

Meclis Soruşturmasında Hukuki Nitelik Sorunu

İbrahim Halil Tavas*

1. Giriş

Mevzuatımızda, soruşturma konusu suç, şüphelinin sıfatı ya da görevi gibi hususlar dikkate alınarak kısmen veya tamamen farklı bir şekilde düzenlenmiş soruşturma usulleri mevcuttur. Bu soruşturma usullerinden, şüphelinin sıfatını ve/veya görevini dikkate alanların ortak amacı, kişilerin haksız ya da keyfi uygulamalara maruz kalabileceği korkusunu yaşamadan görevlerini gereği gibi yerine getirmelerini temin etmektir.¹ Bu kategorideki usullerden biri Meclis soruşturmasıdır.

Türk Anayasa hukuku tarihine bakıldığında Meclis soruşturmasının uzun bir geçmişe sahip olduğu söylenebilir. Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin hükümeti denetleme araçlarından olan Meclis soruşturması, diğer bilgi edinme ve denetim yollarından farklı olarak aynı zamanda yargısal niteliklere de sahip önemli bir denetim aracıdır.

Meclis soruşturması, Anayasa'nın 100. maddesinin verdiği yetkiye dayanarak Meclis'in yürüttüğü adli bir faaliyettir.² Bu bağlamda bir kişinin siyasi saiklerle

* Türkiye Büyük Millet Meclisi Kamunlar ve Kararlar Müdürlüğü Uzmanı.

e-posta: ibrahimhaliltavas@tbmm.gov.tr

¹ Metin Feyzioğlu, Meclis Soruşturması, 2. Baskı, Ankara, 2006, s. 19.

² Anayasa Mahkemesi'nin 18.6.1970 tarihli ve E. 1970/25 ve K. 1970/32 sayılı Kararı, AMKD., S. 8, Ankara, 1971, s. 361.

veya siyasi sorumluluğu gerekçe gösterilerek bir ceza mahkemesinde yargılanmasına sebep olunması, başta hukuk devleti ilkesi olmak üzere Anayasa'ya aykırılık teşkil edecektir.³

Ancak bir hukuki kurum olarak Meclis soruşturmasının tartışmalara konu edilen birçok yönünün olduğu söylenebilir. Anayasal dayanağına rağmen yalnızca İçtüzük'te sınırlı bir açılımı yapılan Meclis soruşturmasının usul ve esaslarının bir “kanun” şeklinde detaylı ve sistematik olarak düzenlenmemiş olması, bu konudaki teorik tartışmaların ve uygulamadaki sorunların esasını oluşturmaktadır.

Hukukumuzda, göreviyle ilgili suç işleyen bakanlar kurulu üyesinin farklı bir yargılama usulüne tabi olduğu hususunda şüphe yoktur. Yargılama makamı olarak Anayasa Mahkemesi'nin Yüce Divan sıfatıyla görevli ve yetkili olduğu, Yüce Divan'ın yaptığı yargılama ile yargılamada uygulanacak usul ve esasların mevzuatta çözüme kavuşturulduğu, bu aşamayla ilgili olarak doktrinde ciddi tartışmaların olmadığı da söylenebilir. Fakat yargılama öncesinde geçirilecek aşamanın “hukuki esas ve temelini/niteliğini” açıklama bakımından çeşitli fikirler ve uyuşmazlık bulunmaktadır. Makalenin kapsamı, hukuki nitelik konusundaki tartışmalar ve bu tartışmaların değerlendirilmesiyle sınırlandırılmıştır.

2. Hukuki Nitelik Kavramı

Kelime olarak nitelik, “bir şeyin nasıl olduğunu belirten, onu başka şeylerden ayıran özellik, vasıf, keyfiyet”⁴ anlamına gelmektedir. Bu tanımdan yola çıkılarak hukuki nitelik kavramı, bir hukuksal kurumu, diğer hukuki kurumlardan ayıran özellikler, vasıflar; onun hukukta var olmasını sağlayan hususlar şeklinde açıklanabilir.

Hukuki nitelik tartışmaları, mevzuatta başlangıçta düzenlenmeyen veya toplumsal ve teknolojik gelişmeler neticesinde ortaya çıkan yeni durumların hukukta var olan yerleşik kurumlarla açıklanmaya çalışılması gayret ve ihtiyacından kaynaklanmaktadır.

Hukuki niteliğin bir hukuksal kurumun; hukuki esas ve temelini belirlemeye, hukuken ne anlama geldiğini ortaya koymaya karşılık geldiğinden hareketle çalışmamızda Meclis soruşturmasının, teknik olarak hukuki statüsü/hukuksal bir zemini tartışılacaktır.

³ Metin Feyzioğlu, a.g.e., s. 16.

⁴ <http://www.tdk.gov.tr>, Erişim Tarihi: 23/11/2006.

3. Meclis Soruşturmasının Hukuki Niteliğini Açıklayan Görüşler

Meclis soruşturmasının hukuki niteliğini izah etmek amacıyla ileri sürülen görüşleri, Meclis soruşturmasını ceza muhakemesi hukukundaki kurumlarla açıklayan görüşler ve Meclis soruşturmasını nev'i şahsına münhasır/özel bir hukuksal kurum olarak açıklayan görüşler olmak üzere iki gruba ayırarak incelemek mümkündür. Ancak bu ayırımı rağmen ayrıntılara inildiğinde belirtilmesi gereken önemli farklılıklar bulunduğundan yöntem olarak doktrinde konu hakkında fikir yürüten yazarlar ayrı ayrı ele alınacaktır.

3.1. Meclis Soruşturmasını Ceza Muhakemesi Hukukundaki Kurumlarla Açıklayan Görüşler

Meclis soruşturmasının hukuki niteliği konusundaki fikirlerin bir kısmı kurumu, ceza muhakemesi hukukunda var olan hukuki şekillerden biri ile açıklamak yolunu tutmuşlardır. Doktrinde bu konudaki görüşler genelde, Meclis soruşturmasında karşılaşılan sorunların ceza muhakemesi kurumları çerçevesinde çözümlenebileceği yönündedir.

3.1.1. Genel Olarak Ceza Muhakemesi Safhaları

Meclis soruşturmasını ceza muhakemesinin kurumları ile açıklayan görüşleri tartışmadan önce ceza muhakemesinin safhaları ve Meclis soruşturmasının kıyasen izah edilmeye çalışıldığı kurumlar hakkında kısa bilgi vermenin gerekli ve faydalı olacağı inancındayız.

Ceza muhakemesi bir anda olup bitiveren bir işlem olmaktan öte devamlılığı olan, süre isteyen, süreç oluşturan işlemler bütünüdür. Bu özellik zaman içerisinde muhakemenin kısımlara bölünmesi gerekliliğini doğurmuştur.⁵

Modern hukuk sistemlerinde ceza muhakemesi, iki safhalı bir bütünden oluşmaktadır. Birinci safhaya önsoruşturma, ikinci safhaya son soruşturma denilmektedir.⁶

Önsoruşturmada, hüküm verecek hakimin işini hazırlaması, delil toplaması amaçlanmaktadır. Bu safhada suçun işlendiği haberi alınmış ve işin hakimin

⁵ Öztekin Tosun, Türk Suç Muhakemesi Hukuku Dersleri, Cilt II, Muhakemenin Yürüyüşü, İstanbul, 1976, s. 4.

⁶ Nurullah Kunter, Ceza Muhakemesi Hukuku, Beşinci Bası, İstanbul, 1974, s. 496.

önüne götürülmesi için gerekli araştırmaya girilmiştir.⁷ 4.4.1929 tarihli ve 1412 sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu (CMUK), önsoruşturmayı iki devreye ayırmış, birincisine “hazırlık soruşturması” ve ikincisine “ilksoruşturma” demiş, bunları ayrı ayrı düzenlemiş, fakat her ikisini ortak ifade eden bir tabir kullanmamıştır. Doktrinde iki safhalı ceza muhakemesinin, “hazırlık soruşturması” ve “ilksoruşturma”dan oluşan birinci safhasına, bu safhanın her iki devresini de kapsayacak şekilde “önsoruşturma” denilmektedir.⁸

Delil toplama işini savcının gerçekleştirip hüküm hakimine götürmesine hazırlık soruşturması denir ve bu durumda önsoruşturma hazırlık soruşturması evresinden ibarettir. Delilleri savcının talebi üzerine⁹ hüküm hakiminden başka bir hakimin (sorgu hakimi) toplaması ve hüküm hakimine götürmesine ise “ilksoruşturma” denir; burada hazırlık soruşturmasından sonra gerçekleşen başka bir evre söz konusudur.¹⁰

Önsoruşturmanın; hazırlık soruşturması evresinde savcı tarafından yapılan işlemler “idari”, hakim tarafından yapılan işlemler ise “yargısal”dır. İlksoruşturmada işlemler sorgu hakimi tarafından gerçekleştirildiği için yargısaldır.¹¹

Sonsoruşturma ceza muhakemesinde işin sonuçlandırılacağı evredir.¹² İddianamenin tarihinden itibaren hüküm verilinceye kadar devam eden usul safhasına “son soruşturma” denir.¹³

Önsoruşturmanın hazırlık soruşturmasından ibaret olduğu durumlarda, iddianamenin mahkemeye verilmesi ile önsoruşturma bitecek, son soruşturma başlayacaktır. Araya ilksoruşturma girdiğinde ise soruşturmanın açılması kararının mahkemeye verilmesi ile sonsoruşturma başlamış olacaktır. Son soruşturmanın sona ermesi ise verilen son kararın açıklanması olarak kabul edilir.¹⁴

Son soruşturma; duruşma hazırlığı, duruşma ve son karar devresi adı verilen üç kısımdan oluşur.¹⁵

Ceza muhakemesinin anlatılan aşamalarının davaların uzamasına ve dolaylı olarak adaletin geç tecelli etmesine neden olduğu gerekçesiyle 21.5.1985 tarihli ve 3206 sayılı 1412 Sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununda Değişiklik

⁷ Öztekin Tosun, a.g.e., s. 6,7.

⁸ Nurullah Kunter, a.g.e., s. 496.

⁹ Öztekin Tosun, a.g.e., s. 90.

¹⁰ Öztekin Tosun, a.g.e., s. 5,6.

¹¹ Öztekin Tosun, a.g.e., s. 7.

¹² Öztekin Tosun, a.g.e., s. 125.

¹³ Faruk, Erem, Diyalektik Açısından Ceza Yargılaması Hukuku, Altıncı Baskı, tarihsiz, s. 262.

¹⁴ Öztekin Tosun, a.g.e., s. 126.

¹⁵ Öztekin Tosun, a.g.e., s. 126.

Yapılmasına Dair Kanun'un 82. maddesiyle CMUK'un diğer bazı hükümleri yanında ilk soruşturmayı (ilk tahkikat) düzenleyen 171 ila 205. maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır. Aynı Kanun'un 83. maddesiyle hem diğer kanunların ilk soruşturmayı zorunlu kılan hükümleri yürürlükten kaldırılmış hem de söz konusu kanunlarda geçen "ilk tahkikat" ibareleri "hazırlık tahkikatı" olarak değiştirilmiştir. Böylece ilk soruşturma ve dolayısıyla ilksoruşturmayı yürütecek olan sorgu hakimliği 4.7.1985 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlükten kaldırılmıştır. 4.7.1985 tarihinden itibaren ceza muhakemesinin önsoruşturma safhası sadece hazırlık soruşturmasından oluşmaktadır. 1412 sayılı CMUK ise 23.3.2005 tarihli ve 5320 sayılı Kanun'la, 1 Nisan 2005 tarihinden geçerli olmak üzere yürürlükten kaldırılmıştır.

Ancak süreç içerisinde Meclis soruşturmasında hukuki nitelik konusu, benzetilen kurumlar açısından çeşitlilik gösterdiğinden, bugün hukuk düzeninde varolmayan işlemlerden de bahsedildi.

Bugün yürürlükte olan 4.12.2004 tarihli ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu (CMK) ise ceza muhakemesinin yürüyüşünü iki evrede düzenlemiştir. Bunlar soruşturma evresi ve kovuşturma evresidir. Soruşturma evresi, suç işlendiği şüphesinin yetkili makamlarca öğrenildiği anda başlar ve iddianamenin kabulüyle kovuşturma evresine geçilir. Soruşturma evresi iki bölüme ayrılmıştır. İlk bölümde, soruşturmayı yürütme görevi savcıdır. Savcı delilleri toplar ve kamu davasının açılmasına yer olup olmadığını değerlendirir. Savcının hazırladığı iddianameyi mahkemeye sunmasıyla birlikte ikinci bölüme geçilir. Bu bölümde görev mahkeme makamındadır. Mahkeme makamı, bu aşamada, iddianamenin kanunun gerektirdiği unsurları içerip içermediğini değerlendirerek iddianamenin kabulüne ya da iadesine karar verir.¹⁶

Sonuç olarak;

- 1412 sayılı Ceza Muhakemeleri Usulü Kanunu'na göre ceza muhakemesi safhalarını,
 - önsoruşturma
 - hazırlık soruşturması
 - ilksoruşturma (ilksoruşturma ve ilksoruşturmayı yürüten sorgu hakimliği, 4.7.1985 tarihinde 3206 sayılı Kanun'la yürürlükten kaldırılmıştır. Bu tarihten sonra önsoruşturma hazırlık soruşturmasından ibarettir.)
 - sonsoruşturma,

¹⁶ Metin Feyzioğlu, a.g.e., s. 3,4.

- Yürürlükte bulunan, 4.12.2004 tarihli ve 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'na göre ceza muhakemesi safhalarını,
 - soruşturma evresi
 - kovuşturma evresi,

şeklinde özetlemek mümkündür.

3.1.2. BİLGE'nin Görüşü

Meclis soruşturmasının hukuki niteliği konusunda inceleyeceğimiz ilk görüşün sahibi BİLGE'ye göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nun Meclis soruşturması önergesinin görüşmeleri sonunda, soruşturmaya gerek olup olmadığına dair vereceği karara kadar geçen safha genel suçların adi takibindeki "hazırlık soruşturması" aşamasına benzemektedir. Genel Kurul'un Meclis soruşturması açılmasına karar vermesi üzerine soruşturmayı yürütecek komisyon aşaması "ilksoruşturma" aşamasına benzemekte, Yüce Divan'a sevk kararı da sonsoruşturmanın açılması kararı özelliğini taşımaktadır.¹⁷

3.1.3. ÖZBUDUN'un Görüşü

Meclis soruşturmasında hukuki nitelik sorunu üzerinde duran ÖZBUDUN, BİLGE'nin konu hakkındaki görüşlerini paylaşmaktadır. Bu bağlamda ÖZBUDUN'a göre, Meclis soruşturmasında, soruşturma açılmasına gerek olup olmadığına karar verilmeye kadar geçen safha, adi suçların takibindeki "hazırlık soruşturması"nın; komisyon safhası "ilksoruşturma"yı; nihayet Meclis tarafından bakanın yetkili yargı organına sevk edilmesi, "sonsoruşturmanın açılması"nın andırmaktadır.¹⁸

3.1.4. KAPICI'nın Görüşü

KAPICI'ya göre, görevde olan veya görevinden ayrılmış bulunan başbakan veya bakanlar hakkında görevleriyle ilgili suçlardan dolayı yapılan soruşturma "önsoruşturma" niteliğindedir.¹⁹ Önsoruşturma bir istemle başlar. Anayasa'nın 100. maddesi gereği, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az onda

¹⁷ Necip Bilge, Bakanların Görev ve Sorumları, Ankara, 1956, s. 30.

¹⁸ Ergun Özbudun, Parlamenter Rejimde Parlamentonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları, Ankara, 1962, s. 100.

¹⁹ Ferhat Kapıcı, Meclis Soruşturması, Ankara, 2001, s. 39.

birinin vereceği önerge ile “istem” gerçekleşir. Bu istem ceza muhakemesindeki “ihbar” veya “suç duyurusu” olarak nitelendirilebilir.²⁰

Anayasa'nın 100. maddesinin birinci fıkrası gereği, Meclis soruşturması açılmasına ilişkin önerge en geç bir ay içinde görüşülüp karar bağlanmak zorundadır. Genel Kurul, Meclis soruşturması açılmasına karar verebilir. Bu karar cumhuriyet savcılığının “iddianamesine” benzer. Genel Kurul'un, Meclis soruşturması açılmasını reddi yönündeki kararı ise “kovuşturmaya yer olmadığı”na ilişkin karara benzetilmektedir.²¹

Meclis soruşturması açıldığında soruşturma, milletvekillerinden oluşan bir komisyon eliyle yürütülür. Komisyon incelemeleri sonucunda bir rapor düzenler. TBMM Genel Kurul'u bu raporu görüşür ve iki tür karar verebilir. Genel Kurul'un hakkında Meclis soruşturması açılan bakanlar kurulu üyesini Yüce Divan'a sevk etmeme kararı, ceza muhakemesi uygulamasında “takipsizlik” adını alan “kovuşturmaya son verme” kararına benzetilmektedir. İlgilinin Yüce Divan'a sevk kararı ise “son soruşturmanın açılması” kararı olarak kabul edilmektedir.²²

KAPICI, ceza muhakemesinde son soruşturmanın kural olarak iddianame ile açıldığını, bu nedenle Yüce Divan'a sevk kararının “iddianame” olarak kabul edilebileceğini belirtmektedir.²³ Ancak Yazar, yukarıda alıntılandığı üzere Meclis soruşturmasının açılması kararını da savcılığın iddianamesine benzeterek açıklamaktadır.

1961 Anayasası döneminde, Türkiye Büyük Millet Meclisi Birleşik Toplantısı İktüzüğünün 14. maddesine göre, bir Meclis soruşturması istemi TBMM Başkanlığına iletildiğinde, bu talebin ciddiye alınıp alınmayacağını ve belirtilen hususta soruşturma açılmasının gerekli olup olmadığını incelemek üzere bir “soruşturma hazırlık komisyonu” kurulmakta, soruşturma hazırlık komisyonunun yaptığı inceleme sonucunda hazırladığı rapor Genel Kurul'da görüşülmek suretiyle soruşturma açılıp açılmamasına karar verilmekteydi. KAPICI, soruşturma hazırlık komisyonunun raporu üzerine Genel Kurul'un Meclis soruşturması açılmamasına karar vermesini de “takipsizlik kararı” olarak nitelemektedir.²⁴

3.1.5. ŞAHİN'in Görüşü

Hukuki niteliği açıklamaya çalışan görüş sahiplerinden ŞAHİN, 4.7.1985 tarihinden itibaren ceza muhakemesinde yalnızca hazırlık soruşturması

²⁰ Ferhat Kapıcı, a.g.e., s. 40.

²¹ Ferhat Kapıcı, a.g.e., s. 40.

²² Ferhat Kapıcı, a.g.e., s. 40.

²³ Ferhat Kapıcı, a.g.e., s. 40.

²⁴ Ferhat Kapıcı, a.g.e., s. 40.

bulduğundan, Meclis soruşturması müessesesinin, soruşturma açılıp açılmayacağı kararına kadar olan aşaması ile komisyon aşamasının ceza muhakemesindeki “hazırlık soruşturması”na; Yüce Divan’a sevk kararının, “sonsoruşturmanın açılması”na; Yüce Divan aşamasının ise “sonsoruşturma”ya benzetilebileceği ifade etmiştir.²⁵ Meclis soruşturmasının ceza muhakemesindeki hazırlık soruşturması niteliğinde bir işlem olarak görülmesi karşısında, hazırlık soruşturması için öngörülen kuralların, bünyesine aykırı olmadığı sürece, Meclis soruşturmasına da uygulanması gereği ortaya çıkacaktır. Meclis soruşturmasında, soruşturmayı komisyon yapmaktadır. Bu kabul üzerine Meclis soruşturması komisyonu da hazırlık soruşturmasını yürüten cumhuriyet savcısına benzetilebilir. Böylece komisyon, soruşturmayı yürütürken bir savcı gibi hareket etmelidir.²⁶ ŞAHİN, İctüzüğün atfı yaptığı işlemlerin dışında kalan durumlarda da bünyesine ters düşmemek koşuluyla hazırlık soruşturmasındaki bütün kuralların Meclis soruşturmasında da geçerli olduğunu ileri sürmektedir.²⁷ Ancak bütün bu kuralların Meclis soruşturmasına nasıl uygulanacağına dair açıklamalarda bulunmamaktadır.

3.1.6. FEYZİOĞLU’nun Görüşü

FEYZİOĞLU’na göre öncelikle Meclis soruşturması özel hükümlere tabi tutulmuş istisnai bir soruşturma türüdür. Meclis soruşturması açılmasıyla birlikte ceza muhakemesinin soruşturma evresine başlanmış olunmaktadır. O halde Meclis soruşturması, Meclis’in bir yasama faaliyeti değil, adli bir faaliyettir.²⁸

Meclis soruşturmasının sonunda TBMM Genel Kurulu, ilgili bakan veya başbakanın yargılanmak üzere Yüce Divan’a sevk edilip edilmeyeceğine karar verdiğinden, Meclis soruşturması, ceza muhakemesinin, kamu davasının açılmasıyla başlayan kovuşturmadan önce gelen bir aşamasıdır. Bu aşamanın, “soruşturma evresi” içerisinde değerlendirilmesi gerekir.²⁹

Her ne kadar Meclis soruşturmasının, soruşturma evresi içerisinde değerlendirilmesi gerekiyor ise de, Yüce Divan’a sevk kararı ile Anayasa’nın 100. maddesi gereği Meclis soruşturması sona erdiği halde, ceza muhakemesinin soruşturma evresi devam etmektedir. Burada ceza muhakemesinin soruşturma safhasının, dava açan belgenin Yüce Divan tarafından CMK hükümleri kapsamında değerlendirilerek iade veya kabul edileceği ikinci bölümüne geçilmektedir.³⁰

²⁵ Ali Oğuz Şahin, Başbakanların ve Bakanların Görevleriyle İlgili Cezai Sorumlulukları, Ankara, 1999, a.g.e., s. 132.

²⁶ Ali Oğuz Şahin, a.g.e., s. 132.

²⁷ Ali Oğuz Şahin, a.g.e., s. 135.

²⁸ Metin Feyzioğlu, a.g.e., s. 5.

²⁹ Metin Feyzioğlu, a.g.e., s. 5,6.

³⁰ Metin Feyzioğlu, a.g.e., s. 7.

FEYZİOĞLU, diğer görüş sahiplerinden sonra yayınlanan kitabında ileri sürdüğü fikirlerini, yeni Kanun (5271 sayılı CMK) hükümleri ve kavramları ile izah etmiştir. Yazar, Meclis soruşturmasını, ceza muhakemesindeki soruşturma evresiyle özdeşleştirmemektedir. Meclis soruşturmasının, soruşturma evresi içinde değerlendirilmesi gerektiğini belirtmektedir. Bunun temkinli bir yaklaşım olduğu kanaatindeyiz.

Genel anlamda Meclis soruşturması, ceza muhakemesinin bir evresiyle açıklanınca, Meclis soruşturmasının kimi işlemleri de bu evredeki işlemlere veya devamı için öngörülen işlemlere benzetilecektir. Bu cümleden olarak FEYZİOĞLU, Meclis soruşturması önergesini, Meclis soruşturmasına başlanabilmesi için verilmesi ve TBMM tarafından kabulü gerekli bir ceza muhakemesi işlemi olarak görmektedir. Bir başka ifadeyle önergenin verilmesi ve kabulü Meclis soruşturmasının bir parçası değildir. Önerge verilmediği sürece, Meclis soruşturması süreci başlamamakta olduğuna göre, Meclis soruşturması önergesi, ceza muhakemesinde soruşturmanın başlaması için aranan talep, müracaat, şikayet gibi bir ceza muhakemesi şartıdır.³¹

Keza FEYZİOĞLU'na göre önerge bir ceza muhakemesi şartı olduğu halde, TBMM Genel Kurulu'nun önergeyi kabulüne dair kararı, bir ceza muhakemesi şartı değildir. Burada Anayasa tarafından Meclis soruşturmasını yürütmekle ve ceza davasını açmakla görevlendirilmiş TBMM, başbakan veya bir bakanın göreviyle ilgili suç işlediği şüphesini yoğunlaştırıp, bir kişiye yöneltmektedir. O halde önergenin kabulü yönündeki kararın hukuki niteliği suç isnadıdır.³²

Yazar, Meclis soruşturması komisyonu tarafından hazırlanan ve ilgilinin Yüce Divan'a sevkini öngören raporu, "kamu davası açan belge" niteliğinde görmektedir. Raporun, ilgilinin Yüce Divan'a sevk edilmemesi yönünde düzenlenmiş olması halinde ise İçtüzük md. 112/5'e göre verilen ve ilgilinin Genel Kurulca Yüce Divan'a sevkini sağlayan önerge, dava açan belge niteliğindedir. Keza Genel Kurul'un Yüce Divan'a sevk etmeme yönündeki kararı, hukuki niteliği açısından "kovuşturmaya yer olmadığı kararı" olarak görülmektedir.³³

3.1.7. ÖZTÜRK'ün Görüşü

Bir ceza mahkemesi olarak Yüce Divan, Anayasa ve kuruluş kanununda hüküm bulunmayan hallerde CMUK'u (şimdi CMK'yı) uygulayacaktır.

³¹ Metin Feyzioğlu, a.g.e., s. 26, 27.

³² Metin Feyzioğlu, a.g.e., s. 50, 51.

³³ Metin Feyzioğlu, a.g.e., s. 125 ila 130.

Uyuşmazlık Yüce Divan'a intikal etmeden önce kural olarak bir hazırlık soruşturması yapılması gerekir. Ancak başbakan ve bakanların görev suçu işlediği ileri sürülen durumlarda hazırlık soruşturmasını TBMM yapmaktadır. TBMM'nin burada yaptığı iş "iddia faaliyeti"dir; "kamu davası açmak"tır. TBMM söz konusu işi yaparken hukuk düzeninin iddia faaliyeti ile ilgili olarak öngördüğü esaslara, özellikle de CMUK'taki (şimdi CMK'daki) kurallara uygun davranmak zorundadır.³⁴

Görüldüğü üzere ÖZTÜRK, Meclis soruşturması aşamaları arasında ayırım yapmaksızın, TBMM'de Meclis soruşturması kapsamında yürütülen işlemleri, "hazırlık soruşturması", "iddia faaliyeti", "kamu davası açmak" olarak değerlendirmektedir.

3.1.8. Diğer Yazarların Görüşleri

Bu başlık altında doktrinde bir bütün olarak Meclis soruşturmasında hukuki nitelik sorunu üzerinde fikir beyanından ziyade, Meclis soruşturması kapsamında yürütülen işlemlerden biri veya birkaçı hakkında görüş ileri süren yazarlara yer verilecektir. Diğer bir deyişle burada Meclis soruşturmasının hukuki niteliği değil, Meclis soruşturması kapsamında yürütülen işlemlerden bazılarının hukuki niteliği üzerinde serdedilen görüşler incelenecektir.

ARSLAN, Meclis soruşturmasını yürütecek komisyonun ceza muhakemesindeki ilksoruşturma merciinin yetkilerine sahip olduğunu; soruşturma sonucunda bakanın sorumlu olduğu yönünde TBMM'nin verdiği kararın bir nevi "sonsoruşturmanın açılması kararı", aksi içerikte verilen kararın ise "muhakemenin men'i kararı" niteliğinde olduğunu ifade etmiştir.³⁵

GÖZLER'e göre, Meclis soruşturmasını yürütecek komisyon "yarı yargısal" niteliktedir. Yüce Divan'a sevk kararı bir nevi "iddianame", Yüce Divan'a sevk etmeme kararı, ceza muhakemesindeki "takipsizlik", bir başka ifadeyle "kovuşturma yapılmasına yer olmadığına dair karar" anlamına gelir.³⁶

KUNTER/YENİSEY, Meclis soruşturması önergesini "suç isnadı" olarak kabul etmektedir.³⁷

³⁴ Bahri Öztürk, 'Bir Ceza Mahkemesi Olarak Anayasa mahkemesi, "Yüce Divan", Anayasa yargısı, C. 12, Ankara, Anayasa Mahkemesi Yayınları, 1995, ss.103.

³⁵ Çetin Arslan, Yüce Divan Olarak Anayasa Mahkemesi, Ankara, 1999, s. 14.

³⁶ Kemal Gözler, Türk Anayasa Hukuku, Bursa, 2000, s. 425, 426.

³⁷ Nurullah Kunter; Feridun, Yenisey, Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku, Özet Kitap, İstanbul, 2005, s. 171.

KUNTER'e göre, Genel Kurul'un Meclis soruşturması kararı savcının "talepnamesine" benzer. Yine Yüce Divan'a sevk kararı, "sorsoruşturmanın açılması", Yüce Divan'a sevk etmeme kararı da "sorsoruşturmanın açılmaması kararı" niteliğindedir.³⁸

ONAR'a göre ise Meclis soruşturması "ilksoruşturma" niteliğinde olup, Meclis soruşturmasının tamamlanmasından sonra başbakan veya bir bakanın Yüce Divan'a sevk edilip edilmemesi diğer bir deyişle "sorsoruşturmanın açılıp açılmaması" kararlaştırılacaktır.³⁹

3.2. Özel Yargılama Rejimi veya BOZKURT/İBA'nın Görüşü

Bu görüş tarzını benimsemiş olan BOZKURT/İBA'ya göre "Meclis soruşturması hukuki açıdan bakanlık veya başbakanlık göreviyle ilgili özel bir yargılama rejimi" niteliğindedir. Dolayısıyla da, Meclis soruşturması kapsamında yürütülen iş ve işlemler ile genel yargılama süreçleri arasında benzerlik kurmak çoğu zaman yanıltıcı sonuçlara götürür.⁴⁰

3.3. Anayasa Mahkemesi Kararlarında Konunun Yorumlanması

Anayasa Mahkemesi, Meclis soruşturmasını, Anayasayla Türkiye Büyük Millet Meclisine verilmiş "adli bir görev ve yetki"⁴¹ olarak; bir başka ifadeyle, "yasama organı tarafından yürütülen bir yargı faaliyeti"⁴² olarak kabul etmektedir.

Yüce Divan 1995 tarihli bir kararında, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Yüce Divan'a sevk kararının "iddianame" niteliğinde olduğunu belirtmiştir.⁴³

³⁸ Nurullah Kunter, a.g.e., s. 276.

³⁹ Erdal Onar, Meclis Araştırması, Ankara, 1977, s. 82.

⁴⁰ Rauf Bozkurt/Şeref İba, a.g.e., s. 227. İBA'nın, bir bildirisinde "Meclis soruşturması hem bir parlamenter denetim aracı hem de bakanların görevleriyle ilgili suçları bakımından bir tür hazırlık soruşturması niteliğinde bir işlemdir." görüşünü ifade etmiştir. Bkz., İBA, Şeref: Avrupa Birliğine Uyum Çerçevesinde Yasama Dokunulmazlığı ve Meclis Soruşturması Konularında Gerçekleştirilen Ve Gerçekleştirilmesi Gereken Anayasa Değişiklikleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Hukuku 1. Uluslararası Sempozyumu, 22-24 Nisan 2003, s. 287-298, Yayına Hazırlayan: Zafer Gören, s. 294, (Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Yayınları No: 1).

⁴¹ Anayasa Mahkemesi'nin 18.6.1970 tarihli ve E. 1970/25 ve K. 1970/32 sayılı Kararı, AMKD. S. 8, Ankara, 1971, s. 361.

⁴² Erdal Onar, a.g.e., s. 83.

⁴³ 12.4.1995 tarih, 1993/1 Esas, 1995/1 Karar, Yüce Divan Kararları, Cilt 3, Anayasa Mahkemesi Yayını, Ankara, 2000, s.203.

3.4. Değerlendirme

3.4.1. Yorum

Yukarıya yapılan alıntılardan anlaşıldığı üzere doktrinde, Meclis soruşturmasında hukuki nitelik sorunu, yazarların büyük bir çoğunluğu tarafından, ceza muhakemesi kurumları referans alınarak çözümlenmeye çalışılmıştır. Bu görüşlerin hemen tamamı sorunu, yürürlükteki 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nda ceza muhakemesinin soruşturma evresi olarak düzenlenmiş bulunan aşama kapsamında değerlendirmektedir. Ancak hemen belirtelim ki yazarlar, Meclis soruşturmasını, ceza muhakemesinin soruşturma evresine yerleştirmede, farklı kriterleri dikkate almışlardır. Hatta neredeyse yazar sayısınca farklı değerlendirme bulunmaktadır. Bir bütün olarak Meclis soruşturması da bu kapsamda yürütülen işlemler de; kimi zaman bir bütün olarak ceza muhakemesinin soruşturma evresine bazen de soruşturma evresi kapsamında yürütülen ceza muhakemesi işlemlerine benzetilmektedir.

Meclis soruşturmasının hukuki niteliğini, ceza muhakemesi hukukunda var olan hukuki şekillerden biri ile açıklayan fikirler çeşitli yönlerden eleştirilebilir.

Meclis soruşturması kapsamında yürütülen işlemlerle genel yargılama sürecindeki kurumlar arasında benzerlik kurmak çoğu zaman yanıltıcı sonuçlar doğurur. Bu bağlamda Meclis soruşturmasını örneğin, ceza muhakemesindeki hazırlık soruşturmasına benzetmek sakıncalar doğuracaktır.⁴⁴

Kanaatimizce ceza muhakemesinin anılan kurumları tek başına Meclis soruşturması kavramına açıklık getirilmesi konusunda yeterliliğe sahip değildir. Çünkü soruşturma safhasının (önceki kanun döneminde önsoruşturmanın) düzenlendiği hükümlerde Meclis soruşturmasına karşılık gelecek bir tanım veya tarif bulunmayışı bir yana, uygulanan kıyas metodu da Meclis soruşturmasını bağımsız bir kavram olarak niteleme konusunda yetersiz kalmaktadır. Dolayısıyla ceza muhakemesi kurumlarını düzenleyen hükümlere dayanılarak Meclis soruşturmasına ilişkin sorunların tamamen çözülebildiğini düşünmek mümkün görünmemektedir.

Bu bağlamda ceza muhakemesindeki hukuksal kurumlara benzer yönlerine rağmen Meclis soruşturmasını “nev’i şahsına münhasır” bir hukuksal kurum olarak nitelemenin daha isabetli olacağı kanaatindeyiz.

Meclis soruşturmasının nev’i şahsına münhasır bir hukuksal kurum olarak kabul edilmesi, müessesenin bütün yönleriyle ele alınarak, teorik tartışmalardaki

⁴⁴ Rauf Bozkurt/Şeref İba, a.g.e., s. 207.

endişeleri ve uygulamada karşılaşılan sorunları giderecek şekilde yeniden düzenlenmesini gerektirmektedir.

Düzenlemede, Meclis soruşturmasının tüm aşamaları parlamento hukukuna özgü tanım ve kavramlarla yapılabilir. Bunun ciddi zorlukları beraberinde getirecek bir yöntem olduğu ortadadır. Diğer bir yöntem, ceza muhakemesi kurumları ve işlemleri de dikkate alınarak bu kurum ve işlemlerin Meclis soruşturmasının bünyesine uydurulacak şekilde yeniden değerlendirilmesi, kavramlara parlamento hukuku çerçevesinde anlam sınırları çizilmesi ve Meclis soruşturmasına ait kurumlar haline getirilmesidir.

Ancak bu düzenleme, şekli anlamda “İçtüzük” olarak değil, “kanun” olarak yapılmalıdır. Mevcut İçtüzük'te Meclis soruşturmasıyla ilgili hükümlerin varlığına bakılarak konunun İçtüzük değişikliğiyle yeniden düzenlenebileceği düşünülebilir. Fakat içtüzük düzenlemeleri, parlamentonun çalışmalarını nasıl yürüteceğini düzenleyen metinlerdir. Oysa mahiyeti icabı Meclis soruşturması yargısal özellikler taşımakta ve üçüncü kişileri de etkilemektedir. Bu nedenle Meclis soruşturmasıyla ilgili hükümlerin “kanun” şeklinde gerçekleştirilmesi yerinde olacaktır.

3.4.2. Parlamento Uygulaması

Parlamentoda, Meclis soruşturmasının yürütülmesiyle ilgili bir çok konuda yerleşik uygulamalardan bahsetmek pek mümkün görünmemektedir.

Anayasa'nın Meclis soruşturmasını düzenleyen 100. maddesinde belirtilmeyen bazı hususlarda, İçtüzük ceza muhakemesi kurumlarına atıfta bulunmuştur. İçtüzük'te ceza muhakemesi kurallarına yapılan atıflar tahdidi niteliktedir. İçtüzüğün Meclis soruşturması komisyonunun yetkilerini düzenleyen 111. maddesi ile komisyonun kuruluşunu düzenleyen 109. maddesinde, ceza muhakemesi kurumlarına yapılan atıflar şunlardır: Bu hükümlere göre; komisyon tanık ve bilirkişileri dinleyebilir, naip veya istinabe yoluyla adli mercilerden yardım isteyebilir, Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununun (şimdi Ceza Muhakemesi Kanunu) tanıklarla, bilirkişilerle, zapt ve arama ile ilgili olarak adli mercilere verdiği hürriyetleri kısıtlayıcı yetkilerin genel hükümler çerçevesinde kullanılmasını, gerekçesini bildirmek suretiyle görevli adli merciden yazıyla isteyebilir. Ayrıca Ceza Muhakemeleri Usulü Kanununa (şimdi Ceza Muhakemesi Kanunu) göre hakimlerin davaya bakmasına veya karara katılmasına engel oluşturacak durumlarda bulunan milletvekilleri komisyona seçilemezler.

İçtüzük'le ilgili teorik tartışmalar bir kenara bırakılsa bile, İçtüzüğün atıf yaptığı ceza muhakemesi kurumlarının Meclis soruşturmasına uygulanabildiği

veya bu konularda duyarlı davranıldığı söylenemez. İçtüzüğün atıfta bulunduğu konuların dışında kalan hususların nasıl yürütüleceği ise uygulamada da tartışmalıdır.

Sonuç olarak uygulama açısından da Meclis soruşturmasının kendine özgü bir kurum olarak, ele alınması ihtiyacı bulunmaktadır.

Kaynakça

ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI DERGİSİ

ARSLAN, Çetin, Yüce Divan Olarak Anayasa Mahkemesi, Ankara, 1999.

BİLGE, Necip, Bakanların Görev ve Sorumluları, Ankara, 1956.

BOZKURT, Rauf/İBA, Şeref, 100 Soruda Parlamento, Türk Parlamento Hukukuna Giriş, 3. Baskı, Ankara, 2006.

EREM, Faruk, Diyalektik Açısından Ceza Yargılaması Hukuku, Altıncı Baskı, tarihsiz.

FEYZİOĞLU, Metin, Meclis Soruşturması, 2. Baskı, Ankara, 2006.

GÖZLER, Kemal: Türk Anayasa Hukuku, Bursa, 2000.

İBA, Şeref: Avrupa Birliğine Uyum Çerçevesinde Yasama Dokunulmazlığı ve Meclis Soruşturması Konularında Gerçekleştirilen Ve Gerçekleştirilmesi Gereken Anayasa Değişiklikleri, Türkiye Büyük Millet Meclisi Anayasa Hukuku 1. Uluslararası Sempozyumu, 22-24 Nisan 2003, s. 287-298, Yayına Hazırlayan: Zafer GÖREN, (Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı Yayınları No: 1).

KAPICI, Ferhat, Meclis Soruşturması, Ankara, 2001.

KUNTER, Nurullah, Ceza Muhakemesi Hukuku, Beşinci Bası, İstanbul, 1974.

KUNTER, Nurullah/YENİSEY, Feridun, Muhakeme Hukuku Dalı Olarak Ceza Muhakemesi Hukuku, Özet Kitap, İstanbul, 2005.

ONAR, Erdal, Meclis Araştırması, Ankara, 1977.

ÖZBUDUN, Ergun, Parlamenter Rejimde Parlatonun Hükümeti Murakabe Vasıtaları, Ankara, 1962.

ÖZCAN, Hüseyin; Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü, Ankara, 1975.

ÖZTÜRK, Bahri, 'Bir Ceza Mahkemesi Olarak Anayasa mahkemesi, "Yüce Divan"', Anayasa yargısı, C. 12, Ankara, Anayasa Mahkemesi Yayınları, 1995, ss.103.

ŞAHİN, Ali Oğuz, Başbakanların ve Bakanların Görevleriyle İlgili Cezai Sorumlulukları, Ankara, 1999.

TOSUN, Öztekin, Türk Suç Muhakemesi Hukuku Dersleri, Cilt II, Muhakemenin Yürüyüşü, İstanbul, 1976.

Türk Hukuk Lugatı, 4. Baskı, Ankara, 1998.

Yüce Divan Kararları, Cilt 3, Anayasa Mahkemesi Yayını, Ankara, 2000.

<http://www.tdk.gov.tr>, Erişim Tarihi: 23/11/2006.