

1982 ANAYASASI'NDA YASAMA DOKUNULMAZLIĞININ KALDIRILMASI USULÜ¹

THE PROCEDURE FOR LIFTING THE PARLIAMENTARY IMMUNITY UNDER THE CONSTITUTION 1982

Murat Saltuk BİLGİLİ², Muhammet Emin RUHİ³

ÖZET: Yasama sorumsuzluğu ve yasama dokunulmazlığından oluşan parlamenter bağışlıklar, parlamenterleri, görevlerini icra ederken, asılsız kovuşturmalara karşı koruyan ve parlamenterlerin şahsını değil de parlamentonun bütününe korumaya yönelik olarak kabul edilmiş düzenlemelerdir. Kapsam, uygulamalar ve sonuçları bakımından, yasama dokunulmazlığı kurumu ülke gündemini meşgul eden konuların başında yer almaktadır. Son dönemlerde anayasaya geçici madde eklenmesi suretiyle çözüme kavuşturulmaya çalışılan dokunulmazlıklar, bazı milletvekillerinin terör olaylarıyla ilişkilendirilen söylemleriyle yeniden tartışılır hale gelmiştir. Bu çalışmada yasama sorumsuzluğu ve dokunulmazlığının taşıdığı anlam genel olarak açıklanarak, yasama dokunulmazlığının tanımı yapılmış, ardından yasama dokunulmazlığının amacı ve tarihsel gelişimi incelenerek, 1982 Anayasası çerçevesinde yasama dokunulmazlığının kaldırılması usulü anlatılmıştır.

Anahtar sözcükler: Anayasa, Parlamento, Yasama Sorumsuzluğu, Yasama Dokunulmazlığı, Milletvekili

ABSTRACT: Parliamentary immunities or, in other words, parliamentary exemptions resulting from legislative irresponsibility and legislative immunity that are regulations which accepted to insulate parliamentarians against unfounded prosecution while performing their duties and to protect not self-parliamentarians, also the whole of the parliamentary. Legislative irresponsibility means that the members of the council say what they say and are not responsible for the votes they use. Legislative immunity means that the members of parliament are not held, unqualified, arrested and prosecuted due to crimes that are not related to legislative functions, during the duration of the parliament or during the meeting, without the permission of the parliament they belong to. Immunities are regulations in which members of the parliament, while exercising their duties, are protected against unfounded prosecution and accepted for the protection of the whole of the parliament, not the person of the parliamentarians. Legislative immunity institution play a forefront issues that engage the country's agenda in terms of scope, practices and results. In recent years, the immunities which tried to be resolved through the provisional provision has been added to the constitution and they have been reargued because of the some parliamentarians' speeches associated with the terrorist incidents. In this study, the meaning of legislative irresponsibility and legislative immunity is explained in general, and the legislative immunity is defined. In addition to this, the aim and historical development of the legislative immunity has been examined, also the lifting procedure of the legislative immunity is explained via the framework of 1982 Constitution.

Keywords: Constitution, Parliament, Legislative Irresponsibility, Legislative Immunity, Parliamentarian

¹ Bu araştırma Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Hukuk Anabilim Dalı Kamu Hukuku Bilim Dalı'nda 2018'de hazırlanan "1982 Anayasası'na Göre Yasama Dokunulmazlığı" başlıklı yüksek lisans tezinden üretilmiştir.

² Arş. Gör., Bayburt Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, mbilgili@bayburt.edu.tr

³ Doç. Dr., Erzincan Binali Yıldırım Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, Genel Kamu Hukuku ABD., eminruhi@hotmail.com

1. GİRİŞ

1982 Anayasası'nın 76. maddesinde belirtilen şartlara göre, seçilmek suretiyle millet meclisi üyeliği kazanan milletin temsilcisine, milletvekili, mebus, parlamenter veya vekil adı verilir.⁴ Milletin yönetimdeki temsilcisi olması, millet adına görev yapması ve temsil hakkına sahip olması sebebiyle, Anayasamızın 83. maddesinde belirtilen hususlardan sorumlu tutulmamışlardır. Bu durum Anayasamızın aynı maddesinde "*Yasama Dokunulmazlığı*" başlığı altında düzenlenmiştir.

Yasama dokunulmazlığı, "*yasama organı üyelerinin, adli kovuşturmadan korunarak görevlerini serbestçe yapabilmelerini sağlayan anayasa ilkesi, teşrii masuniyet*" (TDK) demek olup, "*nispi dokunulmazlık*", "*geçici dokunulmazlık*", "*muvakkat dokunulmazlık*", "*parlamenter dokunulmazlık*" gibi çeşitli şekillerde de adlandırılmaktadır.⁵

İlk kez İngiltere'de ortaya çıkan yasama dokunulmazlığı, ülkemizde ilk olarak 1876 Anayasasıyla kabul edilmiştir.⁶ 1982 Anayasası'nın 83. maddesinde "*Yasama Dokunulmazlığı*" başlığı altında yasama dokunulmazlığının niteliği ve cezaî veya hukukî tanımı yapılmıştır.⁷ Bu anlamda yasama dokunulmazlığı, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne seçilmiş milletvekilinin yasama göreviyle ilgilidir. Yasama görevinin önemi, milletvekillerinin hukukî statüsünün özel olarak düzenlenmesini gerekli kılmakta olup, bu statünün unsurlarından biri ise yasama/parlamenter bağışıklıklarıdır.⁸ Parlamenter bağışıklıklar, yasama mensuplarına, hukuki veya cezai konularla ilgili kovuşturmalardan kısmen veya tamamen bağışıklık sağlayan ayrıcalıklardır. Milletvekillerine böylesi ayrıcalıkların tanınmasındaki temel amaç, TBMM üyelerinin kovuşturma tehdidi ile oy verme, hükümet politikalarına destek verme veya hükümetin denetlenmesi gibi konularda davranışlarını değiştirme hususunda baskı altına alınmaları ihtimalinin ortadan kaldırılmasıdır.⁹

Bununla birlikte, yasama dokunulmazlığı sınırsız bir hak olmayıp, yasal şartların oluşması durumunda kaldırılmasını da mümkün kılmaktadır. Nitekim yasal şartların oluşması durumunda TBMM kararıyla yasama dokunulmazlığı her zaman kaldırılabilir. TBMM'nin dokunulmazlığı ne şekilde kaldırma kararı vereceği konusunda Anayasamızda bir hüküm bulunmamakla birlikte, bu durum TBMM'ye sınırsız bir takdir hakkı da sağlamamaktadır. Ancak TBMM'nin muayyen

⁴TDK Güncel Türkçe Sözlük,

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5a52b531c4dc64.54583100 (Erişim Tarihi: 07.01.2018).

⁵ Nurhan Atalay, "Türkiye'de Yasama Dokunulmazlığı", Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kocaeli, 2008, s. 31.

⁶ Kadir Aktaş, *Yasama Dokunulmazlığı*, Adalet Yayınevi, Ankara, Temmuz 2009, s. 8-15.

⁷ 1982 Anayasası Madde 83: "*Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Meclis çalışmalarındaki oy ve sözlerinden, Mecliste ileri sürdükleri düşüncelerden, o oturumdaki Başkanlık Divanının teklifi üzerine Meclisçe başka bir karar alınmadıkça bunları Meclis dışında tekrarlamak ve açığa vurmaktan sorumlu tutulamazlar. Seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen bir milletvekili, Meclisin kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılanamaz. Ağır cezayı gerektiren suçüstü hali ve seçimden önce soruşturmasına başlanılmış olmak kaydıyla Anayasanın 14 üncü maddesindeki durumlar bu hükmün dışındadır. Ancak, bu halde yetkili makam, durumu hemen ve doğrudan doğruya Türkiye Büyük Millet Meclisine bildirmek zorundadır. Türkiye Büyük Millet Meclisi üyesi hakkında, seçiminden önce veya sonra verilmiş bir ceza hükmünün yerine getirilmesi, üyelik sıfatının sona ermesine bırakılır; üyelik süresince zamanaşımı işlemmez. Tekrar seçilen milletvekili hakkında soruşturma ve kovuşturma, Meclisin yeniden dokunulmazlığını kaldırmasına bağlıdır. Türkiye Büyük Millet Meclisindeki siyasî parti gruplarınca, yasama dokunulmazlığı ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınamaz.*"

⁸ Yusuf Solmaz Balo, "Yasama Dokunulmazlığı", *TBB Dergisi*, Sayı: 100, 2012, s. 14.

⁹ Carmen Lane, *Parliamentary Immunity and Democracy Development*, DAIdeas Democracy Briefs, Issue No:2, August 2007, s. 1.

bir usul çerçevesinde yasama dokunulmazlığını kaldırması mümkündür. Bu işlemin ne şekilde yapılacağı veya usulü, 584 sayılı Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğü'nün 131. vd. maddeleriyle hüküm altına alınmıştır. İşte bu araştırmanın amacı, TBMM'nin yasama dokunulmazlığını kaldırma usulünü ortaya koymaktır. Çalışmamız literatüre katkı yapacağı gibi, ilgililere usul hakkında derli-toplu bir bilgi de verecektir.

2. Yasama Dokunulmazlığının Tanımı

Literatürde yasama dokunulmazlığı çok çeşitli biçimlerde ifade edilmiştir. Kıratlı, yasama dokunulmazlığını “*parlamento üyelerinin teşri görevinin yerine getirilmesi ile ilgili olmayan bazı suçlardan dolayı, bütün milletvekilliği veya sadece içtima müddetince, mensup oldukları meclisin müsaadesi olmaksızın kovuşturulamamaları*” şeklinde tanımlamıştır.¹⁰ Gözler'e göre yasama dokunulmazlığı, “*parlamento üyeleri hakkında, suç işlediklerinden bahisle, parlamentonun izni olmadan, gözaltına alma, tutuklama gibi bazı cezai takibat işlemlerinde bulunulamayacağı anlamına gelir.*”¹¹

Yasama dokunulmazlığı, suçüstü hali istisna olmak kaydıyla, milletvekillerinin görevlerini yerine getirmeleriyle ilgili olmayan ve kanunen suç teşkil eden fiillerinden dolayı, meclis kararı olmaksızın, haklarında yalnız milletvekilliği süresi boyunca, cezai takibat uygulanamamasıdır.¹² Yasama dokunulmazlığı kavramı, meclis üyelerinin meclis işlevlerini yerine getirmeleri haricinde gerçekleştirilen fiiller için cezai takibata karşı koruma sağlar. Bir başka ifadeyle, “*Dokunulmazlık, milletvekillerinin yasama çalışmalarını dışındaki fiilleri ile ilgilidir. Dokunulmazlık meclis üyelerinin, yasama görevlerinin yerine getirilmesiyle ilgisi olmayan bazı fiillerinden dolayı, milletvekilliği ya da yalnızca toplanma süresi boyunca, üyesi oldukları meclisin izni olmadan kovuşturulamaması anlamına gelir.*”¹³

Anayasa Mahkemesi'nin amaca yönelik olarak yapmış olduğu tanıma göre yasama dokunulmazlığı, “*yasama organı üyelerini, görevlerini tam olarak yerine getirmelerini engelleyecek gereksiz suçlamalardan korumak amacına yöneliktir.*”¹⁴

3. Yasama Dokunulmazlığının Amacı

Bütün demokratik ülkelerde, yasama meclisi üyelerine, yasama görevlerini gereği gibi yerine getirebilmelerini sağlamak amacıyla bazı bağımsızlıklar ve dokunulmazlıklar tanınmıştır. Yasama meclisi üyelerini bu biçimde diğer vatandaşlardan farklı bir statüye bağlı tutmanın amacı, kuşkusuz onları ayrıcalıklı ve hukukun üstünde bir grup durumuna getirmek şeklinde anlaşılamaz. Yasama dokunulmazlığı amaç olmayıp, milletvekillerinin halkın iradesini meclise tam olarak yansıtarak milli iradenin eksiksiz gerçekleşmesini sağlamalarının bir aracı olarak değerlendirilebilir. Yasama dokunulmazlığı, yasama organı üyelerini siyasal iktidarlara karşı işlevleri yönünden korumak amacıyla tarihsel bir gelişmenin sonucunda oluşmuştur. Dokunulmazlığın temelde yasama organı üyesinin şahsında, yasama işlevini korumaya yönelik

¹⁰ Metin Kıratlı, *Parlamenter Muafiyetler: Bizde ve Yabancı Memleketlerde*, Sevinç Matbaası, Ankara, 1961, s. 78.

¹¹ Kemal Gözler, “Yasama Dokunulmazlığı: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi”, *AÜSBF Dergisi*, Temmuz-Eylül 2001, Cilt: 56, No: 3, s. 73.

¹² Türk Hukuk Lügatı, s. 220. <https://bozbel.files.wordpress.com/2013/01/tc3berk-hukuk-lc3bcgatc4b1.pdf> (Erişim Tarihi: 07.01.2018).

¹³ Murat Sevinç, *Türkiye'de Milletvekillerinin Dokunulmazlıkları*, Kırangıç Yayınevi, Ankara, 2004, s. 111.

¹⁴ Anayasa Mahkemesi, 30.12.1997 tarih, E. 1997/73, K. 1997/73 sayılı karar, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/e995bc37-2e89-4f1a-8119-c4cc7dcc93f4?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (Erişim Tarihi: 07.01.2018).

olduğu bir gerçektir. Bu kurumun amacı, parlamento üyelerine bir ayrıcalık sağlamak olmayıp, onları siyasal nedenlerle açılacak kovuşturmalara karşı korumaktır.¹⁵

Parlamentolar herkes için geçerli olan genel nitelikte yasalar yapma gücüne sahiptir. Parlamentoların bu şekilde bir güce sahip olmalarına karşın, parlamenterlerin görevlerini tam ve bağımsız bir şekilde yerine getirebilmeleri için, diğer bir deyişle, yasama faaliyetlerini etki altında kalmadan yapabilmeleri için bir takım yardımcı kurumlara ihtiyaç vardır. Parlamenterler, bu kurumlar vasıtası ile kendilerine tanınan yetkileri dış unsurlardan etkilenmeden kullanabilirler. Söz konusu kurumlardan birini de parlamenter bağıışıklıklar oluşturmaktadır.¹⁶ Parlamento demokrasisinin vazgeçilmez bir bileşeni olan parlamenter bağıışıklıkların var oluşu amacı, parlamentonun gecikme olmaksızın etkin ve verimli çalışması ile birlikte, parlamento egemenliğine müdahale edilmesini önlemek¹⁷ ve parlamenterlerin görevlerini serbestçe yerine getirebilmelerini sağlamaktır.¹⁸

Parlamenter bağıışıklıklar ya da bir başka ifadeyle, yasama meclisi üyelerine tanınan güvenceler parlamento işlevlerinin etkili bir şekilde uygulanması adına gerekli olan güçler, haklar ve ayrıcalıkların toplamını ifade eder. Yasama meclisi üyelerinin yasa koyma ve müzakere edebilme fonksiyonlarını koruma ve bunları ülke genelinde uygulayarak yürütme fonksiyonunun yerine getirilmesi, parlamenter muafiyetlerin başlıca amacını oluşturur.¹⁹ Diğer bir anlatımla, farklı şekillerde olmaları nedeniyle, parlamento üyelerine imtiyaz sağlayan tüm yasal araçlar, bir çatı kavram olarak, parlamenter bağıışıklıklar terimi ile ifade edilir. Bu bağıışıklıklar, yasama dokunulmazlığı ve yasama sorumsuzluğu olmak üzere iki çeşittir. Kürsü bağıışıklığı, teşrii mesuliyetsizlik, söz hürriyeti, mutlak dokunulmazlık da denilen yasama sorumsuzluğu, milletvekilinin yasama göreviyle ilgili olarak, parlamentoda sarf ettiği sözleri, düşünceleri, fikirleri ve kullandığı oyları nedeniyle, parlamento haricinde başka bir kuruma karşı sorumlu olmamasıdır.²⁰ Çalışmanın konusunu oluşturan ve parlamenter dokunulmazlık, teşrii masuniyet, tutuklanmama hürriyeti, nispi dokunulmazlık gibi isimler de verilen yasama dokunulmazlığı ise, suç işlediği iddia edilen milletvekili hakkında, gözaltına alma, tutuklama gibi cezai takibat işlemlerinin yapılabilmesinin meclisin iznine bağılı olması gibi durumları ifade eder.²¹

Yasama dokunulmazlığı, temsilcilerin siyasi rakipleri tarafından başlatılan kovuşturmalara konu edilmeleri yoluyla yasama çalışmalarına katılmalarının engellenmesini önler. Bu anlamda yasama dokunulmazlığı kamu yararı düşüncesine dayanan, yasama fonksiyonunun icrası dışında kalan fiilleri içerecek şekilde, milletvekilinin, üyesi olduğu meclis tarafından kaldırılmadıkça, milletvekilliği veya toplantı dönemi boyunca ayrıcalıklı tutulmasını/dokunulmaz kılınmasını sağlayan bir yasama bağıışıklığı türüdür.²²

¹⁵Anayasa Mahkemesi, 21.03.1994 tarih, E. 1994/21, K. 1994/40 sayılı karar, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/0b27d463-80d4-418b-8ae2-806cf5572f75?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (Erişim Tarihi: 07.01.2018).

¹⁶Akman Akyürek, *Parlamenterlerin Yasama Faaliyetlerinden Dolayı Hukuki ve Cezai Sorumlulukları (Doktrin-Uygulama-Yargıtay İçtihatları)*, Parlamento Hukuku Dizisi, No:1, Ankara, 1991, s. 9.

¹⁷ A Matter of Privilege: A Discussion Paper on Canadian Parliamentary Privilege in The 21st Century, Interim report of the Standings Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament, June 2015, s. 1.

¹⁸ Erdoğan Teziç, *Anayasa Hukuku*, Beta Yayınevi, 12. Baskı, İstanbul, Kasım 2007, s. 376.

¹⁹ Weizhong Yi,; Research on Parliamentary Privilege, Concurrently Discuss Chinese National People's Congressional Privilege, July 2009, s. 28.

²⁰ Kıratlı, s. 24.

²¹ Osman Serkan Gülfidan, *Yasama Dokunulmazlığı – Müessesenin Amacı Karşısında 1982 Anayasası'nda Yasama Dokunulmazlığının Kapsamı ve İstisnaları*, 12 Levha Yayıncılık, İstanbul, Ekim 2011, s. 14., Gözler, s. 73.

²² Gülfidan, s. 17.

Bu kurumu ortaya çıkaran düşünce, iktidarla farklı düşüncelere sahip milletvekillerinin, temelsiz, keyfi ve zamansız kovuşturmalarla yasama faaliyetlerinden alıkonulmalarının engellenmesidir. Milletvekillerine böyle bir hakkın tanınmış olmasındaki amaç, onların görevleri ile ilgili olmayan eylemlerinden dolayı suçsuz sayılmaları olmadığından, böyle bir hakkı kullanarak suç işleyen kişileri dokunulmazlık kapsamına dahil etmek kurumun amacı ile ters düşer.²³

Demokrasinin işleyebilmesi için halkın seçmiş olduğu temsilcilerin meclise gelerek, buradaki çalışmalara katılabilmeleri gerekmektedir. Bu amaç doğrultusunda milletvekillerine tanınan yasama dokunulmazlığı, gerçek dışı suçlamalarla milletvekillerinin görevlerini yerine getirmelerini engellemeye yönelik asılsız ve keyfi uygulamaları önler.²⁴ Bir başka anlatımla, yasama dokunulmazlığı, milletvekillerinin meclis toplantılarına katılmalarına engel olunmamasını ve böylece meclisteki fiziki varlıklarını güvence altına alma amacına hizmet eder.²⁵

Dokunulmazlığa ilişkin kuralların varlığı, her şeyden önce temsili demokrasi ilkesini koruma ihtiyacına dayanmaktadır. Bu koruma, seçilmiş temsilcinin, yürütme, yargı veya siyasi muhaliflerin taciz veya müdahaleleri olmaksızın, kendi demokratik işlevlerini yerine getirebilmelerini sağlamak amacını taşır.²⁶ Dokunulmazlığın amacı, parlamentonun bağımsızlığının sağlanması adına parlamento üyelerine tam bir bağımsızlık tanınmasıdır. Dokunulmazlıkta amaç milletvekillerini suç işleme konusunda ayrıcalıklı kılmak ya da onlara cezazlık sağlamak değildir. Sadece uydurma sebeplerle milletvekilinin parlamentoya devamından alıkonulmasını engellemektir. Suçüstü halinin varlığında meclisin iznine gerek olmaksızın dokunulmazlığın ortadan kalkması da bunun göstergesidir.²⁷

Dokunulmazlığın genel olarak iki amaç doğrultusunda kabul edildiği söylenebilir. Yasama dokunulmazlığı öncelikli olarak, yasama organı üyelerinin, yasama faaliyetleri sebebiyle herhangi bir baskı ve tehdide karşı tam bir hürriyet içinde bulunabilmeleri ve görevlerini tam anlamıyla hür olarak yapabilmelerini amaçlar. Yasama dokunulmazlığı, milletvekillerini, öteki etki ve tehditler yanında, hatta meclislerdeki çeşitli çoğunluk tahakkümlerine karşı da koruyan bir güvencedir. İkinci olarak, yasama dokunulmazlığı, sadece milletvekilleri için şahsi güvence olmanın ötesinde, parlamentoyu, devletin öteki organlarının veya yasal olmayan etki ve odakların baskılarına karşı koruyan bir zırhtır.²⁸ AİHM bu yönde vermiş olduğu Atilla Kart v. Türkiye kararında, milletvekili dokunulmazlığının Meclis'in bütünlüğünün muhafazası ve muhalefetin korunması gibi meşru amaçlara hizmet ettiğini belirtmiştir.²⁹

Özetle yasama dokunulmazlığının amacı, *“milletvekillerini imtiyazlı bir sınıf haline getirmek değil, onları, özellikle de muhalefet milletvekillerini, gerek iktidar gerekse haksız ve hukuka aykırı menfaatleri milletvekilleri tarafından eleştirilerek ortaya konulan kişiler ve*

²³ Cüneyt Yüksel, “Uluslararası Karşılaştırmalar Işığında Parlamenterlere Tanınan Güvenceler ve Yasama Dokunulmazlığı Sorununun Değerlendirilmesi”, *İÜHF*, Cilt: 71, Sayı: 1, 2013, s. 1299.

²⁴ Serkan Yolcu, “Adil Yargılanma Hakkı Karşısında Yasama Dokunulmazlığını Yeniden Düşünmek: Atilla Kart Olayı Üzerine Bir Deneme”, *AÜHF Dergisi*, Cilt: 60, Sayı:2, 2011, s. 373.

²⁵ Ömer Keskinsoy, “Meclis Kürsüsünden Sarf Edilen Sözlerin Siyasi Parti Kapatma Davalarında Delil Olarak Değerlendirilip Değerlendirilmeyeceği Üzerine”, *Yasama Dergisi*, Sayı:9, 2008, s. 78.

²⁶ Parliamentary Immunity; Challenges to the Scope of The Privileges and Immunities Enjoyed by Members of the Parliamentary Assembly, Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs, 23 May 2016, s 6.

²⁷ Kıratlı, s. 79.

²⁸ Nadir Latif İslam, “Milletvekili Dokunulmazlığında Meclis İçi Prosedür”, *Yargıtay Dergisi*, Cil:19, Sayı:2, 1993, s. 6.

²⁹ Case of Kart v. Turkey, Karar Tarihi: 03.12.2009 [https://hudoc.echr.coe.int/tur#{"itemid":\["001-119521"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/tur#{) (Erişim Tarihi: 07.01.2018).

kurumlar tarafından harekete geçirilecek keyfi ve asılsız ceza kovuşturmalarına karşı korumaktır.”³⁰

4. Yasama Dokunulmazlığının Tarihsel Gelişimi

Kaynağı Roma Hukuku olmakla birlikte³¹, bugünkü anlamıyla parlamenter dokunulmazlık, parlamentonun bağımsızlığını sağlamak ve parlamento üyelerinin ifade özgürlüğü ile kişi güvenliklerini güvence altına almanın bir yolu olarak,³² ilk kez İngiltere’de ortaya çıkmıştır.³³ Dokunulmazlık kurumu İngiltere’den ABD’ye geçmiştir.³⁴ Daha sonra 1790 yılında Fransız Kurucu Meclisi tarafından çıkarılan bir kararnameyle, üyelerin suçüstü hali hariç olmak üzere meclisin delilleri gözden geçirip ithama lüzum olduğuna karar vermemesi durumunda, hiçbir yargıcın meclis üyelerini kovuşturamayacağı kabul edilerek, yasama dokunulmazlığı kurumu Fransız hukuk sistemine dahil edilmiştir. Sonraki dönemlerde de, Konvansiyon Dönemi hariç olmak üzere yasama dokunulmazlığı kurumunun varlığı devam etmiştir.³⁵

Belirtmek gerekir ki, tarihi gelişim bakımından, Fransa ile İngiltere arasında dokunulmazlık hakkının kazanılması konusunda bir takım farklılıklar bulunmaktadır. Çünkü dokunulmazlık kurumu Fransa’da, devrim ile beraber gündeme gelmiş ve seçmenlerin oy özgürlükleri ile beraber parlamento üyelerinin bağımsızlıklarını da sağlama amacıyla uygulanmıştır.³⁶ Fransız parlamentosu, İngiltere’nin aksine, köklerini Ortaçağ’ın derinliklerine kadar izleyemez. Bunun yerine, Fransız modern anayasal geleneklerinin tümünün varlığı, büyük ölçüde tarihteki keskin bir anı olan Fransız Devrimi’ne aittir.³⁷ Buna karşın İngiltere örneğinde kazanımlar adım adım (tedrici olarak evrimsel yolla) gerçekleşmiştir. Bundan dolayı da Fransa’da verilen muafiyetler geniş bir katılımı oluşturmamıştır. Sonuç olarak da temsilcileri korumak için anayasal düzenlemeler gerekli olmuştur.³⁸

Fransız modelinde parlamento dokunulmazlığının evrimleştiği söylenemez. İngiliz modelinde eski yasama kurumları kademeli olarak gelişmişken, Fransa’da ise, monarşik

³⁰ Ayhan Döner, “Parlamenter Bağışıklıklar”, *AÜEHF Dergisi*, Cilt: 7, Sayı: 1-2, 2004, s. 70.

³¹ Eski Roma’da, bugünkü anlamıyla bir bakıma halkın temsilcisi diyebileceğimiz kişiler bulunmaktaydı. Bunlar, soylulara karşı halkı savunan kişilerdi ve kutsal olarak kabul ediliyorlardı. Bu kişilerin görevlerini yapmalarını engelleyenler veya bunlara saldıranlar ise ölüm cezasıyla cezalandırılıyorlardı. (Michel Ameller’dan aktaran) Yolcu, s. 369. Bugünkü Latin şekli muafiyet olan immunitas kavramı, Roma’da birçok farklı anlamda kullanılmaktaydı. Suetonius, Caesar, Cicero ve Titus Livius’un eserlerinde immunitas kavramı, vergiden ve askerlikten veya farklı şeylerden muafiyet şeklinde toplumun belli kesimlerine (örneğin, din adamları, soylular) verilmiş ayrıcalıklardı. Ciprian Negoită, From the Concept to the Practice of Parliamentary Immunity, *Polish Political Science Review*, No:2, 2014, s. 61.

³² Parliamentary Immunity in the Member States of the European Community and in the European Parliament, European Parliament Directorate General For Research Budgetary and Cultural Affairs and Comparative Law Division, Legal Affairs Series W-4, Luxembourg 1993, s. 126.

³³ Levent Gönenç; Ozan Ergül, “1982 Anayasası’na Göre Yasama Sorumsuzluğu ve Yasama Dokunulmazlığı”, http://www.yasayanayasa.ankara.edu.tr/belgeler/analizler/yasa_sor_yasa_dok.pdf, s. 3, (Erişim Tarihi: 07.01.2018); Sevinç, *Türkiye’de Milletvekillerinin Dokunulmazlıkları*, s. 112.; Yasama dokunulmazlığının Fransa kökenli olduğu yönündeki görüşler için bkz., Zafer Gören, *Anayasa Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2006, s. 209; Gözler, s. 74.

³⁴ Yurttaşlar Meclisi’nin çıkarmış olduğu yasaya göre meclis üyeleri şahsen korunmakta olup bunlar tutuklanamamaktadırlar. Allan Nevins, Henry Steele Commager, *The Pocket History of the United States*, New York, 1951, İlk çeviri: Halil İnalçık, ABD Tarihi, Varlık Yayınları, İstanbul 1961, Doğu Batı Yayınları, Mart 2005, s. 34.

³⁵ Kıratlı, s.74.; Konvansiyon Dönemi hakkında detaylı bilgi için bkz. Muhammet Emin Ruhi, *Fransız Devriminden İki Portre: Sieyes ve Robespierre*, Adalet Yayınevi, Ankara 2014, s. 260.

³⁶ Seda Dunbay, *Türk Parlamentosu Tarihinde Yasama Sorumsuzluğu ve Dokunulmazlığı (1876-1995)*, 12 Levha Yayıncılık, İstanbul, Eylül 2013, s. 43.

³⁷ Sascha Hardt, Parliamentary Immunity: A Comprehensive Study of the Systems of Parliamentary Immunity of the United Kingdom, France and the Netherlands in a European Context, September 2013, s. 133.

³⁸ Sevinç, *Türkiye’de Milletvekillerinin Dokunulmazlıkları*, s. 117.

egemenlik, ulusal egemenlik ve yasama bağımsızlığıyla değiştirilmiş ve böylece devrim neticesinde radikal bir dönüşüm yaşanmıştır. Ulusal Meclis, egemen ulusun kişiliğinin temsilcisi haline gelmiş ve böylece daha önce kralın kendisine ait olan sorumsuzluğu talep edebilmiştir. Bunun yanında meclis üyeleri dokunulmazlıklarını ilan ederek görevleri dolayısıyla belirsizlik ve tehdit durumlarının varlığını ortadan kaldırmaya çalışmışlardır. Ek olarak, dokunulmazlıklar, devrimden bu yana anayasa hukukunun istikrarlı bir parçası olmuş ve Fransız anayasal kültürü olarak adlandırılabilir bir alan haline gelmiştir.³⁹

Türk anayasalarında ise dokunulmazlık kurumu, büyük ölçüde Fransız modelinden esinlenilerek düzenlenmiştir.⁴⁰ Yasama dokunulmazlığına ilişkin tarihimizdeki ilk düzenleme 1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin 79. maddesidir.⁴¹ Söz konusu düzenlemeye göre, Mebusan Meclisi üyelerinin, üyelikleri süresince tutuklanma veya muhakeme edilmeleri, Mebusan Meclisi'nin söz konusu üye hakkında, suç isnadını çoğunlukla kabul etmesi halinde mümkündür. Fakat üye, suç işlerken (*suçüstü hali*) veya suçun işlenmesini takip eden süre içinde yakalanırsa, meclis kararına gerek olmaksızın, tutuklanabilir veya yargılanabilir.⁴² Madde hükmünden anlaşıldığı üzere yasama dokunulmazlığı, Mebusan Meclisi üyelerine yönelik ve toplantı dönemi boyunca geçerlidir. Ayan Meclisi üyelerinin temsilcilikleri ömür boyu devam ettiğinden, bunlara dokunulmazlık tanınmamıştır.⁴³

20 Ocak 1921'de kabul edilen 1921 Anayasası'nda parlamenter muafiyetlere yer verilmemekle birlikte, 1876 Anayasası'nın çelişmeyen hükümlerinin yürürlükte kalacağı kuralı sebebiyle, Kanun-i Esasi'deki düzenlemenin geçerliliğini koruyacağı söylenebilir.⁴⁴

Dokunulmazlıklar, ilgili hükmün bulunmadığı 1921 Anayasası'ndan sonra kabul edilen ve meclis hükümeti ile parlamenter rejim arasında karma bir sistem benimseyen⁴⁵ 1924 Anayasası'nın 17. maddesi⁴⁶ ile düzenlenmiştir. 1924 Anayasası'nın 41/2. maddesinde, "*Cumhurbaşkanının özlük işlerinden dolayı sorumlunması gerekirse Anayasanın milletvekilliği dokunulmazlığı ile ilgili 17. maddesi hükümlerine uyulur.*" denilmek suretiyle dokunulmazlığın kişi bakımından kapsamına Cumhurbaşkanı da alınmış, ancak sonraki anayasalarda bu yönde bir hükme yer verilmemiştir.⁴⁷ 1924 Anayasası döneminde ayrıca 1927 tarihli Dahili Nizamnamenin 178-182. maddelerinde yasama dokunulmazlığının kaldırılması usulü düzenlenmiştir.

Yasama sorumsuzluğu ve yasama dokunulmazlığı terimleri 1961 Anayasası döneminde literatürümüze girmiştir. Bu dönemden önce her iki terimi ifade etmek adına yasama

³⁹ Hardt, s. 165.

⁴⁰ Gönenç, Ergül, s. 3.

⁴¹ Madde 79: "*Heyet-i Mebusanın müddeti içtimaiyesinde azadan hiçbirisi Heyet tarafından ithama sebebi kafi bulunduğuna ekseriyetle karar verilmedikçe veyahut bir cünha veya cinayet icra ederken veya icrayı müteakip tutulmadıkça tevkif ve muhakeme olunamaz.*" <http://www.anayasa.gen.tr/1876ke.htm> (Erişim Tarihi: 07.01.2018).

⁴² Ömer Keskinsoy, *Yasama Dokunulmazlığı*, Adalet Yayinevi, Ankara, Mart 2008, s. 28-29.

⁴³ Kadir Aktaş, "Yasama Dokunulmazlığı Kurumunun Türkiye'deki Gelişimi", *Yasama Dergisi*, Sayı: 3, Ekim-Kasım-Aralık, 2006, s. 88.

⁴⁴ Mustafa Kemal Paşa, Sadrazam Tevfik Paşa'ya yolladığı, 30 Ocak 1921 tarihli yazısında, "*Kanun-i Esasi'nin işbu mevad ile tearuz etmeyen (çatışmayan) ahkâmı kemakan meriyülicradır (hükümleri eskisi gibi yürürlükte ve uygulamadadır)*" demektedir, Nutuk, Cilt: 2, s. 94.

⁴⁵ Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, 8. Baskı, Ankara 2005, s. 31.

⁴⁶ Madde 17: "*Bir milletvekili ne meclis içindeki oy, düşünce ve demeçlerinden ne de meclisteki oy, düşünce ve demeçlerini meclis dışında söylemek ve açığa vurmaktan sorumlu değildir. Seçiminden gerek önce ve gerek sonra üstüne suç atılan bir milletvekili Kamutayın kararı olmadıkça sanık olarak sorgulanamaz, tutulamaz ve yargılanamaz. Cinayetten suçüstü yakalanma hali bu hükmün dışındadır. Ancak bu halde yetkili makam bunu hemen meclise bildirmek ödevindedir. Seçiminden önce veya sonra bir milletvekili hakkında verilmiş bir ceza hükmünün yerine getirilmesi milletvekilliği süresinin sonuna bırakılır. Milletvekilliği süresi içinde zamanaşımı yürümez*" <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa24.htm>, (Erişim Tarihi: 07.01.2018).

⁴⁷ Aktaş, "Yasama Dokunulmazlığının Kapsamı", *TBB Dergisi*, Sayı: 84, 2009, s. 261.

bağışlıkları deyimi kullanılmış, aralarındaki fark ise nispi olup olmamalarına (*yasama sorumsuzluğu mutlak, yasama dokunulmazlığı nispi olduğundan*)⁴⁸ göre ifade edilmiştir. 1961 Anayasası'nda yasama dokunulmazlığı, TBMM'nin çift meclisli yapısına uygun olacak şekilde 79. madde⁴⁹ ile düzenlenmiştir.⁵⁰ Anılan düzenleme ile seçimden önce veya sonra bir suç işlediği öne sürülen bir Meclis üyesinin, ait olduğu Meclisin kararı olmadıkça tutulamayacağı, sorgulanamayacağı, tutuklanamayacağı ve yargılanamayacağı, ancak ağır cezayı gerektiren suçüstü halinin bu hükmün dışında olduğu, bu durumun varlığında yetkili makamın durumu üyenin Meclisine bildirmesi gerektiği belirtilmiştir. 1961 Anayasası'nın 81. maddesi⁵¹ ile ilk defa olarak dokunulmazlığın kaldırılması kararına karşı Anayasa Mahkemesine iptal davası açılabilmesi imkânı tanımış, 105. madde⁵² ile de Meclis dışından atanan bakanların da bakanlık görevleri boyunca yasama dokunulmazlığından yararlanabilmeleri sağlanmıştır.

5. Yasama Dokunulmazlığının Kaldırılması Konusunda Güncel Gelişmeler

Ülkemizde dokunulmazlıkların kaldırılması konusunda yaşanmış son gelişme 316 AKP milletvekili imzasını taşıyan, anayasaya geçici madde eklenmesi suretiyle, TBMM'de bulunan mevcut dokunulmazlık dosyalarına ilişkin düzenleme⁵³ olarak karşımıza çıkmaktadır. Anayasaya geçici 20. madde⁵⁴ eklenmesi şeklindeki bu düzenleme meclis tarafından referandum sınırı aşarak 376 oyla kabul edilmiş⁵⁵ ve Cumhurbaşkanının onayıyla, 7 Haziran 2016 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.⁵⁶

⁴⁸ Atalay, s. 22.

⁴⁹ Madde 79: "TBMM üyeleri, meclis çalışmalarındaki oy ve sözlerinden, Mecliste ileri sürdükleri düşüncelerden ve bunları Meclis dışında tekrarlamak ve açığa vurmakta sorumlu tutulamazlar. Seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen bir Meclis üyesi, kendi Meclisinin kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılanamaz. Ağır cezayı gerektiren suçüstü hali bu hükmün dışındadır; ancak, bu halde, yetkili makam durumu hemen ve doğrudan üyenin Meclisine bildirmek zorundadır. Bir Meclis üyesi hakkında seçimden önce veya sonra verilmiş bir ceza hükmünün yerine getirilmesi, üyelik sıfatının sona ermesine bırakılır. Üyelik süresince zamanaşımı işlemez. Tekrar seçilen Meclis üyesi hakkındaki takibat, kendi Meclisinin yeniden dokunulmazlığını kaldırmasına bağlıdır. Meclislerdeki siyasi parti gruplarınca, yasama dokunulmazlığı ile ilgili görüşme yapılamaz ve karar alınamaz." <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm> (Erişim Tarihi: 07.01.2018).

⁵⁰ Aktaş, s. 94.

⁵¹ Madde 81: "Yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya üyeliğin düştüğüne meclisçe karar verilmesi halinde, karar tarihinden başlayarak bir hafta içinde, ilgili üye veya TBMM üyelerinden herhangi biri, bu kararın, Anayasa veya İçtüzük hükümlerine aykırılığı iddiasıyla iptali için Anayasa Mahkemesine başvurabilir. Anayasa Mahkemesi, iptal istemini onbeş gün içinde karar bağlar." <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm> (Erişim Tarihi: 07.01.2018).

⁵² Madde 105: "Bakanlar, dokunulmazlık ve yasaklamalar bakımından TBMM üyeleriyle aynı durumdadır." <https://www.tbmm.gov.tr/anayasa/anayasa61.htm> (Erişim Tarihi:07.01.2018).

⁵³ Hikmet Sami Türk, Dokunulmazlıkları Kaldıran Anayasa Değişikliği (1), <http://www.milliyet.com.tr/yazarlar/dusunenlerin-dusuncesi/dokunulmazliklari-kaldiran-anayasa--degisikligi--1--2228876/> (Erişim Tarihi: 02.01.2018).

⁵⁴ "MADDE 1 – 7/11/1982 tarihli ve 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasına aşağıdaki geçici madde eklenmiştir.

"GEÇİCİ MADDE 20 – Bu maddenin Türkiye Büyük Millet Meclisinde kabul edildiği tarihte; soruşturmaya veya soruşturma ya da kovuşturma izni vermeye yetkili mercilerden, Cumhuriyet başsavcılıklarından ve mahkemelerden; Adalet Bakanlığına, Başbakanlığa, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına veya Anayasa ve Adalet komisyonları üyelerinden kurulu Karma Komisyon Başkanlığına intikal etmiş yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin dosyaları bulunan milletvekilleri hakkında, bu dosyalar bakımından, Anayasanın 83 üncü maddesinin ikinci fıkrasının birinci cümlesi hükmü uygulanmaz.

Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren onbeş gün içinde; Anayasa ve Adalet komisyonları üyelerinden kurulu Karma Komisyon Başkanlığında, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığında, Başbakanlıkta ve Adalet Bakanlığında bulunan yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin dosyalar, gereğinin yapılması amacıyla, yetkili merciiine iade edilir."

MADDE 2 – Bu Kanun yayımı tarihinde yürürlüğe girer ve halkoylamasına sunulması halinde oylanır."

⁵⁵ http://www.bbc.com/turkce/haberler/2016/05/160520_tbmm_dokunulmazlik (Erişim Tarihi: 02.01.2018).

⁵⁶ RG. 08.06.2016/29736

Kanunun gerekçesinde, Karma Komisyonda bulunan 562 fezleke için Genel Kurul'da görüşme yapılması halinde meclisin çok uzun bir süre başkaca bir çalışma gerçekleştiremeyeceği, başta terörle ilgili olanlar olmak üzere tamamının kaldırılması ve meclis çalışmalarının da tıkanmaması adına anayasa geçici madde eklenmesi suretiyle geçici bir çözüm düşünüldüğü ifade edilmiştir.⁵⁷ Söz konusu geçici madde hakkında iptal istemi⁵⁸ ile Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuş, ancak Mahkeme, kabul edilen Anayasa değişikliğine ilişkin kanunun esas yönünden denetiminin olanaksız olduğu, şekil bakımından denetim hususunda ise iptal talebinde şekil şartlarına uyulmadığı gerekçeleriyle reddetmiştir.⁵⁹

Anayasa'nın geçici 20. maddesinin yürürlüğe girmesiyle yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin TBMM'de bulunan dosyalar, gereğinin yapılması amacıyla yetkili mercilere gönderilerek yargı süreci başlatılmıştır. Milletvekilinin dokunulmazlığının kaldırılması, milletvekilliği sıfatının sona ermesine neden olmayacaktır. Dokunulmazlığın kaldırılması, hakkında suç isnadıyla dosya düzenlenen milletvekili için yargılamanın yapılabilmesi anlamına gelmektedir. Bu düzenleme neticesinde düzenlemenin yapıldığı tarihe kadar TBMM'ye dokunulmazlığın kaldırılması için havale edilen bütün talepler bakımından dokunulmazlıklar kaldırılmıştır.⁶⁰

Anılan düzenlemeye göre, soruşturmaya, soruşturma ya da kovuşturma izni vermeye yetkili mercilerden, Cumhuriyet başsavcılıklarından ve mahkemelerden Adalet Bakanlığına, Başbakanlığa, TBMM Başkanlığına veya Anayasa ve Adalet Komisyonu üyelerinden kurulu Karma Komisyon Başkanlığına intikal etmiş, yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin dosyaları bulunan milletvekilleri hakkında, bu dosyalar bakımından, Anayasa'nın yasama dokunulmazlığını düzenleyen 83. maddesinin, seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen bir milletvekili hakkında, Meclis'in kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılanamaz hükmü uygulanmayacaktır.⁶¹

6. Yasama Dokunulmazlığının Kaldırılması Usulü

a. Genel Olarak

Parlamente muafiyetleri oluşturan yasama sorumsuzluğu ve yasama dokunulmazlığı, birbirlerini tamamlayıcı unsurlar olmakla birlikte bir takım farklılıklar da içermektedirler. Bu farklılıklardan birini, yasama sorumsuzluğunun mutlak, yani sürekli olması; yasama dokunulmazlığının ise nispi, yani geçici olması oluşturmaktadır. Bu bakımdan yasama sorumsuzluğu kaldırılamazken, yasama dokunulmazlığının meclis kararı ile kaldırılması her zaman mümkündür.⁶² Meclisin hangi durumlarda ve ne şekilde dokunulmazlığın kaldırılması kararı vereceği konusunda anayasada bir hüküm bulunmamaktadır. Bununla birlikte, anayasada bu yönde bir hükmün bulunmayışı meclise sınırsız bir takdir hakkı sağlamaz. Meclis,

<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/06/20160608.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2016/06/20160608.htm> (Erişim Tarihi: 02.01.2018).

⁵⁷ TBMM, 26. Yasama Dönemi, 1. Yasama Yılı, Sıra Sayısı:313,

http://www.tmbb.gov.tr/develop/owa/sirasayi_sd.sorgu_baslangic (Erişim Tarihi: 03.01.2010).

⁵⁸ İptal istemi hakkında Anayasa Mahkemesi'nin basın duyurusu ve kararın tam metni için bkz. <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/basin/kararlarailiskinbasinduyurulari/genelkurul/detay/19.html> (Erişim Tarihi: 03.01.2018).

⁵⁹ Anayasa Mahkemesi, 03.06.2016 Tarih, E. 2016/54 ve K. 2016/117 Sayılı Karar, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/basin/kararlarailiskinbasinduyurulari/genelkurul/detay/pdf/2016-117.pdf> (Erişim tarihi: 03.01.2018).

⁶⁰ Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu (Venedik Komisyonu) Türkiye Anayasası'nın 83. Maddesinin İkinci Fıkrasının Askıya Alınması Hakkında Görüş, Council of Europa, CDL-AD (2016)027, 858/2016 Sayılı Görüş, s. 8.

⁶¹ Anayasa Mahkemesi, 03.06.2016 Tarih, E. 2016/54 ve K. 2016/117 Sayılı Karar, <http://www.anayasa.gov.tr/icsayfalar/basin/kararlarailiskinbasinduyurulari/genelkurul/detay/pdf/2016-117.pdf> (Erişim tarihi: 03.01.2018)

⁶² Hardt, s. 3, Aktaş, s. 45.

dokunulmazlığın kaldırılması konusunda takdir hakkına sahip olmakla birlikte, bu hakkın kullanımı, dokunulmazlığın amacı ile sınırlıdır ve keyfilik derecesine varacak biçimde kullanılamaz. Nitekim yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararlarının Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi olması da bu yetkinin sınırlı olduğunu ortaya koymaktadır.⁶³

Dokunulmazlık kural olarak meclis kararı ile kaldırılır. Ağır cezayı gerektiren suçüstü hali ve seçimden önce soruşturmasına başlanılmış olmak şartıyla Anayasanın 14. maddesindeki durumlar, bu kuralın istisnalarını oluşturmaktadır. Bu durumların varlığında dokunulmazlık kendiliğinden ortadan kalkacağı için, ayrıca meclisin bu yönde bir karar almasına gerek yoktur. Diğer bir anlatımla, dokunulmazlığın meclis kararı olmaksızın kalkması için, milletvekili suçüstü halinde yakalanmalı, bu suç ağır cezayı gerektiren bir suç olmalı veya Anayasanın 14. maddesindeki durumlarla ilgili olması gerekir. Meclis, dokunulmazlığın kaldırılması hakkında karar verirken isnadın ciddiyetini ve yasama dokunulmazlığının varlık amacına uygun olacak şekilde, siyasi bir amacın olup olmadığını dikkate almalıdır. Meclis, milletvekiline isnat edilen suçun işlenip işlenmediğine karar veremeyeceğinden, meclisin yapmış olduğu incelemeler bir yargılama değildir.⁶⁴ Nitekim Anayasa Mahkemesi bu yönde vermiş olduğu bir kararında,⁶⁵ “*bir üyeye yapılan suç isnadının ciddiliğine ve yasama dokunulmazlığının kaldırılması isteminin siyasi erklerle dayanmadığına kanaat getirilmesi ve kovuşturma konusu eylemin kamuoyundaki etkisi bakımından yahut üyenin şeref ve haysiyetini koruma yönünden dokunulmazlığın kaldırılmasında zorunluluk bulunması durumunda yasama dokunulmazlığı kaldırılır*” demiştir. Anayasanın TBMM'deki siyasi parti gruplarınca yasama dokunulmazlığı ile ilgili görüşme yapılmasını ve karar alınmasını yasaklayan hükmünün amacı da, yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararlarının siyasi saiklerden mümkün olduğunca az etkilenmesini sağlamaktır.⁶⁶

Bütün demokratik ülkelerde, yasama meclisi üyelerine, yasama görevlerini gereği gibi yerine getirebilmelerini sağlamak amacıyla bazı bağımsızlıklar ve dokunulmazlıklar tanınmıştır. Yasama meclisi üyelerini bu biçimde diğer vatandaşlardan farklı bir statüye bağlı tutmanın amacı, kuşkusuz onları ayrıcalıklı ve hukukun üstünde bir grup durumuna getirmek şeklinde anlaşılmalıdır. Yasama dokunulmazlığı amaç olmayıp, milletvekillerinin halkın iradesini meclise tam olarak yansıtarak milli iradenin eksiksiz gerçekleşmesini sağlamalarının bir aracıdır. Yasama dokunulmazlığı, yasama organı üyelerini siyasal iktidarlara karşı işlevleri yönünden korumak amacıyla tarihsel bir gelişmenin sonucunda oluşmuştur. Dokunulmazlığın temelde yasama organı üyesinin şahsında, yasama işlevini koruduğu bir gerçektir. Bu kurumun amacı parlamento üyelerine bir ayrıcalık sağlamak olmayıp, onları siyasal nedenlerle açılacak kovuşturmalara karşı korumaktır.⁶⁷

b. Komisyon ve Genel Kurul Aşamaları

Yasama dokunulmazlığının kaldırılması konusunda izlenecek usul, Meclis İç Tüzüğü'nün “Yasama Dokunulmazlığı ve Üyelğin Düşmesi” başlıklı dokuzuncu kısmında, 131 ila 134. maddeler arasında düzenlenmiştir.

⁶³ Döner, s. 62, Keskinsoy, *Yasama Dokunulmazlığı*, s. 72.

⁶⁴ Yüksel Yalova, *Türkiye Örneğinde Yasama Dokunulmazlığı Kavramı*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ABD Doktora Tezi, İstanbul 1994, s. 65- 67.

⁶⁵ AYM, 19.08.1971 tarih, E. 1971/41, K. 1971/67 sayılı karar <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/21c4db84-fb05-43b6-ad71-5a17e78bc8c0?highlightText=Cumhuriyet%20Senatosu%20%C4%B0%C3%A7t%C3%BCz%C3%BC%C4%9F%C3%BC&excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (Erişim Tarihi: 14.08.2017).

⁶⁶ Afet Adem, “Türkiye’de Yasama Dokunulmazlığı”, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Kayseri, Şubat 2010, s. 75.

⁶⁷ AYM, 21.03.1994 tarih, E.1994/21, K.1994/40 sayılı karar, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/0b27d463-80d4-418b-8ae2-806cf5572f75?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (Erişim Tarihi: 19.01.2017).

131. maddenin ilk fıkrasında, “*Bir milletvekilinin dokunulmazlığının kaldırılması hakkındaki istemler Başkanlıkça, Anayasa ve Adalet Komisyonları üyelerinden kurulu Karma Komisyona havale edilir.*” denmektedir. Bu hükme göre, bir milletvekili hakkında dokunulmazlığın kaldırılması talebi, Meclis Başkanlığı'na bildirilir. Meclis Başkanlığı da söz konusu bu talebi Karma Komisyona havale eder. Bu aşamada, yetkili mercilerce yapılan dokunulmazlığın kaldırılması talebi Başkanlıkça reddedilemez. Meclis Başkanlığı talebi Karma Komisyona havale etmek zorundadır. Başkanlığın talebi iletmemesi, meclis yetkilerine tecavüz anlamına gelir ve bu durumda meclisin iradesini ortaya koyması engellenmiş olur.⁶⁸

Dokunulmazlığın kaldırılması yönündeki istemlerin hangi makamlarca talep edilebileceği söz konusu maddeden anlaşılammaktadır. Öncelikli olarak dokunulmazlığın kaldırılması talebinde bulunan organın böylesi bir talepte bulunma yetkisi olmalıdır.⁶⁹ Uygulamada talepler, ceza kovuşturması ile görevli savcılık tarafından Adalet Bakanlığı'na iletilmektedir. Bakanlık da bu talebi, talebin ciddiliğini gösteren bilgileri de içerecek şekilde ve gerekçesiyle beraber Başbakanlık aracılığıyla Meclis Başkanlığı'na iletir. Bu aşamada gerek Adalet Bakanlığı gerekse Başbakanlık, bu süreci durduramazlar, onlar sadece talebi iletmekle görevlidirler.⁷⁰

Yukarıda belirtildiği üzere, Karma Komisyon, Anayasa ve Adalet Komisyonları üyelerinden oluşturulur. Anayasa Komisyonunda görevli Başkan, Başkanvekili, Sözcü ve Katip, Karma Komisyonunda da aynı görevleri yürütürler (İç Tüzük m. 131/II). Karma Komisyonun başkanı, dokunulmazlık dosyalarının incelenmesi konusunda, ad çekme suretiyle beş üyeden oluşan bir Hazırlık Komisyonu oluşturur (İç Tüzük m. 132/I). Bu komisyonun ad çekme suretiyle oluşturulmasındaki amaç, mümkün olduğunca mecliste bulunan tüm siyasi parti gruplarının katılımının sağlanabilmesi ve muhtemel keyfi uygulamaların önüne geçilebilmesi yoluyla demokratik bir uygulamanın ortaya konulabilmesidir. Oluşturulan Hazırlık Komisyonu kendi içinden bir başkan ve katip seçerek tüm belge ve bilgileri inceler, gerekli görürse milletvekilinin kendisini de dinler. Ancak bu komisyonun tanık dinleme yetkisi yoktur (İç Tüzük m. 132/II-III). Hazırlık Komisyonu, sadece evrak üzerinde inceleme yapar, işin esasına giremez, suçun fiilen işlenip işlenmediği hakkında delilleri tartışamaz. Dolayısıyla yargılama yapamaz, çünkü bu mahkemenin yetki alanı içerisinde bulunmaktadır. Aksi bir tutum yargılama yapılmaksızın mahkûmiyet kararı verilmesi anlamına gelecektir ki bu da kanun önünde eşitlik ilkesine aykırılık teşkil eder.⁷¹ Bir diğer anlatımla, komisyon üyeleri milletvekiline isnat olunan suçun delillerini araştırmakla mükellef değildirler. Bu yönde yapılacak bir araştırma yargının yetki alanına müdahale anlamına gelecektir.⁷² Hazırlık komisyonu, göreve başladığı andan itibaren 1 ay içerisinde raporunu hazırlar ve söz konusu rapor Karma Komisyonunda bir ay içerisinde karara bağlanır (İç Tüzük m. 132/IV-V). Hazırlık Komisyonu'nun inlemeleri sonucunda verdiği karar, Karma Komisyon'un kararı bakımından bağlayıcılık teşkil etmez; karar bir ön hazırlık niteliğindedir.⁷³

⁶⁸ Yalova, s. 69.

⁶⁹ Dokunulmazlığın kaldırılması talebinin yetkili organca yapılması gerektiğine dair ayrıntılı bilgi için bkz. AYM, 31.12.1997 tarih, E. 1997/72, K. 1997/74 sayılı karar, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/ec520b65-8d1e-4e5e-9d32-6f1825af9a0f?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (Erişim Tarihi: 25.09.2017).

⁷⁰ Murat Sevinç, “22. Yasama Dönemi'nin (2002-2007) Ardından Yasama Bağımsızlıkları Konusu”, AÜSBF Dergisi, Sayı: 3, Cilt: 62, 2007, s. 343, Adalet Bakanlığı Ceza İşleri Genel Müdürlüğü 100 nolu Genelgesi, https://www.adalet.gov.tr/Genelgeler/genelge_pdf/100-1.pdf (Erişim Tarihi: 21.09.2017).

⁷¹ Döner, s. 63.

⁷² Adem, s. 77.

⁷³ Atalay, s. 65.

Yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin konular, Karma Komisyon'da incelenmeli ve karara bağlanmalıdır.⁷⁴ Karma Komisyon, Hazırlık Komisyonu tarafından oluşturulan raporu inceleyerek, 1 ay içerisinde, dokunulmazlığın kaldırılması ya da kovuşturmanın milletvekilliği veya bakanlık sıfatının sona ermesine kadar ertelenmesine karar verir (İç Tüzük m. 133/I-II). Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu bir kararında, Karma Komisyonun 1 aylık süre içerisinde karar vermemesini, işlemin iptalini gerektirmeyen, işlerin sürüncemede kalmaması adına konulan bir uyarma hükmü olduğunu belirtmiştir.⁷⁵ Bununla birlikte belirtmek gerekir ki, dokunulmazlığın kaldırılmasına yönelik işlemlerin bir an önce sonuçlandırılması meclise olan saygınlığı artıracığı gibi, delillerin karartılması ihtimalini de azaltacaktır.⁷⁶ Burada açıklanan dokunulmazlığın kaldırılma prosedürünün dayandığı Anayasa ve İç Tüzük hükümleri ve özellikle İç Tüzükteki komisyon çalışmalarının bitirilme sürelerine ilişkin emredici kayıtlar, gelen taleplerin süratle sonuçlandırılması amacını da açıkça ortaya koymaktadır.⁷⁷

Karma Komisyon, Hazırlık Komisyonu raporu neticesinde, yukarıda belirtildiği üzere, dokunulmazlığın kaldırılmasına yahut kovuşturmanın ertelenmesine karar verir. Karma Komisyonun kararı, kovuşturmanın milletvekilliği veya bakanlık sıfatının sonuna ertelenmesi şeklinde ise, bu yönde oluşturulan rapor Genel Kurulda okunur. Rapora 10 gün içerisinde itiraz edilmezse rapor kesinleşir. Kovuşturmanın ertelenmesi kararı Genel Kurulca kabul edilmiş, yani itiraz edilmemiş ise, dönem yenilenmiş dahi olsa milletvekilliği sıfatı devam ettiği sürece ilgili hakkında kovuşturma yapılamaz (İç Tüzük m. 133/V). Karma Komisyonun dokunulmazlığın kaldırılması kararı vermesi veya kovuşturmanın ertelenmesi kararına karşı itiraz edilmesi durumunda ise, Karma Komisyon raporu Genel Kurulda görüşülür (İç Tüzük m. 133/III-IV).

Şu halde, dokunulmazlığın kaldırılması şeklindeki rapor, Genel Kurulda yapılan oylama sonucu kabul edilirse, dokunulmazlık kalkmış olacaktır. Söz konusu raporun reddedilmesi durumunda ise, dokunulmazlığın kaldırılması talebi ertelenmiş olacaktır. Ancak, komisyonun erteleme yönündeki kararına itiraz edilmiş ve bunun üzerinde Genel Kurulda yapılan oylamada rapor benimsenmişse, kovuşturma ertelenmiş olur. Eğer, kovuşturmanın ertelenmesi yönündeki rapor Genel Kurulda reddedilirse, dokunulmazlığın kaldırılması yönünde yeni bir görüşme ve oylama yapılmadan, dokunulmazlık kalkacaktır. Çünkü Genel Kurulun, Karma Komisyonun kovuşturmanın ertelenmesi yönündeki raporunu reddetmesi, aynı zamanda dokunulmazlığın kaldırılması yönündeki iradesini de ortaya koyduğu anlamına gelecektir. Dolayısıyla yeniden görüşme ve oylama yapılması zaman kaybindan başka bir anlam taşımayacaktır.⁷⁸

Hakkında dokunulmazlığının kaldırılması istenen milletvekili Hazırlık veya Karma komisyon safhalarında yahut Genel Kurul aşamasında kendisini savunur veya bir başka üyeye savundurabilir. Savunma için çağrıda bulunan milletvekilinin bu çağrıya icabet etmemesi halinde karar evrak üzerinde verilir (İç Tüzük m. 134/I-II). Son söz her halde savunmada (İç

⁷⁴ AYM, 31.07.1998 tarih, E. 1998/38, K. 1998/50 sayılı karar, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/88410969-4963-4db8-b997-e9fb6a20deb4?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (Erişim Tarihi: 11.10.2017).

⁷⁵ AYM, 14.11.1968 tarih E. 1968/58, K. 1968/53 sayılı karar, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/b1aa61f3-c404-468a-be7b-fba5b147e488?highlightText=uyarma%20h%C3%BCkm%C3%BCd%C3%BCr&excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (Erişim Tarihi: 11.10.2017).

⁷⁶ Atalay, s. 66.

⁷⁷ İslam, s. 10.

⁷⁸ Aktaş, s. 127.

Tüzük m. 134/III) olmakla birlikte Anayasa Mahkemesi bu yönde vermiş olduğu bir kararında, son sözün üyeye verilmemiş olmasını iptal nedeni olarak görmemiştir.⁷⁹

İç Tüzüğün 134. maddesinin son fıkrası uyarınca, dokunulmazlığın kaldırılmasını üyenin bizzat talep etmesi, söz konusu üyenin dokunulmazlığının kaldırılmasında yeterli değildir. Yasama dokunulmazlığının kamu düzenine ilişkin olmasının sonucu olarak, meclis üyelerinin kovuşturmaya rıza gösterip⁸⁰ göstermemelerinin bir önemi olmadığı gibi, yasama meclisi üyeleri dokunulmazlık haklarından da feragat edemezler.⁸¹ Nitekim 22. dönem Cumhuriyet Halk Partisi Konya milletvekili Atilla Kart, adil yargılanma hakkının ihlal edildiğini öne sürerek, 8 Şubat 2005 tarihinde Türkiye aleyhine Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne (AİHM) bireysel başvuruda bulunmuştur.⁸² Hakkında bir avukat ile kamu görevlisine hakaret ettiği gerekçesiyle iki dosya bulunan Kart, dokunulmazlığının kaldırılması için meclise başvurmuş, ancak meclis bu başvuruyu reddetmiştir. Kart'ın dokunulmazlığı meclis tarafından kaldırılmadığı için yargılanamamış ve iç hukuk yollarının tükenmesiyle birlikte Kart, AİHM'e başvuruda bulunmuştur. Bunun üzerine AİHM, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin adil yargılanma hakkıyla ilgili maddesinin Türk hükümetince ihlal edildiği sonucuna varmıştır. Söz konusu bu karara karşı Türk hükümeti, 6 Ekim 2008 tarihinde itiraz ederek, konunun AİHM'in itiraz organı olan 17 yargıçlı Büyük Daire'sinde esastan yeniden görüşülmesini istemiştir. Yeniden görüşülen dava sonucunda Atilla Kart haksız bulunmuş ve TBMM tarafından yasama dokunulmazlığının kaldırılması isteminin reddedilmesi yönünde alınan kararın AİHS'e aykırı olmadığı yönünde karar vermiştir.⁸³

Yasama dokunulmazlığının kaldırılması işlemi bir kazai işlem değildir. Yukarıda açıklandığı üzere komisyon safhalarında kazai bir işlem tesis edici şekilde hareket edilemez. Yani komisyon üyeleri kişinin suçluluğunun delillerini araştırmakla mükellef değildir. Böyle bir şeyin araştırılması yargının yetki alanındadır. Komisyon üyeleri, dosyanın kendilerine gelmesi aşamasında iktidarın belirli bir milletvekiline yönelik olarak asılsız şekilde suçlama gerçekleştirmiş olma ihtimali ve dokunulmazlığın kaldırılmasındaki kamu yararına bakmak durumundadırlar.⁸⁴

Belirtmek gerekir ki, birden fazla üyeyi ilgilendiren dokunulmazlığın kaldırılması talebi karşısında, oylamanın ayrı ayrı yahut tek bir oylama şeklinde gerçekleştirileceği yönünde Anayasada ve İç Tüzükte herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Anayasa Mahkemesi bu yönde vermiş olduğu bir kararında, *"...birden çok kişileri ilgilendiren yasama dokunulmazlığının kaldırılması işlerinde her ilgili için ayrı oylamaya gidilmesi elbette ki en doğru ve sağlam yoldur. ... ayrı oylama Genel Kurulun iradesini daha büyük bir serbestlik ve isabetle belli etmesini sağlar."* demek suretiyle oylamanın ayrı ayrı yapılması gerektiğini belirtmiştir.⁸⁵

⁷⁹AYM, 15.07.1971 tarih, E.1971/37, K. 1971/66 sayılı karar, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/d69a11fa-dcdd-413e-b343-5cbe0a34d7ca?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (Erişim Tarihi: 25.09.2017).

⁸⁰Polonya Anayasası'nın 105/ IV. maddesinde, "Bir milletvekili kendisinin cezai sorumluluğa tabi tutulmasına izin verebilir." demek suretiyle, milletvekillerine yasama dokunulmazlığından feragat etme hakkı tanınmıştır. Yolcu, s. 398.

⁸¹İsviçre'de Konfederasyon Lehine siyasal ve Polis Garantileri Hakkında Federal Kanun'a göre, yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına bizzat parlamento üyesinin kendisi de izin verebilmektedir. (<http://www.ipu.org/parline-f/reports/1303.htm>) 'den aktaran Gözler, s. 76.

⁸²Söz konusu dava hakkında detaylı bilgi için bkz. <https://hudoc.echr.coe.int> (Erişim Tarihi: 11.12.2017).

⁸³Ozan Örmeci, Türkiye'de Yasama Dokunulmazlığı ve Atilla Kart Olayı, <http://ydemokrat.blogspot.com.tr/2010/08/turkiyedeki-yasama-dokunulmazligi-ve.html> (Erişim Tarihi:11.12.2017).

⁸⁴Yalova, s. 67.

⁸⁵AYM, 02.01.1969 tarih, E. 1968/69-79 Birleşik, K. 1969/1 sayılı karar, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/63c969f8-e6da-4811-9c87-fef2fb7e1b7f?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (Erişim Tarihi: 18.09.2017).

7. Yasama Dokunulmazlığının Kaldırılması Kararına Yapılan İtirazlar

TBMM'nin bir milletvekilinin dokunulmazlığının kaldırılması kararı niteliği itibariyle bir parlamento kararıdır. Parlamento kararları kural olarak yargı denetimine tabi olmamakla birlikte, yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararlarının denetimin Anayasa Mahkemesi'ne verilmesi, bu durumun bir istisnası olarak Anayasa ile düzenlenmiştir.⁸⁶ Parlamenter bağımsızlığın en önemli unsurlarından birini oluşturan yasama bağımsızlıkları, parlamento üyelerinin dış tehdit ve engellerden etkilenmeden hareket etmelerini sağlamaya yöneliktir. Anayasa Mahkemesi'ne de dokunulmazlığın kaldırılması kararlarını denetleme yetkisinin verilmesindeki amaç, muhalefet milletvekillerine karşı iktidar partisi saflarından gelebilecek engellemeleri önlemek içindir.⁸⁷

Dokunulmazlığı kaldırılan bir meclis üyesi, bu kararın Anayasa veya İçtüzüğe uygun olmadığı iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurabilir. Anayasanın 85. maddesine göre; *"Yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ... Meclis Genel Kurulu kararının alındığı tarihten başlayarak yedi gün içerisinde ilgili milletvekili veya bir diğer milletvekili, kararın, Anayasaya, kanuna veya İçtüzüğe aykırılığı iddiasıyla iptali için Anayasa Mahkemesine başvurabilir. Anayasa Mahkemesi, iptal istemini onbeş gün içerisinde kesin karara bağlar."* Görüldüğü üzere, başvuru süresi karar tarihinden itibaren bir haftadır. Bu bir haftalık süre hak düşürücü süredir. Söz konusu başvuru sonucunda, Anayasa Mahkemesi dokunulmazlığın kaldırılması kararının iptaline hükmederse, başka bir işleme gerek kalmaksızın ilgili meclis üyesi tekrar yasama dokunulmazlığına sahip olur. Anayasa Mahkemesi'ne tanınan 15 günlük süre ise, mahkemenin dokunulmazlığın kaldırılması kararını öncelikle ve geciktirmeden incelenmesini sağlamaya yöneliktir. Anayasa Mahkemesi'nin bu süreye uymaması herhangi bir hak kaybına yol açmaz.⁸⁸ Ayrıca, yasama dokunulmazlığına itiraz, sadece milletvekilinin kendisini korumak ve adaletten yararlanmak amacıyla şahsına tanınmış bir hak değil, meclisin saygınlığı ve milletvekillerinin korunması için herhangi bir milletvekiline de tanınmış bir başvuru hakkıdır.⁸⁹

Anayasa Mahkemesi, dokunulmazlığın kaldırılması kararlarını hem şekil hem de esas bakımından denetlemektedir. Anayasa Mahkemesi'nin şekil bakımından yaptığı denetimin kapsamına, komisyonların oluşum süreçlerinde hukuka aykırılığın olup olmadığı, toplantı ve karar yeter sayılarının bulunup bulunmadığı, grup kararı alınıp alınmadığı, savunma hakkının ihlal edilip edilmediği gibi konular girmektedir.⁹⁰

Esas bakımdan yapılacak denetimde ise, Anayasada dokunulmazlığın kaldırılmasında uyulması gereken hususlar bakımından bir düzenleme mevcut değildir. Daha önce belirtildiği üzere, yasama dokunulmazlığının amacı, milletvekillerini keyfi ve asılsız ceza kovuşturmalarına karşı korumak ve bu şekilde de tam bir serbestiyet içerisinde Meclis çalışmalarına katılmalarını sağlamaktır. Dolayısıyla Meclisin dokunulmazlığı kaldırma kararlarını esasa yönelik olarak bu amaç doğrultusunda incelenmesi gerekmektedir.⁹¹ Anayasa Mahkemesi de bu yönde vermiş olduğu bir kararında⁹², *"Anayasa'nın 85. maddesinde, dokunulmazlığın kaldırılmasına ilişkin kararın Anayasa'ya, Yasa'ya ve İçtüzüğe uygunluğunun denetlenmesi öngörülmüş, 2. maddesinde ise, Türkiye Cumhuriyeti'nin bir hukuk Devleti olduğu kurala bağlanmıştır. Bu kural*

⁸⁶ Döner, s. 65.

⁸⁷ Yalova, s. 76.

⁸⁸ Yalova, s. 78.

⁸⁹ Adem, s. 80.

⁹⁰ Atalay, s. 79.

⁹¹ Döner, s. 66.

⁹² AYM, 31.07.1998 tarih, E.1998/38, K. 1998/50 sayılı karar, <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/88410969-4963-4db8-b997-e9fb6a20deb4?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> (Erişim Tarihi: 03.10.2017).

uyarınca, yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına ilişkin kararların denetiminde, hukuk Devletinden beklenen nesnel (objektif) ölçülerin esas alınması gerekir. Yasama dokunulmazlığının kaldırılması kararının iptaline ilişkin istemin, suçlamanın ciddiliği, siyasal amaçlara dayanmaması, üyenin şeref ve haysiyetinin korunması yönlerinden incelenmesi gerekir. Dokunulmazlık, yasama organı üyelerini, görevlerini tam olarak yerine getirmelerini engelleyecek gereksiz suçlamalardan korumak amacına yöneliktir. Ancak, yöneltilen suçlamanın ciddi olması durumunda yargı yolunun açılması, kamu yararı ve milletvekilinin şeref ve haysiyetinin korunması yönlerinden zorunlu bulunmaktadır.” demektedir. Buna göre Anayasa Mahkemesi'nin, esas bakımından gerçekleştirdiği denetim, milletvekilinin o suçu işleyip işlemediği yönünde değil, suçlamanın ciddi olup olmadığı, isnadın siyasal maksatlara dayanıp dayanmadığı, soruşturma konusu eylemin kamuoyundaki etkisi ve üyenin şeref ve haysiyetinin korunması yönünde yapılacaktır.⁹³

8.SONUÇ

Tarihsel süreç içinde her toplumda egemenliğin kullanımı bakımından bir iktidar mücadelesi yaşanmıştır ve yaşanmaya da devam edecektir. Egemenliğin millet tarafından doğrudan kullanımı çeşitli açılardan zor olması nedeniyle, bu egemenliği kullanacak aracı yapılar ortaya çıkmıştır. Temsil olarak adlandırılan bu yapı demokrasi adına çok önemlidir. Ülkemizdeki temsil anlayışı, İngiltere ve Fransa ile karşılaştırıldığında benzerlikler ve farklılıklar arz etmektedir. Bu ülkelerdeki temsil anlayışının gelişimi kendi iç dinamikleri ve yıllar süren mücadeleler sonucu ortaya çıkmıştır. Ülkemiz açısından ise, padişahın yetkilerinin sınırlandırılması gerekliliği yönünde bir iç talep yanında, ayrıca dış etkilerin de temsil anlayışının dönüşümündeki rolü büyük olmuştur. Bunun sonucunda da mutlak monarşinin yerini temsili demokrasinin alması tarihi bir süreç sonucu gerçekleşmiştir.⁹⁴

Demokrasiye geçildikten sonra parlamentonun görevini tam olarak icra edebilmesi bakımından yasama dokunulmazlığı kurumunun kabulü zorunlu hale gelmiştir.

Bu bağlamda yasama dokunulmazlığı, milletvekillerinin temsilcilik görevlerini, hem iktidar tarafından gelebilecek engelleyici durumlara hem de diğer şahıslar tarafından milletvekillerine yöneltilecek asılsız iddialara karşı, tam olarak yerine getirebilmeleri için olması gereken bir güvencedir. Yasa koyucu, yasama dokunulmazlığının varlığında gözetilen kamu yararını, dokunulmazlık nedeniyle oluşan kanun önünde eşitsizliğe, hatta milletvekillerinin dokunulmazlığa dayanarak birtakım suistimallere karışması ihtimaline tercih etmiştir. Ancak bu güvencenin milletvekillerine tanınmış kişisel bir ayrıcalık niteliğinde anlaşılmasına adına sınırlarının iyi çizilmesi gerekmektedir. Yasama dokunulmazlığının amacı, milletvekilini cezasız bırakmak değil, uydurma suç isnatları ve siyasal sebeplerle yapılacak kovuşturmaların önüne geçilmesidir. Zaten dokunulmazlık kurumu, milletvekillerine verilen cezayı görev süresinin sonuna kadar ertelemekle birlikte cezayı ortadan kaldırmamaktadır. Ağır cezayı gerektiren suçüstü halinde dokunulmazlığın kendiliğinden ortadan kalkması bu durumun bir sonucudur. Çünkü bu halde, isnadın uydurma olmadığı veya siyasal sebeplerle de hareket edilmediği bir durum ortaya çıkmıştır.⁹⁵

Yasama dokunulmazlığının kaldırılması adına, İç Tüzük hükümleri uyarınca, Anayasa ve Adalet Komisyonlarından kurulu Karma Komisyon ve Hazırlık Komisyonu görev yapmaktadır. Yasama organının sadece Karma Komisyon ile yetinmeyerek bir de Hazırlık Komisyonu kurması, yasama dokunulmazlığının kaldırılması konusuna verdiği önemin bir

⁹³ Adem, s. 81.

⁹⁴ Gökhan Dönmez, 1982 Anayasası'nda Milletvekilliği Statüsünün Kazanılması ve Sona Ermesi, Adalet Yayınevi, Ankara, Ocak 2016, s. 389.

⁹⁵ Sevinç, , Türkiye'de Milletvekillerinin Dokunulmazlıkları, s. 269.

göstergesi olarak karşımıza çıkmaktadır.⁹⁶ Bununla birlikte, İç Tüzükteki dokunulmazlığın kaldırılması usulünü düzenleyen hükümler uzunca bir süreci öngörmektedir.

Yasama dokunulmazlığının kaldırılması konusu milletin temsili noktasında hassas bir durum göstermesi nedeniyle dikkatle ele alınması gereken başlıklardan birini oluşturmaktadır. Tüm demokratik ülkelerde kabul edilmiş olan dokunulmazlık kurumu, ülkemizdeki uygulamalar açısından, yeniden düzenlenmeye muhtaç bir durumdadır. Böylesi bir düzenleme yapılırken de meclisin asli görevlerini yapmasına mani olmayacak şekilde bir çözüm üretilmelidir. Çalışmada belirtildiği üzere, komisyon safhaları ve Genel Kurul aşamalarından geçerek Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi olan yasama dokunulmazlığının kaldırılma süreci, yukarıda belirtilen hassasiyeti de içerecek şekilde pratik bir çözüme kavuşturulmalıdır. Böylesi bir düzenlemenin yapılabilmesi için de öncelikli olarak, konunun esas muhatabı olan TBMM'nin, dokunulmazlıkların kaldırılması konusunda, kamuoyu vicdanını rahatlatmak adına istekli olması gerekmektedir.

Ülkemizde uygulama bakımından, yasama dokunulmazlığının kaldırılması talepleri yetkili makamlarca Adalet Bakanlığı'na, buradan Başbakanlığa ve nihayet Meclis Başkanlığı'na ulaşmaktadır. Sürecin bu şekilde uzun aşamalardan oluşması yerine, dokunulmazlığın kaldırılması taleplerinin doğrudan doğruya meclise yapılması daha doğru bir yaklaşım olur. Dokunulmazlığın kaldırılması talebi yargı organlarına, bu talebi değerlendirme yetkisi ise meclise verilmiştir. Şekil eksikliklerinden dolayı gerektiğinde dosyanın işleme alınmadan iade edilmesi meclis organlarınca da yapılabilecek bir işlemdir. Dolayısıyla, bu uygulama gereksiz bürokratik işlemlere ve zaman kaybına neden olmakta, idari makamların yargı faaliyetini geciktirme ve bu konuyu engelleme riskini taşımaktadır. Buna ek olarak, komisyonlarca ve Genel Kurulda dosyaların geciktirilmeksizin görüşülmesine ilişkin düzenleyici süreler konularak, havale prosedürü hızlandırılmalıdır. Örneğin komisyonlarca belirli bir sürede karar verilmesi yönündeki bir hüküm ile bu sorun aşılabılır.

TBMM, hakkında kovuşturma talebi olan milletvekilinin dokunulmazlığının kaldırılması konusunda, bu yönde anayasada açık bir hüküm olmasa bile sınırsız bir takdir yetkisine sahip değildir. Meclisin takdir yetkisinin sınırları kurumun amacı çerçevesinde değerlendirilmelidir. Meclis, dokunulmazlığın kaldırılmasına karar verirken, kaldırma isteminin siyasi sebeplere dayanıp dayanmadığı, olayın ciddiyeti ve ilgili milletvekilinin şeref ve haysiyetinin zedelenmemesi gibi konulara özen göstermelidir. Meclisin dokunulmazlığın kaldırılmasına ilişkin kararı dokunulmazlığın kaldırılmasına neden olarak gösterilen fiilin esasına ilişkin ya da kovuşturmanın açılması veya herhangi bir cezanın verilmesi şeklinde bir karar olamaz. Meclisin vereceği karar dokunulmazlığın kaldırılmasına veya kaldırılmamasına ilişkin olmak zorundadır. Dokunulmazlığın kaldırılması kararlarına karşı itiraz mercii Anayasa Mahkemesi'dir. Mahkeme, hem şekil bakımından hem de esas bakımından denetim yapar. Şekil bakımından denetimin kapsamına, dokunulmazlığın kaldırılması kararının Anayasaya, kanunlara ve içtüzüğe aykırı olup olmadığı konuları girmektedir. Esas bakımından ise, denetlerken milletvekillerine isnat edilen suçun ciddi olup olmadığı, siyasi amaçlara dayanıp dayanmadığı, kovuşturma konusu eylemin kamuoyundaki etkisini ve dokunulmazlığı kaldırılan milletvekilinin şeref ve haysiyetinin korunmasını dikkate alınacaktır. Ancak Anayasa Mahkemesi de hiçbir şekilde suçun esasına ilişkin karar veremez. Çünkü bu görev adli mahkemelere aittir.

⁹⁶ Keskinsoy, *Yasama Dokunulmazlığı*, s. 85.

KAYNAKLAR

- AKTAŞ, Kadir; “*Yasama Dokunulmazlığının Kapsamı*”, TBB Dergisi, Sayı: 84, 2009, s. 260-297.
- AKTAŞ, Kadir; “*Yasama Dokunulmazlığı Kurumunun Türkiye’deki Gelişimi*”, Yasama Dergisi, Sayı: 3, Ekim-Kasım-Aralık, 2006, s. 85-114.
- A Matter of Privilege: A Discussion Paper on Canadian Parliamentary Privilege in The 21st Century**, Interim report of the Standings Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament, June 2015.
- ADEM, Afet; **Türkiye’de Yasama Dokunulmazlığı**, Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Kayseri, Şubat 2010.
- AKTAŞ, Kadir; **Yasama Dokunulmazlığı**, Adalet Yayınevi, Ankara, Temmuz 2009.
- AKYÜREK, Akman; **Parlamentlerin Yasama Faaliyetlerinden Dolayı Hukuki ve Cezai Sorumlulukları (Doktrin-Uygulama-Yargıtay İçtihatları)**, Parlamento Hukuku Dizisi, No:1, Ankara, 1991.
- ATALAY, Nurhan; **Türkiye’de Yasama Dokunulmazlığı**, Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli 2008.
- Avrupa Hukuk Yoluyla Demokrasi Komisyonu (Venedik Komisyonu) Türkiye Anayasası’nın 83. Maddesinin İkinci Fıkrasının Askıya Alınması Hakkında Görüş, Council of Europa, CDL-AD (2016)027, 858/2016 Sayılı Görüş.
- Case of Kart v. Turkey**, Karar Tarihi: 03.12.2009 <https://hudoc.echr.coe.int/>
- DÖNER, Ayhan; “*Parlament Bağımsızlıkları*”, AÜEHFD, Cilt: 7, Sayı: 1-2, 2004, s. 49-72.
- DÖNMEZ, Gökhan; **1982 Anayasası’nda Milletvekilliği Statüsünün Kazanılması ve Sona Ermesi**, Adalet Yayınevi, Ankara, Ocak 2016.
- DUNBAY, Seda; **Türk Parlamento Tarihinde Yasama Sorumsuzluğu ve Dokunulmazlığı (1876-1995)**, 12 Levha Yayıncılık, İstanbul, Eylül 2013.
- GÖNENÇ, Levent; ERGÜL, Ozan; “*1982 Anayasası’na Göre Yasama Sorumsuzluğu ve Yasama Dokunulmazlığı*”, http://www.yasayanayasa.ankara.edu.tr/belgeler/analizler/yasa_sor_yasa_dok.pdf
- GÖREN, Zafer; **Anayasa Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2006.
- GÖZLER, Kemal; “*Yasama Dokunulmazlığı: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi*”, AÜSBF Dergisi, Temmuz-Eylül 2001, Cilt: 56, No: 3, s. 71-101.
- GÜLFİDAN, Osman Serkan; **Yasama Dokunulmazlığı – Müessesenin Amacı Karşısında 1982 Anayasası’nda Yasama Dokunulmazlığının Kapsamı ve İstisnaları**, 12 Levha Yayıncılık, İstanbul, Ekim 2011.
- HARDT, Sascha; **Parliamentary Immunity: A Comprehensive Study of the Systems of Parliamentary Immunity of the United Kingdom, France and the Netherlands in a European Context**, September 2013.
- İSLAM, Nadir Latif; “*Milletvekili Dokunulmazlığında Meclis İçi Prosedür*”, Yargıtay Dergisi, Cil:19, Sayı:2, 1993, s. 5-10.
- KESKİNSOY, Ömer; “*Meclis Kürsüsünden Sarf Edilen Sözlerin siyasi Parti Kapatma Davalarında Delil Olarak Değerlendirilip Değerlendirilmeyeceği Üzerine*”, Yasama Dergisi, Sayı: 9, 2008, s. 74-98.
- KESKİNSOY, Ömer; **Yasama Dokunulmazlığı**, Adalet Yayınevi, Ankara, Mart 2008.
- KIRATLI, Metin; **Parlament Muafiyetler: Bizde ve Yabancı Memleketlerde**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1961.
- LANE, Carmen; **Parliamentary Immunity and Democracy Development**, DAIdeas Democracy Briefs, Issue No:2, August 2007.
- NEGOIȚĂ, Ciprian; **From the Concept to the Practice of Parliamentary Immunity, Polish Political Science Review**, No:2, 2014, pp. 58-70.
- NEVINS, Allan; COMMAGER, Henry Steele; **The Pocket History of the United States**, New York, 1951, İlk çeviri: Halil İnalçık, ABD Tarihi, Varlık Yayınları, İstanbul 1961, Doğu Batı Yayınları, Mart 2005.
- ÖRMECİ, Ozan; “*Türkiye’de Yasama Dokunulmazlığı ve Atilla Kart Olayı*”, <http://ydemokrat.blogspot.com.tr/2010/08/turkiyedeki-yasama-dokunulmazligi-ve.html>
- Parliamentary Immunity; Challenges to the Scope of The Privileges and Immunities Enjoyed by Members of the Parliamentary Assembly**, Committee on Rules of Procedure, Immunities and Institutional Affairs, 23 May 2016.

Parliamentary Immunity in the Member States of the European Community and in the European Parliament, European Parliament Directorate General For Research Budgetary and Cultural Affairs and Comparative Law Division, Legal Affairs Series W-4, Luxembourg 1993.

RUHİ, Muhammet Emin; **Fransız Devrimi'nden İki Portre Sieyes ve Robespierre**, Adalet Yayınevi, Ankara 2014.

SEVİNÇ, Murat; “**22. Yasama Dönemi'nin (2002-2007) Ardından Yasama Bağımsızlıkları Konusu**”, AÜSBF Dergisi, Sayı: 3, Cilt: 62, 2007, s. 320-347.

SEVİNÇ, Murat; **Türkiye’de Milletvekillerinin Dokunulmazlıkları**, Kırılgaç Yayınevi, Ankara, 2004.

TEZİÇ, Erdoğan; **Anayasa Hukuku**, Beta Yayınevi, 12. Baskı, İstanbul, Kasım 2007.

TÜRK, Hikmet Sami; “**Dokunulmazlıkları Kaldıran Anayasa Değişikliği (I)**”
<http://www.milliyet.com.tr/yazarlar/dusunenlerin-dusuncesi/dokunulmazliklari-kaldiran-anayasa--degisikligi--1--2228876/>

Yi, Weizhong; **Research on Parliamentary Privilege, Concurrently Discuss Chinese National People’s Congressional Privilege**, July 2009.

YALOVA, Yüksel; **Türkiye Örneğinde Yasama Dokunulmazlığı Kavramı**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ABD Doktora Tezi, İstanbul 1994.

YOLCU, Serkan; “**Adil Yargılanma Hakkı Karşısında Yasama Dokunulmazlığını Yeniden Düşünmek: Atilla Kart Olayı Üzerine Bir Deneme**”, AÜHFD, Cilt: 60, Sayı:2, 2011, s. 367-414.

YÜKSEL, Cüneyt; “**Uluslararası Karşılaştırmalar Işığında Parlamenterlere Tanınan Güvenceler ve Yasama Dokunulmazlığı Sorununun Değerlendirilmesi**”, İÜHFİM, Cilt: 71, Sayı: 1, 2013, s. 1291-1312.

<http://www.adalet.gov.tr>

<http://www.anayasa.gen.tr>

<http://www.bbc.com>

<http://www.anayasa.gov.tr>

<https://hudoc.echr.coe.int>

<http://www.resmigazete.gov.tr>

<https://www.tbmm.gov.tr>

<http://www.tdk.gov.tr>