasan Basri Bey’e göre, bağdaşmazlığın altında yatan bir diğer etmen, milletvekilliği statüsünün sağladığı kimi ayrıcalıkların yol açması olası sorunlardı. Bu bağlamda, bir avukatın milletvekili dokunulmazlığına sahip olmasının yol açacağı özel duruma işaret ediyor, bunun milletvekili olmayan avukatlar karşısında, yargılamayı etkileyecek dengesizliklere neden olacağını vurguluyordu:

İcrai ve adlî sıfatlarından sarfinazarla Meclisi Âlinin sıfatı yalnız teşriî mahiyette kalsa dahi, bu mahiyetin icabettirdiği birtakım netayiç vardır. Meclisin dâhil ve haricindeki masuniyet ve bu masuniyetin mebuslara bahşettiği serbestî hareket ve bu serbestî hareketin şubat ve mahakim üzerinde icra ettiği nüfuz ve tesir herkesçe muhakkak bir hakikat iken ben yalnız teşriî mahiyeti haiz olan zevatın bile bu salâhiyetten mahrum zevat ile aralarında mühim bir fark olduğuna kaaniim. Yani yalnız teşriî noktai nazardan bile mebuslar gayrimebuslardan istisnai birtakım salâhiyeti, birtakım hukukiyatı haizdir. Bu mahakim ve şubat üzerinde cidden haizi tesirdir.

(...)

(...) bir dâvanın başında kudreti teşriiye sahibi bir kimse bulunması, o dâvanın hakkında pek müessir bir âmildir ve bu da bizde haleti ruhiye meselesidir ve gayrikabili inkârdır.^[32]

[31] *TBMMZC*, D.1, C.17, İ.S.2, İ.161, 18.2.1338, 37.

[32] *TBMMZC*, 18.2.1338, 38.

Hasan Basri Bey ayrıca, bakanların Meclis içinden seçildiği ve sıkça değiştiği koşullar altında hukukçu milletvekillerinin her an Adalet Bakanı olma olasılığına dikkat çekerek bu olasılığın yargıçları olumsuz etkileyebileceğini ileri sürmekteydi:

(...) hukuk ile alâkadar olan her zatın bir gün olup Adliye Vekili olması bence hattâ tabiidir. Çünkü dairei intihabiye maksur ve mahduttur. (...)

Binaenaleyh bir gün olup da karşılına Adliye Vekili sıfatıyla çıkacağını ve kendilerine âmir olacağını bilen bir memurun veya bir hâkimin o arkadaşımız hakkında daha fazla hürmet göstermesi, onun nüfuzu altında kalması ruhi bir hal neticesidir ve bu da vâkidir.^[33]

Önerge görüşmelerinde, Refik Şevket Bey, bu kez Adliye Vekili (Adalet Bakanı) unvanı ile karşımıza çıkmaktadır. Onun sözleri, önergeyi destekleyici yönde değildi. Bununla birlikte, tutanaklardan sezildiği kadarıyla Meclisteki genel havanın önergeden yana oluşunun etkisiyle önergeye açıkça karşı da çıkmamış, izlenen yöntemi eleştirmek ve önergenin gerekçelendirilme biçimini çürütmeye çalışmakla yetinmiştir.

Refik Şevket Bey'in ilk itirazı yönetime ilişkindi. Buna göre, kanunun yasaklamadığı ya da sessiz kaldığı bir alanda bir hakkın kullanılması bir önergenin kabulü ya da bir Meclis kararıyla engellenemezdi.^[34] Bunun için bir kanun çıkarma yoluna gidilmeliydi. Üstelik milletvekilliği statüsü yasal düzeyde düzenlenmemişken, milletvekillerinin görev, yetki ve sorumluluklarını belirleyen bir kanun yokken, Meclisin yasama, yürütme ve yargı

[33] *TBMMZC*, 18.2.1338, 39.

[34] Önerge sahibi Hasan Basri Bey, bakanların avukatlık yapmasını engelleyecek herhangi bir düzenleme bulunmamasına karşın fiilen bu yasağın var olduğunu belirterek milletvekilleri için de benzer bir durumun söz konusu olması gerektiğini savunuyor, bu çerçevede bağdaşmazlığı saptamak için bir kanuna gereksinim olmadığını ileri sürüyordu: “(...) bu mesele kanun meselesi değildir. Bu mesele bir kararı idarî ile kabilihal bir meseledir. Bu mesele o kadar bedihidir ki; bugün İcra Vekilleri nasıl dâva vekâletiyle iştilal edemediği ve ademiiştigali hakkında bir kanun bulunmadığı halde, bunlar dâva vekâleti yapamıyorsa, Büyük Millet Meclisi âzası da böyle dâva vekâleti yapamaz. Çünkü bedihidir. (Bravo sesleri) Nasıl ki; İcra Vekilleri Heyetinin yahut her bir vekilin ayrı ayrı dâva vekâletinden menine ihtiyaç ve lüzum yoksa bir kararı idari kâfi ise, bizim vaziyetimiz de aynıdır.” Bkz. *TBMMZC*, 18.2.1338, 37, 39.

alanına ilişkin kimi yetkilere sahip olmasını, milletvekilliği ile avukatlığın bağdaşmadığına yönelik bir tezin dayanağı kılmak yersiz bir tutumdur.^[35] Henüz üyelik statüsüne ilişkin hukuksal zeminin oluşturulmadığı koşullarda kestirme bir yaklaşımla avukatlık mesleği için bağdaşmazlık ilan etmek, bu kapsama müteahhitlik, doktorluk, öğretmenlik gibi meslekleri de almayı gerektirecekti. Bakan’a göre bu bakış açısı, birçok meslek bakımından sürekli genişleyen nitelikte bir bağdaşmayan işler kümesinin doğuşuna yol açabilirdi.

Sonuçta önerge, Bakan’ın olumsuz yönde görüş bildirmesine karşın, gergin geçen görüşmeler sonunda kabul edilmiş, verilen bir başka önergenin de benimsenmesiyle, bağdaşmazlığı saptayan Meclis kararının Adliye Vekâletine bildirilmesi kararlaştırılmıştır.^[36] 18 Şubat 1922 tarihli ve 232 sayılı bu Meclis kararı, Kanunlar Dergisi’nde şu şekilde yer almıştır: “*Meclisi Millî âzasından dâva vekâletiyle iştiğal edenler varsa derhal menine karar verildi.*”^[37]

[35] Refik Şevket İnce, bu görüşmelerden yıllar sonra, 1936 yılında yayımladığı bir makalesinde bu önergeye egemen olan bakış açısını yine eleştirmiş, önergenin Meclisin işlevleri konusunda yetersiz bir kavrayışın ürünü olduğunu ileri sürmüştür:

“Bu takrirden ne hukuk felsefesi, ne meclisin dâhilî nizamnamesine riayet, ne de mevzuun bir kanun olduğu hususları asla nazarı dikkate alınmamış, ‘bir idari karar ittihazı’ gibi meclis bünyesine zıt bir teklif yapılmış, meclis âzası adeta hâkim kılınmış ve ondan sonra bazı medrese mantıklarına geçilmiş, meclisin o günün zaruretlerine binaen bazı vazifeler deruhte etmiş olması kendisine ‘adli’ kuvvet izafesine sebep telâkki edilmiştir. (...) Bugün meclisce o adli vazifelerden bazıları terkedildise aceba meclisin adli kuvvetten tecerrüt ettiğine mi zahip olacağız? Bunlar, bir teşri müessesesinin hukukî mahiyeti hakkında esaslı fikirlere sahip olmamanın ifadesi olmakla beraber, takrirden bahsi geçen ‘meclisin şerefi ve vaziyeti hazıraî hukukiye’si sözleri üzerinde tevakkuf edilmek lâzımdır. Meb’usların avukatlık yapmaları meclis için asla şerefsizlik olamaz. Çünkü, avukatlık mahkeme veya herhangi otorite huzurunda kanuna dayanarak adaletin tecellisine çalışmaktır. Avukatın şerefsizce hareketi şahsına münhasır kalır, tabiatile ne mesleke ve ne de o meb’us avukatın mensup olduğu meclise sirayet eder.” İnce, “Meb’uslukla,” 126.

[36] TBMMZC, 18.2.1338, 41.

[37] TBMM Kavanin Mecmuası, D.1, C.1, 3. Baskı (Ankara: TBMM Matbaası, 1943), 469.

C) 1924 ANAYASASI DÖNEMİ

1- Muhâmât Kanunu

TBMM üyeleri için getirilen avukatlık yapma yasağı uzun sürmemiş, yaklaşık iki yıl sonra bu kez yasal düzeyde yapılan bir düzenleme ile milletvekillerine avukatlık yapma yolu yeniden açılmıştır. “Başvekil İsmet” imzalı bir hükümet tasarısına dayanan ve Mecliste 3 Nisan 1924 günü kabul edilen 460 sayılı *Muhâmât Kanunu*’nun 4. maddesi şu hükmü içeriyordu:

Mecalis-i resmiye müntahip azalıklarıyla bilumum müessesat-ı hayriye ve maliye, ticariye, heyet-i idare ve mecalis-i ilmiye azalıklarından ve devair-i resmiye dava vekâleti ile dava vekâletinden ve darülfünun ve mekâtib-i âliye müderris ve muallimliği ile mekâtib-i saire hukuk ve iktisat ve içtimaiyat muallimliklerinden maada hiçbir hizmet ve sanat muhâmîlikle içtima edemez. Muhâmîler bizzat her nevi muamele-i ticariye icrasından dahi memnurdurlar.^[38]

Avukatlık mesleğini düzenleyen bu Kanun,^[39] doğal olarak, sorunu özelde TBMM üyeliği yönünden değil, avukatlık mesleği yönünden ele almış, avukatlık ile bağdaşmayan işleri belirlerken, “Mecalis-i resmiye müntahip azalıkları” ibaresiyle, seçimle belirlenen resmî temsil organları üyelikleri bağlamında TBMM üyeliğini de içine alan geniş bir istisna alanı oluşturmuştur. Kanun Tasarısı’nın Meclis görüşmelerinde, avukatlığın Meclis üyeliği ile bağdaşmadığına yönelik iki yıl önceki harareti sözlerin izine rastlanmaktadır. Sadece Burdur Milletvekili Hüseyin Baki Bey’in temsili görevler

[38] *Resmî Ceride*, 26.4.1340-69.

[39] 6.1.1926 tarihli ve 708 sayılı *Muhamat Kanununun Bazı Mevaddını Muaddil Kanun* ile Muhâmât Kanunu’nda yer alan “muhamat” ibareleri “avukatlık”, “muhami” ibareleri “avukat” şeklinde, ayrıca Kanun’un adı da “Avukatlık Kanunu” şeklinde değiştirilmiştir (*Resmî Ceride*, 16.1.1926-272).

için avukatlıkla bağdaşmazlık öngören bir önergesi^[40] işleme alınmış, ancak üzerinde konuşulmadan önerge Genel Kurulca reddedilmiştir.^[41]

Muhâmât Kanunu’nun kabulünden birkaç gün sonra 20 Nisan 1924 günü kabul edilen yeni Teşkilatı Esasiye Kanunu, konumuz bağlamında Muhâmât Kanunu’nun getirdiği düzeni değiştirecek nitelikte herhangi bir hüküm içermiyordu. Bu Anayasa’nın 23. maddesi, 1876 tarihli Kanunu Esasi’nin benimsediği çerçeveyi sürdürüyor, üyeliğin yürütme organınca verilecek görevlerle bağdaşmadığını hükme bağlamakla yetiniyordu.^{[42] [43]}

[40] Hüseyin Baki Bey, madde metninden “Mecalis-i resmîye müntahip azalıkları” ibaresinin çıkarılmasını öngören önergesini “*Mecalisi resmîye müntehap azalıkları hükümet memurini gibi ücretli değilse de ihata ettikleri vazaif pek vâsi olduğundan muhamilerin meclisi umumî, meclisi idare, belediye encümeni daim azalıklarında bulunmaları doğru olamayacağından*” ifadesi ile gerekçelendirmişti. *TBMMZC*, D.2, C.8, İ.S.2, İ.128, 3.4.1340, 287.

[41] *TBMMZC*, 3.4.1340, 287-8.

[42] Kuşkusuz, Kanunu Esasi döneminde olduğu gibi bu Anayasa döneminde de bakanlık görevinin TBMM üyeliği ile bağdaştığı kabul ediliyordu. 44. maddede başbakan ve bakanların TBMM üyeleri arasından belirleneceği açıkça hükme bağlanmıştı.

[43] 1924 Anayasası’nın 12. maddesinde “Ecnebi hizmet-i resmîyesinde bulunanlar (...) mebus intihap olunamazlar” hükmü yer almaktaydı. Bu noktada, yabancı devletlere ait resmî görevlerin TBMM üyeliği ile bağdaşmayan işler kapsamında sayılıp sayılmayacağı sorusu akla gelmektedir. Burada teknik düzeyde bir kavramsal ayrıma gitmekte yarar vardır. Üyelikle bağdaşmayan işler kavramı, *milletvekili seçilmiş olan* kişilerin üyelik süresi boyunca yapamayacağı işleri imlemektedir. 1924 Anayasası’nın 12. maddesindeki düzenleme ise, milletvekilliğine *seçilme yeterliliğine ilişkin bir ölçüt olarak henüz milletvekili seçilmemiş kişilere (milletvekili adaylarına)* yöneliktir. Buna bağlı olarak üyelikle bağdaşmayan işleri yürütmek nedeniyle üyeliğin düşmesi durumu ile seçilme yeterliliğine ilişkin ölçütlerden birini yitirmek arasında bir ayrım bulunmaktadır. Seçilme yeterliliğine ilişkin koşullar, üyelik sürecinde değil, üyeliğe seçilme sürecinde aranmaktadır. Seçilme yeterliliğini sağlayıp milletvekili seçilen bir TBMM üyesinin, seçilme yeterliliğinin koşullarından birini yitirmesi nedeniyle üyeliğinin de düşmesi gerektiği, bu nedenle önsel olarak ileri sürülemez. Bu durumlarda üyeliğin düşmesi, ancak bunun Anayasa’da açıkça hükme bağlanmış olması hâlinde olanaklıdır. Anayasa’da böyle bir hüküm yoksa seçilme yeterliliğine ilişkin koşulların yitirilmesi tek başına üyeliğin düşmesi için yeterli görülemez, zira bunlar milletvekilliği sürecine değil, milletvekili seçilme/adaylık sürecine ilişkindir. Bu konuda bkz. Kemal Gözler, “Vatandaşlık ve Milletvekilliği,” *Liberal Düşünce* 4, no. 16 (Yaz, 1999): 90-91; Günel Seyit ve Tuncay Gün, “Vatan Hizmeti Kapsamındaki

Burada yine, üyelikle bağdaşmayan *mesleklere* yönelik herhangi bir belirleme yapılmadığı gibi yasa koyucuya bu alanı düzenlemesi için bir yetki tanıma durumu da söz konusu değildi:

Madde 23- Mebusluk ile Hükûmet memûriyeti bir zat uhdesinde içtimâ edemez.

28. maddede, yürütme organınca verilen görevin kabulü (memuriyet kabulü) durumunda üyeliğin düşeceği ve 29. maddede, bu biçimde üyeliğin düşmesi hâlinde üyeliği düşen milletvekili yerine yeni bir milletvekilinin seçileceği düzenlenmişti.

2- Cumhuriyet Halk Fırkasının 1931 Kurultayı

1924 Anayasası döneminde avukatlığın milletvekilliği ile bağdaşmayan işler sınıfında tanımlanmasına yönelik girişim, henüz Muhâmât Kanunu'nun ilgili hükmünün yürürlükte olduğu dönemde, bu kez Mecliste değil Cumhuriyet Halk Fırkası (CHF) Kurultayı'nda gündeme gelmiştir. Yukarıda ele aldığımız Mart 1921'deki Meclis görüşmelerine konu olan kanun tekliflerinden birinin sahibi olan Yozgat Milletvekili Süleyman Sırrı (İçöz) Bey, 1931 Kurultayı'nda yine milletvekilliği ile avukatlık unvanlarının aynı kişide birleşmemesi yönünde bir önerge vermiştir.^[44] Burada söz konusu iki unvan arasındaki bağdaşmazlık, tek partili siyasal yaşam koşullarında parti üyeliği dolayısıyla kurulmak isteniyor, böylece kanun yerine parti tüzüğünü değiştirmek, TBMM yerine CHF Kurultayı'na başvurma yolu izleniyordu.

Süleyman Sırrı Bey'in önergesi, “*Fırka meb'usları Fırka hükûmetinin kendilerine tevdi edecekleri hususat müstesna olmak üzere meb'usluklarının*

Askerlik Ödevinin Milletvekilliği Statüsü ile İlişkisi,” *Yasama Bülteni*, no. 5 (Ankara: TBMM Basımevi, 2020): 189-92.

1924 Anayasası döneminde milletvekili seçilme yeterliliğine ilişkin düzenlemeler için bkz. 14 Aralık 1942 tarihli ve 4320 sayılı Mebus Seçimi Kanunu (m. 10-12) ile 5 Haziran 1946 tarihli ve 4918 sayılı Milletvekilleri Seçimi Kanunu (m. 10-13).

[44] Süleyman Sırrı Bey'in mesleki formasyonu mülki idare amirliğine dayanıyordu. *TBMM Albümü (1920-2010)*, Cilt: 1, 2. Baskı (Ankara: TBMM Yayınları, 2010), 173.

Bağdaşmayan işler tartışmasında belirleyici olan etmenlerden birinin meslekler arası yarışma olduğunu dikkate aldığımızda, bu tartışmada tarihsel olarak öne çıkmış olan kişilerin mesleki kökenlerinin gözetilmesinde yarar bulunmaktadır.

devamı müddetince dava vekilliği veya avukatlık yapamazlar.” hükmünün Fırka Nizamnamesi’ne (Parti Tüzüğü) eklenmesi istemini içeriyordu.^[45] Kurultay’da önerge üzerinde yapılan görüşmeler sırasında Nizamname ve Program Encümeni adına görüş bildiren Hakkı Tarık (Us) Bey, konunun komisyon aşamasında da uzun uzun tartışıldığını, parti üyesi milletvekillerinin milletvekilliği sıfatlarını kötüye kullanmamalarının esas olduğunu, ancak komisyonca benimsenen metnin bu kaygıları giderecek içerikte olduğunu, diğer meslek sahipleri milletvekillikleri süresince mesleki faaliyetlerini sürdürebilirken avukatların bundan ayırık tutulması yönündeki bir yaklaşımı benimsemediklerini açıkça belirtmiştir.^[46]

Önergeye karşı olan Vasfi Raşit (Seviğ) Bey de, düzenlemenin sadece parti üyesi milletvekilleri için geçerli olmasının, partiye üye olmayan diğer Meclis üyeleri karşısında parti üyesi milletvekilleri aleyhine bir dengesizlik yaratacağını vurgulamış, kişileri mesleklerinden yoksun kılmanın yasalarda dahi ancak çok ağır durumlara yönelik bir yaptırım olarak belirlenebilirken, Parti Tüzüğü içinde parti üyelerine yönelik bir yaptırım olarak ele alınmasının ağırlığına işaret etmiştir.^[47]

Vasfi Raşit Bey, avukatlığın milletvekilliği ile bağdaşması durumunu kategorik olarak ele almıyor, avukatlık hizmetinin niteliğine bağlı olarak özel bağdaşmazlık durumlarının ortaya çıkabileceğini kabul ediyordu. Kuşkusuz bu durumlar, parti disiplini ile uyuşmayan hâller olarak, Komisyonun benimsediği Tüzük maddesinin norm alanı içinde çözüme kavuşturulacaktı. Ancak bunlar dışındaki avukatlık hizmetlerinin milletvekili olan parti üyelerince verilmesinin herhangi bir sakıncası yoktu. Aksine bir tutum, kişileri gelir kaynaklarından yoksun kılmak anlamına gelecekti ve diğer meslekler karşısında avukatlık aleyhine bir statü oluşturmak yersiz bir anlayışın ürünüydü:

Avukatlıkta tehlikeli olan şey kanunî bir muamelede suiistimal etmek avukatlık mesleği ile kabili telif değildir. Avukatlık herhangi bir müessesesi maliyede ücretli avukat olmak veyahut Müskirat İdaresi gibi bir şirkette ücretli avukatlık vazifesini yapması demek oraya kendisini satmış mevkiinde kalacağı ve bu hal ise

[45] CHF Üçüncü Büyük Kongre Zabıtları (10-18 Mayıs 1931), (İstanbul: Devlet Matbaası, 1931), 266.

[46] CHF Üçüncü Büyük Kongre Zabıtları, 264.

[47] CHF Üçüncü Büyük Kongre Zabıtları, 264-5.

meb'usluk şerefile kabili telif olmayacağı için bu gibi hususatta kendi menafiini istismar etmeleri Fırka disiplini noktai nazarından doğru değildir.

Fakat mahkemeye çıkıp ta herhangi bir vatandaşın hürriyetini, hayatını müdafaa etmek şerefinden mahrum edilmesi zannederim hiçbir zaman doğru değildir. Bundan başka avukat ve meb'us olmayarak devletin mesuliyeti altında bulunan hâkim veya müddeiumumiye nasıl tesir icra edebilir? Bunun imkân ve ihtimali yoktur. Encümenin noktai nazarının Meclisin kabul etmesi gazetecilerin gazete çıkarması, doktorların hastalarını tedavi etmesi çiftçilerin çiftliğini işlettiği bir zamanda bir avukatın yazıhanesini kapatmak o arkadaşların tekrar meb'us olmaları takdirde devletin kapısına bırakmak ve süründürmek olur. Bu cihette encümenin noktai nazarını kabul etmenizi istirham ederim.^[48]

Vasfi Raşit Bey'in ve Komisyon sözcüsü Hakkı Tarık Bey'in göndermede bulunduğu komisyon önerisi, görüşmeler sonunda kabul edilmiş, Süleyman Sırrı Bey'in önergesi ise benimsenmemiştir. Süleyman Sırrı Bey, önergesini savunurken bu konuya ilişkin temel tezlerden biri olan "kişinin geçim sorunu söz konusu olacaksa milletvekili olmak zorunda olmadığı, avukatlık faaliyetlerini milletvekili olmadan istediği gibi sürdürebileceği" görüşünü dillendirmiş, avukatlar arası ya da avukatlar ile Adalet Bakanı arasındaki çekişmelerin TBMM'ye yansımaları tehlikesine işaret etmiştir. Süleyman Sırrı Bey'in savunmasının bir diğer boyutu, yukarıda ele aldığımız Birinci Meclisin aldığı karara atıfla belirleniyordu. Süleyman Sırrı Bey önergesinin amacını bu kararın yeniden yaşama geçirilmesi olarak açıklarken, Birinci Meclisin manevi gücünden destek almayı gözetiyordu.^[49]

Kurultay'da kabul edilen metin, CHF Nizamnamesi'nde 108. madde olarak yer almıştır. Bu madde hükmü, milletvekilliği ile bağdaşmayan mesleklere ya da faaliyetlere yönelik özel bir belirleme yapmamış, kamusal-özel çıkarlar ikileminde CHF üyesi milletvekillerinin konumlarını özel çıkarları için kullanmalarını yasaklayan ve bu yasağın Partinin Genel Başkanlığınca izlenmesini öngören genel etik-kurumsal ilkeyi ortaya koymakla yetinmiştir:

Mebusların hususî hayatlarında, ticaret ve ziraat ve sanayi ve sairedeki faaliyetleri Devletin resmî kanunlarına tâbidir. Fakat Cümhuriyet Halk Fırkasına mensup

[48] CHF Üçüncü Büyük Kongre Zabıtları, 265.

[49] CHF Üçüncü Büyük Kongre Zabıtları, 265.

mebusların mebusluk sıfatını hususî menfaatleri için istismar edememelerine Fırka Umumî reisliği de hususî bir itina gösterir.^[50]

3- 1930’lar: Hukuk Yazınındaki Tartışmalar

1930’lu yıllar, avukatlık-milletvekilliği ilişkisinin verimli tartışmalara konu edildiği yıllardır. 1934 yılında Temyiz Mahkemesi (Yargıtay) başkanlarından Fahreddin Âsafoğlu’nun yazdığı *Adaletin Dilekleri* adlı kitapçık, konunun ele alındığı ilk yapıtlardan biridir. Âsafoğlu’na göre, halkın yargıya ilişkin duyarlılığı, bu alandaki meslek sahiplerinin kişisel fedakârlıklarda bulunmasını gerektiriyordu. Milletvekili olan avukatlar da bu gereklilikten başışık değildi. Âsafoğlu, Fransa’da, milletvekilliği süresince “siyasal nüfuzunu müşterilerinin şahsi menfaatleri uğrunda kullanmış olmamak için” avukatlık yapmadığını belirten bir milletvekilini örnek gösteriyor, Türkiye’de de benzer bir tutumun egemen olması gerektiğini, siyasi kişiliklerin meslek haklarını kullanmalarının sakınca doğurduğunu belirtiyordu.^[51]

Aynı yıl içinde, bir adli ihtisas mahkemesi yargıçısı olan Âbidin Kara tarafından yayımlanan ve Âsafoğlu’nun kitapçığına reddiye olarak yazılan *Adaletin Sesleri* adlı bir başka kitapçıkta, ikircikli bir yaklaşımla, bir yandan milletvekillerinin avukatlık yapmasının yargılama süreçlerini etkilemeyeceği savunuluyor, öte yandan milletvekillerinin avukatlık faaliyetlerine bağlı özel çıkarlar karşısında milletvekilliği sıfatının etkisi altında genel çıkarı göze-tecekleri, bir başka deyişle mesleki faaliyetlerden uzak duracakları umudu dile getiriliyordu:

Fikrimce ve umumiyetle de böyle düşünüleceği üzere vazifesini bilen bir meb’us avukat, mahkemeye nüfuz icrasına kalkışmıyacağı gibi vazifesini bilen bir hâkim de meb’usluk nüfuz ve sıfatının tesiri altında kalmaz.

Sözümüze şunu da ekleyebiliriz ki, muhterem millet vekilleri bu hususta başka devlet vaziyetlerini örnek tutmayarak ve memleket ve milletimizin halini ve daha çok şeylere ihtiyacını göz önünde tutarak meb’us buldukları müddetçe bütün çalışmalarını yüksek vatanperverlik borcu olarak yalnız milletin işlerine

[50] *CHF Nizamnamesi ve Programı*, (Ankara: TBMM Matbaası, 1931), 21-2.

[51] Bu yapıta erişemedik, ancak Refik İnce’nin makalesi konumuzla ilgili bölümleri kitapçıktan aynen aktardığı için bu aktarımlardan yararlandık. Bkz. İnce, “Meb’uslukla,” 129-30.

hasrederler, ümit edilir ki, kendilerinin daha çok faydalar elde edilecek fikir ve maddî hizmetleri görülür.^[52]

Bu iki kitapçıktaki tezlere yanıt, Refik İnce'nin Ekim 1936 tarihli İzmir Barosu Dergisi'nde yayımlanan uzun makalesi ile gelmiştir. Görüşlerini TBMM tutanaklarında da gördüğümüz İnce, bu makalede konuya ilişkin bakışını sistemli olarak ortaya koymuştur. İnce, Âsafoğlu'nun bağdaşmazlık yönündeki görüşünü benimsemiyor, Kara'nın tezlerini ise çelişkili buluyordu. İnce, yargının bağımsızlığı ilkesini öne sürerek, milletvekilliği sıfatından kaynaklanan siyasal nüfuzun yargılama süreci içinde etkili olduğu görüşünü yadsıyor, böyle bir izlenim varsa bunun olgularla desteklenmesini istiyordu. İnce'ye göre, milletvekillerinin avukatlık yapmamaları, halkın duyarlılığına uygun bir "fedakârlık" olarak görülemezdi. Yine, avukatlık yapan milletvekillerinin, milletvekili olarak "fikir ve kanaatlerini millete kiralamış"ken, avukat olarak bir yandan da "belli şahıslara kiralama"larından söz edilemezdi. Çünkü avukatlık da milletvekilliği gibi bir kamu hizmeti idi:

(...) evvela; meb'usluk tam bir fikir ve kanaat kiralama değildir, saniyen; hâkim huzurunda bir hak müdafaası, müdafî için bazan en büyük millî ve vatanî vazife kadar mübarek sayılır. Bir de her müdafaanın behemahal kira bedeli mukabilinde olduğuna dair elde bürhanları yoktur. Avukatların ne kadar mühim sayılan davaları ne kadar büyük bir ferağat, hatta fedakârlıkla kabul ettiklerine inanmak lâzımdır. (...) Avukatlar da tıpkı doktorlar gibi çok içtimaî marazlar karşısında merhamet duygusu altında parasız iş yapmayı borç bilirler.^[53]

İnce, milletvekilliği ile avukatlığın kategorik olarak bağdaşmazlığını öngören tezleri reddederken, milletvekillerinin tümüyle serbest biçimde avukatlık yapabilmesi yönündeki görüşü de benimsemiyordu. Buna göre, Meclis üyesi avukatın yapamayacağı işler, kamu yararı ölçütü gözetilerek belirlenmeli, mesleki faaliyet ile kamu işlerinin birbirine karıştırılmamasına (örneğin avukatlık faaliyeti içinde milletvekilliği unvanı kullanılmamalıydı) dikkat edilmeliydi. Bu bağlamda İnce, kamu kurumları aleyhine avukatlığın sakıncalar doğurabileceğini düşünüyor, ancak bu durumda dahi kararın avukatın vicdanına ve siyasal denetime bırakılmasını savunuyordu. Öte yandan İnce'ye göre, konu sadece avukatlık mesleği özelinde değerlendirilmemeli,

[52] Aktaran: İnce, "Meb'uslukla," 131.

[53] İnce, "Meb'uslukla," 130.

milletvekilliği ile bağdaşmayan işler, ilgili tüm mesleki alanları bir bütün olarak ele alınacak biçimde *kanunla* belirlenmeliydi.^[54]

Tartışmayı, dönemin önde gelen avukatlarından Milaslı Gad Franko,^[55] 1937 yılında yayımladığı bir makaleyle sürdürmüştür. Gad Franko, İnce’nin sorunu çözümleme tarzı ve bu çerçevede geliştirdiği tezler ile makalesinin sonunda ulaştığı sonucu uyumsuz buluyordu. Buna göre İnce, avukatlık ile milletvekilliğinin bağdaşmazlığını öngören tezleri güçlü bir biçimde çürütüyor, ancak sonuçta bağdaşmazlık alanlarının bir kanunla belirlenmesini önererek çelişkiye düşüyordu. Gad Franko’ya göre, Türkiye’de o dönem itibarıyla milletvekili avukatlara yöneltilen eleştirileri destekleyecek kanıtlar yoktu. Dolayısıyla konunun yabancı ülke deneyimlerinden çıkarsanan görüşler temelinde tartışılması yersizdi. Sorun, Türkiye’deki somut durum ve olgular üzerinden tartışılmalıydı.^[56]

Franko, milletvekili avukatlara atfedilen siyasal gücün, bağlayıcı kanun hükümleri karşısında, yargıçların karar alma süreçlerini etkilemesinin düşünülmemeyeceği kanısındaydı. İnce’nin işaret ettiği milletvekillerinin kamu kurumları aleyhine davalarda avukatlık yapması sorunu da, böyle bir örnek somut olarak hiç gündeme gelmediği için kanun konusu yapılacak bir sorun alanı oluşturmuyordu. Franko, milletvekilleri için toptancı bağdaşmazlık alanı belirlemelerinin kişilerin mesleki kazanımlarının yitiminin yanı sıra Meclis üyeliğinin geleceği için olumsuz sonuçlar doğurması tehlikesinden de söz ediyordu:

Bir zata, mebus olduğu için mesleğini icradan men etmek kadar mantıksızlık olamaz; düşünmeliyiz ki bazı ahvalde mebusluğu kabul eden avukat -kendisine bahşedilen yüksek şerefe hürmeten- büyük maddî fedakârlıklar yapıyor. Eğer böyle kıymetli ilim ve faaliyeti müsellemler bu zat mebus olduğu gibi yazihanesini dağıtmağa mecbur tutulacaksa bu şerefli vazifeyi kabul etmemeğe muztar

[54] İnce, “Meb’uslukla,” 147-8.

[55] Milaslı Gad Franko hakkında bilgi için bkz. Rifat N. Bali, *Unutulmuş Bir Fikir Adamı ve Hukuk Âlimi: Milaslı Gad Franko*, (İstanbul: Libra Kitapçılık, 2013).

[56] Gad Franko (Milaslı), “Saylav Avukatlar,” *Hukukî Bilgiler Mecmuası* 8, no. 10-94 (Ağustos, 1937): 3-4.

birakılır; o halde meclise ancak mebus tahsisatını mayeşet medarı olarak telakki edenlerin girmesine yol açılmış olur.^[57]

Gad Franko, milletvekilliği ile bağdaşmayan işler tartışmasında, benzer nitelikte, kazanç getiren birçok meslek bulunmasına karşın özellikle avukatlığın hedef alınmasını yadırgıyordu. Ona göre çözüm yolu, sorunu bir yasa konusu yapmaktan değil, sorunun temelde etik bir bağlama oturduğunu kabul etmekten geçiyordu. Bizce de yerinde olan bu düşünce, siyasal gücün kötüye kullanımı ile yasal düzeyde baş etmenin olanaksızlığı yargısına dayanıyordu. Gad Franko, bu çerçevede CHF'nin yukarıda sözünü ettiğimiz 1931 Kurultayı'nda benimsenen yöntemi yeterli bulmaktaydı:

(...) mebusluk sıfatından ve vazifesinden doğan nüfuzun istimali veya sui istimali için ne cübbeyi koyup mahkeme huzuruna gelmek ne avukat olmak icap eder. Bir mebus -sözünün müessir olacağına kani ise- hâkimi ziyaret ederek ricada bulunması kâfidir. Buna hangi kanun mâni olur?

Bazı haller ve icaplar vardır ki kanunla değil ahlak seviyesile mahfuz ve müem-mendir; Parti bunu anlamış ve nizamnamesinin 108 inci maddesinde mebusların mebusluk sıfatını hususî menfaatleri için istismar edememelerine fırka umumî reisliğinin hususî bir itina göstereceğini kayıt ettirmiştir. Bu kâfi ve vafidir.^[58]

Görüldüğü gibi, 1930 yıllar, avukatlık-milletvekilliği bağdaşmazlığı tartışması açısından oldukça canlı bir dönemi temsil etmekteydi. Bu dönemde, tartışma TBMM Genel Kurulunun dışına taşmış ve önde gelen hukuk insanları sorunu çok boyutlu olarak ele almışlardır.

4- 3499 sayılı Avukatlık Kanunu

460 sayılı Muhâmât (Avukatlık) Kanunu'nun milletvekilleri için sağladığı avukatlık yapabilme olanağı, bu Kanun'u izleyen meslek kanununda da korunmuştur. 460 sayılı Kanunu yürürlükten kaldırarak onun yerini alan 27 Haziran 1938 tarihli ve 3499 sayılı *Avukatlık Kanunu*'nun^[59] 3. maddesinde avukatlıkla bağdaşmayan işlere ilişkin genel çerçeve şu şekilde çizilmiştir:

[57] Franko, "Saylav," 4.

[58] Franko, "Saylav," 4-5.

[59] *Resmî Gazete*, 14.7.1938-3959.

Maaş, ücret veya aidat mukabilinde görülen hiç bir hizmet ve vazife, iş ajanlığı, tüccarlık veya meslekin vakar ve haysiyetile telifi mümkün olmayan her türlü meşgale avukatlıkla içtima edemez.

Adliye Encümeni mazbatasından (Adalet Komisyonu raporu) anlaşıldığına göre, buradaki kısıtlamada esas alınan ölçüt, etik kaygılardan çok “daimi meşgale” (sürekli uğraş/tam zamanlı çalışma) gerektiren işlerin belirlenmesi olmuş, bu türden işlerin avukatlık mesleğinin amaçları/gerekleri ya da avukatlık mesleğinin gerektirdiği uğraşlar ile bağdaştırılamayacağı düşünülmüştür.^[60]

Kanun’un 4. maddesinde, 3. maddede ortaya konulan bağdaşmazlık alanının istisnaları belirleniyordu. Maddenin (A) bendinde il ve belediye meclisi üyeleri ile birlikte *milletvekilleri* de 3. madde hükmünden ayırık tutulanlar arasında sayılıyordu. Daha açık bir deyişle, milletvekillerinin avukatlık yapması, önceki Kanun döneminde olduğu gibi yine olanaklı olacaktı. Ancak bu kez, milletvekilleri için, sunacakları avukatlık hizmetinin niteliğine bağlı bir sınırlama öngörülmüştü. Bu durum, maddenin ikinci fıkrasında şöyle hükme bağlanmıştı:

(...) mebuslar Hazinesinin, belediye ve hususî idarelerin, vilâyet ve belediyelerin idare ve murakabesi altında bulunan daire ve müesseselerin ve sermayesinin yarıdan fazlası Devlete aid şirket ve müesseselerin, (...) aleyhindeki dava ve işleri kabul ve takibden memnudurlar.

Maddenin üçüncü fıkrasında, bu yasağın, milletvekili avukatların ortağı olan avukatlar için de geçerli olduğu düzenlenmişti.^{[61]_[62]}

[60] *Avukatlık Kânunu Lâyihası ve Adliye Encümeni Mazbatası (1/962)*, Sıra Sayısı: 297, (TBMMZC, D.5, C.26, İ.S.3, İ.81, 27.6.1938’e eklidir), 14.

[61] Ortaklara ilişkin bu düzenleme, Kanun’a dayanak oluşturan Hükümet Tasarısı’nın ilk biçiminde yer almıyordu. Bu hükmün komisyon aşamasında metne eklendiği anlaşılmaktadır.

[62] 3499 sayılı Avukatlık Kanunu’nun 4. maddesi 17 Haziran 1957 tarihli ve 7016 sayılı Kanun (bkz. *Resmî Gazete*, 24.6.1957-9641) ile 27 Mayıs 1959 tarihli ve 7301 sayılı Kanun’la (bkz. *Resmî Gazete*, 4.6.1959-10222) değiştirilmiştir. Bu değişikliklerde TBMM üyelerini ilgilendiren bir boyut bulunmadığından burada ayrıca inceleme gereksinimi duymadık. Ancak 7016 sayılı Kanun’a ilişkin görüşmeler sırasında bir milletvekilinin (Kars Milletvekili Sırrı Atalay), elliden fazla milletvekilinin imzasını

Komisyon raporundan, 4. maddedeki avukatlıkla bağdaşan ayrıksı işler belirlemesinin temelinde, yine yukarıda belirttiğimiz ölçüt ile ilintili bir bakış açısının yattığı anlaşılmaktadır. Komisyon raporunda, bu ayrık tutulan işlerin, “avukatlığın esaslı meşgalesine müessir olmaması” değerlendirmesine bağlı olarak belirlendiği açıklanmaktadır. Bir başka deyişle, milletvekilliğinin avukatlık mesleğinin gerektirdiği uğraşlara etkisinin olmadığı, iki görevin bir arada yürütülebileceği düşünülmekteydi.^[63]

Avukat milletvekilleri yönünden kamu kurumları ve kamu idareleri aleyhindeki dava ve işleri kabul ve takip konusundaki sınırlamanın nedeni ise, ne Tasarı gerekçesinde, ne komisyon raporunda ne de Genel Kurul aşamasında^[64] açıklanmamıştı. Burada olasılıkla, yasama organı üyesi bir kişinin bu statüsü ile Devletin taraf olduğu bir davada Devlet “aleyhine” avukatlık hizmeti arasında bağdaşmazlık görülüyor, bir milletvekilinin Devlete karşı bir dava yürütmesinin kamu otoritesi yönünden bir zaaf görüntüsüne yol açacağı düşünülüyordu. Oysaki avukatlık mesleğinin, hizmet sunulan tarafların kimliği ya da durumlarından bağımsız olarak kendi başına bir kamu hizmeti olduğu^[65], üstelik avukat ile müvekkil ya da avukat ile savunduğu dava arasında bir özdeşlik, ortaklık ya da benimseme ilişkisi varsayılama-

taşıyan bir kanun teklifi verildiği ve Teklif’in milletvekillerinin avukatlık yapmalarını yasaklamayı amaçladığı yönündeki sözlerine işaret etmek gerekir (*TBMMZC*, D.10, C.20, İ.S.3, İ.81, 14.6.1957, 235). Görüldüğü gibi, milletvekillerinin avukatlık yapmasını engellemeye yönelik girişimler, parlamento tarihimiz içinde farklı tarihsel uğraklarda birden çok kez gündeme gelmiştir.

[63] *Avukatlık Kânunu Lâyihası ve Adliye Encümeni Mazbatası*, Sıra Sayısı: 297, 14-5.

[64] *TBMMZC*, D.5, C.26, İ.S.3, İ.81, 27.6.1938, 340-1.

[65] Kanun’un 22. maddesi hükmü karşısında, avukatlığın kamu hizmeti niteliği taşıdığı konusunda bir tereddüt bulunmuyordu:

“*MADDE 22- Avukatlık, amme hizmeti mahiyetinde bir meslektir.*

Gayesi avukatların hukukî bilgi ve tecrübelerini adalet hizmetine tahsis, tarafların hukukî münasebetlerinden veya karşılıklı menfaatlerinden doğan ihtilâfların hakka uygun olarak halline tavassut ve umumiyetle mahkemelerle diğer resmî mercilere kanununun tam olarak tatbiki hususunda yardım etmektir.”

Kanun’a dayanak oluşturan Kanun Tasarısı’nın gerekçesinde de avukatlığın bir “amme hizmeti” olarak görüldüğü açıkça belirtilmişti. Bkz. *Avukatlık Kânunu Lâyihası ve Adliye Encümeni Mazbatası*, Sıra Sayısı: 297, 4.

çağı veri alındığında, bizce bu kısıtlama hukuk mantığı ve Kanun’un özü ile uyumsuzdu. Bu türden bir bakış açısı, önsel olarak Devlet çıkarının üstünlüğünü ve geniş anlamda bir kamu görevlisi olarak milletvekilinin hukukun kendisi yerine bu “üstün çıkar”a bağlılığını varsayıyordu. Zira Kanun hükmüne göre, milletvekillerinin kamu kurumları için avukatlık yapmalarının önünde bir engel bulunmuyordu,^[66] kısıtlama yalnızca bu kurumlar “aleyhindeki” savunmanlık hizmetleri bakımından geçerliydi.

3499 sayılı Avukatlık Kanunu, 1961 Anayasası’nın kabulünden sonra da, 1969 yılı Temmuz ayına kadar yürürlükte kalmıştır. 1961 Anayasası’nın TBMM üyeliği ile bağdaşmayan işlere yönelik hükümleri, konumuz bağlamında 3499 sayılı Kanun ile kurulan düzeni geçersiz kılacak nitelikte bir sonuç doğurmamıştır.

D) KURUCU MECLİS VE 1961 ANAYASASI DÖNEMİ

1- Temsilciler Meclisi

Parlamento üyeliği ile bağdaşmayan işler sorunu, 1961 Anayasası’nı hazırlayan Kurucu Meclisin Milli Birlik Komitesi ile birlikte iki ana bileşeninden birini oluşturan Temsilciler Meclisinin oluşumunda da gündeme gelmiştir. Bu Meclisin kuruluşunu düzenleyen 13 Aralık 1960 tarihli ve 157 sayılı *Kurucu Meclis Teşkilî Hakkında Kanun*’un^[67] “Üyelikle bağdaşabilen işler” başlıklı 9. maddesine göre, Temsilciler Meclisinin üyeleri, bu Meclisteki görevlerini aksatmamak şartıyla serbest mahiyetteki mesleki faaliyetlerine

[66] Kuşkusuz 5 Temmuz 1934 tarihli ve 2573 sayılı *Devlet Davalarını Takibe Memur Avukatlar Hakkında Kanun* hükümleri saklıdır. Zira bu Kanun’un 1. maddesine göre, genel bütçeye dâhil dairelere ait davaların izlenmesi, savunusu, icra takibi, bütün kanun yollarına başvurulması ve sunulan evrak üzerine hukuksal görüş verilmesi görev ve yetkileri Maliye Bakanlığına bağlı hazine avukatlarına aitti (bkz. *Resmî Gazete*, 15.7.1934-2752). 1938 yılında kabul edilen 3499 sayılı Avukatlık Kanunu, söz konusu Kanun hükmünü yürürlükten kaldırmamıştır. Özetle, hazine avukatlarına özgülenen görev alanı içinde avukat milletvekillerinin avukatlık hizmeti sunması söz konusu olamazdı.

[67] *Resmî Gazete*, 16.12.1960-10682.

Kanun’un tam adı, “1924 Tarih ve 491 Sayılı Teşkilâtı Esasiye Kanununun Bazı Hükümlerinin Kaldırılması ve Bazı Hükümlerinin Değiştirilmesi Hakkındaki 12 Haziran 1960 Tarihli ve 1 Sayılı Geçici Kanuna Ek «Kurucu Meclis Teşkilî» Hakkında Kanun”dur.

devam edebileceklerdi. Dolayısıyla Temsilciler Meclisi üyeliği ile avukatlık birleşebiliyordu.^[68]

Bu Kanun'da öngörülen kısıtlamalar, yürütme organı karşısında bağımsızlığı sağlamaya yönelik yerleşik anlayış içinde belirlenmiştir. Bununla birlikte Kanun'da, bağdaşmayan işler karşısında belli istisna alanları oluşturularak toptancı yaklaşımlardan da uzak durulmuştur.

Temsilciler Meclisi, Anayasa ve Seçim Kanunu hazırlamakla görevli, geçici nitelikte, bir ara rejim Meclisi olmasına karşın, bu Meclis üyeliğine ilişkin statü hukuku özellikle bağdaşmayan işler sorunu bağlamında -belli ayrımlarla- 1961 Anayasası'ndaki düzenlemenin çekirdeğini oluşturmuştur. Bu hukuku kuran 157 sayılı Kanun'un 10. maddesinin birinci fıkrasına göre Temsilciler Meclisi üyeleri, seçildikleri tarihten sonra Devlet ve diğer kamu tüzel kişileriyle bunlara bağlı teşekküllerde, Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin doğrudan doğruya veya dolaylı katıldıkları ve ilgili oldukları teşebbüs ve ortaklıklarda görev alamayacaklardı. Devlet veya diğer kamu tüzel kişileriyle bunlara bağlı teşekkül ve ortaklıklarda görevli iken Temsilciler Meclisine üye seçilenler ise, bu Meclis sona erinceye kadar görevlerinden izinli sayılacaklardı. Üniversite öğretim üyeleri, bu kısıtlamalardan ayırık tutulmuşlardı. Ayırık tutulan bir diğer alan, uluslararası kuruluşlarda Devletin temsilinin bu kuruluşların statüleri gereğince özel olarak Yasama Meclisi üyeleri tarafından yapılmasının gerektiği durumlara ilişkindi.

Kanun'un 10. maddesinin üçüncü fıkrası, siyasal gücün ekonomik çıkarlar için kötüye kullanımını engellemeye yönelik, etik bağlam^[69] içinde biçimlenen bir çerçeveye çizerken, aynı zamanda üyelerce yürütülebilecek avukatlık

[68] Bu maddenin Milli Birlik Komitesindeki görüşmeleri sırasında yaklaşık yüz yıla yayılan gelenekselleşmiş tartışma yeniden yaşanmış, meslekler arasında ayırım gözetmeyi öneren ya da meslekleri "yarıştıran" görüşler ileri sürülmüştür. Avukatlık, doktorluk ve müteahhitlik, bu tartışmaların değişmez meslekleridir. Bu örnekte Cemal Madanoğlu ve Vehbi Ersü, mesleki faaliyetlerin üyelikle birlikte sürdürülebilmesine olanak tanıyan düzenlemeye karşı çıkmışlarsa da itirazları kabul edilmemiştir. İtirazların kabul edilmemesinde, 10. maddede müteahhitlik ve avukatlık yönünden getirilen kısıtlamaların ikna edici etkisinin belirleyici olduğunu söyleyebiliriz. Bkz. *Milli Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı*, C.3, B. (Birleşim) 49, 8.12.1960, 19-21.

[69] Etik kaygıyı dışavuran bir düzenleme Kanun'un 14. maddesinde yer alıyordu. Bu madde hükmüne göre Temsilciler Meclisi üyeleri, göreve mal beyanı ile başlayıp görevlerinin sonunda mal beyanı ile ayrılacaklardı.

hizmetlerinin sınırlarını da belirlemiştir. Buna göre, Temsilciler Meclisi üyeleri, seçildikleri tarihten sonra, Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin herhangi bir taahhüt işini doğrudan doğruya veya dolaylı olarak kabul edemeyecekler, aynı zamanda bunların *taraf oldukları* anlaşmazlıklarda vekâlet alamayacaklar, yani avukatlık yapamayacaklardı. Burada avukatlık yönünden getirilen kısıtlamanın kamu lehine ya da aleyhine bir ölçüte bağlanmaması, hukuk kavrayışı bakımından 3499 sayılı Kanun’un yukarıda irdelediğimiz düzenlemesi karşısında görece bir ilerlemeyi temsil etmekteydi. Kuşkusuz, bu dönüşümün bir diğer çıktısı, avukatlık hizmetlerine yönelik kısıtlamanın genişletilmesiydi. Bu arada, 3499 sayılı Kanun bu süreçte hâlen yürürlükte olmasına karşın, Temsilciler Meclisi üyeleri için, özel hüküm niteliğindeki 157 sayılı Kanun hükümlerinin geçerli olduğu konusunda bir tereddüt bulunmamaktadır.

2- 1961 Anayasası’nın Getirdiği Düzen

Ara rejim dönemini sonlandıran ve Milli Birlik Komitesi ile Temsilciler Meclisi yerine Türkiye Büyük Millet Meclisini getiren 1961 Anayasası’nın “Üyelikle bağdaşmayan işler” başlıklı 78. maddesi,^[70] Osmanlı-Türk anayasa tarihi içinde o zamana değin bu alana ilişkin olarak anayasal hüküm düzeyinde kabul edilmiş en ayrıntılı düzenleme olmuştur. Önceki anayasalarda Meclis üyeliğinin bakanlık hariç yürütme organınca verilecek görevlerle bağdaşmadığı yönündeki yalın düzenleme, aslında öz ve amaç yönlerinden korunmasına karşın, 1961 Anayasası’nda yerini oldukça ayrıntılı nitelikte görev belirlemelerine bırakmıştır.

78. madde önce parlamentonun iki kanadına (Millet Meclisi ve Cumhuriyet Senatosu) üyeliğin aynı kişide birleşemeyeceğini saptıyordu. Maddenin ikinci fıkrasında, TBMM üyelerinin, bir başka deyişle hem Millet Meclisi hem de Cumhuriyet Senatosu üyelerinin, kamu kurumlarında ve Devletle doğrudan ilişkili birtakım örgütlenmelerde görev almaları yasaklanıyordu. Fıkra hükmü, yöntemsel olarak kanunla düzenlenmesi daha uygun olacak bir ayrıntı düzeyinde, kazustik bir yöntemle söz konusu görev yasaklarını belirliyordu:

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinde ve bunlara bağlı kuruluşlarda, Devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin doğrudan

[70] *Resmî Gazete*, 20.7.1961-10859.

doğruya veya dolayısıyla katıldığı teşebbüs ve ortaklıklarda, kamu yararına çalışan derneklerden özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış olanların yönetim kurullarında ve başka işlerinde^[71] görev alamazlar ve bunların herhangi bir yüklenme işini doğrudan doğruya veya dolayısıyla kabul edemezler.

Yasak alanlar içinde yürütme organı bünyesindeki görevlerin yanı sıra kamu kaynaklarının kullanımı ile ilişkili girişim ve ortaklıklar ile derneklerin de bulunması,^[72] Anayasa koyucunun istenci yönünden bir yenilik olarak görünüyordu. Çünkü artık milletvekilliği ile bağdaşmayan işler alanı düzenlenirken yalnızca yasama organı üyelerinin yürütme organı karşısındaki bağımsızlığının sağlanması değil, aynı zamanda akçalı işler yönünden siyasal gücün kötüye kullanımını engelleme kaygısı, eşdeyişle etik boyut da

[71] Söz konusu derneklerle ilgili ibareler, metne, Milli Birlik Komitesi aşamasında eklenmiştir. Bu düzenlemenin altında Kızılay, Çocuk Esirgeme Kurumu, Türk Hava Kurumu gibi derneklerde görev almanın özde memurluk gibi bir kamu hizmeti olduğu düşüncesi yatmaktaydı. Bkz. *Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi (TMTD)*, C.5, B.70, 20.5.1961, 483. Maddenin Temsilciler Meclisinde kabul edilen ilk biçimi için bkz. *TMTD*, C.3, B.48, 19.4.1961, 425.

[72] Bu bağlamdaki düzenleme gereksinimi, 1924 Anayasası dönemindeki tartışmalı uygulamalar ile koşullanmıştır. Arsel'in saptamasına göre, söz konusu dönemde Anayasa hükmünde yer alan "hükümet memûriyeti" ibaresinin dar yorumlanması, birçok kamu görevinin yasama bağdaşmazlığı kavramının dışında bırakılmasına ve bu durumun, Demokrat Parti iktidarı sürecinde özellikle 1954 sonrasında (1957 seçimlerinin ardından da artarak) hükümetin yasama organı üyeleri üzerindeki nüfuzunu besleyen bir araç olarak kullanılmasına yol açmıştı. "Demokrat Parti iktidarının, Meclisteki üyelerini birtakım kamu müesseselerine dolgun ücretlerle yerleştirmesi", milletvekillerinin yürütme karşısındaki özerkliğini zedelediği gibi Meclisin yürütme üzerindeki denetim işlevini de etkisiz kılmıştı. 1961 Anayasası'nın bir tür tepki olarak beliren yasama bağdaşmazlıklarını ayrıntılı olarak düzenleme yeğlemine, bu tarihsel bağlam içinde okumak gerekir (bkz. Arsel, *Türk Anayasa Hukuku'nun Umumi Esasları*, 249; Gören, *Anayasa Hukukuna Giriş*, 209).

gözetiliyordu.^[73] Ancak yine de meslekler alanı, anayasal hüküm düzeyinde bağdaşmayan işler kümesi içine alınmamıştı.^[74]

Maddenin üçüncü fıkrası, yürütme organınca görevlendirilme yasağına ilişkin geleneksel düzenlemeyi içeriyordu. Ancak bu kez, bu kurala bir istisna getiriliyor, çerçevesi belirli konularda, süre koşuluna ve üyesi bulunulan Meclisin kararına bağlanan geçici görevlendirmelere olanak sağlanıyordu:

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, yürütme organının teklif, inha, atama veya onamasına bağlı resmî veya özel herhangi bir işle görevlendirilemezler. Bir üyenin belli konuda ve altı ayı aşmamak üzere Bakanlar Kurulunca verilecek geçici bir görevi kabul edebilmesi, kendi Meclisinin kararına bağlıdır.

Söz konusu istisna alanına gereksinim duyulmasının nedeni, özellikle uluslararası ilişkileri ilgilendiren konularda geçici nitelikte görevlendirmelere başvurulması gerekliliğiydi. Görevlendirmenin Meclis kararına (iznine) bağlanması ise, görevlendirme konusu işin üyelikle bağdaşıp bağdaşmadığını

[73] Maddenin gerekçesinde bu yeni boyuta işaret edilmemiş, yalnızca “Hükümet karşısında tam bir bağımsızlığın sağlanması için Devletle ilgisi olabilecek herhangi bir işin kabul edilmemesi” ölçütüne göndermede bulunulmuştur. Bkz. *Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu*, Sıra Sayısı: 35 (TMTD, C.5, B.70, 20.5.1961’e eklidir), 34.

[74] Temsilciler Meclisindeki görüşmeler sırasında “meslekler” alanı ile ilgili kaygılar da dillendirilmiş, ancak bu görüşler madde metnine yansımamıştır. Emin Soysal bu bağlamdaki görüşlerini şöyle ifade etmiştir:

“(…) komisyonun üyelikle bağdaşmayan bir hizmet kabul etmesi fıkrasının tavzihine lüzum vardır. Çünkü geçmiş devirde idare meclisi âzalıklar ve *hazine avukatlıkları gibi hususlar pek çok suiistimal edilmiştir*. Bunlar arasında idare meclisi âzalıklarından 5 bin lira para alanlar olmuştur. Bunun için komisyonun vazih olarak beyanda bulunması lâzımdır. Ayrıca *hazine avukatlığı; daha eski devirde mebuslar ticaret, doktorluk, şu veya bu işle meşgul olmaları düşünülürdü. Son zamanlarda düşünülmez oldu. Mebuslar bizatihi mebusluk işleriyle meşgul olup memleketin tevdi ettiği ağır vazifeleri ifa etmekle meşgul olmaları yerine, hususi, ticari, iktisadi işlerle meşgul olması gibi keyfiyetler vardır*. Bu noktadan komisyonun esaslı izahatta bulunması ve bizleri tenvir etmesi lâzımdır kanaatindeyim.” (vba.) TMTD, C.3, B.48, 19.4.1961, 435.

Komisyon sözcüsü Turan Güneş, bu sözler karşısında, üyelikle bağdaşmayan işlere ilişkin madde hükmünün idare meclisi üyelikleri ile ilgili sorunu tümüyle ortadan kaldırdığını belirtmiş, ancak meslekler alanına yönelik herhangi bir açıklamada bulunmamıştır (19.4.1961, 435).

somut olay özelinde değerlendirmek üzere Meclise bir takdir yetkisi tanımayaya dönüktü.^[75]

Son olarak maddenin dördüncü fıkrası, konumuzla doğrudan ilintili sonuçlar doğurabilecek bir çerçeve kuruyor, Anayasa'da belirlenenler dışında, üyelikle bağdaşmayan diğer işlerin belirlenmesini yasa koyucunun takdirine bırakıyordu:

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği ile bağdaşmayan diğer görev ve işler kanunla gösterilir.

İleride 1982 Anayasası'nın 82. maddesinde de yer bulacak olan bu hükümle Anayasa koyucu, milletvekilliği ile bağdaşmayan işlerin asgari çerçevesini belirlemekle yetiniyor, bu asgari sınırı aşma ve çerçeveyi genişletme konusunda yasama organını yetkili kılıyordu. Bu hüküm açıklığının ve geniş ölçekli yetkilendirme yöneliminin tarihsel bir arka planı vardır. Anımsanacağı üzere, 1924 Anayasası döneminde, milletvekilliği ile bağdaşmayan işlere ilişkin anayasal düzenleme, Anayasa'nın 23. maddesinde yer alan "*Mebusluk ile Hükûmet memuriyeti bir zat uhdesinde içtima edemez.*" hükmünden ibaretti. Bu düzenlemenin yürürlükte olduğu dönemde iki temel sorun ortaya çıkmıştı: 1- "Hükûmet memuriyeti" kavramının kapsamını belirleme sorunu. 2- "Hükûmet memuriyeti" nin dışında kaldığı konusunda tereddüt olmayan işler söz konusu olduğunda, bunların "bağdaşmayan işler" olarak belirlenmesine ilişkin kanun hükümlerinin, Anayasa'nın belirlediği çerçeveyi aşmak ve yeni ölçütler getirmek anlamında Anayasa'ya aykırı olup olmadığı sorunu.

Birinci sorun konumuzun sınırları dışında kalan başka bir incelemenin konusudur; ancak ikinci sorun, 1924 Anayasası döneminde, milletvekilliği ile bağdaşmayan nitelikte yeni faaliyet alanları tanımlamayı amaçlayan her türlü girişimin önünde bir engel olarak belirmişti. 1959 yılında verilen ve her ikisi de belli başlı mesleklerin yanı sıra avukatlığı da milletvekilliği ile bağdaşmayan işler kapsamına almayı amaçlayan Demokrat Parti Grubu üyesi Erzurum Milletvekili Abdülkadir Eryurt'un *Mebuslukla Birleşmesi Caiz Olmayan İşler Hakkında Kanun Teklifi* ve Cumhuriyet Halk Partisi Grubu üyesi Ordu Mebusu Atıf Topaloğlu ve iki arkadaşının *Mebusluk*

[75] *Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu*, Sıra Sayısı: 35, 34.

Sıfatıyla Telifi Caiz Görülmiyen Ahvalin Tesbitine Dair Kanun Teklifi, Teşkilatı Esasiye Encümenince, Anayasa’ya aykırı oldukları gerekçesiyle reddedilmiş, bu ret raporu Genel Kurulca da benimsenmişti. Buna göre, Anayasa’da milletvekilliği ile bağdaşmadığı belirlenen işler (hükümet memurluğu) dışında, milletvekilleri için yeni kısıtlar yaratmak ancak Anayasa değişikliği ile olanaklıydı, Anayasa’nın izin vermediği koşullar altında bu türden düzenlemeler kanunla gerçekleştirilemezdi.^[76] 1961 Anayasası’nda (ve sonraları 1982 Anayasası’nda) TBMM üyeliği ile bağdaşmayan işlerin kanunla düzenlenmesine olanak tanınmasına dönük hüküm, olasılıkla bu tarihsel deneyimden kaçınma eğilimiyle koşullanmıştır.^[77] Bu iki anayasada, 1924 Anayasası döneminde olduğu gibi bağdaşmayan işler konusunun anayasal hüküm düzeyinde dondurulmasından kaçınılmış, asgari çerçeve anayasada belirlendikten sonra bağdaşmazlık alanını genişletmek konusunda yasa koyucu serbest bırakılmıştır.

3- 1136 sayılı Avukatlık Kanunu

1961 Anayasası döneminde, ileride ele alacağımız 1982 Anayasası dönemindeki durumun aksine TBMM üyeliği ile bağdaşmayan işleri düzenlemeye yönelik özel bir yasa kabul edilmemiştir.^[78] Bununla birlikte konumuz ile

[76] *TBMMZC*, D.11, C.9, İ.S.2, İ.71, 22.5.1959, 231-43.

[77] Arsel, söz konusu tarihsel arka plana işaret etmemekle birlikte, Anayasa’nın yasa koyucuya takdir yetkisi tanıyan düzenlemesinin, bağdaşmazlık kurumunun zamana ve gereksinimlere uygun olarak gelişmesine olanak sağlamayı amaçladığını belirtmektedir (Arsel, *Türk Anayasa Hukuku’nun Umumi Esasları*, 250).

[78] Bu dönemde TBMM üyeliği ile bağdaşmayan işlere yönelik bir yasa kabul edilmemiş olmasına karşın bu yönde çabaların olduğu anlaşılmaktadır. 12 Eylül Darbesinden kısa bir süre önce, 1980 yılı Millet Meclisi bütçesi görüşmeleri sırasında Millet Meclisi Başkanı Cahit Karakaş, bu konuda şunları söylemiştir:

“Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği ile bağdaşmayan işlerle ilgili kanunun hazırlanması hususunda benden önceki başkanların hazırlamış olduğu bazı çalışmalar vardır. Ben de bunları büyük bir ciddiyetle ve kendilerinin de ifade ettiği doğrultuda değerlendirerek süratle meclislere sunmanın gayreti içinde bulunacağım.” Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, C.45, T. (Toplantı) 19, B.29, 4.2.1980, 131.

TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Arşivinde rastladığımız bir belgeden, bu alandaki hazırlıkların 1970’li yılların başına kadar uzandığını anlıyoruz. Millet Meclisi Genel Sekreterliğinin 30 Aralık 1970 tarihli ve 2832-21119 sayılı yazısına yanıt

ilgili yeni düzenlemeler getiren ve 3499 sayılı Kanun hükümlerini -bir geçici maddesi hariç- yürürlükten kaldıran 19 Mart 1969 tarihli ve 1136 sayılı

olarak Dışişleri Bakanlığı Batı Dairesi Genel Müdürlüğünden gönderilen 2 Şubat 1971 tarihli yazı, bu alanda yürütülen bir yasa hazırlığının göstergesidir. Yazı, yasama meclisleri üyeliği ile bağdaşmayan görev ve işlerle ilgili olarak bazı Batı ülkelerinde uygulanmakta olan yasa hükümlerini ortaya koymaktadır. Söz konusu yazı, eki yasa çevirileri ile birlikte, 1971 yılında “*Yasama Meclisleri Üyeliği ile bağdaşmayan görev ve işlere ait Fransa, Belçika ve İtalya parlömanterleriyle ilgili hükümler*” başlığıyla 53 sayfalık bir kitapçık olarak basılmıştır.

Bu kitapçığın başındaki Dışişleri Bakanlığına ait resmî yazıdan, 1971 yılının başı itibarıyla, *Federal Almanya*'da serbest meslek sahiplerinin milletvekili olmaları durumunda milletvekilliği görevlerini aksatmamaları koşuluyla mesleklerini sürdürdüklerini, İsviçre'de yasama meclisi üyelerinin bu görevleri dışında resmî görev almaları veya özel sektörde çalışmalarına engel bir yasa hükmü bulunmadığını, *Norveç*'te Devlet memurları ile Saray mensupları, hizmetkârları ve bunların emeklilerinin, ayrıca elçilik ve konsolosluk göreviyle uğraşanların yasama meclislerine üye seçilemediğini, Devlet Konseyi üyelerinin de bu üyelikleri süresince parlamento temsilci olarak giremediklerini, İngiltere'de yasama meclisleri üyelerinin parlamento dışı kurumlarda görev almalarını veya parlamento dışı çevrelerin menfaatlerini temsil etmelerini engelleyen herhangi bir mevzuat düzenlemesinin bulunmadığını, ancak kamuoyunda bu konuya ilişkin gelişen tartışmalar nedeniyle Avam Kamarası içinde bir özel komitenin kurulmuş olduğunu öğreniyoruz (İngiltere'de avukatlık-milletvekilliği ilişkisinin tarihi hakkında ayrıca bkz. Ross Cranston, “Avukatlar, Milletvekilleri ve Hâkimler,” Çev. Beyhan Kaptıkaçtı Kayatekin ve Yağmur Şen, *Yasama Dergisi*, no. 41 (Ocak-Haziran, 2020): 341-72.

Resmî yazının ekinde Fransa, Belçika ve İtalya'daki ilgili mevzuat hükümleri özgün dilleri ve Türkçe çevirileriyle yer almaktadır. Bu üç ülkede, parlamento üyeliği ile bağdaşmayan görev ve işlere yönelik oldukça ayrıntılı mevzuat hükümleri olduğu görülmektedir. Konumuz özelinde, *Fransa*'da milletvekili seçilen avukatların “banka kredileri ve mevduatı, basın ve devlet malıyla ilgili olup haklarında cezai takibat yapılmakta olan suçların söz konusu olduğu işlerde” Yüce Divan dışında, mesleklerini ne doğrudan ne de ortak, iş arkadaşı veya sekreter aracılığıyla yürütememeleri yönündeki yasak dikkat çekmektedir. Yine Fransa'da; kamu kurumları ve kamu idareleri aleyhine avukatlıkla birlikte kamu iktisadi kuruluşları için avukatlığın da parlamento üyeliği ile bağdaşmaz işler kapsamına alınmış olduğu görülmektedir (Fransa mevzuatı hakkında ayrıca bkz. Erem, *Parlamento Üyeliği ve Avukatlık*, 3-5). İtalya mevzuatı, daha genel düzeyde hükümlerle, avukatlığa yönelik açık bir yasaklama içermemekle birlikte, Devlet, kamu kuruluşları ve bunların katıldıkları ortaklık ve birliklerde sürekli görev almayı ve bunlar için hukuk müşavirliği yapmayı yasaklamaktadır. Bu içeriği ile Fransa ve İtalya mevzuatının, Türk mevzuatını önemli ölçüde etkilediğini söylemek olanaklıdır.

Avukatlık Kanunu’ndan^[79] özel olarak söz etmek gerekir. Diğer avukatlık yasalarında olduğu gibi bu yasada da sorun alanı, TBMM üyeliği yönünden değil avukatlık mesleği yönünden ele alınmış ve genel bağdaşım (yasağı) kuralları belirlenirken TBMM üyeliği boyutuna da yer verilmiştir.

1136 sayılı Avukatlık Kanunu’nun 11. maddesinde “avukatlıkla birleşmeyen işler”; aylık, ücret, gündelik veya kesenek gibi ödemeler karşılığında görülen her türlü hizmet ve görev ile sigorta prodüktörlüğü, tacirlik ve esnafılık veya mesleğin onuru ile bağdaşması mümkün olmayan her türlü iş olarak sayılmıştı. “Avukatlıkla birleşebilen işler” başlıklı izleyen maddede (12. madde) ise, Cumhuriyet Senatosu üyeliği ile milletvekilliğinin (Millet Meclisi üyeliği) 11. madde hükmü dışında olduğu, dolayısıyla TBMM üyelerinin avukatlık yapabileceği düzenlenmişti.^[80] Bu kuralın istisnası, küçük

Kitapçıkta Belçika ilgili mevzuat hükümleri olarak 6 Ağustos 1931 tarihli “Bakanlar, Eski Bakanlar ve Devlet Bakanları (Kraliyet Konseyi Üyeleri) ile Parlamento Üye ve Eski Üyelerini İlgilendiren Bağdaşmazlık ve Yasaklara Mütedair Kanun” hükümleri aktarılmıştır. Buradan, Belçika’da parlamento üyelerinin kamu idaresi avukatı olamadıkları, ayrıca parasız olmadıkça, Devletle ilgili münazaralı işi takip ve müdafaa edemedikleri gibi böyle bir meselede mütalaa veremedikleri, istişarede bulunamadıkları anlaşılmaktadır.

Görüldüğü üzere 1970’lerin başı itibarıyla Avrupa’da iki temel eğilim söz konusudur: Kuzey ülkelerinde bağdaşmazlık alanının sınırlılığı, güney ülkelerinde bağdaşmaz işler kümesinin genişliği. Konumuzla ilgili dikkat çekilmesi gereken boyut ise, inceleme konusu hiçbir Avrupa ülkesinde avukatlık ya da herhangi bir serbest meslek grubuna yönelik kategorik bir yasak ya da bağdaşmazlık belirlemesine gidilmemiş olmasıdır.

[79] *Resmî Gazete*, 7.4.1969-13168.

[80] 1136 sayılı Kanun’un bu hükmüne yönelik olarak saptayabildiğimiz ilk sistemli eleştiri Avukat Rifat Verdigil’den gelmiştir. Verdigil’in temel tezi, düzenlemenin, kişilerin niyetlerinden bağımsız olarak sorunlara yol açma potansiyelinin bulunduğu yönündeydi. Herkes iyiniyetli davranırsa dahi parlamento üyesi bir avukatın parçası olduğu bir yargılama sürecinin zihinlerde kuşkulara yol açması kaçınılmazdı. Düzenlemenin parlamento üyesi avukatlar ile diğer avukatlar arasında bir rekabet eşitsizliğine yol açması tehlikesine de işaret ediyordu. Olasılıkla kendi deneyim ve gözlemlerinden çıkarsadığı şu anlatımları ilginçtir:

“Yıllarca büyük bir dikkat ve emekle davasını sürdürmüş olan yöre avukatının karardan sonra bir yana itilerek sırf Yargıtay yoluna başvurmak için milletvekili bürolarından etkinlik tedariki umutlarına yönelmelerin artması, parlamento üyesi sayın avukatlar tarafından böyle bir umuda yol açmamaya ne denli özen gösterilirse

gösterilsin; karaborsadan adalet satınalma kuruntularının bulaşıcı bir sayrılık gibi yaygınlaştığından başka neyi kanıtlar- Yargıtay yoluna başvurmuş iseniz bu kez de müvekkil, dosyanın gönderiliş tarih ve sayısını almadan yakanızı bırakmaz. Açık açık da söyler: Davasını seçim bölgesinden bir senatör ya da milletvekili avukatla izleyecektir.” Rifat Verdigil, “Parlamento Üyeliği ve Avukatlık,” *Yargı*, no. 41 (Eylül, 1979): 7.

Verdigil’in gözlemleri çarpıcıdır; ancak sorunun kaynağını parlamento üyelerine avukatlığın yasaklanmamasında görmesi sorgulanmalıdır. Yargı içinde siyasal etkinin varlığına yönelik genelleşmiş bir kanının varlığı çok daha temel bir sorundur. Bu anlamda Verdigil’in betimlediği türden bir ortamın varlığı, yargı bağımsızlığı bağlamında yapısal sorunların varlığına işaret etmektedir. Bu türden bir ortamda, parlamento üyelerine avukatlık yasağı getirmenin hiçbir sorunu çözmeyeceğini anlamak gerekir.

Tanilli de Verdigil’i izleyerek söz konusu 11. madde hükmünü parlamento üyeliği ile avukatlık arasında gördüğü yapısal bağdaşmazlık nedeniyle eleştiriyordu. Tanilli’nin çözümlemesi içinde, bu yapısal bağdaşmazlığın iki boyutu ayırt edilebilir. Bunlardan birincisi, yukarıda işaret ettiğimiz “zamanın düzenlenmesi” sorunuyla ilgilidir. Tanilli’ye göre, iki uğraşın ağırlık derecesi, birlikte yürütülmesini olanaksız kılıyordu. İkinci boyut ise, alana ilişkin tartışmalarda sıkça yinelenen siyasal gücün kötüye kullanılabilceği kaygısıyla ilgilidir:

“Parlamento üyeliği ve avukatlık, her şeyden önce işlev özellikleri, yer ve zaman koşulları açısından, savsamasız bir arada yürütülmesine olanak vermeyecek ağırlıkta uğraşlardır. Öte yandan, hasmın parlamento üyesi avukatının, yargı katındaki siyasal etkinliği yüzünden davayı kazandığı sanısı, başta yargıcın kişiliği olmak üzere, adalete güven duygusunu ve avukatlık mesleğinin saygınlığını yarılayan öğelerdir. Yasama ve savunma görevleri en iyi biçimde kullanılsa bile kaçınılmazlığı söz götürmeyen sakıncaların, bir de kötüye kullanma halinde hangi boyutlara erişeceğini düşünmek gerekir. Kanımca, parlamento üyeliğini genel yasaklamadan ayırık tutmak şöyle dursun, 11. maddede yazılı avukatlıkla birleşmeyen işlerin en başına almak gerekir.” Server Tanilli, *Devlet ve Demokrasi – Anayasa Hukukuna Giriş*, 5. Baskı (İstanbul: Say Yayınları, 1988), 285-6.

Tanilli’nin zamanın düzenlenmesi sorununa işaret etmesi yerindedir. Ancak bu sorunun çözümünü kestirme ve toptancı bir yaklaşımla yasa kurallarına bağlamak doğru değildir. Zamanın düzenlenmesi konusunu, avukatlık mesleğini sürdürmek isteyen milletvekilinin kendisine ve sorumlu olduğu Meclisin iç işleyiş kurallarının belirleyiciliğine bırakmak daha doğru ve demokratik bir yöntem olacaktır. Milletvekilinin istenci ile parlamento düzeni arasındaki ikilik içinde, bir temel hak olarak mesleki faaliyeti sürdürme ile siyasal temsil gerekliliklerini karşılama çabasını uzlaştırıcı bir çerçeve içinde buluşturulmak olasıdır. Yasaklama kolaycılığına yönelmek, sorunla yüzleşmekten kaçınmak anlamına gelir. Verdigil ve Tanilli’nin işaret ettiği siyasal nüfuz çekincesi de aynı anlayış içinde değerlendirilmelidir. Etik sorunları, yasa

ayrımalar dışında 3499 sayılı Kanun’un 4. maddesi hükmünü izliyordu. Buna göre, TBMM üyelerinin; Hazinesin, belediye ve özel idarelerin, il ve belediyelerin yönetim ve denetimi altında bulunan daire ve kurumların, köy tüzelkişiliklerinin^[81] ve sermayesinin yarıdan fazlası Devlete ait şirket ve kuruluşların *aleyhindeki* dava ve işleri takip etmeleri yasaklanmıştı. Bu yasak, TBMM üyesi avukatların ortaklarını ve yanlarında çalıştırdıkları^[82] avukatları da kapsıyordu. Kısıtlamanın Devlet *aleyhine* dava ve işler ölçütüne bağlanması, bizce yerinde olan Kurucu Meclis Teşkilî Hakkında Kanun’daki hükümden geriye dönüldüğünü göstermekteydi.

1136 sayılı Kanun’un TBMM üyeliği-avukatlık ilişkisi bağlamında kurduğu düzen, 1982 Anayasası dönemine değin değişmeden sürmüştür. 1982 Anayasası dönemi, anayasal hükümlerde 1961 Anayasası’ndakini de aşan bir ayrıntı düzeyinde yeniden düzenleme ile birlikte bu kez önceki anayasalar döneminden farklı olarak TBMM üyeliği ile bağdaşmayan işlere yönelik özel bir yasa düzenlemesi de getirmiştir. Bu arada 1136 sayılı Kanun, 1982 Anayasası döneminde yapılan çeşitli değişikliklerle günümüze kadar yürürlükte kalmaya devam etmiştir.

E) KURUCU MECLİS VE 1982 ANAYASASI DÖNEMİ

1- Danışma Meclisi ve 1982 Anayasası’nın Getirdiği Düzen

1982 Anayasası’nı hazırlayan ve Milli Güvenlik Konseyi ile Danışma Meclisi bileşenlerinden oluşan Kurucu Meclisin kuruluş ve görevleri, 29 Haziran 1981 tarihli ve 2485 sayılı *Kurucu Meclis Hakkında Kanun* ile düzenlenmişti.^[83] Bu Kanun da, 27 Mayıs 1960 İhtilali sonrasında çıkarılan 157 sayılı Kanun’da olduğu gibi, Kurucu Meclisin temsilî kanadına yönelik üyelikle bağdaşan ve bağdaşmayan işlere ilişkin hükümler içermekteydi.

ile çözmek olanaksızdır. Yasa ile çözüyormuş gibi yapmak da çoğu zaman etik sorunun perde arkasında süregelen var oluşunu göz ardı etmek sonucunu doğurmaktadır.

[81] Köy tüzelkişilikleri aleyhindeki dava ve işler ile ilgili sınırlama, 3499 sayılı Kanun’da yer almıyordu.

[82] 3499 sayılı Kanun’da sadece *ortaklar* yasak kapsamında iken 1136 sayılı Kanun’da kapsam genişletilmiş ve TBMM üyesi avukatların *yanında çalıştırdıkları avukatlar* da yasak kapsamına alınmıştır.

[83] *Resmî Gazete*, 30.6.1981-17386 (Mükerrer).

Kanun'un 14. maddesine göre, Danışma Meclisi üyeleri, *Danışma Meclisi Genel Kurulu ve komisyonlarındaki görevlerini aksatmamak koşuluyla* mesleki faaliyetlerine devam edebileceklerdi. Anımsanacağı üzere bu hüküm, 1961 Anayasası'nı hazırlayan Temsilciler Meclisi üyeleri için de uygulanmıştı. Bu kuralın istisnası izleyen maddede (15. madde) şöyle düzenlenmişti:

Danışma Meclisi üyeliğine seçilenler, Devlet ve diğer kamu tüzelkişileri ile bunlara bağlı kurum ve kuruluşlarda, Devletin ve diğer kamu tüzelkişilerinin doğrudan doğruya veya dolayısıyla katıldıkları ve ilgili oldukları teşebbüs ve ortaklıklarında görev alamazlar; bunlara ait herhangi bir taahhüt işini doğrudan doğruya veya dolaylı olarak kabul edemezler ve bunların taraf olduğu anlaşmazlıklarda temsilcilik, hakemlik veya vekâlet görevi yapamazlar.

Buna göre, Danışma Meclisi üyeleri Meclisteki görevlerini aksatmamak koşuluyla avukatlık yapabilecekler, ancak Devlet ve diğer kamu tüzelkişileri ile bunlara bağlı kurum ve kuruluşlarda, ayrıca Devletin ve diğer kamu tüzelkişilerinin doğrudan doğruya veya dolaylı olarak katıldıkları ve ilgili oldukları teşebbüs ve ortaklıkların *taraf olduğu* anlaşmazlıklarda avukatlık hizmeti sunamayacaklardı.^[84] Bu düzenleme, 157 sayılı Kanun'daki hükme büyük ölçüde benziyor, sadece 1961 Anayasası hükmünden devralındığı anlaşılan “Devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin doğrudan doğruya veya dolayısıyla katıldıkları^[85] teşebbüs ve ortaklıklar”ı da kapsama alarak kısıtlama alanını genişletiyordu.

Kurucu Meclisin kabul ettiği ve halkoylaması sonrası yürürlüğe giren 1982 Anayasası, genel kazuistik niteliğinin bir yansıması olarak, Osmanlı-Türk anayasa tarihi içinde TBMM üyeliği ile bağdaşmayan işler konusunu en ayrıntılı biçimde düzenleyen anayasa olmuştur. 1982 Anayasası'nın

[84] Düzenlemenin kabul edildiği Milli Güvenlik Konseyi birleşiminde, genel olarak üyeliğe bağdaşmayan işlere ya da özelde konumuza ilişkin herhangi bir görüş bildirilmemiş, ilgili maddeler, üzerinde konuşulmadan doğrudan kabul edilmiştir. Bkz. *Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi (MGKTD)*, C.3, B.61, 29.6.1981, 587.

[85] 2485 sayılı Kanun'da Devletin veya diğer kamu tüzel kişilerinin doğrudan doğruya veya dolaylı olarak katıldıkları teşebbüs ve ortaklıkların yanı sıra Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin “*ilgili oldukları*” teşebbüs ve ortaklıklar da kısıtlama alanı içine alınmıştır. Bu boyut, 1961 Anayasası'nda da yer almayan yeni bir boyuttur.

yürürlüğe giren ilk biçiminde TBMM üyeliği ile bağdaşmayan işler şöyle düzenlenmişti:^[86]

MADDE 82- Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Devlet ve diğer kamu tüzelkişilerinde ve bunlara bağlı kuruluşlarda; Devletin veya diğer kamu tüzelkişilerinin doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak katıldığı teşebbüs ve ortaklıklarda; özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış kamu yararına çalışan derneklerin ve Devletten yardım sağlayan ve vergi muafiyeti olan vakıfların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sendikalar ve bunların üst kuruluşlarının ve katıldıkları teşebbüs veya ortaklıkların yönetim ve denetim kurullarında görev alamazlar, vekili olamazlar, herhangi bir taahhüt işini doğrudan veya dolaylı olarak kabul edemezler, temsilcilik ve hakemlik yapamazlar.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, yürütme organının teklif, inha, atama veya onamasına bağlı resmî veya özel herhangi bir işle görevlendirilemezler. Bir üyenin belli konuda ve altı ayı aşmamak üzere Bakanlar Kurulunca verilecek geçici bir görevi kabul etmesi, Meclisin kararına bağlıdır.

Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği ile bağdaşmayan diğer görev ve işler kanunla düzenlenir.^{[87] [88]}

Bu düzenlemenin 1961 Anayasası’nın ilgili hükmünden ayrıldığı başlıca noktalar, *Devletten yardım sağlayan ve vergi muafiyeti olan vakıflar, kamu*

[86] Maddenin konumuzla ilgili olan birinci ve üçüncü fıkraları, günümüze kadar değişmeden gelmiştir. İkinci fıkranın ikinci cümlesi, Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş sürecinde, 2017 değişikliği ile yürürlükten kaldırılmıştır. Maddede bunun dışında herhangi bir değişiklik yapılmamıştır.

[87] *Resmî Gazete*, 9.11.1982-17863 (Mükerrer).

[88] Milletvekilliği ile bağdaşmayan işi sürdürmekte ısrar etmenin yaptırımı, Anayasa’nın 84. maddesinin üçüncü fıkrasında *milletvekilliğinin düşmesi* olarak belirlenmiştir. TBMM İçtüzüğü’nün 137. maddesinde, bu yaptırıma giden sürecin ayrıntıları düzenlenmiştir. Buna göre, Anayasanın 82. maddesinde ve kanunlarda milletvekilliği ile bağdaşmayacağı belirtilen herhangi bir hizmeti veya görevi sürdürmekte ısrar eden üyelerin durumu Başkanlık Divanınca incelenmekte ve sonuç, Başkanlık Divanı kararı olarak Anayasa ve Adalet Komisyonları üyelerinden kurulu Karma Komisyona gönderilmektedir. Karma Komisyonun hazırladığı rapor Genel Kurulda görüşülmekte ve üyeliğin düşmesi Genel Kurulda gizli oyla karara bağlanmaktadır. Anayasa ve İçtüzük’te bu karar için nitelikli çoğunluk koşulu aranmamıştır, toplantıya katılan üyelerin salt çoğunluğu ile üyeliğin düşmesi yönünde karar verilebilmektedir.

kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sendikalar ve bunların üst kuruluşlarının da sınırlama kapsamına alınması, ayrıca sınırlamaya konu kurum ve kuruluşların yönetim kurullarının yanı sıra *denetim kurullarındaki görevlerin*^[89] de bağdaşmayan işler arasında sayılması olmuştur. Baroların ve bunların üst kuruluşunun (Türkiye Barolar Birliği) kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşu olması nedeniyle, 1982 Anayasası hükmü, milletvekillerinin avukatlık meslek örgütlerinde yönetim ve denetim kurulu görevleri almalarını yasaklamıştır. Konumuz bakımından özellikle dikkat çekilmesi gereken boyut, 1961 Anayasası hükmünden farklı olarak 1982 Anayasası hükmünde bağdaşmazlık alanındaki kurum ve kuruluşlara *vekillik* yapma yasağının da açıkça belirlenmiş olmasıdır. Böylece kamu gücünü kullanan Devlet organları, kamu kurum ve kuruluşları, kamu kaynakları ile ilişkili dernek ve vakıflar ile meslek kuruluşları, sendikalar ve bunların üst kuruluşları için avukatlık yapma olanağı TBMM üyeleri için açıkça yasaklanmıştır. Son olarak hakemlik ve temsilcilik yasağı da, 1961 Anayasası hükmünden farklı olarak 1982 Anayasası'nda düzenlenmiş olan yeni bağdaşmazlık öğeleri arasında yer almıştır.

Vakıflar ile ilgili düzenleme, 1982 Anayasası'nın hazırlanması süreci içinde Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu aşamasında metne girmiştir. Bu Komisyonun hazırladığı metinde söz konusu düzenleme dışında 1961 Anayasası hükmü büyük ölçüde yineleniyordu. Nitekim Anayasa Komisyonunun hazırladığı metnin gerekçesinde “Üyelikle bağdaşmayan işlerde 1961 Anayasasının 78inci maddesi aynen muhafaza edilmiş, yenilik olarak da Devletten yardım sağlayan ve vergi muafiyeti olan vakıfların yönetim kurullarında ve başka işlerinde görev almamalarının uygun olacağı düşünülmüştür.”^[90] ifadesine yer verilmiştir. Ancak, Anayasa Komisyonunun bu gerekçesine karşın, vakıflar ile ilgili düzenlemenin dışında, kısıtlar kapsamında sayılan kurum ve kuruluşların *vekâlet* işlerinin de, 1961 Anayasası hükmünden

[89] Denetim kurullarındaki görevler boyutunun metne girişi, Millî Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu aşamasında gerçekleşmiştir. Bkz. *Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısının Danışma Meclisince Kabul Olunan Metni ve Millî Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu Raporu*, Sıra Sayısı: 450, (MGKTD, C.7, B.118, 18.10.1982'ye eklidir), 78.

[90] *Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu*, Sıra Sayısı: 166'ya 1'inci Ek, [Danışma Meclisi Tutanak Dergisi (DMTD), C.7, Y.1, B.120, 4.8.1982'ye eklidir], 43.

farklı olarak bağdaşmayan işler olarak metne eklendiği görülmektedir. Buna ilişkin ibare, Danışma Meclisi Anayasa Komisyonu metninde “(...) *taraf oldukları anlaşmazlıklarda leh ve aleyhte vekâlet alamazlar*, hakemlik^[91] yapamazlar.”^[92] şeklinde yer almıştır.

Komisyon metnindeki “*taraf oldukları anlaşmazlıklarda leh ve aleyhte vekâlet alamazlar*” hükmü, Danışma Meclisi Genel Kurulunda yine kısıt kapsamındaki kurum ve kuruluşlar çerçevesinde olmak üzere “*vekili olamazlar*” şeklinde değiştirilerek günümüze değin gelen son biçimini almıştır. Danışma Meclisi gerekçesinde bu değişikliğin anlamına işaret edilmemiş olmasına karşın, burada konumuz bakımından esaslı bir değişiklik söz konusudur.

Anayasa Komisyonu metnine göre, kısıt kapsamındaki kurum ve kuruluşların taraf oldukları davalarda avukatlık yapmak bütünüyle (lehte ve aleyhte) yasaklanmasına karşın Danışma Meclisi Genel Kurulunca değiştirilen ve nihai olarak kabul edilip bugüne kadar gelen metinde sadece, söz konusu kurum ve kuruluşlar *adına* vekillik, bir başka deyişle bunların *lehine* avukatlık yapmak yasaklanmıştır. Bunlar aleyhinde avukatlığın durumu ise, Anayasa hükmü konusundan çıkarılmış ve kanun koyucunun takdirine bırakılmış görünmektedir. Nitekim kamu kurum ve kuruluşları karşısında (aleyhte) avukatlık, bu süreçte hâlen yürürlükte bulunan 1136 sayılı Avukatlık Kanunu uyarınca, Anayasa maddesinde sayılandan daha dar bir kapsam içinde (Hazine, belediye ve özel idarelerin, il ve belediyelerin yönetim ve denetimi altında bulunan daire ve kurumların, köy tüzelkişiliklerinin ve sermayesinin yarısından fazlası Devlete ait şirket ve kuruluşların aleyhindeki davalarda avukatlık yönünden) zaten kısıtlanmıştı. Özetle, 1982 Anayasası yürürlüğe girdiğinde, Anayasa hükmü ile 1136 sayılı Kanun hükmü bir arada olmak üzere, kamu kurum ve kuruluşları lehinde ve aleyhinde avukatlık yapmayı, bir başka deyişle bunların taraf oldukları davalarda avukatlık yapmayı milletvekilleri bakımından geniş ölçüde sınırlamaktaydı. Milletvekillerinin bu kurum ve kuruluşların taraf olduğu davalar dışında ise, avukatlık yapmasının önünde herhangi bir engel bulunmuyordu.

[91] 1961 Anayasası hükmünde yer almayan bu hakemlik boyutu da Anayasa Komisyonu aşamasında metne girmiştir.

[92] *Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı*, Sıra Sayısı: 166, (DMTD, C.7, Y.1, B.120, 4.8.1982’ye ekli), 26.

Danışma Meclisi tutanakları incelendiğinde, 1982 Anayasası'nın kabulü sürecinde meslekler alanının milletvekilliği ile bağdaşmayan işler kümesi içinde sayılması yönünde güçlü bir eğilimin olduğu görülmektedir. Bu eğilimin altında yatan etmenlerden biri bizce, Danışma Meclisi üyelerinin ağırlıklı olarak Devlet memuru kökenli olmasıdır. Bu görevlerden gelen üyelerin, Meclis üyeliklerinin sona ermesinden sonra herhangi bir sorun yaşamadan eski görevlerine dönebilmelerinin, serbest meslek kökenli üyelerin deneyimlerini kavramak konusunda bir eksikliğe yol açmış olması güçlü bir olasılıktır. İkinci ve kanımızca daha belirleyici olan etmen, 12 Eylül Darbesi'nin yaydığı çarpık "siyasetçi" algısının belli ölçüde Danışma Meclisi üyelerince de benimsenmesiydi. Bu algı, milletvekillerini ya da genel olarak siyasal elitleri bir tür "potansiyel nüfuz tüccarı" olarak kodladığından ekonomik faaliyetler alanı ile TBMM üyeliğini olabildiğince ayırmak, etik bir gereksinim olarak kavranıyordu.

Danışma Meclisi görüşmelerinde, 1961 Anayasası hükmünü esas alan Anayasa Komisyonu metnini değiştirmek için verilen dört ayrı önergede, meslekler alanının milletvekilliği ile bağdaşmazlığının saptanması öngörülmüştü. Bu önergeler, milletvekillerinin "kazanç getirici mesleki faaliyetlerde" bulunmasını yasaklama istemini içeriyordu.

Önergeler üzerindeki görüşmeler, bu konuya ilişkin yerleşik tarihsel tezlerin karşılaşması şeklinde gelişmiştir. Önergeleri destekleyen görüşlerin odaklandığı temel nokta, milletvekili zamanı sorunuydu. Bu tez, yoğun Meclis çalışmalarının mesleki faaliyetlere zaman bırakmadığı varsayımı üzerinde temelleniyordu. Üyeler, kendi deneyimlerinden yola çıkarak milletvekillerinin yasama ve denetim faaliyetlerini hakkıyla yerine getirmeleri durumunda mesleki faaliyetlere zaman ayrılmasının olanaksızlığını vurgulayarak kazanç getirici mesleki faaliyetlerin bağdaşmayan işler arasında sayılmasını istiyordu. Önerge sahiplerinden İsmail Şengün bu yöndeki görüşünü şöyle açıklamaktaydı:

(...) 23 Ekim 1981 gününden beri, takriben on küsur aydan beri burada Danışma Meclisi üyeleri olarak çalıştık ve bir ölçüde yasama görevimizi ifa etmeye gayret ettik. Şimdi, şöyle bir soru aklıma geliyor veya şöyle bir soru her birimiz kendi kendimize sormalıyız: Burada geçen süre içinde Danışma Meclisi üyeliği dışında hangi görevleri, hangi işleri yapabilecek zaman bulabildik? Ben şahsen bunu, kesinlikle zaman bulamadım şeklinde cevaplandıracağım. Hatta daha da ileri

giderek Danışma Meclisi Üyeliğim dolayısıyla bana terettüp eden görevlerin hepsini kendi vicdanımda kendime göre yapabilecek zamanı bulamadığımı da açıkça kamuoyuna bildirmek zorundayım.

(...) Acaba milletvekilliği ulvî ve aslî görevi dışında, eğer bu görevi bihakkın edilen, içilen antlara dayanarak ve onun çerçevesi içinde yaptıktan sonra ayrı bir meslekî faaliyete zaman ayırabilecek miyiz? Ayrı bir meslekî faaliyetten kazanç sağlayabilecek miyiz (...)? Hiç zannetmiyorum. Eğer bu görevin hakkını vereceksek sadece ve sadece bundan böyle milletvekili olarak kalmak zorundayız. (...)^[93]

Bağdaşmazlık alanını meslekler alanına yaymak isteyen görüşün bir diğer tezi, tahmin edilebileceği gibi etik bağlama ilişkindi. Bu görüş, milletvekilliğinin sağladığı gücün, meslekî faaliyetler dolayımıyla bireysel çıkarlar yönünde kötüye kullanılabilirdiğini öne sürüyordu. Örneğin milletvekillerinin, tarımsal kazanç getiren işler ayırık olmak üzere, kazanç getiren meslekî faaliyetlerde bulunmasını engelleme yönünde önerge veren Muhsin Zekâi Bayer, önergesini şöyle gerekçelendirmişti:

Ben, 1960 ihtilalinden sonra, Ankara’da 1961 yılında kurulan Yüksek Soruşturmada eksper olarak, ehli-vukuf olarak, danışman olarak çalıştım. 37 tane eski Demokrat Partili milletvekilinin dosyasını tetkik ettim. Bunların içinde yalnız ziraatla çalışanların kazançları, hakikî kazançtı, diğerleri suiistimal yolu ile tespit edilmiş olarak imzamı attım ve önergemi de bu maksatla ziraatın dışında meslekî faaliyetlerinde çalışanlar, suiistimal yolu ile apartmanlar diktiklerini bizzat tespit ettim, (...)^[94]

Söz konusu önergeler karşısında Anayasa Komisyonu metnini savunan Danışma Meclisi üyeleri, önergelerin kabulü durumunda “milletvekillerinin memurlaşması”, daha açık bir deyişle parlamenter alanın kamu görevi dışındaki faaliyet alanlarından gelen kişiler aleyhine daralması tehlikesine işaret etmişler, bu eğilimin milletvekilliğinin bir meslek hâline gelmesine yol açacağını vurgulamışlardır. Akif Erginay, bu savları dillendirirken milletvekillerinin mesleklerinden koparılmasının, aynı zamanda kamusal nitelikte

[93] *DMTD*, C.9, Y.1, B.139, 31.8.1982, 190-1.

Aynı doğrultudaki görüşünü kendi deneyimi üzerinden değerlendiren bir diğer üyenin (M. Fevzi Uyguner) sözleri için bkz. 31.8.1982, 191-2.

[94] *DMTD*, 31.8.1982, 196-7.

birtakım olumlu çıktılardan yoksun kalma sonucunu^[95] da doğuracağını belirtiyordu:

Bu madde dolayısıyla daha bir kısım önergelerin de okunması sonucu bende şu intiba hâsıl olmuştur ki; milletvekilleri birer memur durumuna getirilmektedir. Gerçekten serbest meslek faaliyetinde bile bulunamayacakları, hatta kendi özel teşebbüsleri varsa onlarda dahi bulunamayacakları yahut devretmek mecburiyetinde kalacakları (...) belirtilmektedir.

(...) Millet Meclisine gelecek olan milletvekilleri özel sektörden hariç olan; yani özel sektörün dışında olan kimselerden ibaret olacak ki, bunlar da yalnız memur sıfatını haiz olan kimseler olmak gerekir.

(...) Milletvekilliği çok yüksek, çok ulvi bir hizmettir. Meslekten ayrıdır; bir hizmet mahiyetindedir. Bu itibarla, burada bulunan bir milletvekilinin icabında büyük bir dava ile meşgul olması onun memlekete olan faydası bakımından da gereklidir.^[96]

Yukarıda sözlerini aktardığımız önerge sahiplerinden İsmail Şengün'e yanıt veren A. Avni Şahin, Danışma Meclisi üyelerinin statüsünü düzenleyen *Kurucu Meclis Hakkında Kanun* hükümlerinin mesleki faaliyetleri yasaklamadığına dikkat çekiyor, önergelerde kendini gösteren anlayışın, serbest meslek alanından gelen milletvekilleri için yol açacağı zorluklara işaret ediyordu. Şahin'e göre, söz konusu anlayış, Meclisi dar bir meslek grubunun tekeline bırakma sonucunu doğuracaktı:

Sayın Şengün arkadaşım kamu görevlisidir ve kadrosu açıktır; buradaki görevi bittikten sonra oraya dönecektir. Acaba bizler nereye döneceğiz? Serbest çalışma

[95] Bu boyuta Anayasa Komisyonu sözcüsü Kemal Dal da işaret etmişti:

“Bunların parlamentolardaki gelirleri zaman zaman kendilerini idare edecek şekilde yeterli değildir. Şimdi bir kısım milletvekillerini kendi kazançlarından yoksun olarak parlamentoya soktuğumuz takdirde, mesela bir tüccar yazıhanesini kapatacağı, ticarethanesini kapatacağı, bir avukat meslek mensubu olarak yazıhanesini kapatacağı, bir doktor muayenehanesini kapatacağı. Gönül gayet tabii görevin daha iyi yerine getirilmesi için bu sınırlamaların getirilmesini istiyor. Yalnız, bu kişilerin bu yönden de topluma hizmet ettikleri unutulmamalıdır.” DMTD, 31.8.1982, 194.

[96] DMTD, 31.8.1982, 188.

hayatından gelen arkadaşlarınız olarak (Aramızda epeyce vardır) bizler, bunca yıldır kurmuş olduğumuz işlerimizi idame ettirmek zorundayız. (...)

(...)

Sayın Şengün arkadaşımızın önergesinin tarif ettiği Büyük Millet Meclisinin yapısı, bir emekliler ve boştağezler topluluğu olabilir. Eğer böyle bir topluluk arzu ediyorsak, eğer Türkiye’nin ekonomisine büyük katkıları olan iş-güç sahibi ticaret erbabı, sanayi erbabı ve ziraat erbabının, serbest meslek sahiplerinin, dükkânı, tezgâhı, takımı, fabrikayı kapatıp buraya gelmesini arzu ediyorsak, bu mümkün değil değerli arkadaşlarım. Eğer bu zevatın buraya gelmesini arzu etmiyorsak, o zaman Sayın Şengün’ün önergesini kabul etmek gerekir.^[97]

Anayasa Komisyonu adına görüş bildiren Kemal Dal da, Komisyon metnini savunurken önergelere içkin anlayışın, “politikanın aktörlerinin daraltılması” ve “değerli kimselerin politikaya yönelmelerinin engellenmesi” ne yol açacağını ileri sürüyordu. Buna göre sonuç, mesleklerden kaynaklı gelirlerin engellenmesi nedeniyle milletvekilliğinin kendi başına bir gelir kaynağı olarak görülmesi ve bir tür meslek hâline gelişi olacaktı. Komisyonca önergeleri benimsemediklerini açıkça ifade eden Dal, hazırladıkları metnin altında yatan düşünce yapısını, önergelerin olası sonuçları ile karşılaştırarak şöyle anlatıyordu:

Biz milletvekilliğiyle bağdaşmayan meşgaleler hususunda aşağı yukarı 1961 Anayasasının paralelinde bir düzenleme getirdik.

(...)

Bizim maddeyi düzenlemede kıstasımız mümkün olduğu kadar görevini yaparken, milletvekili görevini yaparken bu görevi dolayısıyla bu görevini suiistimal ederek kamuya zarar vermesin. Bu düşünceden hareket ettik. Yani, gerek kendi durumu itibariyle gerek hükümet yahutta icra organı üzerinde yapacağı etki itibariyle kamu kuruluşlarında zararlı birtakım, devlete zarar verecek birtakım sonuçlar doğurucu etkide bulunmasın, bu düşünceden hareket ederek düzenlemeler getirmeye çalıştık. Aksi halde, daha başka sonuçlar ortaya çıkabilir ve politikanın aktörlerini gittikçe daraltırız, sayılarını azaltırız, yeterli ve kaliteli politikacı yetişmesini bir bakıma önleriz. Bunun için biz şu hükümlere “Kazanç

[97] *DMTD*, 31.8.1982, 193.

getiren sürekli meslekî faaliyetlerde bulunamazlar” şeklindeki hükümlere kesin olarak Komisyonumuz katılmıyor (...)^[98]

Görüldüğü gibi Anayasa Komisyonunun yaklaşımı, meslekler alanının kategorik bağdaşmazlığını öngörmüyor, mesleki faaliyetler alanını ancak Devlet faaliyetleri ile kesiştiği ölçüde sınırlandırıyordu. Bu yaklaşım, kısa süreli kesintiler dışında bu konu bağlamında Türk hukukuna egemen olan düzenleme geleneği ile uyuyordu.

Danışma Meclisi görüşmelerinin üyelikle bağdaşmayan işler tartışmasındaki temel tarihsel tezlerin ortaya konulması dışında en önemli boyutlarından biri, kanımızca *bağdaşmayan işler sorununun etik bağlam içindeki yönlerinin mevzuat konusu olmaması gerekliliğine* ilişkin belirlemelerdi. Yasama organı üyelerinin yürütme karşısındaki özerkliğini sağlama sorunu, bu bağlamın dışındadır. Burada sözü edilen bağlam, Devlet gücünden kaynaklı etkinin, Devlet dışındaki özerk organizmalar alanı anlamında *sivil toplumda* kötüye kullanılabilceği varsayımına dayanan bağdaşmazlık kavrayışları ile ilgilidir. Serbest meslek faaliyetlerinin milletvekilliği ile bağdaşmazlığına yönelik tartışmalar tam da bu bağlam içinde belirlenmektedir.

Danışma Meclisi üyelerinden Turgut Yeğenağa, bizce yerinde olarak, etik bağlamdaki sorunun mevzuat düzenlemeleri ile çözülemeyeceğini belirtmişti. Ona göre, bağdaşmayan işler sorunu esasen kamuoyu baskısı veya siyasal toplumun etik dışı davranışları dışlayan tutumu ile çözüme kavuşturulabiliyordu:

(...) bu konunun üzerinde bu kadar durulması bence fazla. Milletvekilliği müessesesi şimdiki kadar iyi veya kötü muhafaza edilmiştir, yani müesseseye büyük bir kara leke getirmemiştir. Nüfuz ticareti yapmış olanlar olmuş olabilir; fakat bizzat kendi mesleğini icra etmezse bir insan, eğer kendi mesleği için nüfuzunu kötüye kullanacak düşünülüyorsa, nüfuzu kötüye kullanmak için dolaylı şeyler de tertip edebilir. Nitekim, bunlar vaktiyle duyulmuş hadiseler. Bunların hepsi şâyi olur o Meclisin içinde. Meclis bunları tanır. Onun için, bu tür davranan milletvekilleri hiçbir zaman ertesi seçimlerde pek Meclise geldiklerini ben müşahade etmedim. Onun için konunun üzerinde fazla durmayalım. Yeter ki, icrayı

[98] DMTD, 31.8.1982, 194.

murakabe etmeden imtina edecek görevler almadığına göre, mesleğini icrada fazla durmakta fayda görmüyorum efendim.^[99]

Görüşmelerde kendini gösteren bir diğer önemli boyut, *milletvekilliği ile bağdaşmayan işler sorununun milletvekili devamsızlığı sorunu* ile olan yapısal ilişkisinin -en az bir üye tarafından^[100]- kavranması olmuştur. Milletvekili devamsızlığını izleyen ve çalışmalara katılmamayı yaptırıma bağlayan bir Meclis çalışma düzeni içinde,^[101] bağdaşmayan işler kümesini mesleklere doğru genişletmek bir gereksinim olmaktan çıkacaktır. Çünkü böyle bir düzen, devamsızlığı izleme düzenekleri yardımıyla milletvekili zamanını, Meclis görevlerini öncelikli kılacak biçimde yapılandırmaktadır. Bu öncelik

[99] *DMTD*, 31.8.1982, 198. Anayasa Komisyonu sözcüsü Kemal Dal’da aynı yönde görüşler ileri sürmüştür (bkz. 31.8.1982, 197).

[100] Bağdaşmayan işler sorunu tartışılırken milletvekili devamsızlığını önlemeye yönelik hükümlere işaret eden üye, Mustafa Alpdünder idi. Bkz. *DMTD*, 31.8.1982, 192.

[101] Türkiye Büyük Millet Meclisinde milletvekili devamsızlığını izleme düzeni fiilen işlememektedir. Milletvekili devamsızlığına ilişkin yaptırımları düzenleyen İçtüzük hükümleri açık olmasına karşın, bu hükümler uygulanmamaktadır. Uygulamada, birleşimi yöneten başkanın toplantı yetersayısının var olduğuna yönelik gözlemi (müşahede) ile açılan birleşimlerde veya birleşim sırasında yapılan herhangi bir yoklamanın, süresi tamamlanmadan kesildiği durumlarda tüm milletvekillerinin birleşime katıldıkları varsayılmaktadır. Bu birleşimlerde başka yoklamalar veya açık oylamalar yapılsa ve milletvekilinin bunlara katılmamış olduğu belirlense dahi birleşim müşahede ile açıldığı ya da yoklama kesildiği için milletvekilinin durumu o birleşim için devamsız olarak değerlendirilmemektedir. Bir başka deyişle, TBMM’nin teamül haline gelmiş uygulamasına göre milletvekili devamsızlığı, ancak Genel Kurul birleşiminin müşahede ile açılmadığı, bir başka deyişle yoklama ile açıldığı birleşimlerde saptanabilmektedir. Bununla birlikte birleşimin yoklama ile açılmış olması, devamsızlık belirlemesine gitmek için yeterli değildir; aynı zamanda birleşimin başındaki yoklama da dâhil olmak üzere birleşim boyunca yapılan yoklamaların hiçbirinin yarıda kesilmemiş olması gerekmektedir. İçinde bulunduğumuz yasama döneminin ilk iki yasama yılında (1. Yasama Yılı: 24 Haziran 2018 – 30 Eylül 2018, 2. Yasama Yılı: 1 Ekim 2018 – 30 Eylül 2019) gerçekleştirilen 115 birleşimden yalnızca 1 birleşimin yoklama ile açılmış olması, devamsızlık izleme sisteminin işlemediğinin en çarpıcı göstergesidir.

Bu sorun alanına ilişkin ayrıntılı çözümleme için bkz. Günel Seyit, *Türk Parlamento Tarihinde Milletvekili Devamsızlığı Sorunu*, (İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020), 207-26.

güvenceye alındıktan sonra, milletvekilinin kalan zamanlarını mesleki faaliyetleri için kullanmasında kamusal açıdan bir sakınca görülemeyeceği gibi, bu zamanlara ilişkin özgürce tasarruf hakkı bir temel hak alanı olarak değerlendirilmeli ve dokunulmaz sayılmalıdır.^[102]

Danışma Meclisindeki görüşmeler sonunda Anayasa Komisyonu, önergelerin mesleki faaliyetler ile ilgili kısımlarını benimsemeden, sadece, kısıt kapsamındaki kurum ve kuruluşlar adına *temsilcilik* ya da *arabuluculuk* gibi görevleri bağdaşmazlık kapsamına alma önerilerini dikkate almış, bu doğrultuda yeniden düzenlemek üzere maddeyi Komisyona geri çekmiştir. Anayasa Komisyonunun yeni metni, söz konusu temsilcilik yasağının yanı sıra *kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sendikalar ve bunların üst kuruluşlarının ve katıldıkları teşebbüs veya ortaklıkların yönetim kurullarında görev almayı* da bağdaşmayan işler kapsamına almış ve madde kabul edilen son biçimini almıştır.^[103] Bu son değişiklik, yukarıda değindiğimiz çarpık “siyasetçi” algısının bir başka boyutuna belirlenmişti. Bu boyut, siyasal elitlerin dar parti çıkarları için toplum kesimlerini istismar eden aktörler olarak kavranmasını içeriyordu. Bu kavrayışın 1982 Anayasası içinde ifadesini bulan ve milletvekillerinin sivil toplumun özerk örgütlenmeleri ile ilişki kurmalarını engellemeye dönük çokça sonuçları olmuştur. Burada konumuzla ilgili olarak değindiğimiz meslek kuruluşları ve sendikalar ile ilgili kısıtlamalar bu sonuçlardan yalnızca biriydi.^[104]

[102] Milletvekilliği ile avukatlığın, her iki faaliyetin de yoğun emek gerektirmesi yönüyle “zaman” ve Meclisin Ankara’da olması, fakat avukatlık hizmetlerinin yurt çapında yürütülmesi yönüyle de “mekân” bakımından bağdaştırılmasının olanaksız olduğunu savunan karşı görüş için bkz. Verdigil, “Parlamento Üyeliği,” 7.

[103] *DMTD*, C.10, Y.1, B.155, 22.9.1982, 682-4.

[104] 1995 yılında 4121 sayılı Kanun ile yapılan Anayasa değişikliğine dayanak oluşturan ve Doğru Yol Partisi, Anavatan Partisi ve Sosyaldemokrat Halkçı Partinin uzlaşısına dayanan Kanun Teklifi’nde, meslek kuruluşları ve sendikalar ile ilgili söz konusu kısıtlamaların kaldırılması, böylece hükmün 1961 Anayasası’ndaki biçime yaklaştırılması öngörülmüştü. Ancak Anayasa Komisyonu aşamasında, 12 Eylül dönemindekine benzer kaygılar egemen olmuş ve değişiklikten geri adım atılarak mevcut metnin teknik nitelikte birkaç küçük düzeltmeyle korunması benimsenmiştir. Anayasa Komisyonu raporunda, bu yönelim şöyle gerekçelendirilmiştir:

“Komisyonumuz, *sendikaların ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve bunların üst kuruluşlarının yönetim ve denetim kurullarında görev alanların*

Sonuç olarak 1982 Anayasası, milletvekilleri için avukatlığı kategorik olarak yasaklamamış, ancak katılımcı ve kitle tabanlı siyasal örgütlenmelere yönelik genel alerjinin bir yansıması olarak barolar gibi özerk meslek

bu görevlerinin milletvekilliğiyle bağdaşması sonucunda, bu görevlilerin ya dahil olabilecekleri siyasî partinin -her siyasî parti gibi- konulara kendi programı açısından da olsa millî planda bakması gereğine aykırı davranışlarda bulunarak partilerin kendi işlevine aykırı biçimde etkilemelerinin ya da tersine, görevlisi oldukları sendika veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşunu veya üst kuruluşlarını takip etmekte yükümlü oldukları mesleki hak ve çıkarların takibinden mensup oldukları partinin görüşleri yönünde saptırma yoluna girmelerinin hayli ihtimal içinde olduğunu dikkate alarak, bu kişilerin milletvekili adayı olmalarını önlemekle beraber, milletvekili seçildikleri takdirde, eski görevleri ile milletvekilliği arasında bir tercih yapmaları yükümlünü muhafaza etmeyi uygun görmüştür. Komisyonumuz, bu gerekçeyle Anayasanın sözkonusu maddesini sadece kanun tekniği açısından yeniden kaleme almakla yetinmiştir.” (...) Anayasa Komisyonu Raporu, Sıra Sayısı: 861, [Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi (TBMMTD), D.19, C.88, Y.4, B.123, 14.6.1995’e eklidir], 35-6.

Genel Kurul görüşmelerinde geri çekilen madde üzerinde yeniden yapılan görüşmelerden sonra Anayasa Komisyonunun tutumu değişmiş ve sendikalar ile ilgili sınırlamanın kaldırılması benimsenmiş, ayrıca Genel Kurulda kabul edilen bir önerge ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları da bağdaşmazlık kapsamının dışına çıkarılmıştır (TBMMTD, D.19, C.90, Y.4, B.131, 28.6.1995, 137-45; TBMMTD, D.19, C.93, Y.4, B.146, 22.7.1995, 242-4).

Bu yeniden düzenleme çabalarına karşın, madde Genel Kurul aşamasında kabul edilmemiş (bkz. TBMMTD, 22.7.1995), Anayasa’nın 82. maddesi 12 Eylül döneminde kabul edilen ilk biçimiyle yürürlükte kalmaya devam etmiştir.

Anayasa değişikliğine ilişkin Genel Kurul görüşmelerinde, Refah Partisi Grubu adına söz alan Bitlis Milletvekili Zeki Ergezen’in milletvekilliğinin başka hiçbir işle bağdaşmaması gerektiği yönündeki köktenci önerisi için bkz. TBMMTD, D.19, C.89, Y.4, B.129, 24.6.1995, 552. Bu yöndeki görüş, Erzurum Milletvekili Lütfü Esengün ve arkadaşlarının bir önergesinde de yansımaları bulmuştur. “Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, milletvekilliği dışında, hiçbir ticarî, meslekî faaliyette bulunamazlar (...)” hükmünün Anayasa metnine eklenmesini öngören bu önerge, Genel Kurulda kabul edilmemiştir (TBMMTD, D.19, C.90, Y.4, B.131, 28.6.1995, 145).

Aynı görüşmelerde CHP Grubu adına söz alan Mümtaz Soysal’ın 82. maddeye egemen olan askerî zihniyetle ilgili çözümlemesi için bkz. TBMMTD, 24.6.1995, 557-8.

ANAP Grubu adına söz alan Halil Orhan Ergüder’in milletvekilliğinin avukatlıkla bağdaşmadığı yönündeki görüşleri için bkz. TBMMTD, 24.6.1995, 567.

örgütlerinin yönetim ve denetim kurullarında görev almayı bağdaşmazlık alanı içinde saymıştır.

Öte yandan Anayasa, -daha önce 1961 Anayasası için gördüğümüz üzere- 82. maddenin son fıkrasındaki “*Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeliği ile bağdaşmayan diğer görev ve işler kanunla düzenlenir.*” hükmüyle, bağdaşmazlık alanına yönelik genişletici düzenleme yapma olanağını da tanıyarak, bir anlamda kısıtlamaları artırma konusunda kanun koyucunun elini serbest bırakmıştır.^[105] Bu serbestlik ileride, avukatlık mesleğinin, bir kanunla, kategorik olarak milletvekilliği ile bağdaşmayan iş sayılmasının anayasal zeminini oluşturmuştur.

Yukarıda belirtildiği gibi, 1982 Anayasası yürürlüğe girdiğinde, 1136 sayılı Avukatlık Kanunu’nun yürürlük durumu sürüyordu. Bu Kanun’un TBMM üyeliğinin avukatlıkla birleşebileceği, ancak belli başlı avukatlık hizmetlerinin milletvekili olan avukatlarca görülemeyeceği yönündeki hükmü de 1969 yılında kabul edilen ilk biçimini korumaktaydı. Bu durum, 1984 yılında TBMM üyeliği ile bağdaşmayan işlerin özel bir kanunla düzenlenmesine değin değişmemiştir.

2- 3069 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun

31 Ekim 1984 tarihinde kabul edilen 3069 sayılı *Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun*,^[106] Türk hukuk tarihi içinde milletvekilliği ile bağdaşmayan işler alanını bütünlüklü olarak düzenleyen ilk kanundur. Bu Kanun, konumuz bağlamında izlediğimiz mevzuat hükümleri yönünden bir eksen değişikliğini de temsil etmektedir. Nitekim şimdiye kadar izlediğimiz kanun hükümleri avukatlık mesleğini odak noktası olarak alıp bu meslekle bağdaşıp bağdaşmayan işleri belirlerken, 3069 sayılı Kanun, doğrudan TBMM üyeliğini temel almaktadır.

[105] Giderek genişleme eğilimi içinde olan milletvekilliği ile bağdaşmayan işler kümesinin günümüzde aldığı boyutları görmek için bkz. Reyhan Ayaz, “Milletvekilliği ile Bağdaşmayan İşler ve TBMM Başkanlığının Konuya Bakış Açısı,” *Yasama Dergisi*, no. 41 (Ocak-Haziran, 2020): 112-7.

[106] *Resmî Gazete*, 6.11.1984-18567.

Hâlen yürürlükte olan 3069 sayılı Kanun’un konumuzu doğrudan ilgilendiren iki maddesinden biri olan 2. maddesi,^[107] büyük ölçüde Anayasa’nın 82. maddesi hükümlerinin tekrarı niteliğindedir. Maddenin birinci fıkrasına göre, “Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Devlet ve diğer kamu tüzelkişilerinde ve bunlara bağlı kuruluşlarda; Devletin veya diğer kamu tüzelkişilerinin doğrudan doğruya ya da dolaylı olarak katıldığı teşebbüs ve ortaklıklarda; özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış kamu yararına çalışan derneklerin ve Devletten yardım sağlayan ve vergi muafiyeti olan vakıfların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sendikalar ve bunların üst kuruluşlarının ve katıldıkları teşebbüs veya ortaklıkların yönetim ve denetim kurullarında görev alamazlar, *bunların vekili olamazlar*, herhangi bir taahhüt işini doğrudan veya dolaylı olarak kabul edemezler, temsilcilik ve hakemlik yapamazlar.” (vba.)^[108]

[107] Bu Kanun’a dayanak oluşturan kanun önerilerinden biri, kanun tasarısı, bir başka deyişle Hükümet önerisiydi. Genel Kurul görüşmeleri sırasında bu durum, haklı olarak, güçler ayrılığı ve yasama organının özerkliği ilkeleri bağlamında, Meclisin iç işleyişi ile üyelerin statü hukukuna ilişkin konuların yürütme organının önerisine konu olmaması gerekliliği yönünden eleştiri konusu olmuştu. Bkz. *TBMMD*, D.17, C.7, B.18, 30.10.1984, 628-9; *TBMMD*, D.17, C.8, B.19, 31.10.1984, 20-1.

[108] Anayasa’nın 82. maddesinin birinci fıkrası gibi, bu fıkra hükmünü yineleyen 3069 sayılı Kanun’un 2. maddesinin birinci fıkrası da anlatım yönünden oldukça karmaşık ve muğlaktır. Hükmün çok uzun olması ve anlamın noktalama işaretleri yoluyla yönettirmeye/doğrultulmaya çalışılması, sorunun kaynağını oluşturmaktadır. Kanun koyucunun, Anayasa hükmünü yinelemek yerine, hükümdeki anlatım sorununu giderme yolunu tutması uygun olurdu. Nitekim Kanun’a dayanak oluşturan Kanun Tasarısı’nın 2. maddesinde bu sorunu giderme çabasının izlerini saptamak olanaklıdır. Anayasa ve yürürlükteki Kanun hükmünün anlam muğlaklığını aşmaya yardımcı olması için, bu Tasarı’daki ifade biçimini buraya aktarmayı yararlı görüyoruz:

Üyelikle bağdaşmayan görev ve işler

MADDE 2- Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri;

- a) Devlet ve diğer kamu tüzelkişilerinde ve bunlara bağlı kuruluşlarda,
- b) Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin doğrudan doğruya veya dolaylı olarak katıldığı teşebbüs ve ortaklıklarda,
- c) Özel gelir kaynakları ve özel imkânları kanunla sağlanmış kamu yararına çalışan derneklerin ve Devletten yardım sağlayan ve vergi muafiyeti olan vakıfların, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile sendikalar ve bunların üst kuruluşlarının ve katıldıkları teşebbüs veya ortaklıkların *yönetimi ile yönetim ve denetim kurullarında*,

Kanun'un 3. maddesinde, Anayasa hükmünün çizdiği çerçeve dışında kalan kimi işlerin de bağdaşmazlık kapsamında değerlendirildiği görülmektedir. Bu bağlamda Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin yukarıda (2. maddede) sayılan kurum ve kuruluşlarda ücret karşılığı iş takipçiliği, komisyonculuk, müşavirlik yapamayacakları, *Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlar ile zimmet, ihtilas, irtikap, kaçakçılık ve döviz suçları gibi Devletin maddi çıkarlarıyla ilgili davalarda Devlet aleyhine vekil olamayacakları, serbest mesleklerini yürütürken ve özel işletmelerini yönetirken milletvekilliği unvanlarını kullanamayacakları* düzenlenmiştir.^[109]

(...)

Görev alamayacakları gibi, bu kurum ve kuruluşlarda ücretli veya ücretsiz vekillik, temsilcilik, *komisyonculuk ve müşavirlik* yapamazlar, bunların taahhüt işlerini doğrudan veya dolaylı olarak kabul edemezler.

(...)

ı) (...) *hakemlik*

Yapamazlar.” (vba.) [*Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği ile Bağdaşmayan Görev ve İşler Hakkında Kanun Tasarısı ile Manisa Milletvekili Mekin Sarıoğlu ve İstanbul Milletvekili A. Memduh Yaşa'nın Aynı Konudaki Kanun Teklifi ve Anayasa Komisyonu Raporu*, Sıra Sayısı: 134, (TBMMTD, D.17, C.7, Y.2, B.18, 30.10.1984'e eklidir), 8, 10].

Buraya aktarmadığımız (ayraç içinde üç nokta ile gösterilen) kısımlar ile vurgulu olarak gösterdiğimiz ibareler, Kanun Tasarısı'nın Anayasa hükmü ile kurulan çerçeveyi genişleten, bir başka deyişle TBMM üyelerinin yapamayacağı işlere ilişkin kısıtları artıran hükümlerini içermektedir.

Kanun Tasarısı metninde, yukarıda görüldüğü gibi aynı madde içinde sıralı sayıma konu edilen işler, önce Anayasa Komisyonu metninde, ardından Genel Kurulda kabul edilen ve kanunlaşan son metinde, Anayasa hükmü bir madde içinde aynen yinelenmek kaydıyla birden çok maddeye dağıtılmıştır. Örneğin komisyonculuk ve müşavirlik yapma yasağına ilişkin hükümler yürürlükteki Kanun'un 3. maddesinde yer almaktadır. Bu bağlamda Kanun'un nihai sistematığının, bir maddede Anayasa hükmü aynen yinelenenikten sonra bu hüküm alanını genişleten nitelikteki ek yasaklamaların diğer maddelere dağıtılması şeklinde belirlendiğini söylememiz olanaklıdır.

[109] Hükümetin teklif ettiği metinde, milletvekillerinin görebileceği avukatlık hizmetlerine ilişkin sınırlamaların, 1136 sayılı Kanun'un öngördüğü gibi, milletvekillerinin ortaklarını ve yanlarında çalıştırdıkları avukatları da kapsamı öngörülmüş olmasına karşın bu hüküm, Anayasa Komisyonunun kabul ettiği metne yansımamış, kanunlaşan metinde de yer almamıştır. Bunun ileriye yönelik bilinçli bir tercihin

3. maddedeki bu düzenleme, 1136 sayılı Kanun’un yukarıda belirtilen 12. maddesi hükmüne göre daha ayrıntılı ve açıklayıcı bir nitelik taşımaktaydı. Nitekim söz konusu 12. maddede, kurumlar ve kamu idareleri aleyhine dava takibini yasaklama yönünde genel bir hükümlerle yetinilmişken, 3069 sayılı Kanun’un 3. maddesinde Devlet aleyhinde avukatlık yapılamayacak durumlar suç tipleri özelinde sıralı sayıma konu edilmiştir. 3. maddedeki düzenlemede, “Devletin maddi çıkarı ile ilgili davalarda Devlet aleyhinde vekil olamama” ölçütü, 1136 sayılı Kanun’daki genel ölçüte (Devlet aleyhinde dava ve işleri takip yasağı) göre daha dar kapsamlı bir sınırlama oluşturuyordu. Bir başka deyişle, milletvekilleri için avukatlık yapma olanağı bir ölçüde genişletiliyordu. Çünkü Devletin maddi çıkarı ile ilgili davalar dışında kalan davalarda Devlet aleyhinde avukatlık hizmeti sunmak olanaklı kılınyordu. Yine, Devletin maddi çıkarıyla ilgili olmakla birlikte maddede sayılan suç türleri ile ilgisi bulunmayan nitelikteki davalarda (örneğin Devlete karşı özel hukuk hükümlerine göre açılmış alacak davaları ile yönetsel yargıda görülen tam yargı davaları) Devlet aleyhine olsa bile avukatlık yapılabilecekti.^[110] Yanı sıra, maddede kamu tüzel kişilerinden söz edilmeden sadece Devlete işaret edilmesi, milletvekilleri için kamu tüzel kişileri aleyhindeki davalarda avukatlık yapma olanağı sunuyordu.^{[111],[112]} Devletin maddi çıkarı ile ilgili davalarda Devlet adına avukatlık ise, 3069 sayılı Kanun’un 2. maddesi ile

ürünü mü olduğu, yoksa o dönem itibarıyla hâlen 1136 sayılı Kanun’da yer alan hüküm gözetilerek mi metinden çıkarıldığına ilişkin fikir verecek bir ipucuna ya da değerlendirmeye rastlayamadık. Ancak Genel Kurul görüşmelerinde, söz konusu hükmün 3. maddeye eklenmesi yönünde Kahramanmaraş Milletvekili Rifat Bayazıt tarafından verilen önerenin Komisyon ve Hükümetçe benimsenmeyip sonra da Genel Kurulca reddedilmiş olmasına bakarak “bilinçli tercih” seçeneğinin ağırlık kazandığını söylemek olanaklıdır (bkz. *TBMMTD*, 30.10.1984, 634-5).

[110] Erdal Onar, “1982 Anayasasında Milletvekilliğinin Düşmesi,” *Anayasa Yargısı Dergisi* 14, (1997): 444.

[111] Onar, “1982 Anayasasında,” 444.

[112] Burada 3069 sayılı Kanun ile 1136 sayılı Kanun arasında belirlenen ayırım noktalarını, hukuk evrenindeki somut etkilerinden ayrık olarak soyut bir karşılaştırmanın ve statik bir çözümlemenin ürünü olarak ortaya koyduk. Daha açık bir deyişle, öncelik-sonralık ya da genellik-özellik ilişkisine bağlı olarak birbirini geçersiz kılan hükümler ayrık olmak üzere, somut etkileri bakımından bu iki kanunun hükümlerini 3256 sayılı Kanun’un yürürlüğe girdiği tarihe kadar birikimli olarak ele almak gerekir. Zira bu tarihe kadar bu hükümler bir arada yürürlükte olmuştur.

Anayasa'nın 82. maddesi uyarınca zaten bağdaşmazlık kapsamındaydı. Devletin taraf olmadığı davalar yönünden serbestlik durumunda bir değişiklik söz konusu değildi.

3- 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nda Yapılan Değişiklikler

a) 3256 sayılı Kanun

1136 sayılı Kanun hükmü ile 3069 sayılı Kanun hükmü arasındaki söz konusu ayırma karşın iki hüküm, 1136 sayılı Kanun'da 1986 yılında yapılan değişikliğe kadar, yaklaşık iki yıl süreyle birlikte yürürlükte kalmıştır. 22 Ocak 1986 tarihli ve 3256 sayılı *1136 Sayılı Avukatlık Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*^[113] ile, Avukatlık Kanunu'nun 12. maddesindeki milletvekilleri ile ilgili kısıtlama hükmü kaldırılmış, böylece bu konuya ilişkin yürürlükteki tek yasal düzenleme olarak 3069 sayılı Kanun'daki hüküm bırakılmıştır. 12. maddeye ikinci fıkra olarak eklenen "Milletvekilleri hakkında, 3069 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği ile Bağdaşmayan İşler Hakkında Kanun hükümleri saklıdır." hükmünde bu durum açıkça belirlenmiştir.

İlk bakışta burada değişiklik, aynı konuya ilişkin iki farklı düzenlemeden birinin mevzuattan ayıklanmasından ibaret görünmesine karşın, örtülü olarak, konumuzla doğrudan ilintili bir başka sonuç da ortaya çıkmıştır. 1136 sayılı Kanun'un değişiklikten önceki biçiminde TBMM üyeleri yönünden geçerli olan avukatlık hizmetlerine yönelik sınırlama, milletvekili olan avukatların ortaklarını ve yanlarında çalıştırdıkları avukatları da kapsamına karşın, değişiklikten sonraki hukuksal durum bu yasağı içermemiştir. Ortaklar veya çalışan statüsündeki avukatlar için konulmuş yasaklama hükmü, 1136 sayılı Kanun'dan çıkarıldığı gibi, tek başına yürürlükte bırakılan düzenleme olan 3069 sayılı Kanun'da da yer almamıştır. Buna göre, yeni hukuksal statüde, 3069 sayılı Kanun'un 3. maddesinde belirtilen avukatlık hizmetine ilişkin yasaklar sadece milletvekilleri için geçerli olacak, milletvekillerinin ortakları veya yanlarında çalışan avukatlar, Devletin şahsiyetine karşı işlenen suçlar ile zimmet, ihtilas, irtikap, kaçakçılık ve döviz suçları gibi Devletin maddi çıkarlarıyla ilgili davalarda Devlet aleyhine vekil olabileceklerdi. Daha açık bir deyişle, milletvekili olan avukat için yasak olan işler, bu avukatın ortakları ve yanında çalışanlar bakımından serbest hâle gelmişti. Bu örtülü

[113] *Resmî Gazete*, 30.1.1986-19004.

düzenleme, oldukça önemli bir değişiklik olmasına karşın, bu boyuta ne madde gerekçesinde,^[114] ne Adalet Komisyonu raporunda^[115] ne de madde görüşmelerinde^[116] işaret edilmemiştir.

Avukat milletvekilinin, bürosunda çalışan ya da ona ortak olan avukatın yapabileceği işleri yapamaması durumu hukuk mantığı yönünden tartışılmayı hak etmektedir. Temel sorun etik bağlamsa ve milletvekilinin bu unvanını avukatlık hizmetlerinde kötüye kullanabileceği kaygısı egemense, milletvekili avukat için yasaklanan işlerin ortakları ve çalışanları için de yasaklanması gerekirdi. Çünkü bu kişilerin, aynı büro ya da ortaklık içinde bulunan avukatlar olarak milletvekilinin nüfuzunu kullanmaları, milletvekili adına hareket etmeleri ve milletvekilinin de bu faaliyetler sonucu kazanç elde etmesi her zaman olanaklıdır.

Özetle, 3256 sayılı Kanun ile yapılan düzenleme (ve bu arada, daha önce 3069 sayılı Kanun’da bu konunun düzenlenmemesinin tercih edilmesi), avukatlık hizmetini etik kaygılar ya da milletvekilinin ve TBMM’nin saygınlığını koruma düşüncesiyle sınırlayan yaklaşımdan çelişkili bir sonuç doğurmuştur. Görünüşte milletvekili için sınırlamalar korunup etik bağlam gözetiliyor izlenimi yaratılmasına karşın arka planda ortaklar ve çalışanlar dolayısıyla serbestlik egemen kılınmıştır. Kanımızca bu iki yoldan birinin tutarlı olarak izlenmesi yerinde olurdu.

b) 4667 sayılı Kanun: Bağdaşmazlık Dönemi

Milletvekillerinin sunabileceği avukatlık hizmetlerine ilişkin olarak 3069 sayılı Kanun’un 2. ve 3. maddeleri ile 1136 sayılı Kanun’un 12. maddesi

[114] 1136 Sayılı Avukatlık Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, Trabzon Milletvekili Osman Bahadır’ın 19.3.1969 Tarih ve 1136 Sayılı Avukatlık Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve 12nci Maddesinin Birinci Fıkrasına (h) Bendi Eklenmesine Dair Kanun Teklifi, Nevşehir Milletvekili Ali Babaoğlu ve 2 Arkadaşının 1136 Sayılı Avukatlık Kanununun Geçici 17 nci Maddesine Bir Fıkra Eklenmesi Hakkındaki Kanun Teklifi ve Adalet Komisyonu Raporu, Sıra Sayısı: 393, (TBMMTD, D.17, C.24, Y.3, B.62, 21.1.1986’ya eklidir), 2.

[115] 1136 Sayılı Avukatlık Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı (...) ve Adalet Komisyonu Raporu, Sıra Sayısı: 393, 9.

[116] TBMMTD, D.17, C.24, Y.3, B.62, 21.1.1986, 489-90.

kapsamında belirlenen hukuksal statü, 2001 yılına kadar sürmüştür. 2 Mayıs 2001 tarihli ve 4667 sayılı *Avukatlık Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*^[117] ile 1136 sayılı Kanun'un 43. maddesine eklenen “*Milletvekilleri, milletvekilliği süresince avukatlık yapamazlar.*” hükmü, uzun yıllar sonra ilk kez, dava türü ayrımı gözetmeksizin bir bütün olarak avukatlık mesleğini milletvekilliği ile bağdaşmayan işler kapsamına sokmuştur. Bu tarihten günümüze, milletvekilleri, TBMM üyelikleri sürdükçe avukatlık yapamamaktadırlar.

Söz konusu düzenlemenin yasalama süreci ve mevzuat içinde yarattığı çelişkili durum, konu üzerinde yeterince düşünülmediğini, düzenlemenin aceleye getirildiğini açıkça göstermektedir. 4667 sayılı Kanun'a dayanak oluşturan kanun önerilerinde, milletvekilliği ile avukatlığın bağdaşmaz işler olarak tanımlanmasına yönelik herhangi bir düzenleme bulunmuyordu. Genel Kurul görüşmelerine esas oluşturan Adalet Komisyonunun kabul ettiği metinde de bu yönde bir hüküm yer almıyordu. Bağdaşmazlığı saptayan cümlelerin kanun metnine girişi, Genel Kurul aşamasında bir önerenin kabulü ile gerçekleşmiştir.

Genel Kurul görüşmeleri incelendiğinde, Adalet Komisyonu metni üzerinde genel bir uzlaşının olduğu görülmektedir. Burada sadece Tunceli Milletvekili Kamer Genç'in sert muhalefeti dikkat çekmektedir. Genç, görüşülen metnin, hukukçuların Adalet Komisyonundaki sayısal ağırlığı nedeniyle bir tür mesleki kayırmacılık anlayışıyla hazırlandığını, kamusal çıkarlar yerine mesleki çıkarların gözetildiğini ileri sürüyordu.^[118] Genç'in muhalefeti, esasen metnin başka yönleri üzerine odaklanmakla birlikte, bir yerde milletvekilliği-avukatlık bağdaşmazlığına da kısaca değinmiştir. Genç, bu konuda önerge vermemiş, sorunu bir tür samimiyet sınavına çevirerek iktidar gruplarından ya da Hükümetten bu yönde bir girişim beklemiştir:

[117] *Resmî Gazete*, 10.5.2001-24398.

[118] Kamer Genç'in bu yöndeki görüşleri, Komisyon raporuna yazdığı karşı oy yazısında da görülmektedir. Bu karşı oy yazısı için bkz. *Avukatlık Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ile Avukatlık Kanununa Bazı Maddelerin Eklenmesine Dair Kanun Tasarısı ve Kütahya Milletvekili Emin Karaa'nın 1136 Sayılı Avukatlık Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun Teklifi ve Adalet Komisyonu Raporu*, Sıra Sayısı: 413, (TBMMTD, D.21, C.62, Y.3, B.94, 1.5.2001'e eklidir), 57-9.

Biraz önce bir arkadaşımız “milletvekili olanlar avukatlık yapmasın” dedi.^[119] Geldi işte, verin önergenizi! Milletvekilleri avukatlık yapamaz... Verin bakalım önergenizi, kabul edin, o zaman ben sizin doğru olduğunuzu kabul edeyim. Bunları söylediğimiz zaman suçlu mu oluyoruz?^[120]

Kamer Genç’in beklediği önerge iktidar kanadından değil, muhalefet kanadından, ağırlıklı olarak Doğru Yol Partili milletvekillerinden gelmiştir.^[121] Komisyon metninde bu yönde bir düzenleme olmamasına karşın Adalet Komisyonu Başkanı Emin Karaa, önergeyi benimsediklerini ima eden bir tutum göstermiş,^[122] Adalet Bakanı Hikmet Sami Türk ise konunun özüne ilişkin görüşünü açıklamadan, sadece kanun tekniği ile ilgili sorunlar nedeniyle önergeye katılmadıklarını belirtmiştir. Bu koşullar altında önerge kabul edilmiştir.

[119] Bu görüşü ileri süren milletvekili, Doğru Yol Partisi Grubu adına söz alan Ahmet İyimaya idi. Bkz. *TBMMTD*, D.21, C.62, Y.3, B.94, 1.5.2001, 134.

[120] *TBMMTD*, 1.5.2001, 153.

[121] Önerge yedi imzalıydı. Üyelerden altısı muhalefetteki Doğru Yol Partisine, biri ise iktidarın küçük ortağı olan Anavatan Partisine mensuptu. Önergenin ilk imza sahibi İçel Milletvekili Turhan Güven olmakla birlikte, Doğru Yol Partisinin iki grup başkanvekili de imza atmıştı. Dolayısıyla, önergenin arkasında muhalefetteki bir siyasi parti grubunun iradesi vardı.

Son olarak, önerge sahiplerinin beşinin hukukçu olduğu, bunlardan dördünün doğrudan avukatlık mesleğinden geldiği de vurgulanmalıdır. Milletvekillerine avukatlık yolunu kapatan girişimin yine avukatlardan gelmiş olması ilginçtir.

[122] TBMM yasama pratiğinde kural, komisyon başkanı ya da temsilcisinin Genel Kurulda komisyon metnini savunmasıdır. Komisyon metninde bulunmayan bir düzenlemenin metne eklenmesi ya da bu metnin değiştirilmesi yönündeki önergeler hakkında komisyon temsilcisi genellikle “katılmıyoruz” ya da “katılmıyoruz” şeklinde görüş bildirmektedir. Komisyon metnini değiştiren bir önergenin Genel Kurulda komisyonca benimsenmesi, ancak komisyon sıralarında komisyon üye tam sayısının üçte biri kadar üyenin hazır bulunması durumunda olanaklıdır. Bu kadar üye komisyon sıralarında bulunmuyorsa, ancak komisyon temsilcisi önergeye katılmak istiyorsa, önergenin kabul edilmesi için bir tür örtülü mesaj olarak “takhire bırakıyoruz” ifadesini kullanmaktadır. Bu ifade, komisyon temsilcisinin önergeyi benimsediği ve Genel Kurulca kabul edilmesini istediği mesajı olarak algılanmaktadır. Buradaki örnekte de, Adalet Komisyonu Başkanı önergeyi takdire bıraktıklarını belirterek bu mesajı vermiştir.

Adalet Bakanı'nın kanun tekniği ile ilgili saptaması yerindeydi, zira söz konusu düzenlemenin Avukatlık Kanunu'nun 43. maddesinde değil, 12. maddesinde yapılması gerekiyordu. 12. maddede değişiklik öngören kanun önerisi maddesi ise daha önce kabul edilmişti. Dolayısıyla izlenmesi gereken yöntem, 12. maddede değişiklik öngören kanun önerisi maddesinin TBMM İçtüzüğü'nün 91. maddesi uyarınca "yeniden görüşme" yöntemine konu edilmesi ve önerenin bu maddeye bağlı olarak görüşülmesiydi.

Görüşme yönteminden daha da önemli olan sorun, önerenin öngördüğü düzenlemenin 43. maddeye eklenmesi ile birlikte Avukatlık Kanunu metni içinde çelişkili hükümlerin belirmesiydi. Yukarıda ele aldığımız üzere, Kanun'un 12. maddesinde milletvekilliği, avukatlıkla birleşebilen işler arasında sayılmıştı. Buradaki hüküm değiştirilmeden ya da yürürlükten kaldırılmadan 43. maddede milletvekilliği ile avukatlığın birleşmeyeceği doğrultusunda bir hükme yer vermek, birbirine taban tabana zıt iki hükme aynı kanunda yer vermek sonucunu doğuruyordu. Bu bağlamdaki çelişkinin hükümler arasında öncelik-sonralık ilişkisi kurularak aşılması olanaklı olsa da bunun bir kanun metni bakımından ciddi bir sorun olduğu gerçeği göz ardı edilmemelidir.

Sorunun bir diğer boyutu, 3069 sayılı Kanun'da milletvekilleri tarafından sunulabilecek avukatlık hizmetlerinin sınırlarını belirleyen hükümlerin de avukatlığı kategorik olarak yasaklayan bu son düzenleme ile birlikte anlamını yitirmiş olmasıdır. Özetle, bu konuda bir önerge ile alelacele yapılan düzenleme, mevzuatta günümüze kadar gelen önemli bir dağınıklığa yol açmıştır.

4667 sayılı Kanun'un söz konusu hükmünün yürürlüğe girdiği tarih olan 10 Mayıs 2001 tarihinden bugüne kadar geçerli olan statü, TBMM üyeliğinin avukatlık mesleği ile bağdaşmazlığı temelinde belirlenmiştir. 4667 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemenin avukatlık mesleğinden gelen milletvekillerinin bürolarında çalışan diğer avukatları ya da ortaklarını kısıtlama kapsamına dâhil etmemiş olması, konunun yakıcı bir sorun olarak gündeme gelmesini engellemektedir. Milletvekilleri, hukuken avukatlık yapamamaları da, bürolarında fiilen çalışmaya devam edebilmektedir.^[123] Nüfuz ticareti tehlikesi söz konusu ise, bunun ortaklar ve büro avukatları dolayısıyla

[123] Kuşkusuz bu ifade ile, avukatlık mesleğinden gelen tüm milletvekillerinin avukatlık bürolarındaki faaliyetlerini sürdürdüklerini kastetmiyoruz. Bunu başlı başına etik bir sorun olarak görmesek bile, kimi milletvekillerinin bu faaliyetleri belli ölçüde sürdürdükleri, kimilerinin ise ortaklıklarını ve büro faaliyetlerini milletvekilliği

yürütülmesinin önünde de herhangi bir engel bulunmamaktadır. Görünüşte etik kaygılar ve milletvekili zamanını Meclis faaliyetlerine yöneltme çabası çerçevesinde yapılan düzenleme, kendisine yüklenen amaç yönünden bütünüyle işlevsiz durumdadır.

4667 sayılı Kanun’un kurduğu düzeni değiştirme ve milletvekillerine en azından Anayasa’nın 82. maddesinde belirlenen sınırlar çerçevesinde avukatlık yapma olanağı tanımaya yönelik girişimler gecikmemiştir. 4667 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesinden yaklaşık beş yıl sonra, Meclis’te sadece iki siyasi parti grubunun bulunduğu bir dönemde, hem iktidar hem de ana muhalefet grubuna üye milletvekillerince verilen aynı içerikteki iki ayrı Kanun Teklifi, 4667 sayılı Kanun’la Avukatlık Kanunu’nun 43. maddesine eklenen bağdaşmazlık hükmünün Kanun metninden çıkarılmasını öngörüyordu. Tekliflerden biri, Adalet ve Kalkınma Partisi Grubundan Karaman Milletvekili Mevlüt Akgün ile 10 milletvekiline, diğeri CHP Grubundan Samsun Milletvekili İlyas Sezai Önder ile 6 milletvekiline aitti. İmza sahibi 18 milletvekilinden 17’sinin avukatlık mesleğinden gelmesi nedeniyle, bu girişim belli bir meslek grubuna üye milletvekillerinin girişimi olarak görünüyordu. Teklifler, Adalet Komisyonunda görüşülüp kabul edilmiş,^[124] ancak o yasama dönemi içinde Genel Kurulca görüşülüp sonuçlandırılmadığından hükümsüz kalmıştır.^[125]

süresince askıya aldıkları bilinmektedir. Burada vurgulamak istediğimiz husus, söz konusu faaliyetlerin yürütülmesinin önünde hiçbir fiili engel bulunmaması olgusudur.

[124] Kanun Teklifleri ile Adalet Komisyonu raporu için bkz. *Karaman Milletvekili Mevlüt Akgün ile 10 Milletvekilinin ve Samsun Milletvekili İlyas Sezai Önder ile 6 Milletvekilinin; Avukatlık Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifleri ve Adalet Komisyonu Raporu*, Sıra Sayısı: 968, erişim 19 Ağustos 2021, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss968m.htm>

[125] Bu girişimin sonuçsuz kalmasında olasılıkla kamuoyu algısı etken olmuştur. Konunun tarihsel arka planı, yani birkaç yıllık ayrık dönem dışında neredeyse tüm Cumhuriyet tarihi boyunca -belli kısıtlar çerçevesinde- avukatlık ile milletvekilliğinin birleştiği bilinmediğinden, bu kanun önerileri milletvekillerine “yeni ayrıcalıklar” tanımaya yönelik girişimler olarak algılanmaktadır. Kanun önerilerinin Adalet Komisyonunda kabulünden sonra basının konuyu yansıtmaya ilişkin örnekler bu algının göstergeleri olarak değerlendirilebilir. Örneğin dönemin Radikal Gazetesi, haberi şu başlıkla sunmuştu: “*Vekil, avukatlık hakkını da aldı,*” *Radikal*, 28 Haziran 2005. <http://www.radikal.com.tr/politika/vekil-avukatlik-hakkini-da-aldi-750412/>

2013 yılı Mayıs ayında Mecliste grubu bulunan siyasi partilerin ortak imzası ile verilen ve TBMM üyeliği statüsünü çok boyutlu ve bütünlüklü olarak düzenlemeyi amaçlayan *Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği Kanunu Teklifi*'ni, Anayasa'nın ve 3069 sayılı Kanun hükümlerinin aktarımı ile yetindiği ve Avukatlık Kanunu'nda değişiklik öngörmediği için milletvekillerinin avukatlık yapması önündeki engelin kaldırılması ya da bu konudaki mevzuat dağınıklığının giderilmesi yönünde bir girişim olarak görmek olanaklı değildir.^[126] Bu Kanun Teklifi kanunlaşmış olsaydı dahi konumuz bakımından yeni bir hukuksal durum ortaya çıkmayacaktı. Bundan iki yıl sonra Şubat 2015'te Meclis Başkanı Cemil Çiçek imzasıyla verilen *Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği ve Siyasi Etik Kanunu Teklifi*^[127] ve Nisan 2016'da Adalet ve Kalkınma Partisi Grubuna üye 99 milletvekili tarafından verilen *Siyasi Etik Kanunu Teklifi*,^[128] benzer içerikte düzenlemeler öngör-

[126] *Adalet ve Kalkınma Partisi Grup Başkanvekilleri Giresun Milletvekili Nurettin Canikli, Kayseri Milletvekili Mustafa Elitaş, İstanbul Milletvekili Ayşe Nur Bahçekapılı, Adıyaman Milletvekili Ahmet Aydın ve Kahramanmaraş Milletvekili Mahir Ünal'ın; Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği Kanunu Teklifi ile Kahramanmaraş Milletvekili Nevzat Pakdil'in; Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin Ödenek, Yolluk ve Emeklilerine Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu*, Sıra Sayısı: 461, erişim 19 Ağustos 2021, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss461.pdf>

Bu Teklif'te Adalet ve Kalkınma Partisi Grubuna üye olanlar dışında imzası olan diğer partilerin grup başkanvekilleri, Komisyon toplantısından sonra imzalarını çekmişlerdir.

CHP Grubundan İzmir Milletvekili Musa Çam'ın Komisyon raporuna ilişkin karşı oy yazısında, TBMM üyeliği süresince gelir getirici işlerin tamamının engellenmesi yönündeki görüşü dikkat çekicidir. Bkz. Sıra Sayısı: 461, 20.

[127] *Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Ankara Milletvekili Cemil Çiçek'in; Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği Kanunu Teklifi ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu*, Sıra Sayısı: 712, erişim 19 Ağustos 2021, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss712.pdf>

[128] *Siyasi Etik Kanunu Teklifi (2/1000) ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ile Anayasa Komisyonu Raporları*, Sıra Sayısı: 307, erişim 19 Ağustos 2021, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss307.pdf>

Bu Kanun Teklifi'ne ilişkin olarak CHP'li iki hukukçu üyenin (Ankara Milletvekili Murat Emir ve Çanakkale Milletvekili Muharrem Erkek) yazdığı karşı oy yazısında, avukatlığın ötesinde milletvekillerinin serbest mesleklerini hiçbir şekilde icra edememeleri, bir çıkar karşılığı olmasa dahi özel sektörde herhangi bir görev

Türkiye’de Milletvekilliği – Avukatlık Bağdaşmazlığı Sorunu:
Tarihsel Bir İnceleme

düğünden konumuz bakımından önceki Teklif ile aynı durumdadır. Bu üç teklif de Komisyonunda kabul edilmiş olmasına karşın kanunlaşmamış ve hükümsüz kalmıştır.

HAKEMLİ

alamamaları ve Türk Ticaret Kanunu’na göre tacir ya da esnaf sayılmalarını gerektirecek bir faaliyette bulunamamaları savunuluyordu. Bkz. Sıra Sayısı: 307, 32.

SONUÇ

Osmanlı-Türk parlamento tarihinin bütünlüğü içinde milletvekilliği ile bağdaşmayan işlere yönelik düzenlemeler, anayasalar ve yasalar düzeyinde gerçekleştirilmiştir. Bu tarihsel bütünlük içinde değişmeyen sert çekirdek, yasama organı üyeliğinin yürütme organı karşısındaki bağımsızlığının korunması olmuş, belli ayrıkçı durumlar dışında yasama organı üyelerinin başka Devlet görevlerinde bulunamamaları temel ilke olarak benimsenmiştir. Parlatentonun yasa yapımı yanında yürütme organını denetleme görevinin de bulunması, yürütme organı ile ilişkili ya da ona bağımlı milletvekillerinin bu denetim görevlerini gerektiği biçimde yerine getiremeyeceği düşüncesine bağılı olarak yürütmeyle bağılantılı görevlerin yasama organı üyeliği ile bağdaşmayan işler arasında tanımlanmasında başat etken olmuştur.

Milletvekilliği ile bağdaşmayan işler kavrayışı zamanla, yürütme organı ile yasama organı arasındaki ilişki bağlamının ötesine taşmış, parlamento üyelerinin kamusal çıkarlar ile özel çıkarlar arasındaki çelişkilerden uzak tutulması ve parlamento üyeliğinden kaynaklanan siyasal gücün mesleki faaliyet görüntüsü altında özel çıkarlar için kullanılmasını engelleme gibi kaygılar egemen olmaya başlamıştır. Temelde etik bir çerçeve içinde biçimlenen bu kaygılar, meslekler alanının da milletvekilliği ile bağdaşmayan işler alanı içine çekilmesine yol açmıştır. Bu süreçte, esasen bir kamu görevi yürüten milletvekillerinin zamanlarını kamusal faaliyetlerin alanı olarak parlamento çalışmalarına özgüleme yönündeki arayışlar da belirleyici olmuş, böylece milletvekilliği ile bağdaşmayan işler alanının genişletilmesi, milletvekillerinin yasama ve denetim çalışmalarına daha etkin bir biçimde katılmasını sağlayacak bir yöntem olarak görülmeye başlanmıştır.

Bu tarihsel gelişim, tekdüze ve doğrusal bir biçimde değil, birbirini yadsıyan anlayışlar ve çıkarların karşılaşması temelinde, çelişkili bir doğası ve gelgitleri olan süreçler bütünü olarak gerçekleşmiştir. Bu bağlamda, bir yanda milletvekilliği ile bağdaşmayan işler alanını sürekli genişletmeye ve bağdaşmayan işler kavramsallaştırmasının dayandığı kaygıları mevzuat düzenlemeleri yoluyla gidermeye yönelik yaklaşımlar görülürken, diğer yanda bu kaygıların, özellikle de meslekler alanı için kategorik mevzuat kısıtlamaları yoluyla çözülemeyeceğini savunan bakış açısı kendini göstermiştir. Bu ikinci yaklaşım, bağdaşmayan işler alanının genişletilmesinin, istenmeyen bir durum olarak milletvekilliğinin bir tür meslek ya da geçim kapısına dönüşmesi tehlikesine vurgu yapmakta, mesleki faaliyetlere yönelik

toptancı yasaklamaların, mesleki gelişimleri için harcadıkları emek düşünüldüğünde milletvekillerine yönelik maddi ve manevi bir haksızlık olduğu, ayrıca mesleki faaliyetlerden kaynaklı olumlu kamusal çıktıları engellediği tezini işlemektedir.

Mesleki faaliyetlerin parlamento üyeliği ile bağdaşmazlığı sorunu çerçevesinde avukatlık mesleğinin özel bir konumu bulunmaktadır. Bu özel konum, hukuk ve siyaset alanları arasındaki yapısal ilişki ve avukatlık mesleğinden gelen milletvekillerinin parlamentodaki ağırlığı ve etkinlik düzeyi ile koşullanmaktadır.

Osmanlı-Türk parlamento tarihinin özgülüğü içinde bakıldığında, avukatlık mesleği kapsamındaki faaliyetlerin bir bütün olarak milletvekilliği ile bağdaşmayan işler kapsamı içinde sayılması, ancak kısa süreli, ayrıksı dönemlere denk düşmektedir. 1876’dan bugüne, milletvekilleri için avukatlık yasağı sadece 1922-1924 dönemi ile 2001 yılından günümüze kadar olan dönemde geçerli olmuştur. Bunun dışındaki dönemlerde, milletvekilleri, belli dava türleri yönünden kimi kısıtlamalar bulunsa dahi, milletvekilliği çalışmalarının elverdiği ölçüde avukatlık yapabilmişlerdir. Yasağın olmadığı uzun tarihsel süreçte, milletvekillerinin bu mesleki faaliyetlerinden kaynaklı esaslı ve yapısal nitelikte bir sorun oluştuğunu söylemek güçtür. Öyle ki, Osmanlı-Türk anayasa tarihi içinde milletvekilliği ile bağdaşmayan işler alanını en ayrıntılı ve geniş şekilde düzenleyen 1982 Anayasası’nda dahi avukatlığın kategorik olarak yasaklanmasına yönelik bir hükme yer verilmemiştir.

Günümüzde geçerli olan statünün yarattığı fiilî gerçeklik, bu statüye yüklenen soyut hukuksal-siyasal anlamla belirgin bir çelişki içindedir. Bugün milletvekilleri için avukatlık yapma yasağı bulunsa dahi avukatlık mesleğinden gelen milletvekillerinin bürolarında çalışan avukatlar ya da ortakları için herhangi bir faaliyet kısıtlaması bulunmamaktadır. Milletvekilleri de, açıkça avukatlık yapmasalar bile meslekleri ile ilişkili çalışmalarını sürdürebilmekte, istemeleri hâlinde bürolarından kopmamaktadırlar. Yasağı getiren yasal düzenlemenin yakıcı bir sorun alanı olarak algılanmamasının altında bu fiilî durum yatmaktadır.

Yasağın amacı etik kaygıları gidermek ya da siyasal gücün avukatlık dolaşımıyla yargı süreçlerini etkileyecek biçimde kullanılmasını engellemekse, bu amacın gerçekleşmediği açıktır. Zira söz konusu kaygıların doğuşuna yol açabilecek faaliyetlerin milletvekilleri adına ortakları veya bürolarında

çalışan diğer avukatlar eliyle yürütülmesinin önünde hiçbir engel bulunmamaktadır. Bu alandaki etik sorunsalı, avukatlığı milletvekilleri için toptan yasaklayacak yasal düzenlemeler ile aşmak olanaklı görünmemektedir. Bu yönde “etkili” bir düzen kurmak için milletvekillerini avukatlık bürolarını kapatmaya, ortaklıklarını sonlandırmaya zorlama da hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmayan nitelikte ölçsüz bir yöneliş olacaktır.

Bizce çözüm yolunun ilk adımı, yasal önlemler ve kategorik yasaklamalar ile çözülemeyecek sorun alanlarının bulunabileceğini kabullenmek olmalıdır. Bu adımın ayrılmaz parçası, fiilî durum bambaşka bir gerçeklik olarak sürerken etik sorunları yasalarla çözüyormuş gibi yapmaktan vazgeçmektir.

Etik sorunların toptancı bir anlayışla yasaklar getiren yasal düzenlemeler yoluyla çözülmeye çalışılması, sonuçsuz kalmaya mahkûm girişimlerdir. Bu nedenle, temel bir yaklaşım olarak, Anayasa'nın 82. maddesinin son fıkrası hükmü kapsamında milletvekilliği ile bağdaşmayan işleri yasa yoluyla sürekli genişletmek yerine, en azından söz konusu maddenin birinci fıkrasının koyduğu sınırlara geri çekilmekte yarar vardır. Bu doğrultuda belli başlı mesleki faaliyetleri gittikçe genişleme eğilimi içinde olan milletvekilliği ile bağdaşmaz işler kümesi içine sokarak yasaklamak yerine, bu faaliyetlerin etik denetiminin yasama organı, ilgili meslek kuruluşları (örneğin avukatlık özelinde barolar) ve kamuoyunca yapılmasına olanak sunacak bir açıklık zeminini kuracak düzenlemeler yapma yoluna gidilmelidir. Siyasal faaliyetlerin mali kaynaklarının izlenmesine yönelik hukuksal ve kurumsal bir altyapının oluşturulması, bu yönde atılacak en önemli adım olarak görünmektedir. Kamuoyu gözetimi, bu gözetime olanak sağlayacak açıklıkla desteklenirse, hâlihazırda olduğu gibi etik kaygılarla belli faaliyetleri tümüyle yasaklama, böylece dürüst mesleki faaliyetleri baştan feda etme anlayışından uzaklaşmak mümkün olabilir. Böylece, Anayasa'da belirlenen ve üyeliğin düşürülmesi sonucuna bağlanan milletvekilliği ile bağdaşmayan işler düzeninden ayrık olarak, üyeliğin düşürülmesi yaptırımı yerine moral yaptırımları esas alan, bu anlamda temelde kamuoyuna seslenen, kategorik yasaklamalara başvurmeyen, ancak etik kaygıları da göz ardı etmeyen, etik bağlamda bir sorun oluşmuşsa bunu doğrudan somut soruna odaklanarak çözmeye çalışan bir yöntem geliştirilebilir. Bu yöntem, Türkiye Büyük Millet Meclisi bünyesinde oluşturulacak özel bir etik komisyonu eliyle işlerlik kazanabilecektir. Komisyonun siyasal parti gruplarının ve bağımsız milletvekillerinin eşit temsiline dayanacak şekilde yapılandırılması, üyelerinin komisyon faaliyetleri

yönünden parti disiplininden bağışık kılınması, komisyonun etkinliğini ve kamuoyu önündeki saygınlığını pekiştirecek etkiler doğurabilir. Diğer yandan meslek kuruluşlarınca oluşturulan etik kurullarının da etik denetim süreçlerine uzmanlık bilgisiyle donanmış değerli katkılar sunması olasıdır.

Son olarak, etik kaygılar boyutundan ayırık olmak üzere, milletvekili zamanının mesleki faaliyetler yönüne kayması tehlikesi de, Meclisin milletvekili devamsızlığını önlemeye yönelik -hâlihazırda fiilen uygulanmayan- İtüzük hükümlerini işletme yönünde bir irade ortaya koyması ile engellenebilir. Böylece milletvekili zamanı yönünden TBMM üyeliğinin getirdiği yasama çalışmalarına katılma yükümlülüğü ile mesleki çalışmaları en azından belli bir düzeyde sürdürme gereksinimi arasında bir denge sağlanması olanaklı olacaktır.

KAYNAKÇA

Kitap ve Makaleler:

- Aldıkaçtı, Orhan. *Anayasa Hukukumuzun Gelişmesi ve 1961 Anayasası*. 4. Baskı. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1982.
- Arsel, İlhan. *Türk Anayasa Hukuku'nun Umumi Esasları*. Ankara: Mars Matbaası, 1965.
- Atar, Yavuz. *Türk Anayasa Hukuku*. 13. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019.
- Ayaz, Reyhan. "Milletvekilliği ile Bağdaşmayan İşler ve TBMM Başkanlığının Konuya Bakış Açısı." *Yasama Dergisi*, no. 41 (Ocak-Haziran, 2020): 107-33.
- Bakırcı, Fahri, Gençkaya Ömer Faruk, Ergül Ozan, Kılıç Abbas, Aslan Gündüz Alp, Işık Salim ve Yüksel İsmail. *Parlamento Hukukuna Giriş*. Ankara: Lykeion Yayınları, 2020.
- Bali, Rıfat N. *Unutulmuş Bir Fikir Adamı ve Hukuk Âlimi: Milâslı Gad Franko*. İstanbul: Libra Kitapçılık, 2013.
- CHF Üçüncü Büyük Kongre Zabıtları* (10-18 Mayıs 1931). İstanbul: Devlet Matbaası, 1931.
- Cranston, Ross. "Avukatlar, Milletvekilleri ve Hâkimler." Çeviren Beyhan Kaptıkaçtı Kayatekin ve Yağmur Şen, *Yasama Dergisi*, no. 41 (Ocak-Haziran, 2020): 341-72.
- Dönmez, Gökhan. *1982 Anayasası'nda Milletvekilliği Statüsünün Kazanılması ve Sona Ermesi*. Ankara: Adalet Yayınevi, 2016.
- Erem, Faruk. *Parlamento Üyeliği ve Avukatlık*. Ankara: Sevinç Matbaası, 1972.
- Fendoğlu, Hasan Tahsin. *Anayasa Hukuku*. 7. Baskı. Ankara: Yetkin Yayınları, 2019.
- Franko, (Milâslı) Gad. "Saylav Avukatlar." *Hukukî Bilgiler Mecmuası* 8, no. 10-94 (Ağustos, 1937): 1-5.
- Gören, Zafer. *Anayasa Hukukuna Giriş*. İzmir: Barış Yayınları, 1997.

- Gözler, Kemal. “Vatandaşlık ve Milletvekilliği.” *Liberal Düşünce* 4, no. 16 (Yaz, 1999): 90-1.
- Gözler, Kemal. *Anayasa Hukukunun Genel Teorisi*. Cilt: I, Bursa: Ekin Yayınevi, 2011.
- Gözler, Kemal. *İdare Hukuku*. Bursa: Ekin Yayınevi, 2009.
- Gözler, Kemal. *İnsan Hakları Hukuku*. Bursa: Ekin Kitabevi, 2017.
- Gözler, Kemal. *İnsan Hakları Hukukuna Giriş*. 2. Baskı. Bursa: Ekin Yayınevi, 2020.
- Gözübüyük, A. Şeref ve Kili Suna. *Türk Anayasa Metinleri (1839-1980)*. 2. Bası. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1982.
- İba, Şeref. *Parlamento Hukuku*. 7. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2020.
- İnce, Refik. “Meb’uslukla Avukatlık Birleşmeli mi?.” *İzmir Barosu Dergisi* 2, no. 2-6 (Birinciteşrin, 1936): 121-48.
- Onar, Erdal. “1982 Anayasasında Milletvekilliğinin Düşmesi.” *Anayasa Yargısı Dergisi* 14, (1997): 387-465.
- Özbudun, Ergun. *Türk Anayasa Hukuku*. 15. Baskı. Ankara: Yetkin Yayınları, 2014.
- Sağlam, Fazıl. *Temel Hakların Sınırlanması ve Özü*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 1982.
- Seyit, Günel ve Gün Tuncay. “Vatan Hizmeti Kapsamındaki Askerlik Ödevinin Milletvekilliği Statüsü ile İlişkisi.” *Yasama Bülteni*, no. 5, Ankara: TBMM Basımevi, 2020.
- Seyit, Günel. *Türk Parlamento Tarihinde Milletvekili Devamsızlığı Sorunu*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2020.
- Soysal, Mümtaz. *100 Soruda Anayasanın Anlamı*. 11. Baskı. İstanbul: Gerçek Yayınevi, 1997.
- Tanilli, Server. *Devlet ve Demokrasi – Anayasa Hukukuna Giriş*. 5. Baskı. İstanbul: Say Yayınları, 1988.
- Tanör, Bülent ve Yüzbaşıoğlu Necmi. *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*. 19. Baskı. İstanbul: Beta Yayınları, 2019.

TBMM Albümü (1920-2010). Cilt: 1, 2. Baskı. Ankara: TBMM Yayınları, 2010.

Verdigil, Rifat. "Parlamento Üyeliği ve Avukatlık." *Yargı*, no. 41 (Eylül, 1979): 7-8.

Tutanak Metinleri ve Raporlar:

1136 Sayılı Avukatlık Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı, Trabzon Milletvekili Osman Bahadır'ın 19.3.1969 Tarih ve 1136 Sayılı Avukatlık Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve 12nci Maddesinin Birinci Fıkrasına (h) Bendi Eklenmesine Dair Kanun Teklifi, Nevşehir Milletvekili Ali Babaoğlu ve 2 Arkadaşının 1136 Sayılı Avukatlık Kanununun Geçici 17 nci Maddesine Bir Fıkra Eklenmesi Hakkındaki Kanun Teklifi ve Adalet Komisyonu Raporu, Sıra Sayısı: 393, (*Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi*, D.17, C.24, Y.3, B.62, 21.1.1986'ya eklidir).

Adalet ve Kalkınma Partisi Grup Başkanvekilleri Giresun Milletvekili Nurettin Canikli, Kayseri Milletvekili Mustafa Elitaş, İstanbul Milletvekili Ayşe Nur Bahçekapılı, Adıyaman Milletvekili Ahmet Aydın ve Kahramanmaraş Milletvekili Mahir Ünal'ın; Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği Kanunu Teklifi ile Kahramanmaraş Milletvekili Nevzat Pakdil'in; Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyelerinin Ödenek, Yolluk ve Emeklilerine Dair Kanunda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Teklifi ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, Sıra Sayısı: 461.

<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss461.pdf>

Avukatlık Kânunu Lâyihası ve Adliye Encümeni Mazbatası (1/962), Sıra Sayısı: 297, (*Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi*, D.5, C.26, İ.S.3, İ.81, 27.6.1938'e eklidir).

Avukatlık Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ile Avukatlık Kanununa Bazı Maddelerin Eklenmesine Dair Kanun Tasarısı ve Kütahya Milletvekili Emin Kara'nın 1136 Sayılı Avukatlık Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bu Kanuna Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun Teklifi ve Adalet

Komisyonu Raporu, Sıra Sayısı: 413, (*Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi*, D.21, C.62, Y.3, B.94, 1.5.2001’e eklidir).

Cumhuriyet Senatosu Tutanak Dergisi, C.45, T.19, B.29, 4.2.1980.

Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C.9, Y.1, B.139, 31.8.1982.

Danışma Meclisi Tutanak Dergisi, C.10, Y.1, B.155, 22.9.1982.

Karaman Milletvekili Mevlüt Akgün ile 10 Milletvekilinin ve Samsun Milletvekili İlyas Sezai Önder ile 6 Milletvekilinin; Avukatlık Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Teklifleri ve Adalet Komisyonu Raporu, Sıra Sayısı: 968. <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss968m.htm>

Meclisi Mebusan Zabıt Ceridesi, D.1, C.4, İ.S.1, İ.95, 4.6.1325.

Milli Birlik Komitesi Genel Kurul Toplantısı, C.3, B.49, 8.12.1960.

Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi, C.3, B.61, 29.6.1981.

Siyasi Etik Kanunu Teklifi (2/1000) ve Avrupa Birliği Uyum Komisyonu ile Anayasa Komisyonu Raporları, Sıra Sayısı: 307.

<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem26/yil01/ss307.pdf>

Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, C.3, B.48, 19.4.1961.

Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, C.5, B.70, 20.5.1961.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı Ankara Milletvekili Cemil Çiçek’in; Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği Kanunu Teklifi ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, Sıra Sayısı: 712. <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss712.pdf>

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi, D.17, C.7, B.18, 30.10.1984.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi, D.17, C.8, B.19, 31.10.1984.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi, D.17, C.24, Y.3, B.62, 21.1.1986.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi, D.19, C.89, Y.4, B.129, 24.6.1995.

Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi, D.19, C.90, Y.4, B.131, 28.6.1995.

- Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi*, D.19, C.93, Y.4, B.146, 22.7.1995.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi*, D.21, C.62, Y.3, B.94, 1.5.2001.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliği ile Bağdaşmayan Görev ve İşler Hakkında Kanun Tasarısı ile Manisa Milletvekili Mekin Sarıoğlu ve İstanbul Milletvekili A. Memduh Yaşa'nın Aynı Konudaki Kanun Teklifi ve Anayasa Komisyonu Raporu*, Sıra Sayısı: 134, (*Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi*, D.17, C.7, Y.2, B.18, 30.10.1984'e eklidir).
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi*, D.1, C.3, İ.S.1, İ.42, 2.8.1336.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi*, D.1, C.3, İ.S.1, İ.59, 5.9.1336.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi*, D.1, C.9, İ.S.2, İ.12, 26.3.1337.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi*, D.1, C.17, İ.S.2, İ.161, 18.2.1338.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi*, D.2, C.8, İ.S.2, İ.128, 3.4.1340.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi*, D.5, C.26, İ.S.3, İ.81, 27.6.1938.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi*, D.10, C.20, İ.S.3, İ.81, 14.6.1957.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi Zabıt Ceridesi*, D.11, C.9, İ.S.2, İ.71, 22.5.1959.
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu*, Sıra Sayısı: 35 (*Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi*, C.5, B.70, 20.5.1961'e eklidir).
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı*, Sıra Sayısı: 166, (*Danışma Meclisi Tutanak Dergisi*, C.7, Y.1, B.120, 4.8.1982'ye eklidir).
- Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısı ve Anayasa Komisyonu Raporu*, Sıra Sayısı: 166'ya 1'inci Ek, (*Danışma Meclisi Tutanak Dergisi*, C.7, Y.1, B.120, 4.8.1982'ye eklidir).

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Tasarısının Danışma Meclisince Kabul Olunan Metni ve Milli Güvenlik Konseyi Anayasa Komisyonu Raporu, Sıra Sayısı: 450, (*Milli Güvenlik Konseyi Tutanak Dergisi*, C.7, B.118, 18.10.1982’ye eklidir).

(...)^[129] *Anayasa Komisyonu Raporu*, Sıra Sayısı: 861, (*Türkiye Büyük Millet Meclisi Tutanak Dergisi*, D.19, C.88, Y.4, B.123, 14.6.1995’e eklidir).

Yasama Meclisleri Üyeliği ile Bağdaşmayan Görev ve İşlere Ait Fransa, Belçika ve İtalya Parlömanterleriyle İlgili Hükümler, TBMM Kanunlar ve Kararlar Başkanlığı Arşivi, Ankara, 1971.

Sürelî Yayınlar:

Ceride-i Resmîye, 7.2.1337-1.

Ceride-i Resmîye, 21.2.1337-3.

TBMM Kavanin Mecmuası, D.1, C.1, 3. Baskı, TBMM Matbaası, Ankara, 1943.

“Vekil, avukatlık hakkını da aldı.” *Radikal Gazetesi*, 28 Haziran 2005.

<http://www.radikal.com.tr/politika/vekil-avukatlik-hakkini-da-aldi-750412/>

Resmî Ceride, 26.4.1340-69.

Resmî Ceride, 16.1.1926-272.

Resmî Gazete, 15.7.1934-2752.

Resmî Gazete, 14.7.1938-3959.

Resmî Gazete, 4.6.1959-10222.

Resmî Gazete, 16.12.1960-10682.

Resmî Gazete, 20.7.1961-10859.

Resmî Gazete, 7.4.1969-13168.

Resmî Gazete, 30.6.1981-17386 (Mükerrer).

Resmî Gazete, 9.11.1982-17863 (Mükerrer).

[129] Komisyon raporunun başlığının çok uzun olması nedeniyle ayraç içinde üç nokta ile kısaltma yoluna gidilmiştir.

Resmî Gazete, 6.11.1984-18567.

Resmî Gazete, 30.1.1986-19004.

Resmî Gazete, 4.5.1990-20508.

Resmî Gazete, 10.5.2001-24398.

“Yeni dönemde milletvekillerinin 123’ü avukat.” *Anadolu Ajansı*,
25 Haziran 2018. [https://www.aa.com.tr/tr/politika/
yeni-donemde-milletvekillerinin-123u-avukat/1186745](https://www.aa.com.tr/tr/politika/yeni-donemde-milletvekillerinin-123u-avukat/1186745)