

# Anayasa Mahkemesinde Yürürlüğün Durdurulması

*Ahmet AKYALÇIN\**

Öncelikle Anayasa'ya uygunluk denetiminin 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları'nda bulunup bulunmadığını incelemek gerekir. Eğer Anayasa'da Anayasa'ya uygunluk denetiminden söz edilemiyorsa yasaların yürürlüklerinin durdurulmasının olup olmadığından söz etmek anlamsızdır.

1921 Anayasası'nda siyasal iktidarın yargı tarafından denetimi öngörülmüş değildir. Dolayısıyla anayasaya uygunluk denetimi bu Anayasada yer almamıştır.

1924 Anayasası'nda da yargı yoluyla anayasaya uygunluk denetiminin Anayasa'da yer almadığını görüyoruz. 1924 Anayasası'nın yürürlükte olduğu dönemde Ulusun tek temsilcisi olarak TBMM görülmüş, Anayasa'ya uygunluk denetimi ancak TBMM'ye ait bir yetki olarak düşünülmüştür.

1961 Anayasası'nda ilk defa anayasaya uygunluk denetiminin kurulacak özel konuma sahip bir yüce mahkeme tarafından yerine getirilmesi fikri benimsenmiş ve Anayasa Mahkemesi 22.04.1962 günlü, 44 sayılı Kanunla kurulmuştur.

Bu Anayasa'da yargı ilk defa yasama ve yürütme karşısında bağımsız bir güç olarak yer almış ve görevlerinin de ne olduğu belirtilmiştir. Anayasa'da iptal ve itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurma yolları düzenlenmiştir.

1961 Anayasası'nda, 1982 Anayasası'ndan farklı kimi düzenlemeler bulunmakta ise de, anayasaya uygunluk denetiminin ilk defa 1961 Anayasa-

---

\* Anayasa Mahkemesi Üyesi ve Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanı

s'nda yer aldığını görüyoruz. Ancak 1961 Anayasası'nda yürürlüğün durdurulması ilişkin bir düzenlemenin bulunmadığını görmekteyiz.

Yürürlükte bulunan 1982 Anayasası'na gelince, Anayasa Mahkemesi'ne iptal davası açabilme koşullarını belirleyen 150. maddesinde, kanunların, KHK'lerin, TBMM İçtüzüğü'nün veya bunların belirli madde ve hükümlerinin şekil ve esas bakımından Anayasa'ya aykırılığı iddiasıyla Anayasa Mahkemesi'ne doğrudan doğruya iptal davası açabilme hakkının Cumhurbaşkanına, İktidar ve Anamuhalefet Partisi Meclis Grupları ile TBMM üye tam sayısının en az beşte biri tutarındaki üyelere ait olduğu; iktidarda birden fazla siyasi partinin bulunması halinde, iktidar partilerin dava açma hakkının en fazla üyeye sahip olan parti tarafından kullanılacağı; itiraz yoluyla başvurmanın koşullarını belirleyen 152. maddesinde de, bir davaya bakmakta olan mahkemenin, uygulanacak bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin hükümlerini Anayasa'ya aykırı görürse veya tarafından birinin ileri sürdüğü aykırılık iddiasının ciddi olduğu kanısına varırsa, Anayasa Mahkemesinin bu konuda vereceği karara kadar davayı geri bırakacağı belirtilmiştir.

Anayasa'ya uygunluk denetiminde Anayasa'da ve yürürlükte bulunan 2949 sayılı Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri hakkında Kanun'da, Anayasa Mahkemesi'nin kanunların yürürlüğünü durdurma yetkisine sahip olup olmadığı konusunda herhangi bir düzenleme yer almamıştır.

Anayasa'nın "Yargı Yolu" başlıklı 125. maddesinde, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebileceği belirtilerek, idari işlemlerde yürütmenin durdurulması olanağı getirilmiştir.

Türk anayasa yargısında yürürlüğün durdurulması konusu tartışmalı bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Öğretide, yürürlüğü durdurma yetkisi gereklidir yoksa değil midir tartışmaları yapılmış, bu tartışmalar sonucunda yürürlüğün durdurulmasının gerekliliği yönündeki görüşler ağırlık kazanmıştır.

Anayasa Mahkemesi yürürlüğün durdurulmasına ilişkin ilk kararını 21.10.1993 günlü 1993/33 esas sayılı, 509 sayılı Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketi'nin Kurulması Hakkında KHK'nin iptali için açılan davada vererek bu konuda içtihat oluşturmuştur. Böylece iptal yoluyla açılan davalarda yürürlüğün durdurulması kararı verme yolu açılmış ve bu konu sorun olmaktan çıkarılmıştır.

Bu kararın, yürürlüğün durdurulmasına ilişkin çoğunluğun katıldığı gerekçesi özetle; Hukuk Devletinin, Anayasa Mahkemesi'nin pek çok kararında vurgulandığı gibi, adaletli bir hukuk düzeni kuran, bunu sürdürmeyi zorunluluk sayan ve tüm etkinliklerde hukuka ve Anayasa'ya uygun davranan bir devlet olduğu, yargı yetkisinin etkinliğinin "karar verme" aracının da özgürce ve eksiksiz kullanılmasını gerektirdiği; "yürütmeyi durdurma" önleminin bu "eksiksiz kullanma" kapsamında yer aldığı, "dava" kavramı içinde yürütmenin durdurulmasının da bulunduğu, mahkemenin yürütmeyi durdurma yetkisinin davayı görüp karara bağlama yetkisi içinde bir aşama olduğu, son kararı vermeye yetkili organın, davanın bir başka bölümü için karar veremeyeceğinin kabulü "yargı yetkisinin eksiksiz kullanılması"yla bağdaşmadığı, yürütmenin durdurulması, yargılama evrelerinde yargının denetim etkinliğini artırıcı bir araç olarak yargı yetkisinin bütünlüğü içinde yer aldığı;

Anayasa'nın üstünlüğü, yasama yetkisinin Anayasa kurallarıyla sınırlandırılmasını gerektirmiştir. Anayasa yargısı, yasamanın "üstün gücüne" karşı "anayasal denge aracı" olarak getirilmiştir. Bu denge işlevinin etkin biçimde yerine getirilmesi, "yargılama kapsamı içinde gerekli önlemleri alma" yetkisinin kullanılmasına bağlıdır. Ters durumda Anayasa Mahkemesi, anlamsız bir denetim yapma durumuna düşer ki, bu da denetimin "özü" nde kısıntı anlamına gelir. Oysa, bu uygulamayı durdurma, yargısal denetimin etkinliğinin özünde var olan bir araç olduğu, yürürlüğü durdurma kararının "kamu yararını" ve "kamu düzenini" kollayıp gözeten niteliği de, Anayasa Mahkemesi'nin yargılamalarında gerektiğinde bu önleme başvurusunu zorunlu kıldığı, ister özel hukuk, ister kamu hukuku uyuşmazlıklarında olsun, yasalarda açıkça bulunmasa bile "önlem (tedbir)" yetkisinin varsayılmasının bir zorunluluk olduğu, anayasa yargısı yönünden de bunun kabulünün gerektiği, alınacak önlemin, kişi çıkarının yanında kamu yararının, hatta hukuk düzeninin koruyucusu olacağı, temelde, Anayasa Mahkemesine başvurmakla sağlanmak istenen sonucun Anayasa'ya aykırı olan yasaların biran önce uygulanmasına son verilmesinin ancak yürürlüğün durdurulması ile gerçekleşebileceği, bir yasanın Anayasa'ya aykırılığı nedeniyle iptal edilmesi gibi çok geniş bir yetkiyi Anayasa Mahkemesine tanıyan Anayasa ve Yasakoyucunun, daha hafif sonuçlar doğuracak olan uygulamayı durdurma yetkisini öncelikle tanımış olduğunun kabulü gerektiği,

Anayasa Mahkemesi'nin yazılı kurallarda düzenleme bulunmasa bile, Anayasa'yı yorumlama işlevini anayasal yargı denetiminin isterlerine uygun olarak kullanıp uygulamayı durdurma kararı vermek yükümlülüğünde bulunduğu, Anayasa'nın 153. maddesindeki "iptal kararları geriye yürü-

mez”, “iptal kararları gerekçesi yazılmadan açıklanamaz” ve “iptal hükmünün yürürlüğe gireceği tarih ayrıca kararlaştırılabilir” biçimindeki kurallar, Anayasa Mahkemesi’nin yürürlüğü durdurma kararı almasına engel olmadığı, geriye yürümezlik kuralının, yalnız söze bağlı kalınarak yorumlanması hukuk devleti ilkesine ve bu ilke içinde var olan adalet ve eşitlik ilkelerine aykırı sonuçlar verebileceği gibi itiraz yoluyla yapılacak denetimin amacına da ters düşeceği, oysa amaçsal yorum yapılırsa bu kuralın yürürlüğünü durdurma kararı verilmesine kuralın kazanılmış hakların korunması amacıyla getirildiği açıktır. Anayasa Mahkemesi’nin vereceği yürürlüğü durdurma kararı, karar tarihinden önceki işlemleri etkilemeyeceğine göre kazanılmış hakların çiğnenmesi söz konusu olmayacağı, iptal kararlarının gerekçesi yazılmadan açıklanamayacağı kuralının da yürürlüğün durdurulmasına engel oluşturmayacağı, yürürlüğün durdurulması kararı verildiğinde ortada henüz iptal kararı yoktur ki açıklanmasının söz konusu edilebileceği,

Anayasa’nın 152. maddesinde, kendiliğinden işleyen bir tür yürürlüğün durdurulması kurumu getirildiği, gerçekten anılan maddeye göre itiraz yoluna başvuran mahkemenin davayı Anayasa Mahkemesi kararına kadar geri bıraktığı, bunun ise bir tür yürürlüğün durdurulması olduğu, görülmekte olan dava öznel bir hak ile sınırlı olsa da ilk derece mahkemelerinin kimi zaman tek yargıcinan tanınan bir yetkinin Anayasa Mahkemesi’ne tanınmamasının düşünölemeyeceği, anayasa yargısının, yasama organını anayasal sınırlar içerisinde tutarak, demokrasinin sağlıklı işleyişini sağlayacak bir denetim türü olarak öngöröldüğü, bu zorunluluğun, kararların etkinliği yönünden de geçerli olduğu, bir yandan iptal kararlarının gerekçeleri yazılmadan açıklanamaması ve geriye yürümemesi, öbür yandan da Anayasa Mahkemesi’ne uygulamayı durdurma yetkisinin bulunmadığı savunmak önemli konularda kararların kimi zaman sonuçsuz kalmasına neden olduğu,

Sonuç olarak, Anayasa’nın özüne ve amacına uygun olarak, hukukun üstünlüğünü, kararların etkinliğini korumak zorunda olan Anayasa Mahkemesi’nin bir yasa, Kanun Hükmünde Kararname ya da Türkiye Büyük Millet Meclisi İctüzüğü’nün yürürlüğünü durdurma kararı verebileceği belirtilmiştir.

Anayasa Mahkemesi’nin bu içtihadı ile anayasa yargısı alanında yürürlüğün durdurulması kurumu yerleşmiştir.

Anayasa Mahkemesi bu içtihadını oluşturmadan önce konuya ilişkin red kararlarında Anayasa ve Anayasa Mahkemesi’nin Kuruluşu ve Yargılama Usulü Yasası’nda bu konuda Anayasa Mahkemesi’nin bir yetkisinin bulunmadığı belirtiliyordu.

Anayasa Mahkemesi 21.10.1993 günlü kararından itibaren verdiği kararlarda, bir kanunun ya da denetime tabi diğer bir normun henüz iptal kararı verilmeden önce yürürlüğün durdurulmasına karar verilebilmesi için denetlenen normun Anayasa'ya aykırı olduğu yönünde güçlü belirtilerin bulunması ve normun uygulanmasının ileride giderilmesi güç ya da olanaksız zarar ya da durumlara neden olma ihtimalinin bulunması gerektiğini koşul olarak aramıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin bu içtihadı Anayasa'nın 125. maddesinde düzenlenen idari işlem hakkında verilecek yürürlüğün durdurulmasına karar verilebilmesi için aranan koşullarla benzerlik göstermektedir.

Konunun esasını çözmeye yetkili olan Mahkeme'nin yukarıda belirtilen her iki koşulun varlığı halinde önlem olarak yürürlüğün durdurulmasına ilişkin karar vermeye de yetkili olduğu kuşkusudur. Başka bir anlatımla, bir yasaı iptal edebilme yetkisine sahip olan organın, o yasanın yürürlüğünü durdurabilme yetkisine de sahip olduğunun kabulü gerekir. Bu yetki yargılama yetkisinin doğal bir sonucudur.

Kaldı ki, Anayasa'da bunu engelleyen bir norm da bulunmamaktadır.

Anayasa Mahkemesi, yürürlüğün durdurulması istemli itiraz yoluyla gelen iptal davalarında, itirazın reddi biçiminde, daha sonraki kararlarında da iptal yoluyla gelen davalarda olduğu gibi koşulların varlığı gözetilerek kabul veya red şeklinde kararlar vermiştir (2005/47, 2005/136, 2006/21 esas sayılı davalarda olduğu gibi).

Böylece, itiraz yoluyla gelen davalarda da yürürlüğün durdurulması istemleri Anayasa Mahkemesince değerlendirilip karara bağlanarak sorun olmaktan çıkarılmıştır.