

ANAYASA YARGISINDA YÜRÜRLÜĞÜN DURDURULMASI

Yard.Doç.Dr.Zehreddin ASLAN*

Anayasa Mahkemesinin denetimine tabi tutulan işlemlerin yürürlüğün durdurulması ile ilgili olarak ne Anayasa da ne de Anayasa Mahkemesinin kuruluş kanununda hiçbir hüküm bulunmadığından; Anayasa yargısında, geçici bir önlem niteliğinde olarak, Anayasaya aykırılığı iddia edilen yasama işlemlerinin yürürlüğünün durdurulmasına karar verilip verilemeyeceği hem doktrinde hem de Anayasa Mahkemesince uzun süre tartışılmıştır.

Geçmişte Anayasa Mahkemesi önüne gelen uyuşmazlıklara ilişkin kanunların yürürlüğünün durdurulması istemlerini hep geri çevirmiştir¹. Red gerekçelerinde, Yüksek Mahkeme, ne Anayasa ne de Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkındaki Kanun'la kendisine böyle bir yetkinin tanınmamış olduğunu belirtmiştir. Bu nedenle Mahkeme, "Anayasa Mahkemesinin uygunluk denetimi yaptığı kanunun nasıl bir özelliği olursa olsun, kendisinin yorum ve kıyaslamaya giderek yasa'ca verilmemiş böyle bir yetkisi ile donatmasına olanak yoktur" sonucuna varmıştır.

Anayasa Mahkemesi, İdari Yargı alanında da yürütmenin durdurulması kararı verilmesini yasaklayan düzenlemeleri Anayasaya aykırı bulmayarak, böyle bir yetkinin mutlak olarak yargı erki kavramı içinde bulunmadığını belirtmiştir². Yüksek Mahkeme yürütmenin durdurulmasını isteme hakkının, kişinin yargı yoluna başvurma konusundaki Anayasal hakkı ile ancak dolaylı bir ilişkisi olduğundan; yürütmenin durdurulmasını isteme hakkını dava hakkına göre ikincil nitelikte bir hak olarak görmüştür.

Fakat, Anayasa Mahkemesi, son günlerde verdiği iki karar ile önceki içtihadını değiştirerek oyçokluğu ile yürürlüğün durdurulmasına karar vermiştir³. Bu kararlarda,

* İ.Ü. S.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü, Yönetim Bilimleri Anabilim Dalı

¹ Bkz. Anayasa Mahkemesi, 6.4.1972 T., E.1972/13, K.1972/18; Anayasa Mahkemesi, 24.5.1977 T., E.1977/60, K.1977/81; Anayasa Mahkemesi, 1.8.1985 T., E.1985/659, K.1985-4.

² Bkz. Anayasa Mahkemesi, 13.3.1964 T., E.1963/162, K.1964-19; Anayasa Mahkemesi, 21.6.1979 T., E.1979/1, K.1979/30.

³ Bkz. Anayasa Mahkemesi, 21.10.1993 T., E.1993/33, K.1993/40-1; Anayasa Mahkemesi, 11.4.1994 T., E.1994/43, K.1994/42-1.

daha önceki kararların tersine "Dava kavramı içinde yürütmenin durdurulması da vardır. Mahkemenin yürütmeyi durdurma yetkisi davayı görüp karara bağlama ödevi ve yetkisi içinde bir aşamadır. Yürütmenin durdurulması kararı, yargı bütünlüğü ilkesinin bir ön uygulamasıdır. Bu karar, sonuç karardan ayrı ama o davayla ilgili bir bölümdür. Son kararı vermeye yetkili organın, davanın bir başka bölümü için karar veremeyeceğinin kabulü yargı yetkisinin eksiksiz kullanılmasıyla bağdaşmaz.

Yürütmenin durdurulması, yargılama evrelerinde yargının denetim etkinliğini artırıcı bir araç olarak yargı yetkisinin bütünlüğü içinde yer alır.

Anayasa yargısının görevi anayasal denetim süreci içinde yasama işlemlerinin Anayasa'ya uygunluğunu etkin biçimde kollamaktır. Bunun da yolu yürürlüğün durdurulması kararı verebilmesinden geçer. Bu yönden yürürlüğün durdurulması yargısal işlev ve yargı yetkisinin içinde yer alır; yargı yetkisini kullanma araçlarının birini oluşturur" şeklinde değişik bir görüş belirtmiştir.

Anayasa Mahkemesi, bu anlayışla, 509 sayılı "Türk Telekomünikasyon Anonim Şirketinin Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"nin iptaline ilişkin açılan davada kararnamenin iptaline yönelik istem karara bağlanıp karar yürürlüğe girinceye kadar yürürlüğün durdurulmasına karar vermiştir. Aynı günde de esasa ilişkin kararını vermiştir.

Böyle olunca yürürlüğün durdurulması kararı, mahkemenin esasa ilişkin iptali kararının Resmi Gazetede yayımlanıp yürürlüğe girmesine kadar geçecek süre içinde kararnamenin uygulanmasını durduran bir tedbir niteliğine bürünmüştür.

İkinci kararında ise Anayasa Mahkemesi yine yukarıda belirtilen gerekçe ile;

a) Yasa'nın iptali isteminin reddi durumunda karar gününe kadar,

b) İptal isteminin kabulü durumunda ise, iptal kararının Resmi Gazete'de yayımlandığı güne kadar yürürlüğün durdurulmasına oy çokluğu ile karar verilmiştir.

Her iki kararda da dikkat çeken husus yürürlüğün durdurulması kararının esasa ilişkin karar verildikten sonra kalkmayıp iptal kararının Resmi Gazete'de yayımlandığı güne kadar hüküm ifade etmesidir.

İdari yargıdan farklılık gösteren bu durum Anayasa yargısının özelliğinden kaynaklanmaktadır. Bilindiği gibi, idari yargıda, iptal kararından sonra yürütmenin durdurulmasının devam etmesine gerek kalmaz. Çünkü, iptal kararı, verildiği andan itibaren hükümlerini doğurmaya başladığı gibi; etkisini de geriy yürür bir şekilde gösterir. Anayasa yargısında ise, iptal kararı geriye yürümediği gibi, Resmi Gazete'de yayımlanıncaya kadar hükümlerini de doğurmaz. Bu ilke karşısında iptal hükmü verildikten sonra, yürürlüğün

durdurulması kararının ortadan kalkacağını düşünmek söz konusu kararların Anayasa'ya aykırı niteliği ile yürürlüğünü ve kamu yararı açısından etkinliklerini sürdürmelerini kabul anlamına gelecektir.

Yürürlüğün durdurulmasına ilişkin kararların oluşturulmasında, genellikle idari yargıdaki yürütmenin durdurulması prosedüründen örnek alındığı ya da yararlanıldığı gözlemlenmektedir. Şöyle ki, Anayasa Mahkemesi, her iki kararında; "karar yürürlüğe girinceye kadar uygulamadan doğacak, giderilmesi güç ve olanaksız durumları önlemek" gerekçesiyle yürürlüğün durdurulmasına karar vermiştir.

Bunun yanında, karşı oy yazılarında idari yargı alanında yürütmenin durdurulması için gereken ikinci koşul olarak görülen hukuka aykırılığın karşıtı olan yasanın veya kararnamenin Anayasa'ya aykırılığının belirtilmemiş olması eleştiri konusu yapılmıştır. Belki bu kuralın belirtilmiş olması kararların daha güçlü temellere dayanmasını sağlardı. Fakat, esasında idari yargıda da yürütmenin durdurulması işlevinin, ilerde verilebilecek bir iptal kararının geriye yürür biçimde uygulanabilme şansını belirlediği unutulmamalıdır⁴. O açıdan, hukuka aykırılığı yüzeysel olarak gözlemlenmekle yetinip, asıl tafisi güç ve imkansız bir durum ilkesine öncelik tanınmalı ve bunun gerçekleşmesi durumunda yürütmeyi durdurma kararı verilebilmelidir⁵.

Anayasa yargısındaki bu gelişmeler, yargı yerlerinin, davaları çözümlerken böyle genel bir önlem alma yetkisini kullanabilmesi, kişiler bakımından ve savunma hakları adil ve güvenli yargılama gereği olduğu gibi, mahkemeler yönünden de bağımsızlık ile kararların mutlaka yerine getirilmesi zorunlu bulunmasından kaynaklanmaktadır⁶.

Çünkü, hak aramak için Anayasa ve yasalarla kabul edilen bütün meşru araçlar ve yollar sadece yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma hakkına sahip olarak, mahkemelerin görev ve yetkileri içindeki davaya bakmaktan kaçınmamaları, yargı yolunun açık olması, mahkemelerin ve bağımsız hakimlerin güvenceli olması gibi hallerden ibaret değildir⁷.

Bunların yanında, kişilerin hak arama ve savunma hakları ile adil ve güvenli

yargılanma gereği açısından mahkemelerin yürütmenin durdurulması kararı verebilme yetkisinde olmalıdır. Şöyle ki, uygulanmakla hükmünü yerine getiren örneğin ölüm cezasının yerine getirilmesi gibi konuları düzenleyen yasalar iptal edilseler bile, uygulandıkları süre içinde doğurdukları sonuçları sonradan giderme olanağı yoktur. Öyle olunca yürürlüğün durdurulması kararı bir koruma önlemi olarak daha da önem kazanmaktadır.

Bu açıdan, mukayeseli hukuka bakıldığında, kurumun önemi dolayısıyla bir çok ülkede, bu konuda ya yasal düzenlemelerin yapıldığı ya da içtihatlar oluşturduğu görülür.

Örneğin, Almanya'da Anayasa Mahkemesi Kanunu bazı şartlarla Anayasa Mahkemesinin yürütmenin durdurulmasına karar verebilmesini kabul etmiştir⁸. Amerika'da ise Yüksek Mahkeme (The Supreme Court) kanunların Anayasaya uygunluğunu ve koruma tedbirlerini içtihatlarla oluşturmuştur⁹. Gerçekten, Yüksek Mahkeme verdiği "Injunction" kararı ile yasanın yürürlüğünü durdurabilmektedir. Bu yetkiyi kullanması içinde mahkemenin yazılı kurullarla yetkilenmesi gerekmemektedir¹⁰.

Fransa'da ise durum biraz daha değişiktir. Şöyle ki, Fransa'da yasaların yayımlanıp yürürlüğe sokulmadan önce Anayasa Konseyi tarafından uygunluk denetiminden geçirilmesi zorunludur. Anayasaya aykırılığı saptanan yasa veya yasa hükmüne uygulanma şansı veremediği için müracaatla birlikte inceleme sonuna kadar geçici durdurma olgusu otomatikman gerçekleşmektedir¹¹.

Sonuç olarak, Türk Anayasa Mahkemesi -içtihat yoluyla- yürürlüğün durdurulması yetkisini kabul ettiğinden, Anayasa'ya aykırı bir yasanın veya yasa gücünde bir kararnamenin yürürlüğünü hemen durdurup kararını sonra verebilecektir¹². Kanaatimizce, bu uygulama, Devletin tüm işlemlerinin eksiksiz bir yargı denetimine bağlı tutulmasını daha etkin bir şekilde sağlayacaktır.

⁸ Sabuncu, Yavuz, "Alman Anayasa Yargısında Geçici Tedbir Kararı", Amme İdaresi Dergisi, C.17, sy.2 Haziran 1984, s.76-86.

⁹ Teziç, Erdoğan, Anayasa Hukuku (Genel Esaslar), 2. Baskı, İstanbul, 1991, s.213-214.

¹⁰ Jaffe, L.Louis, Judicial Control Of Administrative Action, 1965, s.687.

¹¹ Güran, Sait, "Anayasa Yargısında Yürütmenin Durdurulması", Anayasa Yargısı, Ankara, 1986, s.155-156.

¹² Sosyal, Mümtaz, "Sahipsizlik", Hürriyet Gazetesi, 13.4.1994.

⁴ Aslan, Zehreddin, İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması, Alfa Yayınları, İstanbul, 1994, s.50.

⁵ Özay, İl Han, Günüşiğinde Yönetim, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1992, s.449.

⁶ Duran, Lütfi, "Yasama İşleminin Askıya Alınması" Cumhuriyet Gazetesi, 7.11.1993.

⁷ Danıştay Üçüncü Dairesi, 22.11.1987 T., E.1978/1158, K.1978/1213.