T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUK ANABİLİM DALI
GENEL KAMU HUKUKU BİLİM DALI

İDARİ YARGI KARARLARININ UYGULANMAMASINDAN DOĞAN SORUMLULUK

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Hazırlayan
OSMAN KAYA

Tez Danışmanı
Prof. Dr. İLYAS DOĞAN

Ankara - 2009

ONAY

Osman Kaya tarafından hazırlanan "İdari Yargı Kararlarının Uygulanmamasından Doğan Sorumluluk" başlıklı bu çalışmanın 14/05/2009 tarihinde yapılan savunma sınavı sonrası başarılı bulunarak jüri tarafından oy çokluğuyla Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı Genel Kamu Hukuku Bilim Dalı Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

İmza
(ünvan, ad- soyad) Başkan
Prof. Dr. İhsan Erdoğan

İmza
(ünvan, ad- soyad)
Prof. Dr. Ethem Atay

İmza
(ünvan, ad- soyad)
Prof. Dr. İlyas Doğan

ÖNSÖZ

Bir hukuk devletinde yargı kararlarının uygulanmamasından söz edilmesinin mümkün olmadığı gibi yargı kararlarının uygulanmasının zorunlu olduğunun belirtilmesine ise gerek bulunmamaktadır. Hukuk devleti hukuku tüm organlarına egemen kılan anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendisini bağlı sayıp her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı denetimi açık olan, evrensel hukuk ilkelerinin varlığını kabul eden ve hukukun üstünlüğüne inanan devlettir.

Hukuk davalarında ve ceza davalarında kararların infazı, icra daireleri ile infaz savcılıkları vasıtasıyla yapılmakta iken idari yargıda açılan davalara ilişkin verilen kararların infazı için herhangi bir müessese oluşturulmamış ve bu açıdan kararların uygulanmasına ilişkin denetim ve yaptırım uygulayabilme ayrı bir önem kazanmıştır. İdari yargı kararının yerine getirilmemesi, kamu otoritesi karşısında nispeten güçsüz durumda bulunan, kamu hizmetinden yararlananların hak arama özgürlüğüne zarar vermektedir. Bireylerin hukuk ve adalete olan güven duygusunu ise zedelenmektedir. Bu yönüyle yargı kararlarının uygulanmama sorununun, toplumdaki "hukuk devleti" anlayışının şekillenmesi açısından sosyolojik bir boyutu da vardır.

Tezin asıl konusunun ağırlık kazandığı üçüncü bölümde daha ayrıntılı bilgiler verilmiş ve bu nedenle bu bölümün kapsamı geniş tutulmuştur. İdari yargı kararlarının uygulanmaması halinin uygulamada sıklıkla karşılaşılması nedeniyle örnek olaylar ve Danıştay kararları ile konular izah edilmeye çalışılmıştır. Bu konuda maalesef emsal karar bulmakta bir sıkıntı yaşanmamıştır. Çalışmanın büyük çoğunluğu mevcut yasal düzenlemeler karşısında anlatılmaya çalışılmıştır. Ancak yasal düzenlemelerdeki eksiklere ise yer yer değinilerek yargı kararlarının etkinliğinin sağlanması ve uygulanmama sorunun aşılması için öğretideki düşüncelerden de yararlanarak bu hususta yapılması gereken düzenlemeler bir öneri olarak sunulmaya çalışılmıştır. Bu yapılırken mukayeseli hukuktan, özellikle Fransa ve İtalya'daki uygulamalardan örnekler verilmiştir.

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....i
İÇİNDEKİLER DİZİNİ.....ii
KISALTMALAR CETVELİ.....vi
GİRİŞ.....1

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARİ YARGI MERCİLERİ VE İDARİ YARGI TARAFINDAN VERİLEN KARARLAR 6

I. İDARİ YARGININ TARİHSEL GELİŞİMİ.....6
A. Mülk ve Polis Devletinden Hukuk Devletine Geçiş.....6
B. İdari Yargının Ortaya Çıkışı.....8
C. İdari Yargının Türkiye'deki Tarihsel Gelişimi.....9
II. TÜRKİYE'DEKİ İDARİ YARGI MERCİLERİ.....12
A. Danıştay.....12
B. Bölge İdare Mahkemesi.....12
C. İdare Mahkemesi.....13
D. Vergi Mahkemesi.....13
E. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi.....13
III. İDARİ YARGI KARARLARI.....15
A. Yürütmenin Durdurulması Kararı.....15
1. Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Hukuki Niteliği.....17
2. Tarihsel Süreçte Yürütmenin Durdurulması ve Şartları.....19
3. Savunma Alınıncaya Kadar Yürütmenin Durdurulması.....21
4. İtiraz Yolu İle Anayasa Mahkemesine Götürülen Konularda Yürütmenin Durdurulması.....24
5. Yürütmeyi Durdurma Şartları.....25
B. İptal Kararları.....27

1. İptal Kararlarının Tarihsel Süreci ……..…27
2. Genel Olarak İptal Kararları.....28
3. İptal Kararlarında Yargıcın Yetkisinin Sınırları 32
4. İptal Kararlarının Sonuçları……34
a. İptal Kararları ile Sakat İşlem Ortadan Kalkmış Sayılır.....34
b. İptal Kararları Geriye Yürür …… ……...35
(aa). İptal ile İşlem Yapılmadan Önceki Duruma Gelir.37
(bb). İptal Edilen İşlem Hiç Yapılmamış Sayılır…… 37
c. İptal Kararı Genel Etkilidir……..38
C. Tam Yargı Kararları……40
D. Ara Kararları……42

İKİNCİ BÖLÜM

İDARİ YARGI KARARLARININ UYGULANMASI VE KARŞILAŞILAN SORUNLAR……..…44
I. MAHKEME KARARLARININ UYGULANMA ZORUNLULUĞU……44
II. İDARİ YARGI KARARLARININ YERİNE GETİRİLMESİ ..……...49
A. Ara Kararların Yerine Getirilmesi…… ……..……..…..49
B. Yürütmeyi Durdurma Kararlarının Yerine Getirilmesi ……..……51
1. Kendiliğinden Sonuç Doğuran Yürütmenin Durdurulması Kararı…….....53
2. Hukuksal Durumda Değişiklik Yapılması Gereken Haller…...…55
3. Olumsuz İşlemlerde Yürütmenin Durdurulması……58
4. İptal Davasının Esastan Karara Bağlanmasının Yürütmenin Durdurulması Kararının Yarattığı Haklar Üzerindeki Etkisi ….59
C. Tam Yargı Kararlarının Yerine Getirilmesi……..……62
D. İptal Kararlarının Yerine Getirilmesi……..……64
1. Kendiliğinden Sonuç Doğuran İptal Kararları……..65
2. Aynı Nitelikte Yeni Bir Karar Almayı Engellemeyen İptal Kararları……69
3. Tersine İşlem Yapılmasını Gerektiren İptal Kararları…..……70

4. Hukuksal Durumlarda Değişiklik Yapılmasını Gerektiren İptal Kararları……..72
III. YARGI KARARLARININ UYGULANMAMASININ NEDENLERİ…….76
A. Hukuki İmkansızlık……77
1. Emeklilik……78
2. İstifa, Görevden Çekilmiş Sayılma……..……78
3. Kurumlar Arası Nakil……...79
4. Kadrosuzluk……...79
5. Nitelik Kaybı Ya da Değişikliği……80
6. Mevzuat Boşluğu Ya da Değişikliği…… …...80
7. Özelleştirme.....80
B. Fiili İmkansızlık……...82
IV. İDARİ YARGI KARARLARININ ETKİNLİĞİNİN SAĞLANMASI……83
A. Yargı Kararlarının Uygulanmaması Eylemi Nedeniyle Açılacak Ceza Davalarında 4483 sayılı Yasadaki İzin Sisteminin Uygulanmaması ……..……84
B. 2577 Sayılı Yasanın 28. Maddesindeki Tazminat Davalarında Süreler….85
C. Yürütmenin Durdurulması Şartlarının Kolaylaştırılması……...86
D. İdari Yargıya Başvuru Olanaklarının ve Menfaat İlkesinin Genişletilmesi……88
E. Yargı Denetimi Dışında Tutulan İşlemlere Yönelik Mevcut Düzenlemelerin Kaldırılması……..89
F. İYUK 20. Maddesi Gereği Ara Kararların Yerine Getirilmesi……...90
G. Danıştay Başsavcılığının veya Bölge İdare Mahkemeleri Kapsamında Oluşturulacak Savcılık Sisteminin Yargı Kararlarının İnfazını Takip etmesi.92
H. Genel İdari Usul Kanunu Tasarısında Yargı Kararlarının Uygulanması…….……..93

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İDARİ YARGI KARARLARININ UYGULANMAMASINDAN DOĞAN SORUMLULUK HALLERİ.....……95
I. SORUMLULUK KAVRAMININ İDARE HUKUKUNDAKİ ANLAMI.95

A. Genel Olarak Sorumluluk Kavramı.....95
B. Hizmet Kusuru- Kişisel Kusur Ayrımı.....96
C. İdarenin Personeline Rücu Yükümlülüğü.....98
II. İDARENİN SORUMLULUĞUNU GEREKTİREN YASAL DÜZENLEMELER.....102
III. SORUMLULUĞU GEREKTİREN HALLER.....104
A. Hiç Uygulamama.....104
B. Geç Uygulama.....108
C. Eksik Uygulama.....111
D. Yanıltıcı Uygulama.....111
E. Hatalı Uygulama.....115
IV. YARGI KARARLARININ UYGULANMAMASINDAN DOĞAN SORUMLULUK TÜRLERİ 116
A. Kamu Görevlisinin Hukuki Sorumluluğu.....116
B. İdarenin Sorumluluğu- Hizmet Kusuru.....118
C. Kamu Görevlisinin Cezai Sorumluluğu.....120
D. Mali Sorumluluk ve Rücu Zorunluluğu..... 123
E. Siyasi Sorumluluk.....124
F. Kamu Görevlisinin Disiplin Hukuku Açısından Sorumluluğu.....125
V. YARGI KARARLARININ ETKİNLİĞİ VE BAĞLAYICILIĞI AÇISINDAN MUKAYESELİ HUKUK.....125
A. Yargısal Emir.....126
B. Parasal İtaatsizlik Cezası.....129
C. İtalyan Modeli: Uygulama Davası.....129
VI. ÖĞRETİ VE UYGULAMADAKİ ÖNERİLER.....130

SONUÇ.....138
KAYNAKÇA.....141
ÖZET 148

KISALTMALAR CETVELİ

a.g.e	: Adı geçen eser
a.g.m	: Adı geçen makale
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
An.	: Anayasa
bs.	: Bası
Bknz.	: Bakınız
BİO	: Bağımsız İdari Otorite
c.	: Cilt
çev.	: çeviren
DD.	: Danıştay Dergisi
DGK.	: Danıştay Genel Kurulu
DDDK	: Danıştay Dava Daireleri Genel Kurulu
İBD	: İstanbul Barosu Dergisi
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
KİK	: Kamu İhale Kurumu
md.	: madde
No	: numara
RG.	: Resmi Gazete
RTÜK	: Radyo Televizyon Üst Kurulu

SÜY.	**:** Selçuk Üniversitesi Yayınları
s.	**:** sayfa
sy.	**:** sayı
TBMM	**:** Türkiye Büyük Millet Meclisi
TC	**:** Türkiye Cumhuriyeti
TTK	**:** Türk Ticaret Kanunu
YCGK	**:** Yargıtay Ceza Genel Kurulu
YİBGK	**:**Yargıtay İçtihadı Birleştirme Kurulu
YKD	**:** Yargıtay Kararlar Dergisi

GİRİŞ

Gerçek bir hukuk devletinde yargı kararlarının uygulanması, üzerinde uzun uzun durulmaya değer bir konu olarak görülmez. Hatta yönetim yerlerinin mahkeme ilâmlarını infaz etmediklerinden dolayı aleyhlerine tazminat davası açılması da pek istisnai bir hâl olarak görülür. Ancak ülkemizde idari yargının en önemli sorunlarından birisinin de yargı kararlarının yerine getirme aşaması olduğu bilinmektedir.

Bir hukuk devletinde yargı kararlarının uygulanmamasından söz edilmesinin mümkün olmadığı gibi yargı kararlarının uygulanmasının zorunlu olduğunun belirtilmesine ise gerek bulunmamaktadır. Anayasanın 36. maddesinde, herkesin, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahip olduğu belirtilmektedir. Yargı kararları, bireylerin hak arama özgürlüklerinin somut birer yansımasıdırlar. Hak arama özgürlüğü, yargı kararı ile koruma altına alınan bir hakkın davacısına kazandırılması ile anlam kazanmaktadır. Yargı kararları, hukuka aykırılığın saptandığı birer belge olmaktan ibaret değildirler; uygulanmak için vardırlar ve uygulanmaları zorunludur. Aksi yöndeki uygulamaların Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesine aykırılık oluşturacağı kuşkusuzdur. Mahkeme kararlarının uygulanması, hukuk devleti ilkesinin doğal bir gereğidir.[1]

Hukuk devleti hukuku tüm organlarına egemen kılan, anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendisini bağlı sayıp her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı denetimi açık olan, yargı kararlarını gereklerine göre uygulayan devlettir. Kanunların uygulanması bir devletin hukuk devleti olması için yeterli değildir. Hukuk devleti; "Kanun Devleti" teriminin de çok üzerinde yasal haksızlıkların bulunmadığı, adalet anlayışının tüm devlet birimleri üzerinde hakim olduğu, hukuk kurallarının, yasakoyucular da içinde olmak üzere her kişi ve kuruluşu bağlayan, kamusal yaşamda görev ve yetkili herkesin ve her

[1] Evren Altay, "**Yargı Kararlarının Uygulanması"** Danıştay 139. Yıl Sempozyumu, 10 Mayıs 2007 Ankara, Danıştay Yayınları No: 74, s. 111

organının yargısal denetim altında olduğu bir devlettir.[2] Bu bağlamda diyebiliriz ki, hukuk adalet; devlet de hukuk süzgecinden geçmedikçe hukuk devleti olunamaz.[3] Ayrıca Hukuk Devletinde devlet, sadece hukuk kuralları koyan bir varlık değil, koyduğu hukuk kurallarına uyan, onlarla kendini bağlı sayan bir varlıktır.[4] Bu bağlamda hukuk devletinde, hukukun, devletin üstünde olduğunun kabul edilmesi, devletin her işlem ve eyleminin kaynağında hukuk kurallarına uygunluğun yatması şarttır.[5]

1982 Anayasasının yargı yetkisini düzenleyen 9. maddesinde ve yargıya ilişkin genel hükümlerin yer aldığı 138, 139, 140, 141 ve 142. maddelerinde yargı kararları konusu idarî yargı – adlî yargı ayırımı yapılmamış olduğu gibi, 138. maddenin son fıkrasındaki; "*Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır. Bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez*" kuralıyla da yargı düzenleri arasında bir ayırım gözetilmemektedir. Benzer düzenlemelere 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanununun 28. maddesinde de yer verilmiştir. Buna göre; "*Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur*"

İdarî Yargılama Usulü Kanunu, idari yargıda verilen kararların uygulanmasını düzenlemekle yetinmemiş, ayrıca kararların uygulanmaması halini de öngörmüştür. Kanuna göre, Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemeleri kararlarına göre işlem tesis edilmeyen veya eylemde bulunulmayan hallerde idare aleyhine Danıştay ve idare mahkemesinde maddî ve manevî tazminat davası açılabilir. Ayrıca, mahkeme kararlarını otuz gün içinde kasten yerine getirmeyen kamu

---

[2] İl Han Özay, "**Gün Işığında Yönetim**" Alfa Yayınları, İstanbul- 1996, s 17
[3] Sami Selçuk, "**Zorba Devletten Hukukun Üstünlüğüne,"** Ankara,Yeni Türkiye Yayınları, 5.Bası, 1999, s17,
[4] Şeref Gözübüyük, "**Yönetsel Yargı"**, 9. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 1993, s.1
[5] Sıddık Sami Onar, "**İdare Hukukunun Umumi Esasları"**, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s.124

görevlileri aleyhine bir tazminat davası açılabileceği gibi kamu görevlisinin cezaî sorumluluğunu da gerektirecek bir takibata da gidilebilmektedir. Yargı kararlarını uygulamayan kamu görevlilerinin bu eylemi, 5237 sayılı Türk Ceza Yasası'nın 257. maddesinde yer alan görevi kötüye kullanma ve görevi ihmal suçları kapsamında bulunmaktadır. 5237 sayılı Yasanın anılan hükmünün yürürlüğe girdiği 1 Haziran 2005 tarihinden sonra ortaya çıkan yargı kararının uygulanmaması eylemleri bakımından ilgili kamu görevlilerinin yargılanmalarında anılan Kanunun 257. maddesi hükmünün esas alınacağı kuşkusuzdur. 5237 sayılı Yasanın 257. maddesinde görevini kötüye kullanan kamu görevlisinin bir yıldan üç yıla kadar, görevini ihmal eden kamu görevlisinin ise altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılması öngörülmektedir.[6] Buna rağmen kamu görevlisi aleyhine tazminat davası açılabilme imkanı tazminat ödemek koşuluyla mahkeme kararına uyulmayabileceği şeklinde yorumlandığından yargı kararlarını uygulamak istemeyen kamu görevlisini cesaretlendirmektedir. Kamu görevlileri, kasıtlı olmadıklarını ileri sürerek, tazminat davalarından kurtulmaya çalışmakta, tazminata hükmedilmesi, yargı kararının uygulanmasını sağlayamamaktadır. Kaldı ki; tazminata hükmedilmiş olması yargı kararının uygulanma zorunluluğunu ortadan kaldırmaz.

İdare aleyhine açılan davalarda mahkemelerce idarenin ağır hizmet kusuru olarak nitelendirilen "yargı kararının uygulanmaması" eyleminin, gerçekte bu konuda idare adına yetki kullanan kamu görevlilerinin kişisel kusurlarından doğduğu açıktır.[7] Çünkü hiçbir hukuk devletinde, Anayasa'nın ve yasaların açık hükmüne karşın ve hukuken geçerli bir sebep bulunmaksızın yargı kararlarının uygulanmaması yolunda bilinçli olarak sergilenen keyfi davranışın, idareden kaynaklandığının kabul edilebilmesi olanaklı değildir.[8]

---

[6] Altay, "**Yargı Kararlarının Uygulanması"** s. 131
[7] Altay, agm, s 130
[8] Danıştay 5.Dairesi 10.11.1997 tarihli, E: 1995/3611, K: 1997/2485 sayılı yayınlanmamış kararı

Ayrıca idari yargıda adlî yargıda olduğu gibi icra dairesi ve savcılık kurumunun bulunmaması sebebiyle mahkeme kararlarının yerine getirilmesi davalı durumunda olan yönetime düşmektedir. Yönetimin yaklaşımı ve hukuk devleti anlayışı veya bir adım öteye giderek hukukun üstünlüğüne inanan devlet anlayışı burada kendini göstermektedir. Devlet bu durumda hukuk sınavından geçmektedir.

İdari yargı yerlerince verilen kararların uygulanması her şeyden önce hukuk devleti ilkesinin ve onun vazgeçilmez koşulu olan hukuka bağlı idare anlayışının zorunlu gereğidir.[9] Bu hususa ilişkin Danıştay 8. Dairesinin 17/05/1984 gün ve 1987/984 esas ve 1989/329 sayılı kararında "*hukuka bağlı idare, yargı yerlerince verilen kararların icaplarını ilgililerin başvurusuna dahi gerek olmadan yerine getiren idaredir*" denilerek hukuk devletinin özelliği vurgulanmıştır.[10]

Ancak, idarenin yargısal denetimini düzenleyen 1982 Anayasasının 125'inci maddesine göre: "Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idarî eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez."

İdari Yargılama Usulü Kanununun "İdarî Dava Türleri ve İdarî Yargı Yetkisinin Sınırı" başlıklı ikinci maddesinde de aynı kurala yer verilmiştir. Daha doğru bir söyleyişle, Kanundaki hüküm, sonradan Anayasaya geçirilmiştir. Bu düzenlemeler ile yönetsel yargının sınırından söz edilerek idarî yargı ile adlî yargı arasında farklılık yaratılmıştır.

---

[9] Turgut Candan, **İdari Yargı Kararlarının Uygulanması- 1**, Ankara, Maliye Politikası Yayınları.12, s 253

[10] Danıştay 8. Dairesinin 17/05/1984 gün ve 1987/984 esas ve 1989/329 sayılı kararı

Bilindiği gibi adlî yargı mercilerinin kararları konusunda böyle bir sınırlama bulunmamaktadır. Ceza mahkemeleri kararlarının infazı ile hukuk mahkemeleri kararlarının icrası özel yasalarla detaylı olarak düzenlenmiş bulunmaktadır. Hatta çekişmesiz yargı (nizasız kaza) olarak adlandırılan uyuşmazlıklarda, hâkimin idarî makam gibi karar verdiği belirtilmektedir. Ayrıca, mahkemelerin, kısıtlama, vasi atama, vasiler üzerindeki denetimleri doktrinde idarî işlem olarak nitelenmektedir. Ticaret Kanununun 35. maddesindeki "*Müddeti içinde imtina sebepleri bildirildiği takdirde, sicilin bulunduğu yerde ticarî davalara bakmakla görevli asliye hukuk mahkemesi evrak üzerinde inceleme yaparak tescili gerekli bir hususun mevcut olduğu neticesine varırsa tescilini sicil memuruna emreder, aksi takdirde memurun talebini reddeder*" hükmünden, hâkimin ticaret sicil memuruna emir verdiği anlaşılmaktadır. Başka bir anlatımla adlî yargı mercilerinin emir vermesi, idarî işlem niteliğinde karar vermesi, idari yargının aksine olarak mümkün gözükmektedir.

Buna rağmen idari yargıdaki tam yargı davalarının icrasında İcra ve İflas Kanununun ilgili kuralları Devlete ve kamu tüzel kişilerine uygulanamamaktadır. Bu açıdan da idarenin yargı kararlarını uygulamamasından dolayı sorumlu tutulması ve bu konuda açılacak davalar ile idare aleyhine veya kamu görevlisi aleyhine yaptırım uygulanabilmesi önem arz etmektedir.

İdari yargı kararlarının uygulanmamasından doğan sorumluluk halleri incelenirken ilk bölüm olarak idari yargı yerleri ve bunların vereceği karar çeşitleri ele alınacaktır. İkinci bölüm olarak idari yargı yetkisi, sınırları ve kararların uygulanması ile kararların uygulanmasından doğan sıkıntılara değinilecektir. Üçüncü bölümde yargı kararlarının uygulanmamasından doğan sorumluluk halleri incelenecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARİ YARGI MERCİLERİ VE İDARİ YARGI TARAFINDAN VERİLEN KARARLAR

İdari yargı, idari makamların idare hukuku alanındaki faaliyetlerinden doğan uyuşmazlıkların çözümlenmesi ile görevlidir. İdari yargının konusu oluşturan dava türleri ve mahiyetleri, İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre; idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları, İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından açılan tam yargı davaları, tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar olmak üzere üç çeşit dava türü bulunmaktadır.

I. İDARİ YARGININ TARİHSEL GELİŞİMİ

A. Mülk ve Polis Devletinden Hukuk Devletine Geçiş

Toplumsal örgütlenmenin yüzyıllar boyu "Mülk Devlet" ve "Polis-Devlet" gibi çeşitli aşamalardan geçtikten sonra ulaştığı çağdaş, en ileri düzey ve düzen kuşkusuz çoğulcu demokratik "Hukuk Devleti"dir.[11]

Mülk devleti Ortaçağda karşımıza çıkan Feodal Devlet anlayışının bir sonucudur. Feodalite, "hizmet karşılığında bağışlanmış mülk" anlamına gelen kendine özgü, siyasi, hukuki, sosyal ve ekonomik unsurları olan bir sistemdir.

---

[11] Zehreddin Aslan, "**İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması**", Alfa Yayınları, 2. Bası, İstanbul 2001, s. 1

İlk dönemlerde görülen "Mülk Devlet" anlayışında devlet, toprağı ve üzerinde yaşayanlarla, denizler ve dağlarıyla orada egemenlik kuranın malı sayılıyordu. Güçlü bir devlet anlayışının bulunmadığı bu sistemde feodal beyler toprağa bağlı serfler üzerinde kural koyma, vergilendirme, kolluk, uyuşmazlık çözme gibi yetkilere (yasama, yürütme, yargı) sahiptir. Mülk devlette ülke ve üzerindeki tebaa hükümdarın sayılır. Hükümdar isterse belli bir ülke parçasının üzerinde yaşayanlar da dahil canlı cansız bütün unsurları ile satabilir, bağışlayabilir veya yok edebilir.[12]

Polis devlet anlayışı 17. ve 18. yüzyıllarda Kara Avrupası ülkelerindeki mutlakiyetçi rejimleri açıklamak üzere ve ilk kez Almanya'da ortaya çıkan bir kavramdır.[13] Tarihsel süreç içerisinde görülen "Polis Devlet" anlayışında ise egemenin sahip olduğu yetkinin kaynağını, bir önceki dönemde olduğu gibi mülkiyet hakkında değil, temsil ettiği ilahi güçte olduğu düşünülüyordu.[14] "Polis Devlet" düzeninin en büyük özelliği, yönetimin tanrısal ve kendi koyduğu kurallar dışında hiç bir hukuka bağlı bulunmaması, güç ve yetkilerin tamamen takdiri olması, hiç bir denetime özellikle yargısal denetime bağlı olmamasıdır.[15] Aynı zamanda "Polis Devleti" kavramı, kamunun refahı ve selameti için her türlü önlemi alabilen, bu amaçla kişilerin hak ve özgürlüklerine alabildiğine müdahale edebilen onlara külfetler yükleyebilen fakat tüm bunları yaparken idaresi hukuka bağlı olmayan devleti ifade etmektedir.[16] Polis Devleti kendini hukukla sınırlamak istemez. Toplum düzeni adına hukuk dışı uygulamalara başvurma hakkına sahip olduğunu düşünür.

Polis devlette, mülk devletten farklı olarak hükümdar, yetkilerini kendi şahsından değil, temsil ettiği ideal şahsiyet olan devletten almaktadır. Yani faaliyet kendi adına yapılan faaliyet olmayıp devlet adına yapılan bir faaliyettir.[17]

---

[12] Bahtiyar Akyılmaz, "**İdare Hukuku"**, Sayram Yayınları, Konya 2003, s. 48
[13] Metin Günday, "**İdare Hukuku**", İmaj Yayıncılık, Ankara 1999, s.24
[14] İl Han Özay, "**Devlet İdari Rejim ve Yargısal Korunma**", İstanbul 1986, s.8.
[15] İsmet Giritli, Tayfun Akgüner, "**İdare Hukuku Dersleri**", Filiz Kitabevi, İstanbul 1985, s. 26
[16] Günday, age, s. 24
[17] Akyılmaz, age, s. 49

İnsan hakları konusundaki gelişmeler, modern kuvvetler ayrılığı ilkesinin benimsenmeye başlaması ile hukuk devletine geçiş sürecinde , 18. yüzyıl Almanya'sında kısmen de olsa idari faaliyetten zarar görenlere karşı adli yargı yolunu açan ve mahkeme kararlarıyla gelişen "*hazine teorisi*" kavramı ortaya çıkmaktadır. Bu teoriyle hükümdarın şahsi hazinesi dışında kalan devlet hazinesi, özel hukuk hükümlerine tabi bir özel hukuk tüzel kişisi sayılmış ve zarar görenlere hazineyi doğrudan doğruya dava etme hakkı tanınmıştır. Bu hakkın tanınmasıyla hükümdarın yürütme yetkilerini kullanarak yaptığı hükümete ilişkin meseleler dışında kalan faaliyetlerden hazinenin mali sorumluluğu kabul edilmiştir.[18] Böylelikle devletin sorumluluğu ilk kez kabul edilmiş bulunmaktadır.

Hukuk devleti kavramı ise ilk kez 18. yüzyılın sonlarında Alman hukukçular tarafından ifade edilmeye başlanmıştır. İngiltere'de ise 13. yüzyıldan itibaren "*hukukun üstünlüğü*" ya da "*hukukun hükümranlığı*" kavramları kullanılmaktadır.[19] Hukuk devleti polis devletten farklı olarak keyfi kurallara göre değil, hukuk kurallarına göre yönetilen bir devlet rejimidir. Bu devlet anlayışında devletin tüm faaliyetlerinin hukuka bağlı olması esastır. Devletin hukuka bağlılığı aynı zamanda onu oluşturan organların da hukuka uyması anlamını taşır. Devletin bir organı olarak yürütmenin ve idarenin de hukuka bağlı olması bu ilkenin doğal sonucudur.

B. İdari Yargının Ortaya Çıkışı

Fransa'da Fransız ihtilalinden sonra, 16-24 Ağustos 1790 tarihli Kanunla "idari ve adli makamların ayrılığı" ilkesi kabul edilmiş ve hakimlerin idareye karşı açılmış davalara bakmaları, idari işlemler hakkında karar vermeleri ceza tehdidi ile yasaklanmıştır. Keza 16. Fructidor 1795 tarihli kararname ile "her ne türden olursa olsun mahkemelerde idari işlemler hakkında dava açılamayacağını" hüküm altına almıştır. Fransada idareyle

[18] Halil Cin, Gül Akyılmaz, "**Türk Hukuk Tarihi**", Konya 2003, s. 248
[19] Akyılmaz, age, s. 52

ilgili uyuşmazlıklar hakkında mahkemelerde dava açılması yasaklanınca idarenin eylem ve işlemlerinden zarar gören vatandaşlar doğrudan idareye başvurup zararlarının giderilmesini istediler. Bu durumda bireylerle idare arasında doğan uyuşmazlıklara yine idare karar veriyordu. Bu ise adalet ve hakkaniyete aykırıydı. Çünkü, idare aynı davada hem taraf hem de hakim oluyordu. Bu durum "kimse kendi davasında hakim olamaz" şeklinde ifade edilen evrensel hukuk ilkesine aykırıydı.[20]

Neticede bu durumu bir ölçüde gidermek için 13 Aralık 1799 Anayasasıyla Consail d'Êtat kuruldu ve idare ile vatandaş arasındaki uyuşmazlıkları çözme görevi verildi. Ancak ilk zamanlarda Conseil d'Êtat'ın karar verme yetkisi yoktu, karar tasarısını hazırlayıp bunu bir teklif olarak sunuyor kararı devlet başkanı veriyordu. Ancak Conseil d'Êtat'ın'ın hukuki otoritesi öyle yerleşmişti ki çoğunlukla kararlar bu kurumun teklifi doğrultusunda çıkmaktaydı. Nihayet 24 Mayıs 1872 tarihli Kanunla Conseil d'Êtat'ya uyuşmazlıklar hakkında kesin karar verme yetkisi tanınmıştır.

Kısacası Fransa'da 1790 yılında mahkemelerin idari uyuşmazlıklara bakmasının yasaklanması ve ortaya çıkan boşluğun adım adım Conseil d'Êtat tarafından doldurulmasıyla idari yargı doğmuş ve gelişmiştir.[21]

C. İdari Yargının Türkiye'deki Tarihsel Gelişimi

Türk idari yargı sisteminin kuruluşu Danıştay'ın kuruluşu il eş zamanlıdır. Danıştay "Şuray-ı Devlet" adıyla ilk defa 10 mayıs 1868 tarihinde kurulmuştur. Açılışı Sultan Abdülaziz tarafından görkemli bir törenle yapılan Danıştay'ın ilk başkanı Mithat Paşa'dır. Şurayı Devlet'in kuruluşunda üç temel neden etkili olmuştur. İlk neden, Fransız ihtilalinin yarattığı özgürlükçü ve liberal düşünce anlayışı, ikinci neden Osmanlı idaresinin zaafiyetlerini dile getiren Genç Osmanlılar akımı, son neden ise Ali Paşa'nın Girit İsyanını bastırmak üzere orada bulunduğu sırada yönetimde saptamış olduğu reform ihtiyacıdır. Bu üç olayın etkisiyle 1868 yılında Meclis-i Ahkâm-ı Adliye ikiye

[20] Kemal Gözler, **İdare Hukuku Cilt 1,** Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa 2003., s 45
[21] Gözler, age., s. 46

ayrılarak ilkine Şurayı Devlet, ikincisine ise Divan-ı Ahkâm-ı Adliye adı verilmiştir. Beş daireden oluşan ilk Şurayı Devlet'in görev ve yetkileri, daha çok idari ve istişari işlerdi. Yargısal olarak yalnızca bazı memurların yargılanması görevi vardı. 6 Mayıs 1869 tarihinde yapılan bir değişiklikle ayrı bir Muhakemat dairesi kuruldu ve idari işlerden dolayı muhakeme yetkisi bu daireye verildi. 15 Şubat 1872'de ise daire sayısı Tanzimat, Muhakemat ve Dahiliye olmak üzere üçe indirildi. Bu dönem Danıştay'ının yargılama yetkisi "tutuk adalet" denilen türdendi.[22]

Ülkemizde batılılaşma hareketi neticesinde Fransız modeline uygun oluşan kurumlardan biri olan 1868 tarihli Şuray-ı Devlet Nizamname'si ile kurulan Şurayı Devlet idari alanda istişari bir organdır. Şurayı Devlet aynı zamanda davanın nerede bakılması gerektiği ve idare ile memur arasındaki memur davalarına bakan, yetkileri çok sınırlı bir yargı organıdır. 1876 Kanuni Esasisinde başkanı Bakanlar Kurulu üyesi olan Şurayı Devlet varlığını korumuş, ancak hükümetle şahıslar arasındaki uyuşmazlıkların genel mahkemelerde görüleceği hükmü dolayısıyla yargısal yetkilerini kaybetmiştir. Kararları Sadarat makamının onayına bağlıdır. [23]

1924 Anayasası'nın 51. maddesinde, Danıştay'ın işlevi düzenlenmiş, 23 Ekim 1925'de 669 sayılı Danıştay Kanunu kabul edilmiştir. Danıştay 6 Temmuz 1927 yılında ancak göreve başlayabilmiştir. Bu tarihte Danıştay biri dava, üçü de idari olmak üzere dört daireden oluşmuştur. 521 sayılı yasa kabul edilinceye kadar ise Danıştay'da daire sayısı giderek artırıldı, 1959 yılında dava daire sayısı beş, idari daire sayısı ise dört olarak tespit edildi. 1924 Anayasası dönemi Danıştay'ının en önemli özelliği, yargı organları arasında değil idare arasında yer alması, mensuplarının da meslekteki yargıçlardan oluşmaması ve yargı denetimi dışında kalan hükümet tasarrufları idi.

---

[22] Turgut Candan, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu,** Ankara, Maliye ve Hukuk yayınları, Ekim 2005, s 9

[23] Ethem Atay, "**İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması**" Danıştay 139.Yıl Sempozyumu, 10 Mayıs 2007 Ankara, Danıştay Yayınları No:74, s. 23

1961 Anayasası, Danıştay'ı yargı organları arasında yüksek mahkemelerden biri olarak öngördü. Danıştay "*Türk Milleti adına*" karar veren bağımsız bir anayasal kuruluş haline getirildi.

1972 yılında Danıştay Kanunu'nda yapılan değişiklikle Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kurularak asker kişilerin askeri hizmetlere ilişkin olan idari uyuşmazlıkları bu mahkemenin görevine verilerek sivil idari yargı yanında dünyada başka bir örneğine rastlanmayan Askeri İdari Yargı oluşturulmuş oldu.[24]

27 Ekim 1980 tarihli 2324 sayılı Anayasa Düzeni Hakkında Kanunla 12 Eylül 1980'den geçerli olmak üzere Danıştay'ın yargılama yetkisine bir kez daha sınırlama getirildi. Bu sınırlama ile; Milli Güvenlik Konseyinin bildiri ve kararlarındaki hükümlere, Bakanlar Kurulu Kararlarına ve üçlü kararnamelere karşı iptal davası açılması ve yürütmenin durdurulması istenilmesi yasaklandı. Bazı işlemlerin iptali istemiyle açılan davalarda yürütmenin durdurulması isteminde bulunma olanağı ise ortadan kaldırıldı.

12 Eylül Dönemi henüz sona ermeden 20 Ocak 1982 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 2575 sayılı Danıştay Kanunu ile 521 sayılı Danıştay Kanunu yürürlükten kaldırılarak Danıştay yeniden yapılandırıldı. 2576 sayılı Kanunla da, Bölge İdare, İdare ve vergi Mahkemeleri kurularak görev ve yetkileri düzenlendi. Ayrıca; bu kanunla il idare kurullarının vergi itiraz ve temyiz komisyonlarının ve hakem heyetlerinin yargısal görevlerine son verildi. 2577 sayılı Kanunda ise idari yargı yerlerinde uygulanacak yargılama usullerini, mahkeme yetki alanları, kanun yolları ve kararların sonuçları düzenlenmiştir.

---

[24] Turgut Candan, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Ankara, Maliye ve Hukuk yayınları, Ekim 2005, s 10

II. TÜRKİYE'DE İDARİ YARGI MERCİİLERİ

A. Danıştay

Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar. Danıştay, davaları görmek, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idari uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir. (Danıştay Kanunu 24. md)

Danıştay üyelerinin dörtte üçü, birinci sınıf idari yargı hakim ve savcıları ile bu meslekten sayılanlar arasından Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu; dörtte biri, nitelikleri kanunda belirtilen görevliler arasından Cumhurbaşkanı; tarafından seçilir. Danıştay Başkanı, Başsavcı, başkan vekilleri ve daire başkanları, kendi üyeleri arasından Danıştay Genel Kurulunca üye tamsayısının salt çoğunluğu ve gizli oyla dört yıl için seçilirler. Süresi bitenler yeniden seçilebilirler.

B- Bölge İdare Mahkemeleri

2576 sayılı yasa kapsamında kurulan bu mahkemeler, bölgelerin coğrafi durumları ve iş hacmi göz önünde tutularak Adalet Bakanlığınca kurulur ve yargı çevreleri tespit olunur. Görevleri şu şekilde sayılabilir;

a) Yargı çevresindeki idare ve vergi mahkemelerinde tek hâkim tarafından verilen kararlar ile yasada sayılan bazı heyet kararlarını itiraz üzerine inceler ve kesin olarak hükme bağlar.

b) Yargı çevresindeki idare ve vergi mahkemeleri arasında çıkan görev ve yetki uyuşmazlıklarını kesin karara bağlar,

c) 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun uyarınca yapılan itirazları kesin karara bağlar,

d) Diğer kanunlarla verilen görevleri yerine getirir.

C- İdare Mahkemeleri

Vergi mahkemelerinin görevine giren davalar ile ilk derecede Danıştay'da çözümlenecek olanlar dışındaki:

a) İptal davalarını,

b) Tam yargı davalarını,

c) Tahkim yolu öngörülen imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar hariç, kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davaları,

d) Diğer kanunlarla verilen işleri çözümler.

Özel kanunlarda Danıştay'ın görevli olduğu belirtilen ve İdari Yargılama Usulu Kanunu ile İdare Mahkemelerinin görevli kılınmış bulunduğu davaları çözümler.

D. Vergi Mahkemeleri

2576 sayılı Yasanın 6. maddesine göre Vergi mahkemeleri:

a) Genel bütçeye, il özel idareleri, belediye ve köylere ait vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları ile tarifelere ilişkin davaları,

b) (a) bendindeki konularda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanunun uygulanmasına ilişkin davaları,

c) Diğer kanunlarla verilen işleri, çözümler.

E. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi

Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, yargı yetkisini Anayasanın 157. maddesi uyarınca ve bu maddenin çizdiği alan içinde kullanan özel görevli bir yüksek idare mahkemesidir.

Askeri İdari Yargı düzeni, 1972 yılından bu yana ülkemiz yargı sisteminde Genel İdari Yargının yanı sıra alt derece mahkemeleri bulunmayan ve Askeri Yüksek İdare Mahkemesi'nce temsil edilen bir yargı düzenidir. Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, T.C. Anayasa'sının 157. maddesinden hukuki dayanağını alan; Anayasa Mahkemesi, Yargıtay, Danıştay, Askeri Yargıtay ve Uyuşmazlık Mahkemesi ile birlikte görevlendirilmiş altı Yüksek Mahkemeden biridir. Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin üyelerinin seçiminde ise 1961 Anayasasındaki sistem korunmuş, üyelerin bu mahkemelerce her bir boş yer için gösterecekleri üçer aday arasından Cumhurbaşkanınca seçileceği kabul edilmiştir.[25]

1602 sayılı Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu ile kurulan Askeri Yüksek İdare Mahkemesi (AYİM); Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş bağımsız bir yüksek mahkeme olarak tanımlanmıştır. AYİM'in görevleri 1602 sayılı Kanununun 20 maddesinde; "*Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Türk Milleti adına; askeri olmayan makamlarca tesis edilmiş olsa bile, asker kişileri ilgilendiren ve askeri hizmete ilişkin idari işlem ve eylemlerden doğan uyuşmazlıkların ilk ve son derece mahkemesi olarak yargı denetimini ve diğer kanunlarda gösterilen, görevleri yapar. Ancak, askerlik yükümlülüğünden doğan uyuşmazlıklarda; ilgilinin asker kişi olması şartı aranmaz*" şeklinde belirtilmiştir. Askerlik yükümlülüğü sırasında meydana gelen eylemler nedeniyle hakları ihlal edilen siviller de (örneğin askerlik görevi sırasında ölen asker kişilerin yakınları) dava açabilirler.[26]

AYİM, idari yargı alanında yer alan özel görevli bir idari yargı yeridir. Aynı şekilde Askeri Yüksek İdare Mahkemesi kararlarına karşı Danıştay'a başvurma olanağı yoktur. Böylece Askeri Yüksek İdare Mahkemesi karşısında Danıştay bir üst derece mahkeme olma niteliğini yitirmiştir. Askeri

---

[25] Ergun Özbudun, "**Türk Anayasa Hukuku**", Yetkin Yayınları, Ankara- 2000, s 364

[26] Ethem Atay, Hasan Odabaşı, Hasan Tahsin Gökcan, "**İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları**", Seçkin Yayınevi, Ankara 2003, s.575

Yüksek İdare Mahkemesi tek dereceli bir mahkemedir ve kararlarını temyiz etme olanağı yoktur.[27]

Askeri Yüksek idare Mahkemesinde asker kişileri ilgilendiren ve askeri hizmete ilişkin idari eylem ve işlemlerden doğan iptal ve tam yargı davalarına bakılır. Ceza davaları bu mahkemenin konusuna girmemektedir.[28]

AYİM'in görev alanına girebilecek bazı işlemlerin yargı denetiminin Anayasa ve 1602 sayılı Kanunun 21. maddesi 3. fıkra ile engellendiği görülmektedir. Anılan madde ve fıkra hükmüne göre : Cumhurbaşkanının, Yüksek Askeri Şuranın tasarrufları ve Sıkıyönetim Komutanlarının 1402 sayılı Kanun'da yazılı tasarrufları ile disiplin suç ve tecavüzlerinden ötürü disiplin amirlerince verilen cezalar yargı denetimi dışında bulunmaktadır.

III. İDARİ YARGI KARARLARI

A. Yürütmenin Durdurulması Kararları

İdari işlemler; kamu gücü ve kudretinin üçüncü kişiler üzerinde ayrıca bir başka işlemin varlığına gerek olmaksızın doğrudan doğruya çeşitli hukuki sonuçlar doğurmak suretiyle etkisini gösteren icrai nitelikte,[29] kamusal iradenin tek yanlı olarak kullanıldığı ve mahkeme kararıyla aksi sabit oluncaya kadar mevzuata ve hukuka uygunluk (kanunilik) karinesinden yararlanan işlemlerdir.[30] Kanunilik karinesi, idarenin işlemlerinin hem yasal bir dayanağı olduğu, hemde hukuka uygun bulunduğu varsayımını ifade etmek için kullanılan bir terimdir. İdare Hukukunda bir işlemin idari yargı yerleri önünde dava konusu yapılıp hukuka aykırılığı ispat edilmediği sürece o işlem "kanunilik karinesi" uyarınca geçerli ve sağlıklı addedilir.[31]

---

[27] A. Şeref Gözübüyük, "**Askeri Yüksek İdare Mahkemesi"** , Ankara, AİD,sayı 5, (Eylül 1972), s 4
[28] Ethem Atay, Hasan Odabaşı, Hasan Tahsin Gökcan, "age", s.576
[29] Celal Erkut, "**İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**" Doktora Tezi s 119
[30] Ragıp Sarıca, 10/3/1966 tarihli Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması konulu sempozyumda "**Tehiri İcra"** başlıklı sunumu, Danıştay Yayınları
[31] İl Han Özay, "Gün Işığında Yönetim" Alfa Yayınları, İstanbul- 1996, s 308

İdari işlemler tesis edilirken idarenin bireylere nazaran sahip olduğu kamu gücü ve otoritesinden kaynaklanan bir takım üstün yetki ve ayrıcalıkları söz konusudur. Her şeyden önce idare karşı tarafın (bireyin) iradesinden ve muvafakatinden bağımsız olarak hareket ederek tek taraflı işlem yapma yetkisine sahiptir. Yine idare tek taraflı olarak tesis ettiği işlemleri kamu gücüne dayanarak, gerektiğinde zor kullanarak kendisi re'sen ve fiilen icra eder. Yani kararları kendisi uygular ve yürütür. Bu da idarenin ikinci bir silahıdır. Üçüncü ve ön önemli özellik ise idari işlemlerin hukuka uygunluk karinesinden yararlanmasıdır ki herkesin mevzuata ve hukuka aykırı olsa bile icrai kararlara saygı göstermek, boyun eğmek, katlanmak, diğer bir deyişle "uymak" zorunluluğu vardır. Bu da idare lehine diğer bir özelliğidir. Bir işlem aleyhine iptal davasının açılmış olması işlemin mevzuata ve hukuka uygunluk karinesini ortadan kaldırmaz. Nihayet davaya rağmen kişilerin ve davacının dava konusu icrai karara uyma zorunluluğu bütün müeyyideleri ile birlikte aynen devam eder.[32] İdare ile yönetilenler eşit konumda kabul edilmediği için idarenin aldığı kararlar karine olarak hukuka uygun kabul edilmekte ve derhal sonuç doğurmaktadır.[33] İşte yürütmenin durdurulması müessesesi, idarenin sahip olduğu icrai karar alma ve bunu gerekirse zor kullanarak yerine getirme ayrıcalığı gibi hukuki silahlar karşısında bireyler lehine burada önemini göstermektedir.[34]

İdare hukuku alanında "varsayımsal hukuki işlemlere" de rastlanılmaktadır. Bunlar idareye yapılan başvuruya belli süreler içinde cevap verilmemesi ile oluşan zımni red işlemleridir.[35] Bu tür olumsuz işlemler hakkında da yürütmenin durdurulması kararı verilebilmektedir.

---

[32] Ragıp Sarıca, 10/3/1966 tarihli Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması konulu sempozyumda "**Tehiri İcra**" başlıklı sunumu, Danıştay Yayınları.

[33] İlyas Doğan, "**Yönetilenlere Katılım Yollarının Kısıtlanması Güçlü Devlet Anlamına Gelir Mi?**", İdari Usul Kanun Hazırlığı Uluslar arası Sempozyumu, Ankara-1998, Başbakanlık Basımevi, s.130

[34] Zehreddin Aslan, "**İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması**", Alfa Yayınları, 2. Bası, İstanbul 2001, s. 22

[35] Bahtiyar Akyılmaz, "**İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü**", Yetkin Yayınevi, Ankara 2000.

İdari rejimi kabul etmiş ülkelerin çoğunda ve bu arada Türkiye'de idari dava açılmasının sunucu bakımından kabul edilmiş ilke şudur: Bir idari işlem aleyhine yargı merciinde dava açılmış olması, o idari işlemin yürütülmesini durdurmaz. Ancak mahkeme açıkça yürütmenin durdurulmasına karar verdiği takdirde o işlemin yürütülmesi durdurulur.[36]

Yürütmenin durdurulması, hukuka aykırılık iddiasıyla iptal davasına konu olmuş bir işlem hakkında yetkili yargı yerinin kanunilik karinesini geçici olarak askıya alması, durdurmasıdır. İdari işlemin kendiliğinden yürürlük kazanması, yürütmenin durdurulması kararı verilmediği takdirde re'sen icra edilebileceği ilkelerinin karşıtını ve bu haliyle dengesini oluşturmaktadır.[37] Uzun süren iptal davaları da göz önünde tutulursa yürütmenin durdurulması müessesesinin önemi çok daha iyi anlaşılacaktır.

İşlemin açıkça hukuka aykırı olması ve uygulanması halinde telafisi güç yada imkansız zararların doğması ihtimalinin yargı yerlerince kanaat getirilmesi halinde yürütmenin durdurulması kararı verilebilir. Hukuk devletinin temel güvencesi olan iptal davalarının çoğu kez anlamlı kılan yargı yerinden ancak böyle bir davanın açılması koşuluna bağlı olarak istenebilecek yürütmenin durdurulması kararlarıdır.[38] Kanunilik karinesinden istifade eden bir idari işlemin hukuka aykırılığı ancak bir mahkeme kararıyla ortaya konulabilir. Aksi halde sadece dava açmak suretiyle idari faaliyetler felce uğratılabilecektir.[39]

1. Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Hukuki Niteliği

Yürütmenin durdurulması kararlarının hukuki niteliği hukukumuzda diğer ülkelerde görülmeyen bir tartışmaya konu olmuştur. 1961 Anayasası döneminde özellikle 1965 tarihinden sonra yüksek memurlar meselesi ortaya

---

[36] Aslan, "**age**", s. 14
[37] Ramazan Çağlayan: **"İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması"** Ankara, Asil Yayın, Kasım 2004, s 77
[38] Özay, "**Günışığında Yönetim**" , s 343
[39] Murat Sezginer, Gürsel Özkan: **İdari Yargılama Usulü Kanununda Son Yapılan Değişiklikler**, Konya 1995, SÜY. No. 129, 110

çıkınca yani tayin ve nakledilen yüksek memurlar tarafından açılan davalarda Danıştay'ın verdiği yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararların uygulanmaları zorunlu ve yargısal niteliği haiz bulunan kararlar olup olmadıkları hususu ve uygulanmadıkları halinde Anayasayı ihmal mi yoksa bunun basit bir hizmet kusuru mu sayılacağı uzun uzun tartışılmıştır.[40] Yine olumsuz işlemlere karşı açılan iptal davalarında yürütmeyi durdurma kararı verilip verilemeyeceği ise öğretide ve uygulamada halen tartışılan konular arasındadır.

Danıştay'ın istikrar kazanmış yargı içtihatlarına ve öğretiye göre yürütmenin durdurulması kararları dava konusu idari işlemin uygulanmasını durduran, başka bir deyimle onun icrailik niteliğini askıya alan ve söz konusu işlemin tesisinden önceki hukuki durumun geri gelmesini sağlayan geçici nitelikteki kararlardır. İşlem hiç yapılmamış gibi önceki hukuki durumu geri getirir. Danıştay da kararlarında bu hususu açıkça ortaya koymuştur.[41] Bu haliyle yürütmeyi durdurma kararları da iptal kararlarının doğurduğu hukuki sonuçtan çok farklı değildir. İkisi de sonuçları itibariyle dava konusu işlemden önceki hukuki durumu geri getirmekle birlikte nitelikleri itibariyle birbirinden farlılık gösterirler. İptal kararları dava konusu işlemi hukuk aleminden tamamen silerek ortadan kaldırdığı halde yürütmenin durdurulması kararları işlemin yürürlüğünü geçici bir süreyle askıya alır.[42] Dava konusu işlem halen mevcuttur hiç tesis edilmemiş sayılması gibi bir durum söz konusu değildir. İptal kararları nihai nitelikteki kararlar olduğu halde yürütmenin durdurulması kararları geçici nitelikteki kararlardır. Davanın esası hakkında karar verilmekle kendiliğinden son bulur.[43]

Yürütmenin durdurulması istemi ancak açılacak bir iptal davası ile istenebilir ve davacının şahsına bağlı bir haktır. Yürütmenin durdurulması kararları işlemin iptali sonucunu doğurmazlar işlemin uygulanmasını askıya

---

[40] Muammer Oytan, "**Danıştay'da Görülen Davalarda Yürütmenin Durdurulması**" (Danıştay 1973), 215

[41] Danıştay 8. D E:81/552; K:82/1196 sayılı ve 21/10/1982 tarihli kararı

[42] Aslan, "**age**", s. 27

[43] Evren Altay, "**İdari Yargı Kararlarının Uygulanmamasından Doğan Uyuşmazlıklar"** Turhan Kitabevi, Ankara 2004, s 101

alır ve idari işlemin yürütülmesini (icrai özelliğini) dava sonuna kadar erteleyen kararlardır.[44] Yürütmenin durdurulması kararı verilirken mahkemenin ulaştığı kanaat, dava sonunda ulaşılacak olan kesin ve nihai bir kanaat değildir. Sadece peşin ve muhtemel bir kanaattir. Başka bir ifade ile mahkemenin ilk nazarda şimdilik ve geçici olarak edindiği bir kanaattir ve bu bir hukuka aykırılık karinesidir. Yargısal bir karinenin ise soyut ve teorik olarak kabul edilen işlemlerin hukuka uygunluk karinesinden çok daha üstün olduğu da açıktır. Yürütmenin durdurulması kararının iptal kararı gibi bir yargısal karar olduğunda şüphe yoktur.

Yürütmenin durdurulması kararlarının yargı fonksiyonunun doğal sonucu olduğunu da kabul etmek gerekir. Anayasa Mahkemesi 1964 ve 1979 yılında verdiği kararlarda yürütmenin durdurulması kurumunu ihtiyati tedbir niteliğinde bir usul kurumu gibi görmüş; yargı fonksiyonunun doğal sonucu olmadığı sonucuna varmıştı. Ancak 1990'lı yıllara gelindiğinde içtihadını değiştirerek yasama tasarruflarının yürürlüğünün durdurulması kurumunu yargı fonksiyonunun doğal sonucu ve zorunlu bir unsuru olduğu yönünde içtihat oluşturulmuştur.

Yürütmenin durdurulması talebinde bulunulabilmesi belli bir süre ile sınırlandırılmamıştır. Bu nedenle dava sonuçlanıncaya kadar her zaman ve tekrar yürütmenin durdurulması isteminde bulunmak mümkündür.

2. Tarihsel Süreçte Yürütmenin Durdurulması ve Şartları

1961 anayasasının 11. maddesiyle hükümet tasarrufları dahil hiçbir eylem veya işlemin hiçbir halde yargı denetimi dışında bırakılamayacağı esası kabul edilmiştir. 1964 yılında çıkarılıp yürürlüğe konulan 521 sayılı Danıştay Kanunu yürütmenin durdurulması kurumunu 94. maddesinde düzenlemiş ve yürütmenin durdurulması için hiçbir koşul öngörmemiş ve

[44] Ramazan Çağlayan: "**İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması**" Asil Yayın, Kasım 2004, s 77

Danıştay'a tam takdir yetkisi vermiştir. Bu maddeye göre; "Danıştay'da idari dava açılması ve kanun yoluna başvurulması itiraz olunan idari işlemlerinin veya yargı kararının yürütmesini durdurmaz, şu kadar ki Dava Daireleri ile Dava Daireleri Kurulu taraflardan birinin isteği halinde teminat karşılığında yürütmenin durdurulmasına karar verebilir" şeklinde bir düzenlemeye yer verilmiştir.[45] 2577 sayılı yasanın 27. maddesinde ise yürütmenin durdurulması şu şekilde düzenlenmiştir; "Danıştay veya İdari Mahkemeler idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verebilirler." Kısacası zararın doğması ve açıkça hukuka aykırı olma şartları bir arada olacaktır. Kanun her iki şartın birlikte bulunması zorunluluğunu getirirken diğer yandan söz konusu şartları içerik olarak biraz daha ağırlaştırmıştır. Önceki düzenleme ileri sürülen sebeplerin ciddi ve işlemin iptalini haklı kılacak nitelikte olmasını yeterli saydığı halde yeni düzenlemede işlemin açıkca hukuka aykırı bulunması şartı aranmıştır.

Yürütmenin durdurulması kararlarının gerekçeli olması ve her iki şartın da birlikte gerçekleşmiş olmasını arayan yasa koyucu bununla da yetinmeyerek 3622 sayılı Kanunla her iki şartın da ne suretle gerçekleştiğinin açıkça gösterilmesi yükümlülüğünü getirmiştir. Anayasa Mahkemesi ise getirilen yeni hükümlerin anayasa ile belirlenen yürütmenin durdurulması koşullarında her hangi bir değişiklik yapmadığını, Anayasanın 125. maddesinde getirilen sınırlamalar dışında yeni bir sınırlamanın getirilmediğini ifade etmiştir.[46]

Yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için aranan hukuka aykırılık yalnızca mevzuata aykırılık hali değildir. Hukuka aykırılık, mevzuata aykırılığı kapsayan daha geniş ve daha genel bir kavram olup eşitlik, hak ve

---

[45] Aslan, "**age**", **s** 42

[46] Anayasa Mahkemesi'nin 21/06/1991 gün ve E:1990/120; K1991/17 sayılı kararı, 30/09/1992 tarihli ve 21361 sayılı RG.'de yayımlanmıştır.

nesafet kurallarını da içine alan bir kavramdır.[47] O halde yürütmenin durdurulması için aranılan "*açıkça hukuka aykırılık*" dava dilekçesine veya işlem dosyasına ilk bakışta anlaşılabilecek türden bir hukuka aykırılıktır. Yalnız bu açık hukuka aykırılık sıradan bir insanın değil, hakimin bilgi ve mesleki deneyimlerine dayanarak özel bir araştırma yapmaksızın ilk bakışta anlayabilecek türden bir hukuka aykırılıktır. Bu durum çoğu zaman yargı yerlerince anlaşılamadığından çoğunlukla davalı idarenin ilk savunması beklenmektedir. Halbuki savunma alınıncaya kadar da yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir. Savunma geldikten sonra ise Mahkeme durumu değerlendirerek tekrar yürütmenin durdurulmasına veya kaldırılmasına karar verebilir.[48] Dava dilekçesi üzerine savunma alınıncaya kadar yürütmenin durdurulmasına ilişkin her ne kadar usul yasasında bir düzenleme mevcut değilse de yargılama fonksiyonunun doğal sonucu olarak kabul edilen bu yürütmeyi durdurma kurumunun, işlemin uygulanması çok kısa bir süreyle sınırlandırılmış, uygulanması halinde telafisi imkansız zararlar doğuracağı muhakkak olan hallerde savunma alınıncaya kadar geçici kabul kararı verilmesinde sakınca bulunmamaktadır. Genellikle yıkım, işyeri kapatma gibi kararlar için uygulanma süresi olarak da idarenin savunmasının alınmasının beklenemeyeceği kadar kısa bir süre verilen hallerde yargının devre dışı bırakılmaya çalışıldığı, davalı idarenin savunması alınıncaya kadar işlemin oldu bittiye getirilmek istendiği açık olup bireylere veya kurumlara dava açma ve hak arama hürriyeti tam anlamıyla sağlanmamış olacağından salt bu gerekçeyle dahi savunma alınıncaya kadar geçici yürütmeyi durdurma kabul kararı verilmesinin faydalı olacağı düşünülmektedir.

3. Savunma Alınıncaya Kadar Yürütmenin Durdurulması Kararları

Yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için "*İdari işlemin açıkça hukuka aykırı olması*" koşulunun aranması, uygulanması süreklilik

[47] Celal Karavelioğlu, **Açıklamalı ve En Son İçtihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu**, c 2, md15-65 (1993), 664
[48] Çağlayan, **age**, 225.

göstermeyen, bir defa uygulanmakla tükenecek olan işlemler, örneğin yıkım kararları yada kamu görevlileri hakkında tesis edilen kısa süreli geçici görevlendirme işlemleri ya da kısa süreli yayın durdurma veya bir meslek yada sanatı belli bir süre icra etmekten men etme işlemleri bakımından çok daha büyük sorunlar yaratmaktadır. Bu gibi işlemler bir defa yada kısa bir süre uygulanmakla tükenecek olduklarından, bu işlemlerin yürütülmesinin durdurulması için açıkça hukuka aykırı olup olmadıklarının tespit edilmesine kadar uygulanmalarının tamamlanması ve ortada durdurulması gerekecek bir uygulamanın bulunmaması ve hatta bazen de yargılamanın yapılamaması durumu ile karşı karşıya gelinmesi büyük bir olasılıktır.

Uygulamada idari yargı yerleri, yürütmenin durdurulmasına savunma alınıncaya kadar veya keşif ve bilirkişi incelemesi sonuçlanıncaya kadar da verebilmektedirler.[49] Danıştay böyle bir durum ile karşı karşıya gelinmemesi için, davalı idarenin savunması alınıncaya ve bu konuda bir karar verilinceye kadar, savunma süresini de kısaltarak dava konusu yapılan bu gibi işlemlerin yürütülmesini hemen durdurmaktadır. Danıştay'ın bu uygulamasından bazı idare mahkemelerinin etkilendiği de söylenebilir. Ancak bazı idare veya bölge idare mahkemelerin yasal bir dayanağı bulunmayan ve içtihat yolu ile geliştirilen böyle bir uygulamadan kaçındıkları da gözlemlenmektedir. Nitekim, davacı şirkete ait binaya projesine aykırı yeni kat ilave edildiğinden bahisle söz konusu binanın projesine uygun hale getirilmesine ve bu amaçla da ilave edildiği iddia olunan katın yıktırılmasına ilişkin işlemin iptali ve yürütülmesinin durdurulması istemiyle açılan davada, davaya bakan idare mahkemesi *"Dava konusu işlem yıkıma ilişkin bulunması ve dava konusu işlemin uygulanması halinde telafisi güç zararların doğacağı açık olduğundan davalı idarenin savunması alınıncaya kadar yürütülmesinin durdurulmasına..."* karar vermiştir. Bu karara karşı davalı idare itiraz etmemiştir. İdare mahkemesi davalı idarenin savunması alındıktan sonra bu kez aynı gerekçelerle keşif ve bilirkişi incelemesi sonunda bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemin yürütülmesinin durdurulmasına karar

[49] Aslan, "age", s. 54.

vermiş; ancak bu karara karşı davalı idarece yapılan itiraz üzerine bölge idare mahkemesi *"itiraza konu mahkeme kararında... işlemin hukuka aykırılığı konusunda gerekçeye yer verilmeksizin yürütmenin durdurulmasına karar verildiği anlaşıldığından, ... İdare Mahkemesinin dava konusu işlemin yürütülmesinin durdurulmasına ilişkin ... gün ve ... sayılı kararında 2577 sayılı Yasanın 27. Maddesi hükmüne uyarlılık bulunmamaktadır"* gerekçesiyle yürütmenin durdurulması kararını kaldırmıştır.[50]

Konya 1. İdare Mahkemesi'nin 03/05/2007 günlü ve 2007/415 esas sayılı dosyasında davacı öğrenciye verilen bir ay uzaklaştırma cezasının derhal uygulanması olayında şu gerekçelerle ara karar cevabı gelinceye kadar geçici olarak yürütmenin durdurulması kararı vermiştir; "*Her ne kadar, gerek Anayasanın 125. gerekse 2577 sayılı Kanunun 27.maddesinde idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması ve icrası halinde telafisi güç ve imkansız zararların doğması şartlarının birlikte gerçekleşmesi halinde yürütmenin durdurulması kararı verilebileceği öngörülmüş ise de TC. Anayasasının 125.maddesinde 'İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır' hükmü getirilerek yargısal denetimin 'Hukuk Devleti' anlayışının zorunlu unsuru olduğu da vurgulanmıştır.*

Bu bağlamda, 2577 sayılı kanunun iptal davası açabilmek için öngördüğü 60 günlük süre dava açıldıktan sonra mahkemece yapılacak usulü işlemler için tanıdığı süreler gözetildiğinde idarece tesis edilen işlemde icra tarihinin 22/03/2007 ile 23/04/2007 olarak belirlenmesiyle hemen icra edilebilir olması, söz konusu zaman aralığının dava açılması halinde mahkemece çözümlenebilmesine yetecek makul bir süreden az olması ve yine işlemin icrası halinde doğacak zararın telafisi imkansız olması halleri, hukuka aykırı bir durumun varlığını ortaya koymaktadır. Zira işlemin icrasından sonra hukuka uygunluk denetimi yapılarak uyuşmazlığın esasının çözümlenmesi suretiyle mahkemece verilen kararın artık uygulanma imkanı kalmayacaktır. Bu haliyle Anayasanın 125.maddesi ile tanınan yargısal

[50] Ankara Bölge İdare Mahkemesinin 19.11.1997 gün ve Y.D. İtiraz No: 1997/3110 sayılı yayınlanmamış kararı

denetimi engelleyecek nitellikteki idari uygulamaların Hukuk Devleti anlayışı ile bağdaştırılması da mümkün değildir.

Bu durumda, 'Bir Ay Uzaklaştırılma' cezasına ilişkin işlemin yerine getirilmesi halinde doğacak zararın giderilemeyeceği nedeniyle mahkememizce bu aşamada yürütmenin durdurulması için gereken koşulların oluştuğu sonucuna varılmıştır." [51]

4- İtiraz Yolu ile Anayasa Mahkemesine Götürülen Konularda Yürütmenin Durdurulması

Anayasa Yargısında, özellikle iptal davalarında geçici bir tedbir niteliğinde olarak Anayasaya aykırılığı iddia edilen kanunun yürürlüğünün durdurulmasına karar verilip verilemeyeceği tartışma konusudur.[52] Ancak buna rağmen Anayasa Mahkemesi 1993 yılından bu yana verdiği kararlarda içtihadını değiştirerek kanunların veya denetime tabi diğer normların yürürlüğünü durdurma yetkisini kendisinde görmüştür.[53] Anayasa Yargısında "yürütmenin" değil de "yürürlüğün durdurulması" olarak adlandırılan kurumun iki boyutu vardır. Birincisi Anayasanın iptal davası başlıklı 150. maddesi uyarınca Cumhurbaşkanı, iktidar veya ana muhalefet partisi meclis grupları ile TBMM üye tam sayısının en az beşte bir tutarındaki üyeler tarafından yapılan başvuru üzerine iptal yolu ile, ikincisi ise yürürlüğe girmiş ve uygulanmakta olan yasanın belli hükümlerinin itiraz yolu ile mahkeme önüne taşınmasıdır.[54]

Anayasa Mahkemesinin idari yargı yerlerinden itiraz yolu ile önüne gelen bir davada da yürürlüğün durdurulmasına karar verebilmelidir. Bu hususta iptal veya itiraz yolunda farklılık öngörülmemiştir.

---

[51] Konya 1. İdare Mahkemesinin 03/05/2007 günlü ve 2007/415 esas sayılı dosyasında verilen yürütmeyi durdurma kabul kararı (Yayımlanmamış)

[52] Yavuz Sabuncu, "**Alman Anayasa Yargısında Geçicic Tedbir Kararı**" Amme İdaresi Dergisi, c. 17,sayı 2, s. 76-86

[53] Özbudun, age, s. 421

[54] İl Han Özay, "**İdari Yargıdan İtiraz Yolu ile Anayasa Mahkemesine Gönderilen Konularda Yürütmenin Durdurulmasına İlişkin Sorunlar**" Danıştay 139. Yıl Sempozyumu, 10 Mayıs 2007 Ankara, Danıştay Yayınları No: 74, s. 10

İdari yargı yerlerinin itiraz yolu ile uygulanmakta olan bir kanun veya kanun hükmünde kararnamenin Anayasa Mahkemesine götürülmesi halinde idari yargı yerlerinin bakmakta olduğu davanın yürütmesinin durdurulması talebi hakkında nasıl davranacağı önem arz etmektedir. Bu hususta son yıllarda Danıştay tarafından verilen kararlarda "*Anayasa Mahkemesince bir karar verilinceye kadar*" yürütmenin durdurulmasına karar verildiği görülmektedir.[55] Adalet Bakanlığı ve Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezine karşı Yargıçlar ve Savcılar Birliği tarafından açılan ve Danıştay 12. Dairesinin baktığı davada verilen yürütmenin durdurulması kararına karşı yapılan itiraz üzerine Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu 31/11/2006 gün ve YD İtiraz No:2006/1333 sayı ile "Anayasa Mahkemesince bir karar verilinceye kadar" gerekçesiyle itirazı oyçokluğu ile reddetmiştir.[56] Danıştay 8. Dairesinin 20/02/2007 tarih ve E:2006/5869 sayılı kararında; "*Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasına karar verildiğinden Anayasa Mahkemesi bu konuda karar verinceye kadar yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne*" oy birliğine hükmetmiş, tebligatın memur eliyle yapılmasını da kararlaştırmıştır.[57]

5- Yürütmeyi Durdurma Şartları

Yürütmeyi durdurma şartlarından ikisinin de birlikte gerçekleşmesinin zorluğundan olmalı ki, Anayasanın 125. maddesi ve 2577 sayılı yasanın 27/2. maddesinin açık hükmüne rağmen mahkemeler bazen şartlardan birinin gerçekleşmiş olmasını yeterli bularak sadece bu gerekçeyle de yürütmenin durdurulması kararı vermektedirler. Genellikle açıkça hukuka aykırılığın tespit edilmesi yürütmenin durdurulması kararı vermek için yeterli görülmektedir. Ayrıca telafisi güç bir zararın gerçekleşip gerçekleşmediği hususunda çok ısrar edilmediği görülmektedir. Bu haliyle mahkemeler, yasanın ve anayasanın yürütmeyi durdurma kararları için öngördüğü sıkı

---

[55] Özay, agm, s 10

[56] Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu 31/11/2006 gün ve YD İtiraz No:2006/1333 sayılı kararı (Danıştay Bilgi Bankası)

[57] Danıştay 8. Dairesinin 20/02/2007 tarih ve E:2006/5869 sayılı Yürütmeyi durdurma kararı (Yayımlanmamış)

şartların esnetilmesi gerektiği yönünde bir yol izlemektedirler. Özellikle iptal kararı verebilmek için aranan "açıkça hukuka aykırılık" şartının yürütmeyi durdurma kararı içinde aranması, yargı yerlerince yürütmeyi durdurma kararlarının çok fazla sıklıkla verilmesinin istenmemesinden kaynaklı olduğu ve bunun 1961 Anayasası döneminde Danıştay'ca verilen ve o dönem içinde çok tartışılan yürütmeyi durdurma kararlarına bir tepki düzenlemesi olduğu açıktır. Hukuka aykırılık şartının"açıkça" tespitinin yürütmeyi durdurma kararı vermeyi oldukça güçleştirmektedir. Oysa açık hukuka aykırılık davayı esastan çözümleyen iptal sebebidir. Olası bir hukuka aykırılık yürütmeyi durdurma kararı için yeterli görülmelidir.[58]

Hiçbir şarta tabi olmaksızın düzenlenecek bir yürütmeyi durdurma müessesesi, açılan her iptal davasında kolaylıkla ve sıklıkla yürütmeyi durdurma kararı verilmesine neden olacağından idareyi işleyemeyen, yönetemeyen demokrasi durumuna düşüreceği açık olduğu gibi (Almanya, Finlandiya ve İsviçre'nin bazı Kantonlarında iptal davası açmakla işlemin yürütmesi kendiliğinden durmakta)[59] çok sıkı şartlara bağlanmış yürütmeyi durdurma müessesesi de "hukuk devleti" ve "hak arama hürriyeti" önünde büyük engeller oluşturacaktır. Bu nedenledir ki, açıkça hukuka aykırılık şartından vazgeçilerek "hukuka aykırılığı hususunda yeterli kanaat hasıl olması" şartına yer verilerek dengeli bir düzenlemeye gidilmesi daha isabetli olacaktır.

İYUK'un 27. maddesinin 6. fıkrasına göre, "*Yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlar; Danıştay dava dairelerince verilmişse konusuna göre İdari veya Vergi Dava Daireleri Genel Kurullarına, bölge idare mahkemesi kararlarına karşı en yakın bölge idare mahkemesine, idare ve vergi mahkemeleri ile tek hakim tarafından verilen kararlara karşı bölge idare mahkemesine, çalışmaya ara verme süresi içinde ise idare ve vergi mahkemeleri tarafından verilen kararlara en yakın nöbetçi mahkemeye veya*

---

[58] Bahadır Kılınç, "**Anayasa ve İdare Hukukunda Yürütmenin Durdurulması"**, Adil Yayınevi, Ankara- 1997, s .42,
[59] Zehreddin Aslan, "age", s. 14

kararı veren hakimin katılmadığı nöbetçi mahkemeye, kararın tebliğini izleyen günden itibaren yedi gün içinde bir defaya mahsus olmak üzere itiraz edilebilir. İtiraz edilen merciler, dosyanın kendisine gelişinden itibaren yedi gün içinde karar vermek zorundadır. İtiraz üzerine verilen kararlar kesindir."

İYUK'un 52/1. maddesine göre temyiz aşamasında verilen "mahkeme kararının yürütülmesinin durdurulması kararı" ile İYUK 27. maddesi uyarınca dava açılması üzerine verilen "idari işlemin yürütülmesinin durdurulması kararını" birbirine karıştırmamak gerekir. İdari işlemin yürütülmesinin durdurulması istemi hakkındaki verilen karara karşı itiraz edilebildiği halde mahkeme kararının yürütülmesinin durdurulması istemi hakkında verilen karara itiraz edilemez.[60]

B. İptal Kararları

1- İptal Davalarının Tarihsel Süreci

Ülkemizde batılılaşma hareketi neticesinde Fransız modeline uygun oluşan kurumlardan biri olan 1868 tarihli Şuray-ı Devlet Nizamname'si ile kurulan *Şurayı Devlet* idari alanda istişari bir organdır. Şurayı Devlet aynı zamanda davanın nerede bakılması gerektiği ve idare ile memur arasındaki memur davalarına bakan, yetkileri çok sınırlı bir yargı organıdır. 1876 Kanuni Esasisinde başkanı Bakanlar Kurulu üyesi olan Şurayı Devlet, varlığını korumuş; ancak hükümetle şahıs arasındaki uyuşmazlıkların genel mahkemelerde görüleceği hükmü dolayısıyla yargısal yetkilerini kaybetmiştir.[61]

Cumhuriyet döneminde ise 1924 Anayasası'nın 51. maddesinde kuruluş ve görevlerine ilişkin düzenleme öngörülmüştür. 23 Kasım 1925 tarihli 669 sayılı Şurayı Devlet Kanunu ile kurulmuş ve 6 Temmuz 1927 tarihinde göreve başlamıştır. 2 Ağustos 1931 tarih ve 3546 sayılı Kanun ile 669 sayılı Kanun bu Kanunu değiştiren 1859 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış ve

[60] Zehra Odyakmaz, "**Türk İdari Yargılama Usulünde Kararlara Karşı Başvuru Yolları**," İstanbul 1993, 67
[61] Atay, "agm", s. 23

Danıştay'ın örgütlenmesi genişletilmiş, davaları inceleme ve yargılama usulleri İdari Rejimi benimseyen diğer ülke örneklerine uygun hale getirilmiştir. Söz konusu Kanunda zımni red kararlarına karşı da dava açılabilme imkanı öngörülmüştür. Kanun uygulamada kaldığı süre içerisinde dört kez örgütlenmeden kaynaklanan sorunların giderilmesi ve davaların görülmesinde süratin sağlanması amacıyla değişikliklere uğramıştır. 1961 Anayasası'nın yürürlüğe girmesiyle birlikte 521 sayılı Danıştay Kanunu kabul edilmiştir. 3546 sayılı Kanunda iptal davası açılmasında iptal sebepleri olarak Fransız hukukunda yapılan sınıflandırmaya uygun biçimde yetki, şekil, esas ve maksat unsurlarını öngörmüştür. 521 sayılı Kanun söz konusu sebeplerden esas unsurunu sebep ve konu olmak üzere netleştirmiş ve bu sebepler bugün yürürlükteki kanun tarafından da benimsenmiştir. 1982 Anayasası'nın kabulüyle birlikte idari yargılama anlamında 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu kabul edilmiştir. 2577 sayılı Kanunun idari dava türlerini belirten 2/1-a maddesine göre iptal davaları; "*idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan*" davalardır.[62]

2- Genel Olarak İptal Kararları

Genel olarak dava; "bir kimsenin başka bir kimseden hakim önünde hakkını istemesi" olarak tanımlanmaktadır.[63] İdari dava ise, *"idarenin gördüğü idari faaliyetlerinden kamu hizmetlerinden çıkan ihtilaflar*", başka deyişle "*idarenin, idare hukuku sahasındaki işleyişiyle ilgili davalar*" olarak tanımlanmaktadır.[64]

İdarenin yargısal yolla denetiminin en önemli, yaygın ve etkili aracı iptal davalarıdır. İptal davaları, İdare Hukukunun doğuşundan ve

---

[62] Atay, "agm", s. 24
[63] Akyüz Uzdem. "**Temyiz Davaları ve Diğer Davalardan Farkları ve Sonuçları**", İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler 3, ikinci bası , Ankara, 1986, s. 7
[64] Ragıp Sarıca, "**İdari Kaza- İdari Davalar**", c1, İstanbul.1949, s 7

oluşumundan sonra ortaya çıkan İdare Hukukuna özgü dava türü olup, bu dava ile idarî işlerin hukuka uygun olup olmadığı incelenir. İptal davasının amacı hukuk düzenini korumak, idarenin işlem ve eylemlerinde hukuka uygun davranmasını sağlamaktır. İdarî işlemin iptaline ilişkin yargı kararı anonim ve objektif nitelik taşıması nedeniyle "kesin hüküm"ün klasik anlamının dışında ve onu aşan sonuçlar doğurmaktadır. Örneğin bir yönetmelik hükmünün iptali halinde iptal kararından sadece davacı değil, yönetmelik kapsamında olan herkes yararlanır. İptal davalarının bugün de kabul edilen klasik teorisine göre bu davalar, idarî işlem nedeniyle "menfaati ihlâl" edilenler tarafından açılabilir. İptal davalarında ön kabul koşulu olarak böyle bir sınırlama getirmenin amacı herkes tarafından açılabilecek davalar nedeniyle idarenin devamlı dava tehdidi altında kalmasını önlemek ve idarî işlemlerde istikrarı sağlamaktır.[65]

İptal davasının amacı ise; idarenin hukuka aykırı karar almasını önlemek, böylece idarenin hukuk kurallarına riayetini sağlamak ve hukuka aykırı olduğu tespit edilen kararları ortadan kaldırmak suretiyle hukuk düzenini korumaktır.[66]

İptal kararları Anayasanın, idarenin hukuka uygunluğunun denetlenmesi amacıyla yargı organına verdiği yetkinin sonucudur. Bu yolla idarenin hukuka aykırı işlemlerinden dolayı menfaatleri ihlal edilenlere, menfaatlerinin yargı organınca iadesi sağlanır. İptal kararları hukuk düzenini korur ve idarenin başta Anayasa ve kanunlar olmak üzere mevzuatın kendisini ilgilendiren hüküm ve düzenlememelerine uygun hareket etmesini sağlar. Davanın bu işlevi yargıyı söz konusu amacın gerçekleştirmesi için harekete geçirmede bu hakkın kullanılabilmesinde sadece menfaatin bulunması şartını aramaktadır.[67] Yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurları açısından bir mevzuat hükmünün çiğnenmesi dolayısıyla hukuka aykırı hale dönüştüğü iddiasıyla dava konusu yapılabilen, icrailik niteliğini haiz tek taraflı idari

[65] Danıştay 5. Dairesi'nin itiraz yoluyla 06.01.1982 günlü, 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanunu'nun 10.06.1994 günlü, 4001 sayılı Yasa'nın 1. maddesiyle değiştirilen 2. maddesinin 1. bendinin (a) alt bendinde yeralan "...kişisel hakları ihlal edilenler..." ibaresinin, Anayasa'nın 2., 36., 125. ve 142. maddelerine aykırılığı savıyla iptalini talep ettiği davada başvuru kararının gerekçe bölümü (21.09.1995, E.1995/27, K.1995/47)
[66] Atay, "agm" s. 21
[67] Atay, "agm" s . 21

işlemlerin mevzuatça öngörülen süre içinde yargıçtan işlemin yapıldığı tarihten itibaren doğurduğu hüküm ve sonuçlarının kaldırılması yani iptal edilmesinin bu anlamda menfaati bulunanlarca talep edilmesi, iptal davası olarak tanımlanabilir.[68]

İptal davası, hukuk devletinde idarenin hukuka uygun hareket etmesinin denetimin de etkili yollardan biridir. Zira iptal davası ile idarenin hukuka aykırı işlemi hukuk aleminden kaldırılmaktadır. İptal davasının amacı, idarenin hukuka aykırı kararlar almasını önlemek, böylece hukuk kurallarına bağlılığın sağlamak ve hukuka aykırı olduğu tespit edilen idari tasarrufları hukuk düzeninden kaldırmak suretiyle hukuk düzenini korumaktır.[69] Danıştay da çeşitli kararlarında iptal davasının bu amacını ortaya koymuştur. Danıştay 6. Dairesi 1991 tarihli bir kararında; *"iptal davaları ile idari işlemlerin hukuka uygun olup olmadığının tespiti, hukukun üstünlüğünün ve dolayısıyla idarenin hukuka bağlılığının sağlanması amaçlandığına göre bu davalarda menfaat ilişkisinin dar yorumlanmaması gerekmektedir"*[70]diyerek iptal davalarından beklenen amacı ortaya koymuştur.

İptal davası da idari dava türü olduğuna göre bu davada verilen iptal kararlarının tanımını yapmak gerekir. İptal kararı; kural olarak idare tarafından tesis edilmiş bulunan idari bir karar ile şahsi, meşru ve aktüel bir menfaati ihlal edilenlerin idari bir mahkemeye başvurarak bu kararın, mevzuata, hukuka; yetki, şekil, sebep konu ve maksat yönlerinden biriyle aykırılığının tespitiyle[71] kararın geriye yürür şekilde ortadan kalkmasını sağlayan ve kesin hüküm olabilen bir yargı işlemidir. Bu tanımı öğelerine ayırmak gerekirse iptal kararları;

a) kesin hüküm olabilen bir yargı işlemidir,

b) işlemin hukuka aykırılığı nedenine dayanır,

---

[68] Atay, "agm" s. 20
[69] Fuat Bilgin, "**İptal Davaları"**, İBD (İstanbul Barosu Dergisi), 1984, sayı 4, s10;
[70] Danıştay 6. Dairesi, E:1989/2264, K:1991/1101 sayılı 13.5.1991 günlü kararı, **Danıştay Dergisi sayı** 84-85, s. 422
[71] Atay, "agm" s . 21

c) sakat işlemin geriye yürür bir şekilde ortadan kalkmasını sağlar.

İdari yargıda iptal kararlarının doğurduğu sonuçlara benzer nitelikte sonuçlar doğuran kavramlar mevcut olsa da bu kavramlar nitelik itibariyle iptal kararlarından farklılık gösterirler. Yürütmenin durdurulması kararları bir davada davacının istemi üzerine yargı yeri tarafından idari işlem yada yargı kararının uygulanmasının ertelenmesi için verilen tedbir niteliğinde ara kararlar iken, iptal kararları; uyuşmazlığı çözen, kesin hüküm olabilen, işlemi ortadan kaldıran kararlardır. Yürütmenin durdurulması kararı verilmesinin temel koşulu ve nedeni dava konusu işlemdeki sakatlığın açık bir biçimde görülmesidir. İşlemin hukuka uygun olmadığı kanısına varan yargı yeri yürütmenin durdurulmasına karar vererek iptal kararı verilinceye kadar işlemin tesis edilmesinden önceki hukuki durumu korumuş olacaktır.

Doğurduğu sonuçlar bakamından iptal karlarına benzeyen diğer bir kurum, "geri alma"dır. İdarenin bir idari işlemi bütün hüküm ve sonuçları ile geriye yürür biçimde ortadan kaldırması geri alma işlemidir. Geri alma ve iptal kararı arasındaki organik fark çok açıktır. İptal kararı bir yargı kararı ve yargı organı tasarrufu iken geri alma idari bir işlemdir. Ancak bu iki kavram doğurduğu sonuçlar, geriye yürürlük ve işlemin sakatlığı bakımından benzerlik gösterir.

Eğer iptal davası kabul edilir ve iptal kararı verilirse idari karar yalnız davacı hakkında değil herkes için iptal edilmiş olur ve bu bakımdan iptal hükmü makable şamil bir karardır.[72] Yani o idari işlemi bütün hüküm ve sonuçları ile ortadan kaldırır daha önce hiç tesis edilmemiş gibi geriye yürür. İşlem tesis edildiği tarihten itibaren hukuk aleminden silinir.

Yargı yerlerince dava sonunda verilecek karar davanın tarafları ve üçüncü kişiler açısından önemli sonuçlar doğurur. Bu sonuçlar üç başlık halinde incelenebilir.

---

[72] Süheyl Derbil, " **İdare Hukuku",** AÜHFY No:133, Beşinci Bası , Ankara (1959), s. 193

1- İptal kararı ile sakat işlem ortadan kalkmış sayılır.
2- İşlemin ortadan kalkması geriye yürür niteliktedir.
3- İptal kararları genel etkilidir.

3- İptal Kararlarında Yargıcın Yetkisinin Sınırları

İdarenin yargısal denetimini düzenleyen Anayasanın 125. maddesine göre: *"Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez."*[73]

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun "İdari Dava Türleri ve İdari Yargı Yetkisinin Sınırı" başlıklı ikinci maddesinde de aynı kurala yer verilmiştir.[74] Daha doğru bir söyleyişle, Kanundaki hüküm, sonradan Anayasa'ya geçirilmiştir.

İptal davasının görülmesi sırasında hukuka aykırılık belirlenmiş olsa bile, davayı gören yargıç dava konusu idari kararı değiştiremez ve idarenin yerine geçerek bir işlem tesis edemez (örneğin görevinden hukuka aykırı olarak alınan bir kamu görevlisini alındığı görevine atayan bir karar alamaz, iptal ettiği not yerine kendisi bir not takdirinde bulunamaz, iptal edilen düzenleyici işlemin ilgili hükmü yerine hukuka uygun bir hüküm öngöremez, iptal ettiği tarife, disiplin veya para cezasının yerine hukuka uygun olanları

---

[73] 1961 Anayasası'nın 114.maddesinin ilk halinde: "İdarenin hiçbir eylem ve işlemi hiçbir halde,yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz. İdarenin işlemlerinden dolayı açılacak davalarda süre aşımı,yazılı bildirim tarihinden başlar.İdare kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür." Denilirken; 1971 değişiklikleriyle, günümüzdekine benzer bir düzenlemeyle: "Yargı yetkisi,yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini sınırlayacak tarzda kullanlamaz.İdari eylem ve işlem niteliğinde yargı kararı verilemez." Hükmü konulmuştur.

[74] İdari işlem ve eylem niteliğinde yargı kararı verilemeyeceği hükmü(Ek madde 1),521 sayılı Danıştay Kanununa 1973 tarihinde (1740 Sayılı Kanunla) eklenmiştir. Ancak belirtmek gerekir ki Danıştay içtihatları da bu değişiklikleri idare hukukunun temel ilkesi olarak kabul etmekteydi.

koyamaz vs.).[75] Bu yasaklamanın kaynağı kuvvetler ayrılığı ilkesidir. Kamusal yetkiler dayanaklarını anayasadan alırlar.[76]

Anayasa, yargıya sadece hukuki uyuşmazlıkları çözümleme ve hukukun ne olduğunu söyleme yetkisi tanımıştır. Yürütme yasamanın koyduğu kuralları uygulamak ve kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesini sağlamak için idari karar alma ve düzenlemede bulunma yetkisiyle donatılmıştır. Nasıl ki, idare yargının yerine geçerek hukuki uyuşmazlıkları çözümleme yetkisine sahip değilse yargı da idarenin yerine geçerek işlem tesis edemez ve idarenin tesis edeceği işlemlerde idareyle birlikte işlemin yapıcısı rolünü üstlenemez. Dolayısıyla yargıç yargı dışı denetim yollarında denetimi yapan makamların sahip olduğu yetkinin aksine yerindelik denetimi yapamaz, idarenin takdir yetkisini kaldıracak mahiyette hüküm tesis edemez. Bahse konu bu husus Fransız Hukukunda kabul edilmiş bir ilke ve uygulama, Türk Hukukunda ise başta Anayasa[77] tarafından öngörülmüş ve mevzuatta da benzer düzenlemenin yapıldığı yasal bir hukuki zorunluluktur.[78]

İdarenin takdir yetkisini kullandığı durumlarda takdir yetkisinin idareye tanınan hukuki bir yetki olduğu unutulmamalı, bu yetkinin farklı seçeneklerden birinin seçilmesi anlamındaki idarenin işlemi hukuka aykırı olarak değerlendirilmeyip iptal kararı verilmemelidir Takdir yetkisine dayalı işlemlerde, bu yetkinin kamu yararı ve hizmetin gerekleriyle uyumlu bir biçimde kullanılıp kullanılmadığı maddi vakıalardan hareketle yargıç tarafından değerlendirilebilir. Yargının bu yöndeki değerlendirmesi ve buna bağlı olarak hüküm kurması bir yerindelik denetlenmesi anlamını taşımaz.

---

[75] Atay, "agm", s. 41

[76] Anayasanın; "***Egemenlik***" başlığını taşıyan 6/son maddesinde, "*Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz.*"; "***Anayasanın Bağlayıcılığı ve Üstünlüğü***" başlığını taşıyan 11. maddesinde ise, "*Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır.*" hükümleri yer almaktadır.

[77] Anayasa 125/6. maddesi: "Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez."

[78] Atay, "agm" s. 42

Dolayısıyla idarenin açık bir şekilde takdir hatasına düşmesi halinde, işlemin yargı yerince iptal edilmesi yargıcın hukuka uygunluğu denetleme yetkisi dahilindedir. Bunun dışındaki durumlarda takdir yetkisine dayalı işlemlerde, takdir yetkisinin kullanılması denetlenemez. [79]

İdarelerin, bir kamu görevine açıktan atama yapmak konusunda sahip bulundukları takdir yetkisinin mutlak ve sınırsız olmadığı, bu yetkinin kamu yararı ve kamu hizmetinin gerekleri göz önünde tutularak kullanılması gerektiği idare hukukunun bilinen ilkelerindendir. Bu yetkinin kullanılmasıyla yapılmış işlemlerin iptali istemiyle açılmış davalarda, yargısal denetimin kamu yararının gözetilip gözetilmediği, kamu hizmetlerinin gerekleriyle sınırlı kalınıp kalınmadığı konularında olacağı, işlemin dayanağı olarak belli sebepler gösterilmesi durumunda, aynı ilkeler göz önünde bulundurularak, bu sebeplerin gerçek olup olmadığı, gerçek olmaları durumunda ise işlemin tesis edilmesine yeterli bulunup bulunmadığı hususlarının araştırılacağı kuşkusuzdur.[80]

4- İptal Kararlarının Sonuçları

a) İptal Kararı ile Sakat İşlem Ortadan Kalkmış Sayılır

İdari işlemdeki hukuka aykırılığın yargı organınca saptanması halinde verilen karar; işlemin iptalidir. Danıştay İçtihatlarıyla ortaya konduğu üzere iptal kararının iki önemli sonucu vardır. Biri kararın idari işlemi tesis edildiği andan itibaren ortadan kaldırılması, işlem hiç yapılmamış gibi bir sonuç doğurmasıdır. Diğeri ise kesin iptal edilen işlem yerine geçmemesi ve idarenin karar gereğince yeni bir işlem yapmak zorunda kalmasıdır. [81] İdare hukukunun genel ilkelerine göre idare yargı merciinin vermiş olduğu iptal kararı idari işlemin yerine geçmez, onu tesis edildiği tarihten itibaren ortadan kaldırır, hukuken yok eder ama hasıl olan boşluğa kendisi geçip oturamaz.

---

[79] Atay, "agm" s. 44

[80] Konya 1. İdare Mahkemesinin E:2006/3362 ve K:2007/972sayılı 13/06/2007 tarihli kararı (Yayımlanmamış)

[81] Kazım Yenice, Yüksel Esin, **Açıklamalı İçtihatlı Notlu idari Yargılama Usulü**, 1983, s. 594

Aksi halde yargı organı idarenin yerine geçmiş olur ki, bu da kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı düşer. Hüküm vermek yargının, bu hüküm doğrultusunda işlem tesis etmek idarenin görev ve işlevidir. Ancak idare, işlemini tamamen yargı kararına uygun tesis etmek zorundadır.

İptal kararı işlemin hukuk aleminden kaldırılmasıdır. Bu anlamda işlem hukuk aleminde hiç var olmamış gibi değerlendirilir. Dolayısıyla işlem iptal edilmekle, iptal öncesi durum tekrar vücut bulmuş olur. Bir başka deyişle, süreçte iptal davası konusu işlem hiç yer almamış gibidir.[82] İdarenin görevi, sakat işlem dolayısı ile hukuk alanında ortaya çıkmış sonuçları kaldırmak, hukuka aykırılıktan hukuka uygun bir duruma dönülmesini sağlamaktadır. Yoksa sakatlığı saptandıktan sonra işlemi hukuken ortadan kaldırmaya yetkili organ, yargı organıdır.[83]

İptal hükmü ile iptal edilen tasarruf ortadan kalkmakla bir boşluk hasıl olacağı yönündeki kanaat her durumda geçerli değildir. Zira hukuk düzenine o düzenle çelişen bir norm katıldığı zaman o normun ortadan kaldırılması bir boşluk değil, bir uyumluluk sağlar ve hukuk düzenindeki rahatsızlığı giderir. O halde bir "boşluk" doğmaz.

Bir idari işlemin yetkili yargı organlarınca iptal edilmesi bu işlemin yasada ön görülen koşulları taşımadığının saptanması demektir. Eğer işlem yasada öngörülen koşulları taşımıyorsa işlemin sakatlığı saptanır. Bu iptal davasının kabulü demektir.[84]

b) İptal Kararı Geriye Yürür

Yargı organı işlemdeki sakatlığı tespitinin yaptırımı olan iptal kararı ile işlem, sakatlığın ortaya çıktığı andan itibaren ortadan kalkmış olur. Mahkeme bir kararı iptal ettiğinde iptal keyfiyeti geçmişe yürür. Karar mahkemece iptal edildiği andan değil idarece alındığı andan itibaren bozulmuş olur.

---

[82] Atay, " **agm**", s. 61
[83] Yıdırım Uler, **İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları**, AÜHF. No:281, Ankara, 1970, s15
[84] Uğur Mumcu, **Türk Hukukunda İptal Kararlarının Yerine Getirilmesi ve Sorumluluk**, AÜHFD, 17, 1970, 3-4, 97.

Bu özellik iptal edilen kararın hiç tesis edilmemiş, hiç doğmamış gibi sonuç doğurmasını sağlar. Bunun sonucu olarak örneğin bir kararın kaldırılması veya daha önce tesis edilmiş bir kararın geri alınmasına ilişkin kararın iptali kaldırılan veya geri alınan kararın tekrar canlanmasına neden olur. Görevden almaya ilişkin kararın iptali görevden alınan kamu görevlisine görevden alınmadan önce işgal ettiği makama tekrar dönme hakkı tanır ve ayrıca idareye sadece ilgilinin göreve dönmesini sağlama değil, aynı zamanda alacağı geçmişe etkili seri kararlarla kariyerini yeniden görevden alma kararı olmasaydı ne durumda olacaksa o duruma getirme yükümlülüğü yükler.[85]

İptal kararının geçmişe yürürlüğü büyük önem taşımaktadır. İptal davasına konu olan bir işlem ve karar Danıştay'ca iptal edildiği tarihten değil, idarece tesis edildiği tarihten itibaren kalkmış sayılır.[86] 9.7.1966 tarih ve E:1966/21, K:1966/7 sayılı Danıştay İçtihadı Birleştirme Kararında da bu husus belirtilmiş bulunmaktadır; *"bu durumda başka göreve nakli idari yargı kararıyla iptal olunun memur hakkındaki nakil işlemi, bu karar dolayısıyla idarece tesis edildiği tarihten itibaren kalkmış olacağına göre o kadronun inhilal etmemiş sayılacağının kabulü zorunludur. Bu suretle aynı kadroyu iki kişinin işgal etmesi hali ortaya çıkmakta olup bunlardan yukarıda belirtilen sebeple münhal sayılmayacak olan kadroya yapılmış atamanın kaldırılarak eskiden beri o kadroyu işgal etmekte olan memurun mezkur kadrodaki görevinin devam etmesi gerektiğine karar verildi."* [87]

Öğretide ve Danıştay içtihatlarında[88] benimsenen temel ilke idari yargı yerince verilen iptal kararının "geçmişe yürür" olduğudur. Yargı yerlerince iptal davaları görülürken işlemin yapıldığı yada sakatlığın doğduğu andaki

---

[85] Atay, "agm" s. 61

[86] Hamza Eroğlu, **İdare Hukuku**, **Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi**, 5. bası, Ankara (1985), s. 449

[87] Danıştay Kararlar Dergisi, sayı 107-110, Ankara 1967, s 52

[88] "... İdare Hukuku kurallarına göre, iptal davaları incelenirken, iptali istenilen işlemin tesis edildiği andaki durum yargılanır ve iptal kararı, idari işlemin tesis edildiği tarihten itibaren ortadan kaldırır. Çünkü sakat bir idari işlemin hukuk düzenine girmesi ile hukuka aykırı bir durum doğar. Bu durumun giderilmesi için iptal kararı hukuken sakat idari işlemi geriye yürür bir biçimde ortadan kaldırır ve hukuka aykırı işlem yapılmasından önceki duruma dönülür..." (Danıştay DDGK, 30.09.1994, E.1993/247, K.1994/559, **Dan.Der.**, *S.90*, sh.213)

hukuki durum yargılanır. Hukuka aykırılığın düzeltilmesi ve sonuçlarının silinebilmesi için iptalden sonra "iptal kararı ile sakat işlemin yapılmadan önceki hukuku aykırı olmayan durumun geri geleceği" ve "iptal edilen işlemin hiç yapılmamış sayılacağı" ilkelerine uygun olarak durum düzeltilir.

aa) İptal ile İşlem Yapılmadan Önceki Hukuki Durum Geri Gelir

Hukuka aykırılığın tespit edilmesi üzerine iptaline karar verilen işlem ortadan kalktığında, sakat işlemin yapılmasından önceki duruma dönülmüş olur yada dönülmelidir.

İşlemden önceki hale geri dönüşün ne zaman kendiliğinden olabileceği ve ne zaman idarenin yeni bir işlem tesis etmesiyle olabileceği konusunda kesin kural koyma olanağı yoktur. İdarenin yalnızca hareketsiz kalmasının yeterli olduğu durumlarda, önceki duruma dönüş kendiliğindendir denilebilir. Burada amaçlanan husus, kendiliğinden olsun yada olmasın hukuka aykırı olmayan eski durumun geri gelmesidir. Geri dönüşün kendiliğinden olmadığı hallerde idarece önceki durumun tesis edilebilmesi için bu yönde yeni kararların alınması gerekir.

İptal kararı verilmesi sonucu işlemin tesisinden önceki duruma dönülmesi ile ilgili olarak doktrindeki görüşler ve Danıştay'ca benimsenmiş temel yaklaşım, iptal kararı verilmesi üzerine; niteliklerine göre bazı işlemlerin hiç yapılmamış sayılacağı, bunun mümkün olmadığı hallerde yani idarenin işlem öncesi duruma dönülmesi için bir takım yeni düzenlemeler yapması gerektiği yönündedir.

bb) İptal Edilen İşlem Hiç Yapılmamış Sayılır

Bir idari işlemin yargı yerince iptal edilmesi üzerine "işlem öncesi duruma dönmek" bazı durumlarda ilgili açısından yeterli olmayabilir. İşlemin tesis edildiği tarih ve mahkemece iptaline karar verildiği tarih arasında ilginin bu işlemden dolayı uğradığı bir takım kayıplar yada bu süre içinde kullanamadığı haklar olabilir. İşlem nedeniyle uğranılan zararın

giderilebilmesi için "eski durumun gelmesi"nden daha etkili bir ilke gereklidir ki bu; "iptal edilen işlemin hiç yapılmamış sayılması" ilkesidir.

Uygulamada "işlemin yokluğu" ile "hiç yapılmamış sayılması" hali benzer sonuçlar gösteriyorsa da sakat işlem, sakatlığı saptanıp iptal edilene kadar uygulanması ve uyulması zorunlu bir işlemdir. Yokluk, işlemin hukuk düzenine hiç çıkmamış olması durumudur. İptal edilen işlemin hiç yapılmamış sayılması ilkesi ise sakat işlem dolayısıyla ortaya çıkmış hukuka aykırı durumların düzeltilebilmesi için yol gösterici bir ilkedir. Bu ilkeye göre idare, iptal edilen işlem hiç yapılmasa idi nasıl bir sonuç doğacak ise buna göre durumu düzetmekle yükümlüdür.[89]

Burada ilke; hukuka aykırı işlemden doğan sonuçların ortadan kalkması amacıyla iptal edilen işlemin hiç yapılmamış sayılması ve sakat işlem nedeniyle zarara uğrayan ilgilinin işlem yapılmamış olsa idi elde edebileceği şeyleri tam olarak verip kayba uğramasını önlemektir.

İptal kararı, bir idari işlemin hukuka uygun olup olmadığını inceleyen organının bu işlemin hukuki niteliğini etkileyen bir sakatlık bulunduğunu tespit etmesi üzerine işlemin iptaline karar vermesidir. İptal davaları çözümlenirken sakatlığın doğumu anındaki durum yargılanır. Bu sebeple sakat işlem dolayısıyla ortaya çıkmış bulunan hukuka aykırılıkların düzeltilmesi sakat işlemin iptal kararının geriye yürümesi sonucunu doğurur. İptal kararını yerine getirecek olan idarenin iptal kararı üzerine sakat işlem yapılmadan önceki hukuki durumun geri gelmiş olacağı, sakat işlemin hiç yapılmamış sayılacağı hususlarını göz önünde tutması gerekir.[90]

c. İptal Kararı Genel Etkilidir

İptal davası sonunda verilen kararın, kural olarak salt kesin hüküm niteliği taşıması ve sadece davacı için değil, herkes için geçerli olması (erga

[89] Uler, "age", s.31

[90] Orhan Özdeş, **Danıştay Kararlarının Yerine Getirilmesi Zorunluluğu**, Danıştay Dergisi, s.20-21, s.45

omnes) da, iptal davasının objektif niteliğini teşkil etmektedir. Bununla beraber iptal davasında verilen bütün kararların genel etkili olması, ancak pek nadir birkaç hukuk sisteminde kabul edilmiştir. Genellikle kabul edilen çözüm biçimi, iptal kararlarının genel bağlayıcılık etkisine sahip olması, bunun dışında davanın reddi kararlarının ise ancak davacıyı bağlamasıdır.[91]

İdari yargı yeri önüne gelen uyuşmazlıkla ilgili nihai kararını vermekle, verilen karar mutlak etki doğurarak, kesin hüküm niteliğini kazanır. Bir usul hukuku terimi olan kesin hüküm genel anlamda ancak tarafları, konusu ve sebepleri aynı olan davalarda verilmiş yargı kararı açısından söz konusudur. Bu anlamda tarafları, konusu ve sebepleri aynı ikinci bir dava açılamaz, aksi nitelikte açılan davayı mahkeme görmez. Kesin hüküm haline dönüşme sonucunda iptal kararı erga omnes etki doğuracaktır. Bir başka deyişle karar herkes için, hatta davada taraf olmayanlar açısından da sonuçlar doğuracaktır. İptal kararlarının karakteristik bir özelliği olan bu durumun değeri iptal sebebi ne olursa olsun var olacaktır.[92]

İdare tarafından tesis edilmiş olan işlemin sakatlığı idari yargı yerince tespit edildiğinde verilen iptal kararı bütün ilgililer için sonuç ifade edecektir. İptal kararı geriye yürür bir etkiye sahip olduğundan kararın doğuracağı etki işlemin yapılması anında doğmuş etki ölçüsünde olacaktır. Yargı yerince bu yolda karar alınınca, işlemin iptalinden bütün ilgililer etkilenecektir. Yargı yerince verilen kararın "yalnız davanın taraflarını ilgilendirmesi hali" ile "kesin hükmün nisbiliği" ilkesi iptal kararı için geçerli olmayacaktır.

Genel etki her şeyden önce işlemin yöneldiği kişiler için geçerlidir. Ancak genel etki bu nispeten dar anlamda kalmaz. İptal kararının uygulanması dolayısıyla etkisi işlemin yönelmemiş olduğu kişilere, işlemlere ve dolaylı olarak ilgili işlemelere ulaşabilir.[93]

---

[91] Ali Ülkü Azrak, "**İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler**", Onar Armağanı, İstanbul 1977, s.149-150.

[92] Atay, "**agm**" s. 63

[93] Uler, "**age**", 45.

İptal karalarının etkisi yalnız davanın tarafları arasında değildir. Aynı hukuki durumda olan herkesi etkisi içine alır. Bu nedenle iptal kararları genellik ifade eder. İdare sakatlığı anlaşılmış işlemin iptal olunmuş gibi ortadan kaldırmak ve durumu hukuka uygun hale getirmek zorundadır.[94]

Yargı yerince verilmiş kararın genel etkisi düzenleyici ve genel işlemlerde daha fazladır. Örneğin bir yönetmelik hükmü iptal ettirilmiş ise bu yönetmelik hükmü ile ilgili diğer şahıslar için yeni kararlar alınmasına gerek kalmaz. Bunu gibi, daha önce iptal ettirilmiş işlemler için ilgililerin yeniden dava açıp "işlemin iptalini" istemelerine gerek kalmayacaktır.

Bu konuda Hamza Eroğlu "*idari mahkemece verilen iptal kararı genel ve kesin olarak hüküm ifade eder. İptal edilen işlem yalnız dosyaya taraf olanlar için değil davaya yabancı kalan ve üçüncü kişilerin faydalanabilmesi için mahkemece iptal olunan kararın umumi, objektif, gayri şahsi olması gerekir. Sadece davacının şahsını hedef tutan bir kararın iptalinden başkalarının faydalanmaları mümkün değildir*"[95] demektedir.

Davaya konu olan işlem tesis edildiği zaman buna bağlı bir takım işlemler idarece tesis edilebilir. Bu duruda iptal davasına konu olan "temel işlem" iptal edilince bunun sonucu tesis edilen "sonuç işlem veya işlemlerle" ilgili bir takım yeni düzenlemeler yapmak gerekir.

C. Tam Yargı Kararı

İdarenin faaliyet alanının ve yaptığı hizmetlerin nitelik ve sayıca artması kişilerin bu faaliyetlerden zarar görme ihtimalini artırmıştır.[96] Hukukta zarar söz konusu olduğunda sorumluluk ve bunun yaptırımı gündeme gelmektedir. Genel bir tanımla sorumluluk, "bir şahsın hakka ve kanuna

---

[94] Özdeş, "**age**", 45
[95] Eroğlu, **age**, s 384
[96] Serdar Özgüldür, **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kararları Işığında Tam Yargı Davaları**, Ankara, 1996, s25

uymayan fiilinin başkası hakkındaki zararlı neticelerinden hesap vermeye mecbur olması veya zarar görenin hakkını elde edebilmek için zarar verenin mamelekine el koyulabilmesi[97] anlamına gelir. Kısaca herkes neden olduğu zararları gidermek zorundadır şeklinde ifade edilebilecek sorumluluk ilkesi, idare hukukunda da büyük önem taşımaktadır. Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin tutum ve davranışları ile bireylere verdiği zararın karşılanması gereği bu gün uygar ülkelerde tartışma konusu yapılamadan kabul edilen bir ilkedir.

1982 Anayasasının 125. maddesinde *"idare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür"* hükmüne yer verilmiştir. Söz konusu hüküm, idarenin sorumluluğuna ilişkin "*hukuki rejim*" ayrımı yapmamaktadır. Genel bir düzenleme getirmekle, idarenin tüm faaliyetlerine uygulanabilecek bir tazmin yükümlülüğü ilkesi koyarak idarenin geniş anlamda sorumluluğunu düzenlemektedir.[98] Öte yandan *"idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır"* diyen Anayasanın 125/1. maddesinin bu anlamda bir yargısal denetim esası getirdiği söylenebilir.

İdarenin, neden olduğu zararlardan dolayı sorumlu olması konusunda tartışma yoksa da sorumluluğunun temeli hususunda öğretide bir görüş birliği yoktur. Sorumluluğun temelinin bilinmesi idarenin verdiği zararı, neden ödemekle yükümlü olduğunu açıklamaya yarar.[99] İdarenin sorumluluğunun temeli olarak hukuk devleti ilkesi, sosyal adalet ilkesine yönelen imkan ve fırsat eşitliği sosyal hukuk devleti ilkesi gibi kavramlar ileri sürülmektedir. İdarenin sorumluluğunu temelinin açıklanmasında hukuk devleti ilkesinin yeterli olduğu kanaatindeyiz. [100]

Hukuk devleti ilkesi ve genel sorumluluk teorisi gereği idare, verdiği zararlardan sorumludur. İşte bu sorumluluğun yaptırımı "tam yargı davası"dır.

---

[97] Ali Fuat Başgil, **Develetin ve Diğer Amme Hükmü Şahıslarının Mesuliyeti Meselesi**, AİD. 1940, s. 598
[98] Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku**, İstanbul-1985, s 131-132
[99] Lutfi Duran, **Türkiye İdaresinin Sorumluluğu**, Ankara-1974, s 12
[100] Çağlayan, "**age**" s 100

Tam yargı davası, bir idari faaliyetin kişinin sübjektif hakkına müdahale etmesi sonucu ortaya çıkan bir zararın tazminine ilişkin bir davadır.[101]

Tam yargı davaları idari eylem, işlem veya sözleşmelerden hakları ihlal edilenler tarafından açılan davalardır. Bu davanın açılabilmesi için bir hakkın ihlal edilmiş olması gerekir. Burada ihlal edilen hak kavramı adli yargıda görülen davalardaki ihlal edilmiş hak gibidir. Davacı bir hakkın yerine getirilmesini bir saldırının durdurulmasını, eski durumun geri getirilmesini yada uğranılan zararın giderilmesi gibi taleplerde bulunur. Dosyaya bakan hakimin yetkileri adli yargıda davaya bakan hakimin yetkileri gibidir. Hakim maddi olayı ve delilleri araştırarak, bir hakkın ihlalini tespit ederse bunun telafisi yönünde hüküm verir. Bu özellikleriyle tam yargı davası özel hukuktaki eda davasına benzemektedir.[102]

Bu nedenle tam yargı davalarında verilen kararın infazının adli yargı yerince verilen benzerlerinden farklı olmasını gerektirecek bir neden mevcut değildir. Bu kapsamda İdari Yargılama Usulü Kanununun 28. maddesinin 2. fıkrasında; "*tam yargı davaları hakkındaki kararlar genel hükümler idaresinde infaz ve icra olunur*" hükmüne yer vermiştir. Bu durumda icra idaresi iflas Kanununun kamu idarelerine karşı kullanılmasına izin verdiği yetkileri kullanarak idari yargı karalarında "tam yargı davasında" hüküm altına alınan tazminatın veya hakkın davacıya verilmesini sağlar.[103]

D. Ara Karar

Yargılamanın devamı esnasında mahkemeyi sonuca götürmeye yarayan, delil toplama yönelik veya taraflardan gelen belli taleplerin karşılanması amacına matuf kesin hüküm niteliği olmayan kararlar ara karar olarak tanımlanmaktadır. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20/1. maddesinde; *"Danıştay ile idare ve vergi mahkemeleri, bakmakta oldukları davalara ait her çeşit incelemeleri kendiliklerinden yaparlar.*

---

[101] Sıdık Sami Onar, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, 3. bası, Cilt 3, İstanbul, 1966, s. 50
[102] Yenice, Yüksel Esin, **age,** 72
[103] Yenice, Yüksel Esin, **age**, 72

Mahkemeler belirlenen süre içinde lüzum gördükleri evrakın gönderilmesini ve her türlü bilgilerin verilmesini taraflardan ve ilgili diğer yerlerden isteyebilirler. Bu hususstaki kararların, ilgililerce, süresi içinde yerine getirilmesi mecburidir" hükmüyle de ara kararların uygulanma zorunluluğu vurgulanmıştır.

Yargılama sonucunda verilen nihai kararın taraflara verilen suretine ilam denilir.[104] Yani ilam bir anlamda kesin hükmü ifade etmektedir. Yasadaki bu ifadeden dolayı idarenin gereklerini yerine getirmek mecburiyetinde olduğu kararlar, sadece kesin hükümler midir, yoksa diğer kararlar (örneğin yürütmenin durdurulması ve diğer ara kararları) da buraya dahil midir tartışması çıkmıştır. Ancak öğreti de yargı kararlarının bağlayıcılığının kesin hükümden daha geniş bir kavram olduğu, yargı yerlerinin yargısal her türlü kararlarının buraya dahil olduğu ifade edilmiştir.[105] Yine anayasanın 132. maddesinin bir ayrım yapmaksızın, "mahkeme kararı" ifadesini kullanarak tüm mahkeme kararlarının bağlayıcılığını hüküm altına aldığı, mevzuatta başka bir açıklık olmasa dahi bu maddenin davanın esasına ilişkin kararlar yanında, yürütmenin durdurulması, ara kararlar gibi yargı denetiminin gerekli kıldığı bütün yargısal kararları kapsadığı belirtilmiştir.

---

[104] Baki Kuru, Ramazan Aslan, Ejder Yılmaz, **Medeni Usul Hukuku**, Ankara, 1989, 7.Bası, s.329
[105] Orhan Özdeş, İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Niteliği, "**Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler 3. Sempozyumu"**, İstanbul 1980, s10

İKİNCİ BÖLÜM

İDARİ YARGI KARARLARININ UYGULANMASI VE KARŞILAŞILAN SORUNLAR

I. MAHKEME KARARLARININ UYGULANMA ZORUNLULUĞU

Bir hukuk devletinde yargı kararlarının uygulanmamasından söz edilmesi mümkün olmadığı gibi yargı kararlarının uygulanmasının zorunlu olduğunun belirtilmesine de gerek bulunmamaktadır. Hukuk devleti, hukuku tüm organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendisini bağlı sayıp yargı denetimine açık olan, evrensel temel hukuk ilkeleri ve hukukun üstünlüğüne inanan devlet olduğundan, hukukun ve adaletin en somut yansıması olan mahkeme kararlarının uygulanmadığı bir yerde hukuk devletinden de bahsedilmesi mümkün bulunmamaktadır. Elbette bir devletin hukuk devleti olma niteliğini benimseme zorunluluğu bulunmamakla birlikte hukuk devleti olma iddiasının, o devletin hukuk devleti ilkesinin gereklerini yerine getirmesine bağlı olduğu da bir gerçektir.[106]

Gerek içtihatların gerek öğretinin benimsediği yaygın kanı; yargı kararlarının uygulanmaması sorununu esas olarak bir 'mali sorumluluk' konusu olarak görmekte ve bunun devamında sorumluluk süjesinin kim olacağı arayışı, bu alanın gündemini belirlemektedir. Varılan sonuç da sıklıkla yargı kararlarına uyulmamasının kamu görevlisinin kişisel kusurunu oluşturduğu, bunun idareye atfedilecek bir yanının olmayıp, hizmet kusurunun dışında kaldığı yönündedir. Danıştay bu görüşe soğuk bakmamakla beraber, Yargıtay 4. Hukuk Dairesinin 27.2.1986 tarihli bir

---

[106] Altay, age, s. 2

kararının söz konusu yaklaşımın benimsenmesinde oldukça güçlü bir rol oynadığı söylenebilir. Anılan karara göre *"görevlinin, yargı kararını yerine getirmemesi konusunda kendisinin kullanabileceği bir yetkisi yoktur. ...Kamu görevlisinin yargı kararını yerine getirmesi bir idari işlem ve eylem niteliğinde değildir; aksine uyulması gereken bir anayasa emridir."*[107]

Yargının, hukuka aykırı olduğu son derece açık bir idari işlem hakkında vereceği iptal kararı bazen yeterli olmamakta ve idareciler bunu savsama yoluna gidebilmektedirler. Yargı kararlarının etkisizleştirilmesi bu savsama biçimlerinden biridir.[108] Sorunun bu şekilde nitelendirilmesinin doğal bir uzantısı olarak da yegane çözüm, kamu görevlileri üzerindeki yaptırımların ağırlaştırılmasına bağlanmaktadır. Bir hukuk devletinde idarenin yargı kararlarını uygulamaktan kaçındığından söz edilemez. O halde idarenin değil, idare adına hareket eden kamu görevlilerinin, yargı kararlarını uygulamaktan kaçındıklarından söz etmek daha doğru ve yerinde olacaktır. Dolayısıyla, sorunun çözümü, (yani idari yargı kararlarının uygulanmaması sorunu) bu uygulamama halinin faili olan kamu görevlisinin idari, hukuki ve cezai sorumluluklarına ciddi bir şekilde gidilmesi ile mümkün olabilir.

Anayasa, yargı yetkisini düzenleyen 9. maddesinde ve yargıya ilişkin genel hükümlerin yer aldığı 138.,139.,140.,141. ve 142. maddelerinde idari yargı-adli yargı ayırımı yapmamıştır. 138. maddenin son fıkrasındaki; "*Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez*" kuralı da yargı düzenleri arasında bir ayırım gözetmemektedir.

İdari yargı kararlarının uygulanmasına yönelik temel düzenleme, İYUK'nun 28. maddesidir. Buna göre; Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya

---

[107] Yargıtay 4. Hukuk Dairesinin 27.2.1986 tarihli E.1986/1268, K.1986/1841, YKD. C.12, 1986, s.797.
[108] Dogan, "**agm**", s .131

eylemde bulunmaya mecburdur. Yasa, bu sürenin, kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemeyeceğini hükme bağlamıştır. Ancak, haciz veya ihtiyati haciz uygulamaları ile ilgili davalarda verilen kararlar hakkında, bu kararların kesinleşmesinden sonra idarece işlem tesis edilir. Belli bir miktarı içeren tam yargı davaları hakkındaki kararlar ise genel hükümlere göre infaz ve icra olunur.

İdari Yargılama Usulü Kanunu, idari yargıda verilen kararların uygulanmasını yukarıdaki maddelerle düzenlemekle yetinmemiş; ayrıca kararların uygulanmaması halini de öngörmüştür. Kanuna göre, Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemeleri kararlarına göre işlem tesis edilmeyen veya eylemde bulunulmayan hallerde idare aleyhine Danıştay ve ilgili idare mahkemesinde maddi ve manevi tazminat davası açılabilir. Ayrıca, mahkeme kararlarını otuz gün içinde kasten yerine getirmeyen kamu görevlileri aleyhine de tazminat davası açılabilecektir. Bu düzenleme, tazminat ödemek koşuluyla mahkeme kararına uyulmayabileceği şeklinde yorumlandığından yargı kararlarına uymamayı cesaretlendirmektedir. Kamu görevlileri, kasıtlı olmadıklarını ileri sürerek, tazminat davalarından kurtulmaya çalışmakta; tazminata hükmedilmesi, yargı kararının uygulanmasını sağlayamamaktadır.

İptal kararlarının gereklerini yerine getirmeyi, davalı idareye bırakmanın sakıncasına değinilirken; icra makamlarının tahsile yetkili olduğu tazminat miktarlarının alınmasının da kolay olmadığını belirtmek gerekiyor. İdari Yargılama Usulü Kanunun 28.maddesinde zikredilen genel hükümler, İcra ve İflas Kanunu hükümleridir. Bu kanunun iflas kuralları, Devlete ve kamu tüzel kişilerine uygulanamamaktadır. İcra ve İflas Kanununun 82/1.maddesine göre Devlet malları ile özel kanunlarında haczi caiz olmadığı gösterilen mallar haczedilemezler.[109] Bu kural, genel hükümlere göre alacağın tahsilini engellemektedir. Nitekim Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün bedel arttırımı davası sonunda verilen kararın yerine

[109] Çağlayan, **age** , 251

getirilmesi için icra dairesine başvurulmuş; borçlu idarenin mallarının haczinin mümkün olmaması nedeniyle, mahkeme kararının uygulanamaması üzerine, konu Anayasa Mahkemesi'ne iletilmiştir. Dava konusu olayda, ilamın icraya konulmasından itibaren üç yıl gibi bir süre geçmesine rağmen, idarenin borcunu ödememesi veya alacağın tahsil edilememesi, sorunun boyutunu ortaya koymaktadır.

Anayasa Mahkemesi, mahkeme kararlarına uymayı zorunlu kılan 138.madde yönünden yaptığı incelemede şu sonuca ulaşmıştır: "*Devletin borcunu ödemeyeceği düşünülemez. Nitekim bu nedenle 1050 sayılı Muhasebe i Umumiye Kanunu'nun mahkeme ilamlarının yerine getirilmesini düzenleyen 59.maddesinde, 'Mahkeme ilamına müstenit olan düyun(borç) tertibinde karşılığı bulunmadığı takdirde ihtiyat faslından naklonulacak tahsisattan (ödenekten) ve bu tertipte de tahsisat mevcut değilse maarifi gayrı melhuze (beklenmeyen giderler) faslından tediye olunur' denilmiştir. Böylece yasa koyucunun, devletin ilama dayalı borcunu ödemesini sağlayıcı hükümlerle bu konuda gerekli önlemleri aldığı görülmektedir. Yönetimin her türlü işlem ve eyleminin yargı denetimine bağlı tutulması, hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Yönetim, yargı kararlarını yerine getirmek zorundadır. Yönetimin yargı kararlarını yerine getirmekte gecikmesi ya da yerine getirmemesi yönetimin tazminata mahkum edilmesini gerektiren bir hizmet hususu olduğu gibi görevi savsaklama ya da görevi kötüye kullanma suçunu oluşturur.*

Devlet mallarının haczolunmazlığı kuralı kamu hizmeti görevini yerine getirmenin gereğidir. Bu yolla hem devletin ve kamunun hem de ilgili diğer yasa kurallarıyla kişilerin zararları önlenmiş olur. Öte yandan bu ilkenin kabulüyle, haklı ve anayasal bir neden olmaksızın mahkeme kararlarının yerine getirilmesinin geciktirilmesi olanağının borçlu yönetimin iradesine bırakılmış olduğu görüşü de geçersizdir."[110]

---

[110] E:1992/13, AMKD, Sayı:29. s.178.

İdareye karşı açılan davalar, kamu görevlileri bakımından caydırıcı özellik taşımamaktadır. Çünkü, kamu görevlisine rücu edilmesi, uygulamada işletilmemektedir. Ayrıca manevi tazminat, Danıştay'ın "manevi tazminatın zenginleşme aracı olmadığı" şeklindeki içtihadı sebebiyle, idare bakımından kayda değer miktara ulaşmamakta, ilgilileri de tatmin edememektedir.

Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin kararlarının gereklerini yerine getirmeyen kamu görevlilerinin ceza sorumluluğunda, yasayla getirilen idari korumanın aşılması, düşünülmesi gereken bir diğer husustur. Bilindiği üzere, 4483 sayılı, Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanunun 2.maddesine göre: "*Devletin ve diğer kamu tüzel kişilerinin genel idare esaslarına göre yürüttükleri kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri ifa eden memurlar ve diğer kamu görevlilerinin görevleri sebebiyle işledikleri suçlar*" dan dolayı yargılanabilmeleri için Kanunda belirtilen idari makamların izni gerekmektedir.

Yargıtay 4.Hukuk Dairesi'nin bir kararında belirtildiği gibi, "*Bir idari yargı yerince verilmiş olan kararın uygulanmaması bunu uygulamayan kamu görevlisi yönünden salt kişisel kusur oluşturur. Çünkü kamu görevlisi yargı kararını yerine getirmekle görevlidir ve bunu yerine getirmeme konusunda kendisinin kullanabileceği bir yetkisi yoktur. Aksine Anayasanın 138.maddesinin dördüncü fıkrası hükmünce yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymakla yükümlü olup bunların yerine getirilmesini geciktiremez.*"[111] Yargı kararını uygulamamak gibi bir kamusal yetki kullanılamayacağına göre, bu davranışın, görev sebebiyle işlenmiş bir suç olmadığı düşünülerek savcıların dava açabilmelerine imkan tanınmalıdır.

[111] Yargıtay 4. Hukuk Dairesi, E:1991/1980; K:1991/2891 sayılı ve 14.5.1991 tarihli kararı

II. İDARİ YARGI KARARLARININ YERİNE GETİRİLMESİ

A. Ara Kararların Yerine Getirilmesi

Anayasanın 132. maddesinin bir ayrım yapmaksızın, "mahkeme kararı" ifadesini kullanarak tüm mahkeme kararlarının bağlayıcılığını hüküm altına aldığı, mevzuatta başka bir açıklık olmasa dahi bu maddenin davanın esasına ilişkin kararlar yanında, yürütmenin durdurulması, ara kararlar gibi yargı denetiminin gerekli kıldığı bütün yargısal kararları kapsadığı belirtilmiştir. Yargılama sonucunda verilen nihai kararın taraflara verilen suretine ise ilam denilir.[112] Yani ilam bir anlamda kesin hükmü ifade etmektedir. Yasadaki ifadeden dolayı idarenin gereklerini yerine getirmek mecburiyetinde olduğu kararlar, sadece kesin hükümler midir, yoksa diğer kararlar (örneğin yürütmenin durdurulması ve diğer ara kararları) da buraya dahil midir tartışması çıkmıştır. Ancak öğretide yargı kararlarının bağlayıcılığının kesin hükümden daha geniş bir kavram olduğu, yargı yerlerinin yargısal her türlü kararlarının buraya dahil olduğu ifade edilmiştir.[113]

Bu konuya ilişkin Danıştay'ın 1978 tarihli kararı ilginçtir: *"... Anayasanın 132. maddesinde belirtildiği üzere yasama ve yürütme organları ile idare tarafından uyulması zorunlu ve değiştirilemez ve yerine getirilmesi geciktirilemez olan mahkeme kararları arasında bir ayrım yapılmamış olup söz konusu edilen bir iptal kararı ya da tam yargı kararı olabileceği gibi yürütmenin durdurulması kararı da olabilir. Diğer taraftan 521 sayılı Danıştay Kanununun 95. maddesinde yer alan hükmü; idarenin, sadece iptal kararlarına uygun işlem yada eylem yapmaması halinde bir tam yargı davası açılabileceği, yürütmenin durdurulması kararlarının yerine getirilmemesi halinde tam yargı davası açılmasına olanak bulunmadığı şeklinde daraltarak yorumlanmak olanağı yoktur. Madde; asıl olarak Danıştay ilamlarının hukuki niteliğini belirtmeye yönelik olup bu ilamların icaplarına göre işlem ve eylem yapma zorunluluğunu idareye yükledikten sonra, genel hükümler*

---

[112] Kuru, Ramazan Aslan, Ejder Yılmaz, "age" s.329

[113] Orhan Özdeş, İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Niteliği, "**Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler 3. Sempozyumu"**, İstanbul 1980, s10

çerçevesinde uygulanması olanaksız bulunan iptal kararlarına göre işlem yada eylem yapılmaması halinde tam yargı davası açılabileceğini açıklamak amacıyla kanuna konulmuştur. Yerleşik Danıştay içtihatlarında da açıkça belirtildiği üzere maddenin son fıkrası, idareye ilam icaplarına göre işlem yapmama olanağı tanımamakta, aksine maddi yada hukuki herhangi bir imkansızlıkla ilam hükümlerine uygun işlem veya eylem yapılmaması halinde dahi ilgilinin hukukunun korunmasını sağlamak amacıyla konulmuştur."[114]

2577 sayılı yasanın 28. maddesinde, idarenin "esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin" kararların icaplarına göre işlem ve eylem yapmalarının gerektiği düzenlenmiştir. Yargılama süreci içerisindeki diğer kararlar özellikle ara kararlarının gereğinin yerine getirilmesi konusunda bir açıklık yoktur sadece yasanın bu hükmünü dikkate aldığımızda esasa ilişkin nihai kararlar ve yürütmenin durdurulması kararlarının dışında kalan kararların buraya dahil edilmediği düşünülebilir.

1982 Anayasasının 138. maddesi, aynen 1961 Anayasasının 132. maddesi gibi şu hükmü ihtiva etmektedir. *"yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez*". Görüldüğü gibi anayasanın 138. maddesi, ne ilam ne de esas ve yürütmenin durdurulması kararı ifadelerini kullanmaktadır. Anayasa "mahkeme kararı"ndan bahsetmektedir. Anayasa mahkeme kararının bağlayıcılığından söz ettiğine göre, mevzuatta başka bir açıklık olmasa da yargısal tüm kararlar (esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlar yanında ara kararları gibi diğer yargısal kararlarda) idare açısından bağlayıcıdır. İdare tüm yargısal kararların gereğini yerine getirmek zorundadır.[115]

İYUK'un 28. maddesi sadece "esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlar"ın bağlayıcılığını ifade etmiştir. Ancak aynı yasanın 20.

---

[114] Danıştay DDK 14/04/1978 tarihli E:75/385; K:78/2869 sayılı kararı
[115] Çağlayan, age, 239

maddesinde şu hüküm ifade almaktadır. *"'Danıştay ile idare ve vergi mahkemeleri, bakmakta oldukları davalara ait her çeşit incelemeleri kendiliklerinden yaparlar. Mahkemeler belirlenen süre içinde lüzum gördükleri evrakın gönderilmesini ve her türlü bilgilerin verilmesini taraflardan ve ilgili diğer yerlerden isteyebilirler. Bu hususlaki kararların, ilgililerce, süresi içinde yerine getirilmesi mecburidir.* " yasanın bu hükmü ve anayasanın 138. maddesi birlikte yorumlandığında yargısal tüm kararlar idare açısından bağlayıcıdır ve gereğini yerine getirme mecburiyetindedir. Taraflar açısından bu mecburiyetin yerine getirilmemesi davanın aleyhlerine sonuçlanması yaptırımı ile karşılaşmaktadırlar. Davaya taraf olmayan diğer ilgililerin ise ara karar gereklerini yerine getirilmemesi halinde 2577 sayılı yasanın 28. maddesinde öngörülen yaptırımlara tabi tutulacağı ise açıktır.

B. Yürütmeyi Durdurma Kararlarının Uygulanması

İdare, diğer idari yargı kararlarında olduğu gibi yürütmenin durdurulması kararlarını da gecikmeksizin yerine getirmek zorundadır. Kararın gereğine göre işlem ve eylemde bulunmak zorundadır. İdarenin yapacağı işlemin biçimi yürütmenin durdurulması kararı verilen işlemin niteliğine göre değişik olabilecektir. İdare işlemin niteliğini dikkate alarak gerekli işlem ve eylemleri yapmak durumundadır.[116] İdari yargı yerlerince verilen yürütmenin durdurulması kararıyla hukuk düzeninde icrai karar ile oluşan değişiklik askıya alınmaktadır. Yani idari kararların icrailik niteliği geçici olarak kaldırılmaktadır.[117]

Anayasamızın 138. maddesinin son fıkrası "*Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez*" hükmünü taşımaktadır.

---

[116] Candan, **Yürütmenin Durdurulması ve İptal Davası**, s561,
[117] Aslan, age, 79

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 28. maddesinin 1. fıkrası da bu görüşe uygun bir hüküm getirmiştir. Buna göre; *"Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Bu süre hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemez"* şeklindeki kuralıyla Anayasanın 2. maddesinde yer alan "hukuk devleti" ilkesine uygun bir düzenleme getirirken bu düzenleme ile idarenin işlem veya eylem tesisinde ve uygulamasında iptal kararları ile yürütmenin durdurulması arasındaki fark kaldırılmış olmaktadır.[118]

Yürütmenin durdurulması kararlarının uygulanma zorunluluğu yargısal içtihatlarda şu şekilde vurgulanmıştır; *"Anayasanın 138. maddesinde yasama ve yürütme organları yargı kararlarının gereğine göre işlem ve eylem tesis etmeleri yönünde yürütmenin durdurulması kararları ile iptal kararları arasında bir ayrım gözetilmediği gibi 2577 sayılı yasanın 28. maddesi de böyle bir ayrım olanağını tamamen ortadan kaldırmış bulunmaktadır."* [119]

Bilindiği gibi yürütmenin durdurulması kararları da iptal kararları gibi aynı sonuçları doğurmaktadır. İşlem hiç yapılmamış gibi sayılarak işlemden önceki durum geri gelmektedir. Yürütmenin durdurulması kararı, işlemin hukuk alemindeki varlığına dokunmaz, sadece işlemin icrailik ve kanunilik karinesini askıya alır. Fakat iptal kararı gibi geçmişe etkilidir. Hukuki sonuçlarını kendiliğinden doğurur. Bu haliyle yürütmenin durdurulması kararında da işlemin geri alınması diye bir sorun olmaz.[120] Yürütmenin durdurulması kararları ile iptal kararlarının her ikisi de dava konusu işlemden önceki hukuki durumu geri getirmekle birlikte aynı nitelikte değildirler. İptal kararları dava konusu işlemi ortadan kaldırdığı halde, yürütmenin durdurulması kararları işlemin yürürlüğünü askıya alan kararlardır. Dava

---

[118] Aslan, "age", 113
[119] Danıştay 5. D. 27/12/1988, in Zehredin Aslan, **age**,113
[120] Çağlayan, age, 216

konusu işlem askıda olmakla birlikte halen mevcuttur. İşlemin hiç tesis edilmemiş sayılması gibi bir durum söz konusu değildir.[121]

Bazı durumlarda eski durumun geri gelmesi için idarenin yeni işlemler yapmasına gerek kalmaz, ilgiliye durumu bildirmesi yeterli olur. Örneğin görevden alma işlemi hakkında yürütmenin durdurulması kararının verilmesi durumunda idarenin ilgiliye görevine devam etmesini bildirmesi yeterlidir.[122] Bazı durumlarda eski durumun kendiliğinden geri gelmesi ya yetersiz yada çok güç hatta imkansız olabilir. Örneğin idarenin bir olumsuz işlemi hakkında yürütmenin durdurulması kararı verildiğinde eski durum geri gelmiştir yani red işlemi ortadan kalkmıştır fakat ortada kabul de yoktur. Bu karardan istenen netice değildir. Bu durumda idarenin aktif olarak bazı eylem ve işlemlerde bulunması zorunludur. İdarenin davacının inşaat ruhsatı talebini reddetmesi üzerine mahkemece verilen yürütmeyi durdurma kararı ruhsat yerine geçmeyecektir.[123] Bu durumda idarece yeni bir inşaat ruhsatı işleminin tesis edilmesi gerekmektedir.

1- Kendiliğinden Sonuç Doğuran Yürütmenin Durdurulması Kararları

Bazı durumlarda yürütmenin durdurulması kararının uygulanması için idarenin bir eylem yada işlem tesis etmesine gerek yoktur. İdarenin pasif kalması, engel olmaması, kararın uygulanması için yeterli olur.[124] İdarenin ne zaman hareketsiz kalmasının yeterli olduğu işlemin niteliğinden anlaşılabilir. Örneğin düzenleyici işlemler hakkında verilen iptal kararları kendiliğinden sonuç doğuracakları için idarece yeni bir işlem tesisine ihtiyaç yoktur.

Düzenleyici işlemler iptal edildiğinde etkisi otomatik olarak ortaya çıkar. Böyle durumlarda idarenin müdahalesine gerek yoktur. Artık hukuk

---

[121] Altay, agm, s. 120
[122] Çağlayan, age, s. 218
[123] Aslan, age, s. 60
[124] Çağlayan, age, s. 217

aleminde böyle bir düzenleme yoktur. İdarenin yapacağı tek şey bu düzenleyici işlemi uygulamamaktır.[125] Yürütmenin durdurulması kararları da aynı şekildedir. Düzenleyici işlemin yürütülmesini askıya alır, işlemden önceki durumu kendiliğinden geri getirir. İdarenin yapacağı tek şey yürütmenin durdurulması kararı mahkeme tarafından kaldırılıncaya kadar veya dava sonuna kadar, düzenleyici işlemi uygulamamaktır.[126]

Düzenleyici işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verildiğinde, bu düzenleyici işleme bağlı işlemlerin durumu ne olacaktır. Öğretiye göre düzenleyici işlem iptal edildiğinde buna dayanılarak yapılan bireysel işlemler, iptal kararından doğrudan etkilenmezler. Bunlarında iptali isteniyorsa ayrıca dava açılmalıdır. [127] Aynı şekilde düzenleyici işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verildiğinde, bu karardan önce düzenleyici işleme dayanılarak yapılan bireysel işlemler yürütmenin durdurulması kararından doğrudan etkilenmezler. Onlar için ayrıca dava açılıp yürütmenin durdurulması talebinde bulunulması gerekir.

Bazı durumlarda, bireysel işlemler hakkında verilen yürütmenin durdurulması kararı da kendiliğinden sonuç doğurabilir. Öğretide işten el çektirme, disiplin cezaları gibi bireysel işlemlerin iptali hakkında iptal kararının kendiliğinden sonuç doğuracağı belirtilmektedir.[128] İptal kararının kendiliğinden sonuç doğurduğu durumlarda yürütmenin durdurulması kararı da kendiliğinden sonuç doğurur.

İşyeri kapatma kararına karşı yürütmenin durdurulması kararı verilmesi, inşaatı durdurma kararı hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilmesi, bir öğretim kurumunun belli bir süre öğretime kapatılması ve sınavların ertelenmesi hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilmesi gibi kişiler için bir yasak getiren işlemler hakkında yürütmenin durdurulması

---

[125] Uluer, age, s. 27
[126] Çağlayan, age, s. 217
[127] Şeref Gözübüyük, **Yönetsel Yargı**, 12. Bası, Ankara- 1998 s. 270
[128] Gözübüyük, **age,** 276

kararı verilmesi hallerinde kararın hukuki etkisi kendiliğinden doğar. İdarenin bir müdahalesine gerek yoktur. Ancak kararın uygulanabilmesi için idarenin durumu ilgililere bildirmesi gerekli ve yeterlidir.

İnşaat ruhsatının verilmesi, işyeri açma ruhsatının verilmesi, nehirde kum alma izninin verilmesi gibi izin niteliği taşıyan işlemler hakkında yürütmenin durdurulması kararı verildiğinde kararın etkisi kendiliğinden doğar. İzin verilmemiş hale dönülür. İdarenin yapacağı iş, faaliyetin devam edip etmediğini kontrolden ibarettir.

Kamu görevlisinin görevden ayrılması sonucunu doğuran, göreve son verme, emekliye ayırma, naklen atama gibi işlemler hakkında yürütmenin durdurulması kararı verildiği durumlarda, iptal kararında olduğu gibi çeşitli ihtimallere göre farklı sonuçlar doğurabilir.

2- Hukuksal Durumlarda Değişiklik Yapılması Gereken Haller

Bazı durumlarda yürütmenin durdurulması kararının yerine getirilebilmesi için idarenin aktif olarak harekete geçerek hukuksal durumlarda değişiklik yapması gerekir.

Danıştay 8. Dairesinin 21/10/1982 tarihli bir kararına göre *"idare hukuku ilkelerine göre, iptal kararı, iptali istenen tasarrufu ve ona bağlı işlemleri yapıldığı tarihten itibaren ortadan kaldırır. Bir iptal davasında verilmiş yürütmenin durdurulması kararı da aynı niteliktedir. Yani, henüz ortada bir iptal kararı bulunmadığı halde, iptali istenen idari tasarrufun ve onun sonucu olan işlemleri durdurur ve bunların yapıldığı tarihten önceki durumu sağlar."*[129]

Bu karardan çıkan sonuçları şu şekilde özetleyebiliriz:

1- Yürütmenin durdurulması kararı, dava konusu işlemi ve ona bağlı işlemlerin yürürlüğünü askıya alarak işlemden önceki durumu geri getirir.

[129] Danıştay 8. Dairesinin E:1981/551; K:1982/1196 ve 21/10/1982 tarihli kararı

2- İptal kararının yerine getirilmesine engel olabilecek herhangi bir işlem ve eyleme girişmekten idareyi men eder.

3- Yürütmenin durdurulması kararı geriye olduğu kadar ileriye de yürür. Dava sonuna kadar işlemin icrasını durdurur. İdarenin yeni işlemler yapmasını da yasaklar.[130]

Yürütmenin durdurulması kararı, eski hale dönmeyi zorunlu kıldığına göre, dava konusu işlemle veya ona dayanılarak yapılan işlemlerle hukuki durumlarda değişiklik yapılmış ise bunlarında düzeltilmesi gerekir. İşte bu durum idarenin müdahalesini gerektirmektedir.

Görevden ayrılma sonucunu doğuran işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verildiğinde, ilgilinin göreve dönmesi için yeni bir atama işlemine gerek yoktur. Kadronun halen boş olması veya yeni atama işlemi hakkında da yürütmenin durdurulması kararı verilmesi durumunda kadro boş olacağından aynı durum söz konusudur. İdarenin ilgiliye görevine devam etmesini bildirmesi kararın uygulanması için yeterlidir.

Görevden ayrılma sonucunu doğuran işlem hakkında, yürütmenin durdurulması kararı verilmesine rağmen yerine yapılan atama işlemi hakkında bir karar verilmediği durumlarda, birinci işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilince ikinci işlemde bundan etkilenir ve onun hakkında da yürütmenin durdurulması kararı verilmişcesine etki doğurur. İdare bu ikinci işlemi geri almak ve kadroyu boşaltmak durumundadır.[131] İkinci işlem hakkında dava açılarak ayrıca onun içinde yürütmenin durdurulması talep edilebilmesine de bir engel yoktur.

Öğretide çoğunluk görüşü iptal kararı açısından birinci işlem hakkında iptal kararı verildiğinde, ikinci işleminde sebep unsuru yönünden hukuka aykırı hale geldiği idarenin bu işlemi geri alması gerektiği, almadığı takdirde

---

[130] Çağlayan, age, . 220
[131] Uler, **age,** s. 56

yargı yerince sebep unsurundaki sakatlık nedeniyle iptal edileceği yönündedir.[132] Danıştay'ın da iptal kararının ilgili işlemleri etkilediği, idarenin kadroyu boşaltması gerektiği, hatta idare için bunun bir zorunluluk olduğu yönünde kararları olduğu gibi ikinci işlemi sebep yönünden iptal ettiği kararları da bulunmaktadır.[133]

Yürütmenin durdurulması kararı üzerine ilgili görevine dönerse, görevinden ayrı geçen süreye ilişkin mali ve diğer haklarının durumuna da değinmek gerekir. Örneğin bir valinin emekliye ayrılması işlemi hakkında yürütmenin durdurulması kararı verildiği ve valinin görevine döndüğünü kabul edelim. Görevinde olsa idi maaş ve temsil ödeneği alacak, valilik konutunda oturacak idi. Emeklilik döneminde bunlardan yararlanamamış olacaktır. Yine bir memurun emeklilik işlemi hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilmesi üzerine dışarıda geçen süre, kıdem, terfii gibi işlemlere temel oluşturacak mıdır? Danıştay'ın bu konudaki tutumu çok net ve açıktır. Yüksek Mahkemeye göre, dışarıda geçen süreye ilişkin maaş, ek gösterge, iş güçlüğü, ikramiye gibi her türlü ödeme ve yan ödemeler ilgiyle ödenecektir.[134] Yine yüksek mahkemeye göre, dava dilekçesinde talep edilip edilmemesine bakılmaksızın bu hakların ilgiyle sağlanması zorunluluğu vardır. [135] Mali haklar dışındaki haklar dışında da Danıştay'ın tutumu olumludur. Dışarıda geçen süre emeklilik ve terfii gibi işlemlere temel alınabilecektir.

Yürütmenin durdurulması kararı üzerine kişi görevine döndükten ve bir süre görev yaptıktan sonra dava reddedilirse kişinin aldığı ödemeler geri istenebilir mi? Kişi yönünden sebepsiz iktisap oluşturur mu? Bu ödemelerin yasal dayanağı yürütmenin durdurulması kararına dayandığı için sebepsiz zenginleşmeden söz edilmesi mümkün bulunmamaktadır.

---

[132] Ragıp Sarıca, "Memuriyetinden haksız olarak uzaklaştırıldıkları mahkeme kararı ile sabit olan memurlar yerine yeni memurlar tayin edildiği hallerde mahkeme kararı nasıl yerine getirilecektir", İBD, 1944, s.8, s 457-458.
[133] Danıştay 5. Dairesi E:1991/112; K:1991/154, T. 11.2.1991 DD 82-83, s. 185
[134] Danıştay 3.D, E:1980/32, K:1980/39, DD. 40-41, s 39
[135] Danıştay 1.D, E:1982/112,K:1982/130, 07/06/1982 tarihli kararı, DD50-51, s. 354.

Sicil iptali davasında verilen yürütmenin durdurulması kararı üzerine idare yapmadığı işlemleri yapmak zorundadır. Örneğin olumsuz sicil üzerine terfisi yapılmayan memurun terfisinin yapılması gerekir. Disiplin cezası verme işlemine karşı yürütmenin durdurulması kararı verildiği takdirde aynen iptal kararı gibi sonuçlar doğurur. Örneğin görevden uzaklaştırılan memur görevine döner ve dava sonuna kadar görevinde kalır.

Eğitim öğrenim işlerinden olan not takdirinde iptal karının geçmişe etkili bir şekilde uygulanmasının engelleyen bir durum varsa, yürütmenin durdurulması kararı verilmelidir. İdare de bu karar doğrultusunda işlem ve eylemde bulunmak durumundadır. Kaydın yapılmaması, silinmesi veya okuldan uzaklaştırma işlemleri hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilmiş ise idare karar doğrultusunda işlem ve eylemlerde bulunmak zorundadır. Aksi tutum kararın uygulanmaması anlamına gelir.

3-Olumsuz İşlemlerde Yürütmenin Durdurulması

Olumsuz işlem, idarenin hukuk düzeninde bir değişiklik yapmaması, bir işlemi reddetmesi, bir durumdan yararlandırmaması sonucunu doğuran işlemdir.[136] Örneğin ruhsatın verilmemesi, pasaportun verilmemesi, nehirden kum almaya izin verilmemesi gibi işlemler olumsuz işlemlerdir. Olumsuz işlemlerde iptal kararı verildiğinde bu yürütmenin durdurulması kararı da aynı sonucu doğurur. Zira iptal kararı ile yürütmenin durdurulması kararı sonuç itibarıyla bir birine benzer.[137]

Öğretide olumsuz işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilmesine; yargının idarenin yerine geçerek işlem tesis etmesi, yerindelik denetimi yaptığı, yargının idari eylem ve işlem niteliğinde karar vermiş olacağı iddia edilerek karşı çıkılmıştır.[138] Örneğin Turan Güneş, olumsuz işlemlerde yürütmenin durdurulmasının söz konusu olamayacağını belirtmektedir. Yazara göre bu tür işlemlerde yürütmenin durdurulması söz

[136] Aslan, age, s58
[137] Çağlayan, **age,** s 241
[138] Aslan, age, s58

konusu olacaksa idari yargı yerlerinin vereceği kararlar icrai karar niteliğinde olacaktır.[139] Bazı yazarlar ise olumsuz işlem ilgilinin hukuki durumunda değişiklik yapıyorsa ve icrai bir nitelik taşıyorsa bu olumsuz işleme karşı yürütmenin durdurulması kararı verilebileceği görüşündedirler.[140]

Ancak işlemin doğuracağı hukuki sonuç olan konu unsuru yönünden idarenin çeşitli seçenekleri açısından birini tercih etme konusunda takdir yetkisi bulunursa bu seçime ilişkin işlem aleyhine iptal davası açılması halinde yürütmenin durdurulması kararı verilemez. Örneğin nazım planda spor ve eğlence yerleri için ayrılmış bulunan bir alanda yapı ruhsatı isteminin reddinde idarenin konu unsuru açısından takdir yetkisi açık olduğundan, açılacak bir iptal davasında verilecek yürütmenin durdurulması kararı takdir yetkisini kaldırıcı biçimde yargı kararı anlamına gelebilir. [141] Buna karşılık inşaat alanı olarak ayrılmış bir yerde gerekli yasal koşulları taşıyan bir yapı ruhsatı işleminin reddi olayında yürütmenin durdurulması kararının verilmemesi için hiçbir neden olamaz.[142]

Olumsuz işlemler hakkında yürütmenin durdurulması kararı verildiğinde idarenin yapması gereken bir işlemi yapmaması halinde bu durum yargı kararının uygulanmadığı anlamına gelir ve sorumluluğa neden olur. Uygulamada ise olumsuz işlemler hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilebildiği görülmektedir. [143]

4- İptal Davasının Esastan Karara Bağlanmasının Yürütmenin Durdurulması Kararının Yarattığı Haklar Üzerindeki Etkisi

Yürütmenin durdurulması kararının verildiği durumlarda davanın esastan karara bağlanmasıyla yürütmenin durdurulması kararının varlığı

[139] Turan Güneş, "**Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması**", s. 49
[140] İl Han Özay, "**Olumsuz Denilen İşlemlerde Yürütmenin Durdurulması**" Murat Sarıca Armağanı, Aybay Yayınları, İstanbul- 1988, s 119
[141] Aslan, **age,** 64
[142] Özay, "Gün Işığında Yönetim, s 458
[143] Konya 1. İdare Mahkemesi'nin 17/09/2008 tarih ve E:2008/365 sayılı yd kabul kararı, (yayımlanmamış)

sona erer. Esastan verilen karar işlemin iptali şeklinde ise, yürütmenin durdurulması kararı geçici olma özelliğini kaybeder ve iptal kararının kesin hüküm niteliği devreye girer. Esastan verilen karar davanın reddi ise, yürütmenin durdurulması kararının geçici olan hüküm ve sonuçları böylelikle sona ermiş olur. Mahkeme kararıyla dava konusu işlemin hukuka uygunluğu tespit edilmiş olur. Böylece işlem tekrar icrailik niteliğini kazanarak uygulanabilir bir nitelik kazanır.[144]

Yürütmenin durdurulması kararının gerekleri idarece yerine getirildikten sonra yargı yeri, dava konusu işlem hakkında iptal kararı verirse, bu iptal kararının sonuçları neler olacaktır? İptal kararının uygulanması ile yürütmenin durdurulması kararının uygulanması arasında pek fark yoktur. Eğer idare yürütmenin durdurulması kararını uygulamış ise iptal kararının uygulanması yada uygulanmaması gibi bir sorun olmaması gerekir. Zira yürütmenin durdurulması kararının uygulanması ile iptal kararının gereği de yerine getirilmiş olur.[145] Danıştay'ın benimsediği görüş, yürütmenin durdurulması kararından sonra davanın esası hakkında verilecek bir iptal kararının uygulanması için idarenin yürütmenin durdurulması kararı sonucu yaptığı işlemi sürdürmeye devam etmesi gerektiği yönündedir.

İdarece yürütmenin durdurulması kararı uygulandıktan sonra, davanın reddedilmesi sonucunda neler yapılması gereklidir? Bir görüşü göre iptal davasının reddedilmesi, ilgilinin "istikrar" veya "kazanılmış hak" iddiasında bulunmasına olanak vermez. Zira yürütmenin durdurulması kararı işin esası hakkında verilen bir karar olmadığı gibi, dava konusu işlemi ortadan kaldırmayan sadece dava sonuna kadar işlemin uygulanmasını erteleyen bir yargısal işlemdir. Diğer bir görüş ise idarece yürütmenin durdurulması kararının uygulanmasından sonra dava reddedilmiş olsa dahi yürütmenin durdurulması kararının uygulanması nedeniyle elde edilmiş bazı haklar geri alınmaz.[146]

---

[144] Atay, agm, s. 63
[145] Çağlayan, age, s. 227
[146] Aslan, age, s. 64

Danıştay Birinci Dairesi 1983 tarihli yürütmenin durdurulması kararı üzerine görevine döndürülen ilgililere ödenen aylık ve diğer özlük haklarının davasının reddi halinde geri alınması gerekip gerekmediği hakkındaki istişare kararında şu hususlara yer vermiştir. "*yürütmenin durdurulması kararı da tıpkı iptal kararı gibi dava konusu edilen işlemin tesis edildiği tarihe kadar geri gidip işlemin yapılmasından önceki durumu geri getirdiğine göre, böyle bir kararın uygulanması, hem ilgilinin eski görevine iadesine hem de bu görevin gerektirdiği özlük haklarının işlem tarihinden itibaren ödenmesini zorunlu kılar. Daha sonra davanın reddedilmiş olması, yapılan bu ödemelerin ilgili yönünden haksız zenginleşme olarak düşünülmesine neden olmaz. Zira yürütmenin durdurulması kararının gereği olarak memur, dava konusu işlem tarihinden yürütmenin durdurulması kararının kaldırılmasına yada davanın reddedilmesine kadar eski görevinin bütün hak ve yetkilerine sahip bulunmaktadır. O halde yapılan ödeminin yasal dayanağı vardır. Ve bu dayanak yürütmenin durdurulması kararıdır.*"[147]

Yürütmenin durdurulması kararının iptal davasını konusuz bırakması veya yürütmenin durdurulması kararının uygulanmış olmasının, davanın esastan reddine neden olmaması gerekir. [148] İptal davasında yargı yeri, işlemin hukuka uygunluğunu denetlemektedir. Yürütmenin durdurulmasının uygulanmış olması bu hukuka uygunluk denetimini etkilememesi gerekir. Yargı yeri işlemi hukuka aykırı bulursa iptal etmelidir. Bu iptal kararı üzerine idare, kararın gerekleri doğrultusunda hareket ederek ilgililerin hak ve menfaatlerini korumak durumundadır.[149] Danıştay'ın bazı kararlarında yürütmenin durdurulması kararının uygulanması üzerine, dava esastan reddedilmeden önce ilgilinin hukuki durumunda değişiklik meydana gelmişse ilgili açısından kazanılmış hak teşkil edeceği belirtilmiştir.[150]

---

[147] Danıştay 1.D, E:1983/124, K:1983/153, DD, 52-53, s 37.
[148] Sami Akural, " **İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması Kararının Etki ve Sonuçları ile İlgili İncelemeler -1"** , 1976, s 120
[149] Çağlayan, age, s. 246
[150] Danıştay 1.D E:83/124, K:83/153, 18/06/1983, DD 52-53, s. 37

C. Tam Yargı Kararlarının Yerine Getirilmesi

Tam yargı davalarında davanın kabulü ile hukuki gerçeğe dayanılarak davacı lehine bir hakkın varlığı hüküm altına alınmış olur. Tam yargı davaları iptal davalarından farklı olarak sübjektif nitelik taşıdığından bu dava sonucu verilen kararların etkisi de sübjektif olmaktadır. Bu nedenle tam yargı davaları sonucu verilen kararların ilgilisi de yalnızca davacılar olacaktır.

Tam yargı davalarının çeşitleri, tazminat davaları, istirdat davaları, vergi davaları ve idari sözleşmelerden doğan davalardır.[151] İdari yargı kararlarının uygulanmamasından doğan zararların tazmini talepleri de tam yargı davası çeşididir.[152]

Tam yargı davalarında kamu hizmetinden yararlananlar, idarenin eylem ve işlemlerinden doğan zararların tazminini veya idare tarafından ihlal edilen haklarının iadesini isterler.[153] Uygulamada tam yargı davalarının kabulü halinde idarenin yargı kararını uygulamamasına pek rastlanılmamaktadır. Tam yargı davaları, belirli bir miktarı içerenler ve içermeyenler olarak İYUK 28/2.maddesi tarafından ikiye ayrılmış, belirli bir miktarı içeren tam yargı davaları için icra ve infaz yolunun genel hükümlere göre olacağı belirtilmiştir. Yani İcra ve İflas Yasası'nın hükümleri uygulanarak ilamın icrası yoluna gidilecektir. Zira tam yargı davaları adli yargıdaki edim davalarından farklı değildir. Sınırlı sayıda kamu mal ve alacaklarının haczedilebilir olması problemler doğurabilecektir. Son yıllarda özellikle belediyelerin başvurduğu "doğmuş ve doğacak bütün gelir ve malvarlıklarını kamu hizmetine tahsis ettikleri" şeklinde bir kararla zaten sınırlı sayıda olan haczedilebilir mal ve alacaklar iyice azaltılmaktadır. Fakat bu, yargı kararlarının uygulanmaması sorununu oluşturmayacaktır. Ayrıca yasa koyucu konuyla ilgili olarak ayrı bir düzenlemeye gitmiştir. 1050 sayılı Muhasebeyi Umumiye Yasası'nın 59. maddesinde ödenmeyen ilama bağlı borçların,

---

[151] Gözübüyük, age, s. 232

[152] Serdar Özgüldür, **Askeri Yüksek İdari Mahkemesi Kararları Işığında Tam Yargı Davaları**, Ankara 1996, s. 145

[153] Hamza Eroğlu, İdare Hukuku Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi, Ankara-1985, s. 451

Maliye Bakanlığı bütçesi ile katma bütçelerde yer alan ilama bağlı borçlar tertiplerinden ödenir, şeklinde düzenleme yapılması nedeniyle tam yargı davalarının kabulü kararlarının uygulanmama sorununa pek rastlanılmamaktadır.

İdare tam yargı davası ile mahkum olduğu ilama bağlı borcunu ödemekten kaçınırsa idareye karşı ilamların icrası ile ilgili genel hükümlerin yer aldığı İcra ve İflas Kanunundaki hükümlere göre ilamlı veya ilamsız icra takibi yapabilir.

Devlet, il özel idaresi, belediye, köy ve kamu kurumları hakkında iflas kararı verilemez.[154] İcra İflas Kanununa göre devlet malları ile özel kanunlarda haczi caiz olmadığı gösterilen mallar haczedilemezler. Kamu tüzel kişilerinin malları gibi alacakları da kamusal alacaklar ve özel alacaklar olarak ikiye ayrılmaktadır. Bu iki alacağın hukuki statüsü farklıdır. Kamu alacakları 6183 sayılı Amme Alacakları Tahsili Usulü Hakkında Kanun hükümlerine göre tahsil edilebilen alacaklardır. Kamu alacakları dışındaki özel alacaklar ise hacze konu olabilir. İlama bağlı bir alacak için kişiler bu alacak üzerinde haciz işlemleri yaptırabilirler.[155]

Bazen iptal kararları da belirli bir meblağın ödenmesini gerektirebilir. Bu gibi iptal kararlarının da, tam yargı davaları gibi genel hükümler çerçevesinde icra ve infaz edilmesini kabul etmek "hukuk devleti" ilkesince de yerinde olacaktır. Zira idarenin yargı kararlarını kendiliğinden yerine getirmek zorunda olmasına rağmen, yerine getirmemesi devam eden bir sorun teşkil etmektedir. Atlanılmaması gereken bir başka konu ise; tam yargı davalarının çoğunun iptal davaları ile birlikte açıldığı ve iptal davasına konu bir işlemden doğan, dinamik yapıda olan zararın tespitinin mümkün olmamasından dolayı dava dilekçesinde miktarın belirtilememiş olmasıdır. Danıştay içtihatlarında da kabul edildiği üzere; bu durumu İYUK 15/1-d maddesine aykırı bulmak doğru olmaz, aksine bu şekilde dava açılabileceği kabul edilmelidir. Bu gibi

---

[154] Pertev Bilgen, **İdare Hukuku Ders Notları,** İstanbul 1988s. 86
[155] Onar, age, s. 1999

durumlarda miktarın hesaplanması idareye bırakılmaktadır. Miktarı belirli olmayan bu çeşit tam yargı davalarının infazı İYUK 28/1'e göre olacaktır.

Ancak yukarıda da belirttiğimiz üzere bu tip yargı kararlarının da infazının İYUK 28/2. maddesine benzer bir düzenleme ile yapılması yerinde olacaktır. Bir diğer husus ise; tam yargı davası kabul olunan ilgilinin, bu kararın geç icrasından dolayı faiz talebini ancak Borçlar Yasası 101/1. maddesi uyarınca borçlu idareyi ihbaren temerrüde düşürdükten sonra isteyebilmesidir. İYUK 28/6. maddesi bu konuya değinmiştir ancak gecikme faizinin ne zamandan itibaren yürütüleceğine açıklık getirmemiştir. Bunun haricinde kararın geç uygulanmasından dolayı her hangi bir tazminat (İYUK madde 28/3'teki gibi) davası açılabilmesi geçerli mevzuatlar uyarınca mümkün değildir.

İdari sözleşmelerin uygulanması sırasında taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklar dolayısıyla tazminat istemiyle açılan davalar, tam yargı davaları olarak kabul edilip, bu davaların uygulanma yöntemine tabidir.

D. İptal Kararlarının Yerine Getirilmesi

İdari yargı yerlerince bir idari işlem iptal edilerek ortadan kaldırılınca bu yargı kararı nasıl uygulanacaktır? Bu sorunun cevabı tam yargı davalarındaki kadar kolaylıkla verilemez. İdari davaya konu olan idari işlemlerin yapılmalarının birbirinden çok farklı olması, yargı yerlerince verilen kararların hukuksal niteliği ve iptal kararlarının yerine getirilmesi görevinin genellikle işlemi iptal eden idari kuruluşa düşmesi iptal kararlarının yerine getirilmesin güçleştirmektedir.

İptal kararı işlemin imha edilmesi, hukuk aleminden kaldırılmasıdır. Bu anlamda işlem hukuk aleminde hiç var olmamış gibi değerlendirilir. Dolayısıyla işlem iptal edilmekle, iptal öncesi durum tekrar vücut bulmuş olur. Bir başka deyişle, süreçte iptal davası konusu işlem hiç yer almamış gibidir.

İptal davasıyla hukuk düzenin korunmak istendiğinden hukuka aykırı işlemin hukuk düzeninde varlığı kabul edilemez. İptal davasının bu özelliği genellik ifade etmesi özelliğiyle birlikte bütünlük arz eder. İptal sonrasında işlemin ortadan kalmış olmasına ilişkin hukuki değerlendirmenin fiiliyata yansıması için davanın niteliğine göre idarenin bir işlem yapması gerekmeyeceği gibi hukuki durumu fiili duruma uygun kılma zorunluluğu da gündeme gelebilir. Burada iptal kararlarının gereğinin yapılması sorunu söz konusu olur.[156]

İptal kararlarının yerine getirilmesi, iptale konu edilen idari işlemin niteliğine göre değişik durumlar göstermektedir.

1- Kendiliğinden Sonuç Doğuran İptal Kararları

Bazı durumlarda iptal kararlarının yerine getirilmesi için idarece bir işlem yapılmasına gerek kalmaz. İdarenin pasif kalması kararın uygulanması için yeterli olur. Kendiliğinden sonuç doğurma daha çok genel düzenleyici işlemlerde olmakla beraber bireysel işlemlerde de görülmektedir. İptal edilen genel düzenleyici işleme dayanılarak tesis edilen işlemlerin durumu da önem arz etmektedir.[157]

Düzenleyici işlem yapabilme yetkisi birinci derecede yasama organına ait bulunmakla birlikte sadece ona özgü bir yetki değildir. Yürütme ve idarede düzenleyici işlem yapabilmektedir. Bunun Anayasada sayılan örnekleri tüzük ve yönetmeliklerdir. Ancak idarelerin düzenleyici işlemleri bunlarla da sınırlı değildir. Yasal düzenlemeler ile idarelere karar, kararname, genelge, tebliğ, sirküler gibi isimler taşıyan genel düzenleyici işlemler yapma yetkisi verilmiştir.[158] Bu düzenleyici işlemler anayasada sayılanlardan olmadığı için bunlara adsız düzenleyici işlemleri denilmektedir.

Düzenleyici işlem yargı yerince iptal edilince bu iptal kararı nasıl uygulanacaktır? Bu gün kabul edilen görüş, iptal kararlarının kendiliğinden

---

[156] Atay, agm, s. 61
[157] Çağlayan, age, s. 150
[158] Turan Güneş, "**Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri**", Sevinç Matbaası, Ankara-1965, s. 72

sonuç doğuracağı ve idarenin her hangi bir işlem tesis etmesine gerek olmadığıdır. İdarenin yapacağı tek şey artık bu düzenleyici işlemi uygulamamaktır. Yani pasif kalmaktır.[159]

Düzenleyici işlemler kazanılmış hak doğurmaz, ortadan kalkmaları ve değişmeleri ile onlara bağlı hak ve yükümlülüklerde ortadan kalkmakta ve değişmektedirler. Ancak kişiler lehine bir takım haklar doğuran genel düzenleyici işlemlerin kazanılmış hak kavramı içerisinde değerlendirilip değerlendirilmeyeceği tartışma konusu oluştur. Bir düzenleyici işlemin iptali ile o düzenleyici işleme dayanarak tesis edilen bireysel işlemlerin hukuki geçerliliği etkilenmez.[160] Ancak bu bireysel işlemlerde artık yasal dayanaklarını kaybettikleri nedeniyle ayrı bir dava konusu yapılabilir. İlgililerinin lehine bir takım haklar doğuran bireysel işlemlerde ise dayanakları düzenleyici işlem iptal edilmiş olsa da bu noktada kazanılmış haktan söz etmek mümkündür.[161] Yargı kararlarına göre söz konusu bireysel idari işlemler süresi içinde bizzat dava konusu edilmemişlerse, kesinleşmiş bir nitelik kazanacaklar ve yargıç önüne götürülemeyeceklerdir.[162]

İptal edilen düzenleyici işlemin kaldırdığı yada değiştirdiği düzenlemeler, iptal kararı üzerine yeniden ve kendiliğinden yürürlüğe girmez. Aksi durum yargı yerinin yasa koyucu yerine geçmesi anlamına gelir.[163] Ancak bu hususta da öğretide ve uygulamada görüş birliği yoktur. Danıştay 6. Dairesinin yerleşik kararlarına göre, imar plan ve plan tadilatlarının iptali halinde eski imar planlarının yürürlüğe girmeyeceği, dava konusu yerlerin plansız hale geleceği kabul edilmektedir.[164]

Düzenleyici işlemin iptal edilmesi halinde o konunun yeniden düzenlenmesi gerekiyorsa ve idare bu düzenlemeyi yapmaktan kaçınıyorsa bu konuda yargı yerleri idareye emir ve talimat veremez. Sadece hukuka

---

[159] Gözübüyük, age, s. 218
[160] Turgut Tan, "**İdari İşlemin Geri Alınması**", Ankara-1970, s59,70
[161] Çağlayan, age, s. 150
[162] Atay, agm,s. 87
[163] Ramazan Çağlayan, **age**, 160
[164] Atay, agm, s. 81

aykırılığı tespit ederek işlemi iptal eder. Normlar hiyerarşisi içerisinde bir üst metin, örneğin yasa, düzenleyici işlem yapılmasını emrediyorsa idarenin bu hususta takdir yetkisi yoktur. Bu halde ilgililerin düzenleyici işlem yapılmasını içeren taleplerinin açık veya zımnen reddi üzerine iptal davasının açılabileceğini savunan görüşler de mevcuttur.[165] Hukuksal durumda meydana gelen değişme, düzenleyici işlemin de değişmesini gerektiriyorsa idare bu değişikliği yapmak zorundadır. Şayet değişiklik talebi reddedilirse düzenleyici işlemin iptali istenmeden red işlemi dava konusu edilebilir.

Öğretide, bir düzenleyici işlemin iptali halinde bu düzenleyici işlemin değiştirdiği yada ortadan kaldırdığı düzenleyici işlemin tekrar yürürlüğe girip girmeyeceği konusunda görüş birliği yoktur. Bir görüşe göre düzenleyici işlem iptal edildiğinde onun kaldırdığı ya da değiştirdiği düzenleyici işlem tekrar yürürlüğe girer.[166] Diğer bir görüş ise bu boşluğun önceki düzenlemeler ile doldurulması mümkün değildir. Yani iptal edilen düzenlemenin kaldırdığı ya da değiştirdiği düzenleme, iptal kararı üzerine tekrar yürürlüğe girmez. Yargıtay Hukuk Genel Kurulu öğretideki tartışmalara da yer vererek 1977 tarihli bir kararında bu yönde bir sonuca varmıştır. Yüksek Mahkemeye göre düzenleyici işlem yürürlüğe girdiği tarihte onun kaldırdığı yada değiştirdiği düzenlemeler yürürlükten kalkar, yeni düzenlemenin ortadan kalkması halinde ise önceki düzenleme yürürlüğe girmez. Danıştay 3. Dairesinin 1971 tarihli bir kararında iptal edilen yasanın yürürlükten kaldırdığı yasanın tekrar yürürlüğe girmesinin mümkün olmadığına karar vermiştir.[167]

Danıştay 1998 tarihli kararıyla bu konuda farklı bir içtihat oluşturma yoluna gitmiştir. Bu kararlarda, anayasa yargısındaki ilkelerin idare hukukunda uygulanmasının mümkün olmadığı, zira idari yargıda iptal kararının geçmişe etkili olduğu, dolayısı ile iptal edilen düzenleyici işlemin kaldırdığı yada değiştirdiği hükümlerin tekrar yürürlüğe gireceğine hükmetmiştir.[168] Anayasa yargısındaki ilkeleri idari yargıda uygulamak pek

[165] Gözübüyük, **age,** s.159
[166] Özay, age, s. 15
[167] Danıştay 3.D E:71/444, K.71/1004/07/1971 tarihli kararı
[168] Danıştay 5.Dairesi E:1998/4622; K:1999/1685 sayılı ve 25.02.1999 tarihli kararı

mümkün gözükmemektedir. İptal kararlarının geçmişe etkili olması kuralı gereği idari yargıda, bir düzenleyici işlemi kaldıran veya değiştiren düzenleyici işlem iptal edildiğinde önceki düzenleyici işlemin yürürlüğe girmesinin kabulü gerekmektedir.[169]

Kimi durumlarda bireysel işlemin iptali de kendiliğinden sonuçlar doğurur. Örneğin kamulaştırma kararı, işten el çektirme, görevden uzaklaştırma kararları kendiliğinden sonuç doğuran bireysel işlemlerdir. Disiplin cezalarının iptalinde de durum aynıdır.

İptal kararı hukuki etkisini kendiliğinden doğurmasına rağmen fiili etkisini her zaman kendiliğinden doğurmaz. İptal kararının fiili etkisini doğurması için idarenin bir takım işlem ve eylemlerde bulunması gerekmektedir. Bu durumlarda idarenin ilgiliye işlemin artık hukuk aleminden kalktığını ve faaliyetine devam edebileceğini bildirmesi gerekmektedir. İşyerinin kapatılması işleminin hukuka aykırı bulunması nedeniyle iptal edilmesi, inşaatın ruhsata uygun devam ederken durdurulması kararının iptali, faaliyetten men kararının iptal edilmesi gibi durumlarda bu kararların uygulanabilmesi için idarenin ilgiliye işlemin artık hukuk aleminden silindiğini, kalktığını ve faaliyetine devam edebileceğini bildirmesi gerekmektedir. Başka işlem yapmasına gerek yoktur.

Atama işleminin iptali halinde memura yapılan ödemeler geri alınmaz. Zira maaş hizmetin karşılığıdır. Bu sonuç iptal kararından etkilenmez.[170] Yine atama işleminin iptali halinde hizmet geçerli olur. Kamu görevlisinin görevden alınması sonucunu doğuran görevden çıkarma ve emekliye ayırma gibi işlemlerin iptal edilmesi ilgilinin görevden hiç ayrılmamış gibi eski durumun iadesini, görevine başlamasını gerektirir. [171]

---

[169] Çağlayan, **age**, 146
[170] Tan, age, s. 136,137
[171] Çağlayan, age, s 156

2- Aynı Nitelikte Yeni Bir Karar Alınmasını Engellemeyen İptal Kararları

Kimi durumlarda iptal kararı üzerine, idare aynı sonucu sağlayan yeni bir karar alabilir. Eğer idari işlem yetki, şekil gibi noktalardan iptal edilmişse idare bu gibi hukuka aykırılık durumlarını gidererek aynı sonucu doğuran yeni bir karar alabilir. Hemen eklemek gerekir ki bu yeni karar alındığı tarih itibariyle geçerli olur. Etki bakımından bu yeni karar eski kararın alındığı tarihe kadar geriye yürümez.[172] Ancak bu hususta öğreti tartışmalıdır.

Bazı görüşler iptal olunan işlemin sakat olmadan yapılabilme koşullarını sonradan kazanmış ise örneğin sonradan çıkan bir kanun, bu işlemin yapılabilme olanağını açmışsa işlem yenidir. İptal olunan işlem sakat olmadan yapılabilme koşullarını yapıldığı sırada da taşıyor ise yeni işlem görünüşte yeniden ilk işlemin yapıldığı tarihten başlayarak geçerli olur. Bu çözüm geriye yürümenin kişi yararına olduğu durumlarda zaten iptal kararının sonucu ve gereğidir. Örneğin şekil bozukluğu nedeniyle iptal edilen emeklilik işleminde, ilgili, idarenin hatasından yararlanarak kendisine nasıl olsa uygulanacak bir işlemin uygulanmasının uzun zaman geciktirebileceği gibi bu sırada emeklilikten geçirilecek sürelerin görevden hiç ayrılmamış sayılarak kıdemine eklenmesini, yükselme süresi gelmişse yükselmesini isteyebilecektir. Oysa idarenin hatasından yararlanan kişiye böyle ayrıcalıklar tanınmak eşitlik ilkesini zedeler.[173]

Bazen idare iptal kararında belirtilen ve uymak zorunda olduğu hususu yerine getirerek onun dışındaki bir nedenle yeni bir işlem tesis edebilir. Kamu personelinin yükselmesi için gerekli koşullardan yalnız birisine dayanılarak yükselme işlemi yapılmış, bu işlemde iptal edilmişse, idare o koşulun varlığını kabul etmekle birlikte diğer yükselme koşullarını araştırarak sonucuna göre yükselme konusunda yeni bir işlem yapabilecektir.[174]

---

[172] Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, "**İdare Hukuku"** c. 2, Ankara- 1999, s. 566
[173] Uler, "İptal Kararlarının Sonuçları", s. 98
[174] Ahmat Şükrü Özeren, Taci Bayhan, "İdari Yargı Kararlarının Uygulanması", Ankara 1992, s. 50

Bazı iptal kararları üzerine idarenin kararda belirtilen gerekçelerden hareketle yeni bir işlem tesis etmesi zorunludur. Örneğin işyeri ruhsatı verilmesi talebi idarece reddedilmesi ve bu hususun dava konusu edilerek iptal edilmesi durumunda idarenin yürürlükteki mevzuata uygun olarak ruhsat vermesi gerekmektedir.[175]

Yetki ve şekil yönünden verilen iptal kararlarının ardından idarenin kararların gerekçesi doğrultusunda yetkili makam ve mercilerce ve usulüne uygun şekilde yeniden işlem tesis etmeleri mümkündür. Hatta bunu yapmak bir bakıma idarenin görevidir. Ancak bu şekilde verilen iptal kararlarının uygulanmış olduğundan söz edilebilir.

Bazen idareler resen araştırma yükümlülüğünü yerine getirmedikleri için eksik araştırma ve soruşturma gereği işlem tesis etmeleri üzerine[176] bu yönden de aleyhlerine iptal kararı verilebilir. Örneğin bir disiplin cezasının gerekli araştırmayı yapmayarak, yeterli tanık dinlenmeden, eksik soruşturmaya dayalı olarak tesis edilmesi durumunda verilecek iptal kararları sonucu idareler gerekli araştırmayı yaparak yeni bir karar veya önceki kararın aynısını tesis edebileceklerdir.

3- Tersine İşlem Yapılmasını Gerektiren İptal Kararları

Bazı durumlarda idare, iptal edilen kararın tersine bazı kararlar almak durumundadır. Bu duruma özellikle olumsuz kararların iptali durumlarında rastlanılır. Örneğin bir yerden başka yere naklen atama talebinin idarece açık veya zımnen reddi, işyeri ruhsatı talebinin reddi gibi hallerde verilecek bir iptal kararını uygulamak için idareler yeni bir işlemle atama kararnamesi veya ruhsat verme işlemi tesis edeceklerdir. İdari yargı yerlerinin verdiği kararlar ruhsat veya naklen atama kararının yerine geçemez.[177] Olumsuz bir işlem iptal edilince idare işlemi olumlu yapmak zorundadır.[178]

---

[175] Uler, "İptal Kararlarının Sonuçları", s. 99
[176] Akyılmaz, age, s. 131
[177] İlhan Çelikkaya, **"İptal Kararının Geçmişi Etkileyip Etkilemeyeceği Konusu"** İller ve Belediyeler Dergisi, 1977,c. 33, sayı 376, s. 69
[178] Çağlayan, age, s171

Ancak bazen olumsuz işlemler sebep öğesi yönünden iptal edilince idare artık bu sebep dışında başka sebeplerden hareketle yine olumsuz işlem tesis edebilir. Örneğin içkili yer ruhsatı talebini işyerinin asayiş açısından kolaylıkla kontrol edilebilecek bir yerde olmadığı gerekçesiyle reddeden idarenin bu red kararı sebep yönünden iptal edilirse idare artık bu şartın gerçekleştiğini kabul ederek içkili yer ruhsatı için öngörülün diğer şartlar açısından bir değerlendirme yapmak durumundadır. İdareler bu gibi durumlarda, başka bir sebepten dolayı örneğin fiziki şartları taşımama, eğitim kurumuna yakınlığı gerekçesiyle yine olumsuz işlem tesis edebilecektir.

Olumsuz işlemin iptal edilmesi üzerine, idare olumlu şekilde karar almak zorundadır. İdare bu zorunluluğu yerine getirmiyorsa ne yapılacaktır. Bu durum Danıştay'ın da ifade ettiği gibi yargı kararının geç veya hiç yerine getirilmemesi anlamına gelir. Bu ise idarenin veya kamu görevlisinin sorumluluğunu doğurur.[179]

Burada önemli olan bir diğer husus ise iptal kararları üzerine idarenin yaptığı işlemin hangi tarihten itibaren geçerli olacağıdır. Bu noktada iptalin anlamı kişinin istemde bulunduğu anda, o izni almaya hak kazanmış olduğunun belgelenmesidir. İdare, olumsuz işlemlerin iptal kararlarını uygular iken ilgilinin talepte bulunduğu tarihe kadar geriye yürüyecek işlemler tesis etmesi gerekmektedir. Yani ilgilinin mağdur edilmemesi için işlemin hüküm ve sonuçlarından ilgilinin talepte bulunduğu tarih itibariyle yararlanması gerekmektedir.

4- Hukuksal Durumlarda Değişiklik Yapılmasını Gerektiren İptal Kararları

Bazı durumlarda, idarenin iptal kararlarının gereklerini yerine getirebilmesi için iptal edilen kararlarla ilgili olanların hukuksal durumunda değişiklik yapması gerekebilir. İptal uyuşmazlığının geçmişe etkisi, idareyi iptal edilen geçmişte alınmış kararın etkilerinin tamamını ortadan kaldırmayı

[179] Çağlayan, age, s. 172

amaçlayan bir dizi karar almaya zorlayabilir. Bu durumda idare, iptal edilen karar hiç olmamış gibi ve davacının hukuki durumunu geçmişten iptal kararının alındığı tarihe kadar yeniden düzenleyecek bir karar alması gerekir.[180] İptal kararlarının yerine getirilmesinde karşılaşılan en büyük güçlük bu gibi durumlarda olur. Gerçekten öyle iptal kararları vardır ki, idarenin bunları yerine getirebilmesi için bir takım hazırlıklar yapıp bu kararlarla ilgili olanların hukuki durumlarını değiştirecek işlemler tesis etmesi veya bu kararlar doğrultusundaki işlemi oluşturması gerekmektedir. İdare bu yönde eylem veya işlem tesis ederken iptal kararlarının içeriğine ve amacına uygun davranmak zorundadır. Bu yüzden iptal kararlarının içeriği ve gerekçesi idareyi duraksamaya sokmayacak şekilde açık ve anlaşılabilir ve yol gösterici olmalıdır.

Gerekçenin bağlayıcılığı ve yol gösterici niteliği hakkında Danıştay'ın 1986 tarihli bir kararı konunun önemi ortaya koymaktadır. Bir uyuşmazlık konusu olayda naklen atama işlemi üç hakimli bir mahkemede oyçokluğu ile iptal edilir. Üyelerden biri olayı naklen atama işlemi olarak yorumlayıp iptal yönünde oy kullanmış. Diğer üye geçici görevlendirme olarak yorumlayıp iptalini istemiş, başkan ise naklen atama olarak nitelendirip red yönünde oy kullanmıştır. Danıştay bu kararı bozarken şu gerekçeyi ileri sürmüştür. *"maddi olayın nitelendirilmesinde ve gerekçede birlik olmadığına göre yalnızca hüküm fıkrasındaki birleşmeye bakılarak ortada teknik anlamda bir yargı kararının varlığından söz edilemez. Bu kararı uygulamak ve kararın gerekçesine göre yeni bir işlem tesis etmek zorunda olan idare yönünden hangi gerekçeyle iptal edildiğini çözmek zordur. Oysa iptal kararının açık ve anlaşılabilir gerekçeye dayanması, iptal nedenlerinin tek tek kararda gösterilmesi ve kararın idareyi duraksamaya sokmayacak şekilde ve idareye yol gösterici bir içerik taşıması gerekir"*[181] bu karar bize, hem karar gerekçelerinin açık, net ve idareye yol gösterici nitelikte olması gerektiğini hem de idarenin kararın içerik ve gerekçesine uygun davranışta bulunma zorunluluğunu ifade etmektedir. İdarenin kararın gerekçesini yerine getirirken

[180] Atay, agm, s. 84
[181] Danıştay 5. Dairesi E:1986/143; K:1987/1468 sayılı ve 4/11/1987 tarihli kararı

yapacağı işlem ve eylemlerin şekli ve niteliği, iptal edilen işleme ve iptal kararının içeriğine göre farklılıklar göstermektedir.

Görevden alma işleminin iptali üzerine ilgilinin eski görevine iadesi gerekir. Kimi görevlerde iptal kararının yerine getirilmesi ancak memurun eski görevine dönmesi ile mümkün olabilir. Bu gibi kadrolara atama yapılmış ise iptal kararı üzerine atamanın nedeni ortadan kalkacağı için idare önceki atama kararını kaldırarak kadroyu boşaltır[182] ve iptal kararı gereği davacının görevine yeniden başlamasını sağlar.[183]

Kamu görevlisinin görevden ayrılmasına neden olan işlem (naklen atama, görevden uzaklaştırma, emekliye sevk...) iptal edilince kararın uygulanmış sayılması veya eski durumun geri gelmiş sayılması için ilginin eski görevine dönmesi gerekir.[184] Bu gibi durumlarda idarenin yeni bir atama veya göreve yeniden başlatmaya ilişkin yeni bir karar almasına gerek yoktur, ancak ilgilinin eski göreve dönmesi için gerekli şartlar sağlanarak durumu ilgiliye bildirmesi yeterlidir. Bazı durumlarda ise görevden uzaklaştırılan veya atanan memurun yerine bir başkası atanmış ise çeşitli ihtimallere göre çözüm de farklı olacaktır. Birinci ihtimalde, hem görevden uzaklaştırma hem de atama işlemi iptal edilmişse iptal kararı işlemi yapıldığı tarihten itibaren yürürlükten kaldırdığından kadronun zaten boş olmadığı sonucuna varılmaktadır.[185]

İkinci ihtimalde ise, sadece görevden uzaklaştırma veya naklen atama işleminin iptal edilmesi, yerine yapılan atamanın aynı davada istenmemiş olmasıdır. Burada görevden uzaklaştırma işlemi iptal edilince bu iptal kararından ikinci atama işleminin de etkileneceğini kabul etmek gerekir. Bu yeni atama işleminin idarece geri alınması gerekir aksi halde dava konusu edilirse bu yeni yapılan atama işleminin iptali gerekir. [186]

---

[182] Altay, age, s.26
[183] Çağlayan, age, s. 175
[184] Çağlayan, age, s.175
[185] Çağlayan, age, s. 177
[186] Altay, age, s. 19

Danıştay görevden uzaklaştırma ve yerine yapılan atama işlemlerini ilgili işlemler saymakta ve birinci işlem iptal edilince ikincisinin sebep yönünden hukuka aykırı geleceğini kabul etmektedir. İkinci atama işlemi dava edildiğinde durum bu şekilde değerlendirilmektedir. Dava konusu edilmemesi halinde ise idare iptal kararlarını uygulamak için gerekenleri yapmak zorundadır. Yani ikinci atama işlemini geri alarak kadroyu boşaltmalı ve ilgilinin göreve başlamasını sağlamak durumundadır.[187]

İptal davası devam ederken ilgilinin emekliye ayrılması veya başka bir göreve atanması ve sonradan iptal kararın verilmesi durumunda iptal kararının nasıl uygulanacağı konusunda Danıştay 3. Dairesinin 09/03/1978 tarih ve E:1978/151, K:1978/99 sayılı kararı şöyledir, "*burada birbirinden bağımsız iki işlem mevcuttur. Bu işlemlerden birincisi davacının açmış olduğu iptal davası üzerine iptal edilen işlemdir, diğeri ise davacının iradesine dayanarak yani kendi isteği ile emekliye ayrılması veya başka bir göreve atanmasıdır. Bu işlemlerden birincisi hakkında verilen iptal kararının yerine getirilmesi gerekli ise de, davacı kendi isteği ile emekliye ayrılmak ve başka bir göreve atanmak gibi idareye yeni işlemler tesis ettirmiş bulunduğundan hukuki bakımından ortada yerine getirilmesi gerekli bir yargı kararı kalmış bulunmamaktadır. Ancak verilmiş bulunan iptal kararında davacının isteğiyle emekliye ayrıldığı veya başka göreve atandığı tarihe kadarki müktesep ve sübjektif haklarına ilişkin kısımlarının uygulanması zorunludur*"[188]

Öğrencinin okula kayıt talebinin reddi işlemi iptal edilince idarenin ilk yapması gereken işlem ilgilinin okula kaydının yapılmasıdır. İptal kararının geriye yürümesi ilkesi gereği kayıt işlemi ilk istemde bulunulduğu tarihten itibaren geçerli olarak tesis edilmelidir. İlişiğin kesilmesi işleminin iptal edilmesinde de durum aynıdır.[189] İdarenin bu gibi hallerde ilgilinin haklarını koruması için gerekli tüm işlemleri yapması, sınav hakkı vermesi,

---

[187] DİDDK, 3/12/1999 tarih ve E:1999/775; K:1999/1200 sayılı kararı, DD sayı 103, s. 91
[188] Danıştay 3.Dairesinin 9/03/1978 tarih ve E:1978/151, K:1978/99 sayılı kararı, DD sayı 32-33, s 207
[189] Çağlayan, **age,** s. 201

gerekiyorsa ek dersler vermek gibi önlemleri alması gerekir. İptal kararının tam anlamıyla uygulanması için bunlar zorunludur.

Sicil iptal davalarında dava konusu edilen sicil iptal edildiğinde artık sicil hukuken bir değer taşımadığından düzenlendiği andan itibaren ortadan kalkacağından iptal edilen sicile dayanılarak ilerleme, terfi gibi işlemler yapılmamışsa, idare bunu ayrıca yapmak zorundadır. Geçmiş bir sicil iptal edilmişse diğer siciller dikkate alınarak terfi ve diğer işlemler yapılacaktır.

Disiplin cezası yetki veya şekil yönünden iptal edilirse, idare bu eksikleri gidererek aynı cezayı tekrar verebilecektir. Ancak burada disiplin cezası verme süresi geçmemiş olması gerekir. Fiilin sübuta ermediği gerekçesiyle esastan bir iptal kararı verilirse idare artık disiplin cezasını uygulamamalı ve dosyadan silmelidir.

Kamulaştırma işleminin iptal edilmesi halinde ise iptal kararı kamulaştırma işleminin yapıldığı tarihe kadar geriye yürür. Kamulaştırma işlemi hiç yapılmamış gibi sonuç doğurur. Kamulaştırma işleminin en önemli sonucu taşınmazın malike geri verilmesidir. Kamulaştırma işlemi üzerine taşınmazın idare üzerine tesciline hukuk mahkemesince karar verilmişse adliye mahkemesinin kararıyla yapılmış bir tescil işleminin idari yargı yerinin verdiği kamulaştırmanın iptali kararıyla ortadan kaldırılamaz. Bu durumun düzeltilmesi için malik idare adına tescilin kaldırılması ve kendi adına tescilin yapılması için adli yargı yerinde terkin davası açması gerekmektedir.

Kamulaştırma aleyhine açılmış iptal davası devam ederken idarenin taşınmaza el koyması ve taşınmazın yıkılması gerçekleştikten sonra verilecek iptal kararında, idari yargıda aynen tazmin borcu kabul edilmediğinden, bu nedenle de kararın uygulanmasında imkansızlık olduğundan malike tazminat verilmesi gerekir.

İptal edilen işlem dolayısıyla uğranılan zararın yada yoksun kalınan avantajların karşılanması zorunludur. İptal edilen işlem nedeniyle yoksun

kalınan kâr veya uğranılan zarar iptal davası ile birlikte açılan tam yargı davası ile birlikte istenilmişse veya iptal kararı zorunlu olarak ödemeyi içeriyorsa, örneğin ödememe işleminin iptali gibi bu durumda idare dava konusu yapılan ödemeyi yapmak zorundadır. Danıştay 1. Dairesinin 07/06/1982 tarihli bir kararına göre; sadece işlemin iptaline karar verildiği durumlarda bile bu işleme bağlı mali ve parasal haklar dava dilekçesinde istenilmemiş olsa bile başkaca bir hükme gerek olmaksızın idarece kendiliğinden ödenmesi gerekmektedir. Bu karara göre haklarında tesis edilen göreve son verme, görevden çekilmiş sayılma veya benzeri işlemlerin yargı yerlerince iptali durumunda göreve iade edilenlere dava dilekçelerinde istemde bulunup bulunmadıklarına bakılmaksızın işlemin tesisi tarihinden sonraki bütün maddi hakların ödenmesi gerekir. [190] İdarenin bu yükümlülüğü yerine getirmemesi iptal kararının tam anlamıyla yerine getirilmemesi anlamına gelecek ve idarenin sorumluluğunu doğuracaktır. [191]

III. YARGI KARARLARININ UYGULANMAMASININ NEDENLERİ

Uygulamada ve öğreti de kabul edildiği gibi temel amaç yargı kararlarının gerekçesine uygun olarak uygulanması olmasına karşın kimi özel durumlarda bu kararların uygulanması fiilen veya hukuken imkansız olabilir. Ancak imkansızlık durumunun var olup olmadığı her olayın özelliğine göre kendi içinde değerlendirilmesi gereken bir husustur.[192]

İmkânsızlık hali, kararın hiç uygulanamaması sonucunu doğurabileceği gibi, geç uygulanmasına da neden olabilir. Bir başka deyişle, kararın idareye tebliğinden itibaren otuz gün içinde uygulanması bakımından da imkânsızlık söz konusu olabilir.[193]

---

[190] Danıştay 1.Dairesinin E:1982/112; K:1982/130 sayılı ve 07/06/1982 tarihli kararı
[191] Çağlayan, **age** 194
[192] Altay, **age**, s.193
[193] Altay, "Yargı Kararlarının Uygulanması", Danıştay 139. Yıl Sempozyumu, 10 Mayıs 2008-Ankara, Danıştay Yayaınları No: 74. s 123

A. Hukuki İmkansızlık

Hukuki imkansızlık hali; iptal kararının uygulanmasını başka bir hukuki durumun engellemesi halidir.[194]

İptal edilen işlemin tesisinden sonra ortaya çıkan mevcut hukuksal durum kararın uygulanmasını bazen olanaksız kılmaktadır. Bir başka deyişle yargı kararının uygulanmasına bir başka hukuk kuralı engel olmaktadır. Yargı kararının uygulanması hukuka aykırı bir durum ortaya çıkaracağından veya büyük bir haksızlığa neden olacağından uygulanmaması tercih edilmektedir.

Kamu görevlileri hakkında statü hukukuna ilişkin tesis edilen işlemlere karşı açmış oldukları davalarda verilen kararların uygulanmasına yine statü hukukuna ilişkin kuralların engel oluşturabilmesi mümkündür. Davacının dava sırasında emekli olması ya da emeklilik yaşını tamamlamış olması, istifa etmiş olması, müstafi sayılması, başka bir kuruma naklen atanmış olması ve nitelik kaybına uğramış olması hallerinde, mahkemece verilen iptal kararının uygulanması bakımından hukuken imkansızlık hali söz konusu olabilecektir.[195]

Burada, bir işleme ilişkin yargılama süreci devam ederken davacının dava konusu işlemle bir menfaat ilişkisinin kalmadığının ileri sürülerek bu işlem hakkında daha önce verilmiş olan yargı kararının hukuken imkansız hale geldiği, bu nedenle davanın reddi gerektiği yolunda sıkça rastlanan idarelerin iddialarına değinmek gerekmektedir. Dava konusu işlemler tesis edildikleri tarihe göre yargısal denetime tabi tutulduklarından belirtilen hususların yargılama sürecinde her hangi bir etkisi bulunmamaktadır. İmkansızlık hali yargı sürecinin devam bakımından değil yargı kararının uygulanması bakımından söz konusudur.[196]

---

[194] Uler, age, s. 99
[195] Altay, **agm**, s. 122
[196] Altay, age, s.196

1. Emeklilik

İmkansızlık davacının kendi isteği ile emekliye ayrılmasından kaynaklanabileceği gibi iradesi dışında oluşan bir nedenle de kaynaklanabilir. Örneğin dava konusu ettiği göreve son verme işleminin iptal edildiği tarihte davacının yasada öngörülen zorunlu emeklilik yaşını doldurması nedeniyle emekliye ayrılması halinde kamu görevlisi hakkında yargı kararının uygulanması bakımından hukuki imkansızlık bulunmaktadır. [197]

Bunun gibi naklen atama işleminin dava konusu edilmesi sonrasında yargı sürece devam ederken re'sen emekliye sevk edilen davacının naklen atama işleminin iptali halinde bu kararın uygulanarak görevine iade edilmesi için resen emekliye sevk işlemini de dava konusu etmiş[198] ve bu işlemin de iptal edilmiş olması gerekir.[199]

2. İstifa- Görevden Çekilmiş Sayılma

Dava konusu işlemin tesisinden sonra kamu görevlisinin istifa etmiş olması görülmekte olan davanın seyri bakımından bir etki yaratmamaktadır. Davanın açılış tarihi itibariyle davacının menfaatinin varlığı yeterlidir. Bu nedenle hakkında naklen atama işlemine karşı dava açtıktan sonra davacının istifa etmiş olması dava konusu işlemin hukuki denetimine engel bulunmamaktadır. Ancak istifa etmesi nedeniyle kurumuyla ilişkisi kesilen kamu görevlisinin hakkında daha önce tesis edilen işlemin mahkemece iptal edilmiş olması nedeniyle görevine iadesi hukuken mümkün değildir.[200]

3. Kurumlar Arası Nakil

Kamu görevlisi olan davacının isteği doğrultusunda bir başka kuruma naklen atanmış olması halinde önceki kurumca daha önce tesis edilmiş bulunan (kurum içi) nakil işlemine karşı açmış olduğu davada verilen iptal

---

[197] Kazım Yenice, "**Karara Saygı**", Danıştay Dergisi, Sayı16,17, s. 5
[198] Danıştay 5. Dairesi 10/11/1998 tarih ve E:1997/3197; K:1998/2606 sayılı yayımlanmamış kararı
[199] Altay, age, s. 196
[200] Danıştay 5. Dairesi 18/03/1997 tarih ve E:1997/230; K:1997/605 sayılı yayımlanmamış kararı

kararının uygulanmasına hukuken imkan bulunmamaktadır. Ancak kurumlar arası nakil işlemi davacının kendi isteği ile gerçekleşmemiş ise bu durum yargı kararının uygulanmasına engel oluşturmamakta ve ilgilinin önceki kurumundaki görevine yargı kararı uyarınca iadesi gerekmektedir.[201]

4. Kadrosuzluk

Kamu görevlilerinin naklen atamalarına ilişkin işlemlerin iptali halinde mahkeme kararlarının uygulanması bakımından ilgili kadronun boş yada dolu olmasının bir önemi bulunmamaktadır. Kadro dolu dahi olsa yargı kararlarının uygulanmasının zorunluluğu karşısında söz konusu kadroda görev yapan kişinin bu görevden alınması suretiyle boşaltılan kadroya davacının atanması gerekmektedir.[202]

Ancak davacının bir göreve atanması talebinin idarelerce reddi halinde açılacak davalarda verilen bir iptal kararının kadro durumunun boş olmaması nedeniyle yargı kararının uygulanması bakımından bir imkansızlık hali ortaya çıkmaktadır.[203] Ancak bu imkansızlık hali sürekli değildir ve yargı kararının uygulanması zorunluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. Bu imkansızlık geçici nitelikte ve söz konusu kadrolardan her hangi birinin boşalması halinde yargı kararının uygulanması zorunluluğu doğacaktır.

5. Nitelik Kaybı yada Değişikliği

Kamu görevlisi olan davacıların dava konusu ettikleri işlemlere ilişkin yargılama süreci sona ermeden kendileri ile ilgili ortaya çıkan yeni hukuksal gelişmeler sonrası memuriyete dönmelerinin ya da belirli görevlerde bulunabilmelerinin olanaksızlığı söz konusu olabilmektedir. Örneğin görevden çekilmiş sayılma işleminin iptali istemiyle açılan davayı kazanan davacının, iptal kararından önce 1402 sayılı Yasa uyarınca görevine son verilmiş olması veya 657 sayılı yasanın öngördüğü şartları yitirmiş olması

---

[201] Danıştay 5. Dairesi 31/03/2000 tarih ve E:1999/4274; K:2000/1064 sayılı yayımlanmamış kararı
[202] Altay, age, s. 215
[203] Danıştay 5. Dairesi 24/01/1997 tarih ve E:1996/31, K:1997/141 sayılı kararı

(örneğin yüz kızartıcı bir suçtan dolayı kesinleşmiş mahkumiyet hükmünün bulunması) nedeniyle hakkındaki yargı kararının uygulanması mümkün bulunmamaktadır.

6. Mevzuat Boşluğu yada Değişikliği

Yargı kararlarının uygulanmasının bu konuda bir yasal düzenleme yapılmasını gerektirdiği hallerde idarece bu düzenlemenin gerçekleştirilebilmesi için gerekli tüm çabaların gösterilmesine rağmen söz konusu düzenlemenin yapılmamış olması nedeniyle yargı kararının uygulanamaması hukuki imkansızlık olarak nitelendirilmektedir. Örneğin bir göreve atanma kararının iptali halinde idarenin yasama organınca kadro tahsisi yapılmadığı gerekçe gösterilebilmektedir.

7. Özelleştirme

Özelleştirme uygulamalarının düzenlenmesine dair 4046 sayılı Yasa uyarınca kamu kuruluşlarının özelleştirilmesine ilişkin tesis edilen bazı idari işlemler idari yargı yerlerince iptal edilmiş bulunmaktadır. Bu kararların uygulanabilirliği bakımından her somut durumun ayrıca ele alınması gerekmektedir.[204] Özelleştirme kararından sonra söz konusu kurumun niteliğinde değişiklik olup olmadığı önem arz etmektedir. Kamu hisselerinin satışına ilişkin ihale işlemleri devam etmekte iken verilecek iptal veya yürütmeyi durdurma kararları gerekçeleri doğrultusunda uygulanmak zorundadırlar. Bu gibi hallerde imkansızlık söz konusu değildir. Kural olarak, devir işleminin gerçekleşmesinden önce verilen yargı kararlarının uygulanması bakımından bir imkânsızlık halinin varlığından söz etmemek gerekir. Zira özelleştirmeye konu kuruluş hala kamu kuruluşu vasfını sürdürmekte ve fiilen alıcısına devredilmemiş durumdadır. İptal edilen ya da yürütülmesi durdurulan işlem öncesi hukuki durumun geçerlik kazanması için idarenin bu yönde bir işlem tesis etmesi yeterli bulunmaktadır. Nitekim

[204] Altay, **age,** s. 220

uygulamada da bu yönde hareket edildiği görülmektedir. Türkiye Petrol Rafinerileri A.Ş.'nin (TÜPRAŞ) %65,76 oranındaki hissesinin blok olarak satışına ilişkin ihaleyi sonuçlandıran 13.1.2004 tarihli ihale komisyonu kararının iptali yolunda verilen mahkeme kararı ile Ereğli Demir ve Çelik Fabrikaları T.A.Ş.'nin %30-40 oranındaki hissesinin satışına ilişkin ihalenin iptali yolunda verilen mahkeme kararının, ihalenin idarece iptali ile teminat mektuplarının teklif sahiplerine iade edilmesi ve söz konusu yargı kararlarının ihalenin ilgililerine bildirilmesi suretiyle uygulandığı belirtilmelidir.[205]

Nihai devir sözleşmeleri imzalanarak devir ve teslim işlemleri yapıldıktan sonra verilecek iptal kararları mülkiyet el değiştirdiğinden uygulanması mümkün olmayacaktır. Özelleştirme Yüksek Kurulunun 06/12/1997 tarih ve 66 sayılı kararı da bu doğrultudadır. Ancak Danıştay'ın farklı gerekçeler içeren kararları da mevcuttur.[206] Danıştay 10. Dairesinin bir kararıda; *"Dava dosyası ve ara kararları cevabı olarak gönderilen belgelerin incelenmesinden; Türkiye Denizcilik İşletmeleri A.Ş.'ne ait olan ... Limanının, işletme hakkı verilmesine ilişkin Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın ... günlü, ... sayılı kararını iptal eden ... İdare Mahkemesinin ... günlü, ... sayılı kararı ile ... Limanının, işletme hakkının verilmesi ve ihale yapılmak suretiyle özelleştirileceğine ilişkin işlemi iptal eden ... İdare Mahkemesinin ... günlü, ... sayılı kararının, Danıştay Onuncu Dairesince onandığı, yukarıda anılan yargı kararlarının gereğini geciktirmeksizin yerine getirmek zorunda olan Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'nın; özelleşitirilmesine karar verilip, devir ve teslim işlemleri yapılan kuruluşlarla ilgili olarak verilen yürütmenin durdurulması ve iptal kararları nedeniyle geriye veya ileriye doğru işlem yapılamayacağı içerikli ... günlü, ... sayılı Özelleştirme Yüksek Kurulu kararını dayanak göstererek, kararların gereklerini yerine getirmediği anlaşılmıştır.*

Bu durumda; davacı şirketin ... Liman işletmeciliğini yapmasına olanak veren işlemlerin yargı kararı ile iptal edildiği halde Başbakanlık Özelleştirme İdaresi Başkanlığınca kararların gerekleri yerine getirilerek işlem veya eylem

---

[205] Altay, **agm,** s . 123

[206] Danıştay 10 Dairesi 13/11/2002, E:2002/1407; K:2002/4320 sayılı kararı DD 2003/1, s. 396-397

yapmaması nedeniyle ... Limanı işletmeciliğini halen sürdürülebildiği dikkate alındığında, sözü edilen sıfatına dayalı olarak açtığı bu davadan elde etmek istediği menfaatin, hukuken korunması gereken meşru bir nitelik taşımadığı açıktır." gerekçelerine vermiştir.[207]

B. Fiili İmkansızlık

Nesnel alandaki engeller nedeniyle yargı kararının uygulanamaması hali, fiili imkansızlık hali olarak tanımlanmaktadır.[208] Fiili imkansızlık halleri hukuki imkansızlık hallerine nazaran çok daha ender görülmektedir. Fiili imkansızlık halini her somut olay için ayrıca değerlendirmek gerekmektedir.

Yıkım kararı sonucu yıkım gerçekleştirilmiş ve söz konusu işlemin mahkemece iptal edilmiş olması hali, yargı kararının uygulanmasına ilişkin fiili imkansızlık halinin en klasik örneğidir. Özel hukuktaki aynen ifa borcu idari yargıda benimsenmediğinden burada idarenin yıktığı yapının aynısını yapması söz konusu olamayacaktır.[209] Ancak yıkım kararının hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle mahkemeler iptal kararı vermişse davacı süresinde yıkım nedeniyle uğradığı zararın karşılanması amacıyla tam yargı davası açabilecektir. Özel radyo ve televizyon kuruluşlarının yayınının durdurulması yolunda tesis edilen işlemin uygulanmasından sonra bu işlemin iptali yolunda verilen bir yargı kararının uygulanması da fiilen olanaksız bulunmaktadır.[210]

Dava konusu edilen naklen atama işleminin mahkemece iptalinden hemen sonra davacının ölümü de kararın, fiili imkansızlık nedeniyle uygulanmasına engel oluşturacaktır.

---

[207] Danıştay 10 Dairesi 13/11/2002, E:2002/1407; K:2002/4320 sayılı kararı DD 2003/1, s. 396-397
[208] Uler, age, s. 99
[209] Uler, age, s. 100
[210] Altay, agm, s . 125

IV. İDARİ YARGI KARARLARININ ETKİNLİĞİNİN SAĞLANMASI

Ceza mahkemeleri kararlarının infazı ile, hukuk mahkemeleri kararlarının icrası özel yasalarla detaylı olarak düzenlenmesine karşın idari yargı kararlarının yerine getirilmesine ilişkin olarak, Anayasanın 138. maddesinin son fıkrasında yer alan: *"Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez"* genel hükmü dışında, yalnızca 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 28. Maddesinde yasal düzenleme mevcuttur.

Yargısal faaliyet sonucunda verilen, hukuku belirleyen, kararların gereklerinin, idare yönünden tam ve zamanında yerine getirilmesi, etkinliği belirleyen en önemli faktördür. İdari yargı kararlarının uygulanmaması yargısal denetimi fiilen işlemez hale getirir. Yasal düzenlemedeki bu yetersizlik, idari yargı kararlarının uygulanması konusunda genellikle idarelerin isteksiz ve ağır işlemesine, bazen hareketsizliğine bu da özellikle bireylerin aradıkları adaleti bulamadıkları duygusuna kapılmalarına ve hukuk devleti inançlarının zedelenmesine neden olmaktadır.

İdari yargı kararlarının etkinliğinin sağlanması ve uygulamadaki bir takım sıkıntıların aşılması için neler yapılabileceği, ne gibi yasal düzenlemelere ihtiyaç olduğu aşağıda başlıklar altında anlatılmaya çalışılacaktır.

A. Yargı Kararlarının Uygulanmaması Eylemi Nedeniyle Kamu Görevlisi Hakkında Açılacak Ceza Davalarında 4483 sayılı Yasanın İzin Sisteminin Uygulanmaması

Uygulamada idarelerin hükmü şahsiyetinden ziyade kamu görevlilerine yönelik yaptırımların etkinliğinin arttırılmasıyla yargı kararlarına uyulması sağlanabilir. Her şeyden önce yargı kararlarının yerine getirilmemesi veya gereği gibi yerine getirilmemesi ilgili kamu görevlisi

açısından Türk Ceza Kanunu hükümleri gereği görevi kötüye kullanma suçunu oluşturmaktadır. Ancak ceza yargılamasındaki izin sistemi nedeniyle kamu görevlilerinin yargılanmasının önü kapatılabilmektedir. Bir nevi bürokrasi veya memur dokunulmazlığı oluşturulmaktadır. İdari güvence sistemi de diyebileceğimiz bu sistem, kamu yönetiminin kendisini korumak, saygınlığının açılacak davalarla örselenmesine engel olmak kaygılarından doğmuştur.[211]

Memur yargılamasındaki izin sisteminin temel amacı memurların yerli yersiz suç isnatları ile görevlerini aksatarak hakim karşısına çıkmasına engel olmak ve memurun yürüttüğü hizmet gereği kurumun yeterli şüpheye ulaşmayan suç isnatları ile yıpratılmasının önüne geçmektir. Ancak yargı kararının uygulanmaması hali hiçbir şüpheye mahal vermeyecek şekilde açık ve sübuta erdiği kolaylıkla tespit edildiği halde memurun veya kamu görevlisinin görevi kötüye kullanma suçu nedeniyle izin sistemine tâbi olmaması gerekir. Bu gibi hallerde 4483 sayılı yasa kapsamında bir kamu görevlisinin yargı kararını kasten yerine getirmemesi nedeniyle Cumhuriyet savcılarının soruşturma iznine gerek duymaksızın resen harekete geçerek ilgili kamu görevlisi hakkında soruşturma açabilmelidir.[212] Bu hususta yargı kararını kasten yerine getirmeme veya gereği gibi yerine getirmeme eylemleri 4483 sayılı yasanın kapsamı dışında tutulmalı ve bu konuda gerekli yasal düzenlemelere gidilmelidir.[213] 1982 Anayasamızın 129. maddesindeki; "*Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır*" hükmü bu yönde değiştirilmelidir.

---

[211] Selçuk, age, s. 203
[212] Turan Yıldırım, "**Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorunu"**, İdari yargının Yeniden yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü; Danıştay 133. Yıl Sempozyumu, 11-12 Mayıs 2001- Ankara, Danıştay Yayınları No: 63, s. 159
[213] Çağlayan, age, s. 310

B. 2577 sayılı Yasanın 28. Maddedeki Tazminat Davalarının Süresi

2577 Sayılı Yasanın 28. maddesi gereğince mahkeme kararlarının uygulanmaması nedeniyle idare aleyhine açılacak tazminat davalarında idareye başvurma ile dava süresinin ne olduğu belirlenmemiştir. Bu sürenin 2 ay, 5 yıl, 10 yıl ve süresiz olduğuna ilişkin Danıştay Daireleri arasında içtihat farklılıkları[214] olmasına rağmen bu aykırılığın Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulunca da giderilememesi nedeniyle, aynı mahkemenin bu konuda gideceği daireye göre farklı karar verdiği görülmektedir. Bu nedenle madde hükmü gereğince açılacak davaların süresinin yasa hükmü olarak belirlenmesi gerekir.

Bu tür davalar klasik bir tam yargısı davası değildir.[215] 2577 sayılı yasada aranan 60 günlük dava şartının burada uygulanmaması gerekir. Genel kabul edilen görüş ise mahkeme ilamlarının 10 yıl boyunca geçerliliğinden hareketle dava açma süresinin 10 yıl olduğu yönündedir. Bu durumlarda dahi Danıştay tam yargı davalarından farklı olarak idareden ön karar alınmasına aramamaktadır.[216]

Bu yönde Danıştay 5. Dairesinin verdiği bir kararda *"Anayasanın 138.maddesi ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 28.maddesi hükümleri uyarınca idarenin yargı kararlarını gecikmeksizin ve aynen uygulamak zorunda olduğu; bu konuda ilgililerin başvurusunu beklemeden, kendiliğinden ve en geç yargı kararının bildiriminden başlayarak otuz gün içinde harekete geçmek zorunda bulunduğu kuşkusuzdur. Ancak; yargı kararıyla saptanmış olan bir hukuka aykırılığın kendisinin ya da sözü edilen yargı kararının uygulanmaması sonucu süre gelen hukuk dışılığın yarattığı zararın 2577 sayılı Yasanın 28/3. maddesi uyarınca tazmini için dava*

---

[214] Danıştay 6. D. E:95/1682, K:95/5045 sayılı 13/12/1995 tarihli kararı DD. sayı 9, s. 598, Danıştay 5. D. E:86/1394, K:87/1740 saayılı 9/12/1987 tarihli kararı, DD. 70-71, s. 287, Danıştay 8. D. E:1998/808, K:89/395

[215] Çağlayan, age, s. 310, Altay, age, s 370

[216] Danıştay 5.D E:2004/5997; K:2005/3465 sayılı ve 8/7/2005 tarihli kararı DD sayı 111, (Danıştay Bilgi Bankası)

*açmadan önce idareden bir "ön karar" alma zorunluluğu bulunmamaktadır."*gerekçesine yer vermiştir.[217]

C. Yürütmenin Durdurulması Şartlarının Kolaylaştırılması

Anayasanın 125. Maddesinde yer alan, *"İdari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir*" hükmü gereğince, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi hemen hemen davanın esastan karara bağlanması için yapılması gereken incelemeye eşdeğer bir incelemeyi gerektirmektedir. Çünkü belirgin yetki ve şekil noksanlıkları haricinde bir işlemin hukuka aykırı olup olmadığını, işlemin dayanağı bilgilere ulaşılmadan ve belgeler incelenmeden saptamak mümkün değildir. Bu araştırmayı yapmak için gereken sürede, özellikle uygulanmaları sonucunda, işlemin tesisinden önceki hukuki ve maddi durumun sağlanması mümkün olmayan işlemlerde, yürütmenin durdurulması kararlarını anlamsız kılmaktadır. Mesela bir işyerinin 3 gün süreyle kapatılması, yıkım veya öğrencinin sene kaybına ilişkin disiplin cezaları gibi. Anayasanın sözü geçen hükmünde yapılacak değişiklikle, bu tür işlemler yönünden telafisi güç zarar ihtimalinin varlığı ya da sonradan verilecek iptal kararlarının uygulanmasının güçleşeceği gibi durumlar, yürütmenin durdurulması kararı için yeterli görülmelidir.[218]

Bilindiği gibi, yürütmenin durdurulması müessesesi idari yargının kendine özgü yapısından kaynaklanan ve İdarenin hukuka aykırı işlemleri karşısında açılan iptal davalarında, bireylerin dava sonuçlanana kadar geçici bir yargısal korumadan yararlanmasını sağlayan en önemli yargısal enstrüman olup; ayrıca bugün Avrupa Topluluğu üyesi ülkelerin iç

---

[217] Danıştay 5.D E:2004/5997; K:2005/3465 sayılı ve 8/7/2005 tarihli kararı DD sayı 111, (Danıştay Bilgi Bankası)

[218] Bahadır, Kılınç, "Anayasa ve İdare Hukukunda Yürütmenin Durdurulması", Adil Yayınevi, Ankara- 1997, s .42

hukuklarında bu tür yargısal koruma mekanizmalarının düzenleniş biçimi, o ülkenin "hukuk devleti" anlayışının değerlendirilmesinde önemli bir gösterge oluşturmaktadır. Ülkemizin yürürlükteki düzenlemesinin katı ve yargıca fazla bir inisiyatif tanımayan niteliği tartışmasız olup; özellikle yargıcın yürütmenin durdurulması kararına hükmedebilmesi için açık hukuka aykırılık halinin varlığının şart koşulduğu bir düzenlemede yargıcın yürütmenin durdurulması kararına hükmetmesi neredeyse hem imkansızdır hem de gereksizdir. Çünkü yargıcın bir idari işlemin açıkça hukuka aykırılığını tespit edebilmesi ancak dilekçe teatileri neticesinde ortaya çıkabilmekte ve artık bu aşamada ise yargıcın zaten uyuşmazlığı esastan karara bağlama imkanı doğmaktadır.[219]

"İdarî işlemin açıkça hukuka aykırı olduğu", dava dilekçesi ve ekli belgelerden anlaşıldığı hallerde idarî yargı mercii; idarenin savunmasını beklemeden, yürütmenin durdurulması kararı verebilmelidir. Eğer davacı, idarî merciyi yanıltmış ve idare tasarrufunda haklı ise durdurma kararına süratle itiraz ederek kaldırtabilir. Hukuka aykırılık şartının "açıkça" tespitinin yürütmeyi durdurma kararı vermeyi oldukça güçleştirmektedir. Oysa açık hukuka aykırılık davayı esastan çözümleyen iptal sebebidir. Olası bir hukuka aykırılık yürütmeyi durdurma kararı için yeterli görülmelidir.[220]

Yürütmeyi durdurma kararı verildikten sonra idarenin bazen bu kararı uygulamadığı bilinmektedir. Bu gibi durumlarda Danıştay savcılığı veya kurulması önerilen idarî yargı savcılığı doğrudan doğruya veya şikâyet üzerine harekete geçip, kararın âkıbetini takip edebilmeli, gerektiğinde sorumluları hakkında yaptırım gücüyle teçhiz edilmelidir.[221]

---

[219] Celal Erkut, "**İdari Yargının Yeniden Yapılandırılmasında Yargılama Hukukunun Etkinleştirilmesi Sorunu,**" İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü, 11-12 Mayıs 2001, 133 Yıl Sempozyumu, Danıştay Yayınları No:63, Ankara, s 87

[220] Kılınç, age, s. 42

[221] Zehra Odyakmaz, "**İdari Yargı İle İlgili Öneriler",** İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü, 11-12 Mayıs 2001, 133 Yıl Sempozyumu, Danıştay Yayınları No:63, Ankara, s 149

D. İdari Yargıya Başvuru Olanaklarının ve Menfaat Koşulunun Genişletilmesi

İdari yargıda dava açmanın sınırlarını, davacıların nitelikleri ile maddi imkanları belirlemektedir. İdarenin yargısal denetiminde iptal davaları, önemli bir yer tutar. İptal davalarının, kolay işleyen ve karmaşık olmayan bir niteliğe sahip olmaları, idarenin hukuka uygunluk denetiminin yaygınlaştırılmasını sağlar. Bu nedenle iptal davası açabilme için bir hakkın ihlali yerine menfaat ilişkisi yeterli bulunmaktadır. Bunun yerine "kişisel hakkın ihlal"i şartının getirilmesi yönünde 2577 Sayılı yasanın 2. maddesinde yapılan değişikliği Anayasa Mahkemesi, Anayasanın 2. ve 36. ve 125. maddelerine aykırı bularak iptal edilmiştir. (E:1995/27 K:1995/47 sayılı ve 21.9.1995 tarihli Anayasa Mahkemesi Kararı)

Menfaat koşulunun varlığı her somut olayda yargıç tarafından tespit edilecektir. Yasal bir tanımı yapılmamakla birlikte menfaat; kişisel olmalı, hukuki bir yararı korumaya yönelik ve dava konusu edilen işlemle davacı arasındaki makul ve ciddi bir ilişkinin varlığı boyutunda olmalıdır.[222]

Öte yandan Yargılama masraflarının yükselmesi maddi imkanları sınırlı olanların dava açmalarına önemli bir engel teşkil edeceğinden, idarenin yargısal denetimini olumsuz etkileyen unsurlardan birini teşkil eder.

Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesinin 14 Mayıs 1981 tarihli Mahkemelere Başvurmayı Kolaylaştıran Vasıtalara Dair 81 (7) Sayılı Tavsiye Kararında yer alan "*taraflardan dava konusuna nazaran bir engel oluşturacak şekilde orantısız hiçbir para istenmeyecektir. Mahkeme masrafları imkan nispetinde azaltılmalı, hatta tamamen kaldırılmalıdır. Avukatların ve bilirkişilerin ücretleri konusunda özel bir dikkat ve itina gösterilmeli, bu ücretlerin denetlenmesi sağlanmalıdır*" yönündeki hükümde,

[222] Atay, agm, s. 60

yargılama masraflarının dava açma konusunda önemli bir engel oluşturduğu vurgulanmaktadır.

E. Yargı Denetimi Dışında Tutulan İşlemlere Yönelik Mevcut Düzenlemelerin Kaldırılması

Kamu gücünün, hukuk dışı kullanımını önleme gerekliliği, idarenin hukuksal denetimine; bu denetimin tarafsız ve objektif yapılması ihtiyacı ise yargı organı tarafından yürütülmesine neden olmuştur. İdarenin yürüttüğü kamu hizmetlerinin aksaması endişesi de, Kara Avrupası ülkelerinde idare hukuku ilkelerinin hakim olduğu, idarenin işleyişine ve gereklerine vakıf, adli yargıdan ayrı bir idari yargı sistemini doğurmuştur. Türkiye de, idarenin yargısal denetimi, bu modele göre yapılandırılmıştır. Ancak tek başına idari yargının varlığı kararların etkinliğinin sağlanması açısından yeterli bulunmamakta, uyuşmazlıkların çözümlenebilme hızı, kararların uygulanması ve kararların bağlayıcılığı ile her türlü işlemin yargı denetimine tabii olabilmesi de önem arz etmektedir.[223]

Anayasanın 125. maddesinde, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olacağı kurala bağlanmakla birlikte, nitelikleri itibariyle idari uyuşmazlık konusu olabilecek bazı idari işlemler Anayasa gereğince tamamıyla yargısal denetim dışında bırakılmışlardır. Bunlar:

a) Yüksek Hakem Kurulu kararları (54. md)
b) Yüksek Seçim Kurulu kararları (79. md)
c) Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler (125. md)
d) Memurlara verilen Uyarma ve Kınama cezaları (129. md)
e) Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararları (159. md)
f)Sayıştay kararları (160. Md)
g) Yüksek Askeri Şura Kararları (125. md)

---

[223] Orhun Yet, "**İdari Yargıda Yapısal Değişim**", İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü, 11-12 Mayıs 2001, 133 Yıl Sempozyumu, Danıştay Yayınları No:63, Ankara, s 39

h) Milli veya milletlerarası tahkim yoluyla çözülmesi öngörülen, Kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmelerinden doğan uyuşmazlıklar.(125. md)

Anayasa Mahkemesi, Anayasada ayrık tutulanlar dışındaki tüm idari işlemlerin yargı denetimine bağlı olmasının Anayasa buyruğu olduğunu, bunlar dışında idarenin eylem ve işlemlerinden kimilerinin yargı denetimine bağlı olmaması sonucunu doğuracak nitelikteki bir yasal düzenlemenin, Anayasanın 125. maddesinin birinci fıkrasındaki buyruğa aykırı düşeceğini kabul etmektedir. (E:1995/27, K:1995/47 sayılı ve 21.9.1995 tarihli kararı)

F. 2577 sayılı Yasanın 20.Maddesi Gereği Ara Kararlarının Yerine Getirilmesi

Devletin güvenliği ve yüksek menfaatleriyle birlikte yabancı devletlere ilişkin bilgi ve belgelerin idare tarafından idarî yargı mercilerine verilmeyebileceğine dair hüküm, kötüye kullanıldığı hallerde gerçeğin ortaya çıkmasına, gizli bilgi ve belgelere dayanan savunmaya göre karar verilmeyeceği için de hem idarenin hem de davacının mağduriyetine neden olabilecektir. Bu yüzden yeniden düzenlenmelidir.

Gizli olduğu kaydı ile bilgi ve belgeler Danıştay'a veya mahkemeye verilmeli, Danıştay veya mahkeme incelediği bilgi ve belgelerin gizli kalmasına karar verirse veya aksi kanaate varırsa gereğini ona göre yapmalıdır.[224]

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20.maddesinde yer alan "*Danıştay ile idare ve vergi mahkemeleri, bakmakta oldukları davalara ait her çeşit incelemeleri kendiliklerinden yaparlar. Mahkemeler belirlenen*

[224] Odyakmaz, "agm," s 141

süre içinde lüzum gördükleri evrakın gönderilmesini ve her türlü bilgilerin verilmesini taraflardan ve ilgili diğer yerlerden isteyebilirler" hükmü çerçevesinde benimsenmiş bulunan "yargıcın resen yargılama yetkisi" prensibi uyarınca, yargıcın yargılamanın her aşamasında yargılamanın seyrinin gerektirdiği her türlü kararı alabilme ve her türlü yargılama enstrümanını serbestçe kullanabilme gücü yine aynı yasanın çeşitli hükümleri uyarınca kısıtlanmış ve idare yargıcının bu konuda hareket yeteneği daraltılmaya çalışılmıştır.

Anılan yasa hükmü ile esas itibarıyla idari yargılama hukukunun kendine özgü fonksiyonu göz önüne alınarak; idare yargıcının "*uyuşmazlığın hukuki esasının çözümünde, her olayın kendine özgü niteliklerini değerlendirerek konuların en az masrafla, süratli bir biçimde ve tam olarak aydınlanabilmesini teminen yargılama hukukunun her türlü enstrümanını kullanabilme gücü ve yetkisi*" ifade edilmekle birlikte yargıcın bu konudaki geniş hareket alanı gerek bu yasadaki diğer hükümlerin ve diğer bazı yasa hükümlerinin müdahalesi ile birlikte çeşitli kısıtlamalara maruz kalmıştır. Bu hususlara çok kısa olarak değinmek gerekir: İdari yargıda "yazılı yargılama modelinin zorunluluğu"na ilişkin kural yumuşatılmalı ve idare yargıcına yargılamanın seyrinin gerekli kıldığı hallerde duruşma yapma serbestisi tanınmalı ve bu doğrultuda duruşmaya ilişkin hükümler de yeniden düzenlenerek, duruşmaya ilişkin esas ve usullerin de yargıç tarafından belirleneceği ve gerekirse duruşmada zabıt tutulabileceği kurala bağlanmalı; duruşmadan sonra mutlaka 15 gün içinde karar verme –ara karar da olsa- zorunluluğu da kaldırılmalıdır. [225]

[225] Erkut, "agm", 87

G. Danıştay Başsavcılığının veya Bölge İdare Mahkemeleri Kapsamında Oluşturulacak Savcılık Sisteminin Yargı Kararlarının İnfazını Takip Etmesi

İdari yargının adli yargıdan farklı olarak verilen mahkeme kararlarının icrası ve infazı için oluşturulmuş bir icra dairesinin veya infaz savcılığının olmaması önemli bir eksikliğidir. Yapılacak yasal düzenlemeler ile mahkeme kararlarının usulüne uygun gereği gibi yerine getirip getirmedikleri noktasında idareyi denetleme ve yargı kararlarının ne şekilde uygulanacağı hususunda tereddüde düştüğü durumlarda idareye yol gösterebilme yetkileriyle donatılmış idari yargı savcılığının oluşturulması gerekmektedir.[226]

İdari yargı yerlerinin idareye emir veremeyeceği ilkesine sıkı sıkıya bağlı olan Fransa'da, 16 Temmuz 1980 ve 8 Şubat 1995 tarihli kanunlarla bu ilke terk edilerek idari yargı yerlerine, kararın nasıl ve hangi süre içerisinde yerine getirileceğini kararında gösterme, bu süre içerisinde kararın gereğinin yapılmaması durumunda da, idareye "yaptırım-para cezası" uygulama yetkisi tanınmıştır. 24 Ocak 1985 tarihli Kararname ile de, bu iş için *"Section du rapport et des études"* adı ile ayrı bir daire kurulmuştur.[227]

Bir idari yargı kararının gereklerinin neler olduğunun, bunların nasıl, ne kadar sürede ve hangi kamu görevlilerince yerine getirilebileceğinin, en iyi, bir idari yargı mensubu tarafından bilinebileceği ise, tartışmasız kabulü gereken bir gerçektir. Esasen salt bu nedenle, Fransız idari yargıcına kararında uygulama biçimini ve süresini gösterme yetkisi; İtalya idari yargıcına da, alınacak karar ve süresi konusunda idareye emir verme ve gerektiğinde idarenin yerine geçerek gerekli kararı alma yetkisi verilmiştir.[228]

---

[226] Odyakmaz, agm, s 146
[227] Giovanni Paleologa, "**İtalyada İdari Yargının Yapılanması ve İşleyişi**", DD sayı 95, 1998, s. 8.
[228] Emin Celalettin Özkan, "İdari Yargıda Savcılık Kurumu", Danıştay 136.Yıl Sempozyumu, 11 Mayıs 2004, Danıştay Yayınları No: 71, s. 56.

Bizde de lehine karar verilenlere bu kararların süresinde veya gereği gibi yerine getirilmemesi durumlarında İdari Savcılığa başvurma hakkı tanınmalıdır. Böylece, Savcılığın girişimlerinin asıl amacı, kararın gereklerinin yerine getirilmesinin sağlanması olacaktır.

Başsavcılığa, kararın gereklerini bilerek yerine getirmediği saptanan kamu görevlisi ile ilgili olarak, doğrudan ceza mahkemesinde kamu davası açma ya da dava açılmak üzere yetkili Cumhuriyet Başsavcılığına talimat verme yetkisi, idari yargı kararının gereklerini yerine getirmeyen idare hakkında ise, 2577 sayılı Kanunun 28. maddesinin düzenlemesinde yapılacak tercihe uygun olarak, Fransız veya İtalyan sistemlerinde öngörülenlere benzer işlemler yapılmak üzere, Danıştayın ilgili dava dairesine başvuruda bulunma yetkisi tanınmalıdır.[229]

Yürütmeyi durdurma kararı verildikten sonra idarenin bazen bu kararı uygulamadığı bilinmektedir. Bu gibi durumlarda Danıştay savcılığı veya kurulması önerilen idarî yargı savcılığı doğrudan doğruya veya şikâyet üzerine harekete geçip, kararın âkıbetini takip edebilmeli, gerektiğinde sorumluları hakkında yaptırım gücüyle teçhiz edilmelidir.[230]

H. Genel İdari Usul Kanunu Tasarısında Yargı Kararlarının Uygulanması

Adalet Bakanlığı tarafından hazırlanan Genel İdari Usul Kanun tasarısının 42. maddesinde yargı kararlarının ne şekilde hangi sürelerde uygulanacağı kapsamlı bir şekilde düzenlenmiştir. Buna göre; İdarelerin, yargı kararlarının gereklerini, kararın gerekçesini de dikkate alarak aynen ve gecikmeksizin yerine getireceği, idarî yargı mercilerince verilen yürütmenin durdurulması ve iptal kararlarının gereklerinin yerine getirilmesi bakımından ilgilinin başvurusu ve kararın kesinleşmesinin beklenmeyeceği, ancak bu

[229] Özkan, agm, s. 57.
[230] Odyakmaz, "agm", s. 149.

kararların, inceleme, araştırma ve değerlendirme yapmayı gerekli kılması hâlinde idare, kararın kendisine tebliğinden itibaren en geç otuz gün içinde, bu incelemeleri yapacağı, düzenleyici işlemler hakkında verilen yürütmenin durdurulması ve iptal kararları yeni bir düzenleme yapılmasını gerektiriyor ise idarelerin, bu düzenlemeyi de gecikmeksizin yapmaları gerektiği, düzenleyici işlemler hakkında verilen ve kanun yolları tüketilen iptal kararları, düzenleyici işlemin yürürlüğe konuluş usulüne uygun olarak ilân edileceği ve ayrıca uygun iletişim araçlarıyla duyurulacağı, yargı kararlarının gereklerinin otuz gün içinde yerine getirilmemiş olması, bu süre geçtikten sonra da uygulama yükümlülüğünü ve sorumluluğunu ortadan kaldırmayacağı, uygulanan yürütmenin durdurulması ve iptal kararlarının sonuçlarını etkisiz kılacak yeni bir idarî işlem tesis edilemeyeceği düzenlenmiştir.[231]

[231] Adalet Bakanlığı resmi internet sitesi: http://www.kgm.adalet.gov.tr/basbakanlik/guik.pdf Erişim tarihi: 17/01/2009

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İDARİ YARGI KARARLARININ UYGULANMAMASINDAN DOĞAN SORUMLULUK HALLERİ

I. SORUMLULUK KAVRAMININ İDARE HUKUKUNDAKİ ANLAMI

A. Genel Olarak Sorumluluk Kavramı

Sorumluluk kavramının özü dinseldir. Hristiyanlık anlayışına göre kavram, işlenen hataların tazmini sorumluluğunu ifade etmektedir. Toplumsal örgülenmelerin tamamında rol alan herkes işlemlerinin gereklerini üstlenmek durumundadır.[232] "*Genel anlamıyla hukuki sorumluluk hukuk düzenince korunan bir varlıkta meydana gelen zararın karşılanmasını amaçlayan ve bunun yaptırımını içine alan hukuki bir kurumdur.*"[233]

İdarenin hukuki sorumluluğu ise yürüttüğü faaliyetlerin tâbi olduğu hukuki rejime göre farklılık arz etmektedir. İdarenin özel hukuka tâbi faaliyetlerinden doğan hukuki sorumluluğu özel hukuk hükümlerine tâbi olduğu gibi, idare hukukuna tabi faaliyetlerinden doğan sorumluluğu da idare hukuku kurallarına tabi bulunmaktadır.[234] İdarenin idare hukukuna tabi sorumluluğu ilk kez "Hukuk Devleti" ilkesiyle birlikte bu ilkenin bir gereği olarak ortaya çıkmıştır.[235] İdarenin sorumluluğu kavramının sadece türlerinden birini oluşturan kamu gücünün sorumluluğu kavramı ise Roma

[232] Atay, age, s 29
[233] Cüneyt Ozansoy, "Tarihsel ve Kurumsal Açıdan İdarenin Kusurundan Doğan sorumluluğu", (Basılmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü) Ankara 1989, s. 8
[234] Altay, age, s. 272
[235] Günday, s. 243

Hukukunda varlığı çok öncelerde kabul edilen bireysel sorumluluk kavramından çok sonra ortaya çıkmıştır. İdarenin sorumluluğu yavaş yavaş kabul görmüş olan bir sorumluluk türüdür.[236] İdarenin hukuki sorumluluğu, kamu hizmetlerinin sunumundan doğan zararların karşılanıp giderilmesini amaçlayan hukuki bir kurumdur. Söz konusu sorumluluk esası idarenin kusuruna dayanan sorumluluğa ilişkindir. İdarenin "kusurlu sorumluluk" esası ile ortaya çıkan hukuki sorumluluğu, sosyal devlet anlayışının ortaya çıkması ile birlikte kusursuz sorumluluk anlayışını da ortaya çıkarmıştır.[237]

İdarenin hukuki sorumluluğuna gidilebilmesi için ana kural; söz konusu idari zararın bir idari faaliyet sonucu ortaya çıkmış olması ve olayda idare hukukuna özgü sorumluluk esaslarından birinin uygulanabilir olmasıdır. Ortada bir zararın bulunmaması veya zararın mücbir sebep, beklenmeyen hal, zarar görenin kusuru veya üçüncü kişinin kusuru bulunması halinde ise idarenin hukuki sorumluluğu ortadan kalkmaktadır.[238]

B. Hizmet Kusuru- Kişisel Kusur Ayrımı

İdari hizmetin iyi kurulmasından, idarenin örgütlenmesinin ve örgütün çalışmalarının iyi ve doğru düzenlenmemesinden ya da hizmetin iyi ve gereği gibi yürütülmemesinden dolayı hizmetin eksik, yanlış ve kötü verilmesi hizmet kusurudur[239] ve hizmet kusurunu oluşturan hallerin tamamında genel anlamda sorumluluk için gereken şartların varlığı halinde idarenin hukuki sorumluluğundan bahsedilir. [240]

İdarenin sorumluluğu esasen hizmet kusurundan kaynaklanmaktadır. Hizmet kusuru ise, personelin tamamen şahsına bağlı olan ve kendi sorumluluğunu gerektiren kişisel kusurun karşısında yer alır ve kusurun ortaya çıkması bir idari işlem veya eylem sonucu olur. Yasal dayanağını ise Anayasanın 125. maddesi oluşturmaktadır. Bu madde hükmüne göre;

---

[236] Atay, age, s. 35
[237] Altay, age, s. 272
[238] Altay, age, s. 273
[239] Günday, age, s. 245
[240] Atay, age, s. 66

idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu belirtildikten sonra, son fıkrasında, idarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu hükme bağlanmıştır.[241] Hizmet kusurunun esin kaynağı özel hukukta "haksız fiilden doğan" sorumluluk kaynağıdır. İdarenin kusuru aslında gerçek kişilerden oluşan organlarının ve ajanlarının kusurlarından oluşmaktadır.

Hizmet kusuru, gerek hizmetin bünyesinde var olan kusuru, gerekse hizmeti yürüten personelin kusurunu kapsamakla birlikte Anayasanın 129. madde hükmü yalnızca hizmeti yürüten kamu görevlisinin kusurunu içermekte bir başka deyişle hizmetin bünyesinde var olan kusur bu madde kapsamında bulunmamaktadır. Çoğunlukla bu kusuru işleyen personel belirlenememekte, belirlenebildiği hallerde ise kusurun kişiselleştirilmesi çoğu kez doğru ve yerinde olmamaktadır.[242] Personel hizmetin bütünleyici parçası konumunda olduğundan hizmet kusurundan dolayı sorumluluk yalnızca idareye ait bulunmaktadır. Kusur hizmetin bünyesine kaynaşmış bulunmaktadır. Hizmet kusuru nedeniyle yargılanacak ve hakkında hüküm verilecek olan ajan değil, kamu hizmetidir.[243]

Kişisel kusurda ise zarar verici işlem kamu görevlisinin tutkusu, ihtirası, zaafı, zayıflığı, kızgınlığı, ve dikkatsizliğinden doğmuşsa kişisel sorumluluk vardır. Böyle bir durumda hizmet kusuru ancak personelin seçiminde idarenin büyük ölçüde bir kusurunun olması halinde mümkündür.[244] Hizmet kusuru olarak nitelenemeyen ve hizmetle ilişkilendirilemeyen kamu görevlisinin kusurlu tutum ve davranışları kişisel kusuru oluşturur ve kural olarak kişisel kusur kişisel sorumluluğu gerektirir.[245]

Bu durumlarda, kişisel kusur olarak adlandırılan kamu görevlisinin hizmetle, göreviyle, kurumuyla, resmi kimliği ile doğrudan veya dolaylı olarak hiç bir ilgisi ve ilişkisi bulunmayan kusuru, hiç bir zaman idarenin

[241] Altay, age, s. 276
[242] Duran, age, s. 26
[243] Onar, age, s.1698
[244] Atay, age, s. 79
[245] Altay, age, s. 280

sorumluluğuna yol açmamaktadır.[246] Hizmet kusurunun varlığı halinde idari yargıda idare aleyhine, kişisel kusurun varlığı halinde ise adli yargıda idari ajana karşı dava açılması gerekir.[247]

C. İdarenin Personeline Rücu Yükümlülüğü

Anayasanını 129. maddesinde yasal dayanağını bulan bu yükümlük anayasada şu şekilde düzenlenmiştir: "*Memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilir.*"

İdareye karşı açılan davalar, kamu görevlileri bakımından caydırıcı özellik taşımamaktadır. Çünkü, kamu görevlisine rücu edilmesi, uygulamada çok fazla işletilmemektedir. İdareye karşı açılan davada ilgili kamu görevlisinin belirlenmesi ve sorumluluk payının saptanması, aslında daha önce de kullanılan etkili bir çözümdür.[248] Yargı kararında rücudan söz edilmesi; yargı kararının uygulanmaması halinde, kamu görevlisini hem kendisine karşı açılacak davada hem de idare aleyhine açılan davada hükmolunan meblağları ödemek zorunda bırakacağı için daha etkili ve caydırıcıdır.[249] Bu etki, Danıştay veya idare mahkemesi kararındaki rücu hükmünün uygulanmamasının, mahkeme kararının uygulanmaması olarak kabulüyle mümkün olacaktır.

Yargıtay 4.Hukuk Dairesi'nin bir kararında belirtildiği gibi, "*Bir idari yargı yerince verilmiş olan kararın uygulanmaması bunu uygulamayan kamu görevlisi yönünden salt kişisel kusur oluşturur. Çünkü kamu görevlisi yargı kararını yerine getirmekle görevlidir ve bunu yerine getirmeme konusunda kendisinin kullanabileceği bir yetkisi yoktur. Aksine Anayasanın 138.maddesinin dördüncü fıkrası hükmünce yasama ve yürütme organları ile*

---

[246] Güran, age, s. 58
[247] Altay, age. s. 81
[248] Yıldırım Uluer, **İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları,** Ankara,1970,133.vd.
[249] İYUK'nun 28.maddesinde hem idare hem de ilgili kamu görevlisi aleyhine dava açmayı engelleyen bir hüküm bulunmamaktadır.

idare, mahkeme kararlarına uymakla yükümlü olup bunların yerine getirilmesini geciktiremez." [250] Yargı kararını uygulamamak gibi bir kamusal yetki kullanılamayacağına göre, bu davranışın, görev sebebiyle işlenmiş bir kusur olmadığından bu gibi durumlarda idarelerin ödedikleri tazminatı personeline rücu etmesi anayasal bir zorunluluktur.[251]

Genel İdari Usul Yasa Tasarısında da "rücu müessesesine" 44. maddede yer verilmiştir. Buna göre; "*memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davalarında, idarî yargı mercilerince aleyhine tazminata hükmedilen kamu kurum ve kuruluşları, olayla ilgili 23 üncü maddedeki esaslara uygun soruşturma yaptırarak, kişisel kusuru belirlenenlere karşı, genel hükümlere göre rücu davası açmakla yükümlüdürler.*"[252] hükmüne yer verilerek anayasa zorunluluk olan rücu yükümlülüğünü bir kez daha vurgulamıştır.

Danıştay 5. Dairesi'nin geliştirdiği bir başka çözüm, yargı kararını uygulamayan kamu görevlisini tespit ederek, rücu edilmesi sürecini başlatmaktır. Bu şekilde, idare aleyhine açılan tazminat davasının, yargı kararlarının uygulanmasında etkili hale getirilmesi sağlanacaktır. Danıştay 5. Dairesinin kararı şu şekildedir: "*...İdare adına verilen kararlarla ortaya çıkan ve yukarıda idarenin ağır hizmet kusuru olarak nitelendirilen 'yargı kararını uygulamama' eyleminin, gerçekte bu konuda idare adına yetki kullanan kamu görevlilerinin kişisel kusurlarından doğduğu açıktır. Çünkü bir hukuk devletinde, Anayasa ve yasaların açık hükmüne karşın, hiç bir hukuki veya maddi sebep gösterilmeden (olayda olduğu gibi davacının...Valiliğinde göreve başlatılmasına ilişkin 17.7.1995 günlü bakanlık oluru ile kendisinin ... Valiliğinden ...Valiliğine atanmasına ilişkin 24.7.1995 günlü Bakanlar Kurulu Kararının aynı günde davacıya tebliğ edilmesi, kısa bir süre sonra, davacının...Valiliğinde göreve başladığı gün kendisine tebliğ edilen Bakanlar Kurulu Kararı ile de tekrar merkez valiliğine atanması ve böylece ilgilinin*

[250] Yargıtay 4. Hukuk Dairesinin 27.2.1986 tarihli E.1986/1268, K.1986/1841, YKD. C.12, 1986, s.797.
[251] Şükrü Özeren -Taci Bayhan, **İdari Yargı Kararlarının Uygulanması**, Ankara 1992, s.292.
[252] Adalet Bakanlığı resmi internet sitesi: http://www.kgm.adalet.gov.tr/basbakanlik/guik.pdf Erişim tarihi: 17/01/2009

Danıştay kararına karşın eylemli valilik yapmasının engellenmesi suretiyle) bilinçli olarak sergilenen keyfi bir davranışın idareden kaynaklandığını kabul etmek olanaksızdır...Bu hükümler karşısında, inha makamı olan İçişleri Bakanının harekete geçmemesi halinde Bakanlar Kurulu'nun kendiliğinden karar alamayacağı da dikkate alındığında...Bakanlar Kurulu Kararında inhada bulunan İçişleri Bakanının kişisel kusuru bulunduğu açık olduğundan, hükmedilen tazminatı ödeyecek olan idarenin, sorumluluğu saptanan ilgili kişi veya kişilere yasal yollar çerçevesinde rücu etmesi Anayasa hükmü gereği bulunmaktadır. Anayasanın sözü edilen maddesindeki (kendilerine rücu edilmek kaydıyla) ibaresi; kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlar nedeniyle idare aleyhine açılan davalarda tazminata hükmedilmesi halinde, idarenin ödemek zorunda kaldığı tazminatı yasal yollara başvurarak ilgili kamu görevlisinden tahsil etme zorunluluğunu ifade etmekte ve bu Anayasal zorunluluk nedeniyle bu gibi hallerde davacıların dava dilekçelerinde ayrıca ve mutlaka rücu talebinde bulunmaları gerekmemektedir...Açıklanan nedenlerle, davalı idarece olayda kişisel kusuru bulunan kişi veya kişilere rücu edilmek kaydıyla davacının manevi tazminat isteminin kabulüyle...Olayda kişisel kusuru bulunan kişi veya kişilere rücu edilmek için kararın bir örneğinin Maliye Bakanlığına tebliğine"[253]

Danıştay 5. Dairesinin yeni tarihli E:2007/7369; K:2008/3234 sayılı kararında; Bergamalı 10 yurttaşın, yargı kararlarının uygulanmaması nedeniyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'ne başvuruları sonucunda Türkiye aleyhine hükmedilen toplam 30.000.-Euro tazminatın Hazine tarafından ödenmesi üzerine, bu tutarın 1998 yılından bu yana T.C. Hükümetlerinin Başbakanları ve bakanlarına, Çevre, Orman ve Sağlık Bakanlığı müsteşarları ve müsteşar yardımcıları, ilgili genel müdür ve yardımcıları, daire müdürü ve imzası bulunan uzmanlarına rücuen ödetilmesi

---

[253] E:1995/3611, Danıştay Dergisi, Sayı:96, s.221.

Karşı oy yazısında: Davacının talebi olmaksızın, Anayasa'nın 129.maddesi geniş yorumlanarak,rücu konusunda karar verilmesi; ilgili kamu görevlisinin hasım mevkiine alınarak savunmasının alınmaması; vali atamasının Bakanlar Kurulu kararıyla yapılmasına rağmen sadece bir üyesi hakkında rücu kararı verilmesi eleştirilmektedir.

isteğiyle yaptıkları başvurunun reddine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada işin esasının incelenmesi gerekirken, İdare Mahkemesince davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmesinde hukuki isabet bulunmadığına hükmetmiştir.[254] Bu kararla birlikte; yargı kararlarının uygulanmaması halinde dahi ilgililerin rücu müessesesinin işletilmesi için idareye başvurmalarında menfaatlerinin bulunduğu vurgulanmıştır.

Danıştay 5. Dairesinin 3/6/2008 tarihli bu kararın gerekçesinde; "De*vlet memurunun kasıt, kusur, ihmal veya tedbirsizliği sonucu idare bir zarara uğratılmışsa, bu zararın ilgili memur tarafından ödenmesi temel bir kuraldır. Kişilerin kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı başvurdukları mahkeme veya makamlarca verilen kararlar uyarınca zararlarının ilgili kurumlarca karşılanması ve kurumların genel hükümlere göre sorumlu memurlara rücu hakkı bulunması, ulusal yargı kararlarının uygulanması bakımından açık olarak düzenlenmiş bir konu olup; Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nce verilen kararlar sonucunda Devletçe ödenen tazminatlardan dolayı sorumlu personele rücu edilmesi konusundaki tek açık düzenleme ise, kamu görevlisinin kişisel kusurunun belirgin bir biçimde ortaya çıktığı işkence yada zalimane, gayrı insani veya haysiyet kırıcı muamele suçları nedeniyle hükmedilen tazminatlarda sorumlu personel rücu edilmesi konusuna ilişkin bulunmaktadır. Ancak, yukarıda anılan Anayasa hükmü, Hukuk Devleti ve hukukun üstünlüğü ilkesi ile rücuyla ilgili genel kurallar göz önünde tutulduğunda, zarara uğradığı yargı kararıyla saptanan kişiye Devlet tarafından tazminat ödendikten sonra sorumlu personele rücu edilmesinin, Hukuk Devleti ve hukukun üstünlüğü ilkesinin bir gereği olduğu ortaya çıkmaktadır. Rücu kurumunun işletilmesi, kamu görevlisinin kişisel kusurunun doğurduğu zararların yine kendisi tarafından karşılanmasını ve yargı kararının uygulanmaması ya da etkisiz bırakılması gibi hukuka aykırı eylem ve işlemlerden titizlikle kaçınılmasını amaçlar.*

[254] Danıştay 5. Dairesinin 3/6/2008 tarih ve E:2007/7369; K:2008/3234 sayılı Kararı, Danıştay resmi internet sitesi: http://www.danistay.gov.tr/ Erişim Tarihi:17/01/2009

Rücu mekanizmasının işletilmesi, kamu kurumunun yetkileri arasında bulunmakla birlikte, idarenin bunu kendiliğinden yapmadığı durumlarda, yurttaşların bunu sağlamak amacıyla idareye başvurmalarına bir engel bulunmamaktadır. Kamu hizmeti görevlilerinin kişisel kusurundan kaynaklanan zararın karşılığı olarak ulusal ya da uluslararası bir Mahkemece hükmedilen tazminat devlet tarafından zarara uğrayan kişiye ödendikten sonra ilgili kamu kurumu tarafından sorumlu personele rücu edilmemesi, bu yükün toplum üzerinde bırakılması anlamına geleceğinden, her yurttaş ve özellikle kamu görevlilerinin kişisel kusuru nedeniyle zarara uğrayıp yargısal süreci başlatmış olan yurttaşlar, ilgili personele rücu edilmesini sağlamak amacıyla idareye başvurabilir ve bu başvurularının reddi üzerine de dava açma hakkını kullanabilirler. Kamu hizmeti görevlilerinin hukuka aykırı eylem ve işlemlerinden ve kendi kusurlarından doğan zararı toplum ödemek zorunda değildir.[255]

II. İDARENİN SORUMLULUĞUNU GEREKTİREN YASAL DÜZENLEMELER

Yargı kararlarının uygulanmaması hem idarenin hem de bu kararı uygulamayan ajanın sorumluluğunu doğuracaktır. 1982 anayasasının çeşitli maddelerinde sorumluluğa ilişkin düzenlemeler mevcuttur. Bu maddeler şunlardır:

Madde 125: "*İdare kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararları ödemekle yükümlüdür*"

Madde 129: " *Memurlar ve diğer kamu görevlileri yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları kendilerine rücu edilmek kaydıyla kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak ancak idare aleyhine açılabilir*"

---

[255] Danıştay 5. Dairesinin 3/6/2008 tarih ve E:2007/7369; K:2008/3234 sayılı Kararı, Danıştay resmi internet sitesi: http://www.danistay.gov.tr/ Erişim Tarihi:17/01/2009

Anayasada yer alan bu hükümler idarenin genel sorumluluğunu düzenlemektedir. İdari yargı kararlarının yerine getirilmemesi halinde meydana gelecek sorumluluk 2577 sayılı Kanunun 28. maddesinin 3. ve 4. bentlerinde düzenlenmiştir. 2577 sayılı Kanunun 28. maddesinin 3. bendinde, *"Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemeleri kararlarına göre işlem tesis edilmeyen veya eylemde bulunulmayan hallerde idare aleyhine Danıştay ve ilgili idari mahkemede maddi ve manevi tazminat davası açılabilir"* hükmü getirilmiştir. Bu hükümlerde görüldüğü gibi idare verdiği zararları karşılamakla yükümlü olduğu gibi yargı kararlarının uygulanmamasından doğan zararlar açısından hem idare hem de kamu görevlisi birlikte sorumlu olabilecektir.

657 sayılı Yasanın 12. maddesinde ise, " *Kişiler kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açarlar. (...) Kurumun, genel hükümlere göre sorumlu personele rücu hakkı saklıdır.*

(Ek fıkra: 26/03/2002 - 4748 S.K../3. md.) İşkence ya da zalimane, gayri insani veya haysiyet kırıcı muamele suçları nedeniyle Avrupa İnsan Hakları Mahkemesince verilen kararlar sonucunda Devletçe ödenen tazminatlardan dolayı sorumlu personele rücu edilmesi hakkında da yukarıdaki fıkra hükmü uygulanır." hükmü düzenlenmiştir.

İdari Yargılama Usulü Kanununun 28/1. maddesi şu şekilde düzenlenmiştir: "*Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Bu süre hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemez.*" Bu hüküm hem iptal hem de tam yargı kararlarının uygulanmasına yöneliktir.

İdari yargı kararlarının gecikmeksizin uygulanması kanun hükmünün ikinci sonucudur. Kararların 30 gün içinde yerine getirilmesi gerekmektedir.

Burada belirtilmesi gereken nokta otuz günün sonuna kadar beklemenin idare için hak oluşturmadığıdır. Kanunda bu durum yargı kararlarının "gecikmeksizin" yerine getirilmesi gerekliliği ile ifade edilmiştir.

Bu durumda idare, yargı karalarının gereklerini makul sürede, en geç 30 gün içinde yapmak zorundadır. Her karar için makul süre farklı olabilir. Bu makul süre aşılmış ise kararın uygulanmasında gecikme söz konusu olur.

III. SORUMLULUĞU GEREKTİREN HALLER

A. Hiç Uygulamama

Davalı idarenin idari yargı yerlerince verilen kararların icaplarına göre tesisi gereken işlemi veya yapılması gereken eylemi 28. maddenin 1.fıkrasında yazılı süre içinde ve bu süre geçtikten sonra hiçbir biçimde tesis etmemesi veya yapmaması, başka bir deyişle idarenin tamamıyla hareketsiz kalması demektir. İdarenin anayasal yükümlülüğünü yerine getirmediği açık olduğundan bu konuda taraflar arası ihtilaf da genellikle bulunmamaktadır.[256]

Uygulamama hali alınmış bir karara dayanmadığından bir idari işlem olmadığı gibi bir idari işlemin icrası niteliğinde de değildir. Anayasa ve yasa hükümlerinin emrediciliğine karşın yükümlülüğünü yerine getirme konusunda hareketsiz kalmak şeklinde ortaya çıkan idarenin maddi bir davranışıdır.[257]

İdari yargı kararlarının incelenmesinden ise idari yargı kararlarının hiç uygulanmaması halinin idari bir işlem olarak kabul edilme eğiliminde olunduğu görülmektedir.[258] Bu da idare tarafından ilgili kararın süresinde uygulanmamasının yada kararın uygulanması amacıyla idareye yapılan

[256] Çağlayan, s. 281
[257] Altay, s. 165
[258] Danıştay 5.D 24/4/1996 E:95/4152; K:96/1717, 21/1/1997 E:96/2686; K:97/91. Danıştay resmi internet sitesi: http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp Erişim Tarihi:17/01/2009

başvurunun idarece reddedilmesinin işlem olarak nitelendirilmesinden kaynaklanmaktadır.

Davacının yürütmenin durdurulması kararına rağmen eski görevine atanmaması, başka bir göreve atanması Danıştay tarafından yargı kararının uygulanmaması olarak nitelendirilmiştir.[259] Yine yargı kararının idareye tebliğinden itibaren bir yıl geçmesine rağmen kararın uygulanmamış olması, hiç uygulamama olarak nitelendirilmiştir.

Yargı kararlarının uygulanmaması halinde idarenin sorumluluğunu ve kamu görevlisine bu sorumluluğun rücu edilmesinin zorunlu olduğunu ve yargı kararının uygulanmaması nedeniyle davacı lehine manevi tazminata hükmedilmesini içeren Danıştay 5. Dairesinin kararı şu şekildedir:

"Anayasanın 138. maddesinin son fıkrası, "Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez" kuralını koymakta, 2577 sayılı Kanunun 4001 sayılı Kanunla değişik 28. maddesinin 1. fıkrasında da "Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Bu süre hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemez." hükmüne yer verilmektedir.

İdarenin yargı kararlarına uyması ve bu kararların gereklerine göre işlem ya da eylemde bulunmak zorunda olması aynı zamanda "hukuk devleti" ilkesinin de bir gereğidir. Anayasanın 2. maddesinde yer alan bu ilke karşısında idarenin mahkeme kararlarını "aynen" ve "gecikmeksizin" uygulamaktan başka bir seçeneği bulunmamaktadır.

Anayasada ve Yasada yer alan emredici kurallar karşısında, idarenin maddi ve hukuki koşullara göre uygulanabilir nitelikte olan bir yargı

[259] Danıştay 10. Dairesi E:1995/216; K:1997/1560, Karar tarihi 5/5/1997, DD sayı 94, 721, (1998)

kararını aynen ve gecikmeksizin uygulamaktan kaçınmasının "ağır hizmet kusuru" oluşturacağı açık bulunduğundan, kişinin hizmet kusuru nedeniyle mal varlığında, meydana gelen eksilmenin ve bu nedenle duyduğu her türlü sıkıntı ve üzüntüden kaynaklanan manevi zararın giderilmesi gerekir."[260]

Danıştay 5. Dairesinin aynı kararında ise yargı kararının uygulanmaması halinde manevi tazminata neden hükmedilmesi gerektiği şu şekilde vurgulanmıştır; "*Öğretide de kabul edildiği üzere manevi tazminat, patrimuanda meydana gelen bir eksilmeyi karşılamaya yönelik bir tazmin aracı olmayıp, manevi tatmin aracıdır. Başka türlü giderim yollarının bulunmayışı veya yetersiz kalışı, manevi tazminatın parasal olarak belirlenmesini zorunlu hale getirmektedir. Olayın gelişimi ve sonucu, ilgilinin durumu itibariyle uğradığı manevi zarara karşılık takdir edilecek manevi tazminatın, manevi tatmin aracı olmasından dolayı zenginleşmeye yol açmayacak miktarda, fakat idarenin olaydaki kusurunun niteliğini ve ağırlığını ifade edecek ölçüde saptanması zorunlu bulunmaktadır.*

Diğer taraftan, tazminat sadece maddi değerlerde meydana gelen eksilmelerle sınırlı bir giderim yolu değildir. Aynı zamanda kişinin, yaşamında ortaya çıkan olumsuzluklar nedeniyle duyduğu her türlü sıkıntı ve üzüntüden kaynaklanan manevi zararların da manevi tazminat ödenerek tazmini Anayasal ve yasal düzenlemelerin gereği olduğundan, Trabzon Vakıflar Bölge Müdürlüğü görevinden alınmasına ilişkin işlemin iptali yolundaki 24.9.2002 tarihli yargı kararının uygulanmaması nedeniyle davacının, idarenin bu hukuk dışı tutum ve davranışı nedeniyle üzüntü ve sıkıntı çektiği, böylece, manevi zarara uğradığı açık olup; olayın oluşumu ve niteliği dikkate alınarak, manevi tazminat takdir edilmesi gerektiği açıktır. [261]

---

[260] Danıştay 5.Dairesinin E:2000/3316; K:2004/3372 sayılı kararı. Danıştay resmi internet sitesi: http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp Erişim Tarihi:17/01/2009

[261] Danıştay 5.Dairesinin E:2000/3316; K:2004/3372 sayılı kararı. Danıştay resmi internet sitesi: http://www.danistay.gov.tr /kerisim/container.jsp Erişim Tarihi:17/01/2009

Aynı kararda yargı kararını yerine getirmeyen kamu görevlisinin şahsi kusuru bulunduğu bu şahsi kusurunda hizmet dışı bir kusur olduğu kanaatiyle Anayasanın 129. maddesinin 5. fıkrası kapsamında rücu müessesinin işletilmesine vurgu yapılmıştır.

"idare adına verilen kararlarla ortaya çıkan ve yukarıda idarenin ağır hizmet kusuru olarak nitelendirilen "yargı kararını uygulamama" eyleminin, gerçekte bu konuda idare adına yetki kullanan kamu görevlilerinin kişisel kusurlarından doğduğu açıktır. Çünkü bir hukuk devletinde Anayasa'nın ve yasaların açık hükmüne karşın, (hukuka aykırılığı yargı kararlarıyla saptanan işlemlerin iptali üzerine) bilinçli olarak sergilenen keyfi bir davranışın idareden kaynaklandığını kabul etmek olanaksızdır.

Öte yandan, Anayasanın 129. maddesinin 5. fıkrasında; memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davalarının, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabileceği şeklinde emredici bir kurala yer verilmiştir. Anayasanın sözü edilen maddesindeki "kendilerine rücu edilmek kaydıyla" ibaresinin; kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlar nedeniyle idareye karşı açılan davalarda tazminata hükmedilmesi halinde idarenin ödemek zorunda kaldığı tazminatı yasal yollara başvurarak ilgili kamu görevlisinden tahsil etmeyi ifade ettiğinde kuşkuya yer bulunmamaktadır.

Bu hüküm karşısında, yargı kararını uygulamamak amacıyla davacı hakkında bir işlem kuran ve sorumluluğu bulunan ilgililerin kişisel kusuru bulunduğu açık olduğundan, hükmedilen tazminatı ödeyecek olan idarenin, sorumluluğu saptanan ilgili kişi veya kişilere yasal yollar çerçevesinde rücu etmesi Anayasa hükmü gereği bulunmaktadır."[262]

Danıştay 5. Dairesinin E:1999/5815; K:2001/2353 sayılı bir kararında ise yargı kararını uygulamamakta ısrar eden Devlet Bakanı

[262] Danıştay 5.Dairesinin E:2000/3316; K:2004/3372 sayılı kararı. Danıştay resmi internet sitesi: http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp Erişim Tarihi:17/01/2009

hakkında bu tutumundan dolayı cezai sorumluluğa gidilebilmesi için Anayasanın 100. maddesi gereği Meclis Soruşturması yapılabilmesi amacıyla kararın bir örneğinin Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına gönderilmesine karar vermiştir. Bu karar yargı kararlarının uygulanmaması halinde ilgililerinin cezai sorumluluklarına gidilebilmesi açısından önem arz etmektedir. Ancak Danıştay Kanununun mevcut hükümlerinden hareketle Danıştay'ın bu konuda bir yetkisinin olup olmadığı veya yetkisini aştığı yönünde eleştiriler de yapılmaktadır.

"Dairemizin 18.4.2001 günlü, E:1999/5815 sayılı Ara Kararı ile Devlet Bakanının düştüğü notta yer alan hususlar ile ilgili tüm bilgi ve belgeler davalı idarelerden istenilmiş ise de; davalı idarelerce ara kararına verilen yanıtlarda; sözü edilen konu ile ilgili olarak savunma dilekçelerinde yer alanların dışında başka bilgi ve belge bulunmadığı belirtilmiştir. Böylece Vakıflar Genel Müdürlüğünden sorumlu Devlet Bakanının, hukuki herhangi bir gerekçeye dayanmadan yargı kararının uygulanmaması yönünde eylemde bulunabildiği gözlemlenmektedir.

2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Meclis Soruşturması başlıklı 100. maddesinde; "Başbakan veya bakanlar hakkında, Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tam sayısının en az onda birinin vereceği önerge ile soruşturma açılması istenebilir. Meclis, bu işlemi en geç bir ay içinde görüşür ve karara bağlar." hükmü yer almaktadır. Anayasanın 100 ve 138. maddeleri ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 28. maddesi hükümleri çerçevesinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin, Devlet Bakanı Yüksel Yalova'nın yukarıda sözü edilen yargı kararının uygulanmaması yolundaki eyleminden haberdar edilmesi yasal bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, dava konusu işlemlerin iptaline, davacının yoksun kaldığı parasal haklarının ödenmesine hükmedilmesi isteminin reddine, kararın bir örneğinin gereği Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına gönderilmesine, 31.5.2001 tarihinde oybirliği ile karar verildi."[263]

---

[263] Danıştay 5. Dairesinin E:1999/5815; K:2001/2353 sayılı ve *31.5.2001* günlü kararı. Danıştay resmi internet sitesi: http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp Erişim Tarihi:17/01/2009

B. Geç Uygulama

Yargı kararının idareye tebliğinden itibaren otuz günlük sürenin sona ermesinden sonra uygulanması, geç uygulama halini oluşturur. Bu durumun varlığı objektif bir ölçüte dayandığından taraflar arasında yargı kararının uygulanma tarihi açısından bir ihtilaf bulunmamaktadır.[264]

İYUK 28. maddesindeki 30 günlük süre idari yargı kararlarının koşulların elverdiği ölçüde derhal uygulanma zorunluluğunu ortadan kaldırmaz. Bu kural, idareye kararın tebliğ tarihinden başlayıp 30 günün dolmasına kadar süren bir uygulama yetkisi tanıyan bir hüküm değildir.[265] Madde "en geç otuz gün içinde" diyerek kararın maddi koşulların elverdiği ölçüde derhal uygulanması ilkesini benimsemiş, her durumda bu sürenin otuz günü aşamayacağı, kararların uygulanması için idarelerin gereksinim duydukları sürenin nihayet otuz günle sınırlı bulunduğu hükme bağlanmıştır.

Söz konusu madde idarenin idari yargı kararlarının icaplarına uygun olarak işlem tesisi veya eylemde bulunması için herhangi bir yaptırıma muhatap olmadan geçirilebileceği azami süreyi göstermektedir.

İdarenin 30 günlük sürenin sonunda kararı uygulaması geç uygulama hali olup idarenin sorumluluğunu gerektirmektedir. Kararın uygulandığı tarihin belirlenmesi bakımından, kararın uygulanması amacıyla tesis edilen işlemin tarihi değil, bu işlemin uygulamaya geçirilme tarihi esas alınmaktadır.

Danıştay 5. Dairesinin bir kararı mahkeme kararının süresinde uygulanmaması halinde davacıya manevi tazminatın hükmedilmesi gerektiğini içermektedir.

"Davacı, davalı idarenin Mahkeme kararının uygulanması için yasal süresi içinde hareket etmediğini, bunun Anayasa ve 2577 sayılı İdari

---

[264] Altay, age, s. 170
[265] Çağlayan, age, s. 282

Yargılama Usulü Kanununun ilgili hükümlerine aykırı olduğunu, talebi olduğu halde Mahkemece maddi tazminata yasal faiz uygulanması yönünde hüküm kurulmadığını, ayrıca Mahkeme kararının geç uygulanması nedeniyle de manevi tazminata ilişkin şartların oluştuğunu öne sürmekte ve Mahkeme kararının temyizen incelenerek bozulmasını istemektedir…

Buna göre, 21.3.1997 tarihinde tebliğ edilen Mahkeme kararını, geciktirmeksizin uygulama zorunluluğu bulunan davalı idarenin, bu yöndeki iradesini, yasal süre geçtikten sonra, 5.6.1997 tarihli yazıyla Maliye Bakanlığından görüş sorarak ortaya koymak suretiyle yargı kararının uygulanması sürecine geçmiş, böylece hukuk devleti ilkesine aykırı davranış içinde olmuştur.

Davacının memuriyet intibakına ilişkin yargı kararını 6 ayı aşkın süre sonra uygulayan idarenin, olayda ağır hizmet kusuru nedeniyle tazmin sorumluluğu bulunmaktadır.

Mahkeme kararının geç uygulanmasından dolayı davacının manevi tazminat istemine gelince; Mahkeme kararında ifade edilenin aksine, manevi tazminat, sadece manevi değerlerde meydana gelen eksilmelerle sınırlı bir giderim yolu değildir. Aynı zamanda kişinin, yaşamında ortaya çıkan olumsuzluklar nedeniyle duyduğu her türlü sıkıntı ve üzüntüden kaynaklanan manevi zararların da manevi tazminat ödenerek giderilmesi gerekir. Olayda, memuriyet intibakına ilişkin yargı kararını 6 ayı aşan süre içinde idareye uygulatamayan davacının, idarenin bu hukuk dışı tutum ve davranışı nedeniyle üzüntü ve sıkıntı çektiği, böylece, manevi zarara uğradığı açık olup; olayın oluşumu ve niteliği dikkate alınarak takdir edilecek manevi tazminatın da ağır hizmet kusuru bulunan idareden tahsili gerekir."[266]

Uygulamada geç uygulama nedeniyle açılan davaların önemli bir bölümü iptal kararlarının geç uygulanmasından doğan tazminat davalarının kapsadığı görülmektedir. Dava geç uygulama nedeniyle açılabileceği gibi hiç uygulamama nedeniyle dava açıldıktan sonra da karar gereğinin yerine

[266] Danıştay 5. Dairesinin E1999/2053; K: 2002/3798 sayılı kararı ve 11/10/2002 tarihli kararı. Danıştay resmi internet sitesi: http://www.danistay.gov.tr/ /kerisim/container.jsp Erişim Tarihi:17/01/2009

getirilmesi halinde söz konusu uygulamada artık geç uygulamayı oluşturacaktır.

İdare geç uygulamadan doğan maddi zararları tazmin etmiş olsa dahi, şartların varlığı halinde geç uygulama, manevi tazminat hükmedilmesini de gerekli kılar. Geç uygulama kararın yürütmenin durdurulmasına yada davanın esasına ilişkin olması arasında bir fark doğurmamaktadır.

C. Eksik Uygulama

Ortada, yargı kararı doğrultusunda tesis edildiği belirtilen bir işlem ve yargı kararı gereğinin tam olarak yerine getirilmediği yolunda bir davacı iddiası vardır. Açılan dava ister iptal davası, ister tazminat davası olsun mahkemenin öncelikle söz konusu işlemin yargı kararını tam olarak yansıtıp yansıtmadığını tespit etmesi gerekmektedir. Bu hususun tespiti aynı zamanda eksik uygulamanın var olup olmadığının tespiti anlamına gelmektedir.[267]

Re'sen emekliye sevk edilen memurun açtığı iptal davasında mahkemece resen emeklilik işleminin iptal edilmesi üzerine davacının aynı göreve değil de başka bir göreve getirilmesi yargı kararlarının eksik uygulanmasına güzel bir örnek olacaktır. Ya da davacının bu sürede yoksun kaldığı maaş ve diğer özlük haklarının iade edilmemesi yargı kararlarının eksik uygulandığını göstermektedir.

D. Yanıltıcı Uygulama

Görünürde yargı kararı uygulanmakla birlikte aslında yargı kararının gereğinin yerine getirilmemesi söz konusudur.[268] Muvazaalı infaz olarak nitelendirilebilecek bu durumda idare dış görünüş olarak şeklen uygulamaktadır. Ancak; idarenin asıl amacı yargı kararının uygulanmamasından doğacak yaptırımlardan kurtulmaktır.[269]

---

[267] Altay, age., s. 179
[268] Altay, age., s. 186
[269] Çağlayan, age., s. 283

Yargı kararına uygun işlem idarece tesis edilmekle beraber kısa bir süre sonra tesis edilen başka bir işlem ile yargı kararı gereğinin ve bu doğrultu da tesis edilen işlemin ortadan kaldırılması, biçimsel uygulama olarak adlandırılmaktadır. Oysa yargı kararlarının uygulanması, bir formalitenin yerine getirilmesi değildir. Bu nevi uygulamalar yargı kararını anlamsız kılmaya onu yok saymaya yöneliktir. Şekil olarak ortada bir işlem mevcut olmakla birlikte bu işlem aslında "hiç uygulamamanın" değişik bir görüntüsü olarak karşımıza çıkmaktadır. Kararın biçimsel uygulanması hukuka aykırılığın saptanması nedeniyle iptal edilen bir işlemin yürürlüğünü sağlayacak bir yöntem olarak kullanılmaktadır ve bu nedenle bu işlemin de iptali kaçınılmaz olacaktır.[270]

"İptal kararı uyarınca… Genel Müdürlük görevine iade edilmiş ise de 13 gün sonra … Bakan oluru ile vekaleten müsteşar yardımcılığı görevine atandığı, daha sonra da davacı hakkında görevden uzaklaştırma ve görevden çekilmiş sayılma işlemlerinin tesis edildiği anlaşılmakla idarenin Anayasa hükümlerini hiçe sayarak yargı kararını uygulamamak amacıyla hareket ettiği … açıktır."[271]

Yine bir Danıştay kararında, mahkeme kararı üzerine Trabzon Valiliği görevine iade edilmesi gereken davacının, 28. maddede belirtilen otuz günlük süre içerisinde kararın uygulanmadığı, bu süre geçtikten sonra kararın uygulanması için davacının Trabzon Valiliği görevine iadesi yolunda İçişleri Bakanlığınca 17.7.1995 tarihli işlemin tesis edildiği, ancak bu işlemin davacıya hemen tebliğ edilmeyip bekletilerek, adı geçenin yeniden görev yeri değişikliğine ilişkin 24.7.1995 günlü, 95/7153 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile aynı gün tebliğ edildiği ve Bitlis Valililiğine atandığı, idarenin Anayasa hükümlerini hiçe sayarak yargı kararını uygulamama amacıyla hareket ettiği ve davacının fiili olarak Trabzon Valiliği görevinde çalışmasına imkan tanınmayarak ağır bir hizmet kusuru işlendiği, davacının Trabzon Valiliğinden

---

[270] Altay, age., s. 187

[271] Danıştay 5.Dairesinin E:1997/2433, K:1998/798 sayılı ve 18/03/1998 tarihli kararı. Danıştay resmi internet sitesi: http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp Erişim Tarihi:17/01/2009

alınarak Bitlis Valiliğine atanmasına ve yerine Merkez Valisi ...'in atanmasına ilişkin 24.7.1995 günlü Bakanlar Kurulu Kararının, Anayasanın 138. ve 2577 sayılı Kanunun 28/1. maddelerine aykırı olarak yargı kararının uygulanmasından kaçınmak ve bu kararı etkisiz kılmak amacıyla tesis edildiği sonucuna varılıp maksat yönünden hukuka aykırılığı tespit edilmiştir. Yargı kararının biçimsel uygulamasına örnek olarak aşağıda verilen Danıştay 5. Dairesinin bu kararında ise rücu müessesesinin işletilmesinin anayasal bir zorunluluk olduğu, bu konuda yargı yerince karar alınabilmesi için ayrıca davacının dilekçesinde rücu talebinin olmasının gerekmediği kabul edilmektedir.

"Anayasanın 2. maddesinde yer alan "Hukuk Devleti" ilkesinin doğal sonucu olarak idarenin mahkeme kararlarını "aynen" ve "gecikmeksizin" uygulamaktan başka bir seçeneği bulunmamaktadır. Bu kural, idareye kararın tebliğ tarihinden başlayıp otuz günün dolmasına kadar süren bir uygulamama yetkisi tanıyan bir hüküm değildir. Aksine maddede kararların derhal uygulanması ilkesi benimsenmiş olup her durumda bu sürenin otuz günü aşamayacağı, kararların uygulanması için idarelerin gereksinim duydukları sürenin nihayet otuz günle sınırlı bulunduğu hükme bağlanmıştır.

Diğer taraftan Anayasanın 11. maddesinde; Anayasa hükümlerinin, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kuralları olduğu belirtilerek Anayasanın bağlayıcılığı ve üstünlüğü vurgulanmış; bu bağlamda olmak üzere 129. maddenin 1. fıkrasında da, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlü oldukları hükme bağlanarak Anayasa hükümlerinin bağlayıcılığı ve üstünlüğü kamu görevlileri yönünden tekrar ve teyit edilmiştir. Bu nedenle bir kamu hizmetinin yürütülmesi sırasında, hukuk kurallarına uyulmaması hizmeti yürüten idarenin ağır hizmet kusuru işlediğini gösterir ve tazmin sorumluluğunu doğurur.

Olayın özetlenen süreci dikkate alınarak (ve taleple sınırlı olarak hüküm kurulması gerektiği de göz önünde bulundurularak) davacıya talebi

doğrultusunda 50.000.000.-TL. manevi tazminatın davalı idare tarafından ödenmesi gerektiği sonucuna varılmıştır. Ancak idare adına verilen kararlarla ortaya çıkan ve yukarıda idarenin ağır hizmet kusuru olarak nitelendirilen "yargı kararını uygulamama" eyleminin, gerçekte bu konuda idare adına yetki kullanan kamu görevlilerinin kişisel kusurlarından doğduğu açıktır. Çünkü bir hukuk devletinde, Anayasa'nın ve yasaların açık hükmüne karşın, hiçbir hukuki veya maddi sebep gösterilmeden (olayda olduğu gibi davacının Trabzon Valiliğinde göreve başlatılmasına ilişkin 17.7.1995 günlü Bakanlık oluru ile kendisinin Trabzon Valiliğinden Bitlis Valiliğine atanmasına ilişkin 24.7.1995 günlü Bakanlar Kurulu Kararının aynı günde davacıya tebliğ edilmesi, kısa bir süre sonra, davacının Bitlis Valiliğinde göreve başladığı gün kendisine tebliğ edilen Bakanlar Kurulu Kararı ile de tekrar Merkez Valiliğine atanması ve böylece ilgilinin Danıştay kararına karşın eylemli valilik yapmasının engellenmesi suretiyle) bilinçli olarak sergilenen keyfi bir davranışın idareden kaynaklandığını kabul etmek olanaksızdır.[272] hükümlerine yer vererek yargı kararlarını yerine getirmemenin şahsi bir kusur oluşturduğu ifade edilmek istenmiştir.

Yargı kararlarını yerine getirmemek Ceza Kanununda yasaklanan bir eylemdir. İdare hukuku ilkelerine göre fiil suç mahiyetinde olunca hizmet kusurundan söz etmek güçleşir. Dolayısıyla cezalarında şahsiliği gereği sorumluluğun tazminat sorumluluğu da olsa idareye yükletilmesinin doğruluğu tartışılmalıdır. Danıştay da bu düşünceden hareketle rücu müessesesinin davacının talebi olmasa dahi anayasal bir zorunluluk olduğunu aşağıdaki gerekçe kısmında ifade etmiştir. Ancak Danıştay'ın bu kararı da idari yargıda talepten fazlasına hükmedilemeyeceği kuralına ters düştüğünden eleştirilmektedir.

Kararı devamı; *"Öte yandan, Anayasanın 129. maddesinin 5. fıkrasında; memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken*

---

[272] Danıştay 5.Dairesinin E:1995/3611, K:1997/2485 sayılı kararı.
Danıştay resmi internet sitesi: http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp Erişim Tarihi:17/01/2009

işledikleri kusurlardan doğan tazminat davalarının, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak ancak idare aleyhine açabileceği şeklinde emredici bir kurala yer verilmiş; 5442 sayılı Kanunun 6. maddesinde de, Valilerin, İçişleri Bakanlığının inhası, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile tayin olunacakları hükme bağlanmıştır. Bu hükümler karşısında, inha makamı olan İçişleri Bakanının harekete geçmemesi halinde Bakanlar Kurulu'nun kendiliğinden karar alamayacağı da dikkate alındığında, davacının Bitlis Valiliğine atanmasına ilişkin 24.7.1995 günlü Bakanlar Kurulu Kararı ile tekrar Merkez Valiliğine atanmasına ilişkin 29.10.1995 günlü Bakanlar Kurulu Kararında inhada bulunan İçişleri Bakanının kişisel kusuru bulunduğu açık olduğundan, hükmedilen tazminatı ödeyecek olan idarenin, sorumluluğu saptanan ilgili kişi veya kişilere yasal yollar çerçevesinde rücu etmesi Anayasa hükmü gereği bulunmaktadır.

Anayasanın sözü edilen maddesindeki (kendilerine rücu edilmek kaydıyla) ibaresi; kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlar nedeniyle idare aleyhine açılan davalarda tazminata hükmedilmesi halinde, idarenin ödemek zorunda kaldığı tazminatı yasal yollara başvurarak ilgili kamu görevlisinden tahsil etme zorunluluğunu ifade etmekte ve bu Anayasal zorunluluk nedeniyle bu gibi hallerde davacıların, dava dilekçelerinde ayrıca ve mutlaka rücu talebinde bulunmaları gerekmemektedir"[273]şeklindedir.

E. Hatalı Uygulama

İdarenin yargı kararlarının uygulanması amacıyla işlem tesisi veya eylemde bulunması sırasında hata yapılması halidir. Burada idare kararın hukuka uygun olarak infazında niyetlidir. Ancak elinde olmayan nedenlerle hata yapmaktadır.[274] Bunun eksik uygulamadan farkı hatalı uygulamanın iradi olmamasıdır. Vergi hukuku bakımından hatalı infaza, vergi mahkemesinin kararı üzerine mükellefe iade olunan vergi miktarında hesap

[273] Danıştay 5.Dairesinin E:1995/3611, K:1997/2485 sayılı kararı. Danıştay resmi internet sitesi: http://www.danistay.gov.tr/ Erişim Tarihi:17/01/2009

[274] Çağlayan, age., s. 282

hatası yapması örnek olarak gösterilebilir. Bu durumda mükellefe eksik ödeme yapılması hatalı uygulamadır.[275] İdare bu hatalı uygulamayı düzeltmez ise kararın gereği gibi uygulanmamasından sorumlu olur.

IV. YARGI KARARLARININ UYGULANMAMASINDAN DOĞAN SORUMLULUK TÜRLERİ

A. Kamu Görevlisinin Hukuki Sorumluluğu

Kamu görevlisinin yargı kararlarını uygulamaması nedeniyle hukuki sorumluluğu iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Bunlardan ilki İYUK'un 28. maddesine göre aleyhine açılan tazminat davası, diğeri ise idare aleyhine açılan tazminat davalarında hükmedilen tazminatın rücu ilişkisine konu edilmesi dolayısıyladır.[276] İdari Yargılama Usul Kanunun 28/4. maddesinde mahkeme kararlarının 30 gün içinde kamu görevlilerince kasten yerine getirilmemesi durumunda ilgilinin idare aleyhine dava açabileceği gibi kararı yerine getirmeyen kamu görevlisi aleyhine de tazminat davası açabileceğini söylemektedir.

Burada kararın gereklerine göre işlem tesis edecek ve eylemde bulunacak kamu görevlisinin kişisel kusuru söz konusudur. Yani adem-i infaz ve lehine karar verilenin zararı bu kişisel kusurdan kaynaklanmaktadır. Kişisel kusurdan söz etmek için ise mutlaka kamu görevlisinin kasıtlı davranışta bulunması gerekmez. Ancak 28. madde yargı kararının uygulanmaması nedeniyle lehine karar verilenin zararının istenebilmesi için her kişisel kusuru yeterli görmemektedir. Ayrıca kamu görevlisinin kasıtlı davranmış olması koşulunu da aramaktadır. Kasıt, bir davranışın sonuçlarını bilerek ve isteyerek yapmaktır.[277] Yani kamu görevlisi aleyhine tazminat davası açılmasına neden olabilecek kişisel kusur kasta dayalı ağır bir kusurdur. Öğretide, idari yargı kararlarının kasten yerine getirilmemesinin

[275] Candan, **age**, s. 44
[276] Altay, age, s. 427
[277] Altay, age, s. 427

görev dışı bir davranış (kişisel kusur)[278], hukuk dışı bir eylem olacağı, idarenin ajanının özel hukuk haksız fiil hükümlerine göre sorumlu olacağı[279], aynı zamanda ceza hukuk anlamında suç teşkil ettiği[280] de kabul edilmektedir

Kamu görevlisinin bu nitelikte bir kusurunun bulunması halinde İYUK 28. madde lehine karar verilen tarafa adem-i infaz sebebiyle uğradığı zararın tazmini için iki seçenek tanımıştır.

Zarara uğrayan isterse objektif sorumluluk esasına göre doğrudan doğruya idare aleyhine tazminat davası açabilir. Veya tazminat davasını isterse kasıtlı kamu görevlisine yöneltebilir. Bu konudaki tercih tamamen yargı kararının uygulanmaması nedeniyle zarara uğrayan kimseye aittir. Eğer zarara uğrayan kimse tercihini idareden yana kullanacak ise idari yargıda, kasıtlı kamu görevlisinden yana kullanacak ise de adli yargıda dava açması gerekmektedir.

Devlet Memurları Kanununun 13. maddesinde, *"Kişiler kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açarlar*" hükmüne yer verilmiştir. Devlet Memurları Kanununun 13. maddesinin amacı, kamu personelini değil, idarenin faaliyetinden zarar gören üçüncü kişileri korumaktır. İdarenin ise kusurlu personeline, ödediği zararı her zaman kusuru oranında rücu etmesi mümkündür. Devlet Memurları Kanununun 13. maddesine rağmen kamu görevlilerinin kişisel kusurlarından dolayı kişisel sorumlulukları ilkesi ortadan kalkmamıştır.

Kamu görevlisinin görev dışı kişisel kusurlarından dolayı Borçlar Kanunu hükümleri gereği haksız fiili dayanarak adli yargı da tazminat davası açılması gerekir.

---

[278] Yayla, age, s.143,
[279] Yüksel Esin, "Danıştay'da açılacak Tazminat Davaları" İkinci Kitap:Esas, Ankara 1976 s. 85
[280] Uğur Mumcu, "Türk Hukukunda İptal Kararlarının Yerine Getirilmesi ve Sorumluluk" AÜHFD, 1970, c.27, sy 3-4, s. 127

B. İdarenin Sorumluluğu - Hizmet Kusuru

İdari Yargılama Usul Kanununun 28/4. maddesinde idari yargı kararlarının uygulanmaması, gereğinin yerine getirilmemesi halinde, idare aleyhine maddi ve manevi tazminat davası açılabileceği düzenlenmiştir.[281] Danıştay'a göre idarenin maddi ve hukuki koşullara göre uygulanabilir bir yargı kararını aynen ve gecikmeksizin uygulamaktan başka bir seçeneği bulunmamaktadır.[282]

Anayasanın 138.maddesinde yargı kararlarının tüm devlet organları için bağlayıcı olduğu, İdari Yargılama Usul Kanununda ise yargı kararlarının yerine getirilmemesi durumunda sorumluluğun doğacağı düzenlenmiştir. İşte bu sorumluluk ise hizmet kusuru kapsamında değerlendirilmektedir. Yani, hukuk devletinde bir idareden yargı kararlarına yerine getirmemesi beklenilmeyeceğinden, aksine bir durum idarenin hizmet kusurunu oluşturacaktır.

"*Davalı idarenin iptal edilen işlemde ısrar ettiği dolayısıyla Danıştay kararına göre işlem tesis etmediği ihtilafsız olduğu…bu cihetle uygulamanın ağır hizmet kusuru ile malul olduğunuz göstermektedir. Hizmet kusurunun ise idarenin tazmin sorumluluğunu gerektireceği tabidir.*[283] *İdari yargı yerlerince verilen iptal kararlarını eksik veya geç uygulanması ağır hizmet kusurunu oluşturur. Eksik veya geç uygulamadan doğan zararları idare tazminle mükelleftir.*[284]

Görüldüğü gibi Danıştay yargı kararlarının uygulanmaması halini ağır hizmet kusuru olarak görmekte ve bu ilkeye göre maddi ve manevi tazminata mahkum etmektedir.

---

[281] Çağlayan, age, s. 285
[282] Danıştay 5. D.,E:1988/3400,K:1991/178, 12/02/1991 tarihli kararı, DD 82-83, 383
[283] Danıştay 8. Dairesi E:1974/1229, K:1975/44 sayılı ve 08/01/1975 tarihli kararı, DD 20-21, s 467
[284] Danıştay 10. D, E:1993/5339, K:1994/5161, 25/10/1994 tarihli kararı, DD 90, s. 110

İdarenin kamu gücüne dayanarak sahip olduğu yetkileri karşısında, bireylerin korunması gerektiği hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. İdarelerin ellerindeki üstün yetki ve ayrıcalıklarla donatılmış kamu gücünü kullanırken hukukun dışına çıkmaları ise muhtemeldir. Böyle durumlarda idarenin etkin bir şekilde denetlenmesi hukuk dairesinin dışına çıkmaması için idari yargı yerlerine ihtiyaç vardır. İdari yargı yerlerince verilen kararların ise icaplarına göre yerine getirilmesi yine idarelere düşmektedir.

Yargı kararlarının idarelerce uygulanma zorunluluğu bu kararların kesin hüküm kuvvetine sahip olmalarının bir sonucudur. Diğer bir deyişle yargı kararlarına uymayan bir idare kesin hüküm ilkesine aykırı davranmış olmakta ve bu davranış onun hukuki, hatta cezai sorumluluğuna yol açmaktadır.

Maddi veya hukuki engeller nedeniyle yargı kararlarının yerine getirilememesi durumunda ise idarenin hizmet kusurundan bahsetmek mümkün bulunmamaktadır. Ancak bu gibi durumlarda dahi şartlar gerçekleşmiş ise kusursuz sorumluluk ilkesinden bahsedilebilir. Yani kararın uygulanmaması sonradan çıkan bir yasayla hukuki engel nedeniyle mümkün değil ise ve ortada bir zarar ve zarar ile eylem arasında rabıta varsa tazminata hükmedilebilecektir.

Yargı kararlarının uygulanmaması nedeniyle hizmet kusuruna dayalı olarak tazminata hükmedebilmek için zararın varlığı da aranmaktadır. Oysa İYUK 28 maddesindeki düzenleme, idari yargı karalarının uygulanmasını sağlamaya yönelik bir yaptırım olarak ele alınmalıdır. İdare zaten sebep olduğu zararları Anayasada yer alan hukuk devleti ve sosyal devlet ilkesi gereği karşılamak zorundadır. Burada Fransa'da olduğu gibi uygulamayı sağlamak için uygulanan yaptırım ile uygulamadan doğan zararların tazminin birbirinden ayırt etmek gerekmektedir. İdari yargı kararlarının uygulanmamasından bir zarar doğmuş ise idare genel hükümlere göre

sorumlu tutulacaktır. Yargı kararlarının uygulanmasını sağlamak için ayrıca yaptırım uygulanmasını sağlamak gerekir. İdare, yargı kararlarına uymadığı zaman Fransa'daki gibi bir parasal itaatsizlik cezasına mahkum edilmelidir. Bu durumda zararın varlığı illiyet bağının aranması gibi sorunlar da ortadan kalkacaktır.[285]

Uygulamada yargı kararlarının uygulanmaması görevi kötüye kullanma olarak nitelendirilmektedir. Buna rağmen kamu görevlisi aleyhine tazminat davası açılabilme imkanı tazminat ödemek koşuluyla mahkeme kararına uyulmayabileceği şeklinde yorumlandığından yargı kararlarına uymamayı cesaretlendirmektedir. Oysa hem idare açısından hem de kamu görevlisi açısından İYUK 28. maddeye göre tazminata hükmedilmiş olması yargı kararının uygulanma zorunluluğunu ortadan kaldırmaz. Yani tazminata hükmedilme yargı kararının uygulanma zorunluluğuna bir alternatif sistem değildir.

C. Kamu Görevlisinin Cezai Sorumluluğu

Öğretide ve uygulamada yargı kararlarının uygulanmaması halinde kasıtlı davranan kamu görevlisinin cezai sorumluluğunun varlığı kabul edilmektedir. Buna göre yargı kararlarının uygulanmaması Türk Ceza Kanununa aykırılık teşkil eder ve görevi kötüye kullanma suçunu oluşturur.

İdari yargı kararlarının uygulanmamasının veya zamanında uygulanmamasının, TCK'nın 257. maddesindeki görevi kötüye kullanma suçu şu şekilde düzenlenmiştir; *"1) Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan hâller dışında, görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir kazanç sağlayan kamu görevlisi, bir yıldan üç yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. (2) Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan hâller dışında, görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme göstererek, kişilerin*

[285] Çağlayan, **age.,** s 290

mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan yada kişilere haksız bir kazanç sağlayan kamu görevlisi, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır."

Yargı kararlarını uygulamamak, görevinin gereğine aykırı hareket etmek olacaktır. Bu davranışı ile kişilerin zararına sebebiyet veren kamu görevlisi, bu davranışı kasten yapmış ise 1 yıldan 3 yıla kadar, ihmal veya gecikme göstererek yapmış ise 6 aydan 2 yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılacak demektir.

Yargıtay Ceza Genel Kurulu 1978 tarihli bir kararında; "*yürütme organı ile idarenin mahkeme kararlarına uymak zorunda bulunmasına ilişkin anayasa buyruğunun anılan organlara, takdir hakkı tanınmadan uyulması zorunlu bir görevi yüklediği, bu görevin yerine getirilmesinde ihmal gösterilmesi veya ısrarla bundan kaçınılması halinde, derecesine göre görevi savsaklamak ve kötüye kullanmak suçlarının oluşacağı, bakılan bu davada yürütmenin durdurulması kararının 6 aydan fazla bir zaman geçtiği halde uygulanmamasının görevi ihmal suçunu oluşturduğu*" yönünde karar vermiştir.[286]

Uygulamada yargı yerlerinin kararları uygulamamada kastı olan kamu görevlilerine mahkumiyet kararı verildiği görülmektedir. Örneğin, Finike Asliye Ceza Mahkemesi iptal kararını uygulamayan Belediye Başkanını TCK 240. maddesine göre mahkum etmiştir. Yargıtay 4. Hukuk Dairesi ise iptal kararı üzerine ilgilinin görevine başlatılmamasını, TCK'nın 228. maddesine göre suç teşkil edeceğine karar vermiştir.[287]

Danıştay'ın da bu yönde kararları bulunmaktadır. Örneğin iptal kararını uygulamayarak ilgiliyi göreve atamayan kişinin TCK 240. maddesi gereği yargılanması için lüzumu muhakemesine karar vermiştir. Ruhsat isteminin

[286] Yargıtay CGK, E:2978/420; K:1979/303, T: 25/09/1979, YKD, 1979, c 5, sy 2, s1201
[287] Yargıtay 4. HD, E:91/1980, K:91/2891, T. 14/05/1991

reddi işleminin iptaline rağmen kişiye ruhsat vermeyen Belediye Başkanının TCK 240. maddesi gereği yargılanması için lüzumu muhakemesine karar vermiştir.[288]

Memur yargılamasındaki izin sisteminin temel amacı memurların yerli yersiz suç isnatları ile görevlerini aksatarak hakim karşısına çıkmasına engel olmak ve memurun yürüttüğü hizmet gereği kurumun yeterli şüpheye ulaşmayan suç isnatları ile yıpratılmasının önüne geçmektir. Ancak yargı kararının uygulanmaması hali hiçbir şüpheye mahal vermeyecek şekilde açık ve sübuta erdiği kolaylıkla tespit edildiği halde memurun veya kamu görevlisinin görevi kötüye kullanma suçu nedeniyle izin sistemine tabii olmaması gerekir. Genel hükümlere göre bu suçlarda savcılık re'sen harekete geçebilmeli ve soruşturma başlatabilmelidir.

Yargı kararlarının uygulanmaması, uygulamayan kamu görevlisi açısından aynı zamanda bir disiplin suçunu oluşturur. Bu gibi durumlarda ilgilinin başvurması üzerine, disiplin soruşturması başlayabilmelidir.[289]

Bakanlar açısından yargı kararlarını uygulamamak ise hem cezai hem de siyasi sorumluluğa neden olmaktadır. Bakanların görevlerini yerine getirirken yapmış oldukları işlem ve eylemler, kanunlara göre bir suç teşkil ederse Bakanların görevleri ile ilgili cezai sorumlulukları ortaya çıkar. Bu gibi durumlarda Anayasanın 100. maddesindeki Meclis Soruşturması açılması gündeme gelebilir.

D. Mali Sorumluluk ve Rücu Zorunluluğu

İdari yargı kararlarının yerine getirilmesi hem yasal hem de anayasal bir zorunluluktur. İdari yargı kararlarının uygulanmamasından doğan mali sorumluluk, idarenin bu tutumundan zarar gören kişinin bu zararının

[288] Danıştay 2.D, E:89/64, K:90/1620, T. 21/05/1990.
[289] Çağlayan, **age**., s. 311

giderilmesi anlamına gelir. İYUK'nun 28. maddesine göre idari yargı kararlarını kasten yerine getirmeyen kamu görevlileri bu durumdan kişisel olarak sorumludur.

Yargı kararlarını yerine getirmemek şahsi bir kusur oluşturur. Yargı kararlarını yerine getirmemek Ceza Kanununda yasaklanan bir eylemdir. Yargıtay 1979 tarihli İçtihadı Birleştirme Kararında konuyu açıklığa kavuşturmuştur. Bu karara göre; "*...yürütmenin durdurulması ve iptal kararlarının uygulanmaması, bu kararları uygulamayan kamu görevlilerinin tazminatla yükümlü tutulması için yeterlidir. Sorumluluk için ayrıca kin, garez, husumet ve benzeri duyguların etkisi altında hareket etmelerin araştırılması gerekmez.*

Yürütmenin durdurulması kararını yerine getirmeyen kamu görevlisinin hukuki sorumluluğu yönüne gidilebilmesi için ilgilinin açmış olduğu iptal davasının sonucunu beklemeye gerek yoktur."[290]

Anayasanın 129. maddesinin 5. fıkrasında; memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davalarının, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabileceği şeklinde emredici bir kurala yer verilmiştir. 1982 Anayasası memurlar için burada bir güvence sistemi öngörmüştür. Anayasanın sözü edilen maddesindeki "kendilerine rücu edilmek kaydıyla" ibaresinin; kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlar nedeniyle idareye karşı açılan davalarda tazminata hükmedilmesi halinde idarenin ödemek zorunda kaldığı tazminatı yasal yollara başvurarak ilgili kamu görevlisinden tahsil etmeyi ifade ettiğinde kuşkuya yer bulunmamaktadır.

Bu hüküm karşısında, hükmedilen tazminatı ödeyecek olan idarenin, sorumluluğu saptanan, yargı kararını uygulamamak amacıyla suç işleyen ve hizmet dışı kişisel kusuru bulunan kamu görevlilerine, ilgili kişi veya kişilere

[290] YİBGK, 22/10/1979, E:78/7; K:79/2, RG 29 Kasım 1979.

yasal yollar çerçevesinde rücu etmesi Anayasa hükmü gereğidir. Buradaki rücu müessesesi artık anayasal bir zorunluluk haline gelmektedir. Yani yargı kararlarının uygulanmaması nedeniyle uğranılan zararlarda doğrudan kamu görevlisi veya idare aleyhine tazminat davası açılabilecektir. Ancak, idare aleyhine İYUK'un 28/4. maddesi gereği açılan tam yargı davasında idare eğer tazminata mahkum edilirse idare ödediği bu meblağı yargı kararını kasten uygulamayarak suç işleyen ilgili kamu görevlisine rücu etmek zorundadır. Esasında bu anayasal bir zorunluluktur. Bu gibi durumlarda 657 sayılı Devlet Memurları Kanunun 13. maddesindeki rücu sisteminin işletilmesi de zorunludur. Aksi halde cezaların şahsiliği ilkesi ihlal edilmiş, asıl suçlu olan kamu görevlisi yerine idare cezalandırılmış olacaktır.

E. Siyasi Sorumluluk

Mahkeme kararlarının yerine getirilmemesi Bakanlar Kurulu üyeleri için siyasi sorumluluğa da neden olur. Siyasal sorumluluk parlamentonun güvenini herhangi bir mesele dolayısıyla kaybeden bakanların veya Başbakanın görevine parlamento tarafından son verilmesidir. Bu sorumluluk Bakanlar Kurulu üyelerinin bireysel sorumluluğu şeklinde olabileceği gibi kolektif sorumluluk şeklinde de olabilir. Anayasanın 99. maddesinde bu sorumluluğa gidebilme yolu olarak "*gensoru*" müessesesi düzenlenmiştir. Gensoru oylamasından sonra bakanın veya başbakanın görevine son verilir. Başbakan hakkında verilen gensorunun kabul edilmesi halinde hükümet düşer.

İdari yargı kararlarının uygulanmaması bakanlar ve başbakan açısından bu nitelikte bir siyasi sorumluluğa neden olur. Ancak siyasi yönü ağır basan bu yönteme başvurma, daha çok muhalefet partileri tarafından talep edilmekte ve çoğunluğa sahip iktidar partilerince reddedildiğinden bu denetim yolu pek işletilememektedir.[291]

---

[291] Çağlayan, **age**, s. 313

F. Kamu Görevlisinin Disiplin Hukuku Açısından Sorumluluğu

Yargı kararını kasten uygulamayan kamu görevlisinin idari yönden sorumluluğu da söz konusudur[292]. Yargı kararını uygulamayarak suç işleyen kamu görevlisinin hukuki ve cezai sorumluluğunun söz konusu edilmesi ilgili hakkında ayrıca disiplin hukuk uyarınca işlem tesis edilmesine engel değildir.[293]

Kamu görevlisinin ceza hukuku bakımından suç sayılan eyleminin, görevi ile olan bağlantısı dikkate alındığında disiplin hukuku bakımından da bir suç oluşturduğu ve bu nedenle ilgiliye disiplin cezası verme zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.

V. YARGI KARARLARININ ETKİNLİĞİ VE BAĞLAYICILIĞI AÇISINDAN MUKAYESELİ HUKUK

İdarenin yargısal denetimini düzenleyen 125.maddeye göre: "*Yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez.*" Bu düzenleme, idari yargının sınırından söz ederek, idari yargı ile adli yargı arasında farklılık yaratmıştır.[294]

---

[292] Çağlayan, age., s. 310

[293] Altay, age., s. 518

[294] 1961 Anayasası'nın 114.maddesinin ilk halinde: "İdarenin hiçbir eylem ve işlemi hiçbir halde,yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz. İdarenin işlemlerinden dolayı açılacak davalarda süre aşımı,yazılı bildirim tarihinden başlar.İdare kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür." Denilirken; 1971 değişiklikleriyle, günümüzdekine benzer bir düzenlemeyle: "Yargı yetkisi,yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini sınırlayacak tarzda kullanlamaz.İdari eylem ve işlem niteliğinde yargı kararı verilemez." Hükmü konulmuştur.

İdari yargılama Usulü Kanununun "İdari Dava Türleri ve İdari Yargı Yetkisinin Sınırı" başlıklı ikinci maddesinde de aynı kurala yer verilmiştir.[295] Daha doğru bir söyleyişle, Kanundaki hüküm, sonradan Anayasa'da da aynen düzenlenmiştir.

A. Yargısal Emir

Fransa'nın idari yargı sistemi, idarenin yargısal denetimi için elverişli bir model teklifi olarak dünyanın gündeminde olduğu gibi; geliştirilmesi ve daha etkin hale getirilmesi amacıyla kendi iç hukuk gündeminde de her zaman ön sıralarda yer almıştır. İdarenin yargısal denetiminin etkin bir şekilde yapılabilmesi hukuk devleti olabilmenin onsuz olmaz bir koşulu ise de; her ülkede benzer şekillerde yapılmıyor. Ancak birçok devlet Fransa kaynaklı bu sistemden etkilenmiş, bütünüyle veya bazı yönleri ile prensiplerini, hatta düzenlemelerini ithal etmiştir.[296]

Türk İdare Hukuku'nun anahatları ve yargılama usulünün temelinde Fransız İdare Hukuku'nun dünyaya sunduğu sistemden etkilenmenin derin izleri vardır. Bu yüzden de Fransa'da idari yargı alanında yapılan reformlar, özellikle Türk İdare Yargıçları tarafından yakından izlenmiş, incelemeler yayınlanmıştır.[297]

Fransa'da mahkeme kararlarının yerine getirilmesinin sağlanması da, yargının etkinliğinin önemli bir parçasıdır. Kararın nasıl ve hangi süre içinde yerine getirileceğine dair bir hükme yer verilmesi önemli bir reform olarak ortaya çıkmıştır.

---

[295] İdari işlem ve eylem niteliğinde yargı kararı verilemeyeceği hükmü(Ek madde 1),521 sayılı Danıştay Kanununa 1973 tarihinde (1740 Sayılı Kanunla) eklenmiştir. Ancak belirtmek gerekir ki Danıştay içtihatları da bu değişiklikleri idare hukukunun temel ilkesi olarak kabul etmekteydi.

[296] Aydın, Gülan, "**Fransa'da İdari Yargının Etkinliğinin Sağlanması Arayışları"**, İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü, Danıştay Sempozyumu, 11-12 Mayıs 2001, Danıştay Yayınları No:63, s. 23

[297] Turgut Candan, **Fransa'da İdari Yargı Reformu,** Danıştay Dergisi, S. 80, 1991; , Muammer Oytan, **Fransa'da Bölge İdare Mahkemelerinin Kuruluş ve Çalışmaları**, Danıştay Dergisi, S. 6-7, 1973.

İptal kararının verilmesiyle yani dava konusu uyuşmazlık anlamında hukukun uygulanmasının ne olduğunu açıklamakla yargıcın görevi sona erer ve kararın gereklerini yerine getirme yetki ve yükümlülüğü ilgili idareye düşer. Ancak yargı kararlarının yerine getirilmesini sağlamak amacıyla mukayeseli hukukta örneğin Fransa'da 1995 yılından bu yana yasa ile yargıca kararın yerine getirilmesini sağlayıcı araçlar verilmiştir. Bu anlamda yargıç ilgili idareye kararın yerine getirilmemesi durumunda emir ve para cezası verebilmektedir.[298]

Fransa'da Reform Kanunun 62. maddesi ile İdare Mahkemeleri ve İdari İstinaf Mahkemelerine yargısal emir verme yetkisi verildi. Bir karar, kamu tüzel kişisinin veya kamu hizmeti ile yükümlü bir özel hukuk kişisinin belli bir şekilde yerine getirmesini gerektiriyorsa, İdare mahkemesi veya İdari İstinaf Mahkemesi, bu yönde karar vermek için başvurulduğunda, bu davranışı belirler, gerektiğinde yerine getirme süresini de aynı kararda gösterir. Bir karar, kamu tüzel kişisinin veya kamu hizmeti ile yükümlü bir özel hukuk kişisinin bir araştırmadan sonra yeni bir işlem tesisini gerektiriyorsa, bu karar vermesi için kendisine başvurulduğunda, aynı kararında belli bir süre içinde alınması gereken bu işlemi de belirler.[299]

Bu durum elbette ki, Fransa'da artık İdare Yargıcı ile İdare arasındaki ilişkileri derinden etkileyecek bir yenilik teşkil etmektedir. Bu haliyle yargısal emir; ancak mahkemeden istenirse ve kararın sadece belli bir şekilde yerine getirilmesi veya karar sonucunda sadece belli bir yönde işlem yapılması gerekliliğinin olması halinde verilebilecektir. Bu durum, muhtemelen yargının "gereğinden fazla" ileri gitmesine engel olmak için düzenlenmiştir.

İdari yargı yerlerinin idareye emir veremeyeceği ilkesine sıkı sıkıya bağlı olan Fransa'da, 16 Temmuz 1980 ve 8 Şubat 1995 tarihli kanunlarla bu ilke terk edilerek idari yargı yerlerine, kararın nasıl ve hangi süre içerisinde yerine getirileceğini kararında gösterme, bu süre içerisinde kararın gereğinin

[298] Atay, agm, s .71
[299] Turgut Candan, **Fransa'da İdari Yargı Reformu,** Danıştay Dergisi, Sayı. 80, s. 11., Yıl: 1991.

yapılmaması durumunda da, idareye "yaptırım-para cezası" uygulama yetkisi tanınmıştır. 24 Ocak 1985 tarihli Kararname ile de, bu iş için *"Section du rapport et des études"* adı ile ayrı bir daire kurulmuştur.[300]

Bir idari yargı kararının gereklerinin neler olduğunun, bunların nasıl, ne kadar sürede ve hangi kamu görevlilerince yerine getirilebileceğinin, en iyi, bir idari yargı mensubu tarafından bilinebileceği ise, tartışmasız kabulü gereken bir gerçektir. Esasen; salt bu nedenle, Fransız idari yargıcına kararında uygulama biçimini ve süresini gösterme yetkisi; İtalya idari yargıcına da, alınacak karar ve süresi konusunda idareye emir verme ve gerektiğinde idarenin yerine geçerek gerekli kararı alma yetkisi verilmiştir.[301] Bizde ise Danıştay Başsavcılığına, kararın gereklerini bilerek yerine getirmediği saptanan kamu görevlisi ile ilgili olarak, doğrudan ceza mahkemesinde kamu davası açma yada dava açılmak üzere yetkili Cumhuriyet Başsavcılığına talimat verme yetkisi, idari yargı kararının gereklerini yerine getirmeyen idare hakkında ise, 2577 sayılı Kanunun 28. maddesinin düzenlemesinde yapılacak tercihe uygun olarak, Fransız veya İtalyan sistemlerinde öngörülenlere benzer işlemler yapılmak üzere, Danıştay'ın ilgili dava dairesine başvuruda bulunma yetkisi tanınmalıdır.

B. Parasal İtaatsizlik Cezası

Yapılacak bir yasal düzenlemeyle, idari yargı kararlarının uygulanmasının denetimini, idari yargı mercilerine vermek de mümkündür. Almanya örneğinde olduğu gibi, kararı veren mahkeme, kararın yerine getirilmemesi durumunda, ilgili kamu görevlisini para cezası ve hapis yoluyla, kararı uygulamaya zorlayabilir.[302] Fransa'da ise kararın uygulanmasını takip

---

[300] Giovanni Paleologa, "İtalyada İdari Yargının Yapılanması ve İşleyişi", DD sayı 95, 1998, s. 8
[301] Emin Celalettin Özkan, **İdari Yargıda Savcılık Kurumu**, Danıştay ve İdari Yargı Günü 136. Yıl Sempozyumu, Danıştay Yayınları No: 71, s 49
[302] Çağlayan, **age.,** s.276.

yetkisi Conseil d'Etat'ya verilmiştir. Karara uymayan idare ve ilgili kamu görevlisine para cezası verilmektedir.[303]

C. İtalyan Modeli: Uygulama Davası

Etkili bir diğer yöntem ise İtalya örneğinde olduğu gibi, kararı veren yargı yerinde "uygulama davası" açılmasını sağlamaktır. Bu davada yargı mercii, kararın uygulanması için yetkilendirilmiş bir komiser atama yetkisine sahiptir.[304] İtalya Danıştayı, bu konuda, "kesin hükmün uygulanması (infazı) davası" adı altında, bir yöntem geliştirmiştir. Buna göre; idari yargıç, infaz yargıcı olarak, davayı kazanan tarafla ilgili işlerde iyi niyetli uygulama yapılmasını denetlemekte; haklı nedenlere dayanmayan gecikme halinde, belli süre içinde yeni karar alınması konusunda idareye emir verebilmekte; kesin hükme aykırı karar alınması durumunda ise, idareyi yeniden karar almaya zorlayabilmekte ve nihayet, kararı uygulamayan idari makamın yerine karar alacak bir komiser "ad acta" tayin veya bizzat kendisi idarenin yerine geçerek yargı kararı şeklinde idari işlem tesis edebilmektedir.[305]

İdari yargı kararlarının uygulamasının sağlamasında, Médiateur veya Ombudsman modeli de önerilmektedir. Aynı zamanda Cumhurbaşkanı'na bağlı Devlet Denetleme Kurulu'nun bu konuda etkili olabileceğini de belirtmek gerekir. Cumhurbaşkanı, Devlet Denetleme Kurulu, raporları üzerine, ilgililerin cezai sorumluluğu yolunu işletebilir. Bilindiği gibi, 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'un 6.maddesinin son fıkrasına göre; Cumhurbaşkanı, gerek gördüğünde önemli konularla ilgili raporları doğrudan adli ve idari mercilere intikal ettirir.[306]

---

[303] Çağlayan, **age.,** s.276.
[304] Çağlayan, **age.,** s.266
[305] Giovanni Paleologa, "**İtalyada İdari Yargının Yapılanması ve İşleyişi**", Danıştay Dergisi, S.95, 1998, s.8
[306] Turan Yıldırım, **"Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorunu"**, İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü, Danıştay Sempozyumu, 11-12 Mayıs 2001, Danıştay Yayınları No:63,s. 162

VI. ÖĞRETİ VE UYGULAMADAKİ ÖNERİLER

İdari yargı yerlerince verilen kararların uygulanması sorununun çözümünde mevcut düzenlemeler çerçevesinde düşünülebilecek hususlara değinildi. Burada ise öğreti ve uygulamadaki yeni düzenleme önerileri üzerinde durulacaktır.

İlk akla gelen caydırıcı unsur, yargı kararının gereklerinin yerine getirilmemesinin, bir suç olarak düzenlenmesidir.[307] Bu suç, kamu görevine atanma ve seçilme yeterliliğini kaybettirecek nitelikte olmalıdır. Ayrıca bu suçun kovuşturulması, doğrudan cumhuriyet savcılarına bırakılmalı, bakanlar bakımından ise Yüce Divan'a gönderme yetkisi, Cumhuriyet Başsavcısı'na tanınmalıdır. Aksi takdirde suç olarak düzenlenmesi, günümüzde olduğu gibi fazlaca etkili olamayacaktır. Anayasa'nın 138. Maddesi, yargı kararlarının uygulanmasının geciktirilmesini dahi yasakladığına göre; yargı kararlarını uygulamamak açık bir Anayasa'yı ihlalini oluşturmaktadır. Bu ağır eylemin cezasız bırakılması, kamu görevlilerinin korunması düşünülemez.

Yargı kararını kasten yerine getirmeme veya gereği gibi yerine getirmeme eylemleri 4483 sayılı yasanın kapsamı dışında tutulmalı ve bu konuda gerekli yasal düzenlemelere gidilmelidir. 1982 anayasamızın 129 maddesindeki; "*Memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında işledikleri iddia edilen suçlardan ötürü ceza kovuşturması açılması, kanunla belirlenen istisnalar dışında, kanunun gösterdiği idari merciin iznine bağlıdır*" hükmü bu yönde değiştirilmelidir.[308]

Tam yargı davalarına ilişkin kararların uygulanabilmesi için ise, İcra İflas Kanunu'nun 82.maddesinde, kamu mallarının haciz yasağına mahkeme ilamlarının infazı istinası getirilmesi gerekmektedir.

---

[307] Yıldırım, agm., s. 159
[308] Yıldırım, agm., s. 158, Çağlayan, age., s. 310,

İdari yargı kararlarına doğrudan uygulanabilirlik niteliği tanıyarak, davalı idareyi devreden çıkarmak, önerilebilecek bir diğer çözümdür. İdari eylem veya işlem niteliğinde yargı kararı verilemeyeceğini söyleyen, Anayasa ve İYUK hükümlerinin kaldırılmasıyla bu sonuç elde edilebilir.[309] Ancak bu durum, yerindelik denetimi ve idarenin takdir yetkisine müdahale boyutuna gelmemelidir.

Yargı kararları, uyuşmazlığı çözen, doğru olduğu, hukuksal gerçeği ortaya koyduğu kabul edilen işlemlerdir. Ayrıca Anayasa; mahkeme kararlarına uyulma zorunluluğunu düzenlerken (m.138), sadece adli yargıya ilişkin kesin hükümden söz etmemiş, tüm mahkeme kararlarının yerine getirilmesini emretmiştir.

Anayasa, idarenin yargısal denetimini düzenleyen 125.maddesinde, idari işlem ve eylem niteliğinde yargı kararı verilemeyeceğini hükme bağlamış; bu kural dışında idari yargı – adli yargı kararı ayırımı yapmamıştır. Bu durumda her iki yargı düzeninde verilen kararların hukuki niteliğinin aynı olduğu açıktır. Bir uyuşmazlığı çözen, hukuksal gerçeği ortaya koyduğu kabul edilen idari yargı mercii kararının, idari işlem veya eylem niteliğinde olamayacağından söz ederek etkisini, sonuçlarını kısıtlamak hukuk devleti ilkesine uygun düşmemektedir. Hukuka aykırı olduğu yargı kararıyla belirlenen bir işlemin sonuçlarının ortadan kaldırılması, hukuka uygun hale getirilmesi için devletin yargı yetkisi devreye girebilmelidir.

Kaldı ki düzenleyici işlemlerin iptaline ilişkin kararların, düzenleyici işlemi kendiliğinden ortadan kaldırdığı kabul edilmektedir.[310] Düzenleyici işlemlerin iptalinde, idarenin uygulama işlemine gerek duyulmaması mümkün olduğuna göre, bireysel işlemler bakımından da yargı kararlarının kendiliğinden uygulanabilir olduğu kabul edilebilir.[311] Nitekim doktrinde, kamulaştırma, işten el çektirme yada Devlet Memurları Kanununa göre

[309] Yıldırım, agm, s. 159
[310] Gözübüyük, Tan, **İdare Hukuku Genel Esaslar**, c.1, Ankara,1998, s.565.
[311] Yıldırım, agm, s. 160

görevden uzaklaştırma kararları, disiplin cezaları gibi işlemlerin iptalinin kendiliğinden sonuç doğuracağı, idarenin herhangi bir işlem yapmasına gerek olmadığı belirtilmektedir.[312] Bu konuda görüş açıklayan Uler'e göre: "*Yargı kararlarının uygulanmasının idarenin görevine girdiği ve yargı organlarının idare yerine işlem yapamayacakları ilkesi de diğer ilkelerde olduğu gibi abartılmadan uygulanmalıdır. İptal kararı işlemi ortadan kaldırır. İdarenin iptal edilmiş bir işlemi geri almasının gereği yoktur. İptal kararı ile beklenen sonuçların kendiliğinden doğduğu durumlarda da idarenin araya girerek kararı uygulaması gerekmeyecektir. Diğer yandan, Danıştay idareyi yargı kararına uygun işlem ve eylem yapmaya zorladığına göre, gereken işlemleri idare aracılığı ile yaptırabilmektedir. Öyle ise, özel durumlarda, yargı kararlarının uygulanmasını sağlamak için Danıştay'ın idare yerine geçmesine ve kararında bunu belirtmesine bir engel olmadığı ve bunun, hakkın elde edilebilmesi bakımından yararlı olacağı da düşünülebilir.*" [313]

Bazı uyuşmazlıklarda iptal kararı, hakkın yerine getirilmesini sağlayamayacağı için, iptal hükmü yanında idareye yol gösterici veya idari işlem niteliğinde karar vermek zorunlu olmaktadır. Örneğin Danıştay 6.Dairesi'nin önüne gelen bir davada: Kepçe operatörü, kazı sırasında buldukları kültür varlıklarının yağmalanmasını önlemek için yardımcısını haber vermek üzere göndermiş ve ikramiye ihbarcı olarak yardımcıya ödenmiş. Kepçe operatörünün açtığı davada yardımcıya ikramiye ödenmesi işlemi iptal edilmiş. İptal kararının uygulanması, kepçe operatörü bakımından yarar sağlayamayacağı için, 6.Daire şu kararı vermiştir: *"...Şu hale göre, aynı makine üzerinde görev yapan davacı ile müdahilin toprak altından çıkan kültür varlıklarını birlikte buldukları gibi, her ikisinin ortak çabası ile kaybolmaları önlenerek devletin mülkiyetine geçmesinde aynı ölçüde pay sahibi oldukları gözönüne alındığında yasal olarak hak kazanılan ikramiyenin ikisine eşit miktarda ödenmesi gerektiği açıktır...Yukarıda yer alan gerekçelerle sözü geçen kültür varlıklarını birlikte bulup ortak çabaları ile*

[312] Gözübüyük-Tan, **age.,** s 566.
[313] Uler, **age.,** s.119.

devlete intikalini sağlayan davacı ile müdahilin yasal olarak ödenecek ikramiyeye birlikte hak kazandıklarının kabulü zorunlu olup, her ikisine eşit miktarda ikramiye ödenmesi için gerekli inceleme yapılmak üzere dava konusu işlemin iptaline...karar verildi." [314]

İdari işlem veya eylem niteliğinde yargı kararı verilemez, kuralının kalkması, tam yargı davalarını, tazminat davalarına indirgenmekten kurtaracak, idari yargı hakimi, hakkın yerine getirilmesi için tam yargı davasının tanıdığı yetkileri kullanabilecektir. Bilindiği gibi, tam yargı davası teorik olarak, adli yargıdaki edim davalarına benzetilir. Bu davada yargıç, ihlal edilen hakkın tazmin ve telafisi için gereken kararı verir. Bireyler arasındaki uyuşmazlıkta hakimin rolü ne ise tam yargı davalarında da idare hakiminin rolü odur.[315] Ancak, idarenin para dışında bir tazmin şekline mahkum edilmesi uygulamada güçlükler doğuracağı, kararın yerine getirilmesi güçleşeceği için sadece para ile tazmin şeklinde karar verilmektedir. [316] Dolayısıyla, yasadaki tam yargı davası, tüm gerekleriyle yararlanılamayan bir dava türü haline sokulmuş olmaktadır.

Ayrıca belirtilmesi gereken bir önemli husus, adli yargı mercilerinin kararları konusunda böyle bir sınırlama olmadığıdır. Hatta çekişmesiz yargı (nizasız kaza) olarak adlandırılan uyuşmazlıklarda, hakimin idari makam gibi karar verdiği belirtilmektedir. Ayrıca, mahkemelerin, kısıtlama, vasi atama, vasiler üzerindeki denetimleri idari işlem olarak nitelenmektedir. Ticaret Kanununun 35.maddesinde, hakimin, ticaret sicili memuruna emir vermesinden söz edilmektedir. [317]

Adli yargı mercilerinin emir vermesi, idari işlem niteliğinde karar vermesi kabul edilirken bu yetkinin idari yargı hakiminden esirgenmesini; idari yargıda yargısal emir konusunda hassasiyet gösterilmesini anlamak mümkün

---

[314] Danıştay 6.Dairesi'nin E:1988/2745,Danıştay Dergisi,Sayı:76-77,s.408.
[315] Gözübüyük-Tan, **age.,** s.611.
[316] Gözübüyük-Tan, **age.,** s.733.
[317] Yıldırım, agm, s. 162

değildir. Güran'ın ifadesiyle: "*İster yürütmenin durdurulması, ister iptal kararında olsun, durdurma veya iptal kararı verdikten sonra, hüküm neden somut ve belli bir şeyi yapma veya yapmama buyruğu ile tamamlanmasın?*"[318]

İdari yargının adli yargıdan farklı olarak verilen mahkeme kararlarının icrası ve infazı için oluşturulmuş bir icra dairesinin veya infaz savcılığının olmaması önemli bir eksikliğidir. Yapılacak yasal düzenlemeler ile mahkeme kararlarının usulüne uygun gereği gibi yerine getirip getirmedikleri noktasında idareyi denetleme ve yargı kararlarının ne şekilde uygulanacağı hususunda tereddüde düştüğü durumlarda idareye yol gösterebilme yetkileriyle donatılmış idari yargı savcılığının oluşturulması gerekmektedir. Her Bölge İdare Mahkemesi çevresinde İdari Savcılık kurumu oluşturularak ombudsman yetkilerinin bunlara devri de düşünülmesi gereken diğer bir alternatiftir.[319] Mahkemelerce verilen kararları inceleyerek görev ve yetki dışında bir işe bakılmış olması, hukuka aykırı karar verilmesi, usul hükümlerine uyulmamış olunmasını belirlediği durumlarda savcıların bu karara karşı işin niteliğine göre itiraz veya temyiz yoluna başvurmaları yönünde düzenlemeler yapılması yolunda görüşler ileri sürülmektedir.[320]

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun değişik 45. maddesinde sayılan uyuşmazlıklarla ilgili olarak idare ve vergi mahkemelerince verilen nihai kararlar ile tek hakimle verilen nihai kararlara, başka kanunlarda aksine hüküm bulunsa dahi, mahkemelerin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine itiraz edilebilmekte, kesin olan bölge idare mahkemesi kararlarına karşı temyiz yoluna başvurulamamaktadır.[321]

---

[318] Sait Güran, **Anayasa'nın Kuvvetler Ayrılığı İlkesine ve Yönetim Yargı İlişkilerine Bakış Açısında Değişiklik,** Anayasa Yargısı,1995,s.199.
[319] Zuhal Bereket, Selami Demirkol, "**İdari Yargıda İdari Savcılık Kurumu**", DD sayı 90, 1996, s.25
[320] Çağlayan, age., s. 256
[321] Odyakmaz, agm, s. 151

Bölge İdare Mahkemelerinin verdiği kararların kendi aralarındaki ve Danıştay İçtihatlarına aykırılığın önüne geçilebilmesi amacıyla, kanun yararına bozma yolu dışında ancak tarafların isteği ve Danıştay Başsavcısının uygun görmesi üzerine geçmişe etkili sonuç doğuran nitelikte bir kanun yolunun açılması için İdari Yargılama Usulü Kanununda değişiklik yapılması gerekmektedir. Bu durum bölge idare mahkemelerinin kendi aralarında ve Danıştay ile farklı içtihatları benimsemesinin önüne geçebilecek ve idari yargı yerleri arasında içtihat birliğine imkan sağlayabilir.

İdari yargı düzeni tarafından verilen kararları uygulamayan kamu görevlileri aleyhine, ilgililer Cumhuriyet Savcılıklarına şikayette bulunmakta ve suç duyuruları yapılmaktadır. Yurttaşların yaptıkları bu başvurulardan çok azı, yargı önüne gelebilmektedir. Bu konuyla ilgili olarak Danıştay Başsavcısı'nın, Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı ile bağlantı kurarak konuyla ilgili düzenli bilgi alması önemlidir. Cumhuriyet Savcılıklarına, idari yargı kararlarının uygulanmaması ile ilgili olarak yapılan şikayet ve suç duyurularının sayı ve konu olarak Danıştay Başsavcısı tarafından bilinmesi, bu bilgilerin raporlama mekanizmasında kullanılması bakımından önemlidir.[322]

Bunun dışında, Danıştay Başsavcısının, önemli gördüğü, çok açık ve ağır müdahaleleri bir suç duyurusu olarak Cumhuriyet Savcılarına iletmesinin önünde hiçbir hukuki engel bulunmamaktadır. 5271 sayılı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun "Suçlara İlişkin İhbarlar ve Soruşturma" başlıklı kısmında yer alan 158. maddesine göre, *"Suça ilişkin ihbar veya şikâyet, Cumhuriyet Başsavcılığına veya kolluk makamlarına yapılabilir."* 170. maddeye göre ise, *"Kamu davasını açma görevi, Cumhuriyet savcısı tarafından yerine getirilir. Soruşturma evresi sonunda toplanan deliller, suçun işlendiği hususunda yeterli şüphe oluşturuyorsa; Cumhuriyet savcısı, bir iddianame düzenler."* Danıştay Başsavcısı'nın, idari yargı düzeninden verilen kararları

[322] Onur Karahanoğulları, **"İdari Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorununa Danıştay Başsavcılığının Müdahale Olanakları"**, Mülkiye, cilt XXIX, sayı 279, (Kış/2005), s. 89-97

uygulamayan kamu görevlilerinin bu davranışlarının yarattığı suç şüphesini Cumhuriyet Savcılarına bildirmesi konusunda hukuksal bir engel bulunmamaktadır.[323]

İdari yargı kararlarının gereklerinin yerine getirilmemesi durumunda, kararı veren mahkemede açılacak bir davada, ilgili kamu görevlisinin cezai ve hukuki sorumluluğuna da karar verilebilmesi, üzerinde durulması gereken bir diğer çözümdür.

Sonuç olarak, idari yargı kararlarının uygulanmasında mevcut düzenleme, yeterli olamamaktadır. Yürürlükteki kuralların yorumuyla etkili çözümler üretilebilecektir. Maddi ve manevi tazminat miktarlarının yüksek tutulması, yargı yerlerinin suç duyurusunda bulunması, ceza sorumluluğunda idari izin sisteminin aşılması mümkündür. Cumhurbaşkanı, Devlet Denetleme Kurumunu devreye sokabilir. Ayrıca, idari işlem niteliğinde yargı kararı verilemeyeceği şeklindeki düzenleme kaldırılarak, yargısal emirler idarenin takdir yetkisine müdahale etmemek ve yerindelik denetimi boyutuna varmamak şartıyla idari yargıya kazandırılmalıdır.

[323] Karahanoğulları, "**agm**", s.89-97

SONUÇ

Bir hukuk devletinde yargı kararlarının uygulanmamasından söz etmek mümkün değidir. Aynı zamanda, yargı kararlarının uygulanmasının zorunlu olduğunun belirtilmesine ise gerek bulunmamaktadır. Hukuk devleti hukuku tüm organlarına egemen kılan anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendisini bağlı sayıp her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı denetimi açık olan, yasaların üstünde evrensel temel hukuk ilkelerinin varlığını da kabul eden ve hukukun üstünlüğüne inanan devlettir.

Gerçek bir hukuk devletinde yargı kararlarının uygulanması üzerinde uzun uzun durulmaya değer bir konu olarak görülmez. Hatta yönetim yerlerinin mahkeme ilâmlarını infaz etmediklerinden dolayı aleyhlerine tazminat davası açılması da pek istisnai bir hâl olarak görülür. Ancak, idarece yargı kararlarının uygulanmasında sık sık sorunlar yaşandığı günümüzde özellikle yönetsel yargının en önemli zorluklarından birisinin de kararlarının yerine getirme aşaması olduğu bilinmektedir

Hukuk davalarında ve ceza davalarında kararların infazı, icra daireleri ile infaz savcılıkları vasıtasıyla yapılmakta iken idari yargıda açılan davalara ilişkin verilen kararların infazı için herhangi bir müessese oluşturulmamış ve bu açıdan kararların uygulanmasına ilişkin denetim ve yaptırım uygulayabilme ayrı bir önem kazanmaktadır. İdari yargı kararının yerine getirilmemesi, kamu otoritesi karşısında nispeten güçsüz durumda bulunan kamu hizmetinden yararlanan bireylerin hak arama özgürlüğüne zarar vermektedir. Yargı kararını uygulamayan idare aleyhine yargı yoluna başvurmak da gereksiz görüleceği için kimse hakkını idareye karşı dava açmak yoluyla arayamayacaktır. Bu nedenle yargı kararlarının hassasiyetle uygulanması bireylerin hukuk ve adalet anlayışına olan güveni güçlendirecektir.

Ayrıca idari yargıda adlî yargıda olduğu gibi icra dairesi ve savcılık kurumunun bulunmaması sebebiyle mahkeme kararlarının yerine getirilmesi davalı durumunda olan yönetime düşmektedir. Yönetimin yaklaşımı ve hukuk devleti anlayışı veya bir adım öteye giderek hukukun üstünlüğüne inanan devlet anlayışı burada kendini göstermektedir. Devlet bu durumda hukuk sınavından geçmektedir.

1982 Anayasasının yargı yetkisini düzenleyen ve yargıya ilişkin genel hükümlerin yer aldığı maddelerinde yargı kararları konusu idarî yargı – adlî yargı ayırımı yapılmamış olduğu gibi, 138'inci maddenin son fıkrasındaki; "*Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır. Bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez*" kuralıyla da yargı düzenleri arasında bir ayırım gözetilmemektedir.

Ancak, idarenin yargısal denetimini düzenleyen 1982 Anayasasının 125'inci maddesine göre: "*Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. Yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idarî eylem ve işlem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak biçimde yargı kararı verilemez.*" İdari Yargılama Usulü Kanununun "İdarî Dava Türleri ve İdarî Yargı Yetkisinin Sınırı" başlıklı ikinci maddesinde de aynı kurala yer verilmiştir. Bu düzenlemeler ile yönetsel yargının sınırından söz edilerek idarî yargı ile adlî yargı arasında farklılık yaratılmıştır.

Bilindiği gibi adlî yargı mercilerinin kararları konusunda böyle bir sınırlama bulunmamaktadır. Ceza mahkemeleri kararlarının infazı ile hukuk mahkemeleri kararlarının icrası özel yasalarla detaylı olarak düzenlenmiş bulunmaktadır. Hatta çekişmesiz yargı (nizasız kaza) olarak adlandırılan uyuşmazlıklarda, hâkimin idarî makam gibi karar verdiği belirtilmektedir. Ayrıca, mahkemelerin, kısıtlama, vasi atama, vasiler üzerindeki denetimleri

doktrinde idarî işlem olarak nitelenmektedir. Ticaret Kanununun 35'inci maddesindeki "*Müddeti içinde imtina sebepleri bildirildiği takdirde, sicilin bulunduğu yerde ticarî davalara bakmakla görevli asliye hukuk mahkemesi evrak üzerinde inceleme yaparak tescili gerekli bir hususun mevcut olduğu neticesine varırsa tescilini sicil memuruna emreder, aksi takdirde memurun talebini reddeder.*" hükmünden, hâkimin ticaret sicil memuruna emir verdiği anlaşılmaktadır. Başka bir anlatımla adlî yargı mercilerinin emir vermesi, idarî işlem niteliğinde karar vermesi, yönetsel yargının aksine olarak mümkün gözükmektedir.

Buna rağmen hukuk mahkemesi kararlarının icrasında İcra ve İflas Kanununun ilgili kuralları devlete ve kamu tüzel kişilerine uygulanamamaktadır. Bu açıdan da idarenin, yargı kararlarını uygulamamasından dolayı sorumlu tutulması ve bu konuda açılacak davalar ile idare aleyhine veya kamu görevlisi aleyhine yaptırım uygulayabilme önem arz etmektedir.

Buraya kadar tez çalışmasının kapsamı gereği mevcut düzenlemeler ve yapılması gereken yasal düzenlemeler ile yargı kararlarının uygulanmama sorunu ve sorumluluğu anlatılmıştır. Ancak unutulmamalıdır ki; her şeyden önce yargı kararlarının uygulanmama sorununda insan unsuru çok önemlidir. Bu sorun, hukukun üstünlüğüne inanan yöneticilerin yetiştirilmesine, mevcut yöneticilerin ise bu inanç ve kararlılıkla hareket etmelerine bağlıdır.

KAYNAKÇA

AKYILMAZ, Bahtiyar. "**İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü**", Yetkin Yayınevi, Ankara 2000.

AKYILMAZ, Bahtiyar, "**İdare Hukuku"**, Sayram Yayınları, Konya 2003,

ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz. "**Anayasa Yargısı ve Türk Anayasa mahkemesi**", Yetkin Yayınları, Ankara, 1996

ALTAY, Evren, **"Yargı Kararlarının Uygulanması"** Danıştay 139. Yıl Sempozyumu, 10 Mayıs 2007 Ankara, Danıştay Yayınları No: 74.

ALTAY, Evren; "**İdari Yargı Kararlarının Uygulanmamasından Doğan Uyuşmazlıklar"** Turhan Kitabevi, Ankara 2004.

ATAY, E. Ethem, "**İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması**" Danıştay 139.Yıl Sempozyumu, 10 Mayıs 2007 Ankara, Danıştay Yayınları No:74.

ATAY, E. Ethem; ODABAŞI,Hasan; GÖKÇAN,Hasan Tahsin; "**İdarenin Sorumluluğu ve Tazminat Davaları**", Seçkin Yayınevi, Ankara 2003,

ASLAN, Zehredin; **İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması,** Alfa Yayınları, 2. Bası, İstanbul 2001

AZRAK, Ali Ülkü; "**İptal Davalarının Objektif Niteliği Üzerine Düşünceler**", Onar Armağanı, İstanbul 1977

BAŞGİL, Ali Fuat**; Develetin ve Diğer Amme Hükmü Şahıslarının Mesuliyeti Meselesi**, AİD. 1940, s598

BEREKET, Zuhal; DEMİRKOL,Selami; **"İdari Yargıda İdari Savcılık Kurumu"**, DD sayı 90, 1996

BİLGİN, Fuat; **İptal Davaları**, İBD (İstanbul Barosu Dergisi), 1984, sayı 4,

CANDAN, Turgut; **Fransa'da İdari Yargı Reformu,** Danıştay Dergisi, S. 80, 1991.

CANDAN, Turgut; **İdari Yargı Kararlarının Uygulanması- 1**, Ankara, Maliye Politikası Yayınları.12, s 253

CANDAN, Turgut; **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu,** Ankara, Maliye ve Hukuk yayınları, Ekim 2005

CİN, Halil, Akyılmaz,Gül; "**Türk Hukuk Tarihi**", Konya 2003,

ÇAĞLAYAN, Ramazan; **"İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması**" Ankara, Asil Yayın, Kasım 2004

ÇELİKKAYA, İlhan; **"İptal Kararınını Geçmişi Etkileyip Etkilemeyeceği Konusu**" İller ve Belediyeler Dergisi, 1977,c. 33, sayı 376,

DERBİL, Süheyl; **İdare Hukuku,** AÜHFY No:133, Beşinci Bası , Ankara (1959), s. 193

DURAN, Lütfü; **İdare Hukuku Ders Notları,** Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1982.

DURAN, Lutfi; **Türkiye İdaresinin Sorumluluğu**, Ankara, 1974

DOĞAN, İlyas, "**Yönetilenlere Katılım Yollarının Kısıtlanması Güçlü Devlet Anlamına Gelir Mi?**", İdari Usul Kanun Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu, Ankara-1998, Başbakanlık Basımevi

ERKUT, Celal; "**İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**" Doktora Tezi s 119, Ankara, Danıştay Yayınları, 1990

ERKUT, Celal; **İdari Yargının Yeniden Yapılandırılmasında Yargılama Hukukunun Etkinleştirilmesi Sorunu,** İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü, 11-12 Mayıs 2001, 133 Yıl Sempozyumu, Danıştay Yayınları No:63, Ankara,

EROĞLU, Hamza; **İdare Hukuku**, **Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi**, 5. Bası, Ankara (1985), s. 449

ESİN, Yüksel, "Danıştay'da açılacak Tazminat Davaları" İkinci Kitap:Esas, Ankara 1976

GİRİTLİ,İsmet; Akgüner,Tayfun, "**İdare Hukuku Dersleri**", Filiz Kitabevi, İstanbul 1985,

GÜLAN, Aydın,, "**Fransa'da İdari Yargının Etkinliğinin Sağlanması Arayışları"**, İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü, Danıştay Sempozyumu, 11-12 Mayıs 2001, Danıştay Yayınları No:63

GÜNDAY, Metin; **İdare Hukuku,** 9. baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2004.

GÜNEŞ, Turan "**Türk Pozitif Hukukunda Yürütme Organının Düzenleyici İşlemleri"**, Sevinç Matbaası, Ankara-1965,

GÜRAN, Sait; **Anayasa'nın Kuvvetler Ayrılığı İlkesine ve Yönetim Yargı İlişkilerine Bakış Açısında Değişiklik,** Anayasa Yargısı,1995,s.199.

GÖZLER, Kemal; **İdare Hukuku Cilt 1,** Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, 2003.

GÖZLER, Kemal. "**Türk Anayasa Hukuku**", Ekin Yayınevi, Birinci Baskı, Bursa, Temmuz 2000.

GÖZÜBÜYÜK, Şeref; TAN, Turgut; **İdare Hukuku Genel Esaslar**, c.1, Turhan Kitabevi, 2. Baskı, Ankara 2001

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref ve Turgut Tan; **İdare Hukuku** Cilt:2 Turhan Kitabevi, 2. Baskı, Ankara 2001

GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref; "**Askeri Yüksek İdare Mahkemesi**" AİD, sayı 5, (Eylül 1972), s 4

GÖZÜBÜYÜK, Şeref; **Yönetsel Yargı**, 12. Bası, Ankara1998, s 270

GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref. "**İptal İlamlarının İnfazı ve Danıştay'ın Tutumu**" AÜSBFD,Cilt 16, Haziran 1961.

KARAHANOĞULLARI, Onur; **"İdari Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorununa Danıştay Başsavcılığının Müdahale Olanakları**", Mülkiye, cilt XXIX, sayı 279, (Kış/2005), sayfa 89-97

KARAVELİOĞLU, Celal; **Açıklamalı ve En Son İçtihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu**, c 2, md15-65 (1993),

KILIÇ, Bahadır; "**Anayasa ve İdare Hukukunda Yürütmenin Durdurulması"**, Adil Yayınevi, Ankara- 1997

KURU,Baki; ASLAN, Ramazan; YILMAZ, Ejder; **Medeni Usul Hukuku**, Ankara, 1989, 7.Bası,

MUMCU, Uğur; **Türk Hukukunda İptal Kararlarının Yerine Getirilmesi ve Sorumluluk**, AÜHFD, c.27, Ankara 1970, sayı 3-4,

ODYAKMAZ, Zehra; "**İdari Yargı ile İlgili Öneriler**", İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü, 11-12 Mayıs 2001, 133 Yıl Sempozyumu, Danıştay Yayınları No:63, Ankara, s 141

ODYAKMAZ, Zehra; **Türk İdari Yargılama Usulünde Kararlara karşı Başvuru Yolları**, İstanbul 1993,

ONAR, Sıdık Sami; **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İsmail Akgün Matbaası 3. bası, Cilt 3, İstanbul, 1966,

OYTAN, Muammer; "**Danıştay'da Görülen Davalarda Yürütmenin Durdurulması**" (Danıştay 1973),

OYTAN, Muammer **Fransa'da Bölge İdare Mahkemelerinin Kuruluş ve Çalışmaları**, Danıştay Dergisi, S. 6-7.

OZANSOY,Cüneyt; "**Tarihsel ve Kurumsal Açıdan İdarenin Kusurundan Doğan sorumluluğu"**, (Basılmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü) Ankara 1989,

ÖZBUDUN, Ergun; "**Türk Anayasa Hukuku",** Yetkin, Ankara 2002.

ÖZAY, İl Han; "**Günışığında Yönetim**" AlfaYalınevi, İstanbul 1994,

ÖZAY, İl Han "**Devlet İdari Rejim ve Yargısal Korunma**", İstanbul 1986,

ÖZAY, İl Han, "**İdari Yargıdan İtiraz Yolu ile Anayasa Mahkemesine Gönderilen Konularda Yürütmenin Durdurulmasına İlişkin Sorunlar**" Danıştay 139. Yıl Sempozyumu, 10 Mayıs 2007 Ankara, Danıştay Yayınları No: 74

ÖZAY, İl Han,, "**Olumsuz Denilen İşlemlerde Yürütmenin Durdurulması**" Murat Sarıca Armağanı, Aybay Yayınları, İstanbul- 1988

ÖZDEŞ, Orhan; **Danıştay Kararlarının Yerine Getirilmesi Zorunluluğu**, Danıştay Dergisi, s.20-21, s.45

ÖZDEŞ, Orhan; **İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Niteliği,** "Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler 3. Sempozyumu", İstanbul 1980

ÖZEREN, Şükrü; BAYHAN, Taci; **İdari Yargı Kararlarının Uygulanması**, Ankara 1992,

ÖZGÜLDÜR, Serdar; **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kararları Işığında Tam Yargı Davaları**, Ankara, 1996, s25

ÖZKAN, Emin Celalettin; **İdari Yargıda Savcılık Kurumu**, Danıştay ve İdari Yargı Günü 136. Yıl Sempozyumu, Danıştay Yayınları No: 71, s 49

PALEOLOGO, Giovanni; **"İtalyada İdari Yargının Yapılanması ve İşleyişi"**, Danıştay Dergisi, S.95, 1998, s.8

SABUNCU, Yavuz, "**Alman Anayasa Yargısında Geçicic Tedbir Kararı**" Amme İdaresi Dergisi, c. 17,sayı 2,

SARICA, Ragıp; **İdari Kaza- İdari Davalar**, c.1, İstanbul.1949,

SARICA, Ragıp; 10/3/1966 tarihli Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması konulu sempozyumda "**Tehiri İcra"** başlıklı sunumu

SELÇUK, Sami; **Zorba Devletten Hukukun Üstünlüğüne,** Ankara, Yeni Türkiye Yayınları, 5.Bası, 1999.

SEZGİNER, Murat; ÖZKAN, Gürsel; **İdari Yargılama Usulü Kanununda Son Yapılan Değişiklikler**, Konya 1995, SÜY. No. 129.

ULER, Yıdırım; **İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları**, AÜHF. No:281, Ankara, 1970.

UZDEM, Akyüz; "**Temyiz Davaları ve Diğer Davalardan Farkları ve Sonuçları**", İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler 3, ikinci bası , Ankara, 1986.

YAYLA, Yıldızhan; **İdare Hukuku**, İstanbul,1985, s 131-132

YENİCE, Kazım; "**Karara Saygı**", Danıştay Dergisi, Sayı 16,17

YENİCE, Kazım; ESİN, Yüksel; **Açıklamalı İçtihatlı Notlu İdari Yargılama Usulü**, Ankara 1983, s. 594

YET, Orhun "**İdari Yargıda Yapısal Değişim**", İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü, 11-12 Mayıs 2001, 133 Yıl Sempozyumu, Danıştay Yayınları No:63, Ankara 2001

YILDIRIM, Turan; "**Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorunu"**, İdari yargının Yeniden yapılandırılması ve Karşılaştırmalı İdari Yargılama Usulü; Danıştay 133. Yıl Sempozyumu, 11-12 Mayıs 2001- Ankara, Danıştay Yayınları No: 63,

YILMAZ Ejder, **Hukuk Sözlüğü**, 3. Baskı

ÖZET

[KAYA, Osman]. [İdari Yargı Kararlarının Uygulanmamasından Doğan Sorumluluk]. [Yüksek Lisans Tezi]. Ankara [2008]

İdari yargı kararlarının uygulanmasına yönelik temel düzenleme, İYUK'nun 28.maddesidir. Buna göre:Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Yasa, bu sürenin, kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemeyeceğini hükme bağlamıştır. Ancak, haciz veya ihtiyati haciz uygulamaları ile ilgili davalarda verilen kararlar hakkında, bu kararların kesinleşmesinden sonra idarece işlem tesis edilir. Belli bir miktarı içeren tam yargı davaları hakkındaki kararlar ise genel hükümlere göre infaz ve icra olunur.

İdari Yargılama Usulü Kanunu, idari yargıda verilen kararların uygulanmasını yukarıdaki maddelerle düzenlemekle yetinmemiş; ayrıca kararların uygulanmaması halini de öngörmüştür. Kanuna göre, Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemeleri kararlarına göre işlem tesis edilmeyen veya eylemde bulunulmayan hallerde idare aleyhine Danıştay ve ilgili idare mahkemesinde maddi ve manevi tazminat davası açılabilir. Ayrıca, mahkeme kararlarını otuz gün içinde kasten yerine getirmeyen kamu görevlileri aleyhine de tazminat davası açılabilecektir.

Bu düzenleme, tazminat ödemek koşuluyla mahkeme kararına uyulmayabileceği şeklinde yorumlandığından yargı kararlarına uymamayı cesaretlendirmektedir. Kamu görevlileri, kasıtlı olmadıklarını ileri sürerek, tazminat davalarından kurtulmaya çalışmakta; tazminata hükmedilmesi, yargı kararının uygulanmasını sağlayamamaktadır.

İdareye karşı açılan davalar, kamu görevlileri bakımından caydırıcı özellik taşımamaktadır. Çünkü, kamu görevlisine rücu edilmesi, uygulamada işletilmemektedir. Ayrıca manevi tazminat, Danıştay'ın "manevi tazminatın zenginleşme aracı olmadığı" şeklindeki içtihadı sebebiyle, idare bakımından kayda değer miktara ulaşmamakta, ilgilileri de tatmin edememektedir.

Yargı kararlarının uygulanmamasının yaptırımı olarak hukuki sorumluluğun yanında cezai, mali ve siyasi sorumluluğun da etkin bir şekilde uygulanması gerekmektedir.

Öğretide ve uygulamada yargı kararlarının uygulanmaması halinde kasıtlı davranan kamu görevlisinin cezai sorumluluğunun varlığı kabul edilmektedir. Buna göre yargı kararlarının uygulanmaması Türk Ceza Kanununun çeşitli hükümlerine aykırılık teşkil eder ve suç oluşturur. Burada görevi kötüye kullanma, görevi ihmal, anayasayı ihmal suçları gibi değişik suçlar gündeme gelmektedir.

Anahtar Sözcükler

1. İdari Yargı Kararları
2. Sorumluluk Hukuku
3. Tazminat Davası
4. Cezai Sorumluluk
5. Hukuk Devleti

ABSTRACT

[KAYA, Osman]. [Liability arose from the Decisions of Administrative Judicial]. [Master Thesis]. Ankara [2009].

Basic regulation for the application of the decisions of administrative jurisdiction is 28th article of Administrative Jurisdiction Procedures Law. For this, administration is obliged to establish proceedings or to proceed any action, according to the proposals of Council of State, Regional Administrative Courts, Administrative and Tax Courts related to basis and to the suspension of execution. Law decided that this period shall not exceed thirty days from its date of service of decision to the administration, but regarding decision given related to applications of attachment or provisional attachment, proceeding is established by administration after finalization of the decision. And decisions about unlimited jurisdiction including a certain quantity are executed and enforced according to the general provisions.

Administrative Jurisdiction Procedures Law did not content with regulating practice of decisions only with the above-mentioned articles; and it also set forth state of non- application of decision. According to the law, in case not establishing proceeding or not proceeding any action according to the decisions of Council of State, Regional Administrative Courts, Administrative and Tax Courts; it can be suited for material and spiritual damages against administration in the Council of State and concerning Administrative Court. In addition, it can be suited for damages against public officials who do not deliberately fulfill court decisions within thirty days.

Because this regulation is construed as contempt of court by paying the damages, it encourages disobedience of adjudication. Public officials try to get off actions for damages by claiming that they were not intentional; so decision on damages and application of adjudications cannot be provided.

Lawsuits filed against administration should bear deterrent feature for public officials, because recourse to public official is not executed in practice. Also spiritual damages cannot reach to any considerable amount and satisfy related persons due to following jurisprudence of Council of State “spiritual damages is not means of enrichment”.

As the sanction of non-application of adjudications, legal liability as well as criminal, financial and political liabilities must be applied actively.

In case adjudications are not applied in practice and in teaching, existence of the criminal liability of public official who behaved intentionally is accepted. Accordingly, non-application of adjudications forms a contradiction to several provisions of Turkish Penal Code and constitutes a crime. Here, several crimes become a current issue such as professional misconduct, neglect of duty and constitution.

KEY WORDS

1- Judgements of Administrative jurisdiction

2- Liability Law

3- Action for compensation

4- Criminal Liability

5- State governed by the rule of law