



ÇANKAYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

YÜRÜTMENİN DURDURULMASI

RAMAZAN DEMİREL

EYLÜL 2019

ÇANKAYA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

YÜRÜTMENİN DURDURULMASI

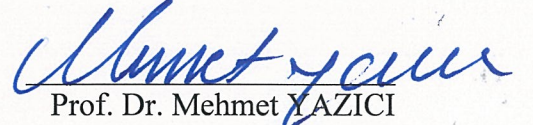
RAMAZAN DEMİREL

EYLÜL 2019

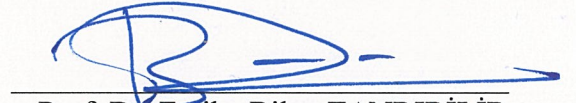
Tez Başlığı: Yürütmenin Durdurulması

Tezi Hazırlayan: Ramazan DEMİREL

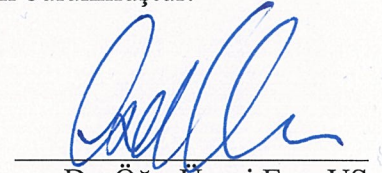
Sosyal Bilimler Enstitüsü Onayı


Prof. Dr. Mehmet YAZICI
Enstitü Müdürü

Bu tezin yüksek lisans derecesi elde etmek için gerekli koşulları sağladığını onaylarım.


Prof. Dr. Feriha Bilge TANRIBİLİR
Kamu Hukuku ABD Başkanı

Bu tez, tarafımdan incelenmiş olup yüksek lisans tezi olarak uygun bulunmuştur.


Dr. Öğr. Üyesi Eser US
Tez Danışmanı

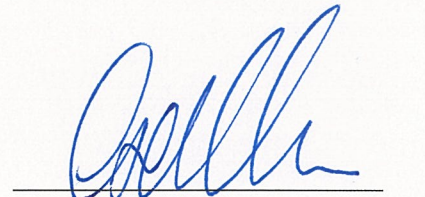
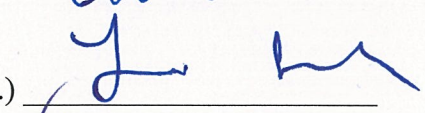
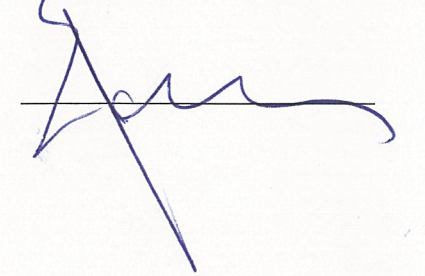
Tez Juri Tarihi: 09 / 09 /2019

Tez Juri Üyeleri:

Dr. Öğr. Üyesi Eser US (Çankaya Üniv.)

Dr. Öğr. Üyesi Yeliz ŞANLI ATAY (Yıldırım Beyazıt Üniv.)

Dr. Öğr. Üyesi İlker KILIÇ (Çankaya Üniv.)

BİLDİRİM

Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına göre hazırlanan bu çalışmada orijinal olmayan her türlü kaynağa eksiksiz atıf yapıldığını, aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul ettiğimi beyan ediyorum.



Ramazan DEMİREL

09/09/2019

ÖZET

YÜRÜTMENİN DURDURULMASI

DEMİREL, Ramazan

Yüksek Lisans Tezi

Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı

Tez Yöneticisi: Dr. Öğr. Üyesi Eser US

Eylül 2019, 127 sayfa

Hukuk sistemine bakıldığında telafisi güç ve imkansız zararların önlenmesi için yürütmenin durdurulması geçici bir tedbir olarak karşımıza çıkmaktadır. Bir başka deyişle yürütmenin durdurulması, ilgililer tarafından iptali istenmiş olan idarî işlemin uygulanmasını dava sonuçlanıncaya kadar askıya alan geçici bir tedbirdir.

Biraz daha somutlaştırmak gerekirse yürütmenin durdurulması, vatandaşlara göre daha fazla imtiyaz ve yetkiler ile donatılmış olan idarenin bu üstün gücü karşısında vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunması açısından bir denge oluşturmaktadır. Baktığımız zaman bu dengenin sağlanmasında yargı organlarının yapmış oldukları denetim büyük önem arz etmektedir. Yargı organlarının bu denetimi yaparken kullandığı en önemli aracın yürütmenin durdurulması olduğu ortadadır.

Tezimizde yürütmenin durdurulması kurumunu ayrıntılı bir şekilde ele almış bulunmaktayız. İnceleme sırasındaki en önemli kaynaklarımız yargı kararları ve doktrin değerlendirmeleri olmuştur.

Anahtar Kelimeler: Yürütmenin Durdurulması, İptal Davası

ABSTRACT
YÜRÜTMENİN DURDURULMASI
DEMİREL, Ramazan
Master Thesis
Graduate School of Social Sciences,
Public Law Department
Supervisor : Yrd. Doç. Dr. Eser US
September 2019, 127 pages

When it comes to Judicial system, we see the adapting an action for stay of order as a temporarily measure to eliminate significant loss and situations, which are difficult to be compensated. In another word, the stay of order is actually the suspension of the implementation of the administrative act, which is requested to be nullified by the parties, that is to say a measure which makes the act or transaction be halted until the case is over.

As to make it more clear, the stay of order creates a balance between a person and administration by protecting the most important rights of the citizens the core rights and liberties, against the superior power of the administration which is more equipped with authority and privileges compared to the citizens. In this sense, the inspection that the judicial branch carries out has importance a lot as regard to provide that balance. It is clear that the most important mean, which makes the judicial branches carry out this inspection, is that of order.

We detailedly examine the stay of order in our thesis, as well. The judicial practices and doctrine as regard the topic have been significant sources in our evaluations during the research.

Keywords: Suspension of Residence, Cancellation Case

TEŞEKKÜR

Yüksek Lisans eğitimize başladığım günden itibaren desteklerini hiçbir zaman esirgemeyen, bana her türlü kolaylığı gösteren, bilgi ve tecrübelerinden istifade etme imkânı bulduğum tez danışmanım sayın Dr. Öğr. Üyesi Eser US'a, yoğun çalışmalarım sırasında sabır gösterdiği ve bana katlandığı için eşim Esra DEMİREL'e, hayatım boyunca bana kol kanat geren ve bir an olsun beni yalnız bırakmayan kıymetli aileme şükranlarımı sunarım.

İÇİNDEKİLER

İntihal Bulunmadığına İlişkin Dilekçe.....	İİİ
Özet.....	İV
Abstract.....	V
Teşekkür.....	VI
İçindekiler.....	Vİİ
Giriş.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KURUMU VE TARİHSEL GELİŞİMİ

1. Genel Olarak Yürütmenin Durdurulması.....	4
2. Yürütmenin Durdurulması Kurumunun Varlık Nedeni Olarak Hukuk Devleti İlkesi ve İdarenin Yargısal Denetimi	7
3. Dava Açılmasının İdarî İşlemin Yürütmesini Durdurmayacağı İlkesi.....	10
3.1. İdarenin Kamu Yararı Amacı.....	10
3.2. İdari İşlem Kavramı ve İdari İşlemin Genel Özellikleri.....	11
3.3. İptal Davasının Objektif Niteliği.....	14
3.4. Kuvvetler Ayrılığı İlkesi.....	14
4. Yürütmenin Durdurulması Kurumunun Önemi ve Yararları.....	15
5. Mukayeseli Hukukta Yürütmenin Durdurulması Kurumu.....	16
5.1. Almanya’da.....	16
5.2. İngiltere’de.....	17
5.3. Amerika Birleşik Devletleri’nde.....	18
5.4. Fransa’da.....	19
6. Türk İdarî Yargı Sisteminde Yürütmenin Durdurulması Kurumu’nun Tarihsel Gelişimi.....	20

İKİNCİ BÖLÜM
YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KURUMUNUN HUKUKİ
NİTELİĞİ VE UYGULANMA ŞARTLARI

1. Yürütmenin Durdurulması Kararın ve Hukuki Niteliği.....	23
1.1. Yürütmenin Durdurulması Kararı.....	23
1.2. Yürütmenin Durdurulması Kararının Hukukî Niteliği.....	26
1.2.1. Ara Karar Niteliği.....	26
1.2.2. İstisnai ve Geçici Bir Önlem Olma Niteliği.....	28
2. Yürütmenin Durdurulması Kararı Verilebilmesi İçin Gereken Şartlar.....	29
2.1. Usule İlişkin Şartlar	31
2.1.1. İptal Davasının Açılması.....	32
2.1.2. Dava Konusu İşleme ilişkin Şartlar.....	32
2.1.3. Talep	33
2.1.4. Yargı Harcı.....	34
2.1.5. Öncelikli İnceleme.....	34
2.1.6. Teminat.....	35
2.1.7. Kararın Gerekçeli Olması.....	36
2.2. Esasa İlişkin Şartlar.....	40
2.2.1. Açıkça Hukuka Aykırılık Şartı.....	41
2.2.2. Telifisi Güç ve İmkansız Zararların Doğması Şartı.....	44
2.2.3. İki Koşulun Birlikte Gerçekleştiğinin Gerekçede Gösterilmesi Şartı.....	49
2.2.4. Savunma Şartı	52

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KARARININ BENZER
KARARLAR İLE KARŞILAŞTIRILMASI VE ÖZEL DURUMLAR

1. Yürütmenin Durdurulması Kararı İle Benzer Kararların Karşılaştırılması.....	56
1.1. Ara Kararı ile Karşılaştırılması.....	56
1.1.1. Etki Farkı.....	57
1.1.2. Kazanılmış Hak Farkı.....	58

1.1.3. Usul Farkı.....	58
1.2. İptal Kararı ile Karşılaştırılması.....	59
1.2.1. Benzer Yanlar.....	59
1.2.2. Farklı Yanları.....	60
1.3. İhtiyati Tedbir ile Karşılaştırılması.....	62
1.3.1. Konu Farkı.....	63
1.3.2. Amaç Farkı.....	63
1.3.3. Usul Farkı.....	64
1.3.4. İcrai Fark.....	66
1.3.5. Süre Farkı.....	67
1.3.6. Sonuç Farkı.....	67
1.4. İhtiyati Haciz İle Karşılaştırılması.....	68
1.5. Yürürlüğün Durdurulması Kararı ile Karşılaştırılması.....	69
2. Yürütmenin Durdurulmasında Özel Durumlar.....	70
2.1. Olumsuz işlemlerde Yürütmenin Durdurulması	70
2.2. Vergi Uyuşmazlıklarında Yürütmenin Durdurulması.....	72
2.3. Yürütmenin Durdurulması Kararı Verilemeyecek Haller	74
2.3.1. İptal Davasına Konu Edilemeyecek İşlemler.....	74
2.3.2. Askeri ve Adli Yargının Görev Alanına Giren Konular.....	75
2.3.3. Yoklukla Malul İşlemler.....	76
2.3.4. Yargı Denetimi Dışında Tutulan İşlemler.....	77
2.3.5. Usulüne Uygun Dava Açılmamış Olması.....	77
3. Kanun Yollarında Yürütmenin Durdurulması.....	78

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

YÜRÜTMENİN DURDURULMASI İSTEMLERİ HAKKINDA VERİLEN KARARLARA KARŞI İTİRAZ VE YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KARARLARININ SONUÇLARI

1. Yürütmenin Durdurulması İstemleri Hakkında Verilen Kararlara İtiraz.....	80
2. İtirazın Şartları.....	82
2.1. Yürütme İstemi Hakkında Verilmiş Bir Kararın Bulunması.....	82
2.2. Taraflardan Birinin İtiraz Etmesi.....	83
2.3. İtiraz Süresi.....	82

2.4. İtiraz Harcının Yatırılmış Olması.....	85
3. İtirazı İnceleyecek Yetkili Yargı Yerleri.....	85
4. İtiraz Aşamalarında Yargı Yerlerinin Karar Vermede İzlediği Usuller.....	86
5. İtiraz Mercilerince Verilen Kararın Niteliği.....	86
6. Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Sonuçları.....	88
7. Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Yerine Getirilmesi.....	92
8. Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Uygulanmama Halleri.....	99
8.1. Hiç Uygulanmama.....	99
8.2. Geç Uygulama.....	100
8.3. Eksik Uygulama.....	101
8.4. Şekli Uygulama.....	101
9. Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Yerine Getirilmemesinden Doğan Sorumluluk.....	101
9.1. İdarenin Sorumluluğu.....	102
9.2. Kamu Görevlisinin Kişisel Sorumluluğu.....	108
9.2.1. Kamu Görevlisinin Rücu Sorumluluğu Devam Edecek mi?.....	112
9.2.2. Kamu Görevlisinin Cezai Sorumluluğu Devam Edecek mi?.....	113
SONUÇ.....	117
KAYNAKÇA.....	121
EK.....	127

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1. Yürütmenin Durdurulması Kurumunun Tarihsel Gelişimi.....	22
---	----

YÜRÜTME
DURDURULMASI
KURUMU

KISALTMALAR

AİD : Amme İdaresi Dergisi

AÜHF : Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi

AÜHFD : Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

AÜEHF : Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi

AÜEHFD : Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi

AY. : Anayasa

AYİM : Askeri Yüksek İdare Mahkemesi

AYİMD : Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi

AYM : Anayasa Mahkemesi

B : Bası

Bkz. : Bakınız

C : Cilt

Çev : Çeviren

Dan. : Danıştay

Dp : Dipnot

D : Daire

DBB : Danıştay Bilgi Bankası

DD : Danıştay Dergisi

DİBK : Danıştay İçtihadı Birleştirme Kararı

DİDDGK : Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurul Kararı

DKD : Danıştay Kararlar Dergisi

E : Esas no

GÜHFD : Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

in : İçinde

İÜHFY : İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları

İYUK : İdari Yargılama Usulü Kanunu

K : Karar no

KHK : Kanun Hükümünde Kararname

m : Madde

n : Numara

RG: Resmî Gazete

s : Sayfa

S : Sayı

SK. : Sayılı Kanun

TODAİE : Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

TRT : Türkiye Radyo Televizyon Kurumu

vd. : ve devamı

Y : Yıl

GİRİŞ

Devletin, idare edilenler gibi hukuk kuralları ile bağılı olması, genel olarak hukuk devleti ilkesi ile ifade edilmektedir. Anayasa'nın 2. maddesinde Cumhuriyetin nitelikleri sayılırken, Türkiye Cumhuriyeti'nin bir hukuk devleti olduğu; 8. maddesinde ise yürütme yetkisinin Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılacağı kurala bağlamıştır. Hukuk devletinin en temel önceliği, idarenin yargısal denetime tâbi olmasıdır.

İdarenin yargısal denetime tâbi olması zorunluluğu, bireyin devlet karşısında zayıf konumda bulunması ve korunmaya muhtaç olmasından kaynaklanmaktadır. Her türlü işlem ve eylemi yargısal denetimine tâbi olan idare, bu şekilde hukuka uygun hareket etmeye zorlanır. Yargısal denetim sayesinde bireyler idarenin hukuka aykırı işlem ve eylemlerine karşı korunmuş olurlar. Öte yandan, hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak, idarenin yargısal denetime tâbi olmasındaki amaç, kamu hizmetlerinin hukuka uygun şekilde yürütülmesinin sağlanmasıdır.

İdareler, kamu hizmetlerini yerine getirirken, kamu gücüne dayalı olarak tek taraflı işlemler tesis etmeye ve gerektiğinde bu işlemleri uygulamak için zor kullanma yetkisine sahiptirler. İdari işlemler, hukuka aykırı olarak tesis edilmiş olsalar dâhi icrai niteliğe sahiptir. Bu özelliğin sebebi, idari işlemlerin hukuka uygunluk karinesinden yararlanmalarıdır. Başka bir anlatımla, idarî işlemler hukuka aykırı oldukları yargı kararıyla ortaya konulmadıkça hukuka uygun kabul edilirler.

Yargısal denetim içerisinde, bireylerin idare karşısındaki en etkin korunma yöntemi iptal davasıdır. Bu davalar hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesini sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. Ancak, idarî işlemlere karşı dava açılmasıyla birlikte idarî işlemlerin yürütmesinin kendiliğinden duracağı kabul edilecek olursa, idare çalışamaz hâle gelebilir. Bu, sebeple iptal davası açılmış olmasının idarî işlemin

yürütmesini tek başına durdurmayacağı kuralı benimsenmiştir. Hukuk sistemimizde, İdarî işlemin yürütmesini durdurma yetkisi idari yargı yerlerine bırakılmıştır.

Hemen belirtmek ki, yargılama faaliyeti en hızlı şekilde gerçekleştirilse bile, belli bir süre devam etmektedir. Zira herhangi bir uyuşmazlık hakkında karar vermek belli bir araştırmanın yapımlısını zorunlu kılar. Adil bir hükme ancak, yeterli bir araştırma ve inceleme sonucunda varılabilir. Ancak, bazı durumlarda bu karar verme süreci nihâî kararı anlamsız hâle getirecek kadar uzun sürebilir. Bu nedenle, yargı organlarına nihâî olarak karar vermeden önce bir takım koruma önlemlerini alma yetkisi tanınmıştır. Ceza yargılamasında sanığın kaçmasını önlemek için verilen tutuklama kararı; hukuk yargılamasında verilen ihtiyatî haciz ve ihtiyatî tedbir kararı ve idari yargıda verilen yürütmeyi durdurma kararları bu duruma örnek olarak gösterilebilir.

Bilindiği gibi, bir davada korunması istenilen herhangi bir hakkın zamanında gerekli müdahale yapılmaması nedeniyle yok olması, yargılama sonunda verilen kararı anlamsız hâle getirebilmektedir. Bu sebeple, yürütmenin durdurulması kararları, idare edilenleri koruma açısından en hızlı ve etkili bir araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Yürütmenin durdurulması kararları, yargılama sonunda verilecek bir iptal kararının gereklerinin yerine getirilmesinde hukuki ve fiili engellerle karşılaşılmasını önleyici ve bu açıdan iptal kararının uygulanmasını teminat altına alıcı bir özelliğe sahiptir.

Biz de bu çalışmamızda, idarenin yargı yoluyla denetlenmesinde, kişi hak ve özgürlüklerinin teminatı olan, yürütmenin durdurulması müessesesini incelemeye çalışacağız.

Bu çalışma dört ana bölümden oluşmaktadır. Yürütmenin Durdurulması Kurumu ve Tarihsel Gelişimi başlığını taşıyan birinci bölümde, öncelikle yürütmenin durdurulması kavramından genel olarak ne anlamamız gerektiği hususu üzerinde durulmuş; daha sonra yürütmenin durdurulması kurumunu doğuran sebepler incelenmeye çalışılmıştır. İptal davası açmanın yürütmeyi durdurmayacağı ilkesinin nedenleri geniş bir şekilde incelenmiştir. Ayrıca bu bölümde, yürütmenin durdurulması kararlarının mukayeseli hukuktaki uygulanış biçimine kısaca değinilmiştir. Bu bölümde özellikle detaya girilmemiş ülkemizdeki uygulama ile

karşılaştırma yapılabilmesi amacıyla yabancı ülke uygulamalarına sadece ana hatlarıyla değinilmiştir. Bu bölümde son olarak, yürütmenin durdurulması müessesesinin Türk hukuk sistemindeki tarihsel gelişimi ve yapılan değişikliklere değinilmeye çalışılmıştır.

Yürütmenin Durdurulması Kurumunun Hukuki Niteliği ve Uygulanma Şartları Başlıklı ikinci bölümde, öncelikle yürütmenin durdurulması kararlarının nasıl nitelendirilmesi gerektiği hususu üzerinde durulmuş; devamında da yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için esasa ve usule ilişkin şartlar ayrı ayrı incelenmiştir. Bu bölümde ayrıca, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için zaman içerisinde getirilen yeni şartların hukuk sistemimize getirdikleri değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Benzer Kararlar İle Karşılaştırılması ve Özel Durumlar başlıklı üçüncü bölümde, öncelikle yürütmenin durdurulması kararları; iptal kararları, ara kararlar, ihtiyati tedbir ve ihtiyati haciz kararları ve yürürlüğün durdurulması kararları ile karşılaştırılmış; bunun yanında özellik arz eden, olumsuz işlemlerde yürütmenin durdurulması, vergi uyuşmazlıklarında yürütmenin durdurulması ve yürütmenin durdurulması kararı verilemeyecek hâller hakkında açıklamalar yapılmıştır. Son olarak, kanun yollarında yürütmenin durdurulması konusu incelenmiştir.

Yürütmenin Durdurulması İstemleri Hakkında Verilen Kararlara Karşı İtiraz ve Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Sonuçları başlıklı son bölümde ise, öncelikle yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlar hakkında özel bir kanun yolu olarak öngörülen itiraz müessesesi işlenmiştir. Devamında, yürütmenin durdurulması kararlarının sonuçları, nasıl uygulanacağı, uygulanmama hâlleri ve uygulanmamasından dolayı idarenin ve kamu görevlisinin sorumluluğu incelenmiştir. Özellikle kamu görevlisinin kişisel kusurundan kaynaklanan sorumluluğu hakkında mevzuatta yapılan değişiklikler tartışılmış ve Anayasa Mahkemesi'nin konuya ilişkin kararı incelenmiştir.

Çalışmamızda yargı kararlarına olabildiğince yer vermeye çalışılmış; tartışmalı konulara ilişkin olarak doktrinde ortaya çıkan farkı görüşlere yeri geldikçe değinilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KURUMU VE TARİHSEL GELİŞİMİ

1. Genel Olarak Yürütmenin Durdurulması

İdare, kamu hizmetini, kamu gücü ayrıcalıkları dediğimiz, idare edilenlere göre üstün hak ve yetkilere sahip olarak yürütür.¹ Kamu hizmetinin yürütülmesi amacıyla, idarenin tek yanlı iradesiyle tesis ettiği ilgililerin hukukî durumunu etkileyecek nitelikteki işlemleri, hiçbir makamın onayına veya aracılığına gerek olmaksızın, kendiliğinden yürütülme özelliğine sahiptir.² Bir idarî işlemin bu özelliğe sahip olabilmesi için hukuka uygun olması da gerekmez. Hukuka aykırı olan idarî işlemler de idare tarafından geri alınmaya veya yargı yerlerince iptallerine karar verilinceye kadar yürütülmesi zorunlu olma özelliklerini korurlar. İdarî işlemlerin, idarî yargı yerlerinde dava konusu edilmesi ve iptalinin istenilmesi de, tek başına bu işlemlerin icraîliğini etkilemez.³ Bu ilkenin arka planında idarî işlemlerin hukuka uygunluk karinesinden faydalanmaları yatmaktadır. İdarî işlemler, bu özellikleri sebebiyle, iptalleri istemiyle dava açılmış olsa bile, dava sonuçlanıncaya kadar idare tarafından uygulanırlar ve bütün hukukî sonuçlarını doğururlar.⁴

Hemen belirtmek gerekir ki, kamu gücünü kullanan idareye tanınan bu ayrıcalık aslında kamu yararının sağlanması amacıyla hizmet etmektedir. Zira idare fonksiyonunun temel amacı kamu yararının gerçekleşmesidir. İdarenin bütün

¹ Turgut CANDAN, **Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, 5. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara 2012, s.685

² İbrahim TOPUZ/ Kadir ÖZKAYA, **Açıklamalı İçtihatlı İdari Yargılama Usulü Kanunu**, Ankara, Mahalli İdareler Derneği Yayınları, 2002, s.572.

³ İl Han ÖZAY, **Günışığında Yönetim**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2017, s.407.

⁴ Danıştay Onuncu Dairesi, T.17.7.2008, E.2008/5809., UYAP Erişim Tarihi: 27.08.2019.

işlemlerinde kamu yararı amacının esas alınması, idarî işleme karşı dava açılması ile birlikte işlemin yürütmesinin kendiliğinden durmasını engelleyici bir rol oynamaktadır. Kaldı ki, idarî fonksiyonun düzenli ve kesintisiz bir şekilde yerine getirilebilmesi idarî işleme ancak böylesi bir ayrıcalık tanımakla mümkün olabilmektedir.⁵

Ancak, hukuk devletinde geniş yetkilerle donatılmış olan idarenin kontrolsüz bir şekilde hareket etmesi düşünülemez. İdarenin, faaliyetlerini gerçekleştirirken kamu yararı amacına uygun hareket edip etmediğinin denetlenmesi gerekmektedir. En etkili denetim yöntemi ise, yargısal denetimdir. Kişilerin idareye karşı sahip oldukları en etkili yargısal koruma mekanizması ise iptal davasıdır. İptal kararları, hukuka aykırı idarî işlemleri geçmişe dönük olarak ortadan kaldırmakta, böylece idarenin hukuka bağlılığını sağlamakta ve hukuk düzeni korumaktadır. Ancak bu durumda, idarî işlemin iptal kararı verilinceye kadar mevcudiyetini korumasına ve etkilerini doğurmasına engel olunamamaktadır.

Hatta, idarî işlemlere tanınan söz konusu ayrıcalıklar sebebiyle bazı durumlarda, yargılama sonunda idarî işlemin iptaline karar verilmiş olsa bile, işlemin hukukî etkilerinin ortadan kaldırılması imkânsız hâle gelebilmektedir.

Bu nedenle, kişileri iptal davası sonuçlanıncaya kadar hukuka aykırı idarî işlemin olumsuz sonuçlarından korumak, ileride giderilmesi veya düzeltilmesi imkânsız veya zor olan durumları önlemek, idareyi de hem olası bir tazmin yükümlülüğünden kurtarmak, hem de hukuk sınırları içerisine çekerek hukuk devletinin kesintiye uğramadan devamını sağlamak amacıyla yürütmenin durdurulması kurumu öngörülmüştür.

Yürütmenin durdurulması kurumu, yargının denetim etkinliğini arttırıcı bir araç olarak dava hakkının bir parçası olduğu gibi kamu yararı amacının ve kamu düzeninin gerçekleşmesine hizmet etmektedir. Yürütmenin durdurulması kararı ile, dava konusu işlemin tesis edildiği andan önceki hukukî durumun geri gelmesi sağlanmakta, böylece kişiler dava sonuçlanıncaya kadar bu işlemin olumsuz etkilerinden korunmaktadırlar.

⁵Metin KIRATLI, “Yürütmenin Durdurulması”, **AÜSBF Dergisi**, c.21, S.4, 1966, s.175.

KALABALIK'a göre, yürütmenin durdurulması, iptali istenilen idarî işlemin yürütülmesini, belli bir süre, en geç dava sonuçlanıncaya kadar, erteleyen istisnai ve geçici bir tedbirdir.⁶

AKURAL'a göre, yürütmenin durdurulması idarî işlemin yürütülmesi zorunlu olma, icabında zor kullanarak uygulanma, hukuka uygun sayılma ve herkes tarafından uyulma zorunluluğuna ilişkin niteliklerini dava sonuna kadar askıya alan, başka bir ifadeyle idarî işlemlerin sözü edilen vasıflarını işlemez hale getiren bir müessesedir.⁷

ÖZAY'a göre ise, yürütmenin durdurulması, hukuka aykırılık iddiasıyla iptal davasına konu edilmiş bir idarî işlem hakkında yetkili yargı yerinin hukuka uygunluk karinesini geçici olarak askıya alması, durdurmasıdır.⁸

Danıştay'ın istikrar kazanmış kararlarına göre yürütmenin durdurulması kararları, dava konusu idarî işlemin uygulanmasını durduran; başka bir deyişle, icraîlik niteliğini askıya alan ve söz konusu işlemin tesisinden önceki hukukî durumun geri gelmesini sağlayan geçici nitelikte kararlardır.⁹

Yürütmenin durdurulması, iptal davasından ayrı ve bağımsız bir dava türü değildir. Yürütmenin durdurulması, ancak iptal davasıyla birlikte istenebilen ve istemin kabulü hâlinde aynen bir yargı kararı gibi hüküm ve sonuç doğuran bir usul sürecidir.¹⁰

⁶Halil KALABALIK, **İdari Yargılama Usulü Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, İstanbul 2019, s.344.

⁷ Sami AKURAL, "İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Yürütmenin Durdurulması kararlarının etki ve sonuçları", **İdare Hukuku Ve İdari Yargı İle ilgili İncelemeler 1**, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, No:21, Güneş Matbaası, Ankara 1976, s.117.

⁸ Özay, a.g.e., s.408.

⁹Danıştay Ondördüncü Dairesi, T.27.11.2018, E.2018/3651, K.2018/6888.; Danıştay İkinci Dairesi, T.28.05.2015, E.2012/12006, K.2015/6005.; Danıştay Beşinci Dairesi, T.23.12.2014, E.2014/6650.; Danıştay Onuncu Dairesi, T:17.08.2006, E.2006/1846., UYAP Erişim Tarihi: 03.07.2019.

¹⁰Yahya K. ZABUNOĞLU, **İdare Hukuku**, (Cilt 2), Yetkin Yayınları, Ankara 2012, s.346.

2. Yürütmenin Durdurulması Kurumunun Varlık Nedeni Olarak Hukuk Devleti İlkesi ve İdarenin Yargısal Denetimi

Hukuk devleti kavramı önce Almanya’da ortaya çıkmıştır. Daha sonra bu kavram Fransa’da geliştirilmiş ve buradan da diğer Avrupa ülkelerine yayılmıştır.¹¹

Hukuk devleti hukuku olan devlet ya da devletin koyduğu hukuk değil, hukukun egemen olduğu devlettir.¹² Hukuk devleti, devletin bütün eylem ve işlemlerinin hukuk kurallarına dayandığı ve bireylerin hukukî güvenlik içerisinde yaşadığı bir sistemdir.

Hukuk devletinde devlet hukuk kuralları koyan bir varlık değil, aynı zamanda kendi koyduğu hukuk kurallarına uyan, onlarla kendini bağlı sayan bir varlıktır.¹³

Görüldüğü üzere hukuk devletinde, hukukun Devletin üstünde olduğunun kabul edilmesi ve devletin her türlü işlem ve eyleminin hukuk kurallarına uygun olması gerekmektedir.¹⁴ Devletin, idare edilenler gibi hukuk kuralları ile bağlı olması, hukuk devleti ilkesinin en önemli niteliğidir.¹⁵

KARATEPE’ye göre, hukuk devleti anlayışının dayandığı temel düşünce, üstün ve ayrıcalıklı yetkilere sahip olan devlet karşısında, idare edilenlerin korunmasıdır.¹⁶ Bu düşüncenin esasını ise, idare edilenler karşısında üstün ve ayrıcalıklı yetkiler ile donatılmış olan devletin sınırlandırılması ve denetlenmesi oluşturmaktadır.¹⁷ Bu sebeptir ki SANCAR hukuk devletini, “*hukuk ile sınırlandırılmış devlet*” olarak tanımlamıştır.¹⁸

¹¹ Metin GÜNDAY, **İdare Hukuku**, 11. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2017, s.39.

¹² Ergun ÖZBUDUN, **Türk Anayasa Hukuku**, Yetkin Yayınları, 18. Baskı., Ankara 2018, s. 125.

¹³ Şeref GÖZÜBÜYÜK, **Yönetmelik Yargısı**, 36. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara, 2017, s.1.

¹⁴ Sıddık Sami ONAR, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966, s.124.

¹⁵ İsmet GİRİTLİ, Pertev BİLGİN, Tayfun AKGÜNER, **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul, 2015, s.41.

¹⁶ Şükrü KARATEPE, **İdare Hukuku**, Üniversite Kitabevi, İzmir, 1993, s.41.

¹⁷ Gürsel ÖZKAN, **Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi**, Mat-ser Basım Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi, Ankara, 1995, s.5.

¹⁸ Mithat SANCAR, “Şiddet, Şiddet Tekeli ve Demokratik Hukuk Devleti”, **Doğu Batı Dergisi**, Y.4, S.13 (Kasım-Aralık-Ocak 2000-01), s.36.; **Devletin Akli Kısılcında Hukuk Devleti**, İletişim Yayınları, İstanbul, 2000.

Anayasa Mahkemesi bir kararında¹⁹ hukuk devletini, “*Hukuk devleti, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa’ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukukun üstün kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir.*” şeklinde tanımlamıştır. Görülüyor ki, Anayasa Mahkemesi’ne göre hukuk devletinin başlıca amacı, kamu gücü karşısında kişilerin hak ve özgürlüklerinin korunmasıdır.²⁰

Doktrinde tam bir görüş birliği bulunmamakla birlikte hukuk devleti ilkesinin bünyesinde bulunması gereken unsurlar şu şekilde sıralanabilir;²¹ Anayasa yargısının bulunması, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması, mahkemelerin bağımsızlığı ve hâkim güvencesi, kuvvetler ayrılığı, hukukî güvenlik ve belirlilik ilkesi, idarenin yargısal denetimi ve idarenin mali sorumluluğudur. Bu unsurlar arasında hem yürütmenin durdurulması kurumu hem de hukuk devleti ilkesi bakımından en önemlisi idarenin yargısal denetime tâbi olmasıdır.

İdarenin yargısal denetimi, bireylerin idare karşısında zayıf konumda bulunması sebebiyle korunması gerektiği düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Kişiler bu şekilde üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatılmış idarenin hukuka aykırı davranışlarına karşı korunmuş olurlar.²² Bu özelliği sebebiyle yargısal denetim, hukuk devleti ilkesinin olmazsa olmaz koşuludur.²³

Bu düşünceden hareketle Anayasa’nın 125. maddesinin birinci fıkrasında, idarenin her türlü işlem ve eyleminin yargı denetimine açık olduğu kurala bağlanmıştır.

Hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesinde yargısal denetim zorunluluğunun kabul edilmesi yargısal denetimin nasıl yapılacağı sorununu gündeme getirmiştir.

¹⁹ Anayasa Mahkemesi, T.02.10.2014, E.2014/149, K.2014/151., AYM Kararlar Bilgi Bankası ET: 03.06.2019

²⁰ A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, Turgut TAN, **İdare Hukuku**, Cilt 2 (İdari Yargılama Hukuku), 7. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 2014, s.4.

²¹ Giritli/ Bilgen/Akgüner, a.g.e., s.70-88.; Karatepe, a.g.e., s.42-45; Bahtiyar AKYILMAZ, Murat SEZGİNER, Cemil KAYA, **Türk İdare Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, İstanbul, 2018, 9.Baskı, s.67.; Remzi FİNDİKLİ, **İdare Hukuku**, Uzman Kariyer Yayınları, Ankara, 2012, s.18-23.; Günay, a.g.e., s. 40-53.

²² Akyılmaz/Sezginer/Kaya, a.g.e., s.99.

²³ Mahmut ŞEN, “**İdarenin Yargısal Denetimine İlişkin Modeller**”, GÜHFD, C.XVII, S.1-2, Y.2013, s.1624.

Günümüzde idarenin yargısal denetimi konusunda uygulanan iki sistem bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, söz konusu denetimi genel yargı organlarına bırakan ve özellikle Anglo-Amerikan ülkelerinde (İngiltere, ABD, Kanada) uygulanan ‘‘yargı birliği’’ sistemidir. Bu sistemde kişiler ile devlet arasındaki uyuşmazlıklar tıpkı kişiler arasındaki uyuşmazlıklar gibi genel mahkemelerce (adli) çözüme kavuşturulmaktadır. İkinci sistem ise, Fransa’da doğarak Kıta Avrupası ülkelerine yayılan ‘‘idarî yargı’’ sistemidir. Bu sistemde, adli yargıdan ayrı ve bağımsız bir idari yargı bulunduğu için idarenin eylem ve işlemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıklar idarî yargı yerlerinde çözümlenmektedir.²⁴ Fransız devrimi ile birlikte ortaya çıkan bu sistem ülkemizde de yüzyılı aşkın bir süredir uygulanmaktadır.

İdarî yargı, idarenin işlem ve eylemlerinden kaynaklanan uyuşmazlıkları çözümleyen, adli yargının dışında, kendine özgü kuralları ve yargılama yöntemleri olan ayrı bir yargı düzenidir.

Hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesi açısından, idarenin hukuk kurallarına bağlılığını sağlayacak en önemli mekanizma, idarenin yargısal denetimi olduğunu yukarıda açıklamıştık. Kişilerin üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatılmış idareye karşı sahip oldukları en etkili yargısal koruma aracı ise idari yargıya özgü iptal davasıdır. İptal kararları, hukuka aykırı idarî işlemleri geçmişe dönük olarak ortadan kaldırmakta, böylece idarenin hukuk sınırları içerisinde kalmasını sağlayarak hukuk düzeni korunmaktadır. Hatta ÖZAY, idarenin yargısal yolla denetlenmesinin ve özellikle idarî işlemlerin hukuka uygunluğunu araştıran iptal davalarının hukuk devleti kavramıyla aynı anlama geldiği görüşündedir.²⁵

Ancak, iptal kararının yargılama sonunda verilen nihaî bir karar olması sebebiyle, hukuka uygunluk karinesinden faydalanan idarî işlemin iptal kararı verilinceye kadar mevcudiyetini koruduğunu ve etkilerini devam ettirdiğini; bu nedenle, kişileri iptal davası sonuçlanıncaya kadar hukuka aykırı idarî işlemin olumsuz sonuçlarından korumak amacıyla yürütmenin durdurulması kurumu öngörüldüğünü yukarıda belirtmiştik. Bu özelliği sebebiyle yürütmenin durdurulması kurumu, yargısal denetimin etkinliğini arttıran bir araç olarak karşımıza çıkmakta ve

²⁴ Özbudun, a.g.e., s.126.

²⁵ Özay, a.g.e., s.17.

iptal davasının ayrılmaz bir parçası olarak hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesine hizmet etmektedir.

3. Dava Açılmasının İdarî İşlemin Yürütmesini Durdurmayacağı İlkesi

İdarî işlem aleyhine yargı yoluna başvurulması yürütmeyi kendiliğinden durdurmaz. Yürütmenin durdurulması için davanın açılmış olması tek başına yeterli değildir.²⁶ Ancak, idari yargı mercii tarafından yürütmenin durdurulmasına karar verilmesi hâlinde idarî işlemin yürütmesi durur.²⁷

Bir idarî işleme karşı dava açılmış olması, yargı kararıyla işlem iptal edilinceye kadar o işlemin gereklerine göre hareket etme mecburiyetini ortadan kaldırmaz. Yürütme durdurma kararları ise, idarî işlemlere karşı açılan iptal davasında bir karar verilinceye kadar işlemin yürütülmesinin durmasını sağlar. Yani dava konusu işlemin esası hakkında idarî yargı yerince bir karar verilinceye kadar işlemin yürütülmesi askıya alınmış olur.

İdarî dava açılmasının tek başına idarî işlemin yürütmesini durdurmayacağı ilkesi genel olarak aşağıda açıklamaya çalışacağımız nedenlere dayanmaktadır.

3.1. İdarenin Kamu Yararı Amacı

İdare kamu yararını gözetmekle yükümlü olup, idarî faaliyetlerde kamu yararı amacı ön plandadır.²⁸ İdare kendisine tanınan üstün yetkileri ancak kamu yararı amacıyla kullanabilir.²⁹ Tabi burada kamu yararının ne anlama geldiği sorunu ile karşı karşıya kalıyoruz. Esasen, kamu yararı kavramının içeriğini doldurma yetkisi yasama organına aittir. Ancak, önüne gelen uyumsuzluklar ile sınırlı olarak idarenin

²⁶Tahir ÇAĞA, "Yürütmenin Durdurulmasına Dair", **Danıştay Dergisi**, S. 32-33, 1979, s. 36.

²⁷Kıratlı, a.g.m., s. 173.

²⁸Kıratlı, a.g.e., s.175.

²⁹ Danıştay Altıncı Dairesi, T.10.09.2018, E:2018/4249., UYAP Erişim Tarihi: 27/08/2019.

kamu yararı amacına uygun hareket edip etmediğini belirleme görev ve yetkisi yargı organına aittir.³⁰

İdarenin bütün faaliyetlerini kamu yararı amacıyla gerçekleştirilmesi, idare tarafından gerçekleştirilen işlemlere bir takım ayrıcalıklar tanınmasını beraberinde getirmiştir. İdarî işlemlere tanınan en önemli ayrıcalıklardan birisi de, hukuka uygunluk karinesinden faydalanmalarıdır. Bu karine, idarî işlem aleyhine iptal davası açılabilir, yürütmesinin kendiliğinden durmasını engelleyici bir rol oynamaktadır. Kaldı ki, idarî fonksiyonun temel amacının kamu yararının gerçekleştirilmesi olduğu, bu kapsamda toplumun gündelik yaşamına devam edebilmesi için gerekli olan (güvenlik, temizlik, sağlık vb.) bütün hizmetlerin de idare tarafından sağlanması gerektiği hususları birlikte değerlendirildiğinde, idarî fonksiyonun sürekli ve düzenli bir şekilde işlemesi gerektiği anlaşılmaktadır. İdari fonksiyonun kesintisiz ve düzenli bir şekilde işleyebilmesi ise, ancak idarî işlemlere böylesi bir ayrıcalık tanımakla mümkün olabilir. Ancak, idarî işlemlere karşı açılan davalarda işlemin yürütülmesi kendiliğinden duracağı kabul edilecek olursa, o zaman idare çalışamaz hâle gelir ki bu da idarî fonksiyonun kamu yararı amacını gerçekleştirilememesine sebep olur.

3.2. İdari İşlem Kavramı ve İdari İşlemin Genel Özellikleri

İdarî işlemler, idarî makamlar veya idare adına hareket edenlerce kamu gücü kullanılarak gerçekleştirilen, rızaları olsun veya olmasın kişilerin hukukî durumlarını etkileyen, kamusal nitelikli, tek yanlı irade açıklamalarıdır.³¹ İdarî işlemler, idare hukuku kurallarına tâbi olup bu işlemlerden kaynaklanan uyuşmazlıklar da idarî yargı yerlerince çözüme kavuşturulur.

İdarî işlemler üstün ve ayrıcalıklı yetkilerle donatılmış idare tarafından gerçekleştirilmekle birlikte, idare tarafından gerçekleştirilen her işlem idarî işlem değildir. Nitekim, idarenin özel hukuk hükümlerine tâbi olarak gerçekleştirdiği bir takım işlemlerde bulunmaktadır. İdarenin bu tür işlemleri idarî nitelikte olmadığı

³⁰Özay, a.g.e., s.403.; Danıştay Altıncı Dairesi, T.11.3.2019, E:2015/10196, UYAP Erişim Tarihi: 27/08/2019.

³¹Bahtiyar AKYILMAZ, **İdari İşlemin Yapılış Usulü**, Ankara, 2000, s. 31

gibi, bu işlemlere uygulanacak hukuk da idare hukuku değildir.³² Öte yandan, idare adına irade açıklamaya yetkili kılınmış özel hukuk gerçek ve tüzel kişileri tarafından da, kendilerine yasayla açık bir yetki tanınması hâlinde idarî işlem niteliğinde işlemler tesis edilebilmesi mümkündür.

İdarî işlemlerin en önemli özelliği, idarenin iradesinin açıklanması ile tekemmül etmeleri, dolayısıyla kendilerinden beklenen sonucu doğurmaları için karşı tarafın iradesine ihtiyaç duyulmamasıdır. Bu özelliğe idarî işlemin tek yanlılığı denilmektedir. Bu durumda, iradeyi açıklayan idarî makamla, işlemin muhatabı olan taraf arasında irade eşitliği bulunmamaktadır. Tam aksine kamusal iradenin üstünlüğü söz konusudur. Bu noktada, idarî işlemin tarafı olarak yöneldiği kişinin iradesinin işleme uygun olup olmamasının ya da işlemi isteyip istememesinin bir önemi yoktur.³³ Başka bir anlatımla, idarî işlemlerin tek yanlı olmasının temelinde taraflar arasındaki irade eşitsizliği yatmaktadır.

İptal davasının ve iptal davasına sıkı sıkıya bağlı olan yürütmeyi durdurma isteminin konusunu oluşturması açısından özelliklerini ortaya koymaya çalıştığımız idarî işlemlerin, bu bakımdan ön önemli özelliği, icraî oluşlarıdır. Hemen belirtmek gerekir ki, idarenin yeni hukukî durumlar oluşmasına sebep olan irade açıklamaları icraî niteliktedir.³⁴ İcraî işlemler, ilgililerin rızası gerekmeksizin idarenin tek taraflı iradesiyle, idare edilenlere borçlar yükleyebilen, haklar bahsedebilen ve bu kişilerin hukukî durumlarını değiştirebilen işlemlerdir.³⁵ İcraî işlemler, araya başka bir işlemin girmesine gerek olmaksızın doğrudan doğruya hukukî sonuçlar doğurabilme yeteneğine sahiptir.

İdarî işlemlerin bir diğer özelliği de, hukuka uygunluk karinesinden faydalanmalarıdır. Bu özellikleri sebebiyle, her idarî işlem tesis edildiği andan itibaren hukuka uygun kabul edilir.³⁶ İdarî işlemlerin icraî olmalarının doğal bir sonucu olan bu ilkeye göre işlemler iptal kararı verilinceye veya idarece geri alınıncaya kadar hukuka uygun kabul edilirler ve bütün hukukî sonuçlarını doğururlar. Başka bir anlatımla, yargı kararı ile işlemin hukuka uygunluğunun

³² Celal ERKUT, **İdari İşlemin Kimliği**, Tıpkı Basım, Danıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, Ankara, 2015, s.12.

³³Özay, a.g.e., s. 405

³⁴Celal ERKUT, **Kamu Kudreti Ayrıcalıkları ve Tutuk Adalet Anlayışı**, İstanbul 2004, s.194-195.

³⁵Giritli/ Bilgen/Akgüner, a.g.e., s.155.

³⁶Lütfi DURAN, **İdare Hukuku Ders Notları**, İstanbul, 1982, s.395.

tespitine gerek yoktur. Aksine, yargı kararı ile hukuka aykırılığı tespit edilinceye kadar geçerliliğini ve icraîliğini korur.³⁷ Bu açıklamalar çerçevesinde icraîlik kavramının, idarî işlemin karşı tarafın rızasına veya mahkeme kararına gerek duymadan tek yanlı irade açıklaması ile hukukî sonuç doğurmasını ifade ettiği söylenebilir.³⁸

İptal davasının açılmasıyla idarî işlemin yürütmesinin kendiliğinden durmaması bir takım sakıncaları da beraberinde getirmektedir. Bu sakıncaların belki de en önemlisi icraî niteliğe sahip idarî işlemin hukuka aykırı olduğu hâlde hukuka uygunluk karinesinden faydalanarak uygulanmaya devam etmesi, böylece telafisi güç veya imkânsız zararlar oluşturması ve bu durumun yargılama sonunda iptal kararı verilinceye kadar devam etmesidir. Bu duruma, idarî yargı sistemimizde davaların uzun sürmesi gerçeği de eklenince sakıncaların etkisi daha da artmaktadır. İdarî işlemin yukarıda belirtilen özellikleri sebebiyle ortaya çıkabilecek sakıncaları gidermek amacıyla tarihsel süreç içerisinde bir takım önlemler³⁹ alınmaya çalışılmıştır. Ancak, bu önlemlerden hiçbirisi, iptal davası açılmasının idarî işlemin yürütmesini durdurmayacağı ilkesinin sakıncalarını gidermeye yeterli olmamıştır. Bu sakıncaları gidermenin en etkili yolu olarak yürütmenin durdurulması kurumu ortaya çıkmıştır. Zira, yürütmenin durdurulması kararı ile, dava konusu idarî işlem tesis edildiği andan itibaren askıya alınmakta ve işlemin yapıldığı andan önceki hukukî durumun dava sonuçlanıncaya kadar devamı sağlanmaktadır. Başka bir anlatımla, kişiler dava sonuçlanıncaya kadar dava konusu işlemin olumsuz etkilerinden korunmaktadır. Bu sebeple yürütmenin durdurulması kurumu, yargının denetim etkinliğini artırıcı bir araç olarak dava hakkının (en etkili yargısal koruma mekanizması olan iptal davasının) bir parçası olduğu gibi kamu yararının ve hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesine de hizmet etmektedir.

³⁷Zehreddin ASLAN, **İdari Yargı'da Yürütmenin Durdurulması**, Alfa Yayınları, İstanbul, 2001, s.20.

³⁸ Onur KARAHANOGULLARI, **İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler(Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)**, Turhan Kitabevi, Ankara, 2012, s.262.

3.3. İptal Davasının Objektif Niteliği

Yürütmenin durdurulması kurumunun hukukî mahiyetinin anlaşılabilmesi için öncelikle iptal davalarının mahiyetinin ortaya konulması gerekmektedir. Zira, yukarıda da belirtildiği gibi idarî işlemin yürütmesinin durdurulmasına ilişkin kararlar, ancak işlemin iptalinin istenildiği davalarda verilebilmektedir.

İptal davası, idarenin hukuka uygun davranmasını sağlamakta ve hukuka aykırılığı tespit edilen idarî işlemlerin hukuk düzeninden kaldırılması amacına hizmet etmektedir.

İdarenin bir işlemine karşı dava açılabilmesi için, bu işlemin kesin ve icraî olması gerekmektedir. İptal davasında yargılanan, işlemi yapan idare değil bizzat işlemin kendisidir. Ne davacının ne de davalının sübjektif durumları önem arz etmez. İptal davasında, iptali istenilen işlemin, hukuka uygun olup olmadığı araştırılır.⁴⁰

İptal davasında yer alan objektif öğelerden biri de, iptali istenilen idarî işlemin yürütmesinin durdurulmasına ancak, belli koşulların gerçekleşmesi hâlinde istem üzerine mahkeme tarafından karar verilebilmesidir. Yürütmeyi durdurma kararları istisnai niteliktedir. Bu sebeple belli şartlara bağlıdır. Yürütmeyi durdurma kararı verilmesi hâlinde sadece iptali istenilen işlemin hukuka uygunluk karinesi askıya alınır, yoksa yürütmeyi durdurma kararı ile işlem hukuk âleminde tamamen silinmiş olmaz.

3.4. Kuvvetler Ayrılığı İlkesi

Kuvvetler ayrılığı ilkesi, kanun yapma yetkisinin yürütmeden ayrı bir organın elinde bulunması, yargılama yetkisinin ise tarafsız ve bağımsız mahkemeler eliyle gerçekleştirilmesi demektir.

İdari yargı yerleri, yerindelik denetimi yapamaz, idarî işlem ve eylem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kısıtlayacak nitelikte yargı kararı veremez.

⁴⁰Ramazan ÇAĞLAYAN, **İdari Yargılama Hukuku**, Seçkin Yayıncılık, İstanbul, 2019, s.298.

İdarenin yerine geçerek icraî nitelikte kararlar alamaz. İptal davası açılmasıyla birlikte yürütmenin durmaması da bu ilkenin bir gereğidir.⁴¹

Nitekim 1982 Anayasası'nın 125. maddesinin 4. fıkrasında, yargılama yetkisinin, idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olduğu, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamayacağı, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idarî işlem ve eylem niteliğinde veya takdir yetkisini kaldıracak şekilde yargı kararı verilemeyeceği kurala bağlanmıştır.

4. Yürütmenin Durdurulması Kurumunun Önemi ve Yararları

Yukarıda açıkladığımız gibi, idareye verilen icraî karar alma, gerekirse bu kararı zor kullanarak uygulama ayrıcalığı çok önemli ve güçlü bir silahtır.⁴² Bu gücü kişi hak ve özgürlükleri karşısında dengelemek için bir takım hukukî araçlara ihtiyaç vardır. Aksi takdirde, bu güç kişiler üzerinde baskıya varan uygulamalara yol açabileceği gibi idareyi Polis Devleti dediğimiz yönetime dönüştürebilir. Yürütmeyi durdurma kararları, idarenin üstün kamu gücüyle tesis ettiği işlemlerin icraîliğini, dava sonuna kadar askıya alan yargı işlemleridir. Yürütmeyi durdurma kararları sayesinde hukuka aykırılığı açıkça ortada olan idarî işlemin yürütülmesi askıya alınır.

İdare kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi amacıyla işlem tesis ederken kanunlara ve hukuka uygun hareket etmek zorundadır. Bu zorunluluğun denetimi ise iptal davaları ve yürütmenin durdurulması kararları ile sağlanır. Yürütmenin durdurulması, idarenin yetkilerini kötüye kullanma ihtimali karşısında, en etkili denetim aracı olarak karşımıza çıkar. Hukuka aykırı işlemlerin idarece re'sen icra edilmesinin önlenmesi ancak idare mahkemesince verilen yürütmenin durdurulması kararı ile mümkün olabilmektedir.⁴³ Aksi takdirde açıkça hukuka aykırı olan bir işlemin, idarî yargı mercilerince iptal edilinceye kadar uygulanabilmesi mümkün olabilecektir.

⁴¹Tahir ERDEM, "İdari Yargıda Yürütmeyi Durdurma Müessesesi ve Yürütmeyi Durdurmanın İdari İşleme Etkileri", **Vergi Sorunları**, Sayı:261, Haziran 2010, s.126.

⁴²Orhan ÖZDEŞ, "İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Niteliği", **Danıştay Dergisi**, Cilt:9, Sayı:32-33, 1979, s.8.

⁴³Erkut, a.g.e., s.120.

Bilindiği üzere, bir hakkın korunması amacıyla dava devam ederken zamanında gerekli tedbirlerin alınmaması sebebiyle, o hakkın artık kullanılamaz hâle gelmesi, yargılama sonucunda verilecek olan kararı anlamsız ve uygulanamaz kılabilmektedir.⁴⁴ Bu sebeple yürütmenin durdurulması kararları, idare edilenleri koruma anlamında en hızlı ve etkili araç olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu yönüyle, hukukun üstünlüğü ve hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesine önemli bir katkı sağlamaktadır.⁴⁵

Yürütmenin durdurulması kararıyla; bir taraftan hukuka aykırılığı açıkça ortada olması sebebiyle telafisi imkansız durumların ortaya çıkmasına neden olacağı görülen bir işlemin, iptal kararı verilinceye kadar uygulanmaya devam etmesi engellenirken; diğer taraftan idare korunmakta, idarenin içinden çıkılmaz hâllere düşmesi, devletin büyük zararlara uğraması, ayrıca, iptal kararı verilinceye kadar geçecek zaman diliminde (belki de yıllarca), haksız bir işlemi uygulamış idare olarak bilinmesi engellenmiş olmaktadır. Bu itibarla, yürütmenin durdurulması kararları idareye, işlemini yeniden gözden geçirme, gerekirse düzeltme imkânı tanımaktadır.⁴⁶

5. Mukayeseli Hukukta Yürütmenin Durdurulması Kurumu

5.1. Almanya'da

Alman İdarî Yargılama Usulü Kanunu'nun 80. maddesinde, iptal davası açılmasının ya da idarî başvuru yoluna gidilmesinin iptal davasına veya idarî başvuruya konu edilen idarî işlemin uygulanmasını erteleyeceği kuralı kabul edilmiştir. Buna göre; zorunlu başvuru yollarının öngörüldüğü durumlarda, idarî başvuru üzerine veya doğrudan iptal davası açılmasının mümkün olduğu hâllerde, iptal davasının açılması ile birlikte idarî işlemin yürütmesi durmaktadır. Hatta, usule aykırı olarak yapılmış idarî başvurunun ya da açılmış bulunan iptal davasının bile

⁴⁴Hasan TUNÇ, "Türk Anayasa Yargısında Yürütmenin Durdurulması", **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C:3, S:1, 1990, s.52

⁴⁵Sami AKURAL, "İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Etki ve Sonuçları", **İdare Hukuku Ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler 1**, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, No:21, Güneş Matbaası, Ankara 1976, s.121.

⁴⁶İsmail Hakkı ÜLGEN, "Danıştay Günü Açılış Konuşması", **Danıştay Dergisi**, Yıl 6, s.20-21, 1977, s.8.

idarî işlemim uygulamasını durduracağı kabul edilmiştir.⁴⁷ Ana kural bu olmakla birlikte, bazı istisnai hâllerde idareye başvuruda bulunulması ya da dava açılmasının idarî işlemin uygulanmasını ertelemeyeceği de kabul edilmiştir. Ayrıca, tesis edilen idarî işlemin hemen uygulanmasında kamu yararı bulunmakta ise; işlemi tesis eden idareye, idarî başvuru yoluna gidilmesinin veya iptal davası açılmasının idarî işlemin uygulanmasını engelleyici etkisini kaldırma yetkisi verilmiştir. Aynı şekilde, benzer bir yetki mahkemeye de verilmiştir.⁴⁸

Alman hukuk sisteminde, idarî başvuru yoluna gidilmesinin ya da dava açılmasının işlemin icrasının durması ilkesinin benimsenmesinde, iptal davasının sadece hakkı ihlâl edilen kişiler tarafından açılabileceğinin benimsenmesinin büyük etkisi vardır. İptal davası açılabilmesine bu şekilde bir sınırlama getirilmesi sistemi kendi içerisinde tutarlı hâle getirmektedir. Bu kararla, idarî başvuru yoluna gidilmesinin veya iptal davası açılmasının idarî işlemin uygulanmasını engelleyici etkisini kaldırma yetkisi verilmesi gibi bazı istisnalar da getirilerek sistem dengelenmeye çalışılmıştır.

5.2. İngiltere’de

Yargı birliği sisteminin uygulandığı İngiltere ve ABD gibi Anglosakson ülkelerinde, ayrı bir idarî yargı düzeni ve idare mahkemeleri bulunmamaktadır. Bu sistemin geçerli olduğu ülkelerde hem bireylere hem de devlete aynı hukuk kuralları uygulanır ve kamusal gücün ayrıcalıklarına rastlanılmaz.⁴⁹

İngiltere’de idarî davalara bakan mahkemeler, adli yargı düzeni içerisinde uzmanlık mahkemeleri olarak örgütlenen ve verdikleri kararlara karşı adli yargının en üst mahkemesine temyiz yoluyla başvurulabilen mahkemelerdir.

İngiltere’de kamu idaresinin işlem ve eylemlerinden zarar gören kişiler, geçici bir hukukî koruma tedbiri olan “yargısal emir” olarak çevrelen “injunction” yoluna başvurumaktadırlar. Injunction, özel hukuk müessesesi olmasına rağmen bir tarafı idare

⁴⁷Metin GÜNDAY, “Yürütmenin Durdurulması Kararı ve Uygulamada Karşılaşılan Bazı Sorunlar”, **2000 Yılı İdari Yargı Sempozyumu**, Danıştay Yayın Bürosu Yayınları, No:59, Ankara 2000, s.13.

⁴⁸Ünal DEMİRCİ, “Yürütmenin Durdurulması”, Türkiye Adalet Akademisi Meslek Öncesi Eğitim Ders Notları, Ankara, s.2.

⁴⁹Kemal GÖZLER, **İdare Hukuku**, Cilt 1, Ekin Kitabevi, Bursa 2019, s.57.

olan uyuşmazlıklarda da geçici bir hukukî koruma tedbiri olarak uygulanmaktadır. Injunction⁵⁰, bir mahkeme kararı olup, dava süresince, davalı tarafı dava konusu işlemi yürütmekten alıkoyan, yani dava konusu işlemin uygulamasını engelleyen bir karardır.⁵¹

Uygulamada, idare tarafından tesis edilmiş herhangi bir işleme karşı dava açılmış olması durumunda, idare işlemi uygulamamakta ve hatta yargısal bir emirle karşılaşmamak için işlemin icrasının dava sonuçlanıncaya kadar duracağını taahhüt etmektedir.⁵² Bu yönüyle İngiltere’de idarenin “uygulaması”, Almanya’da kurulan “sisteme” benzemektedir.

5.3. Amerika Birleşik Devletleri’nde

Amerika Birleşik Devletleri hukuk sisteminde de İngiltere’de olduğu gibi ayrı bir idarî yargı düzeni bulunmamaktadır. Dolayısıyla, idarî işlemlere karşı açılacak davalar da adli yargı mercilerince karara bağlanmaktadır.

İngiltere’de olduğu gibi iptal davası açılmış olması idarî işlemin uygulamasını kendiliğinden durdurmaz. Yürütmeyi durdurma kararı talep üzerine mahkeme tarafından verilebilmektedir. Mahkemeler, yürütmeyi durdurma istemli başvurular hakkında; yürütmenin durdurulmasına karar verilmediği takdirde davacının göreceği zarar ile kararın verilmesi hâlinde davalı idarenin (kamunun) göreceği zararı karşılaştırarak karar vermektedir.⁵³

Amerika Birleşik Devletleri’nde adalet mahkemeleri tarafından verilen yürütmenin durdurulması kararlarına *Preliminary Injunction*⁵⁴ ismi verilmektedir.

⁵⁰Yargı yerince injunction kararı verilebilmesi için şu şartların varlığı aranmaktadır: 1. Usulüne uygun olarak yapılmış bir başvuru, 2. Davacının aktüel ve gerçek bir menfaati olmalı, 3. Davanın lehine sonuçlanma ihtimali kuvvetle muhtemel olmalı, 4. İşlemin icrası halinde telafisi mümkün olmayan bir zarar ihtimali olmalı.

⁵¹Günday, a.g.e., s.4.

⁵²A.e., s.4.

⁵³A.e., s.4.

⁵⁴Preliminary injunction kararı verilebilmesi için Federal Yüksek Mahkeme tarafından belirlenmiş bazı şartların gerçekleşmesi gerekmektedir; 1. Telafisi imkansız bir durum olmalı, 2. Davacı, davayı kazanabileceğine dair yeterli delil gösterebilmeli, 3. Bu karar sonucunda kamu yararı ile özel yarar arasındaki denge bozulmamalı.

Yürütmenin durdurulmasına karar verilmesiyle birlikte idarî işlem askıya alınmakta ve dava sonuçlanıncaya kadar uygulaması durmuş olmaktadır.

5.4. Fransa’da

Fransa’da idarî işlemlere karşı açılan iptal davaları kural olarak işlemin icrasını kendiliğinden durdurmaz. Ancak, idarî işlemin uygulanması hâlinde telafisi imkânsız zararlar doğma ihtimali bulunuyorsa ve dava dilekçesinde işlemin hukuka aykırı olduğuna ilişkin ciddi iddialar ileri sürülmüş ise, ilgilinin talebi üzerine idare mahkemesince yürütmenin durdurulması kararı verilebilir.⁵⁵ Yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlar, idare mahkemeleri tarafından verilebileceği gibi *Consiel d’Etat*⁵⁶ tarafından da verilebilir. istinaf (Cour Administratif d’appel) yargılaması aşamasında bizde olduğu gibi doğrudan yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi mümkün değildir. Bu aşamada, ilk derece mahkemelerince yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlara karşı yapılan itirazlar incelenmektedir.

Fransız idarî yargısına göre, telafisi imkânsız zararın oluşabilmesi için onarılması ya da giderilmesi son derece güç olan zararların varlığı gerekmektedir. Binanın yıkılması veya ağaçların kesilmesi gibi işlemler bu duruma örnek olarak gösterilebilir. Bununla birlikte, asıl sorun idarî işlemin hukuka aykırı olduğu iddiasının ciddi olup olmadığının tespitinde ortaya çıkmaktadır. Uygulamada, idarî işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilen uyuşmazlıklarda davanın, idarî işlemin iptal edilmesi ile sonuçlandığı görülmektedir.⁵⁷

Türk idarî yargı sistemi Fransız ekolünün etkisi altında gelişmiştir.⁵⁸ Bu sebeple Türk idarî yargı sistemi ile Fransız idare yargı sistemi birbirine çok benzemektedir. Fransız idari yargı sistemindeki gelişmelerde de Türk idarî yargı sistemi tarafından takip edilmiştir. İvedi yargılama usulü ve istinaf yargılamasına geçilmesi buna örnek olarak verilebilir. Bu kapsamda, her iki yargı sisteminde ki

⁵⁵Mahmut ŞEN, “İdare Hukukunda Yürütmenin Durdurulması Kurumunun Evrensel Normlara Uyumu”, **TBB Dergisi**, Yıl:2014, Sayı:112, s.161.

⁵⁶Yürütmenin durdurulması kararı Fransız Danıştay’ı içinde yer alan daireler, Dava Daireleri Kurulu ve Genel Kurul tarafından verilebilmektedir.

⁵⁷Günday, a.g.e., s.5.

⁵⁸ Bu konuda detaylı bilgi için Bkz.: Gözler, a.g.e., s.64 vd.

yürütmeyi durdurma müesseseleri de birbirine oldukça benzemektedir. Hatta, idarî işlemin hukuka aykırılığının tespitinde yaşanan zorluklarda olduğu gibi, sistemde yaşanan sorunların yoğunlaştığı noktalar da benzerlik göstermektedir.

6. Türk İdarî Yargı Sisteminde Yürütmenin Durdurulması Kurumu'nun Tarihsel Gelişimi

İdarenin icraî karar alma ve gerekirse bu kararı zor kullanarak uygulama yetkisi çok önemli ve güçlü bir yetkidir.⁵⁹ İdarî işlemin icraî oluşu ve iptal davası açılmasının tek başına idarî işlemin yürütmesinin durdurmayaacağı ilkesi hukuka aykırı olarak tesis edilen işlemler bakımından telafisi imkansız zararların doğmasına sebep olabilecek sakıncalar içermektedir. Bu sebeple, idarî işleme tanının bu ayrıcalıkların kişilere yönelik olumsuz sonuçlarını engellemek amacıyla bazı tedbirlerin düşünülmesi zorunlu hâle gelmiştir. Bu düşünsel süreç sonunda idarî yargıda bir denge ve koruma unsuru olarak yürütmeyi durdurma kurumu ortaya çıkmıştır.⁶⁰ Bu tedbir ilk olarak Fransız İhtilâli ile birlikte Fransa'da ortaya çıkmış, oradan Kıta Avrupası ülkelerine yayılarak uygulanmaya başlamış, Türk hukuk sistemi de bu akımdan etkilenerek şekillenmiştir.

Osmanlı Devleti döneminde, 1868 yılında kurulan Şûrâ-yı Devlet (Danıştay) 1922 yılında çalışmalarını durdurmuştur. 1925 yılında yürürlüğe giren 669 sayılı Cumhuriyet döneminin ilk Şûrâ-yı Devlet Kanunu'nda⁶¹ yürütmenin durdurulması kavramına da yer verilmiştir. Çalışmalarına 1927 yılında başlayan Şûrâ-yı Devlet ile ilgili 669 sayılı Kanun'un 46. maddesinde; "*Şûrâ-yı Devlet'le dava ikame olunması ve Şûrâ-yı Devlet'in hükümlerine karşı turukumuayyenelkanunîyeye müracaat edilmesi icrayı tehir etmez. Ancak, Deavi Dairesince yahut heyeti aleniyece tehiri icraya karar verilebilir.*" ifadeleriyle yer alan hükümle yürütmenin durdurulması müessesesi düzenlenmiştir. 1938 yılında yürürlüğe giren 3546 sayılı Devlet

⁵⁹Nihat TOKTAŞ, "Yürütmenin Durdurulması İstemleri Hakkında Verilen Kararlara İtiraz ve Usulü", **Yaklaşım Dergisi**, 2007, Nisan, s.172.

⁶⁰Tahir ERDEM, "İdari Yargıda Yürütmeyi Durdurma Müessesesi ve Yürütmeyi Durdurmanın İdari İşleme Etkisi", **Vergi Sorunları**, Sayı:261, Haziran 2010, s.126.

⁶¹ Resmi Ceride (Gazete) 7.12.1341,

238https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc004/kanuntbmmc004/kanuntbmmc00400669.pdf

Şûrâsı'nda da⁶² "tehîri icra" kavramı adı altında anılan kurallar tekrarlanarak, yürütmenin durdurulması müessesesi korunmuştur.⁶³

1961 Anayasası'ndan sonra çıkarılan ve 31 Aralık 1964 tarihinde yayımlanan 521 sayılı Danıştay Kanunu'nun 94. maddesinde de önceki yasalarda olduğu gibi, tarafların isteği hâlinde yürütmenin durdurulmasına karar verilebileceği kurala bağlanmıştır. Gerek 669 ve 3546, gerekse 521 sayılı Kanunlarda yürütmenin durdurulmasıyla ilgili olarak özel koşullara yer verilmemiştir.⁶⁴ Bu dönemde, Danıştay tarafından yürütmenin durdurulması kararları verilirken davacının haklılığı ve telafisi imkansız zararların bulunup bulunmadığı açılarından inceleme yapılarak karar verilmiş.⁶⁵ Fakat Danıştay tarafından verilen yürütmenin durdurulması kararlarında "yeterince titiz davranılmaması, içtihatlarda bir düzen oluşturulamaması" siyasi iktidarı rahatsız etmiş ve 1973 yılında çıkarılan 1740 sayılı Yasa ile yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi belli koşullara bağlanmıştır. Dolayısıyla, 1961 Anayasası'nın idarenin her türlü eylem ve işlemlerini yargı denetimine açan ve idarî yargı yerlerince yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesini kolaylaştıran yaklaşımı, Danıştay uygulamaları sonrasında geri bir düzenlemeyle sonuçlanmıştır. Söz konusu Kanun değişikliği ile yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi *ayrı ayrı değerlendirilebilecek* iki koşula bağlanmıştır. 1740 sayılı Kanun, "*yürütmeyi durdurma kararları telafisi güç durumlar ortaya çıkması veya dilekçede ileri sürülen hususların dosyanın durumuna göre ciddi ve idarî veya yargı kararlarının iptalini haklı gösterecek nitelikte olması hâlinde verilir.*" kuralını getirmiştir.⁶⁶ Ancak, arkasından hem 1982 Anayasasının 125. maddesinde yer alan düzenlemeler hem de 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde yer alan düzenlemeler ile yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi daha da zorlaştırılmıştır. Örneğin, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için 90 gün gibi bir süre sınırlaması getirilmiş; savaş hâli gibi durumlarda ise yürütmenin durdurulması kararı verilemeyeceği kurala bağlanmıştır. Ancak, 1994 yılında 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde

⁶² RG, 21.12.1938, S.4098 <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/4098.pdf>

⁶³Şevket APALAK, "İdari Davalarda Yürütmenin Durdurulması", **Sayıştay Dergisi**, Sayı:31, s.11.

⁶⁴Apalak, a.g.m., s.11.

⁶⁵Apalak, a.g.m., s.12.

⁶⁶Nuri YAŞAR, **İdari Yargı Kararlarının Etkinleştirilmesi Arayışında, İdari Yargıç ve Yargusal Emir, İstanbul**, Filiz Kitabevi, 2002, s.93.

yapılan değişikle yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesinin önündeki birçok engel kaldırılmıştır. Son olarak, 2012 yılında, İdarî Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde değişiklikler yapılmış ve yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi tekrar belli ölçülerde zorlaştırılmıştır.

Zaman içinde ileriye ve geriye gidişlerin yaşandığı görülmekle birlikte, idari yargı düzenimizde yürütmenin durdurulması müessesesi hala mevcudiyetini korumaktadır. Bu durum zaten, hukuk devleti ilkesinin bir sonucu ve gerekliliğidir.⁶⁷

Yürütmenin Durdurulması Kurumunun Tarihsel Gelişimi (Tablo-1)

Düzenleme yapılan Kanun numarası	Değişiklik yapan Kanun numarası	Düzenleme ve değişiklik yapılan Kanun maddesi	Yürürlüğe giriş tarihi
669		46	07.12.1925
3546		55	30.12.1938
521		94	31.12.1964
	1740	94	30.06.1973
2577		27	20.01.1982
	4001	27	10.06.1994
	6352	27	05.07.2012
	6526	27	06.03.2014
	6723	27	23.07.2016
	KHK/703	27	24/6/2018 tarihinde yapılan TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimleri sonucunda Cumhurbaşkanının andiçerek göreve başladığı tarihte (9/7/2018)

⁶⁷Yusuf KARAGÜL, "Vergi Yargısında Yürütmeyi Durdurma İsteminde Bulunmayı Gerektiren Davalar, Şartları ve Sonuçları", **Yaklaşım Dergisi**, Ağustos 2003, s.128.

İKİNCİ BÖLÜM

YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KURUMUNUN HUKUKİ NİTELİĞİ VE UYGULANMA ŞARTLARI

1. Yürütmenin Durdurulması Kararı ve Hukukî Niteliği

1.1. Yürütmenin Durdurulması Kararı

İdarî yargıda yürütmenin durdurulması kararları, bir iptal davasında, yargı yerinin istem üzerine, dava konusu idarî işlemin veya mahkeme kararının uygulanmasını dava sonuçlanıncaya kadar ertelemesi olarak tanımlanabilir.⁶⁸

Yürütmeyi durdurma kararları, yukarıda açıklandığı üzere ancak belli şartların oluşması hâlinde talep üzerine verilebilen istisnai bir tedbirdir. Bununla birlikte, yürütmenin durdurulması kararı idarî işlemin yargılama sonuna kadar askıya alınmasını sağladığı için geçici bir koruma sağlar.⁶⁹

Yürütmenin durdurulması kararı; idare tarafından, idarî fonksiyonun yerine getirilebilmesi amacıyla ve kamu gücüne dayanılarak tesis edilen işlemlerin, yürütülmesi zorunlu olma, gerektiğinde zor kullanılarak uygulanma, hukuka uygunluk karinesinden faydalanma gibi niteliklerini, yargılama sonuna kadar askıya alan; başka bir anlatımla, idarî işlemin söz konusu özelliklerini işlemez hâle getiren, idare hukukuna özgü bir yargısal işlemdir.⁷⁰

⁶⁸ Yıldırım ULUER, *İdarî Yargıda İptal Davalarının Sonuçları*, Sevinç Matbaası, Ankara 1970, s.4.

⁶⁹ Kalabalık, a.g.e., s.344.

⁷⁰ Çağlayan, a.g.e., s.571.

Zabunoğlu'na göre, yürütmenin durdurulması bir dava olmayıp, ancak iptal davasıyla birlikte istenilebilen ve bu istemin kabulü hâlinde aynen bir yargı kararı gibi hüküm ve sonuç doğuran usul sürecidir.⁷¹

Yürütmenin durdurulması istemi yalnızca açılacak bir iptal davasında ileri sürülebilir. Bu yönüyle iptal davasına sıkı sıkıya bağlı ve ondan ayrılamayan bir tedbirdir. Bu nedenle, iptal davasının n koşullar nedeniyle reddedilmesi hâlinde, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için gereken şartlar gerçekleşmiş olsa bile, iptali istenilen idarî işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilemez.⁷² İptal davasından bağımsız olarak açılan tam yargı davasında yürütmenin durdurulmasına karar verilmesi mümkün değildir.⁷³ Zira, idarî eylemlerden kaynaklanan zararların tazmini amacıyla da tam yargı davası açılabilmesi söz konusu olabileceğinden bu gibi durumlarda yürütmesi durdurulacak bir idarî işlemden söz etmek mümkün olmayacaktır. İptal davasından bağımsız olarak açılan bir tam yargı davasının konusu idarî işlemden kaynaklanan bir zarara dayanıyor olsa bile, idarî işlemin yürütmesinin durdurulması karar verilebilmesi söz konusu olmayacaktır. Çünkü, davacı zarara sebep olan idarî işlemin iptalini istememekte, bu işlem sebebiyle uğranılan zararın tazminini istemektedir.

İdarî işlemin iptali istemiyle açılan bir iptal davasında, dava dilekçesi ile birlikte yürütmenin durdurulması isteminde bulunulabileceği gibi yargılamanın her aşamasında verilecek ayrı bir dilekçe ile de yürütmenin durdurulması isteminde bulunulabilir.

Yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne veya reddine ilişkin kararlar kesin hüküm niteliği taşımaz. Başka bir anlatımla yürütmeyi durdurulma isteminin kabulü hâlinde idarî işlem hukuken ortadan kalkmaz, sadece geçici olarak uygulanması askıya alınmış olur. Yargılama sonunda idarî işlemin iptaline karar verilmemesi durumunda, geçici olarak yürütmesi durdurulan işlem tekrar uygulanmaya başlar. Aynı şekilde, yürütmenin durdurulması isteminin reddi hâlinde, iptali istenilen idarî işlem kesin bir şekilde hukuka uygun hâle gelmez, yargılama sonucunda söz konusu idarî işlemin iptaline karar verilebilmesi mümkündür. Bu

⁷¹ Zabunoğlu, a.g.e., s.346.

⁷² ağlayan, a.g.e., 571.

⁷³ Selçuk HONDU, "İdare ve Vergi Mahkemelerinde Verilen Yürütmenin Durdurulması Kararlarını İtiraz", **Danıştay Dergisi**, S:80, 1991, s.27.

bakımdan yürütmenin durdurulması istemleri üzerine verilen kararlar, kesin ve nihaî kararlar olmayıp, yargı merciinin dava ile ilgili muhtemel kanaatini ifade eden kararlardır.⁷⁴ Diğer taraftan yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlar, uyuşmazlığı sona erdiren veya davayı sona erdiren kararlar değildir. Nihaî karar niteliği taşımadığı için de tek başına temyiz ya da istinaf başvurusunda bulunulamaz.⁷⁵

Yürütmenin durdurulması kararının, idarî işlemi uygulanamaz hâle getirmesi, iptal kararların sonuçları ile benzerlik göstermektedir.⁷⁶ Ancak, iptal kararı ile birlikte idarî işlemin hukuk âleminden çıktığı ve iptal kararının nihaî bir karar olduğu dikkate alındığında; yargılama sonunda verilen iptal kararlarının, yürütmenin durdurulması kararlarına göre daha ağır sonuçlar doğurduğu söylenebilir. Ayrıca, yürütmenin durdurulmasına karar verilmesinden sonra bu kararın kaldırılabilmesinin mümkün olması ve yargılama sonunda davanın ret ile sonuçlanma ihtimalinin bulunması, bu kararların mahiyetinin farklı olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte, yürütmenin durdurulması ve iptal kararları, sonuçları açısından önemli benzerliklere de sahiptirler. Örneğin, iptal ve yürütmenin durdurulması kararları işlem tarihinden önceki hukukî durumu geri getirmekte, bu kararların gereklerinin gecikmeksizin yerine getirilmesi zorunluluğu bulunmakta ve herkesin bu kararlara uyma zorunluluğu bulunmaktadır.

İdari işlemin uygulanmasının askıya alınması ile kastedilen, yürütmenin durdurulması kararı ile iptali istenilen işlem tesis edilmeden önceki hukukî durumun davanın esası hakkında bir karar verilinceye kadar devam etmesidir.⁷⁷

Yürütmenin durdurulması kararı; iptal kararı gibi geriye yürür. Ayrıca, ileriye dönük olarak herkes için bağlayıcılığı olan yargı kararlarıdır.⁷⁸

⁷⁴ Aslan, a.g.e., s.29.

⁷⁵ Danıştay Yedinci Dairesi, T:15.5.2001, E:2001/2152, K:2001/1564.; Danıştay Beşinci Dairesi, T: 4.7.2019, E:2019/2788, K:2019/4514., UYAP Erişim Tarihi: 03.08.2019.

⁷⁶ Danıştay ikinci Dairesi, T:28.6.2013, E:2013/6285., UYAP Erişim Tarihi: 03.07.2019.

⁷⁷ Danıştay Sekizinci Dairesi, T:21.10.1982, E: 1981/552, K:1982/1 196; Danıştay Sekizinci Dairesi, T:18.4.2000, E: 1998/2269, K:2000/2853.; Danıştay ikinci Dairesi, T:28.6.2013, E:2013/6285., UYAP Erişim Tarihi: 04.07.2019.

⁷⁸ Özdeş, a.g.m., s.20.; Danıştay ikinci Dairesi, T:22.10.2012, E:2012/7304., UYAP Erişim Tarihi: 20.07.2019.

Hukuka aykırı olduğu açıkça ortada olan bir idarî işlemin veya yargı kararının, yargılama sonuçlanıncaya kadar geçerli kalması bir çok açıdan olumsuz sonuçlara yol açar. Uygulanmakla etkisi tükenebilecek işlemlere karşı açılan davalarda, yürütmenin durdurulması kararları yargılama sonunda verilecek olan iptal kararının yerine getirebilmesi, hatta iptal davasının varlık sebebiyle yakından ilgilidir.⁷⁹

Diğer taraftan, bazı durumlarda verilen yürütmenin durdurulması kararları, davacılar lehine kazanılmış hakların doğmasına neden olmakta, davanın esastan reddedilmesi hâlinde ise bu hakların korunması gerekebilmektedir. Örneğin; geçici olarak okuldan uzaklaştırma cezası ile tecziye edilen bir öğrencinin açtığı iptal davasında verilen yürütmenin durdurulması kararı uyarınca öğrenimine devam edip okuldan mezun olmasından sonra davanın reddedilmesi durumunda, davanın reddine ilişkin karara dayanılarak mezuniyet belgesinin geri alınması yoluna gidilemez.⁸⁰

1.2. Yürütmenin Durdurulması Kararının Hukukî Niteliği

1.2.1. Ara Karar Niteliği

Yürütmenin durdurulması kararlarının ara karar niteliğinde olup olmadığı tartışmalıdır. Ara kararlar, hâkimin davadan el çekmesine yol açmayan; yalnızca yargılamanın bir ileri aşamaya geçmesini sağlayan kararlardır. Örneğin yetki itirazının reddi kararı, tanık dinlenmesi, keşif yapılması, duruşmanın ertelenmesi hakkındaki kararlar ara kararlardır. Çünkü, bu kararlardan sonra hâkim, davaya bakmaya devam etmektedir. Hâkim ara kararından her zaman dönebilir. Ara kararların amacı nihaî karara zemin hazırlamaktır.⁸¹

Öğretide bir görüş, yürütmenin durdurulması kararının iptal davasını sonuçlandırmaması, yalnızca dava konusu edilen idarî işlemin icrasını en geç dava

⁷⁹Akural, a.g.m., s.120.

⁸⁰Demirci, a.g.e., s.8

⁸¹İsmail ERCAN, **Medeni Usul Hukuku**, 7. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2011, s.213.

sonuna kadar ertelemesini dikkate alarak yürütmenin durdurulması kararının bir ara karar niteliğinde olduğunu savunmaktadır.⁸²

Genel kabul gören görüşe göre; yürütmenin durdurulması kararı, esas karar öncesinde verilen bir karar olmakla birlikte, teknik anlamda bir ara karar değildir.⁸³ Bu karar, davanın ilerlemesine yönelik olmayıp, hukuka aykırılığı açıkça ortada olan bir işlemin, ileride telafisi imkânsız zararların doğmasına sebep olmasını önlemeye çalışan, davanın esasına etkisi olmayan idarî yargıya özgü bir yargısal karardır.⁸⁴

Yürütmenin durdurulması ile ara karar arasındaki farkı ortaya koymaya çalışan bu görüşlere göre, ara kararlar sonucunda taraflardan birinin lehine oluşan kazanılmış hak, mahkemeyi bağlamaktadır.⁸⁵ Yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlar ise, davacı lehine bir kazanılmış hak oluşturmazlar. Örneğin; zamanaşımı itirazının ara karar ile reddedilmesi üzerine davacı lehine usûli kazanılmış hak doğduğu kabul edildiğinden, sonradan zamanaşımı nedeniyle davanın reddine karar verilemez.⁸⁶ Oysa, iptal davasında yürütmenin durdurulmasına karar verilse bile, yargılama sonunda davanın reddine karar verilebilir. Ayrıca, yürütmenin durdurulması kararları istem üzerine verilebilirken, ara kararlar için isteme gerek yoktur.⁸⁷

Bizce, yürütmeyi durdurma kararları her ne kadar esas karar öncesinde verilen bir karar ise de teknik anlamda bir ara karar değildir. Zira yürütmenin durdurulması kararlarının talep üzerine verilmesi, kazanılmış hak sağlamaması gibi özellikleri teknik olarak ara kararlarından ayrışmasını sağlamaktadır. Kaldı ki, yürütmenin durdurulması kurumu; idarî işlemin yukarıda belirtilen özellikleri ve iptal davası açılmasıyla idarî işlemin yürütmesinin kendiliğinden durmaması sebebiyle ortaya çıkabilecek sakıncaları gidermek amacıyla tarihsel süreç içerisinde ortaya çıkan en etkili yargısal koruma mekanizması olarak ortaya çıkmıştır. Yürütmeyi durdurma kararları ara kararlarından farklı olarak talep hâlinde verilebilmekte ve istemin kabulü hâlinde aynen bir yargı kararı gibi hüküm ve sonuç doğurmaktadır. Bu

⁸² Refik TIRYAKI, "İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Bazı Sorunlar", **Ankara Barosu Dergisi**, 2002/2, s. 194.; İsmail DOĞANAY, *Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler III Sempozyumu*, Ankara 1980.

⁸³ Aslan, a.g.e., 39.

⁸⁴ Çağlayan, a.g.e., s.572.

⁸⁵ Bahadır KILINÇ, **Anayasa ve İdare Hukukunda Yürütmenin Durdurulması**, Adil Yayınevi, Ankara 1998, s.29.

⁸⁶ Aslan, a.g.e., s.39.

⁸⁷ Kılınç, a.g.e., s.34.

sebeple, yürütmeyi durdurma kararları idarî yargıya özgü bir yargısal koruma mekanizmasıdır.⁸⁸

1.2.2. İstisnai ve Geçici Bir Önlem Olma Niteliği

Bilindiği gibi bizim idari yargı sistemimiz Fransız ekolünün etkisiyle gelişmiştir. Bu sebeple, iptal davası menfaati ihlâl edilen herkes tarafından açılabilmektedir. Bu sebeptir ki, Fransız ekolünün etkili olduğu sistemlerde yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi istisnai hâllerde mümkündür. Eğer Alman hukukunda olduğu gibi iptal davasının açılması ile birlikte kural olarak idarî işlemin yürütmesinin durması kabul edilecek olursa, idarenin işleyemez hâle gelmesi durumu söz konusu olacaktır ki, bu da kamu yararı ilkesine aykırı olacaktır.

Yürütmenin durdurulması kararları istisnai bir önlemdir. Kural olarak, iptal davasına konu edilmesi idarî işlemin icrasını durdurmaz. Zira, idarî işlemler hukuka uygunluk karinesinden faydalanırlar. Başka bir anlatımla, yürütmenin durdurulması kararları ile idarî işlemin icrailik ve hukuka uygunluk karinesinden yararlanma kuralına istisna getirilmekte, idarî işleme ait söz konusu özellikler belli bir süre işlemez hâle getirilmektedir. İstisnai bir tedbir olması sebebiyle, yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi için kanunda öngörülen koşulların gerçekleşmesi gerekmektedir. Nitekim, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Yürütmenin durdurulması" başlıklı 27. maddesinin 1. fıkrasında, dava açılmış olmasının tek başına dava edilen idarî işlemin yürütülmesini durdurmayaacağı belirtilmiş; aynı maddenin 2. fıkrasında ise, hangi şartların gerçekleşmesi hâlinde istisnai olarak yürütmenin durdurulması kararı verilebileceği kurala bağlanmıştır.

Yürütmenin durdurulması kararları geçici bir tedbirdir.⁸⁹ Zira, yürütmenin durdurulması kararı davanın her aşamasında verilebileceği gibi davanın her aşamasında da kaldırılabilir. Yürütmenin durdurulması idarî işlemin uygulanmasını

⁸⁸ Danıştay Beşinci Dairesi, T:23.12.2014, E:2014/6650., UYAP Erişim Tarihi: 21.07.2019.

⁸⁹Kılınç, a.g.e., s.34.

sonsuzu kadar değil, belli bir süre ile en geç dava sonuçlanıncaya kadar ertelemektedir.⁹⁰

2. Yürütmenin Durdurulması Kararı Verilebilmesi İçin Gereken Şartlar

Türk idarî yargı sisteminde, gerek 1938 yılında yürürlüğe giren 3546 sayılı Danıştay Kanunu'nda (m.55), gerekse 1964 yılında yürürlüğe giren 521 sayılı Danıştay Kanunu'nun ilk hâlinde yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için herhangi bir şarta yer verilmemiştir. Bu dönemde Danıştay'a tam bir takdir yetkisi tanınmıştır. 521 sayılı Danıştay Kanunu'nun 94. maddesinde; 1973 yılında 1740 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle, *telafisi güç durumların ortaya çıkması veya dilekçede ileri sürülen hususların dosyanın durumuna göre ciddi ve idarî işlemin iptalini veya yargı kararının bozulmasını haklı gösterecek nitelikte olması hâlinde yürütmenin durdurulmasına karar verilebileceği kuralı getirilmiştir.* Görüldüğü üzere, iki şarttan birinin varlığı yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için yeterli görülmüştür.

1982 yılında 2577 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanunu'nun yürürlüğe girmesi ile birlikte, yürütmenin durdurulması kararı verebilmesi için aranan şartlar daha da ağırlaştırılmıştır. Anılan Kanun'un "Yürütmenin durdurulması" başlıklı 27. maddenin 2. fıkrasında; *idarî işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda, gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verilebileceği kurala bağlanmıştır.* Görüldüğü üzere, en temel değişiklik artık bu iki şartın birlikte gerçekleşmesinin aranması olmuştur. 2577 sayılı Kanun'un ilk hâlinde getirilen koşulların bir çoğu, 1994 yılında 4001 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle birlikte kaldırılmıştır. 1994 yılında kaldırılan bu koşullar şunlardır:

➤ Yürütmenin durdurulması kararının doksan gün için verileceğine dair 4. fıkra hükmü;

Böylece, idari yargı yerlerince verilen yürütmenin durdurulması kararlarının geçerliliği açısından belirli bir zaman sınırı da ortadan

⁹⁰ Kırathı, a.g.e., s.179.

kaldırılmıştır. Bundan böyle, yürütmenin durdurulması kararları, ya bir durumun gerçekleşmesine (idarenin savunmasının veya verilen kararı ile istenilen bilgi ve belgelerin alınmasına) ya da dava sonuna kadar verilmektedir.

➤ Savaş hâlinde yürütmenin durdurulması kararı verilemeyeceğine dair 9. fıkra hükmü,

➤ Sıkıyönetim veya olağanüstü hâlin ilan edildiği bölgelerde görevli olan veya sonradan bu bölgelerde görevlendirilen kamu personeli hakkında yapılan idarî işlemlere ilişkin davalarda yürütmenin durdurulması kararı verilemeyeceğine dair 10. fıkra hükmü,

➤ Olağanüstü hâlin ilan edildiği bölgelerde grev ve lokavt ile toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin ertelenmesi kararlarına ilişkin davalarda yürütmenin durdurulması kararı verilemeyeceğine dair 11. fıkra hükmü,

2577 sayılı Kanun'un 27. maddesinin 2. fıkrasında 2012 yılında 6352 sayılı Kanun ile yeniden değişiklik yapılmış, anılan değişiklikte birlikte; *idarî işlemin uygulanması hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda, davalı idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verilebileceği kurala bağlanmıştır.* Görüldüğü üzere, 6352 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikten önce yürütmenin durdurulmasına karar verebilmesi için iki şartın birlikte gerçekleşmesi yeterli görülmekte iken, söz konusu değişiklikte birlikte "*davalı idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra*" şeklinde üçüncü bir şart daha eklenmiştir. Maddenin devamında; "*Uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemlerin yürütülmesi, savunma alındıktan sonra yeniden karar verilmek üzere, idarenin savunması alınmaksızın da durdurulabilir*" kuralına yer verilerek, davalı idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi kural, idarenin savunması alınmaksızın yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi ise istisna hâline getirilmiştir. Hatta, gene maddenin devamında, "*Ancak, kamu görevlileri hakkında tesis edilen atama, naklen atama, görev ve unvan değişikliği, geçici veya sürekli görevlendirmelere ilişkin idari işlemler, uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemlerden*

sayılmaz.” kuralına yer verilmek suretiyle bu istisnaya da bir istisna getirilmiş bulunmaktadır. Böylece, yürütmeyi durdurma kararları verilebilmesi koşulları biraz daha zorlaştırılmıştır. Öte yandan, 6352 sayılı Kanun ile aynı fıkraya eklenen bir diğer cümle de, *"Yürütmenin durdurulması kararlarında idari işlemin hangi gerekçelerle hukuka açıkça aykırı olduğu ve işlemin uygulanması halinde doğacak telafisi güç veya imkânsız zararların neler olduğunun belirtilmesi zorunludur."* hükmüdür. Böylece, yürütmeyi durdurma kararlarının gerekçeli olma hususu en ince ayrıntısına kadar düzenlenmiştir.

6352 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklerden sonra, dava dilekçesi üzerine yürütmenin durdurulmasına karar verebilmesi istisna, idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra yürütmeyi durdurma kararı verilebilmesi ise kural hâline getirilmiştir. Yürütmenin durdurulması kararı verilmesini güçleştiren söz konusu düzenlemelerin, Anayasaya uygun olup olmadığı hususu ise tartışmaya açık bir konudur.

Son düzenlemeler ile birlikte yürütmenin durdurulmasına kararı verilebilmesi için aranan şartları şu şekilde sıralayabiliriz:

2.1. Usule İlişkin Şartlar

İptal davasına konu edilen idarî işlemin yürütülmesinin durdurulmasına karar verilebilmesi için esasa ilişkin şartların gerçekleşmiş olması tek başına yeterli değildir. Öncelikle, usule ilişkin bir takım şartların gerçekleşmiş olması gerekmektedir.

Usule ilişkin şartlar başlıca, açılmış bir davanın bulunması, davacının yürütmenin durdurulmasını istemesi, yürütmenin durdurulması kararı için belirlenen harcın yatırılmış olması, yürütmenin durdurulması istemli dosyanın öncelikle incelenmesi ve yürütmenin durdurulması kararının gerekçeli olması olarak sıralanabilir.

2.1.1. İptal Davasının Açılması

Yürütmenin durdurulması isteminin, iptal davasından ayrı ve bağımsız bir dava türü olmadığını yukarıda belirtmiştik.

Zabunoğlu'na göre, yürütmenin durdurulması ancak bir iptal davasıyla birlikte istenebilen ve bu istemin kabulü hâlinde aynen yargı kararı gibi hüküm ve sonuç doğuran bir usul sürecidir.⁹¹

Yürütmenin durdurulması, dava dilekçesiyle birlikte veya yargılamanın her aşamasında verilecek yeni bir dilekçeyle istenebilir. Dava açılmadan yürütmenin durdurulması isteminde bulunulamaz.⁹²

Yürütmenin durdurulması istemi, iptal davasına sıkı sıkıya bağlı olduğundan iptal davasının ön koşullar nedeniyle reddedilmesi hâlinde, yürütmenin durdurulması kararı verilemez.⁹³

Ayrıca, iptal davası açılırken, yürütmenin durdurulması istemiyle mahkemeye verilen dilekçelerin de, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 3. maddesinde belirtilen şartlara uygun olması gerekir. Çünkü, mahkemeler dava dilekçesinde eksiklikler bulunması hâlinde, İYUK m. 15/1 uyarınca eksikliklerin tamamlanarak yeniden dava açılmasına karar verebilmektedirler. Bu durumda, hukuka aykırı olduğu iddiasında bulunulan dava konusu işlemin, eksikliklerin giderilmesi için verilen süre boyunca uygulanmaya devam edeceği, bu durumun ise telafisi güç ve imkansız zararların doğma ihtimalini artıracığı unutulmamalıdır. Bu nedenle, idare mahkemelerinde dava açan kişi ya da vekillerinin usule ait kuralları iyi bilmeleri gerekmektedir.⁹⁴

2.1.2. Dava Konusu İşleme İlişkin Şartlar

İptal davasının konusu idarî işlemdir. Hemen belirtmek gerekir ki, bir işlemin iptal davasına konu olabilmesi için, idarenin bir karar almış olması yeterli değildir. Bu işlemin, aynı zamanda “etkili olması”, alışılmış deyimini ile “icrai” olması, İdari

⁹¹ Zabunoğlu, a.g.e., s.346.

⁹² Kılınç, a.g.e., s.44.

⁹³ Çağlayan, a.g.e., s.572.

⁹⁴ Kılınç, a.g.e., s.45.

Yargılama Usulü Kanununun deyimi ile “yürütülmesi gereken bir işlem” olması gerekir.⁹⁵

Yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için, iptal davasına konu edilen idari işlemin, uygulanarak tüm sonuçlarını ortaya çıkarmamış olması gerekmektedir. Başka anlatımla, yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi için öncelikle yürütülmesine engel olunabilecek bir idarî işlem bulunmalıdır. Örneğin; belediyenin yetkili organınca sağlık veya imar planına aykırılık sebebiyle yıkılması kararlaştırılan binanın, idari yargı yerince yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verilmesinden önce yıkılmış olması durumunda, yıkım kararı uygulanmış ve tüm sonuçlarını meydana getirmiş olacağından, yürütmenin durdurulması kararı verilmesi boşuna bir uğraş olacaktır.⁹⁶

Bu koşulun aranmasında özenli ve dikkatli davranmak gerekir. İdarî işlemlerin tamamı bina yıkım kararları gibi tesis edilmelerinden hemen veya kısa bir zaman sonra hüküm ve sonuçlarını göstermezler. Ayrıca unutulmamalıdır ki, bir idarî işlemin kesin olarak uygulanmış sayılabilmesi için tüm nesnel (maddi) ve hukuksal sonuçlarını meydana getirmiş olması gerekmektedir. İdarî işlem, tesis edilmesi sonrasında bir kısım sonuçlarını göstermiş ancak, hâlâ doğurabileceği kimi sonuçlar bulunmakta ise, bu idarî işlemin tam anlamıyla uygulanmış olduğu söylenemez ve bu nedenle de pekâlâ yürütmesinin durdurulmasına (diğer koşulların da varlığı hâlinde) karar verilebilir.⁹⁷

2.1.3. Talep

İdari yargı yerleri yürütmenin durdurulmasına kendiliklerinden karar veremezler. Bunun için davacı tarafından istemde bulunulmuş olması gerekmektedir.⁹⁸ Uygulamada, dava dilekçelerinin üst tarafına “*Yürütmenin Durdurulması İstemlidir*” ifadesinin eklendiği veya dilekçesinin konu veya sonuç kısımlarında yürütmeyi durdurma isteminde bulunulduğunun belirtildiği görülmektedir.

⁹⁵ Gözübüyük/Tan, a.g.e., s.291.

⁹⁶ Candan, a.g.e., s.692.

⁹⁷ Zabunoğlu, a.g.e., s.251.

⁹⁸ Candan, a.g.e., s.692.

Yürütmeyi durdurma istemi, davacı tarafın şahsına bağlı bir haktır. Bu nedenle istemin bizzat davacı ya da varsa vekili tarafından yapılması gerekir. Davacının dışında üçüncü kişilerin ya da davaya müdahil olarak katılan kişilerin böyle bir istemde bulunması mümkün değildir.⁹⁹

İdari yargıda yazılı yargılama usulü geçerli olduğu için sözlü talepler dikkate alınmaz, yürütmenin durdurulmasına ilişkin talebin yazılı olarak yapılması gerekir.¹⁰⁰ Bu konuda ki talep dava dilekçesinde veya davanın herhangi bir aşamasında(dava sonuçlanıncaya kadar) verilecek ek bir dilekçe ile yapılabilir. Ayrıca, yürütmenin durdurulması talebinde bulunan kişi bu talep hakkında bir karar verilmediği sürece bu talebinden vereceği bir dilekçe ile vazgeçebilir.

Yürütmeyi durdurma istemi reddedilen kişi aynı sebeple ikinci kez yürütmenin durdurulması talebinde bulunamaz. İkinci defa yürütmenin durdurulması isteminde bulunabilmek için yeni bilgi ve belgelere dayanılması zorunludur.

2.1.4. Yargı Harcı

Yürütmenin durdurulması istemli açılan davalarda, yürütmenin durdurulması harcının peşin olarak yatırılması gerekir. Harcın yatırılmaması ve harç tahsil müzekkeresi ile harcın istenilmesine rağmen eksikliğin giderilmemesi durumunda yürütmenin durdurulması istemi incelenmez.¹⁰¹

2.1.5. Öncelikli İnceleme

Yürütmenin durdurulması istemli dava dosyaları öncelikle incelenir. Buradaki öncelik, karar aşamasından önceki yargısal işlemlere yöneliktir. Bu kuralın, mahkeme kalemlerinde yapılacak işlemleri de içine aldığı kanısındayız. Kısaca değinmek gerekirse, tebligat işlemleri kalemlerde bekleme olmaksızın

⁹⁹ Kılınç, a.g.e., s.45.; Danıştay 10. Dairesi, T: 12.9.2012, E: 2012/3533., UYAP Erişim Tarihi: 23.07.2019.

¹⁰⁰ Erdal SÖNMEZ, "Vergi Yargısında Yürütmeyi Durdurma Müessesesi", **Yaklaşım Dergisi**, Y:14, S:62, Haziran 2006, s.238.

¹⁰¹ Celal Karavelioğlu, **Açıklama ve Son İctihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu**, 6. Baskı, C. II, Karavelioğlu Hukuk Yayinevi, 2006, s. 1285.; Danıştay 12. Dairesi, T.19.11.2012, E:2010/4795, K:2012/8920., UYAP Erişim Tarihi: 03.08.2019.

gerçekleştirilecek; davada keşif, bilirkişi incelemesi gibi istekler varsa bunların karara bağlanmasında çabukluk sağlanacak, duruşma istenmişse dosya öncelikli olarak duruşmaya konacak ve nihayet dosyanın havale edildiği hâkim, dosyayı elindeki diğer işlerden önce hazırlayıp heyete götürecektir.¹⁰²

Öte yandan, yürütmenin durdurulması istenen davalarda, İYUK m. 16 ve İYUK m. 20'de belirtilen sürelerin kısaltılması ve tebligatın da memur eliyle yapılması imkânı bulunmaktadır (İYUK m. 27/4). Uygulamada bu yönteme daha çok yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verilmeden önce karşı tarafın savunmasının alınmasında veya ara kararı ile bazı hususların sorulmasında gerek duyulduğu görülmektedir.¹⁰³

2.1.6. Teminat

2577 sayılı İdari Yargılama usulü Kanunu'nun 27. maddesinin 6. fıkrasında; *“Yürütmenin durdurulması kararları teminat karşılığında verilir; ancak, durumun gereklerine göre teminat aranmayabilir. Taraflar arasında teminata ilişkin olarak çıkan anlaşmazlıklar, yürütmenin durdurulması hakkında karar veren daire, mahkeme veya hâkim tarafından çözümlenir. İdareden ve adli yardımdan faydalanan kimselerden teminat alınmaz.”*; *“Temyiz veya istinaf istemlerinde yürütmenin durdurulması”* başlıklı 52. maddesinin 1. fıkrasında, davanın reddine ilişkin kararlara karşı temyiz ya da istinaf yoluna başvurulması hâlinde, dava konusu işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesinin 27. maddede öngörülen koşulun varlığına bağlı olduğu belirtildikten sonra, 2. fıkrasında, *“İptal davalarında teminat istenmeyebilir.”*; 3. fıkrasında ise, *“İdareden ve adli yardımdan yararlananlardan teminat alınmaz.”* kuralına yer verilmiştir.

Yürütmenin durdurulmasına karar verilmesi, yargılama sonunda idarî işlemin iptaline karar verilmemesi durumunda idare açısından zarar oluşturabilir. Bu gibi durumlarda ortaya çıkabilecek zararların karşılanması amacıyla durdurulması isteminde bulunan taraf "teminat" göstermek zorundadır.

Davacının, yürütmeyi durdurma kararını aldıktan sonra idareye başvurarak gerekli teminatı göstermesi gerekir.

¹⁰² Aslan, a.g.e., s.51.

¹⁰³ Danıştay Onüçüncü Dairesi, T:15.5.2019, E:2019/183., UYAP Erişim Tarihi: 13.08.2019.

Buradaki teminat, teorik olarak, yürütmenin durdurulması dolayısıyla karşı tarafın uğrayabileceği zararları karşılamak amacına yöneliktir. Ancak durumun gereklerine göre, iptal davalarında mahkeme güvence istemeden yürütmenin durdurulmasına karar verebilir. Şu hâlde ilgiliden teminat istenip istenmeyeceği yargı yerinin takdirine bırakılmış bulunmaktadır.

Uygulamaya bakıldığında, yürütmenin durdurulması kararlarının genellikle teminat alınmaksızın verildiği görülmektedir.¹⁰⁴ Bunun yanında anılan maddeye göre, adli yardımdan yararlanan kimselerden teminat alınmayacaktır.

Teminat konusunda taraflar arasında uyuşmazlık çıktığı takdirde, anlaşmazlığı yürütmeyi durdurma kararını veren yargı yeri çözecektir.¹⁰⁵

2.1.7. Kararın Gerekçeli Olması

Türk idari yargı sisteminde, gerek 3546 sayılı Kanun'da (m.55), gerekse 521 sayılı Kanun'un ilk hâlinde yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için herhangi bir yasal şarta yer verilmediğini yukarıda belirtmiştik. Bu dönemde, Danıştay'a tam bir takdir yetkisi verilmiştir. Ancak, Danıştay'ın yürütmenin durdurulması istemleri üzerine verdiği kararlar gerekçesiz olmuştur. Bu sebeple Danıştay'ın hangi kıstaslara dayanarak karar verdiği tespit edilememiş ve bu durum ciddi tartışmalar sebep olmuştur.

Bu nedenle, 521 sayılı eski Danıştay Kanunu'nda 1973 yılında 1740 sayılı Kanun ile yapılan değişikte; ayrı ayrı dikkate alınacak *“telafisi güç durum”* ve *“ileri sürülen sebeplerin ciddi ve işlemin iptalini haklı gösterecek nitelikte olması”* kriterleri getirilmiştir. Ancak, kararların gerekçeli olacağına ilişkin bir düzenlemeye yer verilmemiştir.

Bu düzenleme, Danıştay kararlarının gerekçesiz olduğu yönündeki tartışmaların devam etmesine sebep olmuştur. Bu dönemde doktrinde, kararların gerekçeli olması yürütmenin durdurulması konusundaki içtihadın izlenmesi açısından

¹⁰⁴ Danıştay Dokuzuncu Dairesi, T.4.4.2019, E:2019/2073., UYAP Erişim Tarihi: 03.07.2019.

¹⁰⁵ Danıştay Dördüncü Dairesi, T:25.11.2002, E 2001/4228, K 2002/3660, Danıştay Kararlar Dergisi, Yıl: 1, Sayı:1, 2003, s 165-167.

gerekli görülmekte ve bu durumun yargıcın görüşünü önceden açıklaması (ihzas-ı rey) olmadığı görüşleri ağırlık kazanmaktaydı.¹⁰⁶

Bu tartışmaların etkisiyle; 1982 Anayasası'ndan daha önce çıkarılmış bulunan 2577 sayılı Kanun'un yürütmenin durdurulmasına ilişkin kuralları(şartlar) Anayasa'nın 125. maddesine aynen aktarılmıştır.¹⁰⁷ Maddenin gerekçesinde de şöyle denilmiştir: *"Yürütmenin durdurulması kararları hususunda uygulamada ortaya çıkan tartışmalar da dikkate alınarak hangi hallerde yürütmenin durdurulması kararı verilebileceğini açıkça belirtmek yoluna gidilmiştir. Bu şekilde yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için maddede gösterilen iki şartın bir arada bulunması ve ayrıca gerekçe gösterilmesi gerekmektedir."*¹⁰⁸

2577 sayılı Kanun ile birlikte, yürütmenin durdurulması kararlarının gerekçeli olması ve iki şartın birlikte gerçekleşmesi kuralını getiren kanun koyucu bununla da yetinmeyerek, 1990 yılında 3622 sayılı Kanun¹⁰⁹ ile, iki şartın ne şekilde gerçekleşmiş olduğunun da kararda açıkça gösterilmesi zorunluluğu getirmiştir.

Bu değişikliğin iptali istemiyle açılan davada, Anayasa Mahkemesi, getirilen yeni hükümlerin Anayasa ile belirlenen yürütmenin durdurulması koşullarında herhangi bir değişiklik yapmadığını, Anayasanın 125. maddesinin getirdiği sınırlama dışında yeni bir sınırlama getirmediğini ifade etmiştir.¹¹⁰

Daha sonra, 1994 yılında 4001 sayılı Kanun'la¹¹¹ yapılan değişiklikle birlikte, *"... yürütmenin durdurulması kararının gerekçesinde, bu iki şartın ne surette gerçekleşmiş olduğunun da açıkça gösterilmesi gerekir."* hükmü yasa metninden çıkarılmıştır. Zaten yukarıda da belirttiğimiz gibi, 4001 sayılı yasa ile birlikte yasanın ilk metninde yer alan birçok sınırlama ve yasaklamaya son verilmiştir.

¹⁰⁶ Muammer OYTAN, **Danıştay'da Görülen Davalarda Yürütmenin Durdurulması**, Ülkemiz Matbaası, Ankara, 1973, s.173.

¹⁰⁷1982 Anayasası m.125/5; "İdari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir."

¹⁰⁸ Kani EKŞİOĞLU, **Gerekçeli Anayasa**, Yasa Yayınları, İstanbul, 1983, s.126.

¹⁰⁹ R.G., T. 10.4.1990, S.20488.

¹¹⁰ Anayasa Mahkemesi, 21.6.1990, T.E. 1990/20, K.1990/17, R.G. T.30.9.1992, s.21361, AYM Kararlar Bilgi Bankası ET: 20.08.2019.

¹¹¹ R.G., T. 18.6.1994, S. 21964

2577 sayılı Kanun'un yürütmenin durdurulması başlıklı 27. maddesinin 2. fıkrasında, 2012 yılında 6352 sayılı Kanunla değişiklik yapılmıştır. Bu değişikliklerden biri de yürütmenin durdurulması kararında gerekçe belirtilmesi zorunluluğunun tekrar getirilmesidir. Esasen fıkranın eski hâlinde mevcut olan ama yargı makamlarınca "ihmal" edilen bu zorunluluk, daha ayrıntılı ve vurgulu ifadeler kullanılarak düzenlenmiştir. Buna göre "Yürütmenin durdurulması kararlarında idari işlemin hangi gerekçelerle hukuka açıkça aykırı olduğu ve işlemin uygulanması halinde doğacak telafisi güç veya imkânsız zararların neler olduğunun belirtilmesi zorunludur." Artık eskisi gibi sadece yürütmenin durdurulması şartlarının gerçekleştiğinin, gerekçede usulen zikredilmesi yeterli görülmemiş, şartların her birinin tek tek somut olgulara dayandırılması ve gerekçede bunların açıkça belirtilmesi öngörülmüştür. Bu hükmün, "gerekçeli karar hakkı" bakımından olumlu bir yanı olmakla beraber, yürütmenin durdurulması kurumunun genel felsefesi ile uyumlu olduğu söylenemez.

Zira, Anayasa'nın 141. maddesinde bütün mahkemelerin her türlü kararlarının gerekçeli olarak yazılacağı kurala bağlanmış olmasına rağmen, 125. maddesinde yürütmenin durdurulması kararlarının gerekçe gösterilerek verilebileceği öngörülmüş, bununla da yetinilmeyerek 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde 3652 sayılı Kanunla yapılan değişiklik ile, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için gerekli olan iki şartın ne surette gerçekleştiğinin gerekçede gösterilmesi zorunluluğu getirilmiş, söz konusu düzenleme 4001 sayılı Kanun ile kaldırılmış ise de, benzer bir düzenleme 6352 sayılı Kanun ile tekrar getirilmiştir. Kaldı ki, söz konusu değişiklikler, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun "Kararlarda bulunacak hususlar" başlıklı 24. maddesi uyarınca, "Kararın dayandığı hukuki sebepler ile gerekçe"nin kararlarda yer alması zorunluluğu bulunmasına rağmen yapılmıştır.

Söz konusu düzenlemeler ile özellikle yürütmenin durdurulması kararları için ayrıntılı gerekçe istenilmesi; iptal veya ret kararları için ayrıntılı gerekçe konusunda bu kadar detaylı düzenlemeler yapılmaması; bizde, söz konusu düzenlemelerin kararın uygulanmasını kolaylaştırmak ya da tarafların tatmin olmasını sağlamak amacıyla değil, idarî hâkimi yürütmenin durdurulması kararı vermekten çekinmeye

zorlamak amacıyla getirildiği izlemi uyandırmaktadır. Nitekim BİLGİN¹¹² ve TEKİNSOY¹¹³'da bu görüştedir.

Yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarda; hem işlemin hangi gerekçelerle hukuka açıkça aykırı olduğunun, hem de telafisi güç veya imkânsız zararların neler olduğunun açıkça belirtilmesi, bunun yanında her iki şartın da birlikte gerçekleşmesini aramak, bir nevi iptal davasının esasını karara bağlamak anlamına gelmektedir. Bu şekilde davanın esasını karara bağlıyormuşçasına karar verilmesi, yürütmenin durdurulması kurumunun genel felsefesi ile bağdaşmamaktadır.

Diğer yandan, 2012 yılında yapılan bu değişikliğin, Anayasa'nın 125. maddesinde belirlenen yürütmenin durdurulması koşullarında değişiklik yaptığı, Anayasa ile getirilen koşulların ağırlaştırıldığı gerekçesiyle Anayasaya aykırı olduğu ileri sürülebilir.¹¹⁴Zira, kanunların Anayasa'ya ve Anayasa'nın 90. maddesi uyarınca temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası sözleşmelere uygun olması gerekmektedir.

Fıkranın bu son şekline göre kanun koyucu; gerekçenin nasıl olması gerektiği konusunda, idarî yargı yerine talimat vermektedir. Gerçekte, bu düzenleme, fıkraya 1990 yılında 3622 sayılı Kanun ile eklenen ve daha sonra 1994 yılında 4001 sayılı Kanun ile kaldırılan, “Yürütmenin durdurulması kararının gerekçesinde bu iki şartın ne surette gerçekleşmiş olduğunun gösterilmesi gerekir.” cümlesinin bir benzeridir ve eskiye dönüş niteliğindedir.¹¹⁵

Ayrıntılı gerekçe yazılmasında asıl sorun yargılama sürecine ilişkindir. Aslında yürütmenin durdurulmasının özellikle hukuka açıkça aykırılığın saptanmasına bağlanmış olmasından kaynaklanan bu sorun, yürütmenin durdurulması kararının neredeyse esas hakkındaki karara yaklaşacak biçimde, hukukî uyumsuzluğu çözecek bir nitelik kazanmasına sebep olmuştur. Zaten hukuka açık aykırılığı saptamak

¹¹² Pertev BİLGİN, “Yap-İşlet-Devret Sözleşmeleri, Devlet Denetleme Kurulu ve Yürütmenin durdurulması Hakkında”, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi – İkinci Kitap – Kamu Yönetimi, 1-4 Mayıs 1990, Ankara, s.804.

¹¹³ Ayhan TEKİNSOY, *İdari Yargılama Hukukunda Yürütmenin Durdurulması*, Savaş Yayınevi, Ankara 2013, s.175.

¹¹⁴ Ancak, Anayasa Mahkemesi tarafından benzer bir davada; Anayasa ile belirlenen yürütmenin durdurulması koşullarında, herhangi bir değişiklik yapılmadığını, Anayasanın 125. maddesinde getirilen sınırlama dışında yeni bir sınırlama getirilmediği ifade edilmiştir.(Anayasa Mahkemesi, 21.6.1990, T.E. 1990/20, K.1990/17, R.G. T.30.9.1992, s.21361)

¹¹⁵ Candan, a.g.e., s.697.

zorunda olan yargı yerinin, bir de bunu ayrıntılı gerekçe ile açıklaması durumunda, uyuşmazlık yargılamanın bu safhasında çözümlenmiş olacaktır.

Önemle tekrar etmek gerekir ki, yürütmenin durdurulması kararında, hem «işlemin açıkça hukuka aykırılığı», hem «telafisi güç veya imkânsız zararların doğması» koşullarının gerçekleştiği konusunda gerekçeli karar vermek, bir nevi iptal davasının esasını karara bağlamak demektir. Henüz dava dosyası tekemmül etmeden, davanın esasını etkileyecek nitelikte, adı ne olursa olsun, karar verilmesi yargılama işlevi ile bağdaşmaz.¹¹⁶ Nitekim uygulamada, yürütmenin durdurulmasına karar verilen davalarda yargılamanın çoğunlukla iptal kararıyla sonuçlandığı görülmektedir.

Bu saptama, yürütmenin durdurulması kararının yargılama sürecinde sav ve savunmadan sonra verilmesi gereken bir karar olduğu biçiminde yorumlanmamalıdır. Vurgulanmak istenen, yasa koyucunun yürütmenin durdurulmasının mantığına ve işlevine uygun düzenleme yapması gerekliliğidir. Yürütmenin durdurulması, esas hakkında karar verilen hızlandırılmış bir yargılama usulü değildir. Bu nedenle yargılama usulünde karar verilebilmesi için gereken sürecin kısaltılarak, esas hakkında karar verilmesine yol açacak biçimde düzenleme yapılması uygun değildir.¹¹⁷

2577 sayılı Kanun'da 6352 sayılı Kanun ile yapılan bu değişiklik yürürlükte olduğu sürece, yürütmenin durdurulması kararlarının erken verilmiş esas hakkındaki kararlara dönüşeceği kanaatindeyiz.

2.2. Esasa İlişkin Şartlar

Anayasa'nın 125. maddesinde, idarî işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idarî işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebileceği düzenlenmiştir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde de, idarî işlemin uygulanması hâlinde telafisi güç

¹¹⁶ Gözübüyük/Tan, a.g.e., s.975.

¹¹⁷ Tekinsoy, a.g.e., s.174.

veya imkânsız zararların doğması ve idarî işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda, davalı idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verebileceği, uygulanmakla etkisi tükenecek olan idarî işlemlerin yürütülmesinin, savunma alındıktan sonra yeniden karar verilmek üzere, idarenin savunması alınmaksızın da durdurulabileceği; ancak, kamu görevlileri hakkında tesis edilen atama, naklen atama, görev ve unvan değişikliği, geçici veya sürekli görevlendirmelere ilişkin idarî işlemlerin uygulanmakla etkisi tükenecek olan idarî işlemlerden sayılmayacağı, yürütmenin durdurulması kararlarında idari işlemin hangi gerekçelerle hukuka açıkça aykırı olduğu ve işlemin uygulanması hâlinde doğacak telafisi güç veya imkânsız zararların neler olduğunun belirtilmesinin zorunlu olduğu kurala bağlanmıştır. Bu düzenlemelere göre, yürütmeyi durdurma kararı verilebilmesi için esasa ilişkin şartlar, dava konusu idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması ve bu işlemin uygulanması halinde telafisi güç ya da imkansız zararların doğacak olmasıdır.

2.2.1. Açıkça Hukuka Aykırılık Şartı

Bir idarî işlem hakkında yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi için, o işlemin hukuka aykırılığının açıkça tespit edilebiliyor olması gereklidir.

Esasen, bir işlemin hukuka aykırı olup olmadığı hususu ancak yargılama sonunda anlaşılabilir. Başka bir anlatımla, bir işlemin hukuka aykırı olması onun iptal edilebilmesi için yeterlidir. Yürütmenin durdurulması kararı için aranan “açıkça hukuka aykırılık” şartı, iptal kararı için gerekli olan “hukuka aykırılık” şartının daha ağır ve bariz bir hâli olarak değerlendirilebilir.

İdare hukuku literatüründe ağır hukuka aykırılık hallerinden bahsedilmektedir. Ancak, ağır hukuka aykırılık hâli, idarî işlemlerde yokluk teorisinin bir unsuru olarak açıklanmaktadır.¹¹⁸ Hukuka açıkça aykırılığın bu anlama gelmeyeceği açıktır.¹¹⁹

¹¹⁸ Günday, a.g.e., s.167 vd.; Özay, a.g.e., s.486.

¹¹⁹ Tekinsoy, a.g.e., s.167.

ASLAN'a göre, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için gerekli olan açık hukuka aykırılık şartı, nihâi kararlar için gereken hukuka aykırılık olmayıp, dava dilekçesi ve eklerinden hemen anlaşılabilen hukuka aykırılıktır ve ileride de mahkeme işlemi iptal etmeyebilir. Açıkça hukuka aykırılık ancak iptal hükmünün ortaya çıkarabileceği bir sonuçtur. Hatta ASLAN; hukuka aykırılık şartı üzerinde fazlasıyla durulması hâlinde, yürütmenin durdurulması kararının verilmesine ilişkin oturumun, esas hakkında karar vermeye ilişkin bir oturuma dönüşebileceği görüşündedir.¹²⁰

Açık hukuka aykırılığın, sağduyu sahibi bir insanın ilk bakışta sezinleyebileceği nitelikteki hukuk aykırılıkları kastettiği eğilimi de vardır.¹²¹

CANDAN'a göre, işlemin açıkça hukuka aykırı olmasından kasıt, sıradan bir vatandaşın kolayca anlayabileceği hukukî sakatlıklar değildir. İptal davasına bakan hâkimin, mesleki bilgi ve deneyimine dayanarak, herhangi bir özel araştırmaya ve incelemeye gerek olmaksızın, ilk bakışta görebileceği sakatlıktır.¹²²

TEKİNSOY, Danıştay yargıçlarının konuya nasıl baktıklarını göstermesi açısından CANDAN'ın bu görüşünü önemsemekle birlikte, subjektif unsurlara dayanan bir açıklama olduğu gerekçesiyle eleştirmektedir. TEKİNSOY, hukuka uygunluk denetiminin ezbere yapılamayacağı, her somut olay ve davanın özel bir araştırmayı gerektirdiği görüşündedir.¹²³

Ayrıca TEKİNSOY, 1982 düzenlemeleriyle mevzuata giren hukuka açıkça aykırılık koşulunun, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesini olabildiğince sınırlamaya ve engellemeye yönelik bir anlayışın ürünü olduğu görüşündedir.¹²⁴

GÜNDAY'a göre, idarî işlemin hukuka aykırı oluşu iptal kararı verilebilmesi için yeterli bir sebep iken, yürütmenin durdurulması kararları gibi, iptal kararından daha az etkili, geçici bir tedbir niteliğinde olan bir kararda, dava konusu idarî işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartının aranması hukuk mantığı açısından

¹²⁰ Aslan, a.g.e., s.46.

¹²¹ İl Han ÖZAY, **Günışığında Yönetim II – Yargısal Korunma**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2004., s.220.

¹²² Candan, a.g.e., s.693.

¹²³ Tekinsoy, a.g.e., s.168.

¹²⁴ Tekinsoy, a.g.e., s.167.

eleştirilebilecek bir konudur.¹²⁵ Zira, açıkça hukuka aykırılığın idarî yargı yerleri tarafından tespit edilebilmesi için çoğu zaman davalı idarenin savunmasının alınması ve ara kararları ile konunun araştırılması gerekmekte, bu sebeple yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi uzun zaman almaktadır. Bu durum, yürütmenin durdurulması kurumundan beklenen amacın gerçekleştirilmesine engel teşkil etmektedir.

Bizde, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi şartlarından birisi olan idarî işlemin “açıkça hukuka aykırı olması” şartının, yürütmenin durdurulması kurumunun felsefesine aykırı olduğu, söz konusu düzenleme ile birlikte yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesinin oldukça güçleştirildiği kanaatindeyiz. Çünkü henüz davanın başında, idarî işlemin hukuka aykırılığı açıkça belli ise, o davada yürütmenin durdurulması değil, esas hakkında son kararın verilmesi gereklidir. Yasa koyucu “açıkça hukuka aykırılık” şartını getirmekle, hâkimi, yürütmeyi durdurma kararı verebilmesi için, davanın esasını çözecek nitelikte bir araştırma yapmaya zorlamaktadır. Gerçektende uygulamada, yürütmenin durdurulmasına karar verilen davalarda, esasa ilişkin kararlar (büyük çoğunlukla) işlemin iptali yönünde sonuçlanmaktadır. Oysa, geçici bir önlem olan yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için, hukuka aykırılık şartı ikinci planda incelenmeli, telafisi güç ya da imkânsız bir durumun ortaya çıkma ihtimalinin tespiti yeterli görülmelidir.

Daha açık bir ifadeyle, yürütmenin durdurulması kurumunun en önemli işlevinin, iptal kararının uygulanmasını sağlamak olduğu dikkate alındığında, hâkimlik mesleğinin getirdiği bilgi ve tecrübeden hareketle, yargılama sonunda idari işlemin hukuka aykırı olduğunun ortaya çıkacağıının kuvvetle muhtemel olmasının yeterli görülmesi, asıl olarak, telafisi güç ya da imkânsız bir durumun ortaya çıkıp çıkmayacağıının incelenmesi gerekmektedir. Böyle bir yaklaşım, yürütmenin durdurulması kurumunun felsefesine ve getiriliş amacına daha uygun olacağı değerlendirilmektedir.

¹²⁵ Günday, a.g.m., s.16

2.2.2. Telafisi Güç ve İmkânsız Zararların Doğması Şartı

İdarî işlem dava konusu edildikten sonra, yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi için işlemin uygulanması hâlinde telâfisi güç veya imkânsız zararların doğurması ihtimalinin bulunması gerekmektedir. Yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi şartlarından olan telâfisi güç veya imkânsız durumların ortaya çıkmasından kasıt; idari yargı yerlerince idarî işlem hakkında verilecek iptal kararları üzerine, iptal edilen idari işlemde önceki hukukî durumun tesisinin imkânsız veya güç olmasıdır. Bilindiği gibi, idarî yargı yerleri tarafından verilen iptal kararları üzerine, karara konu olan idarî işlemin hukuk âleminde hiç doğmamış olduğu kabul edilir ve önceki hukukî durumun devamı sağlanır.¹²⁶

İdarî işlemin telafisi güç veya imkânsız zarar doğurması, işlemin konusunun yanında muhatabının durumunun da değerlendirilmesini gerektiren bir koşuldur. ÖZAY'ın değerlendirmesiyle hukukta telafisi imkânsız bir zararın olmadığı, ölümün bile tazminat yoluyla hukuken tazmin edilmiş sayıldığı düşünüldüğünde, telafinin güç ya da imkânsız olmasının "eski hale getirilmesi ya çok güç ya da imkânsız bir durum" olarak algılanması mümkündür.¹²⁷

Bizcede, yürütmenin durdurulmasının ilk amacı, aynen tazmini ve eski hâlin geri getirilmesini garanti altına almaktır. Bu nedenle kural olarak, aynen tazminin ve eski hâle getirmenin sonradan mümkün olamayacağı her durum, telafisi güç veya imkânsız zarar doğurucu nitelikte kabul edilmelidir. Kaldı ki, aynen tazmine ve eski hâlin geri getirilmesine gerek olmayıp yalnızca idarenin tazminat sorumluluğunun bulunduğu kabul edilecek olursa, yürütmenin durdurulması gibi bir kuruma hiç gerek olmayacaktır. Hatta idarenin iptal kararlarını da tazminatını ödeyerek uygulamayabilmesi mümkün hâle gelecektir. İdare hukukunda temel kural aynen tazmin olup, para ile tazmin ancak aynen tazminin mümkün olamayacağı durumlarda söz konusudur.¹²⁸

Yürütmenin durdurulması kurumunun işlevi açısından zarar kavramından çok, yargılama sonunda verilecek bir iptal kararının geriye yürüyüp yürüyemeyeceğine

¹²⁶ Mehmet BOZKURT, "Vergi Yargısında Yürütmenin Durdurulması Kararı ve Sonuçları", **Yüksek Lisans Tezi**, Gazi Üniv. Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, Ankara 2011, s.64.

¹²⁷ Özay, a.g.e., s.221.

¹²⁸ Tekinsoy, a.g.e., s.171.

üzerinde durulmalı, eğer iptal kararının geriye dönük olarak uygulanmasında bir sorun yaşanması ihtimali varsa, telafisi imkânsız ve güç zararın varlığı kabul edilmelidir.¹²⁹

Sonuç olarak, hukuka aykırılığı yüzeysel olarak gözlemlemekle yetinip, asıl telafisi güç ve imkânsız bir durumun gerçekleşip gerçekleşmeyeceğine bakmak, işlemin uygulanması ile ortaya çıkacak durumu değerlendirmek ve iptal kararının uygulanabilmesi güçleşecekse yürütmenin durdurulması konusunda hiç bir duraksama geçirmeden karar vermek hukuk devleti ilkesinin uyulmasını zorunlu kıldığı tek ölçüttür.¹³⁰ Bu sebeple, telafisi güç durum ilkesine öncelik tanınmalıdır.¹³¹

Yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için gerekli olan telafisi imkânsız zarar şartı açısından son dönemde güncel gelişmeler yaşanmıştır. Konumuzla ilgili olarak bu değişikliklere değinmekte fayda var. 2014 yılında 6552 sayılı Kanun'un 97. maddesiyle 2577 sayılı Kanun'un 28. maddesinin 1'inci fıkrasına; *"Ancak, 23.4.1981 tarihli ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanuna ekli (1) ve (2) sayılı cetvellerde gösterilen unvanları taşıyan görevler ile farklı atama usullerine tabi olsalar dâhi daire başkanı ve üstü görevlere, sivil memurlar hariç kolluk teşkilatlarının kadrolarına; açıktan, naklen veya vekâleten yapılan atama ve bu görevlerden alınma, bu görevlerle ilgili yer değiştirme, görev ve unvan değişikliği işlemleri hakkında verilen mahkeme kararlarının gereği, ilgilinin kazanılmış hak aylık derecesine uygun başka bir kadroya atanması suretiyle iki yıl içinde yerine getirilir. Bu görevliler hakkındaki mezkûr işlemlerin uygulanması, telafisi güç veya imkânsız zararları doğuran hâllerden sayılmaz."* kuralı eklenmiştir.

Böylece, anılan işlemlere karşı açılan davalarda verilen yargı kararlarının ilgili idarelerce aynen ve gecikmeksizin yerine getirilmesinin yolu kapatılmış ve söz konusu kişiler hakkında idari yargı yerlerince verilen kararlarının sonuçsuz kalmasının yolu açılmıştır.

Diğer taraftan, 2577 sayılı Kanun'un 28. maddesinin birinci fıkrasının dördüncü cümlesi; *"Eski kadro ile atandığı yeni kadro arasında mali haklar*

¹²⁹ Aslan, a.g.e., s.47.

¹³⁰ İl Han ÖZAY, *Devlet İdari Rejim ve Yargısal Koruma*, İstanbul, 1986, s.161.

¹³¹ Özay, a.g.e., s.158.

bakımından bir fark bulunması durumunda, bu fark 14.7.1965 tarihli ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanununun 91 inci maddesinin ikinci fıkrasında düzenlenen usul ve esaslar çerçevesinde ödenir." biçiminde iken, 6552 sayılı Kanun'un 97. maddesi ile; *"Bu görevliler hakkındaki mezkûr işlemlerin uygulanması, telafisi güç veya imkânsız zararları doğuran hallerden sayılmaz."* şeklinde değiştirilmiştir.

Bu değişiklikte birlikte, belirli konulara ilişkin olarak yürütmenin durdurulması kararının verilebilmesi engellenmiş olmaktadır.

Anayasa'nın 125. maddesinin altıncı fıkrasında yer alan; *"Kanun, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halinde ayrıca millî güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesini sınırlayabilir."* hükmüne göre, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesinin hangi hallerde sınırlandırılabilir olduğu açıktır. Dolayısı ile kanun koyucu tarafından, adı geçen değişiklik ile belli durumlarda yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesinin sınırlandırılması Anayasa'ya aykırıdır. Bu durum hukuk devletinin gerekleri ile de bağdaşmamaktadır.

Nitekim söz konusu değişikliklerin iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmuş, Anayasa Mahkemesi'nin 02/10/2014 tarih ve E.2014/149, K.2014/151 sayılı kararla iptal edilmiştir. Ayrıca, anılan değişikliklerin uygulanmalarından doğacak sonradan giderilmesi güç veya olanaksız durum ve zararların önlenmesi ve iptal kararının sonuçsuz kalmaması amacıyla iptal kararının Resmî Gazete'de yayımlanacağı güne kadar yürürlüğün durdurulmasına karar verilmiştir.

Anayasa Mahkemesi tarafından iptal gerekçesinde aynen şu ifadelere yer verilmiştir: *"Hak arama özgürlüğü bakımından kişilerin idareye karşı sahip oldukları en etkili yargısal koruma mekanizması iptal davasıdır. İptal davasında, idari işlemin hukuk kurallarına aykırılığının belirlenmesi hâlinde iptali yoluna gidilmekte ve bunun sonucunda idarenin hukuka bağlılığı ve hukuk düzeninin korunması sağlanmaktadır. Genel ilke, iptal kararlarının geriye yürütülmesi ve iptal edilen işlemi başından itibaren ortadan kaldırması, bu işleme ve ona dayanan sonuçların hiç mevcut olmamış gibi kabul edilmesi olmakla birlikte, bu ilke, idari işlemin iptal kararı verilinceye kadar mevcudiyetini sürdürmesine ve etki doğurmasına engel değildir. Bu nedenle, kişileri iptal davası sonuçlanıncaya kadar hukuka aykırı idari işlemin olumsuz etkilerinden korumak, ileride giderilmesi veya*

düzeltilmesi imkânsız veya zor olan durumları önlemek, idarenin hem olası bir tazmin yükünden kurtarılması hem de hukuk sınırları içinde kalması sağlanarak hukuk devletinin kesintiye uğramadan devamını temin etmek amacıyla yürütmenin durdurulması kurumu öngörülmüştür.

Yürütmenin durdurulması kurumu, yargının denetim etkinliğini artırıcı bir araç olarak dava hakkının bir parçasını oluşturduğu gibi kamu yararı ve kamu düzenini de sağlamaktadır. Yürütmenin durdurulması kararı ile dava konusu olan işlemin yapıldığı andan önceki durumun geri gelmesi sağlanmakta ve kişiler dava sonuçlanıncaya kadar bu işlemin olumsuz etkilerinden korunmaktadır.

Anayasa'nın 125. maddesinin birinci fıkrasında, "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır." denilerek etkili bir yargı denetimi amaçlanmıştır. Çünkü yargı denetimi hukuk devletinin olmazsa olmaz koşuludur. Bu kural, idarenin kamu hukuku ya da özel hukuk alanına giren tüm eylem ve işlemlerini kapsamaktadır. Anayasa'nın 125. maddesinin beşinci fıkrasında, idari işlemin uygulanması hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebileceği; altıncı fıkrasında ise yürütmenin durdurulması kararı verilmesinin olağanüstü hal, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş hâli ile milli güvenlik, kamu düzeni ve genel sağlık nedenlerine bağlı olarak kanunla sınırlanabileceği hükme bağlanmıştır. Ancak, Anayasa'nın 125. maddesinin altıncı fıkrasında belirtilen nedenlerden birine dayanılması, kanun koyucuya, yürütmenin durdurulması kararı verilmesine istisna getirme konusunda sınırsız yetki vermez. Zira Anayasa'nın 125. maddesinin beşinci fıkrası gereğince yürütmenin durdurulması kararı, idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması ve uygulanması hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda verilebilecektir.

Dava konusu kuralda belirtilen işlemlerin diğer idari işlemlerden farklı bir özelliğinin bulunmaması ve Anayasa'nın 125. maddesinin beşinci fıkrası gereğince yürütmenin durdurulması kararının idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması ve uygulanması hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda verilebilmesi göz önüne alındığında, bazı işlemlerin telafisi güç veya imkânsız zarar doğurmayacağına peşinen kabulü

suretiyle yürütmenin durdurulması kararı verilmesinin engellenmesinin kamu yararı ve kamu düzenini korumayacağı açıktır. Kamu düzeni, hukukun dışlandığı, yargının etkisiz kaldığı yerde daha çok bozulur.

Dava konusu kural, idarece tesis edilen bazı işlemlerin, ilgilileri hakkında telafisi güç veya imkânsız zarar doğuran hâllerden sayılamayacağını düzenlemektedir. Böylece yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için gerekli koşullardan birisi olan "telafisi güç veya imkânsız zarar doğması" şartı kanun koyucu tarafından yok sayılmakta, dolayısıyla idari yargı yerlerince yürütmenin durdurulması kararı verilmesi engellenmektedir. Kural uyarınca, yürütmenin durdurulması yetkisinin kullanılmasının engellenmesi bu yetkinin Anayasa'nın 125. maddesinin altıncı fıkrasında öngörülen biçimde sınırlanması sebeplerini aşan, hakkın özünü zedeleyen bir durum olduğu gibi idari yargının en güçlü araçlarından birinin elinden alınması suretiyle yargısal denetimin kısıtlanmasına da yol açmaktadır.

İdari işlemin uygulanmasıyla telafisi güç veya imkânsız zararların doğacağı durumlarda, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi, kişilerin hak arama özgürlüklerini etkili biçimde kullanabilmelerini sağlayan önemli bir imkân olup bu imkânı ortadan kaldıran veya etkisiz hâle getiren bir düzenleme, Anayasa'nın 36. maddesinde yer alan hak arama özgürlüğüne aykırılık teşkil edecektir.

Belirtilen hususlar dikkate alındığında, dava konusu kuralla, bireylerin, hak arama özgürlüklerini daha etkili biçimde kullanabilmelerini sağlayan yürütmeyi durdurma kurumundan Anayasa'ya aykırı olarak yoksun bırakıldıkları sonucuna varılmaktadır.”

Öte yandan, Anayasa Mahkemesi'nin, 25/11/2015 tarihli ve E: 2014/86, K: 2015/109 sayılı kararı ile; 2577 sayılı Kanun'un 28. maddesinin birinci fıkrasına 6552 sayılı Kanun'un 97. maddesi ile eklenen üçüncü ve dördüncü cümlelerin iptaline farklı bir gerekçeyle (Yargı kararlarının uygulanmasının “kadronun boş olması” şartına bağlanmış olmasının hak arama özgürlüğünü etkisiz hâle getiren ölçüsüz bir sınırlama olduğu gerekçesiyle...) karar verilmiştir.

2.2.3. İki Koşulun Birlikte Gerçekleştiğinin Gerekçede Gösterilmesi Şartı

Bilindiği gibi idari yargı sistemimizde, ilk başta yürütmenin durdurulması ile ilgili hiçbir şarta yer verilmemiştir. Ancak, 1974 yılında 1740 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, telafisi güç durumların ortaya çıkması veya dilekçede ileri sürülen hususların dosyanın durumuna göre ciddi ve idari işlemin iptalini veya yargı kararının bozulmasını haklı gösterecek nitelikte olması hâlinde yürütmenin durdurulmasına karar verilebileceği kuralı getirilmiştir. Buna göre, yürütmenin durdurulması için iki şarttan birinin varlığı yeterli görülmüştür. Örneğin, bu dönemde “telafisi güç” bir durumun ortaya çıkması yürütmenin durdurulması kararı verilmesi için yeterli olabilmekteydi.

2577 sayılı Kanun’un 27. maddesinin 2. fıkrasının ilk hâlinde, “...*idarî işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda, gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir.*” kuralına yer verilmiştir. Görüldüğü üzere, esasa ilişkin bu iki şartın birlikte bulunması zorunluluğu ilk defa 2577 sayılı Kanun ile hukukumuzu girmiştir. Anılan Kanun ile bir yandan yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için her iki şartın birlikte bulunması zorunluluğu getirilirken, diğer yandan söz konusu şartlar biraz daha ağırlaştırılmıştır. 521 sayılı Kanun’a 1740 sayılı Kanun ile getirilen değişiklikle; “*ileri sürülen sebeplerin ciddi ve işlemin iptalini haklı gösterecek nitelikte olması*” yeterli görülmüş iken, 2577 sayılı Kanun ile getirilen düzenlemede işlemin “*açıkça hukuka aykırı olması*” şartı aranmıştır.

2577 sayılı Kanun’un 27. maddesinin 2. fıkrasında 2012 yılında 6352 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle ise, “*Yürütmenin durdurulması kararlarında idari işlemin hangi gerekçelerle hukuka açıkça aykırı olduğu ve işlemin uygulanması halinde doğacak telafisi güç veya imkânsız zararların neler olduğunun belirtilmesi zorunludur.*” kuralına yer verilmiştir.

Yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarda, hem işlemin açıkça hukuka aykırılığı, hem de telafisi güç veya imkânsız zararların doğması şartlarının gerçekleşmesi hususlarına ilişkin olarak gerekçeli karar verilmesinin bir nevi iptal davasının esasının karara bağlaması anlamına geleceğini yukarıda belirtmiştik.

Davayı esastan çözecek şekilde karar verilmesinin, yargılama işlevi ile bağdaştırılması mümkün değildir.

Her iki şartın birlikte gerçekleşmemesi durumunda yürütmenin durdurulmasına karar verilemeyecek olması, yürütmenin durdurulması kurumunun işlevine aykırı düşmektedir. Yukarıda belirtildiği gibi, *yürütmenin durdurulmasının temel amacı iptal hükmünün geriye yürür biçimde etki yapabilmesini sağlamak olduğuna göre*, bunu engelleyecek bir koşulun varlığı yeterli görülmeli, başka bir koşulun gerçekleşmesi aranmamalıdır. Maddede anılan her iki şartın bir arada gerçekleşmediği durumlarda da, bireylerin telafisi güç ve imkânsız zararlarla karşılaşmaları mümkün hâle gelebilmektedir.¹³²

Yürütmenin durdurulması istemleri incelenirken, hukuka aykırılığın ikinci planda incelenmesi, telafisi güç ya da imkânsız bir durumun ortaya çıkma ihtimalinin tespiti hâlinde ise yürütmenin durdurulmasına karar verilmesi, yürütmenin durdurulması kurumunun amacına daha uygun düşecektir.¹³³

Bu itibarla, hâkime şartların değerlendirilmesi konusunda takdir yetkisi tanınmalı, bu kapsamda hâkime, olayın özelliğine göre bireyin temel hak ve özgürlüklerini koruyacak tedbirleri gerekçeli olarak alabilme yetkisi tanınmalıdır.¹³⁴

Öte yandan, idarî işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idarî işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleştiğinin gerekçede gösterilmesi şartının “ihzas-ı rey” oluşturup oluşturmayacağı tereddütleri de idarî yargıcı zorlayan bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bilindiği gibi, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulu Kanunu'nun 1. maddesinin 2. fıkrasında, Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemelerinde yazılı yargılama usulünün uygulanacağı kurala bağlanmıştır. Aynı Kanun'un 16. ve devamındaki maddeleri incelendiğinde ise, genel olarak yargılama safhasının tarafların karşılıklı olarak ikişer dilekçe sunmasını kapsadığı, bunun yanında duruşma yapılması, ara karar ile konunun araştırılması veya bilirkişi

¹³² Aslan, a.g.e., s.45.

¹³³ Demirci, a.g.e., s.14.

¹³⁴ Aslan, a.g.e., s.45.

görevlendirilmesi gibi süreçlerle dosyanın tekemmül ettirildiği anlaşılmaktadır. Tüm bu yargılama safhaları, dosya tekemmül etmeden hâkimin dava hakkında kesin bir kanaatinin (hükmünün) oluşmayacağı varsayımına dayanmaktadır.

İptal davası, bir idarî işlemin hukuka aykırı olduğu iddiasına dayanmaktadır. İptal davalarında, iptali istenilen idari işlemin hukuka aykırı olup olmadığının tespit edilebilmesi tam anlamıyla tekemmül etmiş bir dava dosyası üzerinde ciddi bir yargılama faaliyetinin gerçekleştirilmesi ile mümkün olabilmektedir. Bu itibarla, hâkimin iptal davasına konu edilen bir işlemin hukuka aykırı olup olmadığı noktasına dava dilekçesi veya ilk savunma dilekçesi sonrasında bir kanaat belirtmesi, kanunî anlamda olmasa bile fiili olarak bir ihsas-ı rey oluşturduğu gündeme gelebilecek ise de, Anayasa'nın 141. maddesinin 3'üncü fıkrasında belirtilen; "Bütün mahkemelerin her türlü kararları gerekçeli olarak yazılır." kuralı uyarınca yürütmenin durdurulması kararlarının da gerekçeli olması gerektiği noktasında duraksama bulunmamaktadır. İhsas-ı rey ile ilgili çekinceler yürütmenin durdurulması kararlarının gerekçesiz olması yönündeki görüşlere dayanak olamaz. Burada asıl sorun, yürütmenin durdurulması kararlarının gerekçeli ya da gerekçesiz olmasından değil, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için "açıkça hukuka aykırılık" şartının gerçekleştiğinin ortaya konulması zorunluluğundan kaynaklanmaktadır.

Üzülerek belirtmek gerekir ki yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için hâkim, daha yargılamanın başında dava konusu işlemin hukuk aykırı olup olmadığını tespit etmeye zorlanmaktadır. Bu durum, hâkimin nihai hükme ulaşabilmesi için öngörülen yargılama safhalarını anlamsız hâle getirmektedir. İptal davasının nihaî amacının idarî işlemin hukuka aykırı olup olmadığının tespiti olduğu dikkate alındığında, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için "açıkça hukuka aykırılık" şartının aranması, daha yargılamanın başında hâkimi uyuşmazlığın esasını çözmeye zorlamaktadır. Hâkimin, daha tekemmül etmemiş bir dosyada dava konusu işlemin açıkça hukuka aykırı olduğunu ortaya koymaya zorlanması, yargılama safhaları ve yargılama faaliyetinin asıl amacı olan doğru hükme ulaşma faaliyetini ortadan kaldırmaktadır.

Kanaatimizce, bu sorunun giderilebilmesi için Anayasa ve Kanun değişikliği ile yürütmenin durdurulması kararları için aranan "açıkça hukuka aykırılığın tespiti" şartının kaldırılması; hukuka aykırılık iddiasının ciddi olması veya yargılama

sonunda iptal kararı verilmesi ihtimalinin kuvvetle muhtemel olmasının yeterli görülmesi gerekmektedir.

2.2.4. Savunma Şartı

2577 sayılı Kanun'un 27. maddesinin 2. fıkrasında 2012 yılında 6352 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için birlikte gerçekleşmeleri aranan iki koşula, üçüncü bir koşul daha eklenmiştir. Buna göre yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için; idari işlemin uygulanması hâlinde “*telafisi güç veya imkânsız zararların doğması*” ve idari işlemin “*açıkça hukuka aykırı olması*” şartlarının birlikte gerçekleşmesinin yanında “*davalı idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra*” karar verilebilecektir. Madde gerekçesinde söz konusu değişiklikle ilgili “*yürütmenin durdurulması kararlarının kural olarak idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra verilebileceği*” ifade edilmiştir.

6352 sayılı Kanunla yapılan düzenleme ile dava dilekçesi üzerine idari yargı yerlerinin yürütmenin durdurulmasına karar verebilmeleri istisna, idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra karar verebilmeleri ise kural hâline getirilmiştir.¹³⁵

6352 sayılı Kanun ile aynı fıkra, “*Uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemlerin yürütülmesi, savunma alındıktan sonra yeniden karar verilmek üzere, idarenin savunması alınmaksızın da durdurulabilir.*” cümlesi eklenmiş, ancak, 2014 yılında 6526 sayılı kanun ile aynı fıkra, “*Ancak, kamu görevlileri hakkında tesis edilen atama, naklen atama, görev ve unvan değişikliği, geçici veya sürekli görevlendirmelere ilişkin idari işlemler, uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemlerden sayılmaz.*” cümlesi eklenmiştir.

Benzer şekilde, 6352 sayılı Kanun ile anılan maddeye eklenen 3. fıkrada; “*dava dilekçesi ve eklerinden yürütmenin durdurulması isteminin yerinde olmadığı anlaşılırsa, davalı idarenin savunması alınmaksızın istem reddedilebilir.*” kuralına yer verilmiştir.

¹³⁵ Demirci, a.g.e., s.13.

İdarî yargı uygulamasında, yürütmenin durdurulması istemleri değerlendirilirken, uyuşmazlığın niteliğine göre hareket edilmektedir. Öteden beri Danıştay'ın "idari işlemin hukuka aykırılığının açık olmadığı durumlarda, yürütmenin durdurulması kararını, idareden savunma alınmasına talik etmekte veya birinci savunma alındıktan sonra yürütmenin durdurulması hususunun yeniden görüşülmesine karar vermekte" olduğu bilinmektedir.¹³⁶

İdarî yargı yerlerinin geliştirdiği bir diğer yol, savunma alınıncaya ve yeniden bir karar verilinceye kadar yürütmenin durdurulması kararı vermektir. Mevzuatta yer almayan bu usul idarî hâkim tarafından geliştirilmiştir.¹³⁷ Uygulamada, savunma alınıncaya ya da ara karar gerekleri yerine getirilinceye kadar ve yeniden bir karar verilmek üzere verilen yürütmenin durdurulması kararlarının, olağan yürütmenin durdurulması kararlarından farklı algılandığı ve bu tür kararlarda itiraz merciinin gösterilmediği, yapılan itirazlarda da itiraz mercilerinin, kararı veren yargı yerince yeniden bir karar verilecek olması nedeniyle itirazı reddettikleri görülmektedir.¹³⁸

İdari yargı yerlerince geliştirilen, savunma alınmadan ya da savunma alınıncaya kadar yürütmenin durdurulması kararı verebilme usulü, 6352 sayılı Kanunla yapılan değişiklik sonrasında kısıtlanmış, ancak bir yandan da uygulanmakla etkisi tüenecek olan idari işlemlerin yürütülmesinin, savunma alındıktan sonra yeniden karar verilmek üzere, idarenin savunması alınmaksızın da durdurulabileceği öngörülmüştür. Böylece uygulanmakla etkisi tüenecek idarî işlemlere ilişkin yürütmenin durdurulması taleplerinin, "idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra" değerlendirilmesi zorunluluğu bulunmamaktadır.¹³⁹

CANDAN'a göre de, uygulanmakla etkisi tüenecek idarî işlemler için, eskiden olduğu gibi, iki koşulun birlikte gerçekleşmiş bulunması durumunda,

¹³⁶Tekinsoy, a.g.e., s.179.

¹³⁷ Selami DEMİRKOL, "İdari Yargılama usulünde 'Savunmaya Kadar Kabul' Olgusu- İdari Yargı(cı)nın Var Olduğunun Doğrulanması", İstanbul Barosu Dergisi, C. 84, S.1, Yıl 2010, s.88.

¹³⁸ Ahmet ARSLAN, Emin SINMAZ, Tuncay DÜNDAR, **İdari Yargılama Usulü ile ilgili Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu Kararları**, Turhan Kitabevi, Ankara 2005, s.598.

¹³⁹Tekinsoy, a.g.e., s.181.

idarenin savunmasının alınmasına gerek olmaksızın, yürütmenin durdurulabilmesine olanak tanınmıştır.¹⁴⁰

Ancak; fıkroda yer alan, "*savunma alındıktan sonra yeniden karar verilmek üzere*" ibaresinden, bu olanağın, idarenin savunmasının veya savunmayla birlikte, ihtiyaç duyulması hâlinde verilecek ara kararına yanıt alınıncaya kadar yürütmenin durdurulması şeklinde kullanılabileceği anlaşılmaktadır. Başka bir anlatımla; bu hâlde dâhi, idarenin savunması alınmaksızın, istemin dava sonuna kadar kabulüne olanak bulunmamaktadır.¹⁴¹

2014 yılında 6526 sayılı Kanun ile aynı fıkraya, "*Ancak, kamu görevlileri hakkında tesis edilen atama, naklen atama, görev ve unvan değişikliği, geçici veya sürekli görevlendirmelere ilişkin idari işlemler, uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemlerden sayılmaz.*" cümlesinin eklendiğini söylemiştik.

Uygulamada, iptali istenilen idarî işlemlerden hangisinin uygulanmakla etkisinin tükeneceğinin tespitinde güçlükler yaşanacağı görülmektedir. İmar planına aykırı binanın yıkılmasına ilişkin kararlar ile sınır dışı etme gibi kararların bu niteliği konusunda, herhangi bir duraksama bulunmamaktadır. Ancak, idare edilenleri, yeni bir statüye sokan veya yeni bir hukukî durum oluşturan öyle işlemler vardır ki; bunların uygulanmakla oluşturmuş oldukları statülerin veya hukukî durumların idare edilenler üzerindeki etkilerinin, idarî işlemin mi yoksa idari işlemin uygulanmasıyla doğan yeni statü veya hukukî durumun sonuçları mı olduğu konusu tartışmalıdır. Devlet memurunun görevine son verilmesi, emekliye sevki, Devlet memurluğundan çıkarılması; işyerinin kapatılması, vergi mükellefiyeti tesisi, faaliyetten geçici veya sürekli men; öğrencilikten çıkarma, sınıfta bırakılma gibi çok sayıda örnek verilebilecek idarî işlemin durumu belirsizdir. Bazılarına göre, ilgili yeni statüye veya hukukî duruma sokulmakla, idari işlem uygulanmış ve etkisi tükenmiştir. Bundan sonra devam eden, sokulduğu yeni statünün veya hukukî durumun sonuçlarıdır. Bazılarına göre de, bu yeni statü ve hukuki durum devam ettikçe, idari

¹⁴⁰ Candan, a.g.e., s.695.

¹⁴¹ A.e., s.695.

işlemin etkileri de devam etmektedir. Salt, bu görüş farklılığı, uygulamada, içtihat farklılıklarının oluşmasına ve kanun önünde eşitlik ilkesinin ihlâline yol açacaktır.¹⁴²

CANDAN'ın bizim de katıldığımız görüşüne göre, ardı ardına gelen bu değişikliklerle, idarî yargı yerlerine bir nevî yürütmenin durdurulması kararı vermemeleri mesajı verilmek istenmiştir.

CANDAN'a göre, yürütmenin durdurulması kurumu, idari yargı denetimini etkili kılan en etkili yargılama aracıdır. Bu kurum olmadan, idari yargı denetiminin, etkili bir denetim olması; kendisinden beklenen yararı sağlanması; güçlü idare karşısında zayıf bireyin hak ve özgürlüklerinin gereği gibi korunması olanaklı değildir. 2577 sayılı Kanun'un 27. maddesinde değişiklik yapılarak, yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi için mevcut olanlara ek olarak yeni koşullar öngörülmesi, Hukuk Devleti ilkesi açısından bir kazanç değil, kayıp niteliğindedir.

Tüm bu sınırlamalar karşısında TEKİNSOY'un, uygulanmakla etkisi tükenecek işlem kavramının nasıl anlaşılması gerektiği konusunda ki önerisi ise dikkat çekici niteliktedir. TEKİNSOY'a göre, uygulanmakla etkisi tükenecek işlemin tespiti için, işlemin maddi dünyadaki etkisinin derhal ortaya çıkması ve geri dönülmez sonuçlar doğurmasının dikkate alınması gerekir. Bu durumda, uygulanmakla etkinin tükenmesinin, işlemin telafisi güç veya imkânsız zarar doğurması niteliğine ilişkin olduğu kabul edilmelidir. İdari yargı yerleri, 27. maddedeki bu düzenlemeye dayanarak telafisi güç veya imkânsız zarar doğuracak işlemlerde savunma alınıncaya kadar yürütmenin durdurulması kararı verebilmelidir. Hatta TEKİNSOY, Kanunda savunma alındıktan sonra yeniden bir karar verilebileceğinin öngörülmüş olduğu, bu hüküm uyarınca verilen yürütmenin durdurulması kararlarının geçici nitelikte olduğu ve bu nedenle, bu kararlara karşı itiraz yoluna başvurulamayacağı görüşündedir.¹⁴³

¹⁴² 6352 Sayılı Kanun için, komisyon çalışmaları sırasında yazılan muhalefet şerhi.

¹⁴³ Tekinsoy, a.g.e., s.183.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KARARININ BENZER KARARLAR İLE KARŞILAŞTIRILMASI VE ÖZEL DURUMLAR

1. Yürütmenin Durdurulması Kararı İle Benzer Kararların Karşılaştırılması

1.1. Ara Kararı ile Karşılaştırılması

Ara kararı, hâkimin davadan el çekmesine yol açmayan, yalnızca yargılamanın bir ileri aşamaya geçmesini sağlayan karardır.¹⁴⁴ Ara kararının amacı nihai kararın verilebilmesine zemin hazırlamaktır.¹⁴⁵ Yetki veya derdestlik itirazının reddine yönelik kararlar, bir delilin kabule şayan olup olmadığına ilişkin kararlar ve re'sen teklif edilen yemine yönelik kararlar ara karara örnek olarak verilebilir.¹⁴⁶ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20. maddesinin 1. fıkrasına göre, uyuşmazlığın çözümü için gerekli görülen her türlü bilgi ve belge ara kararı ile davanın taraflarından veya üçüncü kişilerden (kurum veya kuruluşlardan) istenilebilir. İdari yargılama usulünde, re'sen araştırma ilkesi geçerli olduğundan, davaya bakan hâkim veya mahkeme, uyuşmazlığın çözümü için gerekli tüm bilgi ve belgeleri ilgili yerlerden toplayabilir. Bunu yaparken, alacağı kararlar ara kararları olarak adlandırılır.

¹⁴⁴ Baki KURU/Ramazan ASLAN/Ejder YILMAZ, **Medeni Usul Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012, s.539.

¹⁴⁵ Ercan, a.g.e., s.212.

¹⁴⁶ Nilüfer Boran GÜNEYSU, **Medeni Usul Hukukunda Karar**, Adalet Yayınevi, Ankara, 2014, s.148.

Öğretide bir görüş; yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararların iptal davasını sonuçlandırmaması, yalnızca iptali istenilen idarî işlemin icrasını dava sonuçlanıncaya kadar ertelemesini dikkate alarak yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararların ara karar niteliğinde olduğunu savunmaktadır.¹⁴⁷

Genel kabul gören görüşe göre; yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlar, davanın esası hakkında bir hüküm kurulmadan önce verilen bir karar olsa da teknik anlamda bir ara kararı değildir. Zira bu karar, uyuşmazlığın çözümüne yönelik değil, hukuka aykırılığı açıkça belli olan bir idarî işlemin, uygulanmaya devam etmesi hâlinde ortaya çıkabilecek telafisi güç ve imkânsız zararların önlenmesi amacıyla uygulanabilirliğini askıya alan, uyuşmazlığın esasına etkisi bulunmayan idarî yargıya özgü bir önlemdir.¹⁴⁸

Danıştay ise yürütmenin durdurulması kararını; *“idarî işlemin yürürlüğünü askıya alan ve geçici nitelikte olan, davanın esası hakkında karar verilmesiyle kendiliğinden son bulan karar”* olarak nitelendirmiştir.¹⁴⁹

Yürütmenin durdurulması kararları ile ara kararları arasındaki farkları şu üç başlık altında inceleyebiliriz:

1.1.1. Etki Farkı

Yürütmenin durdurulması kararları, davanın esasını etkilemez. Örneğin, yargılama sonunda dava konusu idarî işlem iptal edilecekse, daha önce yürütmeyi durdurma kararı verilmiş olması veya olmaması, davanın sonucuna en ufak bir etkide

¹⁴⁷ Gözübüyük/Tan, a.g.e., s.932.; Zabunoğlu, a.g.e., s.356.; Kalabalık, a.g.e., s.345.; İsmail DOĞANAY, *Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler III Sempozyumu*, Ankara, 1980.; Hayri DOMANİÇ, *Danıştay Kararları ve Bir Kısım Basın*, Son Havadis, 15.02.1966, Aktaran: Kıratlı, a.g.m., s.190.; Kemal HADIMLI, *İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması*, Son Havadis, 17.03.1966.

¹⁴⁸ Akural, a.g.e., s.122.; Çağlayan, a.g.e., s.572.; Kılınç, a.g.e., s.25.; Özay, a.g.e., s.217.

¹⁴⁹ Danıştay İkinci Dairesi, T.15.04.2018, E:2015/7041, K:2018/2602.; Danıştay İkinci Dairesi, T.27.04.2017, E:2014/159, K:2017/3530.; Danıştay Ondördüncü Dairesi, T.25.12.2018, E:2018/5358, K:2018/7943.; Danıştay Beşinci Dairesi, T.24.03.2016, E:2016/1645.; Danıştay Onuncu Dairesi, T.17.08.2006, E:2006/1846., UYAP Erişim Tarihi: 10.08.2019.

bulunmaz. Oysa bir delilin kabule şayan olup olmadığı veya bir belgenin geçerliliği hakkındaki bir ara kararı davanın esasını doğrudan etkiler.¹⁵⁰

1.1.2. Kazanılmış Hak Farkı

Ara kararı sonucunda ortaya çıkan hukukî durum davanın taraflarından herhangi birisinin yararına kazanılmış hak oluşturabilir. Bu şekilde oluşan kazanılmış haklar, mahkemeleri bağlar. Halbuki yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlar tarafların lehine herhangi bir kazanılmış hak oluşturmaz.¹⁵¹ Örneğin, yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne karar veren mahkeme, daha sonra dava konusu idarî işlemi iptal etmeyerek davanın reddine karar verebilir. Oysa, zamanaşımı itirazının bir ara kararı ile reddedilmesi üzerine, usulî kazanılmış hak oluşacağı kabul edildiğinden, daha sonra zamanaşımı nedeniyle davanın reddine karar verilemez.

1.1.3. Usul Farkı

Yürütmeyi durdurma kararı ancak talep üzerine verilebilir. İdari yargı yerleri tarafından talep olmadan re'sen yürütmeyi durdurma kararı verilebilmesi mümkün değildir.

Oysa, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20. maddesinin 1. fıkrası uyarınca, re'sen araştırma ilkesinin geçerli olduğu idarî yargıda mahkeme veya hâkim uyuşmazlığı çözüme kavuşturabilmek için gerekli görülen her türlü belge ve bilgiyi ara kararları ile taraflardan veya üçüncü kişilerden isteyebilir.

Başka bir anlatımla, idarî yargı yerleri uyuşmazlığı çözüme kavuşturabilmek amacıyla hiçbir talep olmadan re'sen araştırma ilkesi gereğince alacağı ara kararlar ile konuyu araştırabilirken, talep olmadan dava konusu idarî işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verememektedirler.

¹⁵⁰ Kıratlı, a.g.m., s.181.

¹⁵¹ Kılınç, a.g.e., s.32.

Yürütmenin durdurulması istemleri harca tabidir ve ilam şeklinde yazılır. Ara kararlarda böyle bir durum söz konusu değildir.¹⁵²

Öte yandan, ara kararlara karşı nihaî kararlar birlikte kanun yoluna başvurulabilirken, yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlara karşı Kanun'da ayrıca düzenlenen itiraz yolu dışında başka bir başvuru yolu bulunmamaktadır.

1.2. İptal Kararı ile Karşılaştırılması

Yürütmeyi durdurma talebi bir dava değildir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinde idarî yargıda açılacak dava türleri sayılmıştır. Yürütmenin durdurulması, Kanun'un anılan maddesinde sayılan idarî dava türleri arasında yer almamaktadır.¹⁵³ Yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlar idarî işlemin iptali istemiyle açılan davalarda verilebilir. Başka bir anlatımla yürütmenin durdurulması isteminde bulunma hakkı iptal davasına sıkı sıkıya bağlı bir haktır. İptal kararları ile yürütmenin durdurulması kararları arasında benzer noktalar bulunsa da bu iki karar birbirinden tamamen farklı kararlardır.¹⁵⁴

1.2.1. Benzer Yanlar

İptal ve yürütmenin durdurulması kararları arasında ki benzer yanları şu şekilde sıralayabiliriz:

- Her iki karar da, özellikle etkileri bakımından tam bir benzerlik gösterirler. Öncelikle hem yürütmeyi durdurma kararları hem de iptal kararları “mahkeme kararı” niteliğinde olduğundan, Anayasa'nın 138/son maddesi uyarınca uyulması zorunlu yargı kararlarıdır. Aynı şekilde, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun “Kararların sonuçları”

¹⁵² Ünal DEMİRCİ, “Yürütmenin Durdurulması-2”, **Maliye ve Sigorta Yorumları**, S.415, Y.2004, s.99.

¹⁵³ Selami DEMİRKOL/ Zuhâl BERKET, **İdari Yargıda Dava Açma ve Davaların Takip Usulü**, 4. Baskı, İstanbul 2005, s.126.

¹⁵⁴ Ragıp SARICA, **Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1966, s.31.

başlıklı 28. maddesinin 1. fıkrasında, “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.” kuralına yer verilmiştir. Diğer taraftan aynen iptal kararlarında olduğu gibi yürütmenin durdurulması kararlarının yerine getirilmemesi durumunda da idarenin sorumluluğu doğar.

➤ İkinci olarak, her iki kararın etkileri geriye doğru yürür.¹⁵⁵ Her iki kararda dava konusu idarî işlem hiç tesis edilmemiş gibi sonuç doğurur. Dava konusu idarî işlemin tesis edilmesinden önceki hukukî durumun yeniden canlanması sağlanır.¹⁵⁶

1.2.2. Farklı Yanları

Yürütmenin durdurulması kararları ile iptal kararları arasında farklı noktaları ise şu şekilde sıralayabiliriz:

➤ En başta belirtmek gerekir ki yürütmeyi durdurma kararı yargısal bir karar olmakla birlikte bir hüküm değildir. 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun 294. maddesine göre hüküm; yargılama sonunda uyuşmazlığın esası hakkında verilen nihaî karardır. Yürütmenin durdurulması ancak bir iptal davasıyla birlikte istenebilen ve bu istemin kabulü hâlinde aynen bir iptal kararı gibi hüküm ve sonuç doğuran bir yargı kararıdır. Yürütmenin durdurulması istemi yalnızca açılacak bir iptal davasında ileri sürülebilir. Bu yönüyle iptal davasına sıkı sıkıya bağlı ve ondan ayrılmayan bir önlemdir. Bu sebeple, iptal davası ilk inceleme aşamasında reddedilirse, yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi için gereken şartlar gerçekleşse bile, yürütmeyi durdurma kararı verilemez.¹⁵⁷

¹⁵⁵ Kılınç, a.g.e., s.29.

¹⁵⁶ Danıştay Sekizinci Dairesi, T.21.10.1982, E:1981/552, K:1982/1196., Danıştay Dergisi, S.50-51, s.354.

¹⁵⁷ Çağlayan, a.g.e., 572.

➤ İptal kararları, davaya konu edilen idarî işlemin hukuka aykırı olduğunu kesin olarak tespit eder. Oysa yürütmenin durdurulması kararı hukuka aykırılık karinesinden ibarettir, kesin değildir.¹⁵⁸Yargılama devam ederken ortaya çıkabilecek yeni durumlar davanın gidişatını ve sonucunu değiştirebilir. Bu sebeple davanın başında yürütmenin durdurulmasına karar verilse bile, yargılama sonunda davanın reddine karar verilebilir.¹⁵⁹

➤ İptal kararları uyuşmazlığı nihai olarak çözüme kavuşturan, dava konusu idarî işlemi ortadan kaldıran bir karar iken, yürütmenin durdurulması kararları uyuşmazlığın çözümüne yönelik değildir. Yürütmenin durdurulması kararı, yalnızca dava konusu idarî işlemin uygulanmasını askıya alan geçici bir karardır. Başka bir anlatımla, yürütmenin durdurulması kararı işlemi ortadan kaldırmaz, işlemin yürütülebilirliğini dava sonuçlanıncaya kadar askıya alır.

➤ İptal kararı, genellikle, idare tarafından bir takım idari işlemler ve eylemler yapılarak yerine getirilir. Oysa yürütmenin durdurulması kararı çoğu zaman idarenin harekete geçmesine gerek olmadan kendiliğinden yerine getirilebilir.¹⁶⁰ Örneğin, belediye meclisi tarafından alınan bir yıkım kararına karşı açılan davada, dava konusu idari işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilmesi hâlinde, bu kararın yerine getirilebilmesi için idarenin bir faaliyette bulunmasına gerek yoktur, yıkım işlemlerini durdurması yeterlidir.

➤ İptal kararı, bir emir içermez. Yalnızca, işlemin hukuka aykırı olduğunu ve iptal edildiğini söylemekle yetinir. Oysa, yürütmeyi durdurma kararı bir emir ve talimat içerir. Yürütmeyi durdurma kararı, idareye dur emrinin verilmesi anlamına gelir.¹⁶¹

¹⁵⁸ Zehra ODYAKMAZ/ümit KAYMAK/İsmail ERCAN, **İdari Yargı**, Güncellenmiş 8. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul 2012, s.152.

¹⁵⁹Oytan, a.g.e., s.254.

¹⁶⁰ Sarıca, a.g.e., s.32.

¹⁶¹ Aslan, a.g.e., s.33.

1.3. İhtiyati Tedbir ile Karşılaştırılması

Anayasa Mahkemesi, yürütmenin durdurulmasına ilişkin ilk yorumunu 1964 yılında yapmıştır.¹⁶² Bu kararda, yürütmenin durdurulmasının ihtiyati tedbir niteliğinde istisnai bir usul kuralı olduğu vurgulanmıştır. Anayasa Mahkemesi 1979 yılında verdiği başka bir kararında da yürütmenin durdurulması kararının ihtiyati tedbir niteliğine sahip olduğu görüşünde ısrar etmiştir.¹⁶³ Bu dönemde Danıştay, Anayasa Mahkemesinin bu görüşüne katılmamıştır. Danıştay, 1978 tarihli bir kararında, yürütmenin durdurulması müessesesinin, idari yargıya özgü ve onun en önemli dava türü olan iptal davalarının ayrılmaz bir unsuru olduğu, adli yargıda yer alan ihtiyati tedbirden farklı olduğu, bir usul hükmü olarak nitelendirilmesinin doğru olmadığını belirtmiştir.¹⁶⁴

Anayasa Mahkemesi bu kararlardan sonra 1993 yılında verdiği bir kararla kendisinin yürürlüğü durdurma yetkisinin olduğunu yorum yoluyla kabul etmiş; buna bağlı olarak yürütmeyi durdurma kararlarını artık ihtiyati tedbir niteliğinde istisnai bir usul işlemi olarak değil yargı yetkisinin özünde var olan ve yargının etkinliğini sağlayan bir araç olarak görmüştür.¹⁶⁵

İhtiyati tedbir kararı, davanın kazanılması hâlinde davacının dava konusu mala kavuşmasını, daha yargılama devam ederken, hatta dava açılmadan önce garanti altına almaya yarayan bir önlemdir.¹⁶⁶İhtiyati tedbir geçici niteliğe sahip olup sadece kesin hukuki korumanın sonucuna kadar, bu sonucu boşa çıkaracak tehlikeyi veya önemli zararları bertaraf etmeyi amaçlar.¹⁶⁷

6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 389. maddesinin 1. fıkrasında ihtiyati tedbir kararı; mevcut durumda meydana gelebilecek bir değişiklik nedeniyle hakkın elde edilmesi önemli ölçüde zorlaşacağından veya tamamen imkânsız hâle

¹⁶² Anayasa Mahkemesi, T.13.03.1964, E:1963/162, K:1964/19., AYM Kararlar Bilgi Bankası ET: 21.08.2019.

¹⁶³ Anayasa Mahkemesi, T.21.06.1979, E:1979/1, K:1979/30., AYM Kararlar Bilgi Bankası ET: 21.08.2019.

¹⁶⁴ Danıştay, 3.D., T.22.11.1978, E:1978/1158, K:1978/1213., <https://www.kararara.com/danistay/dnsty9/dnstyk8836.html>, Erişim Tarihi: 27.08.2019

¹⁶⁵ Anayasa Mahkemesi, T.21.10.1993, E:1993/33, K:1993/40-2., AYM Kararlar Bilgi Bankası ET: 21.08.2019.

¹⁶⁶ Baki KURU/Ramazan ASLAN/Ejder YILMAZ, **Medeni Usul Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2012, s.569.

¹⁶⁷ Hakan PEKCANTEZ/Oğuz ATALAY/Muhammet ÖZEKES, **Medeni Usul Hukuk Ders Notları**, 2. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2014, s.612.

geleceğinden ya da gecikme sebebiyle bir sakıncanın yahut ciddi bir zarar oluşacağından endişe edilmesi hâlinde, uyuşmazlığa konu mal hakkında verilen bir karar olarak tanımlanmıştır.

Özel hukuktaki ihtiyati tedbir kararlarına örnek olarak; menkul malların yediemine teslim edilmesi, taraflar arasındaki uyuşmazlık konusu edilen taşınmazın başkasına satılmasının önlenmesi için devrinin yasaklanması gösterilebilir.

Yürütmenin durdurulması kararı, adli yargıdaki ihtiyati tedbire benzese de, birçok bakımdan ondan farklıdır. Bu farklılıkları şöyle sıralayabiliriz:¹⁶⁸

1.3.1. Konu Farkı

Yürütmenin durdurulması kararının konusu sadece idarî işlemin veya yargı kararının uygulanmasını durdurmak olduğu hâlde; adli yargıda uygulama alanı bulan ihtiyati tedbir; bir davranışın yapılıp yapılmaması hususunda taraflara emir verilmesi, bir malın bir yerden alınıp başka bir yere veya kişiye teslim edilmesi, satış ve devrin önlenmesi, mühürleme, satış bedelinin muhafaza edilmesi gibi her türlü tedbirin alınmasını kapsamaktadır.¹⁶⁹

1.3.2. Amaç Farkı

Yürütmenin durdurulması kararında; idarenin icraî, kanunun diliyle yürütülebilir, yani kendiliğinden hukuk âleminde değişiklik yapan, uyulması zorunlu bulunan iradesini askıya alma amacı vardır. Buna karşın, ihtiyati tedbir kararları, uyuşmazlık konusunun muhafazasını sağlamayı amaçlar.¹⁷⁰

Ayrıca, yürütmenin durdurulması kararı, ihtiyati tedbirden farklı olarak, bireyin temel hak ve özgürlüklerinin idare karşında korunmasını amaçlar.¹⁷¹

¹⁶⁸ Kıratlı, a.g.m., s.179 vd.; Kılınç, a.g.e., s. 31 vd.; Lütfi DURAN, Konuşma, **Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması**, Türk Hukuk Kurumu Yayınları, s.41.

¹⁶⁹Kılınç, a.g.e., s.31., Kuru/Aslan/Yılmaz, a.g.e., s.569.

¹⁷⁰ Akural, a.g.m., s.123.; Duran, a.g.e., s.40

¹⁷¹Kılınç, a.g.e., s.32.

1.3.3. Usul Farkı

İhtiyati tedbir ile yürütmenin durdurulması arasında usule ilişkin farklılıkları şu şekilde sıralayabiliriz:

- İptal davası açılmadan önce yürütmenin durdurulması talebinde bulunulamazken, 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 390. maddesinin 1. fıkrası uyarınca dava açılmadan önce de ihtiyati tedbir talebinde bulunulabilir.
- Gene 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 390. maddesinin 1. fıkrası uyarınca ihtiyati tedbir, dava açılmadan önce esas hakkında görevli ve yetkili olan mahkemeden; dava açıldıktan sonra ise ancak, asıl davanın bakıldığı mahkemeden talep edilebilir. Dava açıldıktan sonra da, davaya bakan mahkeme gerekli görürse, başka bir mahkemeye ihtiyati tedbir alınması hususunda, istinabede bulunabilir. Oysa yürütmenin durdurulması kararı, ancak iptal davasının açılmış olduğu mahkemeden istenebilir.
- 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 390. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, hâkim kural olarak tarafları dinledikten sonra ihtiyati tedbir kararı verir. Ancak, talep edenin haklarının derhâl korunması zorunluluğunun bulunması hâlinde, hâkim karşı tarafı dinlemeden de tedbire karar verebilir. Oysa, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için, kural olarak davalı idarenin savunması alınması veya savunma süresinin geçmesinin beklenilmesi gerekmektedir. Uygulanmakla etkisi tükenecek olan idarî işlemler için, savunma alındıktan sonra yeniden karar vermek üzere, idarenin savunması alınmadan yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir. Ayrıca, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinin 2. fıkrasında, hangi işlemlerin uygulanmakla etkisi tükenecek olan idarî işlemlerden sayılmayacağı da tahdidi olarak belirtilmiştir.

- 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 390. maddesinin 3. fıkrası uyarınca, ihtiyati tedbir isteminde bulunan taraf, dava dilekçesinde dayandığı delilleri ve davasındaki haklılığını yaklaşık olarak ispat etmek zorundadır. Yani hâkim tarafından ihtiyati tedbir kararı verilebilmesi için, talepte bulunan tarafın, davanın esası hakkında ki haklılığının yaklaşık olarak tespiti yeterli görülmüştür. Oysa yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne karar verilebilmesi için işlemin açıkça hukuka aykırı olduğunun tespiti gerekmektedir.
- 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 394. maddesinin 2. fıkrası uyarınca, ihtiyati tedbirin uygulanması sırasında karşı taraf hazır bulunuyorsa, tedbirin uygulanmasından itibaren; hazır bulunmuyorsa tedbirin uygulanmasına ilişkin tutanağın karşı tarafa tebliğinden itibaren bir hafta içerisinde; ihtiyati tedbirin şartlarına, mahkemenin yetkisine ve teminata ilişkin olarak, kararı veren mahkemeye itiraz edebilir. İtiraz üzerine alınan kararlara karşı kanun yoluna gidilebilir. Oysa 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinin 7. fıkrası uyarınca, yürütmenin durdurulması ile ilgili karara karşı ya bölge idare mahkemesine ya da (ilk derece mahkemesi olarak Danıştay dava dairesince verilen kararlara karşı) Danıştay idari veya Vergi Dava Daireleri Kuruluna itiraz edilebilir. Görüldüğü üzere, ihtiyati tedbir kararlarına itiraz, kararı veren mahkemeye yapılırken, yürütmeyi durdurma kararlarına itiraz üst yargı mercilerine yapılmaktadır.
- Hem ihtiyati tedbir kararları hem de yürütmenin durdurulması kararları teminat karşılığında verilir. İdari yargı yerlerine teminatsız karar verme noktasında bir takdir yetkisi tanınmışken; 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 392. maddesinin 1. fıkrası uyarınca, adli yargı yerlerinde teminat alınmadan ihtiyati tedbir kararı verilecekse bunun gerekçesinin açıkça belirtilmesi gerekmektedir. Öte yandan, aynı Kanun'un 395. maddesinin 1. fıkrası uyarınca, aleyhine ihtiyati tedbir kararı verilen kişi, mahkemece kabul edilecek teminatı gösterirse,

mahkeme, tedbirin kaldırılmasına karar verebilir. Oysa idari yargıda böyle bir durum söz konusu değildir. Zira, idari yargıda taraflar arasında bir eşitsizlik vardır. İdareye böyle bir imkân vermek, bedelini ödeme karşılığında, hukuka aykırı işlem yapma yetkisi tanımak demektir.

- 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 394. maddesinin 3. fıkrası uyarınca, ihtiyati tedbir kararının uygulanması sebebiyle menfaati açıkça ihlâl edilen üçüncü kişiler de ihtiyati tedbir kararını öğrendikleri andan itibaren bir hafta içerisinde ihtiyati tedbirin şartlarına ve teminata itiraz edebilirler. Oysa, yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlara karşı ancak davanın tarafları itiraz edebilir. Bu kapsamda, müdahilin tek başına yürütmenin durdurulması ile ilgili kararlara karşı itiraz hakkı bulunmamaktadır.¹⁷² Başka bir anlatımla, idari yargıda üçüncü kişinin davaya müdahil olması durumunda, ancak yanında yer aldığı tarafın yürütmenin durdurulması ile ilgili karara itiraz etmesi hâlinde talepte bulunabileceği kabul edilmektedir.

1.3.4. İcrai Fark

İhtiyati tedbir kararının uygulanması, kararı veren mahkemenin yargı çevresinde bulunan veya tedbir konusu mal ya da hakkın bulunduğu yer icra dairesinden talep edilir. Mahkeme, kararında belirtmek suretiyle, tedbirin uygulanmasında, yazı işleri müdürünü de görevlendirebilir. Yürütmenin durdurulması kararı ise icra dairesince uygulanmaz. Kararı bizzat dava konusu idarî işlemi tesis eden idarenin uygulaması gerekir.

6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 393. maddesinin 1. fıkrası uyarınca ihtiyati tedbir kararının uygulanması, verildiği tarihten itibaren bir hafta içinde talep edilmek zorundadır. Aksi hâlde, kanunî süre içerisinde dava açılmış olsa dahi, tedbir kararı kendiliğinden kalkar. Oysa idari yargı yerleri tarafından verilen, yürütmenin durdurulması kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü

¹⁷² Danıştay, İDDK, T.05.08.2018, YD İtiraz No: 2018/141., UYAP Erişim Tarihi: 25.07.2019.

Kanunu'nun 28. maddesinin 1. fıkrası uyarınca bu süre hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemez.

1.3.5. Süre Farkı

İhtiyati tedbir kararının etkisi, aksi belirtilmediği sürece, nihai karar kesinleşinceye kadar devam eder. Ancak, ihtiyati tedbir kararı dava açılmasından önce verilmişse, tedbir talep eden, bu kararın uygulanmasını talep ettiği tarihten itibaren iki hafta içinde esas hakkındaki davasını açmak ve dava açtığına ilişkin evrakı, kararı uygulayan memura ibrazla dosyaya koydurmak ve karşılığında bir belge almak zorundadır. Aksi hâlde, 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 397. maddesinin 1. fıkrası uyarınca tedbir kendiliğinden kalkar. Yürütmenin durdurulması kararı ise uyuşmazlığın esası hakkında bir karar verince kalkar. Dava iptal ile sonuçlanırsa, iptal kararı yürütmenin durdurulması kararının yerine geçeceğinden, yürütmenin durdurulması kararının devamına gerek yoktur. Yürütmenin durdurulması kararının kalkması için nihai kararın kesinleşmesine gerek yoktur.

1.3.6. Sonuç Farkı

Yürütmenin durdurulması kararı, aynen iptal kararları gibi geçmişe yürürken, ihtiyati tedbir kararının geçmişe yürümesi söz konusu değildir.¹⁷³

Görüldüğü üzere, ihtiyati tedbir kararları ile yürütmenin durdurulması kararları benzerlik gösterse de birçok açıdan farklılık arz etmektedirler.

Yürütmenin durdurulması kurumu, iptal davalarına sıkı sıkıya bağlı, adli yargıdaki ihtiyati tedbir kararlarında farklı, tamamıyla idari yargıya özgü bir karar biçimidir.

Nitekim, Danıştay'da verdiği bir kararda,¹⁷⁴ yürütmenin durdurulması müessesinin iptal davalarının ayrılmaz bir unsuru olduğu ve adli yargıda verilen

¹⁷³Kılınç, a.g.e., s.32.

¹⁷⁴ Danıştay Üçüncü Dairesi, T. 22.11.1978, E. 1978/1158, K. 1978/1213.

ihtiyati tedbir kararlarından farklı olduğu belirtilerek idari yargıya özgü bir karar olduğu belirtilmiştir.

1.4. İhtiyati Haciz İle Karşılaştırılması

İhtiyati haciz, 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu'nun¹⁷⁵ 257 ile 268. maddeleri arasında düzenlenmiştir. İhtiyati haciz, para alacaklarına ilişkin mevcut veya müstakbel takibin sonucunun güvenceye alınması için mahkeme kararı ile borçlunun mal varlığına el konulmasını sağlayan, alacağın zamanında ödenmesini emniyet altına alan geçici bir hukukî korumadır.¹⁷⁶ İhtiyati haciz, para alacakları ya da para olarak talep edilebilen alacaklar için öngörülmüştür. İhtiyati haciz kararı da, yürütmenin durdurulması kararı gibi geçici bir hukukî koruma sağlamaktadır. Ancak, ihtiyati haciz geleceğe yönelik olarak, sadece para alacağının güvence altına alınmasına imkân verirken, yürütmenin durdurulması kararı icra edilen işlemin etkilerini geçmişe yönelik olarak ortadan kaldırmakta ve uygulanmasını geleceğe dönük olarak askıya almaktadır.¹⁷⁷

Yargıtay bir kararında ihtiyati haciz kurumu ile yürütmenin durdurulması kurumunu karşılaştırırken “*İcra iflas hukukundaki ihtiyati haciz müessesesi, medeni usul hukukundaki ihtiyati tedbir ve idare hukukundaki yürütmenin durdurulması müesseseleri gibi bir geçici hukuki koruma önlemidir. Türk hukuku açısından etkin hukuki himayenin sağlanmasının hukuk devletinin bir gereği ve dolayısıyla Anayasa'nın bir emri olduğunu kabul etmek gerekir. Her ne kadar yürütmenin durdurulmasında olduğu gibi Anayasa'da doğrudan ihtiyati haciz ve ihtiyati tedbir kurumlarının düzenlenmesini emreden açık bir hüküm yoksa da Anayasa'nın 2'nci maddesinde yer alan "hukuk devleti" ilkesinin, kanun koyucuya, bireylere etkin hukuki himaye sağlama ödevini vermiş olduğu kuşkusuzdur. İhtiyati haciz açısından soruna bakıldığında, takip borçlusu, mallarını kaçırarak haksız çıkacağını tahmin ettiği bir takibin sonuçlarından kurtulabilir. İşte buna engel olmak, elde edilen hakkın aynen gerçekleştirilmesini sağlamak hukuk düzeninin görevidir. Geçici*

¹⁷⁵ R.G., T.19.06.1932, S.2128.

¹⁷⁶Hakan PEKCANTEZ/ Oğuz ATALAY/ Muhammet ÖZEKS, **İcra ve İflas Hukuku Temel Bilgiler**, 4.

Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004, s. 137.

¹⁷⁷ Bozkurt, a.g.e., s.22.

hukuki koruma önlemleri toplumsal barışın sağlanması açısından da önem taşımaktadır."¹⁷⁸ demek suretiyle idarî yargıda yer alan yürütmenin durdurulması, hukuk usulünde yer alan ihtiyati tedbir ve icra sistemi içerisinde yer alan ihtiyati haciz gibi geçici hukukî koruma tedbirlerinin hukuk devleti açısında önemlerine vurgu yapmıştır.

1.5. Yürürlüğün Durdurulması Kararı ile Karşılaştırılması

Anayasa Mahkemesi 1993 yılına kadar yürürlüğü durdurma istemlerini Anayasa ve kanunlarda kendisine bu yetki tanınmadığı gerekçesiyle reddetmiştir.¹⁷⁹ Ancak, Anayasa Mahkemesi 1993 yılında verdiği bir kararında, Anayasa Mahkemesi'nin verdiği kararların önemine atıf yaparak bu durumun Mahkeme'nin yürürlüğü durdurma yetkisiyle donatılmasını zorunlu kıldığı gerekçesiyle yürürlüğü durdurma istemini ilk defa yorum yoluyla kabul etmiştir.¹⁸⁰ Ayrıca bu kararda, yürürlüğün durdurulması yetkisinin yargısal işlev ve yargı yetkisinin bütünü içerisinde yer aldığı, yargı yetkisini kullanma araçlarında birisi olduğu vurgulanmıştır.

Anayasa Mahkemesi bu konuya ilişkin verdiği bütün kararlarda "yürürlüğün durdurulması" ifadesini kullanmıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin yürürlüğün durdurulmasına ilişkin kararlarında, idarî yargıya özgü yürütmenin durdurulması kurumunun hukukî yapısından faydalandığı görülmektedir.¹⁸¹

Yürütmenin durdurulması, idari işlemlere karşı açılan davalarda talep edilebildiği hâlde; yürürlüğün durdurulması, yasama işlemlerinin iptali istemiyle açılan davalarda istenebilmektedir.¹⁸²

¹⁷⁸ Yargıtay 19. Hukuk Dairesi, T.12.06.2008, E.2008/4717, K.2008/6504., UYAP Erişim Tarihi: 21/07/2019.

¹⁷⁹Ş. Cankat TAŞKIN "Anayasa Mahkemesinin Yürürlüğünün Durdurulması Kararları ve Yasama Organının Hukuka Aykırı İşlemlerinden Doğan Sorumluluk", **Türkiye Barolar Birliği Dergisi**, S.73, Y.2007, s.293; Zehreddin ASLAN "Anayasa Yargısında Yürürlüğün Durdurulması", **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, No:8, Y.1994, s.19.

¹⁸⁰ Anayasa Mahkemesi, T:23.10.1993, E:1993/33, AYM Kararlar Bilgi Bankası ET:21.08.2019

¹⁸¹ Pertev BİLGİN, "Kanunların Uygulanmasının Anayasa Mahkemesi Tarafından Durdurulması", **Anayasa Yargısı Dergisi**, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, 1995, s.12, s.172.

Yürütmenin durdurulması kararı işlemin tesis edildiği tarihten önceki hukuki durumun geri gelmesini sağlamasına karşılık, yürürlüğün durdurulması kararı, kararın Resmî Gazete’de yayımlandığı andan itibaren yasama işleminin uygulanabilirliğini askıya almakta, başka bir ifadeyle geriye dönük bir etkisi bulunmamaktadır.¹⁸³

2. Yürütmenin Durdurulmasında Özel Durumlar

2.1. Olumsuz İşlemlerde Yürütmenin Durdurulması

Olumsuz idari işlemler, idarenin hukuk düzeninde bir değişiklik yapmaması, bir istemi reddetmesi, bir durumdan yararlandırmaması sonucunu doğuran işlemlerdir.¹⁸⁴ Örneğin, ruhsat başvurularının, pasaport başvurularının veya naklen atanma başvurularının reddedilmesi gibi işlemler idarenin olumsuz işlemlerine örnek olarak verilebilir. İdare tarafından yukarıda örneklerini verdiğimiz talepler tesis edilen bir işlem ile reddedilebileceği gibi, talep cevapsız bırakılmak suretiyle zımnen de reddedilebilir. Zira, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 10. maddesinde yer alan kurala göre idare ilgililerin taleplerine 60 gün içinde cevap vermek zorundadır. Cevap vermez ise talep zımnen reddedilmiş sayılır. İlgililer altmış günlük cevap verme süresinin bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, dava açabilirler.

Bazı yazarlar, yürütmenin durdurulması kararlarının ancak olumlu işlemler hakkında verilebileceği görüşünü savunmuşlardır. Bu görüşü savunan yazarlar, olumsuz işlemlere karşı açılan davalarda yürütmeyi durdurma kararı verilmesi halinde, mahkemenin idarenin yerine geçerek, idari işlem niteliğinde bir karar vermiş olacağını savunmaktadırlar.¹⁸⁵ Bu düşüncüyü savunan yazarlar, olumsuz işlemlerin ilgililerin hukuki durumlarında bir değişiklik meydana getirmediği noktasından hareket etmişlerdir.

¹⁸²Zehra ODYAKMAZ ‘‘Yürürlüğü Durdurma’’,*Anayasa Yargısı Dergisi*, S.12, Ankara, 1995, s.145.

¹⁸³Demirci, a.g.e., s.11.

¹⁸⁴Aslan, a.g.e., s.58.

¹⁸⁵ Turan GÜNEŞ, *Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması*, Türk Hukuk Kurumu Yayınları, Ankara, 1966, s.49.

Bazı yazarlar da, olumsuz işlemi, ilgilinin eskiden var olan hukuki durumunu etkileyip etkilememesine göre ayrıma tabi tutmuşlar ve olumsuz işlemlerden, ilgilinin eskiden var olan hukuksal durumunda değişiklik yapanlar ile icrai nitelik taşıyanlar hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilebileceğini savunmuşlardır.¹⁸⁶

Olumsuz işlemler hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilip verilemeyeceği, idari yargı sistemimizi etkileyen Fransa'da da tartışılmıştır. Fransız Danıştay'ı, ünlü Amaros ve Rousset kararlarıyla olumsuz işlemlere karşı yürütmenin durdurulması kararının verilebileceğini kabul etmiştir.¹⁸⁷

Türk idari yargısındaki uygulamaya baktığımızda, mahkemelerimiz tarafından, olumsuz işlemlere karşı açılan davalarda da yürütmenin durdurulması kararları verildiğini görmekteyiz. Örneğin; pasaport isteminin reddine ilişkin işleme karşı açılan davada, idare mahkemesince; "Dava dosyasının incelenmesinden davacıya pasaport verilmesini engelleyici bir halin mevcut olmadığı, herhangi bir soruşturma geçirmedeği ancak babası ile ilgili bazı hususlar göz önüne alınarak öne sürülen hususların davacıya pasaport verilmesini engellemesi mümkün bulunmadığı" sonucuna vararak yürütmeyi durdurma kararı vermiştir.¹⁸⁸ Gene, ticari plaka verilmemesine ilişkin işlemin iptali istemiyle açılan davada mahkeme tarafından; dava konusu işlemin uygulanması halinde telafisi imkânsız zararların doğabileceği gerekçesiyle yürütmenin durdurulmasına karar verilmiştir.¹⁸⁹

Olumsuz işlemlerin, ilgililerin hukuki durumlarını etkilemediği, bu işlemlere karşı açılan davalarda yürütmenin durdurulması kararı verilemeyeceği görüşüne

¹⁸⁶ Sıddık Sami ONAR, **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966, s.1795.; Gözübüyük/Tan, a.g.e., s.934.

¹⁸⁷ *Danıştay, Tabipler Odası'na kayıt olmak isteyen Doktor Rousset'nin bu isteğinin kabul edilmeyerek, doktorluk mesleğini yapamaz duruma düşürülmesi üzerine, Doktor Rousset'nin açtığı davada, üye olma talebini reddeden idari işlemin yürütülmesini durdurmuştur. Amaros kararında ise, tıp fakültesinde öğrenci olan Amaros ve arkadaşları hastanelerde öğrenci hekim olarak çalışmak için Fransa Sağlık Bakanlığı'na başvurmuşlardır. Öğrenci hekim olarak çalışmak için gerekli fakülte notları tıp fakültesinden istenmiş ancak dekan bu talebe cevap vermemiştir. Öğrencilerin, öğrenci hekim olarak atanmalarına karar verecek sağlık müfettişi de, bakanlığın bir sirkülerine dayanarak, çalışma isteklerini reddetmiştir. Amaros ve arkadaşları Marsilya İdare Mahkemesi'ne dava açarak, hem de atama işleminin yapılmamasına karşı yürütmenin durdurulmasını istemişler, idare mahkemesi de bu olumsuz işlemlerin yürütülmesini durdurmuş, Fransız Danıştay'ı da bu kararı onaylamıştır. Bu kararlar, Fransa'da olumsuz işlemlere karşı yürütmenin durdurulması kararının verilmesinde birer aşama olmuşlardır. Bu kararlardan sonra, 'icrai karar' kavramının tanımı değişmiş ve daha önceki hukuki ve fiili durumu değiştiren her türlü işlemin icrai karar olduğu Fransız Danıştay'ınca kabul edilmiştir.*, Aktaran Aslan, a.g.e., s.56.

¹⁸⁸ İstanbul 3. İdare Mahkemesi, 13.3.1991. T., E:1990/890., Aktaran; Aslan, a.g.e., s.61.

¹⁸⁹ İstanbul 3. İdare Mahkemesi, 1.3.1991. T., E:1990/602., Aktaran; Aslan, a.g.e., s.61.

katılmak mümkün değildir. Zira olumsuz işlemler de kişilerin hukuki durumlarını etkilemektedir. Yukarıda verilen örneklerde olduğu gibi, hiçbir engeli olmadığı halde pasaport talebi idare tarafından reddedilen kişinin hukuki durumunun etkilenmediğini söylemek, hiçbir hukuki engel olmadığı halde ticari plaka verilmemesine ilişkin işlemde, telafisi imkânsız zararların doğma ihtimalinin olmadığını söylemek mümkün değildir. Tabi burada tüm olumsuz işlemlerin, kişilerin hukuki durumlarını değiştirdiğini söylemek doğru olmaz. İdari yargı yerleri tarafından her somut olaya göre değerlendirme yapılmalıdır. Aynı şekilde, yürütmeyi durdurma kararı verilebilmesi için aranan şartların, her somut uyuşmazlıkta gerçekleşip gerçekleşmediği de ayrı ayrı değerlendirilmelidir. Örneğin, dava konusu işlemlerde idarenin takdir yetkisinin olup olmadığı, takdir yetkisi varsa bunun hukuka uygun olarak kullanılıp kullanılmadığı, en önemlisi olumsuz işlemin gerekçesinde hukuka uygunluk bulunmadığının değerlendirilmesi yargı yerleri tarafından yapılmalıdır. Öte yandan, önemle belirtmek gerekir ki, olumsuz işlemler hakkında verilen yürütmenin durdurulması kararları üzerine idarenin otomatik olarak olumlu bir işlem tesis etmesi gerekmemektedir. Zira, yürütmenin durdurulması kararı ile, ret (olumsuz) işleminin gerekçesinde hukuka aykırılık bulunduğu tespit edilmiştir. Bu itibarla, davalı idare tarafından yürütmenin durdurulması kararındaki gerekçeler dikkate alınarak yeniden bir değerlendirme yapılması gerekmektedir. Başka bir anlatımla, idarenin hukuka uygun ve haklı gerekçeler ile yeniden ret işlemi tesis etmesi mümkündür. Tabi bu noktada idare, yargı kararının uygulanmaması sonucunu doğuracak nitelikte işlem tesis etmekten kaçınmalıdır.

2.2. Vergi Uyuşmazlıklarında Yürütmenin Durdurulması

Kural olarak, idari işlemlere karşı iptal davası açılmış olması, tek başına idarî işlemin yürütmesini durdurmaz. Ancak, 2577 sayılı Kanun'un 27. maddesinin 4. fıkrasına göre vergi uyuşmazlıklarının giderilmesi istemiyle açılan davalarda, davanın açılmasıyla birlikte; tarh edilen vergi, resim ve harçlar ile benzeri malî yükümlerin ve bunların zam ve cezalarının dava konusu edilen bölümünün tahsil işlemleri durmaktadır. Başka bir anlatımla, tarh edilen vergi, resim ve harçlar ile

benzeri malî yükümlere ve bunların zam ve cezalarına karşı dava açılması hâlinde anılan işlemlerin yürütülmesi talebe bağlı olmaksızın kendiliğinden durmaktadır.¹⁹⁰

Ancak, söz konusu uygulamanın istisnaları da bulunmaktadır. Bunlar;

- 2577 sayılı Kanun'un 26. maddesinin 3. fıkrasına göre, davacının gösterdiği adrese tebligat yapılmaması durumunda, yeni adresini bildirmesine kadar dava dosyası işlemde kaldırıılır. Dosyanın işlemde kaldırılmasına karar verilmesi halinde, davanın açılmasıyla duran tahsil işlemi kendiliğinden ortadan kalkar ve bu halde ilgili vergi dairesi amme alacağının tahsili işlemine geçebilir. Eğer işlemde kaldırılmış olan dosya için yürütmenin durdurulması kararı verilmiş ise, bu karar da kendiliğinden hükümsüz kalır.
- Bu şekilde işlemde kaldırılan dosyanın yeniden işleme konulması ile ihtirazi kayıtlarla verilen beyannameler üzerine yapılan işlemlerle tahsilat işlemlerinden dolayı açılan davalar, tahsil işlemini durdurmaz. Bunlar hakkında yürütmenin durdurulması istenebilir.
- İhtirazi kayıtlarla verilen beyannameler üzerine tesis edilen idari işlemlere karşı dava açılmış olması tahsil işlemlerini durdurmaz. Bilindiği üzere 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun¹⁹¹ 378. maddesinde, mükelleflerin beyan ettikleri matrahlar ve bu matrahlar üzerinden tarh edilen vergilere karşı dava açamayacakları belirtilmiştir. Ancak bu kurala, yargısal içtihatlarla bir istisna getirilmiştir. Bu istisna, tereddüt edilen konularda mükelleflerin beyannamelerini ihtirazi kayıt koyarak vermeleri halinde yargı yoluna başvurabilmeleridir. Yargısal içtihatla Türk vergi hukukuna kazandırılan bu istisnaî durum, 2577 sayılı Kanun'un 27. maddesinin 4. fıkrasında zikredilmek suretiyle yasal bir düzenleme hâlini almıştır.¹⁹² Bu hükme göre, tahsil işleminin durdurulabilmesi için yürütmenin

¹⁹⁰ Turgut Candan, "İdari Yargılama Usulü Kanununda Son Yapılan Değişiklikler Çerçevesinde Yürütmenin Durdurulması Müessesesi", **Yaklaşım Dergisi**, Yıl.2, Sayı.22, 1994, s.34.

¹⁹¹ R.G., T.10.01.1961, S.10705.

¹⁹² Topuz/Özkaya, a.g.e., s.579.

durdurulması istemli olarak iptal davası açılması ve mahkeme tarafından yürütmenin durdurulmasına karar verilmesi gerekmektedir.

- Diğer bir istisna da 6183 sayılı Amme Alacakları Tahsil Usulü Kanunu'nun¹⁹³ uygulanması nedeniyle açılan davalardır. Tahsilat işlemleri olarak nitelendirilen ödeme emri, ihtiyati haciz, hallerinde vergi mahkemesinden yürütmenin durdurulması talep edilebilir.¹⁹⁴
- Tarh işlemine karşı açılan iptal davasının kendiliğinden tahsil işleminin yürütmesini durdurması, kanun yolu aşamasını kapsamaz. Başka bir ifadeyle, vergi ve benzeri mali yükümlülüklerle karşı iptal davasının açmasıyla duran tahsil işlemi davanın ret ile sonuçlanması üzerine tekrar işlemeye başlar. Ancak, mükellef tarafından tahsil işlemlerinin durdurulması için kanun yolu aşamasında tekrar yürütmenin durdurulması talebinde bulunulabilir.¹⁹⁵

Bu istisnaların dışında da, bazı kanunlarda iptal davası açılmasının tek başına idarî işlemin yürütülmesini durdurmayacağı kurala bağlanmıştır. Örneğin; 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 267. maddesinde, emsal bedel ve ücretin belirlenmesine ilişkin takdir komisyonları kararlarına karşı dava açılması takdir edilen bedeller üzerinden hesaplanan verginin tahakkuk ve tahsilini durdurmayacağı kurala bağlanmıştır.

2.3. Yürütmenin Durdurulması Kararı Verilemeyecek Haller

2.3.1. İptal Davasına Konu Edilemeyecek İşlemler

İptal davası, ancak idari işlemlere karşı açılabilir. Başka bir deyişle idarenin bütün işlemleri değil sadece idari işlemler iptal davasının konusunu oluştururlar. İdari işlemlerin de hepsi değil sadece kesin ve yürütülmesi zorunlu (icraî) olanları iptal davasına konu olabilir. Eğer iptali istenen idari işlem, kesin ve yürütülmesi

¹⁹³ R.G., T.28.07.1973, S.8469.

¹⁹⁴ Aslan, a.g.e., s.63.

¹⁹⁵ Demirci, a.g.e., s.17.

zorunlu değilse; ön koşulların oluşmadığı gerekçesiyle incelenmeksizin ret kararı verilir.¹⁹⁶ Buna göre, görüş bildiren işlemler, hazırlık işlemleri, iç işleyişe ilişkin işlemler, açıklayıcı işlemler ve bilgi verici işlemler iptal davasına konu olamazlar. Bu işlemlerin iptal davasına konu olmaması, ilgililerin hukuki durumlarında bir değişiklik oluşturmamalarından kaynaklanmaktadır.

Yürütmenin durdurulması isteminin ayrı bir dava olmadığını, ancak iptal davası ile birlikte istenebilecek, idari yargıya özgü geçici bir tedbir olduğunu söylemiştik. Bu nedenle iptal davasına konu edilmeyen idarî işlemler hakkında yürütmenin durdurulması kararı da verilemez.

2.3.2. Adli Yargının Görev Alanına Giren Konular

Kesin ve yürütülmesi zorunlu idari işlemlerin bir kısmı adli yargının görev alanına girdiğinden, iptal davasına konu olamazlar. Bilindiği üzere, 2577 sayılı Kanun'un 14/3-(a) maddesi uyarınca, görev hususu idari yargı yerlerince ilk inceleme aşamasında dikkate alınır. Açılan dava, adli yargının görevinde ise 2577 sayılı Kanun'un 15/1-(a) maddesi uyarınca görevsizlik kararı verilerek dava reddedilir. Göreve ilişkin düzenlemeler kamu düzenine ilişkin olduğundan mahkemeler görevli olmadıkları uyuşmazlıklar hakkında karar veremezler. Sonuç olarak, adli yargının görevinde olan davalar hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilemez.

Öte yandan, görev kuralları kamu düzenine ilişkin olduğundan, taraflar için bir kazanılmış hak doğmayacak; bu nedenle, yeni bir yasayla kabul edilen görev kuralları, geçmişe de etkili olacaktır. Buna göre, dava açıldığı tarih itibarıyla görevli olan mahkeme, işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararını verdikten sonra kanun değişikliği ile görevsiz hâle gelmiş ise artık görevsizlik kararı vermek zorundadır. Böyle bir durumda yürütmenin durdurulması kararı da kendiliğinden kalkmaktadır.¹⁹⁷

¹⁹⁶ Bkz., s.11.

¹⁹⁷ Hamit Ali KANDİL, "İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması", **Yüksek Lisans Tezi**, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, Ankara 2007., s.89.

2.3.3. Yoklukla Malul İşlemler

Unsurlarındaki ağır sakatlık nedeniyle, hukuk âleminde hiç doğmamış sayılan ve hukukî hiç bir sonuç doğurmaya elverişli olmayan işlemlere yok hükmünde işlemler denir.¹⁹⁸ Yok sayılan işlemler hukuken hiç bir zaman var olmadıkları için, bunlara karşı iptal davası açılmaz, dolayısıyla yürütmelerinin durdurulması kararı da verilemez.

Çoğu zaman, işlemin iptaline karar verilebilecek sakatlık halleri ile yok hükmündeki işlemleri ayırt etmek çok kolay olmamaktadır. Çünkü, idari tasarrufların yokluğunu tespit edecek bir kriter bulunmamaktadır. Ancak genel olarak, yetki ve fonksiyon gaspı hallerinde ve kanunen yasaklanan bir konuda işlem tesis edilmesi durumlarında, yokluk hâlinin var olabileceği kabul edilmektedir.¹⁹⁹

Yok hükmünde olan işlemlerin iptalleri için dava açmaya gerek yoktur. Ancak, idare işlemini yok hükmünde bir işlem saymayarak, yürütmeye devam ederse, ilgilinin yok hükmünde olan bir işlemin iptali için dava açması, bu dava dolayısıyla, yargı yerinin işlemin yok hükmünde olduğunu saptaması zorunlu bir yol olarak ortaya çıkmaktadır.²⁰⁰ Uygulamada, yok hükmünde olan bir işleme karşı açılan davalar, dava konusu işlemin yok hükmünde olduğu saptandıktan sonra, bazen dava reddedilmekte, bazen de iptal kararı verilmektedir.²⁰¹

Yok, hükmünde olan işlemlerin kesinleşmesi söz konusu olamayacağı gibi, bunlara karşı açılacak davalarda, süre aşımı da söz konusu olmaz; üstelik yokluk halinin "herkes" tarafından ileri sürülebileceği, dolayısıyla davacıda bulunması gereken yasal, güncel ve kişisel menfaat koşulunun da aranmayacağı kabul edilmektedir.²⁰²

¹⁹⁸Kılınç, a.g.e., s.63.

¹⁹⁹Kılınç, a.g.e., s.63.

²⁰⁰ Gözübüyük/Tan, a.g.e., s.287.

²⁰¹ Danıştay Yedinci Dairesi, T.27.05.2008, E:2005/5869, K:2008/2871., UYAP Erişim Tarihi: 03.08.2019.

²⁰² "Bu yönde yapılan değerlendirmede, Milli Savunma Bakanınca tesis edilen işlemin (davacıya verilen disiplin cezasının) şekil, yetki, konu ve maksat unsurları bakımından "yokluk" la malûl olarak addedilmesine hukuken imkan bulunmadığı görülmektedir. Ne var ki, "sebebe" unsuru açısından yapılan değerlendirmede aynı kanaati paylaşma imkanı olmadığı açıktır. Gerçekten, 357 sayılı Kanunun 29'ncu maddesinin öngördüğü işlemin (disiplin cezasının) hukuki sebebi, bir askeri hakim maddede öngörülen ve disiplin suçu olarak nitelendirilen fiil ve hareketlerde bulunması

2.3.4. Yargı Denetimi Dışında Tutulan İşlemler

Hukuk devletinin bir gereği olarak tüm idari yargı işlemlerinin yargı denetimine tabi olması gerekirken istisnai olarak bazı işlemler yargı denetimi dışında tutulmuştur. Buna göre, Hâkimler ve Savcılar Kurulunun meslekten çıkarma dışındaki kararları, Yüksek Askeri Şura'nın terfi işlemleri ile kadrosuzluk nedeniyle emekliye ayırma hariç her türlü ilişik kesme kararları dışındaki kararları, Yüksek Seçim Kurulu Kararları, Sayıştay Kararları, idari yargı denetiminin dışında tutulduğundan bu işlemler hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilemez.

2.3.5. Usulüne Uygun Dava Açılmamış Olması

Yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için iptal davasının usulüne uygun olarak açılması gereklidir. Zira dava usulüne göre açılmamışsa usulden

olgusudur. Davacının, söz konusu yasa hükmüne uyduğu belirlenen bir fiil ve davranışın olduğu gerekçesiyle Milli Savunma Bakanı tarafından davacıya disiplin cezası verilmesi halinde; bu işlem mevzuatla yargı denetimi dışında tutulduğundan, bir iptal davası yoluyla işlemin sebep unsuru bakımından hukuki denetime tabi tutulup irdelenebilmesine hukuken imkan olamayacağı tabiidir. Fakat, dosya kapsamındaki bilgi ve belgelerden maddi hukuki gerçeğin bu şekilde olmadığı, 3.6.1985 tarihinde geceleyin verilen alarm tatbikatından davacının haberdar olmadığı, bu konuda kendisine idarece yapılması gereken tebligatın hiç yapılmadığı, bu durumun davacının beyanı olmayıp konuyu soruşturan idare ajanlarının yaptığı araştırma sonucu saptanan bir gerçek olup, belgelendiği açık bir şekilde görülmektedir. Diğer bir deyişle, davacı yönünden işlemin hukuki sebebinin (disiplin suçu işleme) hiç gerçekleşmediği dosya kapsamı ile sabittir. Nitekim, bu açık hukuki gerçek karşısında Milli Savunma Bakanı 9.8.1985 tarihli işlemi ile, davacının söz konusu alarm tatbikatına kasten veya ihmal suretiyle katılmamasının söz konusu olmadığını belirterek, davacı hakkında disiplin cezası verilmesine veya kovuşturma yapılmasına imkan bulunmadığına karar vermiş; ancak 2. Ordu Komutanlığının bu disiplin işleminde taraf olmamasına ve Bakan tarafından verilen bu karara itiraz yetkisi bulunmamasına rağmen, 11.9.1985 tarihli yazısı ile kararı tesis eden Bakana başvurarak, davacıyla disiplin cezası verilememesinin birlik ve beraberliği, dolayısıyla da TSK'nin disiplinini ağır derecede zedeleyeceğini belirterek, konunun yeniden incelenmesini Bakandan talep etmesi üzerine, bu kez söz konusu bilgi ve belgelerde hiçbir değişiklik olmadığı ve yeni hiçbir gelişme bulunmadığı halde Milli Savunma Bakanlığınca 4.10.1985 tarihinde 9.8.1985 tarihli kararın kaldırılarak, "olayın cereyan tarzına göre" şeklinde bir gerekçeyle davacıya "uyarma cezası" verilmiştir. Salt Milli savunma Bakanının birbirini takip eden 9.8.1985 ve 4.10.1985 tarihli iki kararının metninin incelenmesi dahi, aradaki bariz çelişki ve hukuka aykırılığı ortaya koyucu mahiyettedir. Diğer bir deyişle, davacı tarafından hiç işlenmemiş bir fiil nedeniyle ancak bir disiplin suçuna verilebilecek olan uyarma cezasının Bakan tarafından verilmesi hali; öğretide işaret edildiği üzere söz konusu idari işlemin (disiplin cezasının) sebep unsurundaki "ağır ve bariz" sakatlığı ortaya koymakta, bu da işlemin (disiplin cezasının) sebep unsuru yönünden yoklukla malûl hale gelmesi sonucunu doğurmaktadır. ; Aktaran: Gözübüyük/Tan, a.g.e., s.289.

reddedilme durumu ile karşı karşıya kalacaktır. İptal davası ön koşullar sebebiyle reddedilir ise iptal davasına sıkı sıkıya bağlı olan yürütmenin durdurulması istemi hakkında da karar verilemez.

3. Kanun Yollarında Yürütmenin Durdurulması

İdari yargı yerlerince verilen kararlar aynen idari işlemler gibi yürütülmeleri durduruluncaya veya bozuluncaya kadar hukuka uygunluk karinesinden faydalanırlar. Temyiz veya istinaf yoluna başvurulmuş olması, yargı kararının yürütmesini durdurmaz. Ancak bu kararların yürütmesinin durdurulmasına teminat karşılığında istinaf başvurusunu incelemeye yetkili bölge idare mahkemesi, temyiz istemini incelemeye yetkili Danıştay'ın ilgili dava dairesi veya Danıştay İdari veya Vergi Dava Daireleri Kurulu tarafından karar verilebilir.

Davanın reddi yolundaki kararlara karşı istinaf veya temyiz yoluna başvurulması hâlinde dava konusu idarî işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verebilmesi için, 2577 sayılı Kanun'un 27. maddesinin 2. fıkrasında yer alan ve birlikte gerçekleşmesi aranan şartların bulunması gerekmektedir. Bu aşamada, davacı tarafın yürütmenin durdurulması isteminin kabulü hâlinde, hem kanun yolu incelemesine tâbi tutulan idari yargı yeri kararının (ret kararı), hem de iptali istenilen idarî işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilir.

Davanın kabulüne ilişkin kararlara karşı kanun yoluna başvurulmuş olması durumunda, yetkili idari yargı yerince yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi için herhangi bir şartın gerçekleşmesine gerek yoktur. Bu ihtimalde, idari yargı yeri tarafından verilen kararının (iptal kararı), yürütülmesinin durdurulmasına karar verildiği takdirde, idari işlem tekrar hukuk âlemine döner ve işlemeye başlar.

Kanun yolu incelemesi aşamasında iki hususa dikkat edilmektedir. Bunlar; kararın esastan bozulma ihtimalinin yüksek olması ve ilk derece yargı yerinin verdiği kararın uygulanması hâlinde telafisi güç veya imkânsız zararın doğma ihtimalinin bulunmasıdır.

2577 sayılı Kanun'un 52. maddesinin 4. fıkrası uyarınca, temyiz ve istinaf incelemesi sırasında yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlar kesindir.

Diğer yandan, yürütmenin durdurulması istemli temyiz veya istinaf dilekçeleri karşı tarafa tebliğ edilmeden ilk derece yargı yerince yetkili üst yargı yerine gönderilir. Talebi inceleyecek olan üst yargı yeri, yürütmenin durdurulması ile ilgili verdiği kararlar birlikte dilekçeyi karşı tarafa tebliğ eder ve tebligat işlemini tamamlar. Uygulamada, bazı daireler tarafından, yürütmenin durdurulması istemli temyiz dosyaları tekemmülü sağlandıktan sonra görüşülmekte ve doğrudan esas hakkında karar vermektedirler.²⁰³

²⁰³ Danıştay Onüçüncü Dairesi, T.19.06.2019, E:2019/1365., UYAP Erişim Tarihi: 13.08.2019.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

YÜRÜTMENİN DURDURULMASI İSTEMLERİ HAKKINDA VERİLEN KARARLARA KARŞI İTİRAZ VE YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KARARLARININ SONUÇLARI

1. Yürütmenin Durdurulması İstemleri Hakkında Verilen Kararlara İtiraz

Yürütmenin durdurulması kurumu 669 sayılı Şurayı Devlet Kanunu ile birlikte idarî yargı sistemimize girmiş olsa da, yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlara “itiraz” imkânı 2577 sayılı Kanun’un 27. maddesine 3622 sayılı Kanun ile getirilen değişiklikle 1990 yılında tanınmıştır.

Söz konusu değişiklikten önceki uygulamada, yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlara itiraz hakkı bulunmadığından, taraflar yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar veren idarî yargı merciine müracaat ederek, kararın değiştirilmesini talep edebiliyorlardı.²⁰⁴

Yürütmeyi durdurma kararları, iptal kararları gibi, dava konusu idarî işlemin yaşamına son veren, onların hukuk âleminde çıkarılması sonucunu doğuran kararlar değildir. Yürütmeyi durdurma kararı ile idarî işlemin icrailiği geçici olarak askıya alınmış olur. Bu kararlar yukarıda belirtildiği üzere nihai karar niteliğini taşımadıkları için istinaf veya temyiz başvurularına konu edilemezler.²⁰⁵ Danıştay uygulamasına baktığımızda, yürütmenin durdurulması kararlarına karşı temyiz

²⁰⁴ Kılınç, a.g.e., s.83.

²⁰⁵ Zabunoğlu, a.g.e., s.358.

yoluyla yapılan başvuruların reddedildiğini, gerekçe olarak da, 2577 sayılı Kanun'un 49. maddesine göre, ancak nihai kararların temyizen incelenebileceği, yürütmenin durdurulması kararlarının ise nihai karar niteliğinde olmadığı tespitinin yapıldığını görüyoruz.²⁰⁶

1990 yılında 3622 sayılı Kanun'un 10. maddesi ile 2577 sayılı Kanun'un 27. maddesine eklenen 12. fıkrada, "*Yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlar; Danıştay Dava Daireleri tarafından 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 hâkim 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 kararı veren hâkimin 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.*"kuralına yer verilmiştir.

İptal ve yürütmenin durdurulması kararlarının, etkileri bakımından birbirine çok benzediği, hatta son yasal düzenlemeler karşısında yürütmeyi durdurma kararlarının bir nevi erken verilmiş iptal kararı hâline getirildiği dikkate alındığında, son derece önemli sonuçlar doğuran yürütmeyi durdurma kararlarının, hukuka uygun olup olmadığının inceleme yolunun açılmış olmasının hukuk devleti açısından bir kazanım olduğu değerlendirilmektedir.

Yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlara itirazın şartlarını incelemeye geçmeden önce, yasal mevzuatta yaşanan güncel değişiklikleri belirtmekte fayda vardır.

2577 sayılı Kanun'un 27. maddesinde 2012 yılında 6352 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler sonucunda, yürütmenin durdurulması hakkındaki kararlara itirazı düzenleyen kural aynen korunmakla birlikte, maddenin yedinci fıkrasında kendine yer bulabilmiştir.

²⁰⁶ Danıştay Beşinci Dairesi, T.03.05.2017., E.2017/3202, K.2017/12240., UYAP Erişim Tarihi: 25.07.2019.

2014 yılında 6545 sayılı Kanun ile 2577 sayılı Kanun'a 20/A maddesi eklenmiştir. Bu madde ile idari yargı sistemimize ivedi yargılama usulü getirilmiştir. Söz konusu maddenin 2. fıkrasının (e) bendinde ise, ivedi yargılama usulünün geçerli olduğu davalarda yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararların kesin olduğu kurala bağlanmıştır.

Aynı şekilde, 2014 yılında 6552 sayılı Kanun ile 2577 sayılı Kanun'a 20/B maddesi eklenmiştir. Bu madde, merkezi ve ortak sınavlara ilişkin olarak özel bir yargılama usulü getirilmiştir. Söz konusu maddenin 1. fıkrasının (d) bendinde ise, Millî Eğitim Bakanlığı ile Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından gerçekleştirilen merkezî ve ortak sınavlara ilişkin davalarda yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararların kesin olduğu kurala bağlanmıştır.

Görüldüğü üzere, 1990 yılında yürütmenin durdurulması kararlarına itiraz hakkının getirilmesi ile hukuk devleti adına ciddi bir kazanım sağlanmış ise de, 2014 yılında yapılan değişiklikler ile bu kazanıma bir takım istisnalar getirilmiştir.

Öte yandan, 2017 yılında 7025 sayılı Kanun ile 2577 sayılı Kanun'un 52. maddesine 4. fıkra eklenmiştir. Bu fıkra, konun yolları aşamasında yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararların kesin olduğu kurala bağlanmıştır.

Ayrıca, 2577 sayılı Kanun'un 27. maddesinin 7. fıkrasında 2016 yılında 6723 sayılı Kanun ile değişiklik yapılmış ve fıkra, yer alna, “, *çalışmaya ara verme süresi içinde ise idare ve vergi mahkemeleri tarafından verilen kararlara en yakın nöbetçi mahkemeye veya kararı veren hâkimin katılmadığı nöbetçi mahkemeye,*” ibaresi metinden çıkarılmıştır.

2.İtirazın Şartları

2.1. Yürütmenin Durdurulması İstemi Hakkında Verilmiş Bir Kararın Bulunması

Hemen belirtmek gerekir ki, itiraz başvurusunda bulunabilmek için yürütmenin durdurulması istemi hakkında verilmiş bir kararın bulunması gerekmektedir. Zira,

Kanun'da yürütme istemi hakkında verilen kararın hukuka aykırı olduğunu düşünen ilgililer için itiraz yolu öngörülmüştür.

Ayrıca, yürütmenin durdurulması istemi hakkında verilen karar nihai bir karar olmalıdır. Yürütmenin durdurulması istemlerini nihai olarak sonuçlandıran kararlar; yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne, reddine, incelenmeksizin reddine veya yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verilmesine yer olmadığına dair kararlardır.²⁰⁷ Yürütmenin durdurulması isteminin savunma alındıktan veya ara kararının gereği yerine getirildikten sonra incelenmesine karar verilmiş olması hâlinde, bu kararlar nihai karar olarak değerlendirilemeyeceğinden itiraza konu edilemezler. Bu nitelikteki kararlara karşı itiraz başvurusunda bulunulmuş olması durumunda, istemin incelenmeksizin reddine karar verilmesi gerekmektedir.²⁰⁸

Kanun yolları aşamasında, yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlara karşı itiraz etmek mümkün değildir. Bu kararlara itiraz edilmesi durumunda incelenmeksizin ret kararı verilmesi gerekmektedir.²⁰⁹

2.2. Taraflardan Birinin İtiraz Etmesi

Yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlara ancak davanın taraflarından birisi itiraz edebilir. Davaya müdahil olan kişinin, katıldığı tarafla birlikte hareket etme zorunluluğu olduğundan yalnız başına itiraz etmesi mümkün değildir.²¹⁰

2.3. İtiraz Süresi

2577 sayılı Kanun'un 27. maddesinin 7. fıkrası uyarınca, yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlara karşı, tebliğ tarihinden itibaren

²⁰⁷ Candan, a.g.e., s.701.

²⁰⁸ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, T.17.12.2018, YD İtiraz No:2018/756.; Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, T.06.12.2018, YD İtiraz No:2018/743., UYAP Erişim Tarihi: 25.07.2019.

²⁰⁹ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, T.20.10.2016, YD İtiraz No: 2016/1177., UYAP Erişim Tarihi: 25.07.2019.

²¹⁰ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, T.05.04.2018, YD İtiraz No:2017/1243.; Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, T.09.03.2016, YD İtiraz No:2016/145., UYAP Erişim Tarihi: 26.07.2019.

yedi gün içerisinde bir defaya mahsus olmak üzere itiraz başvurusunda bulunulabilir. İtiraz için verilen yedi günlük süre kamu düzenine ilişkin olup, eğer itiraz, yedi günlük süre geçtikten sonra yapılırsa itirazın süre aşımı nedeniyle reddine karar verilir.²¹¹

İdarî yargılama usulündeki sürelerle ilişkin esaslar yedi günlük itiraz süresi için de geçerlidir. 2577 sayılı Kanun'un 8. maddesi uyarınca, sürenin hesaplanmasında kararın tebliğ edildiği gün hesaba katılmaz. Tatiller süreye dâhildir. Eğer itiraz sürenin son günü tatile rastlarsa süre tatil gününü izleyen çalışma gününün bitimine kadar uzar. Ayrıca, sürenin son gününün adli tatile rastlaması hâlinde süre, adli tatilin sona erdiği günü izleyen tarihten itibaren yedi gün uzamış sayılır.

İtirazı incelemeye yetkili olan merciler dosyanın kendilerine gelmesinden itibaren yedi gün içerisinde karar vermek zorundadırlar.

Bilindiği gibi yürütmenin durdurulması, iptali istenen bir idari işlemin uygulanmasını, iptal davasına bakan yargı merciinin kararı ile en geç dava sonuçlanıncaya kadar erteleyen istisnai ve geçici bir tedbirdir.²¹² İptal davasında asıl olan esas hakkında karar verilmesidir. Bunun yanında, yürütmenin durdurulması istemi hakkındaki karar, ara karar niteliğinde de değildir. Bu sebeple, yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararın üst yargı mercilerince denetimi söz konusu olmaktadır. Bu iki husus birlikte değerlendirildiğinde yürütmenin durdurulması kararının geçici nitelikte bir karar olduğu, bu kararın denetiminin bir an önce yapılması gerektiği, zira iptal davasından beklenen asıl gayenin bir an önce esasa geçilerek esas hakkında bir karar verilmesi olduğu anlaşılmaktadır.

Bu sebeple, yürütmenin durdurulması kararına yapılan itirazın ve itiraz üzerine üst yargı mercileri tarafından yapılacak denetimin kısa sürelerle kayıt altına alınması hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesi açısından yerinde bir tercih olmuştur.

²¹¹Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, T.05.11.2018, YD İtiraz No:2018/721.;Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, T.21.11.2018, YD İtiraz No:2018/586., UYAP Erişim Tarihi: 27.07.2019.

²¹² Kalabalık, a.g.e., s.344.

2.4. İtiraz Harcının Yatırılmış Olması

492 sayılı Harçlar Kanunu'na²¹³ ekli 1 sayılı tarifeye göre, yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlara karşı yapılacak olan itirazlar harca tabidir. Harç alınması için yürütmenin durdurulması istemi hakkında verilen kararın ne olduğunun bir önemi yoktur. Genel bütçeye tabi kamu kurum ve kuruluşları harçtan muaf olduğu için harç yatırmazlar.²¹⁴ Adli yardımdan faydalananlar da harç yatırmaz.

492 sayılı Yasa'nın (I) sayılı tarifesinde belirtilen itiraz harcının yatırılmaması hâlinde, harç eksikliğinin giderilmesi, yoksa istemden vazgeçilmiş sayılacağı istemde bulunan tarafa bildirilir. Harç eksikliği giderilmemiş ise itiraz isteminde bulunulmamış sayılmasına karar verilir.²¹⁵ Bu karar kesindir.²¹⁶

3. İtirazı İnceleyecek Yetkili Yargı Yerleri

İtirazı inceleyecek yetkili yargı yeri, yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar veren yargı yerine göre farklılık arz eder. Yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlar; Danıştay'ın ilgili dava dairelerince ilk derece olarak bakılan davada verilmişse, konusuna göre Vergi veya İdari Dava Daireleri Kurullarına; bölge idare mahkemesi kararlarına karşı en yakın bölge idare mahkemesine, vergi veya idare mahkemeleri ile tek hâkim tarafından verilen kararlara karşı aynı yargı çevresindeki bölge idare mahkemesine itiraz edilebilir.

Kanun'da, Danıştay'da nöbetçi heyetin vereceği yürütmenin durdurulması istemleriyle ilgili kararlara karşı nereye itiraz edileceği belirtilmemiştir. Bu konudaki boşluk, yapılan itirazın adli tatil sonrasına bırakılmak ve konusuna göre Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu veya Danıştay Vergi Dava Daireleri Kuruluna intikal ettirilmek suretiyle çözümlenmektedir.²¹⁷ Aksi yaklaşım, nöbetçi heyetin,

²¹³ R.G., T.17.07.1964, S.11756

²¹⁴ Bozkurt, a.g.e., s.84.

²¹⁵ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, T.25.03.2014, YD İtiraz No: 2013/881., UYAP Erişim Tarihi: 29.07.2019.

²¹⁶ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, T.23.09.2014, YD İtiraz No: 2014/863., UYAP Erişim Tarihi: 29.07.2019.

²¹⁷ Topuz/Özkaya, a.g.e., s.581.

yürütmenin durdurulması istemleri ile ilgili olarak verdiği kararın itiraz yoluyla kendisinin incelemesi anlamına gelir ki, bu da müessesenin konuluş amacı (yürütmenin durdurulması talepleri ile ilgili kararın itiraz üzerine bir başka yer ya da üst merci tarafından incelenmesi) ile bağdaşmaz. Öte yandan, Danıştay dava dairelerinin ilk derece olarak baktığı davalarda adli tatile girmeden önce verilen yürütmenin durdurulması ile ilgili kararlara yönelik itirazlar, nöbetçi heyetçe karara bağlanmaktadır.²¹⁸

4. İtiraz Aşamalarında Yargı Yerlerinin Karar Vermede İzlediği Usuller

Yürütmenin durdurulması isteminin reddine ilişkin karara yönelik itirazın kabulü halinde, dava konusu işlem yönünden 2577 sayılı Kanun'un 27. maddesinin 2. fıkrasında belirtilen koşulların ne şekilde gerçekleştiği hususunun kararda gösterilmesi gerekir.²¹⁹

Yürütmenin durdurulması isteminin reddine ilişkin kararlara karşı yapılan itirazın reddinde, yürütmenin durdurulması için 2577 sayılı Kanun'un 27. maddesinin 2. fıkrasında belirtilen koşulların gerçekleşmediği gerekçesine dayanılmaktadır.²²⁰

Yürütmenin durdurulmasına dair karara karşı yapılan itirazın kabulü halinde, 2577 sayılı Kanun'un 27. maddesinin 2. fıkrasında belirtilen iki şartın birlikte gerçekleşmediği gerekçesine yer verilmektedir.²²¹

Yürütmenin durdurulmasına dair karara yönelik itirazın reddinde ise, 2577 sayılı Kanun'un 27. maddesinin 2. fıkrasında belirtilen ve yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi için gerekli olan koşulların gerçekleşmiş olduğu dikkate alınarak yürütmenin durdurulması isteminin kabul edildiği ve davalı idarece

²¹⁸ Topuz/Özkaya, a.g.e., s.582.

²¹⁹ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, T:10.12.2018, YD İtiraz No:2018/584.; Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, T:12.06.1998, YD İtiraz No:1998/300., UYAP Erişim Tarihi: 01.08.2019.

²²⁰ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, T:03.02.2018, YD İtiraz No:2018/479.; Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, T:24.05.2011, YD İtiraz No:2010/1064., UYAP Erişim Tarihi: 01.08.2019.

²²¹ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, T:05.12.2018, YD İtiraz No:2018/661.; Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, T: 12.6.1998, YD İtiraz No:1998/296., UYAP Erişim Tarihi: 02.08.2019.

öne sürülen hususların, bu kararın kaldırılmasını gerektirecek nitelikte görülmediği gerekçesine dayanılmaktadır.²²²

Yürütmenin durdurulması isteminin ara kararı cevabı veya savunma alınincaya ya da keşif ve/veya bilirkişi incelemesi sonucunda düzenlenecek bilirkişi raporunun değerlendirilmesine kadar kabulüne dair kararlara yönelik olarak yapılan itirazlar ise diğer itirazlara göre farklılık arz etmektedir. Zira bu şekilde verilen yürütmenin durdurulması kararları geçici nitelikte olduğundan, savunma alındıktan veya savunma süresi geçtikten veya ara kararı cevabı alındıktan yahut bilirkişi raporu sunulduktan sonra yürütmenin durdurulması ile ilgili talep yeniden ele alınacağından, geçici olarak verilen yürütmenin durdurulması kararına itiraz edilmemesi gerekir. Hal böyle olunca, bu şekilde verilen yürütmenin durdurulmasına dair kararlara yönelik itirazlar incelenmeksizin reddedilmektedir.²²³ Bu gibi durumlarda çoğu zaman itiraz mercii tarafından bir karar verilmeden önce davalı idarenin savurmasının veya ara karına cevabın geldiği görüldüğünden yürütmenin durdurulması istemi hakkında yeniden bir karar verileceği gerekçesiyle itirazın reddine karar verilmektedir.²²⁴ Ancak, uygulanmakla etkisi tükenecek işlemler açısından söz konusu durumun geçerli olduğu uyuşmazlıklarda itirazın kabulüne karar verilebilmektedir.²²⁵

²²²Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, T:16.12.2018, YD İtiraz No:2018/609.; Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, T:26.05.2011, YD İtiraz No:2011/298., UYAP Erişim Tarihi: 01.08.2019.

²²³ Manisa Bölge İdare Mahkemesi, T: 10 01.2007, Y.D. İtirazı No:2007/11., UYAP Erişim Tarihi: 05.08.2019.

²²⁴Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, T:23.11.2006, YD İtiraz No:2006/1270., UYAP Erişim Tarihi: 03.08.2019.

²²⁵Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, T:19.06.2013, YD İtiraz No:2013/339.; Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, T:22.9.2016, YD İtiraz No:2016/837., UYAP Erişim Tarihi: 04.08.2019.

5. İtiraz Mercilerince Verilen Kararın Niteliği

Yürütmenin durdurulması kararlarına karşı itiraz yoluna bir defa²²⁶ başvurulabilir ve itiraz merciin aldığı karar kesindir. Yani bu kararlara karşı yeni bir itiraz mümkün olmadığı gibi, davanın esası hakkında verilmiş nihai bir karar niteliğinde de olmadıklarından kanun yolu başvurularına da konu edilemezler.²²⁷

CANDAN'ın da dediği gibi buradaki kesinlik itiraz üzerine verilen kararların hem konu bakımından kesinliğini, hem de şekil bakımından kesinliğini ifade eder. Konu bakımından kesinlik, aynı konu hakkında tekrar itiraz edilemeyeceğini ifade etmektedir.²²⁸ Örneğin, yeni bir sebebe dayanmadan ikinci kez yürütmenin durdurulması isteminde bulunulduğu durumlarda yürütmenin durdurulması isteminin reddedilmesi üzerine bir kez daha itirazda bulunulmuş ise, istem incelenmeksizin reddedilecektir. Ancak, şu hususu da hatırlatmakta fayda var, ikinci kez yapılan yürütmenin durdurulması başvurusu sırasında yeni bir sebep ileri sürülmüş ise, yürütmenin durdurulması ile ilgili olarak yapılan ikinci itiraz başvurusu incelenir. Şekil bakımından kesinlik ise, itiraz üzerine verilen kararların, davanın esası hakkında verilmiş nihai karar niteliğinde olmadıklarını, kanun yoluna başvurulamayacaklarını ifade etmektedir.

6. Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Sonuçları

Yukarıda da belirtildiği gibi idari işlemler yürütülmesi zorunlu olma niteliğine sahiptir ve hukuka uygunluk karinesinden faydalanırlar. İdarî işlemin iptali istemiyle dava açılmış olması tek başına işlemin yürütmesini durdurmaz. Yürütmeyi durdurma kararlarının önemi tam da bu noktada ortaya çıkmaktadır. Yürütmenin durdurulması kararları, idari işlemin söz konusu özelliklerini askıya alan, onu işlemez hâle getiren yargı kararlarıdır.²²⁹ Başka bir anlatımla, yürütmenin durdurulması kararı, iptali istenilen idarî işlemin icrailiğini ve hukuka uygunluk karinesini dava sonuna kadar

²²⁶Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, T:24.02.2011, E:2013/339., UYAP Erişim Tarihi: 05.08.2019.

²²⁷Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, T:06.08.2008, E:2008/768., UYAP Erişim Tarihi: 05.08.2019.

²²⁸ Candan, a.g.e., s.703.

²²⁹Kılınç, a.g.e., s.93.

askıya alarak işlemez hâle getirir.²³⁰ Yürütmeyi durdurma kararları, her ne kadar davayı sonuçlandıran nihai bir karar sayılmasa da, etkileri bakımından iptal kararı ile tam bir benzerlik gösterirler.²³¹ Hatta, iptal ve yürütmenin durdurulması kararları, yalnızca dava konusu edilen idari işlem üzerinde etki yaratmaz; ona bağlı olarak tesis edilen diğer işlemleri de yapıldıkları tarihten itibaren ortadan kaldırarak tesis edilmemiş hale getirir veya askıya alır.²³²

Öte yandan, yürütmenin durdurulması kararları nihai karar olmadıkları için, dava sona ermeden yürütmenin durdurulması kararının kaldırılması hâlinde, idarî işlemin icrailik niteliği tekrar canlanır.

Yürütmenin durdurulması kararının etkisi davanın esası hakkında karar verinceye kadar devam eder. Dava ret ile sonuçlanırsa, yürütmenin durdurulması kararı kendiliğinden ortadan kalkar. Bu durumda, yürütmenin durdurulması kararı ile askıya alınan idarî işlem tekrar hukuk âlemine geri dönmüş olur. Dava sonunda idari işlemin iptaline karar verilirse yürütmenin durdurulması kararı yerini iptal kararına bırakır. Zira, iptal kararının uygulanmasıyla yürütmenin durdurulması kararına gerek kalmamaktadır.

Diğer taraftan, yürütmenin durdurulması kararı, bir yargı kararıdır. Yetkili yargı yeri tarafından yürütmenin durdurulması kararı verildiğinde, idare bu karara uymak zorundadır. 1982 Anayasası'nın 138. maddesinde de belirtildiği gibi, yasama ve yürütme organları ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir surette değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez. Yürütmenin durdurulması kararlarının, diğer yargı kararları gibi, idare tarafından yerine getirilmesi Anayasal bir zorunluluktur. Bu konuda idareye herhangi bir takdir yetkisi tanınmamıştır.²³³ Nitekim, 2577 sayılı Kanun'un 28. maddesinde, idarenin, idari yargı yerleri tarafından verilen esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının gereklerine göre, gecikmeksizin işlem yapmaya veya eylemde bulunmaya mecbur olduğu ve bu sürenin hiçbir şekilde yargı kararının idareye tebliğinden itibaren otuz günü geçemeyeceği kurala bağlanmıştır. Görüldüğü üzere, kanuni düzenlemede; idarenin yürütmenin durdurulması kararlarına uyma zorunluluğu tereddüde yer bırakmayacak

²³⁰ Akural, a.g.m., s.126.

²³¹ Aslan, a.g.e., s.33.

²³² Candan, a.g.e., s.717.

²³³ Gözübüyük/Tan, a.g.e., s.941.

şekilde vurgulanmıştır. Anayasa ve anılan Kanun'da açıkça belirtildiği üzere idare, yürütmenin durdurulması kararlarını derhal uygulamak zorundadır. Kanunda verilen otuz günlük süre ise, kararların yerine getirilmesi için tanınan azami süreyi ifade etmektedir.

Yürütmenin durdurulması kararlarının geriye yürüyüp yürümeyeceği, idare hukukunun en karmaşık konularından biridir. Bu konuda farkı görüşler olmakla birlikte asıl kabul gören görüşe göre; yürütmenin durdurulması kararları aynen iptal kararları gibi geriye doğru etki göstermeleridir.²³⁴ Başka bir anlatımla, yürütmenin durdurulması kararları aynen iptal kararları gibi idari işlemin tesis edilmesinden önceki hukukî durumun, idari işlem hiç tesis edilmemiş gibi bütün unsurları ile birlikte yeniden geri gelmesi sonucunu doğurur.²³⁵ Başka bir anlatımla, idari işlemin tesis edilmesinden önceki hukukî durumun geçici bir süre, en son dava sonuçlanıncaya kadar devam etmesini sağlar.

İdari yargı yeri tarafından yürütmenin durdurulmasına karar verilmiş olması hâlinde, iptali istenilen işlemin tesis edilmesinden önceki hukukî durumun geri gelmesi, kimi zaman kendiliğinden, kimi zaman da idarenin tesis edeceği yeni bir işlemle mümkün olabilmektedir.²³⁶ Örneğin; kapatma kararının iptali için açılan davada, yürütmenin durdurulması kararı verildiğinde, idarenin ayrıca kapatılan yerin yeniden açılmasına karar vermesine gerek yoktur. Ancak, emekli edilmiş ve yerine bir başkası atanmış olan kimsenin açtığı iptal davası üzerine verilen yürütmenin durdurulması kararı ile eski durumun geri gelebilmesi için, idarenin bunu sağlayacak bazı işlemler tesis etmesi gerekir. Bu ikinci ihtimalde, idari işlemler hakkındaki yürütmeyi durdurma kararları, idari işlemler geri alınarak ya da yürütmenin durdurulması kararının gereklerine uygun şekilde tesis edilecek yeni işlemler ile geriye yürütülürler.²³⁷

Yürütmenin durdurulması kararı üzerine, eski durumun geri gelmesi için, idarenin yeni bir karar almasının gerekli olduğu durumları da iki açıdan ele almak gerekmektedir. Şöyle ki, idarenin tesis ettiği işlemde eyleme dönüşen bir tasarruf varsa ve uygulama aşamasına geçmişse, örneğin, bir yıkım kararına karşı işlemin

²³⁴Kılınç, a.g.e., s.29.; Gözübüyük/Tan, a.g.e., s.942.

²³⁵ Aslan, a.g.e., s.33.

²³⁶ Gözübüyük/Tan, a.g.e., s.942.

²³⁷Kılınç, a.g.e., s.95.

iptali isteniyorsa, fakat bu arada idare binanın yıkılmasına girişmiş ise bu aşamada verilmiş bir yürütmenin durdurulması kararının geriye dönük olarak uygulanma imkânı bulunmamaktadır. Zira, maddi âlemde oluşan değişikliğin giderilmesi ve eski hâlin geri getirilmesi mümkün olmayacaktır. Fakat bunun dışındaki durumlarda, yürütmenin durdurulması kararının icaplarına göre uygun bir işlem tesis edilerek eski hâlin iadesi mümkündür. Örneğin, atama kararına karşı açılan davada verilen yürütmenin durdurulması kararı, idare tarafından tesis edilecek başka bir işlem ile geriye dönük olarak uygulanma imkânı bulacaktır.

Kural olarak diyebiliriz ki; idare, henüz dava konusu işlemin icrasına başlamamışsa yürütmenin durdurulmasına karar verilmesi hâlinde, bu işlemi uygulamaktan vazgeçmek zorundadır. İdare, dava konusu işlemin icrasına başlamış ise yürütmenin durdurulmasına karar verilmesi durumunda, uygulamayı kesmek ve bu doğrultudaki faaliyetlerine son vermek zorundadır. İdare, iptali istenilen işlemin uygulamasını tamamlamış ise yürütmenin durdurulması kararı üzerine, gerekli işlemleri tesis ederek önceki hukukî durumun geri getirilmesini sağlamak zorundadır.

Önemle vurgulamak gerekir ki, idari yargı mercileri tarafından verilen yürütmenin durdurulması kararları idarî işlemi ortadan kaldırmaz. Dava konusu işlem hakkında iptal kararı verilmedikçe idari işlem hukuk âleminde mevcudiyetini sürdürür. Yürütmenin durdurulması kararı sadece geçici olarak işlemin icrasını durdurur.

Hukuka aykırılığı açık olan bir idarî işlemin veya yargı kararının, yargılama sonuna kadar geçerliliğini (icrailiğini) korumasının kişiler üzerinde ve hukuk âleminde olumsuz sonuçlara yol açması kaçınılmazdır. Bazı davalarda yürütmenin durdurulmasına karar verilmemiş olunması sebebiyle, yargılama sonunda verilecek olan iptal kararının gereklerinin yerine getirilmesi imkânsız hâle gelebilir. Bu itibarla, yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilecek olan kararlarının, iptal davalarının kaderi ve varlık sebebiyle yakından ilgili oldukları söylenebilir.²³⁸ Yürütmenin durdurulması kararları adeta, yargılama sonunda verilecek olan iptal kararının uygulanabilmesi garanti altına almaktadırlar. Bu sebeple, yürütmenin

²³⁸ Akural, a.g.m., s.120.

durdurulması kararları, idarî yargılama usulümüz açısından en etkili koruma sağlayan hukuksal araçtır.

Tekrar belirtmek gerekirse, yürütmenin durdurulması kararı, iptali istenilen idari işlemin tesisinden önceki hukukî durumun devamı sağlamakta ve davanın esası hakkında verilecek olan yargı kararının yerine getirilmesine engel olabilecek herhangi bir işlem veya eyleme girişmekten idareyi men etmektedir.²³⁹

Öte yandan, bazı uyuşmazlıklarda verilen yürütmeyi durdurma kararları, davacılar yararına kazanılmış hakların oluşmasına neden olmaktadır. Davanın esastan reddedilmesi hâlinde ise bu hakların korunması gerekmektedir. Örneğin; geçici olarak okuldan uzaklaştırma cezası ile tecziye edilen bir öğrencinin açtığı iptal davasında verilen yürütmenin durdurulması kararı uyarınca öğrenimine devam edip okuldan mezun olmasından sonra davanın reddedilmesi durumunda, davanın reddine ilişkin karara dayanılarak mezuniyet belgesinin geri alınması söz konusu olmayacaktır.²⁴⁰

7. Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Yerine Getirilmesi

Anayasa'nın 138. maddesinde, yasama ve yürütme organının, mahkeme kararlarına uymak zorunda olduğu, bu organların, yargı kararlarını hiçbir şekilde değiştiremeyeceği ve yerine getirilmelerini geciktiremeyeceği kurala bağlanmıştır.

2577 sayılı Kanun'un 28. maddesinin 1. fıkrasında, Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının gereklerine göre idarenin, gecikmeksizin işlem tesis etmek veya eylemde bulunmak zorunda olduğu ve bu zorunluluğu kararın idareye tebliğinden itibaren otuz gün içerisinde yerine getirmesi gerektiği kurala bağlanmıştır.

Görüldüğü üzere, yargı kararlarının gereğinin yerine getirilmesi, Anayasal ve yasal bir zorunluluktur. Yargı kararlarının gereklerinin yerine getirilmesi konusunda idareye takdir hakkı tanınmamıştır. İdareye, en geç otuz gün içerisinde işlem tesis etmesi veya eylemde bulunulması emredilmiştir.

²³⁹ Duran, a.g.e., s.121.

²⁴⁰ Aslan, a.g.e., s.87.

Anayasa'nın "Hak arama hürriyeti" başlıklı 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 belirtildiğine göre, hak arama hürriyetinin sonuç doğurabilmesi için yargı kararlarının gecikmeksizin yerine getirilmesi gerekir.

Diğer taraftan, Anayasa'nın 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin bir hukuk devleti olduğu belirtilmiştir. Hukuk devletinin en önemli gereğinin de idarenin işlem ve eylemlerinin yargısal denetime tâbi olması gerektiği dikkate alındığında, bir hukuk devletinde yargı kararlarının gereğinin gecikmeksizin yerine getirilmesi zorunluluk arz etmektedir.

Anayasa'nın 138. maddesi yargı kararlarının yerine getirilmesi zorunluluğunu düzenlerken, "yargı kararları" arasında hiç bir ayırım yapmayarak, her türlü mahkeme kararının yerine getirilmesinin zorunlu olduğunu tartışılmaz bir hukuk ilkesi olarak kabul etmiştir. Anılan maddenin metninde sadece esasa ilişkin kararların açıklanmak istendiğini gösteren hiçbir kayıt bulunmamaktadır. Bu nedenle, yargı kararlarının bağlayıcılığı kavramı, yargı yerleri tarafından verilmiş olan her türlü kararı kapsamaktadır. Bu itibarla, yürütmenin durdurulması kararlarının gereklerinin yerine getirilmesinin Anayasal bir zorunluluk olduğu açıktır.²⁴¹

Yürütmenin durdurulması kararlarının gereğinin derhal yerine getirilmesi temel ilke olmakla birlikte, çeşitli güçlükler dikkate alınarak Kanun'da, kararların en geç otuz gün içerisinde yerine getirilmesi imkânı tanınmıştır. Yürütmenin durdurulması kararının kararda yer alan gerekçeler doğrultusunda yerine getirilmesi hem anayasal hem de yasal bir zorunluluk olmasına rağmen uygulamada, yargı yerlerince verilen yürütmenin durdurulması kararları idareler tarafından hemen uygulamamakta, çoğunlukla otuz günlük sürenin sonuna kadar beklenilmektedir. Bu uygulamanın arkasında otuz günlük sürenin bir hak olduğu düşüncesi yatmaktadır.²⁴² Ancak, bu sürenin sonuna kadar beklemek idareye tanınmış bir hak değildir. Eğer koşulları varsa, kararın derhal yani geciktirilmeksizin uygulanması gerekmektedir.

²⁴¹ Yavuz GÜLLÜ, "Türk Vergi Yargı Sisteminde Yürütmenin Durdurulması" **Yüksek Lisans Tezi**, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Ana Bilim Dalı Maliye Programı, Trabzon 2011, s.107.

²⁴² Aslan, a.g.e., s.92.

Aktarılan mevzuat kuralı incelendiğinde, idareye tanınan otuz günlük sürenin kararın tebliğinden itibaren işlemeye başlayacağını belirtildiği; yani, iptal ve yürütmenin durdurulması kararlarının yerine getirilmesi için kesinleşmesini beklemeye gerek olmadığını vurgulandığını görüyoruz. Yargı kararının uygulanması için kanun yolu incelemelerinden geçerek kesinleşmesini beklemek gerekmemektedir.

Diğer taraftan, otuz günlük sürenin başlangıcı kararın idareye tebliği olarak gösterilmiş ise de, İdari Yargılama Usulü Kanununun sürelerle ilgili 8. maddesinin 1. fıkrasında, sürelerin, tebliğ, yayın veya ilan tarihini izleyen günden itibaren başlayacağı öngörüldüğünden; düzenlemeyi, otuz günlük sürenin kararın idareye tebliğini izleyen günden itibaren işlemeye başlayacağı şeklinde anlamak gerekir.²⁴³

Ayrıca, idarî yargı kararının icaplarına göre gerekeni yapma konusunda idareye tanınan bu sürenin dolmuş bulunması, idareyi bu yükümlülükten kurtarmaz. İdarenin kararı infaz yükümlülüğü, otuz günlük süre geçse de devam eder.²⁴⁴ Bu süre geçtikten sonra kararın gereği yerine getirilse bile idarenin sorumluluğunun devam edeceğini aşağıda ayrıca inceleyeceğiz.

Bilindiği gibi, 2577 sayılı Kanun'un 28. maddesinin, 1994 yılında 4001 sayılı Kanun'un 13. maddesiyle değiştirilen (1) numaralı fıkrasında; “*Ancak, haciz veya ihtiyati haciz uygulamaları ile ilgili davalarda verilen kararlar hakkında, bu kararların kesinleşmesinden sonra idarece işlem tesis edilir.*” kuralına yer verilmişti. Bu kural ile, 2577 sayılı Kanun'un 28. maddesinin 1 numaralı fıkrasının birinci ve ikinci cümlelerinde ki kurala bir istisna getirilerek; haciz veya ihtiyati haciz uygulamaları ile ilgili davalarda verilen kararların kesinleştikten sonra uygulanacağı düzenlenmişti.

Bu hükmün iptali itiraz başvurusuyla Anayasa Mahkemesi'ne taşınmış, Anayasa Mahkemesi tarafından söz konusu hüküm, “*İtiraz konusu kuralla, haciz ve ihtiyati hacze ilişkin idari işlemlerin yürütmesinin durdurulmasına ilişkin mahkeme kararlarının derhal uygulama zorunluluğunun ortadan kaldırılması, kişilerin telafisi imkânsız veya güç zararlarla karşılaşmalarına yol açacak niteliktedir. İdari yargıda*

²⁴³ Candan, a.g.e., s.717.

²⁴⁴ A.e., s.728.

yürütmenin durdurulması kararıyla güdülen amacın kişilerin hak arama özgürlüklerini daha etkili biçimde kullanabilmelerini sağlamak olduğu gözetildiğinde, böyle bir durumun yürütmenin durdurulması kararlarıyla gerçekleştirilmek istenen hukuksal yararı olumsuz yönde etkileyeceği ve hak arama özgürlüğünü zedeleyeceği açıktır.” gerekçesiyle iptal edilmiştir.²⁴⁵

Gerçekten de, iptal edilen hüküm; idarenin tüm işlem ve eylemlerine karşı yargı yolunun açık olması yolundaki anayasal kuralı etkisiz hâle getirerek, bireyin hukukî güvenliğini açık şekilde zedelemekte ve hak arama özgürlüğünü kısıtlamaktadır.

2014 yılına gelindiğinde ise, 6526 sayılı Kanun’un 18. maddesi ile 2577 sayılı Kanun’un 28. maddesinin birinci fıkrasına üçüncü cümle olarak, “*Kamu görevlileri hakkında tesis edilen atama, görevden alma, göreve son verme, naklen veya vekâleten atama, yer değiştirme, görev ve unvan değişikliği işlemleriyle ilgili olarak verilen iptal ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin mahkeme kararlarının gereği; dava konusu edilen kadronun boş olması hâlinde bu kadroya, boş olmaması hâlinde ise aynı kurumda kazanılmış hak aylık derecesine uygun başka bir kadroya atanmak suretiyle yerine getirilir*” kuralı eklenmiştir.

Söz konusu düzenleme ile, kamu görevlileri hakkında tesis edilen atama, görevden alma, göreve son verme, naklen veya vekâleten atama, yer değiştirme, görev ve unvan değişikliği işlemleriyle ilgili olarak verilen iptal ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin mahkeme kararlarının gereğinin, dava konusu edilen kadronun boş olması halinde bu kadroya, boş olmaması halinde ise aynı kurumda kazanılmış hak aylık derecesine uygun başka bir kadroya atanmak suretiyle yerine getirileceği kurala bağlanmıştır.

Bir uyuşmazlığı mahkeme önüne götürme, mahkemece verilen kararın uygulanmasını isteme, yargılamanın sonuç doğurmasını sağlayan hak arama hürriyetinin olmazsa olmaz koşuludur.

²⁴⁵Anayasa Mahkemesi, T. 10.07.2013, E.2012/107, K.2013/90., AYM Kararlar Bilgi Bankası ET. 21.08.2019.

Aktarılan düzenlemeye göre, yargı kararıyla dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmasına karar verilmiş olsa bile, boş kadro bulunmadığı gerekçesiyle bu kararın uygulanmamasının söz konusu olabileceği görüldüğünden, yürütmenin durdurulması kararlarının gereklerinin yerine getirilmesinin bu şekilde boş kadro bulunması şartına bağlanmasının hak arama özgürlüğünü etkisiz hâle getirdiği değerlendirilmektedir.

Nitekim, söz konusu kuralın iptali istemi itiraz yoluna başvurulması suretiyle Anayasa Mahkemesi'nin önünde taşınmıştır. Anayasa Mahkemesi, dava konusu düzenleme 6552 sayılı 97. maddesiyle değiştirildiğinden, iptal davası bakımından konusu kalmayan iptal talebi hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verilmesi gerekteyise de dava konusu cümlelerin esas itiraz yoluna başvuran mahkemeler yönünden incelenmiştir. Nihayet, *“Kuşkusuz, ilgililerin atama ve benzeri işlemlere karşı dava açmalarının nedeni, tesis edilen işlemin hukuka aykırı olduğunu ileri sürmek ve yargı kararı ile dava konusu işlemin hukuka aykırılığının tespiti halinde önceki görevlerine dönebilmektir. Oysa itiraz konusu kurallarla yargı kararlarının uygulanması “kadronun boş olması” koşuluna bağlanmıştır. Uygulamada ise söz konusu kadroların boş bırakılmama, bu kadroların söz konusu işlemler sonrası diğer kamu görevlileriyle doldurulma ihtimali çok yüksektir. Bu durumda yargı kararıyla dava konusu işlemin hukuka aykırılığı tespit edilmiş olsa bile kadro boş olmadığından bu karar uygulanamayacaktır. Dolayısıyla yargı kararlarının uygulanmasının bu şekilde kadronun boş olması koşuluna bağlanmış olması hak arama özgürlüğünü etkisiz hale getiren ölçüsüz bir sınırlamadır. Kural idarenin yargısal denetimini ve hak arama özgürlüğünü etkisiz bırakacağından, hukuk devleti ilkesine aykırılık oluşturduğu gibi idarenin bütün işlemlerinin yargı yoluyla denetlenmesi ve yargı kararlarının bağlayıcılığı ilkelerini de ihlal etmektedir.”* gerekçesiyle söz konusu düzenlemenin iptaline karar verilmiştir.²⁴⁶

2577 sayılı Kanun'un 28. maddesinin birinci fıkrasının üçüncü cümlesi, gene 2014 yılında bu kez 6552 sayılı Kanun'un 97. maddesi ile, *“...23/4/1981 tarihli ve 2451 sayılı Bakanlıklar ve Bağlı Kuruluşlarda Atama Usulüne İlişkin Kanuna ekli (1) ve (2) sayılı cetvellerde gösterilen unvanları taşıyan görevler ile farklı atama*

²⁴⁶ Anayasa Mahkemesi, T.25.11.2015, E.2014/86, K.2015/109., AYM Kararlar Bilgi Bankası ET: 21.08.2019.

usullerine tabi olsalar dâhi daire başkanı ve üstü görevlere, sivil memurlar hariç kolluk teşkilatlarının kadrolarına; açıktan, naklen veya vekâleten yapılan atama ve bu görevlerden alınma, bu görevlerle ilgili yer değiştirme, görev ve unvan değişikliği işlemleri hakkında verilen mahkeme kararlarının gereği, ilgilinin kazanılmış hak aylık derecesine uygun başka bir kadroya atanması suretiyle iki yıl içinde yerine getirilir.” şeklinde değiştirilmiştir.

Söz konusu değişiklik ile, birtakım unvanlı görevler ile kolluk teşkilatlarının (sivil memurlar hariç) kadroları hakkında tesis edilen atama, görevden alma gibi bazı idari işlemler hakkında verilen yargı kararlarının uygulanması için ilgilinin iki yıl içinde başka bir kadroya atanmasına ilişkin düzenlemeler getirilmektedir. Böylece, anılan işlemlere ilişkin uygulamalar sonucunda verilen yargı kararlarının ilgili idarelerce aynen ve gecikmeksizin yerine getirilmesinin yolu kapatılmış ve söz konusu kişiler hakkında idari yargı mercilerince verilmiş olan yürütmenin durdurulması kararlarının sonuçsuz kalmasının yolu açılmıştır.

Kişilerin, Devlete güven duymaları, maddi ve manevi varlıklarını geliştirebilmeleri, temel hak ve özgürlüklerden yararlanabilmeleri ancak hukuk güvenliği ve üstünlüğünün sağlandığı bir hukuk düzeninde gerçekleşebilir. Hukuk güvenliğinin ve hukukun üstünlüğünün sağlanması için Devletin işlem ve eylemlerine karşı yargı yolunun açık tutulması yeterli olmayıp yargı mercileri tarafından verilen kararların gecikmeksizin uygulanması da gerekir. Bir işlemin hukuka aykırı olduğu yapılan yargısal denetim neticesinde tespit edilmesine rağmen işlemin iptali yönündeki yargısal kararın uygulanmaması, Devletin işlem ve eylemlerine karşı yargı yolunun açık tutulmasını anlamsız hâle getirir. Zira hukuk güvenliği ve hukukun üstünlüğü sadece hukuka aykırılıkların tespit edilmesiyle değil, bunların tüm sonuçlarıyla ortadan kaldırılmasıyla sağlanabilir.

Hak arama özgürlüğünün bir gereği olan mahkemeye erişim hakkı, yargılama sonunda verilen kararın etkili bir şekilde aynen ve gecikmeksizin uygulanmasını da gerektirmektedir. Mahkeme kararlarını uygulanamaz hâle getiren düzenlemeler, mahkemeye erişim hakkını da anlamsız kılacaktır.

Kanaatimce birtakım unvanlı görevler ile kolluk teşkilatlarının (sivil memurlar hariç) kadroları hakkında tesis edilen atama, görevden alma gibi bazı idari işlemler

hakkında verilen yargı kararlarının uygulanmasını imkansız hâle getiren söz konusu düzenleme hak arama özgürlüğünü kısıtlamakta, böylece hukuk devleti ilkesini zedelemektedir.

Nitekim, söz konusu düzenlemenin iptali istemiyle açılan davada, Anayasa Mahkemesi, “*Hak arama özgürlüğü bakımından kişilerin idareye karşı sahip oldukları en etkili yargısal koruma mekanizması iptal davasıdır. İptal davasında, idari işlemin hukuk kurallarına aykırılığının belirlenmesi hâlinde iptali yoluna gidilmekte ve bunun sonucunda idarenin hukuka bağlılığı ve hukuk düzeninin korunması sağlanmaktadır. Bu bağlamda hak arama yollarına başvuran bireylerin elde etmek istedikleri hukuki sonuçların yasama tasarruflarıyla etkisizleştirilmesi, Devlete olan güven duygusunu ortadan kaldırmaktadır. Bu durum hak arama özgürlüğüne, hukuki güvenlik ve hukuk devleti ilkelerine uygun düşmemektedir.*” gerekçesiyle iptal kararı vermiştir.²⁴⁷

Hukuk devleti ilkesi, vatandaşların hukuki güvenlik içinde buldukları, devletin hukuk kurallarıyla bağlı olduğu bir sistemi ifade etmekte olup devletin hukuk kurallarına bağlılığını sağlayacak en önemli mekanizma, idarenin yargısal denetimidir. İdare karşısında bireylerin hak arama özgürlüğünü kullanmaları, idarenin eylem ve işlemlerinin yargı denetimine açık olmasına bağlı olmakla birlikte bu husus, tek başına hukuk devleti ilkesi bakımından yeterli değildir. Hukuk devletinin gerçekleşmesi için aynı zamanda idarenin yargı kararlarına uyması ve bu kararların gereklerine göre işlem ya da eylemde bulunması zorunludur. İdarenin, yargı kararlarını uygulamaması durumunda, hukuk devleti ilkesinin varlığından söz edilemez.

Bir hukuk devletinde yargı kararlarının yerine getirilememesi gibi bir sorunun söz konusu olmaması gerekir.²⁴⁸ Esasen, yargı kararının yerine getirilmesi için mevzuatta hüküm aramak, hukukun üstünlüğü, hukuk devleti ve yargı kararlarının bağlayıcılığı ilkelerine aykırılık teşkil eder.

Ne var ki, uygulamada yargı kararlarının ya hiç yerine getirilmediği ya da gereği gibi yerine getirilmediği bir çok örnekle karşılaşılmaktadır.

²⁴⁷ Anayasa Mahkemesi, T.02.10.2014, E.2014/149, K.2014/151., AYM Kararlar Bilgi Bankası ET: 21.08.2019.

²⁴⁸ Demirci, a.g.e., s.25.

İptal kararlarının gereklerinin yerine getirilmesi ile yürütmeyi durdurma kararlarının gereklerinin yerine getirilmesi arasında herhangi bir fark yoktur. Bu nedenle idare, iptal kararı üzerine ne gibi bir işlem veya eylemde bulunacak ise, aynı işlem veya eylemi yürütmenin durdurulması kararı üzerine de aynen yapmak durumundadır. Başka bir anlatımla, iptal kararı üzerine idare, nasıl bir fiili durum oluşturmak zorunda ise, yürütmenin durdurulması kararı üzerine de aynı fiili durumu oluşturmak zorundadır.

Yürütmenin durdurulması kararı üzerine eski durumun geri gelmesi kimi durumlarda kendiliğinden, kimi durumlarda da idarenin tesis edeceği yeni bir işlem ile olur. Bazı durumlarda, eski durumun kendiliğinden geri gelmesi imkansız olabilir. Örneğin idarenin bir olumsuz (ret) işlemi hakkında yürütmenin durdurulması kararı verildiğinde, eski durum geri gelmiştir yani ret işlemi ortadan kalkmıştır ancak ortada bir kabul kararı da yoktur. Bu durumda, aynen olumsuz işlemler hakkındaki iptal kararlarında olduğu gibi, idarenin aktif olarak bazı işlem veya eylemlerde bulunması zorunludur.

8. Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Uygulanmama Halleri

8.1. Hiç Uygulanmama

Davalı idarenin, idari yargı yerlerince verilen kararların icaplarına göre tesis etmesi gereken işlemi veya yapılması gereken eylemi 28'inci maddenin 1'inci fıkrasında yazılı süre içerisinde ve bu süre geçtikten sonra hiçbir biçimde tesis etmemesi veya yapmaması; başka bir anlatımla, idarenin tümüyle hareketsiz kalması demektir.²⁴⁹ Görevine son verilen memurun açmış olduğu davada, yürütmenin durdurulmasına karar verilmesine rağmen, kararın tebliğinden itibaren otuz günlük süre geçtiği halde tekrar göreve başlatılmaması hiç uygulama hâline örnek olarak gösterilebilir.

Bazı durumlarda, idare tarafından yargı kararının gereği yerine getirilmemiş olsa da, yargı kararının uygulanmadığından söz etmek mümkün değildir. Bu

²⁴⁹ Candan, a.g.e., s.730.

durumlar maddi ve hukukî imkânsızlık halleridir. Örneğin; re'sen emekli edilen bir kişinin açtığı davada, idari yargı yeri tarafından yürütmenin durdurulması kararı verilinceye kadar ilgilinin altmış beş yaşını doldurması durumunda hukukî imkânsızlık; yıkım kararının iptali istemiyle açılan davada, mahkeme tarafından işlemin yürütmesi durdurulana kadar taşınmazın yıkılmış olması durumunda ise maddi imkânsızlık sebebiyle yargı kararlarının uygulanması mümkün değildir. Hemen belirtmek gerekir ki, idare bu gibi durumlarda sadece yargı kararını uygulama zorunluluğundan kurtulmuş olur. Yoksa idarenin, ilgilinin uğradığı maddi ve manevi zararları tazmin etmek yükümlülüğü devam etmektedir.

Görüldüğü üzere, idarenin faaliyetleri sonucunda oluşan zararların tamamen veya belli ölçülerde telafisi mümkündür. Bu çerçevede, 2577 sayılı Kanun'da geçtiği ifadesiyle telafisi imkânsız zarar kavramından anlamamız gereken; iptal ve yürütmenin durdurulması kararlarının geriye dönük olarak uygulanma imkânının bulunup bulunmadığı ihtimali olmalıdır.

8.2. Geç Uygulama

İdari Yargılama usulü Kanunu'na göre yürütmenin durdurulması kararları, kararın idareye tebliğinden itibaren “gecikmeksizin” uygulanır. Kural olarak derhal uygulama ilkesi geçerlidir. Ancak, idarenin karmaşık yapısı ve bazı işlemlerin özellikleri de dikkate alınarak idareye, Kanun Koyucu tarafından 30 günlük bir süre tanınmıştır. İdare, en geç bu 30 günlük süre içerisinde yürütmenin durdurulması kararının gereklerini yerine getirmelidir.

İdare tarafından, bu süre geçirildikten sonra yürütmenin durdurulması kararının gereklerinin yerine getirilmiş olması durumunda, kararın tam anlamıyla uygulandığından bahsedemeyiz. Zira, idare üzerine düşen görevi tam anlamıyla (zamanında) yerine getirmemiştir. Bu durumda, idarenin yargı kararlarının geç uygulanmasından kaynaklanan zararları tazmin etme sorumluluğu devam etmektedir.

8.3. Eksik Uygulama

Kararların eksik uygulanması, yürütmenin durdurulması kararının gereklerinin kısmen yerine getirilmesini, karardan kaynaklanan bütün hakların ilgiliye verilmemesini ifade eder.²⁵⁰ Örneğin, haksız yere tahsil edilen vergiye karşı açılan dava sonucunda, tahsil olunan verginin iade edilmesine rağmen, mahkeme kararında hükmedilen faiz oranının hesaplanarak davacıya ödenmemiş olması bir eksik uygulamadır.

8.4. Şekli Uygulama

Bu hâlde idare, yürütmeyi durdurma kararını, süresinde uygulamakla birlikte, kısa bir süre sonra tesis edilen yeni bir işlem ile yargı kararının bertaraf edilmesini, yargı kararı doğrultusunda tesis edilen işlemin ortadan kaldırılmasını sağlamaktadır. Başka bir anlatımla idare, yargı kararını biçimsel olarak uyguluyor gözükmekte ancak gerçekte uygulamamaktadır. Bunun sebebi, aşağıda inceleyeceğimiz, yargı kararlarının gereği gibi uygulanmamasından kaynaklanan mali sorumluluktan kurtulma düşüncesidir. İdare, önce otuz günlük sürede kararı uygulamakta, arkasından tesis ettiği yeni bir işlemle kararı etkisiz kılmaktadır. Daha çok, personel hukukuyla ilgili konularda rastlanan bu duruma, görevine son verilen devlet memurunun idarî yargı yerince verilen iptal kararı üzerine görevine başlatılıp, akabinde bir başka sebeple yeniden görevine son verilmesi örnek olarak gösterilebilir.

9. Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Yerine Getirilmemesinden Doğan Sorumluluk

Anayasa'nın 138. maddesi ve İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28. maddesi gereğince idare, yürütmenin durdurulması kararlarını gecikmeksizin yerine getirmek zorundadır. Bu zorunluluk, hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir.

²⁵⁰ Bozkurt, a.g.e., s.110.

Bu zorunluluğun gereği gibi yerine getirilmemesi durumunda davalı idarenin doğrudan, davalı idare personeli kamu görevlisinin ise, rücu müessesesinin işletilmesi suretiyle dolaylı olarak mali sorumluluğu bulunmaktadır. (AY, m.125, 129, 138.; İYUK, m.28.; 657 sayılı Kanun, m.13.)

İptal davasının esası hakkında bir karar verilinceye kadar geçerli olan yürütmenin durdurulması kararının yerine getirilmemesi sebebiyle bir zarar oluşursa bu zararın giderilmesi zorunlu olduğunu yukarıda belirttik. Bu zararın tazmini için, iptal davasının esası hakkında bir karar verilmesini beklemeye gerek yoktur. İptal davasının ret ile sonuçlanması o zamana kadar gerçekleşen zararların giderilmesine engel teşkil etmez. Zira, zarar iptali istenilen idari işlemin hukuka aykırılığından değil, yürütmenin durdurulması kararının uygulanmamasından kaynaklanmaktadır.²⁵¹ Daha açık bir ifadeyle, yürütmenin durdurulması kararının uygulanmadığı dönem içinde ortaya çıkan zararların her hâlükarda giderilmesi gerekmektedir

9.1. İdarenin Sorumluluğu

Yürütmenin durdurulması kararlarının gereğinin yerine getirilmesi Anayasal ve yasal bir zorunluluk olup, bu gereğe uymayan idare ağır bir hizmet kusuru işlemiş olur.²⁵² İdare bu davranışından kaynaklanan maddi ve manevi zararları tazmin etmekle yükümlüdür.

Anayasa'nın 40. maddesinin üçüncü fıkrasında, "*Kişinin, resmî görevliler tarafından vâki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da, kanuna göre, Devletçe tazmin edilir. Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır.*" hükmü yer almakta olup, maddenin gerekçesinde bu husus "*İhlalden doğan zarar Devletçe ödenecek ve Devletin, bu ödeme nedeniyle, sorumlu görevliye rücu hakkı vardır.*" şeklinde belirtilmiştir. Anayasa'nın 125. maddesinde de, idarenin kendi işlem ve eylemlerinden kaynaklanan zararları gidermekle yükümlü olduğu düzenlenmiştir. Anayasa'nın 129. maddesinde ise, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davalarının, kendilerine rücu

²⁵¹ Yargıtay İçtihadı Birleştirme Büyük Genel Kurulu, T.22.10.1979, E.1977/7, K.1979/12.

²⁵² Gözübüyük/Tan, a.g.e., s.945.

edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabilceği kurala bağlanmıştır.

2577 sayılı Kunun'un 28. maddesinin 3. fıkrasında bu konuya ilişkin olarak şöyle bir düzenleme yapılmıştır; "*Danıştay, Bölge İdare Mahkemeleri, İdare 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*".

Aynı madenin 4. fıkrasında ise; "*Mahkeme kararlarının süresi içinde kamu görevlilerince yerine getirilmemesi hâlinde tazminat davası ancak ilgili idare aleyhine açılabilir.*"kuralına yer verilerek, yargı kararlarının kamu görevlilerince kasten yerine getirilmemesi durumunda bile idarenin sorumlu olacağı (rücu hakkı saklı kalmak kaydıyla) düzenlenmiştir.

İdarenin yargı kararlarını yerine getirmekte gecikmesi, Danıştay kararlarına göre ağır hizmet kusuru olarak nitelendirilmektedir. Danıştay'ın bu konuda ki içtihadı 1947 yılından beri süreklilik göstermektedir.²⁵³

Bu noktada, hizmet kusuru kavramına biraz değinmek yerinde olacaktır. *Hizmet kusuru*; klasik tanımı ile kamu hizmetinin kötü veya geç işlemesi veya hiç işlememesi sonucunda zarara sebep olan kusurdur.²⁵⁴ SARICA, hizmet kusurunu "*amme hizmetinin kuruluşunda, tanzim ve tertibinde veya teşkilatında, bünyesinde, personeline yahut işleyişindeki ... bir takım aksaklık, aykırılık, bozukluk, intizamsızlık, eksiklik, sakatlık*"

olarak tanımlamaktadır.²⁵⁵ CANDAN'a göre hizmet kusuru, hizmetin normal işleyişi içerisinde idarenin bir veya birden çok görevlisine düşen, fakat kişisel olarak onlara atfedilemeyen bir eksikliklerdir.²⁵⁶ Yürütmenin durdurulması kararlarının gereklerinin

²⁵³ Danıştay Beşinci Dairesi, T.02/07/1947, E. 1947/292, K.1947/1503, **Danıştay Dergisi**, Yıl:9, S.36-37, 1981, s.109.; Danıştay Onikinci Dairesi, T.13.02.2018, E.2016/924, K.2018/633., UYAP Erişim Tarihi: 21.08.2019.

²⁵⁴ Paul DUEZ, La Responsabilite de la Puissance Publique, nouvelle éd. Paris, 1938, s. 27 vd., Aktaran, Lütfi DURAN, **Türkiye İdaresinin Sorumluluğu**, Sevinç Matbaası, Ankara, 1974, s. 28.

²⁵⁵ Ragıp SARICA, "Hizmet Kusuru ve Karakterleri", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, 1949, Cilt:15, Sayı: 4, s. 1.

²⁵⁶ Candan, a.g.e., s.736.

yerine getirilmesi konusuna ilişkin olarak, hizmet kusuru sebebiyle idarenin sorumluluğundan söz edilebilmesi için, idarenin, idari yargı yerince verilen yürütmenin durdurulması kararının gereklerine uygun işlem tesisi veya eylemde bulunma imkânına sahip olmasına karşın, zamanında bunu yapmamış olması gerekir. Ayrıca, kamu görevlileri tarafından yapılmakla birlikte, yönetim ve yürütülen hizmetlere ilişkin kusurlu davranışlar da hizmet kusuru kapsamındadır. Hizmet kusurundan dolayı, zarar görene karşı yalnızca idare sorumludur.

Bazen, yürütmenin durdurulması kararlarının gereklerinin yerine getirilmesinde maddi veya hukuki imkânsızlık bulunabilir ya da idare adına hareket edecek olan kamu görevlisi kasıtlı olarak kararın gereklerinin yerine getirilmesini engellemiş olabilir. Bu gibi durumlarda idarenin hizmet kusurundan söz edilemeyecek olup, idarenin tazminat yükümlülüğü, *kusursuz sorumluluk* ilkesine dayandırılmaktadır.²⁵⁷

İdare aleyhine tazminat davası, ister hizmet kusuruna, ister kusursuz sorumluluk esasına dayandırılmış olsun, idari yargı yerinde açılır. Hasım mevkiinde, yargı kararının gereklerini yerine getirmeyen idare yer alır. Bu davaların çözümünde görevli idari yargı yeri, gerekleri yerine getirilmeyen kararı veren idari yargı yerine göre belirlenecektir. Buna göre; Danıştay tarafından verilen kararların yerine getirilmemesi sebebiyle açılacak tam yargı davalarının görüm ve çözümü kararı veren Danıştay dairesinde,²⁵⁸ idare mahkemesi tarafından verilen kararın yerine getirilmemesi sebebiyle açılacak tam yargı davalarının görüm ve çözümü ise kararı veren idare mahkemesinde gerçekleştirilecektir.²⁵⁹ Aynı şekilde, vergi mahkemesi tarafından verilen kararın yerine getirilmemesi sebebiyle açılacak tam yargı davalarının görüm ve çözümü vergi mahkemesinin görevinde bulunmaktadır.²⁶⁰

Maddi tazminata hükmedilebilmesi için idari yargı kararının uygulanmaması veya eksik uygulanması ya da geç uygulanması nedeniyle bir zararın veya kişinin

²⁵⁷A.e., s.736.

²⁵⁸ Dokuzuncu Dairesi., T.30.12.1985, E.1983/5384, K.1985/2047.; Danıştay Beşinci Dairesi, T.04.12.1997, E.1997/2385, K.1997/2883., UYAP Erişim Tarihi: 22.08.2019.

²⁵⁹Danıştay Beşinci Dairesi, T.22.09.2008, E:2006/6479, K:2008/4602; Danıştay Dördüncü Dairesi, T.28.12.1987, E:1985/5504, K:1987/4134., UYAP Erişim Tarihi: 22.08.2019.

²⁶⁰ Güllü, a.g.e., s.121.

mal varlığında bir azalmanın meydana gelmesi gereklidir.²⁶¹ Ancak, burada dikkat edilmesi gereken konu, tazmini gereken zararın idarî işlemin hukuka aykırılığından değil, yürütmenin durdurulması kararının uygulanmamasından kaynaklandığıdır.²⁶²

Manevi tazminat, kişinin duyduğu acı, üzüntü ve sıkıntının kısmen de olsa bir miktar parayla hafifletilmesini sağlamaya yönelik bir manevi tatmin aracıdır. Manevi tazminat, manevi tatmin aracı olmasından dolayı, tazminat miktarı sebepsiz zenginleşmeye yol açmayacak miktarda, mahkeme tarafından takdir edilir.²⁶³

Yargı kararının uygulanmaması nedeniyle, idare aleyhine açılan davalarda hükmedilen maddi veya manevi tazminatın ödenmesi, idareyi yargı kararının gereklerini yerine getirmekten kurtaramaz.²⁶⁴ Başka bir anlatımla, tazminat verme, kararın uygulanmasının yerini tutamaz. Çünkü asıl olan, yargı kararının aynen ve geciktirilmeksizin uygulanmasını sağlamaktır. Daha açık bir ifadeyle, idarenin tazminat ödemek veya yargı kararını uygulamak arasında bir seçim hakkı yoktur. İdarenin, yargı kararların gereklerini yerine getirmesi hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Aksi takdirde, idarenin karşılığını para ile ödeyerek hukuka aykırı işlemler yapmasının önü açılmış olur ki bu durum hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmaz.

Yürütmenin durdurulmasına karar verilen bir davada, yargılama sonunda davanın reddine karar verilmiş olması, idarenin yürütmenin durdurulması kararının uygulanmamasından kaynaklanan sorumluluğunu kaldırmaz.²⁶⁵ İdarenin, yürütmenin durdurulması kararının gereklerini yerine getirmek için esas kararı bekleme gibi bir hakkı da yoktur.

2577 sayılı Kanun'un 28. maddesinde yargı kararlarının uygulanmaması sebebiyle uğranılan maddi ve manevi zararın tazmini amacıyla açılacak davalara ilişkin özel bir dava açma süresi öngörülmemiştir. Kanunda ayrıca bir süre öngörülmediğinden, bu tür talepleri konu edinen davaların aynı Kanun'un 7. maddesinde düzenlenen genel dava açma süresine tâbi olması gerekmektedir.

²⁶¹ Bozkurt, a.g.e., s.112.

²⁶² Kılınç, a.g.e., s.104.

²⁶³ Bozkurt, a.g.e., s.113.

²⁶⁴ Aslan, a.g.e., s.95.

²⁶⁵ Güllü, a.g.e., s.115.

Süreler ile ilgili asıl sorun, sürenin miktarında değil, başlangıç tarihinin belirlenmesindedir. Bilindiği gibi, türü ne olursa olsun, idarî dava açmanın ilk koşulu, ortada, idari uyuşmazlık oluşturan bir idari işlem veya eylemin bulunmasıdır. İdarenin uyuşmazlığa sebep olan işlem veya eylemin bulunmaması durumunda, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. maddesi ile, idare edilenlere bu konuda idareye başvuruda bulunma hakkı tanımaktadır. Dolayısıyla, her şeyden önce, lehine karar verilen tarafından, kararı infaz etmek durumunda olan idareye yapılmış bir başvurusunun bulunması, tazminat davası açabilmenin ilk koşuludur. Bu koşul hakkında, Danıştay dava daireleri arasında farklı görüşler vardır. Danıştay Altıncı Dairesi, idari yargı kararlarının gereklerinin 28'inci maddenin 1'inci fıkrasında öngörülen süre içerisinde yerine getirilmemesinden doğan zararların tazmini için sürenin bitim tarihinden itibaren idari dava açma süresi içerisinde tazminat davası açılması gerektiğini söyleyerek, bu başvurunun şart olmadığı görüşünü ortaya koymuştur.²⁶⁶ Buna karşın; diğer dava daireleri ve Danıştay Vergi Dava Daireleri Genel Kurulu, âdemi infaz sebebi ile açılacak tazminat davasının süresinin, idareye yapılacak başvurunun (açık veya zımnen) reddi üzerine işlemeye başlayacağını kabul etmektedirler.²⁶⁷

İdareye yapılacak başvurunun, yargı kararının uygulanmaması sebebiyle uğranılan zararın ödenmesi istemiyle yapılması gerektiğini savunan yazarlar bulunmaktadır.²⁶⁸

Genel kabul gören görüşe göre, dava açma süresini başlatacak olan söz konusu başvurunun 10 yıllık genel zamanaşımı süresi içinde yapılması gerekmektedir.

²⁶⁶ Danıştay Altıncı Dairesi, T.16.05.2014, E.2014/2513, K.2014/3846.: "Bu konuda açılacak davalarda ayrıık durumlar dışında genel zamanaşımı süresinin esas alınması gerekmektedir. Ayrıca lehine hüküm verilen ilgili, ilamın kendisine tebliğinden itibaren 10 yıl içinde idareye başvurarak ilam gereklerinin yerine getirilmesini isteyebileceği gibi 2577 sayılı Yasa'nın 28. maddesi hükmü uyarınca kararın tebliğinden itibaren 30 gün içinde mahkeme kararı gereğini yerine getirmeyen idareye karşı sonraki 60 gün içinde iptal kararına göre işlem yapılmaması nedeniyle uğradığı zararın tazmini istemiyle dava açılabilirliğinin de kabulü gerekmektedir. 10 yıllık süre idareye başvuru süresi olup dava açma süresi değildir.", UYAP Erişim Tarihi: 23.08.2019.

²⁶⁷ Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu, T.30.11.2007, E.2007/107, K.2007/466.: "Kanunda, maddi ve manevi tazminat davasının hangi süreye tabi olduğuna ilişkin açık bir düzenleme bulunmamaktadır. Farklı görüşler olmakla birlikte, öğretide ve idari yargı uygulamasında, ilâma bağlanmış alacakların on yıllık zamanaşımına tabi olduğunu düzenleyen Borçlar Kanunu hükümlerine koşut olarak, idari yargılamada da bu sürenin uygulanabileceği kabul edilmekte, idare ve vergi mahkemelerince verilen kararların yerine getirilmemesi sebebiyle ilgililerin, on yıllık süre içinde uğradıkları zararın tazminin ödenmesini isteyebilecekleri sonucuna varılmaktadır.", UYAP Erişim Tarihi: 23.08.2019.

²⁶⁸ Candan, a.g.e., s.740.

Ancak, idari yargı kararını gereklerine göre işlem tesis etmeyen ve eylemde bulunmayan idarenin bu hareketsizliğinin “menfi eylem” olarak değerlendirilmesi gerektiği, bu sebeple açılacak davalarda 2577 sayılı Kanun’un 13. maddesinde öngörülen süre ve yöntemlere uygun olarak dava açılması gerektiğini savunan da bir görüş vardır.²⁶⁹

Kanaatimizce, yargı kararlarının uygulanmaması sebebiyle uğranılan maddi ve manevi zararın tazmini amacıyla idareye başvuru yapılmasının söz konusu olduğu durumlarda, 10 yıllık genel zamanaşımı süresinin geçerli olması gerekmektedir.

Nitekim Danıştay İdari Dava Dairesi tarafından verilen yeni tarihli bir kararda, “*Yargı kararlarının uygulanmaması ya da geç uygulanması nedeniyle ortaya çıkan uyumsuzluklar üzerine açılacak davaların tabi olacağı süre konusunda 2577 sayılı Kanunda özel bir düzenleme bulunmamaktadır.*”

Öte yandan, 2577 sayılı Kanunun 28. maddesinde yer alan ve idarenin yargı kararlarının icaplarına göre en geç otuz gün içinde işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecbur olduğu yolundaki hükmün, otuz günlük sürenin geçirilmesi ve ilgililerin bu sürenin geçirilmesi üzerine hemen tekrar yargı yoluna başvurmaması durumunda idareleri kararı uygulama zorunluluğundan kurtarmayacağı da açıktır.

Bu konuda açılacak davalarda, ayrık durumlar dışında genel zamanaşımı süresinin esas alınması ve lehine ilam olan ilgilinin, ilamın kendisine tebliğinden itibaren 10 yıl içinde idareye başvurarak ilam gereklerinin yerine getirilmesini isteyebileceği kabul edilmelidir. Söz konusu 10 yıllık süre, idareye başvuru süresi olup, dava açma süresi değildir. Dolayısıyla, başvurmadan sonraki durumu, 2577 sayılı Kanunun 10. ve 7. maddeleri kapsamında değerlendirmek gerekmektedir. Buna göre, yargı kararının gereğinin yerine getirilmesi isteminin idarece açık veya kapalı (zımni) olarak reddedilmesi üzerine, davanın altmış gün içinde açılması zorunludur.” açıklamalarına yer verilmiştir.²⁷⁰

2577 sayılı Kanun’un 28. maddesinin 6. fıkrasında, idari yargı yerlerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre gecikmeksizin

²⁶⁹A.e., s.742.

²⁷⁰Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, T.03.02.2016, E.2014/3926, K.2016/132., UYAP Erişim Tarihi: 21.08.2019.

işlem tesis edilmemesinin veya eylemde bulunulmamasının ikinci yaptırımı olarak tecil faizi ödeme zorunluluğu getirilmiştir. Faizin, tazminat ve vergi davalarında verilen kararlar için öngörülmesindeki amaç ise, bu davalarda verilen kararların geç infazından kaynaklanan gelir kaybının giderilmesidir.

2577 sayılı Kanun'un 28. maddesinin 6. fıkrasının 2012 yılında 6352 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikten önceki hali, "*Tazminat ve vergi davalarında kararın idareye tebliğinden itibaren infazın gecikmesi sebebiyle idarece kanuni gecikme faizi ödenir.*" şeklinde idi. Bu düzenleme, kanuni faizin ne olduğu ve hangi tarihten itibaren ödeneceği konularında belirsizlik oluşturmaktaydı. Anılan değişiklikle birlikte fıkranın yeni hâlinde; "*Tazminat ve vergi davalarında idarece, mahkeme kararının tebliğ tarihi ile ödeme tarihi arasındaki süreye 21.7.1953 tarihli ve 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanununun 48 inci maddesine göre belirlenen tecil faizi oranında hesaplanacak faiz ödenir. Ancak mahkeme kararının davacıya tebliği ile banka hesap numarasının idareye bildirildiği tarih arasında geçecek süre için faiz işlemez.*"kuralına yer verilmiştir. Buna göre; tazminat ve vergi davalarında idarece, mahkeme kararının tebliğ tarihi ile ödeme tarihi arasındaki süreye 6183 sayılı Kanun'un 48. maddesine göre belirlenecek tecil faizi oranında hesaplanacak faiz ödenir. Faizin hesaplanmasında ise, kararın idareye tebliğ tarihinden kararda hüküm altına alınan tazminat veya verginin ilgiliye ödendiği tarihe karar geçen süre dikkate alınır.

9.2. Kamu Görevlisinin Kişisel Sorumluluğu

Anayasa'nın 129. maddesinin 5. fıkrasında, "*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.*"kuralına yer verilmiştir. Bu kural ile memurların idare edilenlere karşı doğrudan sorumluluğu kaldırılmış, aleyhlerine açılacak davalara karşı koruma getirilmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun²⁷¹ 13. maddesinde de, “*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.*”kuralı ile uğranılan zarar dolayısıyla idare aleyhine tazminat davası açılması gerektiği kurala bağlanmıştır.

Aktarılan mevzuat hükümlerinin değerlendirilmesinden, hizmet kusuru ve kişisel kusur ayrımının kaldırıldığı, idarî işlem ve eylemler nedeniyle uğranılan zararların tazmininin ancak ilgili idareden talep edilebileceği, personele karşı dava açılmayacağı anlaşılmaktadır.²⁷²

2014 yılında 6526 sayılı Kanun ile 2577 sayılı Kanun'un 28. maddesinin 4. fıkrasında değişiklik yapılmıştır.²⁷³ Maddenin değişiklikten önceki hâli şu şekildedir: “*Mahkeme kararlarının otuz gün içinde kamu görevlilerince kasten yerine getirilmemesi halinde ilgili, idare aleyhine dava açabileceği gibi, kararı yerine getirmeyen kamu görevlisi aleyhine de tazminat davası açılabilir.*” Bunu dönemde, yürütmenin durdurulması kararını kasten yerine getirmeyen kamu görevlisinin kişisel olarak sorumlu olduğu kabul ediliyordu. Yargı kararının uygulanmaması sebebiyle zarar gören kişi, dilerse idare aleyhine idari yargıda, dilerse mahkeme kararının kasten uygulamayan kamu görevlisi aleyhine adli yargıda tazminat davası açabiliyordu. Yargıtay'da, mahkeme kararının uygulanmamasında kastın varlığını tazminata hükmetmek için yeterli görüyordu.²⁷⁴ Değişiklikten önceki dönemde, kamu görevlisinin sorumluluğu bununla da kalmıyor, yargı kararının uygulanmaması dolayısıyla ilgililerin uğradığı zararları doğrudan idare tarafından karşılandığı durumlarda, idarenin kamu görevlisine rücu etme hakkı da bulunuyordu. Yani kamu görevlisinin hukukî sorumluluğu, hem doğrudan, aleyhine adli yargıda tazminat davası açılması suretiyle, hem de dolaylı olarak, idarenin ödediği tazminat için kamu görevlisine rücu etmesi sebebiyle olabiliyordu. Ayrıca, yargı kararını uygulamayan kamu görevlisinin hukukî sorumluluğunun yanında bir de cezai sorumluluğun olduğunu söylemek gerekir. Yargıtay, tarafından kamu görevlisinin yargı kararlarını

²⁷¹ R.G., T.23.07.1965, S.99.

²⁷² Tayfun AKGÜNER, “Kamu Personel Yönetimi”, **Der Yayınları**, İstanbul, 1992, s.120.

²⁷³ 6526 sayılı Kanun, m.18

²⁷⁴ Yargıtay Dördüncü Hukuk Dairesi, T.06.09.1987, E: 1987/13355, K:1987/ 5388., Aktaran, Aslan, a.g.e., s.105.

kasten ve ısrarla uygulamadığı durumlarda görevi kötüye kullanma suçunun oluştuğu kabul edilmekteydi.²⁷⁵

Görülüyor ki, Anayasa m.129/5 ve Devlet Memurları Kanunu m.13 hükümleri ile kamu görevlilerine getirilen mali güvenceye, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28/4'üncü maddesi ile istisna getirilmiş, yargı kararlarını kasten uygulamayan kamu görevlileri aleyhine adli yargıda tazminat davası açılabileceği, kararların uygulanmaması nedeniyle uğranılan zararın doğrudan ilgili kamu görevlisinden istenebileceği düzenlenmiş idi.

Anılan hükmün geçerli olduğu dönemde mahkeme kararlarının yerine getirilmesine büyük önem verilmiş hatta mahkeme kararının yerine getirilmemesi kanuna aykırı davranıştan daha ağır bir kusur olarak kabul edilmiştir.²⁷⁶

Kanaatimizce, kamu görevlisi aleyhine doğrudan tazminat davası açılması, mali gücü sınırlı olan kamu görevlisini zor durumda bırakacaktır. Zira kamu görevlisi kamu görevi ile ilgili olarak yaptığı işlemlerde kendi bütçesine göre hareket etmemektedir. Kamunun bireylere verebileceği büyük zararların, kamu görevlileri tarafından karşılanabilmesi imkânsızdır. Diğer taraftan, yargı kararlarının uygulanmaması nedeniyle kişinin uğradığı maddi veya manevi zararın Devlet tarafından tazmin olunması imkânı her zaman mevcutken, ödeme gücü bulunmayan kamu görevlisine doğrudan tazminat davası açılması kamu görevlisini ekonomik açıdan güvencesiz bırakmakla birlikte, davacının da kazandığı tazminatı tahsil etmekte zorlanmasına sebep olacaktır.

Bu itibarla, söz konusu düzenlemenin (uygulandığı dönemde), kamu görevlilerinin mali sorumluluğuna ilişkin Anayasal ve yasal güvenceleri göz ardı ettiği, bu sebeple Anayasaya açıkça aykırı olduğu kanaatindeyim. Ne var ki, Anayasa'ya aykırılığı açıkça ortada olan düzenleme uzun yıllar yürürlükte kalmıştır.

Nihayet, 2014 yılında 6526 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile 2577 sayılı Kanun'un 28. maddesinin 4. fıkrası; "*Mahkeme kararlarının süresi içinde kamu görevlilerince yerine getirilmemesi hâlinde tazminat davası ancak ilgili idare*

²⁷⁵ Yargıtay Dördüncü Ceza Dairesi, T.15.05.1991, E: 1991/1980, K: 1991/2891., Aktaran, Aslan, a.g.e., s.108.

²⁷⁶ Aslan, a.g.e., s.106.

aleyhine açılabilir.” şeklinde değiştirilmiştir. Bu yeni düzenleme ile birlikte, eski düzenlemenin anayasaya aykırılığı sorunu giderilmiştir. Anayasa’nın 129. maddesinin beşinci fıkrasında yer alan düzenlemeye uygunluk ve Devlet Memurları Kanunu’nun 13. maddesinde yer alan düzenlemeye paralellik sağlanmıştır. Yargı kararının kasten yerine getirmeyen kamu görevlisine karşı artık adli yargı da tazminat davası açılma ihtimali kalmamıştır.

Artık ilgililer, mahkeme kararının hiç uygulanmamasından ya da geç uygulanmasından kaynaklanan zararlarını gidermek için her hâlukarda idareye karşı idari yargıda tazminat davası açabileceklerdir.

Kanaatimizce, hem davacının menfaatini korumaması, hem de kamu görevlisinin görevini yerine getirirken tazminat tehdidi altına bırakılmaması hususları dikkate alındığında, yargı kararlarının kamu görevlileri tarafından yerine getirilmemesi hâlinde açılacak tazminat davalarının ancak ilgili idare aleyhine açılmasının sağlanması yerinde olmuştur.

Nitekim, 2014 yılında 6526 sayılı Kanun’un 18. maddesi ile değiştirilen 2577 sayılı Kanun’un 28. maddesinin 4. fıkrasının iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi’ne yapılan başvuruda, Mahkeme, *“Anayasanın 138. maddesinde yasama ve yürütme organları ile idarenin, mahkeme kararına uymak zorunda oldukları, mahkeme kararlarını hiçbir şekilde değiştiremeyecekleri ve bunların yerine getirilmesini geciktiremeyecekleri belirtilmiştir. İdari yargı kararlarının süresi içinde yerine getirilmemesi halinde tazminat davasının ancak idare aleyhine açılabilir olması, kararı uygulamayan kamu görevlisinin hukuki sorumluluğunu ortadan kaldırmamaktadır. Anayasa koyucunun, kamu görevlisinin kusurunun niteliğine bakmaksızın bu kusurun ilgili kamu görevlisine ait bir yetkinin kullanılması sırasında işlenmesini esas alması ve kamu görevlilerinin söz konusu kusurlarından dolayı ancak idare aleyhine dava açılabilirliğini kabul etmesi, idare ile arasındaki rücu ilişkisi dolayısıyla ilgili kamu görevlisinin hukuki sorumluluğunu sona erdirmemektedir. Öte yandan idarenin, kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurdan doğan zararın tazmini ile yükümlü kılınmasının, kamu görevlilerinin hükmedilen tazminat miktarını tam ve zamanında ödeyememe ihtimali*

gözetildiğinde davacıların zararının karşılanması bakımından bir güvence niteliği taşıdığı da açıktır.” gerekçesiyle davanın reddine karar vermiştir.²⁷⁷

9.2.1. Kamu Görevlisinin Rücu Sorumluluğu Devam Edecek mi?

Anayasa'nın 129. maddesinin beşinci fıkrasında yer alan kural, kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri her türlü kusurdan kaynaklanan tazminat davalarının muhatabının idare olduğunu açıkça ifade etmektedir. Ancak, kusurlarıyla idareyi zarara uğratan kamu görevlisinin sorumluluğu ortadan kaldırılmamıştır. Anayasa'nın 129. maddesi uğranılan zarar için sorumlu kamu görevlisine rücu edilmesini zorunlu kılmaktadır. Maddenin gerekçesinde bu husus, *“Kamu hizmeti görevlilerinin görevleri ile ilgili olarak kusurlu eylem ve işlemleri ile idareye verdikleri zarardan sorumlu olacakları ise esasen uygulanmakta olan bir ilkenin tekrarıdır.”* şeklinde ifade edilmiştir.

Kanaatimizce, kamu görevlisinin yargı kararlarını uygulamamaktan kaynaklanan mali sorumluluğu dolaylı yoldan idareye karşı devam eder. Zira, Anayasa'nın 129'uncu maddesinin 5'inci fıkrası ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 13'üncü maddesinde yer alan düzenlemeler açık olup, yargı kararının yerine getirilmemesi sebebiyle tazminat ödemek zorunda kalan idare, kusuru nispetinde, kararın yerine getirilmemesinde kusuru bulunan kamu görevlisine rücu etmek zorundadır. Kamu görevlisinin, kast veya ihmâl gibi kişisel bir kusuruyla ortaya çıkan zararın idare tarafından karşılandıktan sonra kamu görevlisine rücu edilmez ise, zarar toplumun üzerinde bırakılmış olur ki bu durum hukuk devleti ve kamu yararı ilkeleri ile bağdaşmaz.

Nitekim, 2014 yılında 6526 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile değiştirilen 2577 sayılı Kanun'un 28. maddesinin 4. fıkrasının iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne yapılan başvuruda, Anayasa Mahkemesi davayı reddederken, söz konusu

²⁷⁷ Anayasa Mahkemesi, T.25.11.2015, E.2014/86, K.2015/109., AYM Kararlar Bilgi Bankası ET: 21.08.2019.

düzenlemenin kamu görevlisinin hukukî sorumluluğunu ortadan kaldırmadığını açıkça belirtmiştir.²⁷⁸

Öte yandan, idarenin kamu görevlisine karşı tazminat isteklerini kendiliğinden, örneğin memurun maaşından doğrudan kesinti yapmak suretiyle tahsil etmesi mümkün değildir. Tazminat isteklerini karşılamak için, idarenin adli yargıda memur aleyhine rücu davası açması gerekir.²⁷⁹

Rücu müessesesinin etkili bir şekilde işletilmesi, hem kamu görevlilerinin yetkilerin kullanırken daha dikkatli olmalarını sağlar, hem de devlet bütçesinden ödenen tazminatların toplum üzerinde bırakılmamasını sağlamış olur.

Yargı kararının uygulanmaması suretiyle tazminat ödendikten sonra, şahsi ve ağır kusuru bulunan sorumlu personele rücu edilmesi, hukuk devleti ilkesinin de bir gereğidir. İdarenin şartları oluşmasına rağmen kamu görevlisine rücu etmemesi durumunda, vatandaşların bunu sağlamak amacıyla idareye başvurmaları mümkündür. Bu başvuruların reddi hâlinde de dava açma hakkının kullanılması hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir.²⁸⁰

9.2.2. Kamu Görevlisinin Cezai Sorumluluğu Devam Edecek mi?

5237 sayılı Türk Ceza Kanunu²⁸¹'nin 257. maddesinde görevi kötüye kullanma suçu düzenlenmiştir.

Kamu görevlilerinin, yargı kararlarını yerine getirmemesi, ceza hukuku açısından, görevi kötüye kullanma suçunu oluşturduğu kabul edilmektedir.

²⁷⁸ Anayasa Mahkemesi, T.25.11.2015, E.2014/86, K.2015/109., AYM Kararlar Bilgi Bankası ET: 21.08.2019.

²⁷⁹ Bozkurt, a.g.e., s.120.

²⁸⁰ Danıştay Beşinci Dairesi, T.03.06.2008, E:2007/7369, K:2008/3234.:*"Rücu mekanizmasının işletilmesi, kamu kurumunun yetkileri arasında bulunmakla birlikte, idarenin bunu kendiliğinden yapmadığı durumlarda, yurttaşların bunu sağlamak amacıyla idareye başvurmalarına bir engel bulunmadığı; kamu hizmeti görevlilerinin hukuka aykırı eylem ve işlemlerinden ve kendi kusurlarından doğan zararı, toplumun ödemek zorunda olmadığı hk."*, **Danıştay Dergisi**, Y. 38, S. 119, 2008, s. 216-219.

²⁸¹ R.G., T.12.10.2004, T.25611.

Ancak, kamu görevlilerinin görevleri dolayısıyla haklarında ceza soruşturması yapılması, ayrı bir sisteme tabidir. Kamu görevlileri hakkında, ceza soruşturması yapılabilmesi için, Cumhuriyet Başsavcılığınca 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un²⁸² 9. maddesi uyarınca, soruşturma izni alınması gerekmektedir. Soruşturma izni verilmediği takdirde, Cumhuriyet savcısının Danıştay Birinci dairesine veya bölge idare mahkemesine itiraz hakkı vardır. Bu konuda verilen karar kesindir.

Kamu görevlisinin cezai sorumluluğu incelenirken, mevzuatta yaşanan güncel değişikliklere ve konuya ilişkin Anayasa Mahkemesi kararına değinmekte fayda var.

2014 yılında 6552 Kanun'un 97. maddesiyle, 2577 sayılı Kanun'un 28. maddesinin birinci fıkrasına; *“Bu fıkranın üçüncü cümlesinde belirtilen işlemlerle ilgili mahkeme kararlarının yerine getirilmemesi ceza soruşturması ve kovuşturmasına konu edilemez; ancak disiplin hükümleri saklıdır.”*cümlesi eklenmiştir.

Söz konusu değişiklikle; 2451 sayılı Kanun'a ekli (1) ve (2) sayılı cetvellerdeki unvanlı görevler ile atama usulleri farklı olsa da daire başkanı ve üstü görevlere, kolluk teşkilatlarının kadrolarına (sivil memurlar hariç), açıktan, naklen veya vekâleten yapılan atama ve bu görevlerden alınma, bu görevlerle ilgili yer değiştirme, görev ve unvan değişikliği işlemleri hakkında verilen mahkeme kararlarının gereğinin yerine getirilmemesi durumunda ilgili kamu görevlisi hakkında ceza kovuşturması ve soruşturmasının yapılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Başka bir ifadeyle anılan işlemlere ilişkin yargı kararlarını yerine getirmeyen kamu görevlilerinin ceza soruşturması ve kovuşturmasına konu edilmesi yasaklanmaktadır. Son toplamda diyebiliriz ki, bu değişiklik ile birlikte, mahkeme kararlarının uygulanması zorunluluğu (bazı kararlar açısından) zayıflatılmış olmakta, konusu suç oluşturan bir fiilin cezasız bırakılmasına olanak sağlanmaktadır.

2577 sayılı Kanun'un 28. maddesinin birinci fıkrası bir bütün olarak değerlendirildiğinde, anılan düzenleme ile fıkranın üçüncü cümlesinde belirtilen işlemlere ilişkin olarak verilen yargı kararlarının gereğinin yerine getirilmemesinin ceza soruşturması ve kovuşturmasına konu edilemeyeceği düzenlenerek mahkeme

²⁸² R.G., T.04.12.1999, S.23896.

kararlarının uygulanması zorunluluğu zayıflatıldığı ve konusu suç oluşturan bir fiilin cezasız bırakılmasına olanak sağlandığı görüldüğünden, düzenlemenin hak arama özgürlüğünü sınırlandırdığı, hukuk devleti ilkesini de zedelediği değerlendirilmektedir.

Nitekim söz konusu değişiklik, Anayasa Mahkemesi'nin 02.10.2014 gün ve E.2014/149, K.2014/151 sayılı kararla iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesi tarafından verilen iptal kararında; *"Hak arama özgürlüğü bakımından kişilerin idareye karşı sahip oldukları en etkili yargısal koruma mekanizması iptal davasıdır. İptal davasında, idari işlemin hukuk kurallarına aykırılığının belirlenmesi hâlinde iptali yoluna gidilmekte ve bunun sonucunda idarenin hukuka bağlılığı ve hukuk düzeninin korunması sağlanmaktadır. Bu bağlamda hak arama yollarına başvuran bireylerin elde etmek istedikleri hukuki sonuçların yasama tasarruflarıyla etkisizleştirilmesi, Devlete olan güven duygusunu ortadan kaldırmaktadır. Bu durum hak arama özgürlüğüne, hukuki güvenlik ve hukuk devleti ilkelerine uygun düşmemektedir.*

İdarenin, mahkeme kararlarını yerine getirmesi, Anayasa'nın 138. maddesinde öngörülen bağlayıcılık ilkesi gereği temel bir ödevi olup kararları geciktirme ya da uygulamama gibi bir tercih hakkı bulunmamaktadır.

Yargı kararlarının uygulanması "mahkemeye erişim hakkı" kapsamında değerlendirilmektedir. Buna göre, yargılama sonucunda mahkemenin bir karar vermiş olması yeterli olmayıp ayrıca bu kararın etkili bir şekilde uygulanması da gerekir. Hukuk sisteminde, nihai mahkeme kararlarını, taraflardan birinin aleyhine sonuç doğuracak şekilde uygulanamaz hâle getiren düzenlemeler bulunması veya mahkeme kararlarının icrasının herhangi bir şekilde engellenmesi hâllerinde, "mahkemeye erişim hakkı" da anlamını yitirir.

Anayasa'nın 138. maddesinde mahkeme kararlarına uyma, bu kararları değiştirmeksizin yerine getirme hususunda yasama ve yürütme organları ile idare makamları lehine herhangi bir istisna kuralına yer verilmemiştir. Yargı kararlarının ilgili kamu otoritelerince zamanında yerine getirilmediği bir devlette, bireylerin yargı kararıyla kendilerine sağlanan hak ve özgürlükleri tam anlamıyla kullanabilmeleri mümkün olmaz. Dolayısıyla devlet, yargı kararlarının zamanında icra edilmesini sağlayarak bireyler aleyhine oluşabilecek hak kayıplarını

engellemekle ve bu yolla bireylerin kamu otoritelerine ve hukuk sistemine olan güven ve saygılarını korumakla yükümlüdür. Bu sebeple hukukun üstünlüğünün geçerli olduğu bir devlette, bireylerin kamu otoritesi ve hukuk sistemine olan güven ve saygılarını koruma adına vazgeçilemez bir görev ifa eden yargı kararlarının zamanında icra edilmeyerek, sonuçsuz bırakılması kabul edilemez.” gerekçelerine yer verilmiştir.

Diğer taraftan, yargı kararını uygulamayan kamu görevlisinin disiplin hukukundan kaynaklanan sorumluluğu da bulunmaktadır.

SONUÇ

İdare, kamu hizmetini, kamu gücü ayrıcalıkları dediğimiz, idare edilenlere göre üstün hak ve yetkilere sahip olarak yürütür. Kamu hizmetinin yürütülmesi amacıyla, idarenin tek yanlı iradesiyle tesis ettiği ilgililerin hukukî durumunu etkileyecek nitelikteki işlemleri, hiçbir makamın onayına veya aracılığına gerek olmaksızın, kendiliğinden yürütülme özelliğine sahiptir. Bir idarî işlemin bu özelliğe sahip olabilmesi için hukuka uygun olması da gerekmez. Hukuka aykırı olan idarî işlemler de idare tarafından geri alınmaya veya yargı yerlerince iptallerine karar verilinceye kadar yürütülmesi zorunlu olma özelliklerini korurlar. İdarî işlemlerin bu özelliklerinin arka planında hukuka uygunluk karinesinden faydalanmaları yatmaktadır.

İcraî karar alma ve uygulayabilme yetkisi gibi üstün yetkiler ile donatılmış olan idarenin, bireylerin hak ve özgürlüklerini ihlâl etme tehlikesi her zaman vardır. Bu nedenle, idarenin denetime tâbi tutulması bir zaruret olarak karşımıza çıkmaktadır. Denetim araçlarından en işlevsel olanı yargısal denetimdir. Bu denetim ülkemizde, konusunda uzmanlaşmış ve teknik bir yargı kolu olan idarî yargı organlarınca yerine getirilmektedir. Ayrı bir idarî yargı düzenini kabul etmiş ülkelerde, idarenin hukuka aykırı tasarrufları ancak iptal davası yolu ile ortadan kaldırılabilir. İptal davaları, idarenin hukuka uygun davranmasını sağlayan, böylece hukuk düzeninin korunmasına katkı sağlayan en etkili yoldur. Yürütmenin durdurulması kararları ise, iptal davalarında esas hakkında bir karar verilinceye kadar ortaya çıkabilecek sakıncaları gideren ve yargılama sonunda verilen iptal kararının uygulanabilirliğini garanti altına alan idarî yargıya özgü bir mekanizmadır. Yürütmenin durdurulması kararları iptal davasına sıkı sıkıya bağlıdır. Çünkü, ancak usulüne göre açılmış bir iptal davasında yürütmenin durdurulması isteminde bulunulabilir.

Yürütmenin durdurulması, idarenin yargısal denetimine anlam kazandıran bir kurumdur. Zira, yürütmenin durdurulması; kamu hizmetlerinin verimli ve kesintisiz

bir şekilde yerine getirilmesi için idare tarafından tesis edilen işlemlerin; yürütülmesi zorunlu olma, icabında zor kullanılarak uygulanma, hukuka uygun sayılma gibi özelliklerini yargılama sonuna kadar askıya alan bir müessesedir.

İdarî yargıya özgü yargısal bir karar olan yürütmenin durdurulması, hukuk devleti ilkesinin gerçekleştirilmesinde, hak arama hürriyetinin ve mahkemeye erişim hakkının kullanılmasında, üstün ve ayrıcalıklı yetkiler ile donatılmış idare karşısında bireyi koruyan, en süratli ve etkin bir yargısal vasıttır.

Bilindiği gibi, idari işlemlere karşı dava açılmış olması tek başına işlemin yürütmesini durdurmamaktadır. Dava açılmış olsa bile idare, işlemi icraya devam edebilmektedir. Özellikle, yıkım gibi uygulanmakla etkisi tükenecek işlemlere karşı açılan davalarda, yargılama sonunda idarî işlemin iptaline karar verilmiş olsa bile, işlemin hukukî etkilerinin ortadan kaldırılması imkânsız hâle gelebilmektedir. Bu nedenle, kişileri iptal davası sonuçlanıncaya kadar hukuka aykırı idarî işlemin olumsuz sonuçlarından korumak, ileride giderilmesi veya telafisi imkânsız durumları önlemek, idareyi de hem olası bir tazmin yükümlülüğünden kurtarmak, hem de hukuk sınırları içerisine çekerek hukuk devletinin kesintiye uğramadan devamını sağlamak amacıyla yürütmenin durdurulması kurumu öngörülmüştür.

Ülkemizde yürütmenin durdurulması kurumu, Şuray-ı Devlet'in kuruluşu ile başlayan süreçte sırasıyla 669, 3456, 521, 2577 sayılı kanunlarla muhtelif değişikliklere uğramış fakat nihaî hâline ulaşması, 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu'nda yapılan 6352, 6526, 6545 ve 6723 sayılı kanun değişiklikleri ile olmuştur. Demokratik hukuk sistemlerinde genel eğilimin yürütmenin durdurulması kararı verilmesinde yargı yerlerinin elini güçlendirmek şeklinde olması gerekmekte iken, malesef ülkemizde belli bir dönemden sonra yapılan değişiklikler ile, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için ek şartlar getirilmiştir, daha açık bir ifade ile yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi her geçen gün zorlaştırılmıştır.

Buna karşın, yürütmenin durdurulması kurumunun gelişim sürecinde idarî yargı uygulamasının bazı olumlu katkılarının olduğunu da söylemek gerekir. Örneğin, uygulanmakla etkisi tükenecek işlemlerde idarenin savunması alınıncaya kadar kabul kararı verilebileceğine ilişkin kural, kanun değişikliği öncesindeki idari

yargı uygulamasıyla getirilen ara çözümlerin kanun metnine yansımalarıdır. Zira, idari yargı uygulamasında; yıkım kararı gibi uygulanmakla etkisi tükenecek işlemlere karşı açılan davalarda işlemin hukuka açıkça aykırı olup olmadığı hususundan ziyade telafisi güç veya imkânsız zararın doğması şartının gerçekleştiği kanısına varılmasıyla birlikte savunmaya kadar kabul kararı verilmekte idi. Böylece hukuk devleti ilkesinin gerçekleşmesi ve idarenin hukuka bağlılığının sağlanması bakımından son derece faydalı bir uygulama geliştirilmişti.

Öte yandan önemle belirtmek gerekir ki, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için kanunda aranan iki koşulun birlikte gerçekleştiğinin gerekçede gösterilmesinin istenilmesi, idarî yargı yerlerinin yürütmenin durdurulması kararı vermelerini önemli ölçüde sınırlamıştır. Yürütmenin durdurulması kararlarının asıl işlevi, yargılama sonunda verilecek bir iptal kararının geriye yürür olarak uygulanmasını garanti altına almaktır. Zaten, yargılama sonunda iptal kararı verilebilmesi için idarî işlemin hukuka aykırı olduğunun tespit edilmesi yeterlidir. Telafisi güç ve imkânsız zararlar ise herkese göre değişebilecek göreceli kavramlardır. Bu sebeple idari yargı yerleri tarafından yürütmenin durdurulması istemleri karara bağlanırken, yargılama sonunda verilebilecek bir iptal kararının gereklerinin yerine getirilmesini engelleyici bir unsurun dava konusu uyuşmazlıkta var olup olmadığına dikkate alınması gerekmektedir. İdarenin yargısal denetiminin gerçekleştirilmesinde önemli bir yer tutan yürütmenin durdurulması kararları verilebilmesinin bu denli ağır şartlara bağlanmış olması hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmaz. Her somut olayda, yürütmenin durdurulması şartlarının oluşup oluşmadığı, yargı makamları tarafından değerlendirilmelidir. Yargı mercilerine tanınan bu yetkinin her fırsatta sınırlandırılması uygun değildir.

Diğer taraftan, hem Anayasa hem de İdari Yargılama Usulü Kanunu'ndaki düzenlemeler karşısında, idarenin yürütmenin durdurulması kararlarının gereklerini yerine getirme zorunluluğu noktasında tereddüt bulunmamaktadır. Yargısal bir karar olduğu şüphesiz olan yürütmenin durdurulması kararının uygulanmaması Anayasa ve yasa hükümlerine aykırı düşer ve bu durum idarenin hatta bazı durumlarda dolaylı olarak kamu görevlisinin sorumluluğunu yol açar. Yargı kararının hukuka uygun olmadığı düşünülmesi kararın yerine getirilmesini engellemez. Bu durumda yapılması gereken karara itiraz veya kanun yollarına başvurulmasıdır. Hemen

belirtmek gerekir ki, 2014 yılında 6526 sayılı Kanun'un 18. maddesi ile İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28'inci maddesinin 4'üncü fıkrasında değişiklik yapılarak; "*Mahkeme kararlarının süresi içinde kamu görevlilerince yerine getirilmemesi hâlinde tazminat davası ancak ilgili idare aleyhine açılabilir.*" hükmüne yer verilmiştir. Bu yeni düzenleme ile birlikte Anayasa'nın 129/5'inci maddesi ile Devlet Memurları Kanunu'nun 13'üncü maddesi ile bir paralellik sağlanmıştır. Yürütmenin durdurulması kararını kasten yerine getirmeyen kamu görevlisine Anayasa ile sağlanan mali güvence ile uyumluluk sağlanmıştır. Ancak unutulmamalıdır ki, idarenin kamu görevlisine "kişisel kusuru" sebebiyle ortaya çıkan zararlardan dolayı rücu zorunluluğu devam etmektedir. Aksi bir kabul, devlet bütçesinden ödenen bir tazminatın kamunun üzerinde bırakılmasına sebep olur.

Yürütmenin durdurulması ile ilgili, giderek daha ayrıntılı ve karmaşık düzenlemelere yer verilmesi, idare yargıcının göz ardı edildiğini ve yargılamanın ana unsurlarının dikkate alınmadığını göstermektedir. Yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesinin her geçen gün getirilen yeni koşullar ile zorlaştırılması, yargı yerlerini yürütmenin durdurulması kararı vermekten çekinmeye zorlamaktadır. İdari yargı yerleri tarafından davanın esası hakkında verilen kararlara duyulan ya da duyulması gereken güvenin, yürütmenin durdurulması ile ilgili kararlara da duyulmaması gerekmektedir.

KAYNAKÇA

- 1) **AKGÜNER, T.** (1992), “*Kamu Personel Yönetimi*”, Der Yayınları, İstanbul.
- 2) **AKURAL, S.** (1976), “*İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Etki ve Sonuçları*”, İdare Hukuku ve İdari Yargı İle ilgili İncelemeler 1, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, No:21, Güneş Matbaası, Ankara.
- 3) **AKYILMAZ, B.**(2000), *İdari İşlemin Yapılış Usulü*, Ankara.
- 4) **AKYILMAZ, B. SEZGİNER, M. KAYA, C.** (2018), *Türk İdare Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, İstanbul.
- 5) **APALAK, Ş.** (1998), “*İdari Davalarda Yürütmenin Durdurulması*”, Sayıştay Dergisi, Sayı:31, Ankara, s.10-26.
- 6) **ARSLAN, A. SINMAZ, E. DÜNDAR, T.** (2005), *İdari Yargılama Usulü ile İlgili Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu Kararları*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- 7) **ASLAN, Z.** (1994), “*Anayasa Yargısında Yürürlüğün Durdurulması*”, İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, s.19-20.
- 8) **ASLAN, Z.** (2001), *İdari Yargı’da Yürütmenin Durdurulması*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- 9) **ASLAN Z.**(Editör) (2004), *Türkiye’de ve Ulusal Üstü Hukukta Bireylerin Geçici Yargısal Korunması*, Alfa Yayınları, İstanbul.
- 10) **BİLGİN, P.** (1990), “*Yap-İşlet-Devret Sözleşmeleri, Devlet Denetleme Kurulu ve Yürütmenin Durdurulması Hakkında*”, I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi – İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, Ankara.

- 11) **BİLGİN, P.** (1995), “*Kanunların Uygulanmasının Anayasa Mahkemesi Tarafından Durdurulması*”, Anayasa Yargısı Dergisi, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Ankara, s.171-191.
- 12) **BOZKURT, M.** (2011), “*Vergi Yargısında Yürütmenin Durdurulması Kararı ve Sonuçları*”, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Vergi Hukuku Ana Bilim Dalı, Ankara.
- 13) **CANDAN, T.** (2012), *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 5. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara.
- 14) **CANDAN, T.** (1994), “*İdari Yargılama Usulü Kanununda Son Yapılan Değişiklikler Çerçevesinde Yürütmenin Durdurulması Müessesesi*”, Yaklaşım Dergisi, Yıl.2, Sayı.22, Ankara, s.32-42.
- 15) **ÇAĞA, T.** (1979), “*Yürütmenin Durdurulmasına Dair*”, Danıştay Dergisi, S. 32-33, Ankara, s.34-44.
- 16) **ÇAĞLAYAN, R.** (2019), *İdari Yargılama Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, İstanbul.
- 17) **DEMİRCİ, Ü.** (2004), “*Yürütmenin Durdurulması-2*”, Maliye ve Sigorta Yorumları, S.415, s.97-100.
- 18) **DEMİRCİ, Ü.** (2014), “*Yürütmenin Durdurulması*”, Türkiye Adalet Akademisi Meslek Öncesi Eğitim Ders Notları, Ankara.
- 19) **DEMİRKOL, S.** (2010), “*İdari Yargılama Usulünde ‘Savunmaya Kadar Kabul’ Olgusu- İdari Yargı(çın)nın Var Olduğunun Doğrulanması*”, İstanbul Barosu Dergisi, C. 84, S.1, İstanbul, s.83-98.
- 20) **DEMİRKOL, S. BEREKET, Z.** (2005), *İdari Yargıda Dava Açma ve Davaların Takip Usulü*, 4. Baskı, İstanbul.
- 21) **DOĞANAY, İ.** (1980), *Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler III Sempozyumu*, Ankara.
- 22) **DOMANIÇ, H.** (1966), *Danıştay Kararları ve Bir Kısım Basın*, Son Havadis, Ankara.
- 23) **DURAN, L.** (1974), *Türkiye İdaresinin Sorumluluğu*, Sevinç Matbaası, Ankara.

- 24) **DURAN, L.** (1982), *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul.
- 25) **DURAN, L.** (Konuşma), *Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması*, Türk Hukuk Kurumu Yayınları, s.39-45.
- 26) **EKŞİOĞLU, K.** (1983), *Gerekçeli Anayasa*, Yasa Yayınları, İstanbul.
- 27) **ERCAN, İ.** (2011), *Medeni Usul Hukuku*, 7. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- 28) **ERDEM, T.** (2010), “*İdari Yargıda Yürütmeyi Durdurma Müessesesi ve Yürütmeyi Durdurmanın İdari İşleme Etkileri*”, Vergi Sorunları, Sayı:261, Ankara, s.121-140.
- 29) **ERKUNT, C.** (2004), *Kamu Kudreti Ayrıcalıkları ve Tutuk Adalet Anlayışı*, İstanbul.
- 30) **ERKUT, C.** (2015), *İdari İşlemin Kimliği*, Tıpkı Basım, Danıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, Ankara.
- 31) **FINDIKLI, R.** (2012), *İdare Hukuku*, Uzman Kariyer Yayınları, Ankara.
- 32) **GİRİTLİ, İ. BİLGİN, P. AKGÜNER, T.** (2015), *İdare Hukuku*, Der Yayınları, İstanbul.
- 33) **GÖZLER, K.** (2019), *İdare Hukuku*, Cilt 1, Ekin Kitabevi, Bursa.
- 34) **GÖZÜBÜYÜK, A. Ş. TAN, T.** (2014), *İdare Hukuku, Cilt 2 (İdari Yargılama Hukuku)*, 7. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- 35) **GÖZÜBÜYÜK, A. Ş.** (2017), *Yönetmelik Yargı*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- 36) **GÜLLÜ, Y.** (2011), “*Türk Vergi Yargı Sisteminde Yürütmenin Durdurulması*” Yüksek Lisans Tezi, Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Ana Bilim Dalı Maliye Programı, Trabzon.
- 37) **GÜNDAY, M.** (2017), *İdare Hukuku*, 11. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara.
- 38) **GÜNDAY, M.** (2000), “*Yürütmenin Durdurulması Kararı ve Uygulamada Karşılaşılan Bazı Sorunlar*”, 2000 Yılı İdari Yargı Sempozyumu, Danıştay Yayın Bürosu Yayınları, No:59, Ankara.

- 39) **GÜNEŞ, T.** (1966), *Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması*, Türk Hukuk Kurumu Yayınları, Ankara.
- 40) **GÜNEYİSU, N. B.** (2014), *Medeni Usul Hukukunda Karar*, Adalet Yayınevi, Ankara.
- 41) **HONDU, S.** (1991), “*İdare ve Vergi Mahkemelerinde Verilen Yürütmenin Durdurulması Kararlarını İtiraz*”, *Danıştay Dergisi*, S:80, Ankara.
- 42) **KALABALIK, H.** (2019), *İdari Yargılama Usulü Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, İstanbul.
- 43) **KANDİL, H. A.** (2007), “*İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması*”, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, Ankara.
- 44) **KARAGÜL, Y.** (2003), “*Vergi Yargısında Yürütmeyi Durdurma İsteminde Bulunmayı Gerektiren Davalar, Şartları ve Sonuçları*”, *Yaklaşım Dergisi*, Ağustos, s.200-205.
- 45) **KARAHANOĞULLARI, O.** (2012), *İdarenin Hukukla Kavranması: Yasallık ve İdari İşlemler(Yargı Kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- 46) **KARATEPE, Ş.** (1993), *İdare Hukuku*, Üniversite Kitabevi, İzmir.
- 47) **KARAVELİOĞLU, C.** (2006), *Açıklama ve Son İçtihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 6. Baskı, C. II, Karavelioğlu Hukuk Yayınevi.
- 48) **KILINÇ, B.** (1998), *Anayasa ve İdare Hukukunda Yürütmenin Durdurulması*, Adil Yayınevi, Ankara.
- 49) **KIRATLI, M.** (1966), “*Yürütmenin Durdurulması*”, *AÜSBF Dergisi*, c.21, S.4, Ankara, s.173-196.
- 50) **KURU, B. ASLAN, R. YILMAZ, E.** (2012), *Medeni Usul Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara.
- 51) **PEKCANTEZ, H. ATALAY, O. ÖZEKES, M.** (2014), *Medeni Usul Hukuk Ders Notları*, 2. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara.
- 52) **PEKCANTEZ, H. ATALAY, O. ÖZEKES, M.** (2004), *İcra ve İflas Hukuku Temel Bilgiler*, 4.Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.

- 53) **ODYAKMAZ, Z.** (1995), ‘‘Yürürlüğü Durdurma’’, Anayasa Yargısı Dergisi, S.12, Ankara, s.143-170.
- 54) **ODYAKMAZ, Z. KAYMAK, Ü. ERCAN, İ.** (2012), *İdari Yargı*, Güncellenmiş 8. Baskı, On İki Levha Yayıncılık, İstanbul.
- 55) **ONAR, S. S.** (1966), *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.
- 56) **OYTAN, M.** (1973), *Danıştay’da Görülen Davalarda Yürütmenin Durdurulması*, Ülkemiz Matbaası, Ankara.
- 57) **ÖZAY, İ. H.** (1986), *Devlet İdari Rejim ve Yargısal Koruma*, İstanbul.
- 58) **ÖZAY, İ. H.** (2017), *Günişığında Yönetim*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- 59) **ÖZAY, İ. H.** (2004), *Günişığında Yönetim II – Yargısal Korunma*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- 60) **ÖZBUDUN, E.** (2018), *Türk Anayasa Hukuku*, Yetkin Yayınları, 18.Baskı, Ankara.
- 61) **ÖZDEŞ, O.** (1979), ‘‘İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Niteliği’’, Danıştay Dergisi, Cilt:9, Sayı:32-33, Ankara, s.3-21.
- 62) **ÖZKAN, G.** (1995), *Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi*, Mat-Ser Basım Sanayi ve Ticaret Limited Şirketi, Ankara.
- 63) **SANCAR, M.** (2000), ‘‘Şiddet, Şiddet Tekeli ve Demokratik Hukuk Devleti’’, Doğu Batı Dergisi, Y.4, S.13 (Kasım-Aralık-Ocak 2000-01), s.25-44.
- 64) **SANCAR, M.** (2000), *Devletin Akli Kısılacında Hukuk Devleti*, İletişim Yayınları, İstanbul.
- 65) **SARICA, R.** (1966), *Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması*, Ankara.
- 66) **SÖNMEZ, E.** (2006), ‘‘Vergi Yargısında Yürütmeyi Durdurma Müessesesi’’, Yaklaşım Dergisi, Y:14, S:62, Ankara, s.235-242.

- 67) **ŞEN, M.** (2014), “*İdare Hukukunda Yürütmenin Durdurulması Kurumunun Evrensel Normlara Uyumunu*”, TBB Dergisi, Yıl:2014, Sayı:112, Ankara, s.155-188.
- 68) **ŞEN, M.** (2013), “*İdarenin Yargısal Denetimine İlişkin Modeller*”, GÜHFD, C.XVII, S.1-2, Ankara, s. 1621-1643.
- 69) **TAŞKIN Ş. C.** “*Anayasa Mahkemesinin Yürürlüğünün Durdurulması Kararları ve Yasama Organının hukuka Aykırı İşlemlerinden Doğan Sorumluluk*”, Türkiye Barolar Birliği Dergisi, s.289-308.
- 70) **TİRYAKİ, R.** (2002), “*İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Bazı Sorunlar*”, Ankara Barosu Dergisi, S:2, s.189-210.
- 71) **TEKİNSOY, A.** (2013), *İdari Yargılama Hukukunda Yürütmenin Durdurulması*, Savaş Yayınevi, Ankara.
- 72) **TOKTAŞ, N.** (2007), “*Yürütmenin Durdurulması İstemleri Hakkında Verilen Kararlara İtiraz ve Usulü*”, Yaklaşım Dergisi, Nisan, Ankara, s.251-257.
- 73) **TOPRAK, A.** (2006), “*Vergi Yargısında Yürütmenin Durdurulması*”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. İstanbul.
- 74) **TOPUZ, İ. ÖZKAYA, K.** (2002), *Açıklamalı İçtihatla İdari Yargılama Usulü Kanunu*, Mahalli İdareler Derneği Yayınları, Ankara.
- 75) **TUNÇ, H.** (1990), “*Türk Anayasa Yargısında Yürütmenin Durdurulması*”, Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C:3, S:1, Konya, s.51-65.
- 76) **ULUER, Y.** (1970), *İdari Yargıda İptal Davalarının Sonuçları*, Sevinç Matbaası, Ankara.
- 77) **ÜLGEN, İ. H.** (1977), “*Danıştay Günü Açılış Konuşması*”, Danıştay Dergisi, Yıl 6, , Ankara, s.20-21.
- 78) **YAŞAR, N.** (2002), *İdari Yargı Kararlarının Etkinleştirilmesi Arayışında İdari Yargı, İdari Yargıç ve Yargısal Emir*, İstanbul, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- 79) **ZABUNOĞLU, Y. K.** (2012), *İdare Hukuku*, (Cilt 2), Yetkin Yayınları, Ankara.

EK

ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Seyisim, İsim: DEMİREL, Ramazan

Uyruğu: T.C

Doğum Tarihi ve Yeri: 08.05.1988- AFYONKARAHİSAR

Medeni Hali: Evli

Tel: 0.541 317 1717

E-Posta: rmzn_demirel@hotmail.com

EĞİTİM

DERECE	KURUM	MEZUNİYET TARİHİ
Lisans	Ankara Üniv. Hukuk Fak.	2011
Lise	Başmakçı Ç.P.L	2005

İŞ DENEYİMİ

YIL	YER	POZİSYON
2006-2012	Danıştay Başkanlığı	Memur
2012-2013	Ankara Barosu	Stajyer Avukat
2013-2014	Adalet Bakanlığı	Hâkim Adayı
2014-Halen	Danıştay Başkanlığı	Tetkik Hâkim

YABANCI DİL

İngilizce – Orta Seviyede