

YASAMA SORUMSUZLUĞUNUN MUTLAKLIĞI ÜZERİNE DÜŞÜNCELER

*Yrd. Doç. Dr. Hikmet TÜLEN**

I. Giriş

1982 Anayasasının 83. maddesinde “Yasama dokunulmazlığı” kenar başlığı altında, doktrinde “yasama sorumsuzluğu” ve “yasama dokunulmazlığı” adları verilen iki farklı kurum bir arada düzenlenmiştir.

Yasama dokunulmazlığı, teknik anlamda, yasama bağımsızlıklarından sadece birisidir ve yasama sorumsuzluğundan tamamen farklı bir kurumdur. Bu nedenle, Anayasanın 83. maddesinin başlığının maddenin içeriğini belirtmek bakımından isabetli olmadığı açıktır. Her iki kurumu da kapsayan bir üst kavram olarak “parlamentar muafiyetler” yada “yasama bağımsızlıkları” şeklinde bir başlık kullanılması ya da her iki kurumun ayrı ayrı maddelerde düzenlenmesi daha isabetli olurdu¹.

Diğer demokratik ülkelerde olduğu gibi, Türk Hukukunda da yasama meclisi üyelerine birtakım bağımsızlıklar veya diğer bir söyleyişle bazı ayrıcalıklar tanınmıştır. Bu bağımsızlıkların neler olduğu 1982 Anayasasının 83. maddesinde gösterilmiştir. Buna göre yasama meclisi üyelerinin iki tür bağımsızlıkları vardır. Bunlardan birincisi, milletvekillerinin meclis çalışmalarında sarf ettikleri sözlerden, açıkladıkları düşüncelerden ve kullandıkları oylardan dolayı sorumsuz olmalarıdır ki, bu bağımsızlığa doktrinde “yasama sorumsuzluğu”, “mutlak muafiyet” ve “söz hürriyeti” gibi isimler verilmektedir².

1982 Anayasasında yasama sorumsuzluğuna ilişkin olan hüküm şu şekildedir: “Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, meclis çalışmalarındaki

* A.Ü. Erzincan Hukuk Fakültesi Anayasa Hukuku Anabilim Dalı Öğretim Üyesi

1 ÖZBUDUN, Ergun: Türk Anayasa Hukuku, Gözden Geçirilmiş 5. Baskı, Ankara 1998, s.249; FEYZİOĞLU, Metin: “Yasama Dokunulmazlığı”, AÜHF, C.42, 1991-1992, S.1-4, s.21.

2 Bkz., ÖZBUDUN, a.g.e., s.249-251; TEZİÇ, Erdoğan: Anayasa Hukuku, Dördüncü Baskı, İstanbul 1997, s.365-366.

oy ve sözlerinden, Mecliste ileri sürdükleri düşüncelerden, o oturumdaki Başkanlık Divanının teklifi üzerine Mecliste başka bir karar alınmadıkça bunları Meclis dışında tekrarlamak ve açığa vurmaktan sorumlu tutulamazlar” (Any. m.83/1).

Görüldüğü gibi, Anayasanın TBMM üyelerine tanıdığı bu güvence, milletvekillerinin, meclis çalışmaları sırasında, cezai veya hukuki bir yaptırıma uğramak şeklinde herhangi bir endişe taşımadan serbestçe düşüncelerini açıklayabilmelerine ve istedikleri yönde oy kullanabilmelerine olanak sağlamakta, kısaca, milletvekillerinin ifade hürriyetini güvence altına almaktadır. Nitekim, Anglo-Sakson terminolojisinde yasama sorumsuzluğuna söz hürriyeti “freedom of speech” adı verilmektedir³.

Parlamentar muafiyetler bağlamında 1982 Anayasasında milletvekillerine tanınan ikinci güvence ise “yasama dokunulmazlığı”, “nisbi muafık” ve “tutuklanmama hürriyeti” (freedom from arrest) gibi isimlerle anılan⁴ ve kısaca, bir suç işlediği ileri sürülen milletvekilinin üyesi bulunduğu Meclisin kararı olmadıkça tutuklanamayacağı ve yargılanamayacağı ilkesini içeren bir bağışlıktır.

1982 Anayasasında yasama dokunulmazlığına ilişkin olarak da şu hüküm yer almıştır: “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 işlemez” (Any. m.83/2-3)

Gerek yasama sorumsuzluğunun gerekse yasama dokunulmazlığının genel olarak amacı, yasama meclisi üyelerine şahsi ayrıcalıklar tanımak ve onları dokunulmaz kişiler kılmak değildir. Aksine, kamu yararını gerçekleştirebilmek için, halkın temsilcilerinin, gerek yürütme ve idare makamlarından gelebilecek asılsız veya keyfi suçlama ve kovuşturmalara gerekse de yasama meclisi içindeki çoğunluktan gelebilecek haksız baskı ve engellemelere maruz kalmadan, üstlenmiş oldukları temsilcilik görevini

3 ÖZBUDUN, age., s.251.

4 Bu isimlendirmeler için bkz., ÖZBUDUN, age., s.251.

serbestlik ve güvenlik içinde yapabilmelerine ortam hazırlamaktır⁵. Kısaca, yasama bağımsızlıkları, milletvekillerine tanınmış şahsi birer hak değil; kamu yararını gerçekleştirmek düşüncesiyle parlamento üyelerine sağlanmış hizmete bağlı zorunlu güvencelerdir⁶.

Bu yazımızda yasama bağımsızlıkları konusunu bütün yönleriyle incelemek gibi bir hedefimiz yoktur. Bu yazıda, sadece, yasama sorumsuzluğuna mutlak muafiyet denilmesinin isabetli olup olmadığı tartışma konusu yapılacaktır. Buna karşılık, yasama sorumsuzluğu ile ilgili diğer tartışmalara ve yasama dokunulmazlığı konusuna değinilmeyecektir⁷. Bununla birlikte, konunun daha iyi ifade edilebilmesi için, öncelikle yasama sorumsuzluğunun dokunulmazlıktan ayrılan yönlerinin özet olarak vurgulanmasına çalışılacaktır.

II. Yasama Sorumsuzluğunun Yasama Dokunulmazlığıyla Karşılaştırılması

Gerçekte, her iki yasama bağımsızlığının, parlamenter fonksiyonunun serbestçe ifasına hizmet etmek şeklinde ortak bir amacı bulunmakla birlikte, yasama sorumsuzluğu ile yasama dokunulmazlığı arasında birçok noktada farklılıklar da bulunmaktadır. Bu farklılıklar şu şekilde belirtilebilir:

-Her şeyden önce, yasama sorumsuzluğu, milletvekillerinin soyut olarak suç teşkil eden eylemlerinden dolayı cezalandırılmamaları anlamına gelmektedir. Kısaca, yasama sorumsuzluğu milletvekillerine cezazsızlık

5 Yasama bağımsızlıklarının ortaya çıkış nedenleri ve günümüzde hangi hedefleri gerçekleştirmeye yönelik oldukları konusunda ayrıntılı bilgi için bkz., ARSEL, İlhan: Türk Anayasa Hukukunun Umumi Esasları I, Ankara 1965, s.253 vd; KIRATLI, Metin: Parlamenter Muafiyetler, Ankara 1961, s.7 vd, 25 vd; TEZİÇ, age., s.373 vd.

6 DÖNMEZER, Sulhi / ERMAN, Sahir: Nazari ve Tatbiki Ceza Hukuku, Genel Kısım Cilt I, Yeniden Gözden Geçirilmiş Onikinci Bası, İstanbul 1997, s.266. Dokunulmazlık, milletvekillerine tanınan şahsi bir hak olmayıp kamu yararı için tanınmış bir güvence olduğu için, yasama meclisi üyelerinin dokunulmazlıklarının kaldırılmasını istemeleri dokunulmazlıklarının kalkması için tek başına yeterli değildir. Bkz., TBMM İçtüzüğü, m.134/4. Aynı gerekçelerle, temsilcinin kendi isteği ile yasama sorumsuzluğundan vazgeçmesinin de bir önemi yoktur.

7 Bu konularda ayrıntılı bilgi için bkz., KIRATLI, age., s.17 vd.; ÖZEK, Çetin: "Mutlak Yasama Dokunulmazlığı Sınırlanabilir mi?", İÜHFİM, C.XXXI, 1965, S.1-4, s.79 vd.; ARSEL, age., s.250-264; ÖZBUDUN, age., s.249-253; TEZİÇ, age., s.365-381; KUZU, Burhan: 1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler, İstanbul 1990, s.49-51; FEYZİOĞLU, agm., s.21-45.

temin etmektedir. Buna karşılık, yasama dokunulmazlığında böyle bir cezasızlık durumu söz konusu değildir. Sadece, milletvekilinin yargılanması ve/veya mahkum olması halinde de cezasının çektirilmesi belli bir süre için (yasama döneminin sonuna kadar) ertelenmektedir.

- Yasama sorumsuzluğu milletvekillerinin parlamenter fonksiyonlarıyla ilgilidir. 1982 Anayasasında bu husus, "Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Meclis çalışmalarındaki oy ve sözlerinden... sorumlu tutulamazlar" denilerek belirtilmiştir. Böylece, bir eylemin yasama sorumsuzluğundan yararlanabilmesi için bunun oy vermek, düşünce açıklamak veya söz sarf etmek şeklinde bir eylem olması gerektiği kadar sayılan bu eylemlerin de Meclis çalışmaları sırasında işlenmiş olması şarttır⁸. Buna karşılık, yasama dokunulmazlığı, böyle bir sınırlama olmaksızın yasama meclisi üyelerinin meclis çalışmaları dışındaki işlem ve eylemlerinden kaynaklanan her türlü suç isnadına karşı koruma sağlayan bir bağışıklıktır.

-Milletvekillerinin yasama dokunulmazlıkları TBMM'nin kararıyla kaldırılabilir. Buna karşılık, yasama sorumsuzluğunun ne Meclis tarafından ne de başka bir organ tarafından kaldırılması söz konusu değildir. Bu özelliği yönünden yasama sorumsuzluğunun dokunulmazlığa nazaran daha güçlü bir bağışıklık olduğu açıktır.

-Yasama dokunulmazlığı, milletvekillerini sadece meclis üyesi oldukları süre zarfında koruyan bir bağışıklıktır. Bu nedenle, milletvekilliği sona eren kişinin dokunulmazlığı da sona ermiş olur. Buna karşılık, yasama sorumsuzluğu sürekli niteliktedir. Şöyle ki, yasama meclisi üyesi, meclis çalışmaları sırasında sarf ettiği sözler, açıkladığı düşünceler ve kullandığı oylardan dolayı hem milletvekilliği esnasında hem de bu sıfatı sona erdikten sonra hiçbir şekilde sorumlu tutulamaz. Bu niteliğiyle yasama sorumsuzluğu milletvekillerine ömür boyu koruma sağlayan bir bağışıklıktır.

-Yasama dokunulmazlığının belli istisnaları vardır. 1982 Anayasasının 83/2. maddesine göre, ağır cezayı gerektiren suçüstü halinde milletvekillerinin dokunulmazlıktan yararlanabilmeleri mümkün değildir. Yine, seçimden önce soruşturmasına başlanmış olmak kaydıyla Anayasanın 14. maddesinde gösterilen durumlar sebebiyle, yani, temel hak ve hürriyetlerin Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünü bozmak, dil, ırk, din ve mezhep ayrımı yaratmak vb şeklindeki yasaklanmış amaçlarla kullanılması halinde yasama dokunulmazlığı söz konusu olmayacaktır.

8 ÖZBUDUN, age., s.250.

Buna karşılık, Anayasada yasama sorumsuzluğu ile ilgili olarak bu nitelikte bir sınırlandırmanın olmadığı; hatta, bazı ülke anayasalarındaki düzenlemelerin aksine hakaret, küfür ve isnatları da kapsayacak genişlikte bir söz hürriyetinin tanınmış olduğu görülmektedir⁹.

III. Yasama Sorumsuzluğu “Mutlak” mıdır?

Her ne kadar yasama sorumsuzluğuna mutlak muaflık denilmekteyse de, kanaatimizce, bu ifadedeki “mutlak” nitelemesi pek isabetli görünmemektedir. Çünkü, mutlak kelimesinin sözlük anlamı kayıtsız şartsız anlamına gelmektedir ve bu nedenle de mutlak muaflık tabiri, yasama meclisi üyelerinin Meclis çalışmaları sırasındaki oy ve sözlerinden ve Mecliste ileri sürdükleri düşüncelerden dolayı ne cezai ne de hukuki yaptırımlara uğratılamayacakları hatta Meclis tarafından da bu milletvekillerine herhangi bir disiplin cezası verilemeyeceği şeklinde anlaşılmaya elverişlidir.

Oysa, gerçekte durum daha farklıdır ve yasama meclisi üyelerinin kullandıkları oylardan ve açıkladıkları düşüncelerden dolayı yasama sorumsuzluğundan yararlanabilmelerinin bazı şartları ve sınırları olduğu gibi, bu eylemler sebebiyle hiçbir yaptırım uygulanamayacağını söyleyebilmek de mümkün değildir.

Her şeyden önce, yasama sorumsuzluğu, milletvekillerinin meclis çalışmaları sırasındaki oy vermek ve düşünce açıklamak şeklindeki eylemlerini koruma altına alan bir bağımsızlıktır. Dolayısıyla meclis çalışmaları ile ilgili olmayan düşünce açıklamalarının yasama sorumsuzluğu kapsamına girmesi söz konusu olmadığı gibi, meclis çalışmaları sırasında dahi olsa oy vermenin ve düşünce açıklamanın dışında kalan eylemlerin yasama sorumsuzluğundan yararlanması da mümkün değildir. Örneğin meclis çalışmaları sırasında bir milletvekilinin başka bir milletvekilini veya bir üçüncü şahsı dövmesi, yaralaması halinde de yasama sorumsuzluğundan bahsedilemeyecektir.

Ayrıca, yasama sorumsuzluğu konusunu düzenleyen 1982 Anayasasının 83/1. maddesinde bizzat anayasa tarafından öngörülmüş bir başka sınır daha bulunmaktadır. Şöyle ki, yasama meclisi üyelerinin meclis çalışmaları sırasında sarf ettikleri sözlerin ve açıkladıkları düşüncelerin Meclis dışında

9 Bazı ülke anayasalarında, örneğin Federal Almanya Anayasasında hakaret ve sövmeye niteliğindeki eylemler yasama sorumsuzluğunun kapsamı dışında tutulmuştur. Bkz., ARSEL, age., s.254.

tekrar edilmesi ve açığa vurulması kural olarak serbesttir. Buna karşılık, milletvekillerinin meclis çalışmalarını sırasında ortaya koydukları sorumsuzluk kapsamındaki eylemlerinin Meclis dışında tekrar edilmesi, Meclis Başkanlık Divanının teklifi üzerine Meclis Genel Kurulunca yasaklanabilir. Böylelikle, milletvekillerinin meclis kürsüsünde, komisyonlarda ya da siyasi partilerin meclis grup toplantıları sırasında açıkladıkları düşüncelerin dışarıda tekrar edilmesi yasaklanmışsa, bu takdirde milletvekilleri tarafından bunun aksine davranılması halinde yasama sorumsuzluğundan yararlanması söz konusu olamaz.

Milletvekillerinin eylemlerinin yasama sorumsuzluğundan yararlanabilmesi için yukarıda sayılan şartları taşıması gerekmektedir. Aksi halde yasama sorumsuzluğundan söz edilemeyecektir. Ayrıca, şunu da belirtelim ki, sorumsuzluk kapsamındaki eylemleri sebebiyle milletvekillerinin cezai bakımdan sorumlu tutulmaları mümkün değilse de, bunun dışında kalan birtakım yaptırımların uygulanabildiği görülmektedir.

Bu bağlamda ilk akla gelen husus, milletvekillerine Meclis tarafından birtakım yaptırımların uygulanabilmesidir: Meclis çalışmalarını sırasında sarf edilen sözler ve açıklanan düşünceler sebebiyle Meclis dışındaki herhangi bir organ milletvekillerinin cezai sorumluluğuna karar veremezse de, Meclis'in, bu sözleri sarf eden milletvekili hakkında, Meclisten geçici olarak çıkarma vb. şeklinde disiplin yaptırımları uygulayabilmesi mümkündür¹⁰.

Keza, yasama sorumsuzluğu kapsamına giren eylemleri sebebiyle milletvekilleri hakkında, bu sözlerden zarar görenler tarafından tazminat taleplerinin ileri sürülebilmesi de, doktrinde ve uygulamada tartışmalı olmakla birlikte mümkündür. Doktrindeki "...genel eğilim ve bu arada Türk mahkeme kararları, başkalarının kişilik haklarına saldırı niteliğindeki söz ve düşüncelerden dolayı mağdur tarafından tazminat davası açılabileceği yönündedir"¹¹.

10 Geçici olarak çıkarma cezasını gerektiren eylemler TBMM İçtüzüğü'nün 161/3. maddesinde, "Görüşmeler sırasında Cumhurbaşkanına, Türkiye Büyük Millet Meclisine... hakarete bulunmak, sövmek veya onları tehdit etmek..." şeklinde gösterilmiştir. Bu hususta içtüzüğü'nün 67. maddesine bir başka hüküm daha konulmuştur. Buna göre, temiz bir dil kullanmamakta ısrar eden milletvekili, Başkanın gerekli görmesi halinde salondan çıkartılabilir. Ayrıntılı bilgi için bkz., ARSEL, agc., s.253.

11 ÖZBUDUN, agc., s.250. Bu konudaki tartışmalar hakkında daha fazla bilgi için bkz., DÖNMEZER/ERMAN, agc., s.266 dipnot:10; FEYZİOĞLU, agm., s.25 dipnot:8;

Ayrıca, Anayasa Mahkemesinin son yıllarda, bir partinin kapatılması davasında ortaya koyduğu içtihadına göre, yasama sorumsuzluğu kapsamına giren düşünce açıklamaları sebebiyle milletvekillerinin şahıslarına yönelik cezai bir yaptırımın uygulanması söz konusu edilemezse de, bu söz ve eylemlerin, o milletvekilinin bağlı olduğu partinin kapatılması kararı için bir gerekçe teşkil edebilmesi mümkündür¹². Böylelikle, yasama sorumsuzluğu kapsamına giren eylemleri sebebiyle yasama meclisi üyelerinin dolaylı bir yaptırıma uğrayabildikleri de görülmektedir.

Yasama sorumsuzluğunun mutlak olamayacağına dair doktriner nitelikte ve tartışmalı bir başka argüman da şöyledir: Bazı yazarlar, yasama sorumsuzluğunun ancak, anayasa ile tayin edilen temel ilkelerin savunulması ve korunması bağlamında söz konusu edilebileceğini; buna karşılık anayasal değerdeki ilkelerin ve kurulu nizamın inkarını hedefleyen içerikteki söz ve düşünce açıklamalarının yasama sorumsuzluğundan yararlanamayacağını ileri sürmektedirler¹³.

Az önce de ifade ettiğimiz gibi bu tartışmalı bir görüştür ve bir kısım yazarlar, Anayasada öngörülmediği halde yasama sorumsuzluğuna yorum yoluyla bu tür bir sınır getirilmesini isabetli bulmamaktadırlar¹⁴. Kanaatimizce, bu noktada yasama sorumsuzluğuna bir sınır çizilmesi gerekiyorsa bu sınırın, ifade hürriyetinin sınırlandırılması konusunda Amerikan Yüksek Mahkemesi'nce geliştirilen ve göreceli olarak yaygın bir şekilde kullanılmakta olan "açık ve mevcut tehlike" (clear and present danger) kıstasına göre belirlenmesi daha uygun olacaktır¹⁵. Böylece, milletvekilinin yaptığı konuşma veya açıkladığı düşüncelerin yıkıcı eyleme kışkırtma, zor ve şiddet kullanmaya teşvik niteliğinde olması ve bu düşünce

TEZİÇ, age., s.371 YALÇIN, Türkan: "Yasama Sorumsuzluğu" Türkiye Barolar Birliği Dergisi, Yıl: 1992, Sayı: 2, s. 224-226, 235-237.

12 Anayasa Mahkemesi üyelerinin çoğunluğunca benimsenen bu görüşün ayrıntılı açıklaması için Anayasa Mahkemesinin 16.1.1998 tarihli ve 1997/1 Esas (Siyasi Parti Kapatma) ve 1998/1 Karar sayılı kararına bakılabilir. Resmi Gazete, 22 Şubat 1998, Sayı:23266, s.249-250 ve 261-263. Çoğunluğun bu görüşüne katılmayan azınlık görüşününün karşı oy gerekçeleri için bkz. Adı geçen kaynak, s.301-305.

13 Bkz., ARSEL, age., s.255 ve orada zikredilen kaynaklar.

14 Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz., ÖZEK, agm., s.86 vd.

15 Açık ve mevcut (yakın) tehlike kavramı için bkz., TANÖR, Bülent, Türkiye'nin İnsan Hakları Sorunu, Genişletilmiş 3. Baskı, İstanbul 1994, s.59-62; KAPANİ, Münci: Kamu Hürriyetleri, Yenilenmiş Altıncı Baskı, Ankara 1981, s.227; SOYSAL, Mümtaz: Anayasanın Anlamı, Gözden Geçirilmiş Yedinci Baskı, İstanbul 1987, s.218.

açıklaması ile onun yaratabileceği şiddet eylemi arasında doğrudan doğruya ve gerçek bir bağlantının olması durumunda yasama sorumsuzluğunun sınırlanabileceği kabul edilmiş olacaktır ki, bizce bu, daha açık ve kullanışlı bir kriter olarak görünmektedir.

IV. Sonuç

Bu yazıda, yasama sorumsuzluğunun “mutlak” oluşunun anlamı üzerinde durmaya çalıştık.

Kanaatimizce, yasama sorumsuzluğuna mutlak muafiyet denilmesi yanıltıcı niteliktedir ve bu nedenle de isabetli değildir. Yasama sorumsuzluğunun “mutlak” sıfatıyla nitelenmesi, yasama meclisi üyelerinin sorumsuzluk kapsamındaki eylemleri sebebiyle cezai bakımdan sorumsuz olmalarını ifade etmesinin yanında, milletvekillerinin bu eylemleri sebebiyle hukuki bir yaptırıma da uğramayacakları, hatta Meclis tarafından da bu milletvekillerine herhangi bir disiplin cezası verilemeyeceği şeklinde anlaşılmaya elverişlidir.

Oysa, yukarıda açıklamaya çalıştığımız şekilde, yasama sorumsuzluğundan yararlanabilecek eylemlerin bir takım şartları taşınması gerektiği ve yasama sorumsuzluğunun bazı sınırları olduğu gibi, yasama meclisi üyeleri, meclis çalışmaları sırasında sarf ettikleri sözler ve ortaya koydukları düşünceler nedeniyle, en azından disiplin cezaları alabilmekte ve –yasama sorumsuzluğunun teorik temellerine uygunluğu tartışmalı olarak– tazminata da mahkum edilebilmektedirler.

Bu durumda, ya, yasama sorumsuzluğu kapsamına giren işlem ve eylemleri sebebiyle yasama meclisi üyelerine yasama organı dışında hiçbir merciin hiçbir yaptırım uygulayamayacağı görüşünün benimsenmesi ve buna bağlı olarak bir kısım yargı kararlarının yanlış olduğunun kabul edilmesi gerekecektir; ya da, uygulamada bir yanlışlık yoksa bu defa 1982 Anayasasının 83/1. maddesinde düzenlenmiş bulunan yasama bağıışıklığına “mutlak muafiyet” denilemeyeceğinin kabul edilmesi ve “yasama sorumsuzluğu” kurumunun içeriğinin ve sınırlarının Anayasa’da daha açık bir şekilde gösterilmesi gerekecektir.