

Milletvekili Dokunulmazlığını Yeniden Tartışmak: Zorunluluk mu, Ayrıcalık mı?

CEM DURAN UZUN

- 1982 Anayasası'nda dokunulmazlıklar nasıl düzenlenmiştir?
- AK Parti'nin dokunulmazlık önerisinin gerekçeleri nelerdir?
- Karşılaştırmalı örnekler açısından anayasal düzenlemelerdeki sorunlar nelerdir, neler yapılmalı?

GİRİŞ

Dokunulmazlıklar konusu, hem Anayasa'da düzenleniş şekli hem de uygulaması bakımından daima gündemin önemli başlıklarından birisi olmuştur. Son dönemde tekrar başlayan çatışmalar ve terör olayları ile HDP'li milletvekillerinin bu konuya ilişkin bazı eylem ve açıklamalarının kamuoyunda oluşturduğu tepkiler dokunulmazlıklar konusunu yeniden gündeme taşıdı. En son Başbakan Davutoğlu'nun 18 Mart günü yaptığı açıklama ile TBMM önünde bekleyen dokunulmazlık dosyalarıyla ilgili somut adımların atılması ihtimali doğdu. Başbakan, dokunulmazlık dosyalarını tek tek ele almak yerine Anayasa'ya konulacak geçici bir madde ile TBMM'ye ulaşmış dosyalar için dokunulmazlıkların tümünü kaldırmayı önerdi. Muhalefet partileri bu öneriye olumsuz bir yanıt veya açık destek vermeseler de, farklı önerilerde bulunarak bir uzlaşmanın sağlanacağı görüntüsü oluştu.

1982 ANAYASASI'NDA MİLLETVEKİLİ DOKUNULMAZLIĞI

Kamuoyunda yürütülen tartışmalar, bu konudaki kavram ve kurumlar konusunda bazı yanlış ve eksik bilgilerin olduğunu gösteriyor. Bu sebeple öncelikle

dokunulmazlık konusundaki anayasal düzenlemeleri kısaca belirtmekte yarar var. Anayasa'nın 83. maddesi "Yasama dokunulmazlığı" başlığını taşımakla beraber, bu maddede "yasama sorumsuzluğu" ve "yasama dokunulmazlığı" şeklinde iki farklı kurum düzenlenmiştir. Bunlara literatürde ikisini de kapsayacak şekilde "parlamentar muafiyetler" veya "yasama bağımsızlıkları" adı verilmektedir. Bu açıdan başlığın bunlardan birisi olması daha doğru olurdu. Ancak, Anayasada aynı maddede düzenlenmesinin de etkisiyle, yanlış bir şekilde günlük kullanımda her ikisi için de dokunulmazlık ifadesi kullanılmaktadır. Bu sebeple öncelikle bu iki kurumun niteliğini, amacını ve aralarındaki farkı kısaca açıklamak yerinde olacaktır.

Yasama Sorumsuzluğu, Anayasa'nın 83. maddesinin birinci fıkrasında düzenlenmektedir. Buna göre; "Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Meclis çalışmalarındaki oy ve sözlerinden, Mecliste ileri sürdükleri düşüncelerden, o oturumdaki Başkanlık Divanının teklifi üzerine Meclisce başka bir karar alınmadıkça bunları Meclis dışında tekrarlamak ve açığa vurmaktan sorumlu tutulamazlar". Yasama sorumsuzluğunun amacı, milletvekillerinin Meclis çalışmaları sırasındaki düşünce

Cem Duran UZUN

Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde lisans, yüksek lisans ve doktora eğitimini tamamladı. 2007 yılında University of North Carolina at Charlotte'ta bir yıl süreyle misafir araştırmacı olarak bulundu. 2001 yılından beri Çankaya Üniversitesi Hukuk Fakültesi'nde Öğretim Üyesi olarak Anayasa Hukuku, Siyasi Partiler Hukuku ve Anayasa Yargısı derslerini vermektedir.

ve ifade özgürlüğünü tam olarak korumaktır. Bu sayede milletvekilleri herhangi bir endişe duymadan, özgür iradeleri ile görüşlerini açıklayabilecekler ve oy kullanabileceklerdir. Görüldüğü üzere, sorumsuzluğun amacı milletvekillerini ayrıcalıklı veya hukukun üstünde bir statüye kavuşturmak değil, yasama görevinin en iyi şekilde yapılmasındaki kamu yararını gerçekleştirmektir.

Bu dokunulmazlığın iki koşulu vardır: (1) Fii- lin Meclis çalışmaları sırasında ve (2) oy, söz ve düşünce açıklaması şeklinde işlenmiş olmasıdır. Yasama sorumsuzluğu bu iki koşulu taşıyan fiiller sebebiyle milletvekili için mutlak bir koruma sağlar. Yasama sorumsuzluğunun mutlak olması, Meclis tarafından kaldırılmayacağı ve milletvekilliği sona erse de koruyacağı, yani sürekli olduğu anlamına gelir. Yasama sorumsuzluğu, “kürsü dokunulmazlığı” ya da “mutlak dokunulmazlık” olarak da isimlendirilmektedir.

Yasama Dokunulmazlığı, 83. maddenin ikinci fıkrasında şu şekilde düzenlenmiştir: “Seçimden önce veya sonra bir suç işlediği ileri sürülen bir milletvekili, Meclisin kararı olmadıkça tutulamaz, sorguya çekilemez, tutuklanamaz ve yargılamaz”. Görüldüğü üzere yasama dokunulmazlığı, milletvekillerinin Meclis kararı olmadıkça cezai takibata tutulamayacakları anlamına gelmektedir.

Yasama sorumsuzluğunun amacı milletvekillerinin söz hürriyetini korumak iken; dokunulmazlığın amacı milletvekillerini keyfi ve asılsız suç soruşturmasından ve tutuklanmaktan korumaktır. Özellikle yürütme tarafından tahrik edilebilecek kovuşturmalara milletvekillerinin görevlerinden alıkonulmasının önlenmesi istenmiştir. Aslında burada korunan milletvekilinin kendisinden ziyade yasama organının bizzat kendisi, amacı ise yasama faaliyetlerinin sağlıklı bir şekilde devamıdır. Bu dokunulmazlığa “tutuklanmama hürriyeti” ve “nisbi dokunulmazlık” isimleri de verilmektedir.

Yasama dokunulmazlığının nisbi dokunulmazlık olarak anılmasının üç sebebi vardır. (1) Bu dokunulmazlık türü TBMM tarafından kaldırılabilir, (2) sürekli değildir, milletvekilliği sona erdikten sonra korumaz ve (3) iki istisnası vardır: (a) Ağır cezayı gerektiren bir suçtan suçüstü halinde yakalanmak ve (b) seçimden önce soruşturmasına

başlanılmış olmak kaydıyla Anayasanın 14. maddesindeki durumlar dokunulmazlık kapsamında değildir.

Dokunulmazlığın bu iki türünü ayırdıktan sonra, şu anda tartışılmakta olanın, yasama sorumsuzluğu (kürsü dokunulmazlığı) değil yasama dokunulmazlığı olduğu anlaşılmaktadır. Bütün siyasi partiler kürsü dokunulmazlığının korunması konusunda hemfikir görünmektedir. Bu konunun sık sık ülke gündemini meşgul etmesinin sebebi, TBMM’nin dokunulmazlık dosyalarını genellikle gündemine almaması ve asılsız ve keyfi olmayan dosyalar için kaldırma yolunu nadiren tercih etmesidir. Bunun sonucunda TBMM’de yüzlerce dosya birikmekte ve toplumda dokunulmazlık kurumunun milletvekillerine suç işleme imtiyazı sağladığı düşüncesi oluşmaktadır.

ANAYASAL DÜZENLEMELERE YÖNELİK ELEŞTİRİLER VE KARŞILAŞTIRMALI ÖRNEKLER

Dokunulmazlık konusundaki sorunların, önemli oranda yukarıda açıklanan anayasal düzenlemelerden kaynaklandığını ve Anayasa’dan tamamen çıkarılması veya önemli oranda daraltılmasının önerildiğini söyleyebiliriz. Dokunulmazlığın tamamen kaldırılmasının gerçekçi bir öneri olmadığı açıktır. Burada ağırlıklı olarak talep edilen değişiklik, tamamen kaldırmak yerine, milletvekilleri hakkında kovuşturma ve yargılamaya imkan tanıyan ama “gözümlü alınmama ve tutuklanmama güvencesi” getiren bir daraltma yoluna gitmektir. Tutuklanmadan ve gözümlü alınmadan yargılanma, dokunulmazlığın temelindeki milletvekillerinin keyfi ve asılsız kovuşturmalara yoluyla yasama faaliyetinden alıkonulmasını önleme amacına da uygun olacaktır.

Karşılaştırmalı örnekler bakıldığında ABD, İngiltere ve Kanada gibi Anglo-Sakson ülkelerde ülkemizdeki gibi yasama üyelerini cezai takibata karşı koruyan bir dokunulmazlık olmadığı görülmektedir.¹ Türkiye’deki benzer cezai alanda geçerli bir dokunulmazlığın olduğu

1. Anglo-Sakson ülkelerinde cezai alanda değil hukuki alanda geçerli bir dokunulmazlık söz konusudur. Bir hukuk davasından dolayı; başka bir ifade ile özel hukuktan doğan bir borcunu yerine getirmemekten dolayı milletvekili hakkında yakalama ya da tutuklama işlemi yapılamaz. Ancak kişilerin borçlarından dolayı tutuklanması diğer modern hukuk sistemlerinde olduğu gibi bu ülkelerde de bir tutuklanma sebebi olmaktan çıkarıldığı için, bu ülkelerde dokunulmazlığın pratik bir anlamı kalmamıştır.

ülkeler Almanya, Fransa, İtalya, İspanya, Belçika ve Danimarka gibi Kıta Avrupası ülkeleridir. 1982 Anayasası “ağır cezayı gerektiren bir suçtan suçüstü halinde yakalanmayı” dokunulmazlığın bir istisnası olarak düzenlemişken; bu ülkelerin çoğunda daha geniş bir istisna getirilerek tüm suçüstü halleri bu dokunulmazlığın koruması dışında tutulmuştur. Ayrıca bu ülkelerde genellikle dokunulmazlığın her türlü cezai takibata karşı koruma sağlamadığı, gözaltına alınma ve tutuklanma gibi hürriyetten yoksun bırakan tedbirler uygulanmadığı sürece diğer ceza yargılaması işlemlerine imkan verdiği görülmektedir. Kısacası, Avrupa ülkelerinde dokunulmazlığın kapsamı ülkemize göre daha dar bir şekilde çizilmiştir.²

Avrupa’da hukuk devleti ilkesinin güçlenmesi ve yargıya güvenin artması ile zamanla dokunulmazlığın kapsamı daralmış olsa da; Türkiye’de siyasi partilerin ve çeşitli sivil toplum örgütlerinin hazırladıkları anayasa önerileri incelendiğinde bu gelişmenin yeterince yansıtar bulduğunu söylemek zordur. Anayasa önerilerinde çoğunlukla 1982 Anayasası’nın 83. maddesindeki mevcut metnin tekrar edildiği, sadece birkaç taslakta daraltma yönünde hükümler olduğu görülmektedir.³ Hatta dokunulmazlığın kapsamını daraltmak amacıyla 1999 ve 2001 yıllarında iki ayrı anayasa değişikliği girişimi olmuş ancak her ikisi de TBMM’de yeterli desteği bulamadığı için gerçekleşmemiştir.⁴ Gerek anayasa önerileri gerekse bu iki girişimin TBMM’de reddedilmesi, siyasi partiler ve milletvekillerinde bu konuda hala önemli bir hassasiyetin olduğunu göstermektedir.

Dokunulmazlık konusuyla bağlantılı olarak yapılan bir diğer öneri, milletvekillerini yargılayacak mahkemeye ilişkindir. Bazı yazarlar dokunulmazlığı daraltılan milletvekillerinin yetkili ve görevli ilk derece adliye mahkemeleri yerine Yargıtay’da yargılanmalarını önermekte-

dirler. Bu öneri Yargıtay’ın daha güvenceli bir yargılama yapacağı gerekçesi ile getiriliyor olsa da; halk ilk derece mahkemelerinde yargılanıyor iken vekillerinin Yargıtay’da yargılanması eşitlik ilkesine aykırı olacaktır. Ayrıca, Yargıtay’daki yargılamanın her zaman daha güvenilir ve adil olacağını iddia etmek de mümkün değildir.

AK PARTİ NE ÖNERİYOR VE GEREKÇESİ NEDİR?

Başbakan Davutoğlu’nun açıkladığı öneri, Anayasa’daki dokunulmazlık konusunu düzenleyen 83. maddeyi kaldırmayı veya değiştirmeyi değil, sadece TBMM önündeki mevcut dokunulmazlık dosyalarına ilişkin geçici bir düzenlemeyi içermektedir. Anayasa’ya konulacak geçici bir madde ile şu ana kadar TBMM önüne gelmiş dosyalar için dokunulmazlıklar tek seferde kaldırılacak, bu sayede soruşturma ve yargılamaların önü açılacaktır. Tek tek dokunulmazlık dosyalarının kaldırılması ya da kalıcı bir anayasal düzenlemenin yapılması yerine böyle bir önerinin yapılmış olmasının birkaç sebebi vardır.

Birincisi, bir milletvekili hakkında dokunulmazlık konusu gündeme geldiğinde gösterilen “tüm dosyalar için dokunulmazlıkları kaldırılmalı” tepkisidir. Nitekim son aylarda HDP’li milletvekillerinin dokunulmazlıklarının kaldırılması konuşulduğunda, HDP’liler dahil çoğu kesim tarafından dile getirilen tepkilerin başlıcası, bir partinin ya da belli milletvekillerinin dokunulmazlıklarının kaldırılması yerine tümünün kaldırılması gerektiği yönündeydi. TBMM’de AK Parti’li milletvekillerinin de dosyaları olduğu ve bunların yargı önüne çıkmaktan kaçtığı eleştirileri yöneltilmekteydi. Başbakan’ın bu beklenmedik çıkışıyla, hem bu eleştirileri hem de HDP’li milletvekillerine yönelik kamuoyunda oluşan tepkileri karşılayacak bir çözüm yolu dile getirilmiş oldu.

İkincisi, 1994 yılında DEP’li milletvekillerinin dokunulmazlıklarının kaldırılması sürecinde yaşanan olumsuzlukların hala hafızalarda tazeliğini korumasıdır. Leyla Zana, Sırrı Sakık ve Ahmet Türk’ün de içinde olduğu yedi DEP’li milletvekilinin dokunulmazlığının kaldırılması, Meclisten alınarak tutuklanması ve o süreçte yaşananlar kamuoyunda sonradan artarak devam eden rahatsızlıklara sebep olmuştu. Sadece HDP’li vekillerin dokunulmazlığının kaldırılmasının benzer tepkilere ve duygusal

2. Kemal Gözler, “Yasama Dokunulmazlığı: Bir Karşılaştırmalı Anayasa Hukuku İncelemesi”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt: 56, No: 3, (Temmuz-Eylül 2001), s. 71-101.

3. Fazıl Hüsni Erdem ve Yunus Heper, *Türkiye Cumhuriyeti Anayasaları ve Anayasa Önerileri*, (SETA Yayınları, Ankara: 2011), s. 227-230. Ayrıca TBMM’ye sunulmuş anayasa önerileri için TBMM’nin yeni anayasa çalışmaları internet sitesine bkz. <https://anayasa.tbmm.gov.tr>.

4. Ergun Özbudun, “Yasama Sorumsuzluğu ve Yasama Dokunulmazlığı: Hukuki Mahiyetleri ve Farkları”, *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, Sayı: 59, (2005), s. 114-115.

kopuşa sebep olabileceği, siyasetin alanını daraltacağı ve şiddete mazeret üreteceği endişeleri ortaya çıktı. Bu sebeple, sadece HDP'lilerin değil tüm partilerin fezlekelelerine yönelik bir düzenleme yapılması önerilmiştir.

Üçüncü bir sebep ise, dokunulmazlık dosyalarının tek tek ele alınıp kaldırılmasının aylarca sürecektir. Bu yöntemin tercih edilmesi TBMM'yi diğer görevlerini yapamayacak şekilde kilitleyecektir. Gerçekten de, Meclis İçtüzüğü'nün dokunulmazlığın kaldırılması konusunu düzenleyen hükümlerine baktığımızda uzun bir sürecin öngörüldüğü görülmektedir. Buna göre öncelikle Meclis Başkanlığına gelen dokunulmazlık dosyaları Anayasa ve Adalet komisyonlarından kurulu "Karma Komisyona" havale edilir. Bu Komisyon gelen her bir dosya için beş üyeden oluşan bir "Hazırlık Komisyonu" oluşturur. Hazırlık Komisyonu en geç bir ay içerisinde evrakları inceleyerek ve gerekirse milletvekilini de dinleyerek dosyayla ilgili bir rapor hazırlar. Karma Komisyon bu raporu en geç bir ay içerisinde görüşerek dokunulmazlığın kaldırılmasına veya kovuşturmanın milletvekilliği sona erene kadar ertelenmesine –yani dokunulmazlığın kaldırılmamasına– karar verir. Karma Komisyon raporu, kovuşturmanın ertelenmesi şeklinde ise Genel Kurulda okunur. On gün zarfında bu rapora yazılı olarak itiraz edilmezse rapor kesinleşir. Rapor, dokunulmazlığın kaldırılması şeklinde ise veya rapora itiraz edilmişse Genel Kurulda görüşülür ve dokunulmazlığın kaldırılması talebi hakkında karar verilir (TBMM İçtüzük, m.131-133). Dokunulmazlığın kaldırılması konusundaki bu uzun prosedürün, sayıları altı yüze yaklaşan dosyalar için tek tek uygulanması TBMM'yi asli görevlerini yapamaz hale getirecektir.

SONUÇ

AK Parti'nin önerdiği anayasa değişikliğini 317 milletvekili ile tek başına Meclisten geçirmesi mümkün

değildir. Ayrıca MHP'nin böyle bir öneriyi destekleyeceği düşünülse dahi, değişikliğin halkoylaması zorunluluğu olmadan Mecliste kabul edilmesi için gerekli 367 oya ulaşamaz. Yani böyle bir değişiklik için CHP veya HDP'nin de destek vermesi gerekecektir. Parti temsilcilerinin yaptıkları açıklamalara bakılırsa AK Parti ve CHP arasında bu konuda bir uzlaşma sağlanması imkanı olabilir. Elbette böyle kapsamlı bir uzlaşma ile yapılacak değişikliğin toplumsal desteği ve meşruiyeti daha güçlü olacaktır.

Dokunulmazlıklar ile ilgili yaşanan sorunlar ve yapılan tartışmalar, Türkiye'nin neden yeni bir anayasaya ihtiyacı olduğunu da göstermektedir. Dokunulmazlık konusunun yeni anayasada karşılaştırmalı örnekler de göz önünde bulundurularak yeniden düzenlenmesi kalıcı çözüm olacaktır. Şu anda kalıcı bir düzenleme yapılmasa da, mevcut dosyalar için bir çözüm yolunun bulunması bir rahatlama sağlayacaktır. Bu yapılırken kurumun amacına uygun bir şekilde milletvekillerini çeşitli iktidar odakları tarafından tahrik edilecek keyfi ve asılsız soruşturma ve yargılamalardan korumak gerekir. Gerçekten de 1961 Anayasası'ndan beri yargı anayasal vesayet sisteminin önemli bir ayağı olmuştur. Ayrıca İstiklal Mahkemeleri, Yassıada Mahkemeleri, Sıkıyönetim Mahkemeleri, DGM'ler ve en son Özel Yetkili Ağır Ceza Mahkemeleri uygulamaları yargının Türkiye'de siyasi mücadelenin bir aracı olarak pervasızca kullanıldığının somut örnekleridir.

Türkiye'nin hukuk devleti olması ve yargıya tam bir güvenin sağlanması için atılması gereken bazı adımlar var. Tüm bu sebeplerden, dokunulmazlığın çok daraltılması milletvekillerini yasama faaliyetlerinde korumasız bırakabilir. Buna karşılık dokunulmazlığın, milletvekillerine suç işleme ayrıcalığı tanıdığı gibi bir algıya izin verecek kadar geniş tutulmaması, yani iki amaç arasında ülke koşulları da gözetilerek bir denge kurulması yerinde olacaktır.



SIYASET, EKONOMİ VE TOPLUM ARAŞTIRMALARI VAKFI
FOUNDATION FOR POLITICAL, ECONOMIC AND SOCIAL RESEARCH
مركز الدراسات السياسية والاقتصادية والاجتماعية

www.setav.org | info@setav.org | @setavakfi

SETA | Ankara
Nenehatun Caddesi No: 66 GOP Çankaya
06700 Ankara TÜRKİYE
Tel: +90 312 551 21 00 | Faks: +90 312 551 21 90

SETA | İstanbul
Defterdar Mh. Savaklar Cd. Ayvansaray Kavşağı
No: 41-43 Eyüp İstanbul TÜRKİYE
Tel: +90 212 315 11 00 | Faks: +90 212 315 11 11

SETA | Washington D.C.
1025 Connecticut Avenue, N.W., Suite
1106 Washington D.C. 20036 USA
Tel: 202-223-9885 | Faks: 202-223-6099

SETA | Cairo
21 Fahmi Street Bab al Luq Abdeen
Flat No: 19 Cairo EGYPT
Tel: 00202 279 56866 | 00202 279 56985