

**T.C.**  
**ERZİNCAN ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

# **İDARİ YARGILAMA HUKUKUNDA YÜRÜTMENİN DURDURULMASI**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Mahmut POLAT**

**Danışman**  
**Prof. Dr. Sururi AKTAŞ**

**Erzincan 2017**

## TEZ BİLDİRİMİ

“İdari Yargılama Hukukunda Yürütmenin Durdurulması” isimli “**Yüksek Lisans**” tezim tarafımda intihal programı ile incelenmiştir. Buna göre tezimde bilimsel etik ihlali ve intihal olarak nitelendirilebilecek herhangi bir durum olmadığını taahhüt ederim.

Bu çalışmadaki tüm bilgilerin, akademik ve etik kurallara uygun bir biçimde elde edildiğini; aynı zamanda bu kural ve davranışların gerektirdiği gibi, bu çalışmanın özünde olmayan tüm materyal ve sonuçları tam olarak aktardığımı ve referans gösterdiğimi beyan ederim. 23/08/2017

**Mahmut POLAT**



## TEZ KABUL TUTANAĞI

### SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Bu alışma, Kamu Hukuku Anabilim Dalının Kamu Hukuku Bilim Dalında jü-  
rimiz tarafından **Yüksek Lisans** tezi olarak kabul edilmiştir.

**Danışman/Jüri** : Prof. Dr. Sururi AKTAŞ



**Jüri** : Yrd. Doç. Dr. Ömer GEDİK



**Jüri** : Yrd. Doç. Dr. Özgür TEMİZ



# İDARİ YARGILAMA HUKUKUNDA YÜRÜTMENİN DURDURULMASI

**Mahmut POLAT**

**Erzincan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı**

**Yüksek Lisans Tezi, Temmuz 2017**

**Tez Danışmanı: Prof. Dr. Sururi AKTAŞ**

## ÖZET

İdari işleme karşı açılan iptal davası, kural olarak idari işlemin uygulanmasını durdurmaz. İdari işlemin uygulanmasının durmasını isteyen tarafın mahkemeden yürütmenin durdurulması kararı alması gerekir. Bu ise ancak açılacak ya da açılmış bir iptal davasında söz konusu olur.

Anayasa'nın 125. maddesinde ve İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde düzenlenen yürütmenin durdurulması, idari işlemin uygulanmasını dava sonucuna kadar askıya alan geçici bir tedbirdir. İptal davasına sıkı sıkıya bağlı olan bu kurum, kişilerin hak ve hürriyetlerinin tam anlamıyla korunabilmesi için son derece önemlidir.

Bu çalışmada, yürütmenin durdurulması kararı için gerekli olan esasa ilişkin iki şart ayrıntılı olarak açıklanmıştır. Bu şartlar: a) İdari işlemin açıkça hukuka aykırı olması b) İdari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması şeklinde listelenmektedir. Ayrıca, kararın verilmesi için aranan usule ilişkin diğer şartlar da mahkeme kararları örnek gösterilerek açıklanmaya çalışılmıştır.

Bunların yanı sıra çalışmada, yürütmenin durdurulması kararlarının uygulanması konusuna da değinilmiştir. Bu kararların uygulanmaması halinde hem idarenin hem de kamu görevlilerinin sorumlu olacağı ifade edilmiştir.

**Anahtar Kelimeler:** İptal davası, yürütmenin durdurulması, açıkça hukuka aykırılık, telafisi güç veya imkânsız zarar

# **STAY OF EXECUTION IN ADMINISTRATIVE JURISDICTION**

**Mahmut POLAT**

**Erzincan University, Institute of Social Sciences, Department of Public Law,  
Postgraduate Thesis, July, 2017.**

**Thesis Supervisor: Prof. Dr. Sururi AKTAŞ**

## **ABSTRACT**

It can be claimed that in principle, the action for annulment against the administrative act does not halt the execution of administrative act. The party wishing to suspend the execution of the administrative act must take a decision regarding stay of execution from the court. However, this can be only possible with an action for annulment that sued or will be sued.

Stay of execution regulated in Article 125 of the Constitution and Article 27 of the Administrative Jurisdiction Procedures Law, can be accepted as a temporary measure in order to suspend practising of administrative act until the end of the trial. This institution, which is tightly bound up with the action for annulment, is crucial for the full protection of the rights and freedoms of the every single individual.

In this study, two substantive conditions that are essential for the decision of stay of execution have been examined in detail. These conditions can be listed as below; a) The administrative act that is clearly unlawful b) The occurrence of unrecoverable or impossible losses as a result of implementing the administrative act. In addition, in order to be able to make decision, other procedural requirements have been explained by exemplifying the court decisions.

In addition to these, the implementation of the decisions of stay of execution has been also analysed in this work. In the event that these decisions are not implemented, the responsibility of both administration and public officials has been examined.

**Keywords:** The action for annulment, Stay of execution, The unlawfulness in a clear manner, The unrecoverable or impossible losses



## İÇİNDEKİLER

TEZ BİLDİRİMİ .....	I
TEZ KABUL TUTANAĞI.....	II
ÖZET .....	III
ABSTRACT .....	IV
İÇİNDEKİLER.....	VI
KISALTMALAR .....	X
GİRİŞ .....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

#### YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KURUMUNUN ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ İLE TÜRKİYEDEKİ GELİŞİMİ VE HUKUK DÜZENİNDEKİ YERİ VE ÖNEMİ

I. YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KURUMUNUN ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ.....	4
A. Hukuka Bağlı Devlet İlkesi .....	4
B. İptal Davası.....	10
C. Dava Açmanın Yürütmeyi Durdurmayacağı İlkesi .....	14
1. Genel Olarak.....	14
2. İlkenin Dayandığı Esaslar.....	15
a) İlkeyi İdari İşlemin Bir Özelliği Olarak Ortaya Koyan Yaklaşım.....	15
(1) İcraîlik.....	16
(2) Re'sen icra edilebilirlik .....	19
(3) Hukuka uygunluk karinesinden yararlanma .....	21
b) İlkeyi İdari Yargılama Hukuku (İdare Hukuku) ve İptal Davasının Bir Özelliği Olarak Ortaya Koyan Yaklaşım.....	23
(1) İdare ile idari yargının ayrılığı.....	23
(2) İptal davasının objektif niteliği.....	24
c) İlkeyi Kamu Yararı Amacına Dayandıran Yaklaşım.....	25
3. İlkenin Sakıncaları .....	26
4. İlkenin Sakıncalarını Gidermek İçin Bulunan Çareler .....	28
a) Tazminat Ödenmesi .....	28

b) İdari Yargının Hızlandırılması .....	29
c) İptal Kararının Geriye Yürümesi .....	30
<b>II. YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KURUMUNUN TÜRKİYEDEKİ</b>	
<b>GELİŞİMİ.....</b>	<b>31</b>
A. 1982 Anayasası Öncesinde Yürütmenin Durdurulması .....	31
1. 1924 Anayasası Dönemi .....	31
2. 1961 Anayasası Dönemi .....	33
B. 1982 Anayasası Sonrasında Yürütmenin Durdurulması .....	34
<b>III. YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KURUMUNUN HUKUK</b>	
<b>DÜZENİNDEKİ YERİ.....</b>	<b>40</b>
A. Yürütmenin Durdurulması Kurumunun Hukuki Niteliği .....	40
1. Kendine Özgü (Sui Generis) Bir Kurumdur .....	41
2. Yargısal Bir Karardır .....	41
3. İstisnai Bir Yöntemdir .....	43
4. Geçici Bir Tedbirdir .....	44
B. Yürütmenin Durdurulması Kurumunun Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması .	45
1. İptal Kararıyla Karşılaştırılması .....	46
2. İhtiyati Tedbir ile Karşılaştırılması .....	48
3. Yürürlüğün Durdurulması ve Tedbir Kararları ile Karşılaştırılması .....	49
<b>IV. YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KURUMUNUN HİZMET ETTİĞİ AMAÇ</b>	
<b>VE ÖNEMİ.....</b>	<b>55</b>
A. Kişiler Açısından.....	55
B. İdare Açısından.....	59

## **İKİNCİ BÖLÜM**

### **YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KARARININ ŞARTLARI VE YÜRÜTMENİN DURDURULMASI İLE İLGİLİ VERİLEN KARARLARA KARŞI İTİRAZ**

<b>I. YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KARARININ ŞARTLARI.....</b>	<b>62</b>
A. Genel Olarak .....	62
B. Esasa İlişkin Şartlar .....	63
1. İdari İşlemin Uygulanması Halinde Telafisi Güç veya İmkânsız Zarar Doğmalıdır.....	63
a) Doktrinindeki Durum.....	64
b) Yargı Yerlerindeki Durum .....	66



2. İdari İşlem Açıkça Hukuka Aykırı Olmalıdır.....	72
a) Doktrindeki Durum.....	73
b) Yargı Yerlerindeki Durum .....	76
3. İlk İki Şart Birlikte Gerçekleşmelidir .....	84
C. Usule İlişkin Şartlar .....	87
1. Dava Şartı .....	88
2. Talep Şartı .....	90
3. Davaya Konu İdari İşlemin Uygulanarak Tüm Sonuçlarını Doğurmamış Olması Şartı.....	92
4. Savunma Alınması Şartı .....	93
5. Gerekçe Gösterme Şartı.....	101
6. Teminat Şartı .....	105
II. YÜRÜTMENİN DURDURULMASI TALEBİ KARŞISINDA VERİLEN KARARLARA KARŞI İTİRAZ .....	<b>106</b>
A. Genel Olarak .....	106
B. İtirazı İnceleyecek Olan Yargı Yerleri .....	110
C. İtirazın Şartları ve Süre İle İlgili Durumlar .....	111
D. İtiraz Sonucunda Verilecek Kararlar ve Bu Kararların Niteliği.....	113

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KARARININ ÇEŞİTLERİ VE BAZI ÖZEL DURUMLAR İLE YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KARARININ SONUÇLARI VE UYGULANMASI

I. YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KARARININ ÇEŞİTLERİ .....	<b>116</b>
A. İdari İşlemlere İlişkin Yürütmenin Durdurulması Kararı .....	116
B. Yargı Kararlarına İlişkin Yürütmenin Durdurulması Kararı.....	117
1. Genel Olarak.....	117
2. İdari İşlemin İptali Kararlarında Yürütmenin Durdurulması .....	118
3. Davanın Reddi Kararlarında Yürütmenin Durdurulması .....	120
4. Yürütmenin Durdurulması Talebiyle İlgili Üst Derece Mahkemesince Verilen Kararlara İtirazın Olanaksızlığı ve Diğer Hükümler .....	122
II. YÜRÜTMENİN DURDURULMASI İLE İLGİLİ BAZI ÖZEL DURUMLAR	<b>124</b>
A. Vergi Yargılamasında Yürütmenin Durdurulması .....	125
B. Askeri İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması .....	126
C. Yürütmenin Durdurulması Kararı Verilemeyecek Haller .....	130
1. İdari İşlemin Özelliğinden Kaynaklanan Haller .....	130

2. Anayasadan Kaynaklanan Haller .....	130
3. Kanunlardan Kaynaklanan Haller .....	131
4. Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamelerden Kaynaklanan Haller .....	133
D. Olumsuz İdari İşlemlerde Yürütmenin Durdurulması .....	134
E. Tam Yargı Davalarında Yürütmenin Durdurulması .....	139
F. İvedi Yargılama Usulü ile Merkezi ve Ortak Sınavlara İlişkin Yargılama Usulünde Yürütmenin Durdurulması .....	143
1. Genel Olarak .....	143
2. İvedi Yargılama Usulü ile Merkezi ve Ortak Sınavlara İlişkin Yargılama Usulüne Tabi Konular .....	145
4. İvedi Yargılama Usulü ile Merkezi ve Ortak Sınavlara İlişkin Yargılama Usulünde Yürütmenin Durdurulması İle ilgili Düzenlemeler .....	148
III. YÜRÜTMENİN DURDURULMASI TALEBİNE İLİŞKİN VERİLEN	
KARARLARIN SONUÇLARI VE UYGULANMASI .....	<b>151</b>
A. Genel Olarak .....	151
B. Yürütmenin Durdurulması Talebinin Reddi Kararının Sonuçları ve Uygulanması .....	151
1. Sonuçları .....	151
2. Uygulanması .....	152
C. Yürütmenin Durdurulması Talebinin Kabulü Kararının Sonuçları ve Uygulanması .....	152
1. Sonuçları .....	152
2. Uygulanması .....	158
D. Yürütmenin Durdurulması Talebine İlişkin Verilen Kararların Uygulanıp Uygulanmadığının Denetimi ve Uygulanmamasından Doğan Sorumluluk .....	168
1. Kararların Uygulanıp Uygulanmadığının Denetimi .....	168
a) İdari Denetim .....	169
b) Yasama Organı veya Farklı Bir Organ Tarafından Yapılan Denetim .....	170
c) Yargısal Denetimi .....	171
2. Kararın Uygulanmamasından Doğan Sorumluluk .....	171
a) İdarenin Sorumluluğu .....	172
b) Kamu Görevlisinin Sorumluluğu .....	176
(1) Hukuki Sorumluluğu .....	176
(2) Cezai Sorumluluğu .....	180
SONUÇ .....	<b>185</b>
KAYNAKLAR .....	<b>189</b>

## KISALTMALAR

AİD : Amme İdaresi Dergisi

AÜHFD: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

AÜSBFD: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi

AYİM : Askeri Yüksek İdare Mahkemesi

AYM : Anayasa Mahkemesi

bkz. : bakınız

bs. : baskı

C. : Cilt

D. : Daire

DİDDK : Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu

E. : Esas

f. : fıkra

GÜHFD: Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

HMK : Hukuk Muhakemeleri Kanunu

İÜHFM : İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası

İÜSBFD: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

İYUK : İdari Yargılama Usulü Kanunu

K. : Karar

KİBB : Kazancı İçtihat Bilgi Bankası

m. : madde

ÖSYM : Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi

RG. : Resmi Gazete

S. : Sayı

s. : sayfa

SGK : Sosyal Güvenlik Kurumu

TAAD : Türkiye Adalet Akademisi Dergisi

TBB : Türkiye Barolar Birliği

TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi

T.C. : Türkiye Cumhuriyeti

vd. : ve devamı

Y. : Yıl

YÖK : Yükseköğretim Kurulu

## GİRİŞ

İdare, kamu hizmetlerini yerine getirirken genellikle tek yanlı idari işlemler yapmakta, bu işlemleri sayesinde kamu yararı ve kamu düzenini sağlamaktadır. İdarenin yaptığı bu işlemler, hukuka uygunluk karinesinden yararlanma, icrai olma, re'sen uygulanabilme gibi kamu gücünden kaynaklı bazı özelliklere sahiptir. Her biri temelde kişilerin sahip olduğu hak ve hürriyetlerle ilgili olan bu idari işlemlerin hukuka aykırı olmaları halinde ise kişilerin hak ve menfaatleri ihlal edilebilir. İhlallere karşı iptal davası açılrsa bile, kural olarak açılan davanın idari işlemin uygulanmasını durdurulmaması, beraberinde telafisi güç ya da imkânsız zararlar doğurabilir. İşte bu zararların doğmasını engellemek için yürütmenin durdurulması gibi bir hukuki araca ihtiyaç vardır. Nitekim yürütmenin durdurulması kurumu, açılan dava ile uygulanması durmayan dava konusu idari işlemin, dava sonuçlanıncaya kadar uygulanmasının durmasını sağlamaktadır.

Yürütmenin durdurulması kurumu, menfaatinin ihlal edildiğini düşünen kişinin açtığı iptal davasına konu olan idari işlemin uygulanmasını geçici olarak durdurarak, dava sonucunda verilecek olan iptal kararının etkisiz hale gelmesini engellemektedir. Bu sayede de hem kişilerin hak ve hürriyetlerini korumakta hem de idarenin yargısal denetiminden beklenen asıl amacın gerçekleşmesini sağlamaktadır. Nitekim bir iptal davasının amacı, hukuka aykırı olarak yapılan idari işlemin, yapıldığı andan itibaren ortadan kalkmasını sağlamak ve eski halin geri gelmesini gerçekleştirmektir. Bu ise, idari işlemin uygulandığı bir ortamda bazen çok güç bazen de imkânsız hale gelebilir. Özellikle davaların uzun sürdüğü ülkemizde, dava sonucunda verilen iptal kararı, idari işlemin uygulanması durmadığı için bazen bir anlam ifade etmeyebilir. İşte bu durumlarda devreye yürütmenin durdurulması kurumu girer. Açılan bir iptal davasında, davanın başında verilecek bir yürütmenin durdurulması kararı ile idari işlemin uygulanması dava sonuçlanıncaya kadar engellenir. İdari işlemin uygulanmasının engellendiği bir ortamda ise telafisi güç ya da imkânsız zararların doğması söz konusu olmaz. Bu sayede hem hukuka aykırı bir işlemin sonuç doğurmasının önüne geçilmiş hem de verilecek bir iptal kararının tam anlamıyla etkilerini göstermesinin yolu açılmış olur.

Kişilerin hak arama özgürlüğü bakımından da önemli bir yere sahip olan yürütmenin durdurulması kurumu, bazı yönleriyle idare bakımından da önem arz etmektedir. Nitekim verilen bir yürütmenin durdurulması kararı ile idari işlemin uygulanması geçici olarak durmaktadır. Uygulaması duran bir idari işlem ise herhangi bir zarar ortaya çıkarmaz. Bu bağlamda idare tarafından tazmin edilmesi gereken bir durum da söz konusu olmaz. Ayrıca, verilen bir yürütmenin durdurulması kararı, idari işlemin idarece tekrardan incelenmesini de sağlar. Bu sayede idare varsa yaptığı hukuka aykırılıkları idari işlemi uygulamadan giderir.

Hukuk devletinin en önemli unsurlarından biri olan idarenin yargısal denetimi, asıl olarak menfaati ihlal edilenler tarafından açılan iptal davası ile gerçekleşmektedir. İptal davasının tam anlamıyla etkili olabilmesi için ise yürütmenin durdurulması kurumuna ihtiyaç vardır. Bu bağlamda çalışmamızın ilk bölümünde kısaca hukuk devleti ve iptal davasından bahsedilmiş, ardından da açılacak bir davanın idari işlemin uygulanmasını durdurulmamasının ilke olarak kabul edilmesine değinilmiştir. Bu ilkenin oluşturduğu sakıncaların ise ancak verilecek bir yürütmenin durdurulması kararı ile giderilebileceğine dikkat çekilmiştir.

Çalışmamızın birinci bölümünde ayrıca yürütmenin durdurulması kurumunun Türkiye'deki gelişimi hakkında bilgi verilmiş, bu kurumun hukuk düzenindeki yeri ve hukuki niteliği tespit edilmeye çalışılmıştır. Bunların yanı sıra yürütmenin durdurulması kurumunun hem kişiler açısından hem de idare açısından ne derece önemli olduğu da birinci bölümde yerini almıştır.

Çalışmamızın ikinci bölümünde ise, yargı yerlerinin yürütmenin durdurulması kararı verebilmeleri için gerekli olan esasa ve usule ilişkin şartlara değinilmiş, verilen kararların itiraz kurumu ile farklı bir yargı yerince tekrardan incelenemediğine dikkat çekilmiştir. Özellikle yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için gerekli olan esasa ilişkin şartların üzerinde ayrıntılı şekilde durulmuş, bu şartların doktrinde ne anlama geldiğinden ve yargı yerlerince nasıl yorumlandığından bahsedilmiştir. Hem İYUK'ta hem de içtihatlarda ortaya konulmuş olan usule ilişkin şartlar ise, örnek verilen yargı kararlarıyla ayrıntılı bir şekilde açıklanmaya çalışılmıştır.

Çalışmamızın son bölümü olan üçüncü bölümde ise, sadece idari işlemlerin değil, yargı yerlerince verilen kararların da yürütülmelerinin durdurulabildiğinden bahsedilmiş, vergi hukukunda özellik arz eden ve açılan dava ile yürütülmesi kendiliğinden duran tahsil işlemlerine değinilmiştir. Ayrıca bu bölümde, yürütmenin durdurulması kurumuna yönelik getirilen sınırlandırmaların üzerinde durulmuş, tam yargı davalarında ve olumsuz idari işlemlerde yürütmenin durdurulması kararının verilip verilemeyeceği tartışılmıştır. 2014 yılında idari yargılama hukukumuzda yeni giren ivedi yargılama usulü ile merkezi ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulünde yürütmenin durdurulmasına yönelik getirilen özel düzenlemeler de göz ardı edilmiştir.

Son olarak değindiğimiz konu ise, yürütmenin durdurulması talebine ilişkin yargı yerlerince verilen kararların nasıl uygulandığı olmuştur. Bu bağlamda verilen kararların geçmişe etkili olarak mı yoksa verildiği tarihten itibaren mi uygulanacağından bahsedilmiştir. Ayrıca verilen kararların uygulanmaması halinde kimlerin ne şekilde sorumlu olacağı da tespit edilmeye çalışılmıştır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

# YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KURUMUNUN ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ İLE TÜRKİYEDEKİ GELİŞİMİ VE HUKUK DÜZENİNDEKİ YERİ VE ÖNEMİ

## I. YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KURUMUNUN ORTAYA ÇIKIŞ NEDENLERİ

İdarenin işlemlerinden dolayı menfaati ihlal olunanlar öncelikle bu işlemlere karşı dava açma yoluna gitmelidirler. Kişilerin açacağı dava, iptal davasıdır. Yürütmenin durdurulması da işte bu dava ile birlikte veya bu davanın görüldüğü sırada ileri sürülebilen bir taleple inceleme konusu yapılan bir olanaktır. Dolayısıyla öncelikli olarak iptal davasına ilişkin açıklamalarda bulunmak gerekir. İptal davası ise idarenin hukuka uygunluğunun denetimi esasına dayandığından, bu kapsamda hukuk devleti ilkesine de değinmek gerekli görülmektedir.

### A. Hukuka Bağlı Devlet İlkesi

Çağdaş devlet anlayışı olan<sup>1</sup> ve “Mülk Devlet”<sup>2</sup> ile “Polis Devlet”<sup>3</sup> anlayışından sonra ortaya çıkan hukuka bağlı devlet, diğer bir ifadeyle “Hukuk Devleti”, hu-

---

<sup>1</sup> Bahtiyar Akyılmaz/Murat Sezginer/Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, Genişletilmiş ve güncellenmiş 6.bs., Ankara 2015, s. 103; Ergun Özbudun, *Türk Anayasa Hukuku*, Gözden geçirilmiş 15.bs., Ankara 2014, s. 126.

<sup>2</sup> Mülk Devlet, toprak ve kişilerin mülkiyetinin hükümdara ait olduğu, insan haklarından, kişi güvenliğinden ya da devletin sorumluluğundan bahsedilemeyen, hükümdarın gücünün kendi egemenliğinden kaynaklandığı devlet anlamındadır. Bu devlet türünde hükümdarı sınırlandıran hukuk kurallarından bahsedilmez. Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt I, 3.bs., İstanbul 1966, s. 125-126; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 104; Kemal Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, 17.bs., Bursa 2015, s. 60.

<sup>3</sup> Polis Devlet, kamunun yararı ve selameti için gerekli görülen bütün tedbirleri alabilen, bu tedbirleri alırken kişilerin hak ve özgürlüklerini dikkate almayan, yönetilenlere karşı herhangi bir hukuk kuralı ile bağlı olmayan ve yargı denetimi dışında olup, ortaya çıkan zararlardan da kendini sorumlu tutmayan devlet anlamındadır. Bu devlet türünde ilerleyen zamanlarda “hazine teorisi” adı verilen ve idarenin faaliyetleri dolayısıyla hakları ihlal edilenlerin, hükümdardan bağımsız olduğu kabul edilen ve özel hukuk tüzel kişisi gibi görülen devlet hazinesinden, ihlal edilen haklarının tazmini olarak mali bir karşılık alabildikleri anlayış doğmuştur. Onar, Cilt I, s. 126; Metin Günday, *İdare Hukuku*, 10.bs., Ankara 2013, s. 37-38; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 104-105; Gözler, *İdare Hukuku*, s. 60 vd.



kuk kurallarının, onları koyanları da dâhil herkesi bağladığı ve hem kamu görevlilerinin hem de kamusal organların yargısal denetim altında olduğu devlet anlamına gelmektedir<sup>4</sup>. İdeal bir devlet anlayışı olan hukuk devletinde<sup>5</sup>, yapılan faaliyetlerde keyfilikten ziyade hukuk kurallarına bağlılık söz konusudur<sup>6</sup>. Bu devlet anlayışında, hukuk kurallarıyla yönetilen bir devlet vardır. Bu hukuk kuralları ise ülkede egemen olan hukuk düzeni içindeki kurallardır<sup>7</sup>.

Hukuk devleti, hem Anayasa Mahkemesi hem de Danıştay tarafından tanımlanmaya çalışılmıştır. Örneğin Anayasa Mahkemesi yeni tarihli bir kararında hukuk devletini, “...*insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, eylem ve işlemleri hukuka uygun olan, her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuki güvenliği sağlayan, Anayasa’ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve kanunlarla kendini bağlı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir...*”<sup>8</sup> şeklinde tanımlamıştır.

Danıştay ise Anayasa Mahkemesi’nin yaptığı tanıma paralel olarak hukuk devletini, “... *eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren her alanda adaletli bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa 'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuku tüm devlet organlarına egemen kılan, Anayasa ve hukukun üstün kurallarıyla kendini*

---

<sup>4</sup> Onar, Cilt I, s. 139; İlhan Özay, *Günüşiğinde Yönetim*, İstanbul 2002, s. 27; Zehreddin Aslan, *İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması*, İstanbul 1994, s. 4; Ramazan Çağlayan, *İdare Hukuku Dersleri*, Genişletilmiş 4.bs., Ankara 2016, s. 79-80.

<sup>5</sup> Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 103.

<sup>6</sup> Özbudun, s. 125; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 108.

<sup>7</sup> Turgut Tan, *İdare Hukuku*, Güncelleştirilmiş 2.bs., Ankara 2013, s. 26.

<sup>8</sup> AYM Genel Kurul, 23.11.2016 tarih, E. 2016/46, K. 2016/178 sayılı Kararı RG. 13.12.2016/29917; Aynı yöndeki kararlar için bkz. AYM Genel Kurul, 7.9.2016 tarih, E.2015/102, K.2016/151 sayılı Kararı RG. 18.10.2016/29861; AYM Genel Kurul, 7.9.2016 tarih, E.2016/44, K.2016/153 sayılı Kararı RG. 11.10.2016/29854; AYM Genel Kurul, 14.7.2016 tarih, E. 2016/37, K. 2016/135 sayılı Kararı RG. 23.9.2016/29836; AYM Genel Kurul, 14.7.2016 tarih, E. 2016/29, K. 2016/134 sayılı Kararı RG. 23.9.2016/29836; AYM Genel Kurul, 22.6.2016 tarih, E. 2016/13, K. 2016/127 sayılı Kararı RG. 21.9.2016/29834; AYM Genel Kurul, 28.1.2016 tarih, E. 2015/40, K. 2016/5 sayılı Kararı RG. 10.2.2016/29620; AYM Genel Kurul, 4.12.2014 tarih, E. 2013/114, K. 2014/184 sayılı Kararı RG. 16.7.2015/29418.

*bağlı sayıp yargı denetimine açık olan devlettir... ”<sup>9</sup> ifadeleriyle tanımlamıştır. Danıştay bir başka kararında ise hukuk devletini tanımlarken “ ... vatandaşlarına hukuk güvenliğini sağlayan, idarenin hukuka bağlılığını amaç edinen, buna karşılık kamu gücünün sınırsız, ölçsüz ve keyfi kullanılmasını önleyen ... ” ifadelerine yer vermiş, kararın devamında ise “... hukuk devleti ilkesinin yaşama geçirilmesini sağlayacak araçlar arasında, Anayasanın 8. maddesinde, yürütme yetkisi ve görevinin, Anayasa ve kanunlara uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği; Anayasanın 125. maddesinde de, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu kuralına yer verilmiştir... ”<sup>10</sup> ifadelerini kullanmıştır.*

Yargı yerlerince yapılan tanımlamalar bu şekilde olsa da, hukuk devletinin aslında ideal bir devlet anlayışı olması nedeniyle öğretide üzerinde tam anlamıyla uzlaşılacak bir tanımlama yapılamamakta, daha ziyade bünyesinde bulunması gereken unsurlardan bahsedilerek hukuk devleti açıklanma yoluna gidilmektedir<sup>11</sup>. Daha doğru bir devletin hukuk devleti olabilmesi için hangi unsurlara sahip olması gerektiği ortaya konularak bu devlet anlayışı anlatılmaya çalışılmaktadır. Hukuk devletinin bu unsurlarından bazıları şu şekildedir<sup>12</sup>:

İlk olarak bir devletin hukuk devleti olabilmesi için gereken unsur, temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınmış olmasıdır<sup>13</sup>. Bu güvence altına alma çeşitli

---

<sup>9</sup> Danıştay 15.D., 31.5.2016 tarih, E. 2016/925, K. 2016/3945 sayılı Kararı, LEXPERA (Hukuk bilgi sistemi: Mevzuat, İçtihat, Literatür ve Örnekler) ([www.lexpera.com.tr](http://www.lexpera.com.tr)); Danıştay’ın hukuk devletini tanımladığı diğer kararları için bkz. Danıştay 15.D., 18.3.2016 tarih, E. 2016/924, K. 2016/1876 sayılı Kararı, LEXPERA; Danıştay 12.D., 9.9.2015 tarih, E. 2015/2837, K. 2015/4660 sayılı Kararı, LEXPERA; Danıştay İDDK., 29.04.2010 tarih, E. 2009/901, K. 2010/903 sayılı Kararı, LEXPERA; Danıştay 10.D., 20.7.2010 tarih, E. 2007/7981, K. 2010/6186 sayılı Kararı, LEXPERA

<sup>10</sup> Danıştay 2.D., 31.5.2016 tarih, E. 2016/359, K. 2016/2723 sayılı Kararı, LEXPERA.

<sup>11</sup> Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 103.

<sup>12</sup> Hukuk devletinin hangi unsurlara sahip olması gerektiği konusunda tam bir görüş birliği yoktur. Günay, İdare Hukuku, s. 39; Biz bu çalışmamızda hukuk devletinin hemen herkesçe kabul edilen unsurlarından kısaca bahsetmekle yetinip, asıl konumuzla alakalı olan unsurları üzerine yoğunlaştık. Hukuk devletinin unsurlarıyla ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Günay, İdare Hukuku, s. 39 vd.; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 111 vd.; Zafer Gören, *Anayasa Hukuku*, Gözden geçirilmiş 2.bs., Ankara 2015, s. 147 vd.; Çağlayan, İdare Hukuku, s. 79 vd.; Gözler, İdare Hukuku, s. 62 vd.

<sup>13</sup> Günay, İdare Hukuku, s. 40; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 122 vd.; Çağlayan, İdare Hukuku, s. 81; Tan, s. 28; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 6.

şekillerde gerçekleşebilir<sup>14</sup>. Bunlardan ilki temel hak ve özgürlüklerin Anayasada tanınmasıdır. Çünkü Anayasada tanınan bir hak ve özgürlüğün, kanunlarda tanınan bir hak ve özgürlüğe nazaran değiştirilmesi zordur<sup>15</sup>. İkinci olarak bu hak ve özgürlüklere ilişkin sınırlandırılmaların idari işlemlerle değil de kanunla olması gerekir. Zira idarenin işlemleri ile sınırlandırma gerçekleşirse, temel hak ve özgürlüklere ilişkin sınırlandırılmalar artar ve bu hak ve özgürlükler kullanılamaz hale gelebilir. Çünkü idarenin bir işlemi yapması, yasama organının kanun çıkarmasından çok daha kolaydır. Kanunların yapılmasında olduğu gibi bir süreç, idari işlemlerde söz konusu değildir. Üçüncü ve son olarak ise temel hak ve özgürlüklerin Anayasa'nın öngördüğü yargı güvencesine bağlanması gerekir. Nitekim hak ve özgürlüklerinden biri ihlal edilen kişi, bu ihlalin ortadan kalkması için bağımsız bir yargı yerine başvuru yapma hakkına sahip değilse, o kişinin bu hak ve özgürlüğünün varlığı bir anlam ifade etmeyecektir.

Sonuç olarak diyebiliriz ki, hak ve özgürlükler sayılan bu güvencelere sahip değilse, o devlette hukuk devletinin varlığından söz edilemez<sup>16</sup>. Konumuz olan yürütmenin durdurulması ise bir hak olarak Anayasada doğrudan sayılmamıştır. Ancak yürütmenin durdurulması talebinde bulunabilme hakkı Anayasada yer alan hakların içerisinde kişi hakları ve ödevleri bölümündeki 36. maddede düzenlenen “*hak arama hürriyeti*” kapsamına sokulabilir. Nitekim bu madde hükmünde “*Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir*” denilmiştir. Dolayısıyla iptal davası açan bir davacı, bu davanın etkisinden tam olarak yararlanmak

---

<sup>14</sup> Günday, İdare Hukuku, s. 40; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 6; Tan, s. 28.

<sup>15</sup> Anayasa m. 175'te belirtildiği gibi “*Anayasanın değiştirilmesi Türkiye Büyük Millet Meclisi üye tamsayısının en az üçte biri tarafından yazıyla teklif edilebilir. Anayasanın değiştirilmesi hakkındaki teklifler Genel Kurulda iki defa görüşülür. Değiştirme teklifinin kabulü Meclisin üye tamsayısının beşte üç çoğunluğunun gizli oyuyla mümkündür*”. Dolayısıyla Anayasa değişiklikleri, hem teklif etme sayısı ve görüşülmeleri, hem de kabul edilmeleri bakımından kanunların değiştirilmesine nazaran daha zordur. Zira kanun değişikliği teklifi tek bir milletvekili tarafından bile yapılabilir. Ayrıca kanunların değiştirilmesinde iki defa görüşülme şartı da yoktur. Bunların dışında bir kanun değişikliği teklifinin kabul edilebilmesi için, Anayasada başkaca bir hüküm yoksa ve üye tamsayısının dörtte birinin bir fazlasından da az değilse, toplantıya katılanların salt çoğunluğu yeterlidir (Anayasa m. 88 ve m. 96).

<sup>16</sup> Çağlayan, İdare Hukuku, s. 81.

maksadıyla, sonradan telafisi güç ya da imkânsız zararların doğmasını engellemek için yürütmenin durdurulması gibi bir talepte bulunabilir. Zaten Anayasa Mahkemesi'nin de belirttiği gibi, yürütmenin durdurulması kurumu hak arama özgürlüğünü gerçekleştirmede etkili ve meşru bir araçtır<sup>17</sup>.

Hukuk devletinde bulunması gereken ikinci unsur, kanunların Anayasaya uygunluğunun bağımsız ve tarafsız bir yargı organı tarafından denetlenmesi gerekliliğidir<sup>18</sup>. Zira bu unsur, kanunların Anayasaya aykırı bir şekilde çıkarılmasını engeller. Dolayısıyla da bu sayede, idareye kanunlarla verilecek olan, Anayasaya aykırı ve keyfi bir biçimde kullanılabileceği yetkilerin önüne geçilmiş olur. Nitekim Anayasaya aykırı bir hükümden kaynaklanan yetkinin kullanılması hak ihlallerine yol açar. Bunun önüne geçilebilmesi için ise etkin bir yargısal denetime ve yürütmenin durdurulması kurumuna ihtiyaç vardır.

Hukuk devletinde olması gereken diğer bir unsur ise kanuni idare ilkesinin benimsenmiş olmasıdır<sup>19</sup>. Bu ilkeye göre idarenin hem teşkilat olarak hem de kullandığı yetkiler bakımından kanuna dayanması gerekir<sup>20</sup>. Yani idare doğrudan doğruya, bir kanuna dayanmadan faaliyette bulunamaz; ancak yasamanın koyduğu sınırlar içinde hareket edebilir<sup>21</sup>. Bunun yanı sıra idarenin mali sorumluluğu da hukuk devletinin gereklerinden biridir<sup>22</sup>. Buna göre idare, kusurlu ve kusursuz davranışlarıyla kişilere verdiği zararları karşılamak zorundadır<sup>23</sup>. Onun bu sorumluluğu hem maddi hem de manevi zararları kapsar.

Bir devlette yasama, yürütme ve yargı kuvvetlerinin birbirinden ayrı organlar eliyle yürütülmesi de hukuk devletinin gereklerinden biri olarak kabul edilmekte-

---

<sup>17</sup> AYM Genel Kurul, 2.10.2014 tarih, E. 2014/149, K. 2014/151 sayılı Kararı RG. 1.1.2015/29223.

<sup>18</sup> Günday, İdare Hukuku, s. 41; Tan, s. 29; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 144 vd.

<sup>19</sup> Günday, İdare Hukuku, s. 42 vd.; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 146 vd.; Çağlayan, İdare Hukuku, s. 81-82; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 7; Tan, s. 28.

<sup>20</sup> Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 147; Çağlayan, İdare Hukuku, s. 81.

<sup>21</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 7.

<sup>22</sup> Günday, İdare Hukuku, s. 52-53; Çağlayan, İdare Hukuku, s. 83; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 9; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 154 vd.

<sup>23</sup> Günday, İdare Hukuku, s. 53.

dir<sup>24</sup>. Nitekim bir devlette bu kuvvetlerin tek bir elde toplanması yukarıda bahsettiğimiz kanuni idare ilkesi ile, birazdan bahsedeceğimiz idarenin yargısal denetimi ilkesini etkisiz hale getirebilir<sup>25</sup>. Zira bir organın hem kanun yapması, hem yaptığı kanunu uygulaması ve hem de bunların denetimini gerçekleştirmesi, kişilerin haklarının devlete karşı korunabilmesini olanaksız kılar<sup>26</sup>. Bundan dolayı kuvvetlerin ayrı organlar eliyle yürütülerek karşılıklı dengenin sağlanması ve bu denge içerisinde de kişilerin haklarının korunması gereklidir<sup>27</sup>. Özellikle mahkemelerin bağımsızlığı bu durumun gerçekleşmesi için vazgeçilmezdir<sup>28</sup>.

Hukuk devletinin en önemli, hatta onunla eş anlamlı sayılan unsuru ise yürütme organının uzantısı olarak kabul edilen idarenin, yargısal denetime tabi olmasıdır<sup>29</sup>. Diğer organlardan farklı olarak hem işlem tesis edebilen hem de eylemde bulunabilen idare<sup>30</sup>, bunları yaparken kamu gücünden kaynaklı yetki ve ayrıcalıkları kullanmakta ve kişilerle olan ilişkilerinde üstün konumda bulunmaktadır. Kişiler, bu güç karşısında zayıf konumdadırlar ve bu yüzden de korunmaya muhtaçtırlar<sup>31</sup>. Dolayısıyla da idarenin hukuk içinde kalarak hareket etmesi ve kişilerin, idarenin hukuka aykırı faaliyetlerine ve keyfi davranışlarına karşı korunmaları gerekir. Bu ise ancak yargısal bir denetimle mümkündür<sup>32</sup>.

---

<sup>24</sup> Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 132 vd.; Çağlayan, İdare Hukuku, s. 81; Tan, s. 30; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 8.

<sup>25</sup> Tan, s. 30; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 8.

<sup>26</sup> Çağlayan, İdare Hukuku, s. 81.

<sup>27</sup> Çağlayan, İdare Hukuku, s. 81.

<sup>28</sup> Günay, İdare Hukuku, s. 48 vd.; Bülent Tanör/Necmi Yüzbaşıoğlu, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 13.bs., İstanbul 2013, s. 109.

<sup>29</sup> Onar, Cilt I, s. 202; Özay, *Günışığında Yönetim*, s. 17; Özbudun, s. 126; Aslan, *Yürütmenin Durdurulması*, s. 10.

<sup>30</sup> Özay, *Günışığında Yönetim*, s. 11.

<sup>31</sup> Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 145.

<sup>32</sup> İdarenin hukuk içinde kalmasını gerçekleştirmek için yargısal denetimden başka idari denetim, siyasal denetim, kamuoyu denetimi gibi denetim türleri de mevcuttur. Ancak bu denetim türlerinden hiçbiri, idarenin hukuk içinde kalmasını sağlama yolunda yargısal denetim kadar etkili değildir. (Günay, İdare Hukuku, s. 46). Ülkemizde 2010 yılında yapılan Anayasa Değişikliği ile kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu da idarenin denetimini gerçekleştirmede etkili bir yol olarak yerini almaya başlamıştır. Ancak verdiği kararların öneri niteliğinde olması

Toplumun günlük ihtiyaçlarını ve ortak gereksinimlerini karşılamakla görevli ve yetkili olan idare, diğer organlara nazaran kişilerle daha sık karşı karşıya gelmekte ve onlarla ilgili faaliyetlerde bulunmaktadır. Bu durum ise kişilerin hak ve özgürlüklerinin idare tarafından ihlal edilme olasılığını artırmaktadır<sup>33</sup>. Bu nedenle idare hukuk içinde kalmalı ve faaliyetlerinde hukuka uygunluğu yargısal denetimle kontrol edilmeli, bu sayede de kişiler korunmalıdır<sup>34</sup>. Aksi takdirde kamu gücü kaynaklı yetki ve ayrıcalıklar kullanan idare keyfi davranabilir ve kişilerin hak ve özgürlüklerini dikkate almadan hareket edebilir. Bu ise toplumdaki huzur ve düzenin bozulmasına neden olur.

Yargısal denetime tabi olma ilkesi ülkemiz hukukunda da kabul edilmiştir. Nitekim Anayasa m. 125/f. 1’de “*İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır*” denilerek bu durum kural olarak kabul edilmiştir<sup>35</sup>. Dolayısıyla idarenin eylem ve işlemlerinden haksızlığa uğrayan kişiler, bunlara karşı dava açma hakkına sahiptirler ve bu yolla da kendilerini korumaktadırlar<sup>36</sup>. Bu korunma yollarından en önemlisi ise özelikle idari işlemlerin hukuka uygunluk denetimini gerçekleştirmek için kabul edilmiş olan ve idarenin yargısal denetiminin anlamını bulduğu iptal davasıdır<sup>37</sup>.

## **B. İptal Davası**

İptal davasının ilk ortaya çıktığı yer olarak kabul edilen Fransa’da, tutuk adalet kavramının kabul edildiği Krallık döneminde idari uyuşmazlıkları çözme görevi Kral’a verilmiş ve adalet mahkemelerinin bu uyuşmazlıkları çözemeyeceği hükme

---

nedeniyle, bu Kurumun yaptığı denetimin de idarenin yargısal denetimi kadar etkili olamayacağını söyleyebiliriz.

<sup>33</sup> Bahadır Kılınç, *Anayasa ve İdare Hukukunda Yürütmenin Durdurulması*, Ankara 1997, s. 18.

<sup>34</sup> Nuri Alan, “Demokratik Hukuk Devleti ve Anayasa”, *AÜSBFD*, C. 58, S. 1, 2003, s. 1-2; Aslan, s. 11.

<sup>35</sup> Aslan, *Yürütmenin Durdurulması*, s. 11.

<sup>36</sup> Tan, s. 29.

<sup>37</sup> zay, *Gnşığında Yönetim*, s. 17.

bağlanmıştı(1790)<sup>38</sup>. İlerleyen zamanlarda Kral'a bu uyuşmazlıkları çözmeye yardımcı olan meclisler oluşturulmuştur. Ancak bu meclislerin ömürleri kısa olmuş ve 1799 yılında Fransız Danıştay'ının (Conseil d'Etat) kurulmasıyla kaldırılmışlardır<sup>39</sup>. Böylece de Fransız Danıştay'ının Kral'a danışmanlık yaptığı dönem başlamıştır. Cumhuriyet dönemine gelindiğinde ise Fransız Danıştay'ının işlevi artırılmış ve kuruma hem idarenin hukuka aykırı işlemlerine karşı yapılan başvuruları inceleme hem de idarelere istişari görüş bildirme yetkileri verilmiştir<sup>40</sup>. Önüne gelen uyuşmazlıklarla ilgili içtihatlar oluşturmaya başlayan Fransız Danıştay, 1872 yılında çıkarılan bir kanun ile artık idarenin yargısal denetimini iptal davası adı altında bir dava ile çözmeye başlamıştır<sup>41</sup>. Böylece iptal davası Fransız Danıştay'ının büyük katkılarıyla günümüze kadar gelişerek varlığını devam ettirmiştir<sup>42</sup>.

İdari yargı sistemini örnek aldığımız Fransa'daki bu gelişme, ülkemizde de etkisini göstermiştir. İlk olarak Osmanlı Devleti döneminde 1868'de kurulan Şurayı Devlet, tutuk adalet ilkesinin geçerli olduğu bu dönemde "*hükümet ile eşhas beyninde olan deaviyi rü'yet et(mek)*" ile görevliydi<sup>43</sup>. Bu göreviyle ilgili aldığı kararlar Sadrazam'ın onayı ve Padişah'ın iradesiyle uygulanabiliyordu. Ancak bu durum çok uzun sürmedi ve farklı görevler verilse de Şurayı Devlet 1922 yılında tamamen ortadan kaldırıldı<sup>44</sup>. Cumhuriyet döneminde ise, 1924 Anayasası'nın 51. maddesinde idari dava ve uyuşmazlıkları çözmek üzere bir Şurayı Devlet'in kurulacağı belirtilmiş, 1925 yılında ise 669 sayılı Kanun<sup>45</sup> çıkarılarak Şurayı Devletin yapısı ve görev-

---

<sup>38</sup> Şemsettin Tüzemen, "Fransa'da Danıştay ve İptal Davalarının Gelişimi", *Ankara Barosu Dergisi*, S. 6, 1963, s. 703.

<sup>39</sup> Begüm İsbir, "İdari Yargıda İptal Davasının Tarihsel Gelişimi", *İÜHFİM*, C. 69, S.1-2, 2011, s. 953.

<sup>40</sup> İsbir, s. 954.

<sup>41</sup> Tüzemen, s. 711; Şeref Gözübüyük/Turgut Tan, *İdare Hukuku Cilt II; İdari Yargılama Hukuku*, Ankara 2014, s. 266.

<sup>42</sup> İsbir, s. 952.

<sup>43</sup> Kazım Yenice/Yüksel Esin, *Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü*, Ankara 1983, s. 82; Ramazan Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, Güncellenmiş 7.bs., Ankara 2015, s. 47-48.

<sup>44</sup> Onar, Cilt I, s. 80; Çağlayan, *İdari Yargı*, s. 48.

<sup>45</sup> 669 sayılı Şurayı Devlet Kanunu (RG. 07.12.1952/238).

leri düzenlenmiştir. 1927 yılına gelindiğinde ise Şurayı Devlet çalışmalarına başlamıştır<sup>46</sup>. 669 sayılı Kanun'un 19. maddesi ile bugünkü ifadelerle olmasa da, artık Şurayı Devlet'in idari uyuşmazlıklarla ilgili olarak iptal kararı verebileceği hükme bağlanmıştır<sup>47</sup>. Bu düzenleme ilerleyen zamanlarda çıkarılan kanunlarda ve 1982 tarihli İYUK'ta<sup>48</sup> da yerini korumuştur<sup>49</sup>.

Özel hukukta bulunmayan ve tamamıyla idare hukukuna özgü olan iptal davası<sup>50</sup>, İYUK m. 2'de yer alan tanımıyla, bir idari işlemin unsurları bakımından hukuka aykırı olduğundan kasıtlı menfaati ihlal edilenler tarafından işlemin iptali istemiyle açılan davadır. Bu davada idare tarafından yapılan bir idari işlemin hukuka uygun olup olmadığı araştırılır ve işlem hukuka aykırı ise iptal edilerek ortadan kaldırılır<sup>51</sup>.

Yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri veya birkaçında sakatlık bulunan bir idari işlemin ortadan kaldırılmasını sağlayan iptal davasında, asıl amaç idarenin hukuk içinde kalmasını sağlamak ve bu sayede kişilerin menfaatini korumaktır<sup>52</sup>. Aynı zamanda bu davayla idarenin hukuka aykırı kararlar almasının önüne geçilerek hukuk düzeninin korunması da amaçlanır<sup>53</sup>. İdarenin yargısal denetiminin yapıldığı bu dava türünde, hukuka bağlı devlet ilkesi teminat altına alınmaktadır<sup>54</sup>. Yani bu dava ile birlikte idare, hukuka uygun davranması gerektiğini benimsemekte ve hukuka uymadığı zaman ise bunun iptal ile sonuçlanacağını bilerek faaliyetlerini buna göre yürütmektedir.

---

<sup>46</sup> Şevket Apalak, "İdari Davalarda Yürütmenin Durdurulması", *Sayıştay Dergisi*, S. 31, Ekim-Aralık 1998, s. 11.

<sup>47</sup> Çağlayan, İdari Yargı, 49.

<sup>48</sup> 06.01.1982 tarih ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu (RG. 20.01.1982/17580).

<sup>49</sup> Gözübüyük/Tan, s. 266.

<sup>50</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 14.

<sup>51</sup> Ragıp Sarıca, "Danıştay Kararlarının Yerine Getirilmesi", *Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması*, Ankara 1966, s. 19; Gözübüyük/Tan, s. 263.

<sup>52</sup> Gözübüyük/Tan, s. 265; Çağlayan, İdari Yargı, s. 386; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 15.

<sup>53</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 15.

<sup>54</sup> Çağlayan, İdari Yargı, s. 386.



İptal davası objektif niteliktedir<sup>55</sup>. Bu yüzden de bu davada yapılan incelemeler, dava konusu işlemin hukuka uygun olup olmadığına yöneliktir<sup>56</sup>. Dolayısıyla bu dava türünde kişilerin sübjektif durumlarının dışında, idarenin hukuka bağlı devlet ilkesine uygun davranıp davranmadığı asıl inceleme konusudur<sup>57</sup>. Ayrıca bu davada idari işlemin yerinde olup olmadığı araştırılmaz. Nitekim hem Anayasada (m. 125/f. 4) hem de İYUK'ta (m. 2/f. 2) idari yargı yerlerince yerindelik denetiminin yapılamayacağı ve takdir yetkisini kaldırarak tarzda yargı kararı verilemeyeceği belirtilmiştir.

İptal davasının konusunu icrailik, tek yanlılık, re'sen uygulanabilme gibi özelliklere sahip olan idari işlemler oluşturmaktadır<sup>58</sup>. Nitekim hem doktrindeki yazarların görüşleri<sup>59</sup> hem de İYUK m. 2'de iptal davası tanımlanırken belirtilen "*İdari işlemler hakkında ...*" ifadesi, bu davaya idari işlemlerin konu edilebileceğini göstermektedir<sup>60</sup>. Ancak bu idari işlemlerden de hepsi değil, sadece yürütülebilir işlemler, başka bir ifadeyle icrai nitelikte olan işlemler bu davaya konu olabilirler<sup>61</sup>. Yani idare tarafından yapılsa da bir idari işlemin yapılma aşamasındaki hazırlık işlemleri veya yönetimin içyapısı ile ilgili işlemler ya da görüş bildiren işlemler gibi idarenin kesin ve yürütülebilir nitelikte olmayan işlemleri bu davaya konu edilemezler<sup>62</sup>.

---

<sup>55</sup> Sıddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt III, 3.bs., İstanbul 1966, s. 1783; Çağlayan, *İdari Yargı*, s. 386.

<sup>56</sup> Sarıca, *Danıştay Kararlarının Yerine Getirilmesi*, s. 19.

<sup>57</sup> Ragıp Sarıca, *İdari Kaza*, İstanbul 1949, s. 43; Çağlayan, *İdari Yargı*, s. 386.

<sup>58</sup> Sarıca, *İdari Kaza*, s. 16; Gözübüyük/Tan, s. 265-267; Çağlayan, *İdari Yargı*, s. 387.

<sup>59</sup> Gözübüyük/Tan, s. 265-267; Çağlayan, *İdari Yargı*, s. 387.

<sup>60</sup> İki taraflı bir işlem olan idari sözleşmeler ise kural olarak iptal davasına konu olamazlar. Bunların bu davaya konu olabilmeleri için kanunda öngörülmesi veya idari hizmet sözleşmelerinden olmaları gerekir. (Çağlayan, *İdari Yargı*, s. 405 vd.); Bunlardan başka yine, bir sözleşmeden ayrılabilir nitelikteki işlemlerin de bu davaya konu olabileceği savunulmaktadır. (Gözübüyük/Tan, s. 279; Çağlayan, *İdari Yargı*, s. 409 vd).

<sup>61</sup> Onar, Cilt III, s. 1779; Gözübüyük/Tan, s. 265.

<sup>62</sup> Onar, Cilt III, s. 1779; Çağlayan, *İdari Yargı*, s. 387; Danıştay bir kararında bu durumu "... *İdari davaya konu olması bakımından idari işlemde aranılan özellikleri taşımayan hazırlık niteliğindeki çalışmaların, idarenin iç yapısı ve işleyişiyle ilgili işlemlerin, tavsiye, mütalaa, teklif, düşünce gibi bilgi verici veya hazırlığa esas işlemlerin ve üçüncü kişilerin hukukunu henüz etkilemeyen işlemlerin dava konusu olamayacağı açıktır...*" şeklinde ifade etmiştir. Danıştay 12. D., 23.3.2016 tarih, E. 2012/10636, K. 2016/1598 sayılı Kararı, LEXPERA.

İptal davasının özellikleri ve konusunu belirledikten sonra, ilerde de açıklayacağımız üzere, bir idari işlem hakkında iptal davasının açılmasının kural olarak o idari işlemin yürütülmesini, uygulanmasını durdurmayacağı ilkesine değinmemiz gerekir. Bu ilkeye göre, bir idari işleme karşı açılan iptal davası, o idari işlemin uygulanmasına engel niteliğinde değildir. Yani, yapılması ile birlikte yürütülmesi başlayan idari işlemin dava açılarak yürütülmesi durmamakta, re'sen uygulanma ilkesi ile hukuka uygunluk karinesi sonuçları devam etmektedir. Bu ise dosya sayısının çokluğu ve mahkemeler ile hâkimlerin azlığı nedeniyle, iptal davasının uzun sürdüğü bir ortamda, dava çözümlenene kadar idari işlemin uygulanarak bütün etki ve sonuçlarını doğurmasına neden olmaktadır<sup>63</sup>. Böylece, belki de hukuka aykırı olan bir idari işlem kişilere yönelik uygulanarak, onlar hakkında hüküm ve sonuçlarını doğurmuş olacaktır. Ancak bunun engellenmesi gerekir. Zira kişiler dava açma hakkına sahip olsalar da davanın etkisiz kaldığı bir durumda bu hakkın bir anlamı kalmaz<sup>64</sup>. Dolayısıyla iptal davası süresince davaya konu olan idari işlemin uygulanmasının askıya alınması gerekir. Bu ise ancak yürütmenin durdurulması kurumunun kabul edilmesiyle gerçekleştirilebilir.

### **C. Dava Açmanın Yürütmeyi Durdurmayacağı İlkesi**

#### **1. Genel Olarak**

Dava açmanın yürütmeyi durdurmayacağı ilkesi, bir idari işleme karşı salt dava açılmasının o idari işlemin uygulanmasını durdurmayacağı anlamına gelmektedir<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 15.

<sup>64</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 15.

<sup>65</sup> Bu ilke birçok ülkede (Fransa, Japonya, İsveç, Danimarka, Belçika, İtalya, Yunanistan) ve ülkemizde uygulanan ilkedir. Davanın açılması ile birlikte davaya konu olan idari işlemin uygulanmasının kendiliğinden durması ilkesi ise Almanya, Finlandiya, İsviçre gibi birkaç ülkede uygulanmaktadır. Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 17; Fransa'daki uygulama hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Hasan Nuri Yaşar, "Fransız İdari Yargılama Hukukunda Yürütmenin Durdurulması", *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, C. 12, S. 1-2, 1991, s. 343 vd; Japonya'daki uygulama hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Orhan Karabacak, "Japon İdari Yargılama Usulü Kanunu", *TAAD*, Y. 3, S. 10, Temmuz 2012, s. 730; İsveç'teki uygulama hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Fikret Erkan, "İsveç İdari Yargı Sistemi (İdari İstinaf Sistemi) ve Analizi", *TAAD*, Y. 4, S. 12, Ocak 2013, s. 115; Almanya'daki uygulama hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Dilşat Yılmaz, "Alman İdari Yargılama Hukukunda İptal Davası", *GÜHFD*, C. 13, S. 1-2, 2009, s. 318; Şebnem Sayhan, "İdari Yargı Sistemlerinin Karşılaştırmalı Analizi", *İÜSBFD*, No: 15, Temmuz 1996, s. 70 vd.; Diğer ülkelerdeki uygulama hakkında bkz. Michel Fromont,

Yani bir idari işlem, dava açılrsa bile bu ilke sayesinde yürütülmeye devam etmektedir. Bu ilkeyle birlikte, bireyin idare karşısında haklarının korunmasını ve kamu gücüne sahip olan devlete karşı güvence elde edilmesini sağlayan yürütmenin durdurulması kurumu, bir savunma mekanizması olarak ortaya çıkmıştır<sup>66</sup>. İYUK m. 27/f. 1'de “*Danıştay’da veya idari mahkemelerde dava açılması dava edilen idari işlemin yürütülmesini durdurmaz*” şeklinde ifade edilen bu ilke, ancak kanunların belirlediği durumlarda<sup>67</sup> ve mahkeme kararı ile ihlal edilebilir.

Dava açılmasının o davaya konu olan işlemin uygulanmasını durdurmayaacağı ilkesi hem idari işlemlerin hem de idari yargının ve iptal davasının özelliğinden kaynaklanmaktadır<sup>68</sup>. Buna göre bir idari işlemin dava açılrsa bile uygulanmaya devam etmesi ilk olarak o idari işlemin sahip olduğu icrailik, re’sen icra ve hukuka uygun olma özelliklerinden kaynaklanmaktadır<sup>69</sup>. İkinci olarak ise idari yargının, diğer yargı kollarından ayrı ve bağımsız olmasından ve iptal davasının objektif niteliğinden kaynaklanmaktadır<sup>70</sup>.

## 2. İlkenin Dayandığı Esaslar

### a) İlkeyi İdari İşlemin Bir Özelliği Olarak Ortaya Koyan Yaklaşım

Farklı şekillerde adlandırılrsa da idare hukukunun ve idari yargılama usulü hukukunun en önemli kavramlarından olan idari işlemler<sup>71</sup>, Danıştay’ın belirttiği gibi

---

“Avrupa Topluluğuna Üye Devletlerde, İdari Kararlar Karşısında Bireylerin Geçici Olarak Korunması Sorunu”, (Çeviren: Celal Erkut) *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, C. 7, S. 1-3, 1986, s. 38 vd; Aslan, *Yürütmenin Durdurulması*, s. 17.

<sup>66</sup> Kılınc, s. 25; Apalak, s. 10.

<sup>67</sup> Ülkemizde vergi davalarındaki bazı durumlarda davanın açılması ile birlikte dava konusu idari işlemin uygulanması kendiliğinden durur. Nitekim İYUK m. 27/f. 4’te “*Vergi mahkemelerinde, vergi uyumsuzluklarından doğan davaların açılması, tarh edilen vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümlerin ve bunların zam ve cezalarının dava konusu edilen bölümünün tahsil işlemlerini durdurur*” ifadeleri yer almaktadır. Konuyla ilgili ayrıntılı bilgi “*Vergi Yargılamaında Yürütmenin Durdurulması*” başlığı altında ayrıca incelenmiştir.

<sup>68</sup> Ayhan Tekinsoy, *İdari Yargılama Hukukunda Yürütmenin Durdurulması*, Ankara 2013, s. 7.

<sup>69</sup> Aslan, *Yürütmenin Durdurulması*, s. 21.

<sup>70</sup> Tekinsoy, s. 7.

<sup>71</sup> İdari işlemler, işlemle ilgili tasarruf, muamele, karar gibi çeşitli terimlerin kullanılmasından kaynaklı farklı kavramlar kullanılarak ifade edilmektedir. (Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 376).

“... idarenin idare hukuku alanında gördüğü hizmet ve faaliyetlere ilişkin hukuksal sonuç yaratmaya yönelik irade açıklaması...”<sup>72</sup> şeklinde tanımlanmaktadır. İdarenin sıkça kullandığı bu işlemler “... kamu gücüne dayalı olarak tesis edilmeleri, kesin ve icrai olmaları, resen icra edilebilmeleri ve hukuka uygunluk karinesinden yararlanabilmeleri ...”<sup>73</sup> gibi özellikleri ile ön plana çıkmaktadırlar.

Dava açılmasıyla birlikte idari işlemin uygulanmasının durmayacağı ilkesinin dayanağını, idari işlemin sahip olduğu bu özelliklere bağlayan birinci yaklaşım, idari işlemin özelliklerinden yola çıkarak ilkenin dayandığı esasları belirtmekte ve yürütmenin durdurulması kurumunu anlamlandırmaya çalışmaktadır<sup>74</sup>. Bu yaklaşıma göre bir idari işleme karşı salt dava açılması o idari işlemin özelliklerinden dolayı, esas itibarıyla uygulanmasını etkilemez. Böyle bir durumun gerçekleşmesini isteyen kişi şartların varlığı halinde mahkemenin vereceği bir kararı beklemelidir.

### **(1) İcrailik**

Toplumun ortak, genel ve sürekli ihtiyaçlarını yerine getirmekle yükümlü olan ve bunları gerçekleştirirken de kamu yararına yönelik olarak hareket etmek zorunda kalan idarenin, bu görevlerini yerine getirirken, özel hukukta görülmeyen, özel hukuku aşan birtakım yetki ve ayrıcalıklarla donatıldığı görülmektedir<sup>75</sup>. Bunlar, kamu hukukunda idarenin kamu gücüne sahip olmasından kaynaklanan yetki ve ayrıcalıkları şeklinde ifade edilmektedir<sup>76</sup>. İdare, sahip olduğu bu kamu gücü sayesinde kişiler üzerinde üstünlük sağlamakta ve onlar hakkında, onların rızaları hilafına birçok işlem

<sup>72</sup> Danıştay 15. D., 25.1.2016 tarih, E. 2015/7832, K. 2016/217 sayılı Kararı, LEXPERA; Danıştay 15. D., 18.1.2016 tarih, E. 2015/7739, K. 2016/11 sayılı Kararı, LEXPERA; Danıştay 15. D., 9.9.2015 tarih, E. 2015/2061 K. 2015/4886 sayılı Kararı, LEXPERA; Danıştay 15. D., 17.6.2015 tarih, E. 2015/4729 K. 2015/7086 sayılı Kararı, LEXPERA; Danıştay 15. D., 10.4.2015 tarih, E. 2015/1894 K. 2015/4888 sayılı Kararı, LEXPERA.

<sup>73</sup> Danıştay 15. D., 25.1.2016 tarih, E. 2015/7832, K. 2016/217 sayılı Kararı, LEXPERA; Danıştay 15. D., 18.1.2016 tarih, E. 2015/7739, K. 2016/11 sayılı Kararı, LEXPERA; Danıştay 15. D., 9.9.2015 tarih, E. 2015/2061 K. 2015/4886 sayılı Kararı, LEXPERA; Danıştay 15. D., 17.6.2015 tarih, E. 2015/4729 K. 2015/7086 sayılı Kararı, LEXPERA; Danıştay 15. D., 10.4.2015 tarih, E. 2015/1894 K. 2015/4888 sayılı Kararı, LEXPERA.

<sup>74</sup> Tekinsoy, s. 7.

<sup>75</sup> Onar, Cilt III, s. 1457; Ragıp Sarıca, “Tehir-i İcra”, *Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması*, Ankara 1966, s. 26; Hasan Dursun, “İdari İşlemlerin İdare Tarafından Re’sen İcrası”, *TBB Dergisi*, S. 72, 2007, s. 249.

<sup>76</sup> Gözler, İdare Hukuku, s. 52.

yapabilmektedir. İdari işlemlerin icrailik özelliği de işte bu kamu gücünden kaynaklanmaktadır<sup>77</sup>.

İrade serbestisi ve iradelerin eşitliği ilkelerinin söz konusu olduğu özel hukuktan farklı olarak kamu hukukunda, kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla kamu gücü yetkileriyle donatılmış olan idare, bir işlem yaparken karşı tarafın rızasını almak zorunda değildir<sup>78</sup>. İşte idarenin kişilerin rızasını almadan tek taraflı iradesiyle işlemler yaparak onlara haklar bahşedebilmesi veya borçlar yükleyebilmesi, idari işlemin icrailiği olarak adlandırılır<sup>79</sup>.

İdari işlemin icrailiği aslında onun hukuki etkisi ile ilgili bir husustur<sup>80</sup>. Yani bir idari işlem, idarenin irade açıklamasıyla birlikte mevcut hukuki durumda değişiklikler ortaya çıkarır. Bu değişikliklerin yürürlüğe girmesi veya kişilerin menfaatlerini ihlal etmesi, idari işlemin icrailiği ile ilgili bir durum değildir. Yani yapılan bir idari işlem yürürlüğe girmese bile icrai nitelikte kabul edilir<sup>81</sup>. Yine icrailik sayesinde idari işlemler başka bir işleme veya yargı kararına gerek olmaksızın, yapıldıkları anda yürütülebilir niteliğe sahip olurlar<sup>82</sup>. Nitekim Danıştay 2016 tarihli bir kararında bu durumu şu şekilde ifade etmiştir; “... *İcrai işlem, kamu kudretinin üçüncü kişiler üzerinde ayrıca başka işlemin varlığına gerek olmaksızın, doğrudan doğruya çeşitli hukuki sonuçlar doğurmak suretiyle etkisini gösterdiği işlemler olarak tanımlanmak-*

---

<sup>77</sup> Onar, Cilt I, s. 386; Günday, İdare Hukuku, s. 124; Kemal Gözler, *İdare Hukuku*, Cilt I, Güncelleştirilmiş ve Düzeltilmiş 2.bs., Bursa 2009, s. 674.

<sup>78</sup> Sarıca, *Tehir-i İcra*, s. 26; Turhan Feyzioğlu, “Prof. Dr. Turhan Feyzioğlu’nun Konuşması”, *Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması*, Ankara 1966, s. 148; Günday, *İdare Hukuku*, s. 124; Gözler, *İdare Hukuku*, s 279-280.

<sup>79</sup> Onar, Cilt I, s. 385-386; Onar, Cilt III, s. 1456-1457; Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 386; Aslan, *Yürütmenin Durdurulması*, s. 22; İdarenin yaptığı bazı işlemler de vardır ki bu işlemler icrai nitelikte değildirler. Örneğin hazırlık niteliğindeki çalışmalar, idarenin içyapısı ve işleyişiyle ilgili işlemler, tavsiye, mütalaa, teklif, düşünce gibi bilgi verici veya hazırlığa esas işlemler ile üçüncü kişilerin hukukunu henüz etkilemeyen işlemler, idarenin yaptığı icrai olmayan işlemlerdir. Bkz. Danıştay 12. D., 23.3.2016 tarih, E. 2012/10636, K. 2016/1598 sayılı Kararı, LEXPERA.

<sup>80</sup> Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 387.

<sup>81</sup> “*İşlemin yürürlüğe girmesi, kesin olması, kişinin menfaatini ihlal etmesi gibi hususlar, işlemin icrailiği ile ilgili değil; işlemin, iptal davasına konu olup olamaması ile ilgili hususlardır*”. (Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 387).

<sup>82</sup> Celal, Erkut, *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, Ankara 1990, s. 119.

*tadır. İcrailik kavramından farklı bir anlam taşıyan kesinlik ise, işlemin uygulanmaya hazır, tamam bir işlem olduğunu ifade etmektedir. Dolayısıyla bir işlemin idari davaya konu olabilmesi için hukuksal sonuç doğuran bir işlem niteliğinde bulunması bir diğer ifadeyle hukuk düzeninde değişiklik meydana getirmesi zorunludur... ”<sup>83</sup>.*

İdari işlemin böyle bir özelliğe sahip olması doğal bir durum olarak kabul edilmelidir<sup>84</sup>. Nitekim idarenin bir işlem yaparken icrai nitelikte işlemler yapamaması ve her konuda ilgili kişinin rızasını araması, kamu hizmetlerinin ve ihtiyaçlarının karşılanmasını engelleyici niteliktedir. Örneğin, bir yolun yapılması için ihtiyaç duyulan taşınmazın, kamulaştırma gibi bir kurum olmadığında, ancak sahibinin rızası ile onunla anlaşarak elde edilmesi söz konusu olacaktı. Anlaşılamaması halinde ise taşınmaz alınamayacak ve yolun yapılamaması ile de kamu hizmeti gerçekleştirilemeyecek, dolayısıyla da kamu yararı sağlanamayacaktı<sup>85</sup>. Ancak kamulaştırma kurumunun varlığı ve idarenin karşı tarafın rızası olmasa da o taşınmaza el koyabilmesi ile yol yapılacak ve kamu hizmeti ve kamu yararı gerçekleştirilecektir. Dolayısıyla idarenin icrailik gibi üstün ve ayrıcalıklı yetkilere sahip olması doğaldır ve de gereklidir.

İşte idari işlemin bu özelliğinin dava açılarak ortadan kaldırılması, idarenin yapacağı hizmetlerin etkin ve zamanında yapılmasını engelleyecektir<sup>86</sup>. Yukarıdaki örnekte de olduğu gibi icrailik özelliğine sahip olmayan idari işlemlerin ortaya çıkardığı sorunlara benzer sorunlar, bu işleme karşı dava açılarak icrailik özelliğinin durdurulmasında da kendisini gösterecektir. Yani bir idari işleme karşı dava açılması ile o işlemin yürütülmesinin kendiliğinden durması, idarenin yargı yerinin kararını beklemesi ve bu karar doğrultusunda hareket etmesini gerektireceğinden, bu durum hem hizmetlerin işlenmesini aksatacak hem de idare ile idari yargının bağımsızlığını ve

---

<sup>83</sup> Danıştay 12. D., 23.3.2016 tarih, E. 2012/10636, K. 2016/1598 sayılı Kararı, LEXPERA.

<sup>84</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 23.

<sup>85</sup> Gözler, İdare Hukuku, s. 52.

<sup>86</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 23.

ayrılığını zedeleyecektir<sup>87</sup>. Aynı zamanda hizmetlerin etkin ve süratli bir şekilde yapılmasını da engelleyecektir<sup>88</sup>.

İlgililer bir idari işleme karşı dava açmadan ilk başta onun varlığını kabul edip ona uymalı ve onun icrailiğini kabul etmeli, daha sonra dava açarak işlemin hukuka uygun olup olmadığını kontrol ettirmelidirler. Zira Danıştay'ın da belirttiği gibi "... hukuk düzeninde asıl olan idari işlemin icrailiğidir..."<sup>89</sup>. Dolayısıyla bir işleme karşı önce dava açıp işlemin uygulanmasının durdurulması söz konusu olmamalıdır. Aksi bir durumun varlığı işlemlerin yapılmasını engeller ve bu da hizmetlerin aksamasına neden olur<sup>90</sup>. Bu yüzden idari işlemlere karşı açılan iptal davalarında davanın açılmasıyla o idari işlemin yürütülmesinin kendiliğinden durmaması gerekir. İşlemin yürütülmesinin durması ancak belli şartların varlığı halinde, yürütmenin durdurulması kararı verilerek gerçekleşmelidir.

## **(2) Re'sen icra edilebilirlik**

İdarece açıklanan bir iradenin ilgisince kabul edilmesine gerek olmaksızın hukuk âleminde çeşitli hukuki sonuçlar doğurmasının yanı sıra, bir de bu sonuçların maddi âleme idare tarafından aktarılması vardır ki buna, idari işlemlerin re'sen icra edilebilirlik özelliği denilmektedir<sup>91</sup>. Bu özelliğe göre, hukuk âleminde ortaya çıkan bir idari işlem, idare tarafından maddi âleme doğrudan doğruya aktarılmaktadır. Yani araya başka bir başvuru ya da işlem girmeksizin icrai bir işlem, idare tarafından yapılan bazı ameliyelerle maddi âlemde de sonuçlarını doğurmaktadır<sup>92</sup>.

İdari işlemin re'sen icra edilebilirliği, kanunlarla istisna getirilmediği müddetçe geçerli bir ilkedir. Bu ilkeye göre bir idari işlemin uygulanmasının mahkemelere veya icra dairelerine yapılacak bir başvuru ile sağlanacağı belirtilmediği sürece, o

---

<sup>87</sup> Muammer Oytan, *Danıştay'da Görülen Davalarda Yürütmenin Durdurulması*, Ankara 1973, s. 22; Aslan, *Yürütmenin Durdurulması*, s. 23.

<sup>88</sup> Oytan, *Yürütmenin Durdurulması*, s. 22; Aslan, *Yürütmenin Durdurulması*, s. 23.

<sup>89</sup> Danıştay 7. D., 23.10.2002 tarih, E. 2000/4274, K. 2002/3384 sayılı Kararı, LEXPERA.

<sup>90</sup> Oytan, *Yürütmenin Durdurulması*, s. 22.

<sup>91</sup> Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 386-387; Günday, *İdare Hukuku*, s. 125; Gözler, *İdare Hukuku*, s. 281.

<sup>92</sup> Onar, *Cilt III*, s. 1457; Feyzioğlu, s. 148; Günday, *İdare Hukuku*, s. 125.

idari işlemin uygulanması idare tarafından re'sen gerçekleştirilebilir<sup>93</sup>. Yani idare bu yetkiye kural olarak sahiptir.

İdari işlemin bu özelliği idareye, işleme uymayan kişilere karşı zor kullanma yetkisi de verebilmektedir<sup>94</sup>. Örneğin idare, yaptırımlara rağmen bir işlemin gereğini yerine getirmeyen kişiye karşı güç kullanarak o işlemin gereğini yerine getirmesini sağlayabilir. Onun bu yetkisi hem kamu yararı hem de kamu düzeni açısından gereklidir<sup>95</sup>. Zira bir işlemin icrasını gerçekleştirilmeyen kişiye karşı herhangi bir imkânın olmaması, o işlemin icrasından vazgeçilmesi anlamına gelebilecektir. Bu ise hizmetlerin aksamasına ve kamu düzeninin bozulmasına neden olacaktır.

Bu gereklilik idari işleme karşı dava açılması halinde de kendisini gösterir. Nitekim re'sen icra edilebilirlik özelliğine sahip bir idari işlem, dava açılmasıyla birlikte kendiliğinden bu özelliğini kaybederse, idare tarafından uygulanamaz hale gelir ve sonuçlarını doğuramaz<sup>96</sup>. İdari işlem hukuk âleminde ortaya çıksa da maddi âleme aktarılamadığı için etkisini gösteremez ve hiç yapılmamış gibi bir sonuç doğurabilir. Bu durumun bütün idari işlemlerde söz konusu olabileceği ise idarenin faaliyet yapamaması ve hizmetlerin aksaması anlamına gelir.

Bunun yanı sıra bir idari işlemin maddi âlemde icra edilebilmesi için mahkemeden olumlu yönde karar alınmasının beklenilmesi, hizmetlerin gecikmesine neden olur. Aynı şekilde idare ile idari yargının ayrılığına da aykırı bir durum ortaya çıkar. Dolayısıyla dava açılmasıyla birlikte idari işlemin bu özelliğinin ortadan kalkmaması, bu durumun gerçekleşmesi için yargı yerinin ayrıca yürütmenin durdurulması kararı vermesi bir gerekliliktir.

---

<sup>93</sup> Çağlayan, İdare Hukuku, s. 432; Gözler, İdare Hukuku, s. 282.

<sup>94</sup> Onar, Cilt III, s. 1457; Sarıca, Tehir-i İcra, s. 26; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 24.

<sup>95</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 24.

<sup>96</sup> Oytan, Yürütmenin Durdurulması, s. 22.



### (3) *Hukuka uygunluk karinesinden yararlanma*

İdare tarafından yapılan bir idari işlem, hukuka uygunluk karinesinden yararlanır<sup>97</sup>. Bu şu anlama gelir: Bir idari işlem, hukuka uygun olduğuna dair başka bir karara gerek olmaksızın yapıldığı andan itibaren hukuka uygun sayılır ve mahkeme veya idare tarafından ortadan kaldırılincaya kadar varlığını devam ettirir<sup>98</sup>. İdari işlemin hukuka uygunluk karinesinden yararlanması onun hukuka aykırılığı tespit edilip ortadan kaldırılincaya kadar doğru kabul edilmesi ve uygulanmasına devam edilmesi anlamına gelir<sup>99</sup>.

İdari işlemin bu özelliği çeşitli sonuçları da beraberinde getirmiştir<sup>100</sup>. Bunlardan ilki, idari işlemin icrai olmasıdır. Yani araya herhangi bir işlem veya yargı kararı girmeden idarenin iradesinin hukuki sonuçlarını doğurmasıdır<sup>101</sup>. Gerçekten yukarıda da ifade ettiğimiz gibi bir idari işlem icrai niteliktedir ve ilgisinin rızası olmasa bile kendisine haklar bahşedip, borçlar yükleyebilir. İşte idari işlemlerin bu özelliği onların hukuka uygunluk karinesinden yararlanmalarının bir sonucudur. İkinci olarak idari işlemler bu karineden yararlanmanın sonucu olarak re'sen icra edilebilme özelliğine de sahiptirler. Yani idari işlemler bu karine sayesinde doğrudan doğruya idare tarafından uygulanıp, maddi âlemde sonuçlarını doğurabilirler. Araya herhangi bir kararın girmesine gerek olmadığı durumlarda idare, bu karine sayesinde zor kullanarak işlemini icra edebilir<sup>102</sup>. Bu karinenin bir diğer sonucu da, idari işlemlerle ilgili bir uyuşmazlıkta davayı açacak olan tarafın ilgili kişi olması ve bu davada ispat yükünün gene ilgili kişiye ait olmasıdır<sup>103</sup>. Nitekim İYUK m. 2'de de belirtildiği gibi idari işlemin iptali için dava açacak olanlar işlemde menfaati ihlal edilenlerdir. İş-

---

<sup>97</sup> “Hukukta karine, bir hukuki durumun aksi ispatlanıncaya kadar doğru kabul edilmesi anlamına gelir. Bu bağlamda hukuka uygunluk karinesi de, bir işlemin aksi ispatlanıncaya kadar, hukuka uygun olduğunun varsayılmasıdır”. (Çağlayan, İdare Hukuku, s. 430).

<sup>98</sup> Sarıca, *Tehir-i İcra*, s. 27; Günday, *İdare Hukuku*, s. 125; Çağlayan, *İdare Hukuku*, s. 430; Gözler, *İdare Hukuku*, s. 283.

<sup>99</sup> Lütfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul 1982, s. 395.

<sup>100</sup> Günday, *İdare Hukuku*, s. 125 vd.; Gözler, *İdare Hukuku*, s. 283 vd.

<sup>101</sup> Gözler, *İdare Hukuku*, s. 283.

<sup>102</sup> Günday, *İdare Hukuku*, s. 125.

<sup>103</sup> Gözler, *İdare Hukuku*, s. 283.

lemi yapan idarenin ise bu işlemde menfaatinin ihlal edildiği söylenemez. Yine, idari işlemin hukuka aykırı olduğunu iddia eden kişi aynı zamanda bunu ispat yükümlülüğü altındadır. İdare ise işleminin hukuka uygun olduğunu ispat etmek zorunda değildir. Sadece davada savunmasını yapmakla yetinir ve işlemi neden yaptığını dile getirir.

İdari işlemin hukuka uygunluk karinesinden yararlanmasının bir diğer sonucu, idari işleme karşı dava açılmasının kural olarak o işlemin uygulanmasını, yürütülmesini durdurulmasıdır<sup>104</sup>. İrade açıklamasıyla bir idari işlemin doğmasını sağlayan idare, toplumun ihtiyaçlarını karşılamak ve yaşamın devamını sağlamak için işlemler yapmak zorundadır. Bu işlemlere karşı davanın açılması ile işlemin uygulanmasının durması söz konusu olur ise, idare iş yapamaz hale gelir<sup>105</sup>. İş yapamayan bir idarenin olduğu toplum ise kargaşaya sürüklenir ve o toplumda kamu düzeninin bozulması kaçınılmaz olur. Haliyle hizmetlerin aksadığı bir ortamda kamu yararından da bahsedilemez. İşte bu karine gereğince hukuka uygun olduğu varsayılan idari işlemlerin ancak şartların varlığı halinde ve yargı yeri tarafından yürütülmesi durdurulmalıdır.

Sonuç olarak dava açılmasıyla birlikte, hem yukarıda da bahsettiğimiz gibi işlemin icra ve re'sen icra edilebilirlik özelliklerinin gereğine, hem de bunların dayanağı olan idari işlemin hukuka uygunluk karinesinden yararlanmasının gereğine rağmen işlemlerin yürütülmesinin durdurulması söz konusu olursa, idare faaliyetlerini gerçekleştiremez hale gelir ve bunun neticesinde kamu düzeni bozularak kamu yararına yönelik faaliyetler yapılamaz ya da gecikir<sup>106</sup>. Bu durum ayrıca bir idari işlemin ancak mahkemenin bir kararı ile uygulanmasını gündeme getirir ki bu, devlet organlarının birbirinden ayrı olması gerektiği ilkesine de aykırılık oluşturur. Zira kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince idare, yargı organının görüşünü almadan işlemlerini yapabilmektedir. Kural olarak yargı organının görevi sadece idarece yapılan işlemin hukuka uygun olup olmadığının tespiti ile sınırlıdır.

---

<sup>104</sup> Sarıca, *Tehir-i İcra*, s. 27; Günday, *İdare Hukuku*, s. 126; Gözler, *İdare Hukuku*, s. 283-284.

<sup>105</sup> Gözler, *İdare Hukuku*, s. 284.

<sup>106</sup> Apalak, s. 11.

## **b) İlkeyi İdari Yargılama Hukuku (İdare Hukuku) ve İptal Davasının Bir Özelliği Olarak Ortaya Koyan Yaklaşım**

Dava açmanın kural olarak dava konusu idari işlemin yürütmesini durdurması ilkesi sadece idari işlemin özelliklerinden kaynaklanmamaktadır. İdare ile idari yargının birbirlerinden bağımsız olmaları da bu ilkenin dayandırıldığı esaslardan biridir. Ayrıca iptal davasının objektif olma özelliği de, dava açılması ile idari işlemin yürütülmesinin kendiliğinden durmamasının ilke olarak kabul edilmesi gerektiğini bize göstermektedir.<sup>107</sup>

### **(1) İdare ile idari yargının ayrılığı**

1982 Anayasası'nın 7. ve devamı maddelerinde belirtildiği gibi devletin üç temel işlevini yerine getirmek üzere yasama, yürütme ve yargı organları kurulmuş ve bu organların her birinin birbirlerinden ayrı ve bağımsız olduğu dile getirilmiştir. Bu bağlamda yasama, yürütme ve yargı organlarının görev ve yetkileri belirlenmiş ve bu yetkilerin kimler tarafından kullanılacağı tek tek saptanmıştır. Böylece bunlar arasında karşılıklı denge sağlanarak kişi hak ve hürriyetlerinin korunması amaçlanmıştır<sup>108</sup>.

Yürütmenin bir uzantısı niteliğindeki idare ile yargının kollarından biri olan idari yargı da bu ayırmadan etkilenmiştir. Nitekim kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince yürütme ve yargının birbirinden ayrı ve bağımsız olması, bunların uzantı ve bölümleri için de geçerli olacaktır. Zaten hem Anayasada hem de İYUK'ta bu durum hüküm altına alınmıştır (Anayasa m. 125/f. 4, İYUK m. 2/f. 2). Düzenlemelere göre ilk olarak, idari yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz. Yani bir idari yargı yeri, idare tarafından yapılan bir işlemin isabetli olup olmadığını veya ihtiyaca uygunluğunun varlığını denetleyemez. Aynı şekilde yürütülen faaliyette kullanılan araç ve gereçlerin ya da faaliyetin yer ve zamanının uygunluğunu da kontrol edemez<sup>109</sup>. İkinci olarak ise idari yargı yeri, yürütme görevinin kanunlara uygun bir şekilde kullanılmasını

---

<sup>107</sup> Tekinsoy, s. 30 vd.

<sup>108</sup> Çağlayan, İdare Hukuku, s. 81.

<sup>109</sup> Yerindelik denetimi yasağı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Çağlayan, İdari Yargı, s. 195 vd.

kısıtlayacak şekilde karar veremez ve idareyi herhangi bir hal şeklini uygulamaya zorlayamaz<sup>110</sup>. Yani idarenin sahip olduğu takdir yetkisini kaldıracak nitelikte veya idari eylem ve işlem niteliğinde karar veremez. Aynı şekilde onun yerine geçerek faaliyette de bulunamaz<sup>111</sup>.

Bu bağlamda açılacak bir dava ile bir idari işlemin uygulanmasının durması, bu iki otoritenin ayrı ve bağımsız olmasına da aykırılık oluşturur. Dava açmanın işlemin yürütülmesini durdurmayacağı ilkesinin kabul edilmesi bu aykırılığın giderilmesi için gereklidir. Zira bir dilekçe ile yargı yerinin idari işlemi askıya alması söz konusu olursa, artık idarenin icrailiğinden değil, yargısallığından söz edilir<sup>112</sup>. Yani idarenin harekete geçmesi için yargı yerinin kararı beklenir ve bu karara uygun olarak hareket edilir. Bu ise, bu iki otoritenin bağımsızlığını zedeler ve idarenin yargı yerlerine bağılı olmasını ifade eder<sup>113</sup>. Nitekim yukarıda da ifade ettiğimiz gibi idari yargı yeri, idarenin yerine geçerek faaliyette bulunamaz ve idari eylem ve işlem niteliğinde karar veremez. Faaliyetler kuvvetler ayrılığı ilkesi gereğince idare tarafından bağımsız olarak yerine getirilir ve idari işlemin yürütülebilmesi için yargı yerinin hukuka uygunluk kararı aranmaz<sup>114</sup>. Dolayısıyla bir idari işleme karşı dava açılması ile o işlemin yürütülmesinin durmaması ilkesi, işlevleri farklı olan kuvvetlerin birbirinden ayrı ve bağımsız olması için gereklidir.

## **(2) İptal davasının objektif niteliği**

İptal davasından bahsettiğimiz kısımda da aktardığımız gibi, bu davanın özelliklerinden biri de objektif nitelikte olmasıdır. Buna göre bir iptal davası ilk başta kişilerin sübjektif haklarının değil de hukuk düzeninin korunmasını amaçlar<sup>115</sup> ve yapılan bir işlemin hukuka uygunluğunu denetleyerek idarenin hukuka bağılı kalma-

---

<sup>110</sup> Metin Kıratlı, “Yürütmenin Durdurulması”, *AÜSBFD*, C. 21, S. 4, 1966, s. 175; Aslan, *Yürütmenin Durdurulması*, s. 20.

<sup>111</sup> Kıratlı, s. 175; Aslan, *Yürütmenin Durdurulması*, s. 20.

<sup>112</sup> Oytan, *Yürütmenin Durdurulması*, s. 23.

<sup>113</sup> Kıratlı, s. 175.

<sup>114</sup> Aslan, *Yürütmenin Durdurulması*, s. 21.

<sup>115</sup> Onar, *Cilt III*, s. 1772.

sını sağlar<sup>116</sup>. Yani dava konusu olan işlemin hem hukuk sistemine hem de objektif hukuk kurallarına uygun olup olmadığı bu dava ile incelenir ve bu davada kişilerin subjektif durumları ikinci sırada kalır<sup>117</sup>. Nitekim İYUK'ta da belirtildiği gibi bu davayı açacak olanlar hakkı değil de menfaati ihlal edilenlerdir.

İptal davasının bu özelliği, davanın açılması ile dava konusu idari işlemin uygulanmasının durmayacağı ilkesini de gerekli kılar. Nitekim bu dava, ön planda hukuk düzeninin korunmasını ve idarenin hukuka bağlı kalmasını amaçlayan bir davadır. Bu bağlamda da yargı yeri ilk olarak bunlarla ilgilenir. Yani dava konusu idari işlemin uygulanarak, kişilerin subjektif haklarının ihlal edilip edilmediği ikinci planda kalır. Amaç, ön planda yer alan durumu gerçekleştirmek ikinci plandaki durumu geriye bırakmak olduğu için de, dava açılmakla birlikte idari işlemin uygulanmasının durmaması gerekir<sup>118</sup>. Bunu isteyen kişi ise şartların varlığı halinde yargı yerinden talepte bulunabilir.

### c) İlkeyi Kamu Yararı Amacına Dayandıran Yaklaşım

Kolektif ihtiyaçların karşılanması görevini yüklenen idarenin yegâne amacı kamu yararına yönelik işlemler yapmak ve bunların uygulanmasını sağlamaktır<sup>119</sup>. Yani idare kamununun ihtiyaçlarını giderirken ya da kamu hizmetlerini yerine getirirken kamu yararı doğrultusunda hareket etmelidir<sup>120</sup>. Nitekim özel hukukta görülmeyen ve idareye tanınan kamu gücü ayrıcalıkları da işte bu kamu yararının sağlanması için kendisine verilmiştir<sup>121</sup>.

---

<sup>116</sup> Çağlayan, İdari Yargı, s. 386.

<sup>117</sup> İptal davasından feragat ilişkin bir davada, oyçokluğu ile alınan karara katılmayan bir üyenin karşı oyunda şu ifadeler yer almaktadır: "...İdari Yargı, Anayasada yer alan "Hukuk Devleti" ilkesinin gereği olup, kural olarak ilgililerin hak ve menfaatlerinin korunmasının yanında, yürütmenin, idari işlemlerinin hukuka uygunluk denetiminin gerçekleştirildiği yargı türüdür. Bu özelliği ile iptal davalarının objektif ve soyut nitelikte bir dava türü olduğu teoride genel olarak ifade edilmekle birlikte, istisnai olarak, iptal davalarının subjektif ve somut nitelikte örneklerinin de olduğu uygulamada gözlenmektedir...". Danıştay 6. D., 19.01.2010 tarih, E. 2008/6225, K. 2010/356 sayılı Kararı, LEXPERA.

<sup>118</sup> Kıratlı, s. 176; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 17.

<sup>119</sup> Oytan, Yürütmenin Durdurulması, s. 23.

<sup>120</sup> Kıratlı, s. 175.

<sup>121</sup> Gözler, İdare Hukuku, s. 51-52.

Hızlı, düzenli ve sürekli çalışmak zorunda olan<sup>122</sup> ve kamu yararını gerçekleştirmek için faaliyetlerde bulunan idare, bunları genellikle idari işlem yaparak gerçekleştirmektedir. İdarenin bu idari işlemlerine karşı ise menfaatinin ihlal edildiğini düşünenler idari yargıda dava açabilmektedir. Ancak açılacak bir dava idari işlemin yürütülmesini kamu yararının sağlanması için durdurmamalıdır<sup>123</sup>. Nitekim açılacak her davada idari işlemin yürütülmesinin durması söz konusu olursa idare iş yapamaz hale gelir ve felce uğrar<sup>124</sup>. Bu ise dava açma hakkının kötüye kullanıldığı durumlarda daha fazla sakınca doğurur<sup>125</sup>.

Kamu yararının özel kişilerin menfaatlerinden üstün olduğunun kabul edildiği bir ortamda<sup>126</sup>, kamu yararına yönelik idare tarafından yapılan bir idari işlemin, sırf özel kişinin menfaatinin ihlal edilmemesi için dava açılarak durdurulması, kabul edilemez sonuçlara yol açabilir. Zira böyle bir durumun kabul edilmesi, idarenin çalışmasını engeller ve kamu düzeninin bozulmasına neden olur<sup>127</sup>. Kanaatimizce de idarenin kamunun ihtiyaçlarını sağlamak için yaptığı işlemlerin uygulanmasının yerli yersiz açılan bir dava ile durdurulması, ihtiyaç gerçekleşmediği için kamunun yararına da olmaz. Bu ise istenmeyecek bir durumdur. Bu bağlamda kamu yararını sağlamak amacıyla idari işlemlere karşı açılacak bir davanın bu işlemlerin uygulanmasını durdurmamasının ilke olarak kabul edilmesi ve ancak belirli şartların varlığı halinde böyle bir durmanın söz konusu olması gerekir.

### 3. İlkenin Sakıncaları

İdari işleme karşı dava açılmasının o idari işlemin uygulanmasını durdurmaya çağrı ilkesine sıkı sıkıya bağlı kalmak, beraberinde bazı sakıncaları da getirmektedir<sup>128</sup>. İlk olarak, idari işlemler yukarıda da belirttiğimiz gibi icrailik, re'sen icra edi-

---

<sup>122</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 18.

<sup>123</sup> Kıratlı, s. 175-176; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 18; Oytan, Yürütmenin Durdurulması, s. 23.

<sup>124</sup> Kıratlı, s. 176; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 18;

<sup>125</sup> Kıratlı, s. 176.

<sup>126</sup> Oytan, Yürütmenin Durdurulması, s. 23; Kıratlı, s. 176.

<sup>127</sup> Oytan, Yürütmenin Durdurulması, s. 23-24.

<sup>128</sup> Kıratlı, s. 176; Oytan, Yürütmenin Durdurulması, s. 24.

lebilirlik ve hukuka uygunluk karinesinden yararlanma gibi özelliklere sahiptir ve bu özellikleri de belirtilen ilkenin dayanağını oluşturmaktadır. Bu bağlamda bir idari işlem hem özellikleri hem de bu ilke nedeniyle ortadan kaldırılıncaya kadar uygulanabilir niteliktedir. Yani bir idari işlem hukuka aykırı olarak doğsa da bu ilke ve özelliklerinden dolayı yargı yeri tarafından iptal edilmediği veya idarece geri alınmadığı sürece uygulanabilmektedir. Bu ise birçok alanda idari işlem yapma yetkisine sahip olan idarenin uzun bir süre boyunca hukuka aykırı olsa da bu işlemlerini uygulayabilmesi anlamına gelir. İdarenin bu uygulamaları ise beraberinde sonradan telafisi güç veya imkânsız zararlar veya durumlar oluşturabilir. Yani, idari işlem uygulanarak sonuçlarını doğurabilir. Bunların iptal edilmesi ise artık bir anlam ifade etmez. Yani dava konusu idari işlem sonuç olarak iptal edilerek ortadan kaldırılsa da uygulanıp bütün sonuçlarını doğurduğu için artık iptal edilmesinin bir anlamı kalmaz. Bu ise iptal davasının anlamının kaybolmasına neden olur.

Bunun yanı sıra bazı idareciler kötü niyetli davranarak, hukuka aykırı bir idari işlemin iptal edilinceye kadar uygulanabilme özelliğine sahip olduğunu ve bu iptal işleminin de idari yargının yavaşlığından dolayı yıllar alacağını bilerek hareket edebilirler<sup>129</sup>. Bu ise hem kişiler hem de kamu yararı bakımından büyük sakıncalara neden olabilir. Nitekim ortada bir hukuka aykırılığın olduğunu bile bile devam etmek ve ilkenin varlığını gerekçe göstererek kötü niyetli davranmak, idareye olan güveni sarsacağı gibi, hukuki güvenlik ilkesinin de zedelenmesine yol açar. Oysa idare kendisine tanınan üstün yetki ve ayrıcalıkları kullanırken iyiniyetli davranmak ve kamu yararı amacıyla hareket etmek zorundadır.

İdari işleme karşı dava açılmasının o idari işlemin yürütülmesini durdurmayaacağı ilkesinin getirdiği bu sakıncalara bazı çareler de öne sürülmüştür. Bu çarelere de burada değinmekte fayda vardır.

---

<sup>129</sup> Kıratlı, s. 176.

#### 4. İlkenin Sakıncalarını Gidermek İçin Bulunan Çareler

##### a) Tazminat Ödenmesi

İlkenin sakıncasını gidermeye yönelik ilk çare, kuşku yok ki idari yargılama hukukumuzda da kabul edilmiş olan tazminat ödenmesidir<sup>130</sup>. Buna göre, idari işlem veya yargı kararına yönelik iptal kararı alan ilgililer, bu işlem veya kararın uygulanması sonucunda doğan zararlarının karşılanmasını isteyebilirler<sup>131</sup>. Nitekim idare de bu zararları Anayasanın m. 125/f. 6’da belirtilen “*İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür*” hükmü nedeniyle karşılamak zorundadır<sup>132</sup>. Zaten idarenin de hem kusurlu hem de kusursuz sorumluluk ilkeleri ile bu zararları karşıladığı bilinmektedir<sup>133</sup>.

Dava açılrsa bile hukuka aykırı bir idari işlemin uygulanmasının durmaması, kişilerle ilgili hem hukuki âlemde hem de maddi âlemde bazı değişikliklere yol açar. Bu değişiklikler kendisini kişilere yönelik maddi ve manevi zararlar olarak gösterirler. İlgili kişiler işlemin veya kararın uygulanması sonucunda parasal olarak zarara uğrayabilecekleri gibi, ruhsal olarak da zarara uğrayabilirler. Bu zararlarını ise İYUK m. 2’de belirtilen tam yargı davası ile isteyebilirler. Nitekim dava çeşitlerinin sayıldığı İYUK m. 2’de “*İdari eylem ve işlemlerden dolayı kişisel hakları doğrudan muhtel olanlar tarafından...*” tam yargı davasının açılacağı ifade edilmiş ve kişilerin zararlarını isteyebilmelerinin yolu açıklanmıştır.

İlkenin sakıncalarını gidermek için bulunan bu çare, bazı durumlarda, doğacak olan zararı karşılamayabileceği gibi, idarenin sorumlu tutulmasında hassas davranan yargı yerlerinin tutumu nedeniyle de yeterli olamayabilir<sup>134</sup>. Örneğin, onarılması mümkün olan tarihi eser niteliğindeki bir yapının yıktırılması sonucunda doğacak olan zarara karşı bir tazminatın öngörülmesi, herhangi bir anlam ifade etmeyecek-

---

<sup>130</sup> Kıratlı, s. 177.

<sup>131</sup> Oytan, Yürütmenin Durdurulması, s. 25.

<sup>132</sup> Kıratlı, s. 177.

<sup>133</sup> Oytan, Yürütmenin Durdurulması, s. 25.

<sup>134</sup> Kıratlı, s. 177.



tir<sup>135</sup>. Nitekim o yapının değeri parasal olarak karşılanabilir nitelikte değildir. Gene aynı Şekilde idarenin sorumlu tutulabilmesi için ağır kusurunun arandığı bir durumda, idarenin tazminata mahkûm edilmesi biraz zor görünmektedir<sup>136</sup>. Diyelim ki idare tazminata mahkûm edildi, bu seferde idarenin düzenli bir ödeme yapmadığı haller ortaya çıkabilir. Ki bu, iddia da edilmektedir<sup>137</sup>.

Bunların yanı sıra tazminatın suiistimal edilerek her konuda düşünülmesi idareyi bazı tehlikeli eğilimlere yöneltebilir. Zira hukuka aykırı olsa da bir idari işlemi uygulayan idare, nasıl olsa doğacak zararları karşılamak için tazminat veririm düşüncesiyle, hakkın yerine getirilmesinden kaçınabilir<sup>138</sup>. Bu ise hem insan onurunu zedeleyeceğinden dolayı kişilerin, çünkü Şeref, haysiyet gibi bazı Őeyler parayla ölçülemez, hem de hazinedeki para azalacağından dolayı idarenin isteyebileceği bir durum değildir.

#### **b) İdari Yargının Hızlandırılması**

İdari yargıda görülen davaların uzun sürmesi ve idarenin de bu süre zarfında istediğini elde etmesi, yukarıda da belirttiğimiz gibi ilkenin bir diğer sakıncasıdır. Nitekim idare, hukuka aykırı bir işlem yapsa ve bu işleminin nasıl olsa yıllar sonra iptal edileceği düşüncesiyle hareket etse, bu işlemi uygulayarak istediği sonucu elde edebilir ve hem kişilerin hem de kamunun zarara uğramasına neden olabilir. Bunun engellenmesi ise davaların hızlıca sonulandırılmasıyla bir nebze olsun mümkün olabilir<sup>139</sup>. Zira idari işleme karşı açılacak bir davanın bir an önce sonuçlandırılması, idareyi, verilen karar yönünde hareket etmeye zorlayacaktır. Bu kararın iptal Şeklinde olması ise o idari işlemin idare tarafından uygulanmasını durduracak ve olası zararların doğmasına engel olacaktır.

Ancak bu durum fiilen mümkün görünmemektedir. Nitekim idarenin yapmış olduğu hukuka aykırı işlemlerin çoğalması, bunun neticesinde davaların artarak iş

---

<sup>135</sup> Kıratlı, s. 177.

<sup>136</sup> Kıratlı, s. 177.

<sup>137</sup> Oytan, Yürütmenin Durdurulması, s. 25.

<sup>138</sup> Kıratlı, s. 177.

<sup>139</sup> Kıratlı, s. 177.

yükünün fazlalaşması, yargılama usullerinin yavaş işlemesi gibi nedenler davaların hızlı bir şekilde sonuçlandırılmasını da engellemektedir<sup>140</sup>. Davalar hızlı bir şekilde sonuçlansa da, bazı hallerde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması gene de kaçınılmaz olacaktır<sup>141</sup>. Bunun için de daha davanın başında yürütmenin durdurulması imkânının olması gerekir.

### c) İptal Kararının Geriye Yürümesi

İdari işleme karşı açılan bir iptal davasının iptal kararı ile sonuçlanması durumunda, iptal kararı geriye yürür ve işlemin yapıldığı andan itibaren ortadan kalkmasını sağlar<sup>142</sup>. Bu suretle iptal edilen işlem ve ona bağlanan neticeler hiç doğmamış gibi kabul edilir. Böylece, dava açmanın yürütmeyi durdurmayacağı ilkesinin sakıncası da bertaraf edilmiş olur<sup>143</sup>. Zira ilke gerekçe gösterilerek uygulanmasına devam edilen işlem iptal edilerek bütün sonuçlarıyla geri alınacağından ve eski halin iadesi de sağlanacağından, oluşacak zararlar da giderilebilecektir.

İptal kararının geriye yürümesi ve eski halin geri gelmesiyle birlikte ilkenin sakıncalarının teorik olarak giderilebileceği düşünülse de, uygulamada bazen bu şekilde bir giderilmeden söz edilemez<sup>144</sup>. Nitekim yukarıda da bahsettiğimiz gibi tarihi değeri olan bir binayı yıkma işlemi ve bu işlemin uygulanması, işlem iptal edilse bile eski hale geri getirilemeyecektir. Zira bina yeniden yapılsa bile artık tarihi eser olmayacaktır.

İlkenin sakıncalarını gidermek için bulunan bu çareler görüldüğü gibi bir nebze işe yarasa da, esaslı çare niteliğinde kabul edilemezler. Nitekim her birinin eksik tarafları bulunmaktadır. Dolayısıyla etkin bir çare aranmalıdır. Bu çare de hiç şüphesiz konumuz olan yürütmenin durdurulması kurumudur.

---

<sup>140</sup> Oytan, *Yürütmenin Durdurulması*, s. 27.

<sup>141</sup> Kıratlı, s. 178.

<sup>142</sup> İptal kararının sonuçları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Çağlayan, *İdari Yargı*, s. 487 vd.

<sup>143</sup> Kıratlı, s. 178.

<sup>144</sup> Kıratlı, s. 178.

## II. YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KURUMUNUN TÜRKİYEDEKİ GELİŞİMİ

1868 yılında Osmanlı Devleti döneminde kurulan ve 1922 yılına kadar İstanbul'da faaliyetini sürdürmüş olan Şurayı Devlet, esas itibariyle Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasından sonra yargısal denetleme görev ve yetkisini kazanarak hukuk devleti ilkesine katkı sağlamıştır<sup>145</sup>. İlk yıllarda Şurayı Devlet olarak adlandırılan ve daha sonra Devlet Şurası ve en sonunda da Danıştay olarak ismi değiştirilen bu kurum, 1924 Anayasası'nın 51. maddesinde yer alan idari dava ve uyuşmazlıkları çözmek üzere bir Şurayı Devlet'in kurulacağını belirtilmesi ile gündeme gelmiş ve 669 sayılı Şurayı Devlet Kanunu ile de görevine başlamıştır. 1982 yılına kadar etkin bir şekilde görevine devam eden kurum, 1982 yılında idari yargı ile ilgili reform niteliğindeki düzenlemelerle idari yargıda tek mahkeme olma özelliğini kaybetmiş ve ilk derece mahkemesi sıfatıyla bakacağı öngörülen birkaç dava dışında yüksek mahkeme haline dönüşmüştür<sup>146</sup>. Dolayısıyla yargısal bir faaliyet olan yürütmenin durdurulması da 1982 yılına kadar Danıştay kanunlarında düzenlenmişken, 1982 yılından sonra diğer kanunlarda düzenlenmeye başlamıştır. Biz de bu değişikliklerden dolayı yürütmenin durdurulması kurumunu 1982 öncesi ve 1982 sonrası olarak iki dönem halinde inceledik.

### A. 1982 Anayasası Öncesinde Yürütmenin Durdurulması

#### 1. 1924 Anayasası Dönemi

1924 Anayasası'nın 51. maddesinde idari dava ve uyuşmazlıkları çözmek üzere bir Şurayı Devlet'in kurulacağını belirtilmesi üzerine, 1925 yılında 669 sayılı kanun çıkarılarak Şurayı Devletin yapısı ve görevleri belirtilmiş ve 1927 yılında da Şurayı Devlet çalışmalarına başlamıştır<sup>147</sup>. Bu kanunla birlikte yürütmenin durdurulması kurumu da ilk kez gündeme gelmiş ve Kanun'un 46. maddesinde, "*Şurayı Devlet'e dava ikame olunması ve Şurayı Devlet'in hükümlerine karşı turuku muayyenel*

<sup>145</sup> Lütfi Duran, "Atatürk Döneminde Danıştay", *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, C. 2, S. 3, 1981, s. 3.

<sup>146</sup> Akyılmaz/Sezginer/Kaya, s. 271.

<sup>147</sup> Apalak, s. 11.

*kanuniyeye müracaat edilmesi icrayı tehir etmez. Ancak Deavi Dairesince yahut heyeti aleniyece tehiri icraya karar verilebilir. Fakat kavanini mahsusanın tehir ve ademi tehiri icraya müteallik ahkamı mahfuzdur”* ifadelerine yer verilerek kuruma somut bir nitelik kazandırılmıştır. Düzenlemede tehiri icra olarak adlandırılan yürütmenin durdurulması hakkında herhangi bir şarttan bahsedilmemiş, sadece dava daire-since veya yüksek kurulca böyle bir kararın verilebileceği belirtilmiştir. Ayrıca madde hükmünde hem idari işlem aleyhine dava açılmasının hem de yargı kararına karşı yapılan başvuruların icrayı tehir etmeyeceği, yani, bunların uygulanmasını durdurmayacağı ifade edilmiştir.

1938 yılına gelindiğinde “Devlet Şurası Kanunu”<sup>148</sup> adıyla 3456 sayılı yeni bir kanun çıkarılmış ve 669 sayılı Şurayı Devlet Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni Kanun’un 55. maddesinde yer verdiği yürütmenin durdurulması kurumu ise eski kanuna göre yeni sayılabilecek bir düzenleme getirmemiştir. Kanun maddesinde, “*İdari dava açılması ve kararın tashihi talebi icrayı tehir etmez. Ancak Dava Daireleri ile Dava Daireleri umumi heyeti talep vukuunda teminat almak şartile icranın tehirine karar verebilirler. Hususi kanunlarda bu madde hükmünden başka ayrıca mevcut bulunan hükümler mahfuzdur”* ifadelerine yer verilerek, yürütmenin durdurulması kararının talep halinde ve teminat alınarak verilebileceği belirtilmiştir. Kanunun diğer maddelerine baktığımız zaman ise, yargı kararlarına yönelik yürütmenin durdurulması kurumuna yer verdiğini görmekteyiz. Nitekim Kanun’un 48. maddesinde, “*... Muhakemenin iadesi talebi, icrayı tehir etmez. Ancak iade talebinde bulunandan teminat almak suretile icranın tehirine karar verilebilir. Devlet ile adli müzaheretle nail olan kimselerden teminat aranılmaz”* denilerek bu durum belirtilmiştir. İlerleyen bölümlerde değineceğimiz yürütmenin durdurulması kararının çeşitlerinin iki ayrı maddeyle bu kanunda gündeme geldiğini söyleyebiliriz. Nitekim hem idari işlemlerin uygulanmasının durdurulması hem de yargı kararlarının uygulanmasının durdurulması bu kanunla ayrı ayrı olarak düzenlenmiştir.

---

<sup>148</sup> 21.12.1938 tarih ve 3456 sayılı Devlet Şurası Kanunu (RG. 30.12.1938/4098).

## 2. 1961 Anayasası Dönemi

1961 Anayasası'nın 140. maddesinde düzenlenen Danıştay'la ilgili olarak, 1964 yılında 521 sayılı "*Danıştay Kanunu*"<sup>149</sup> çıkarılmış ve bu Kanun'un 94. maddesinde de yürütmenin durdurulması kurumu düzenlenmiştir. Eski kanunlardaki tehiri icra ifadesinden vazgeçilerek ilk defa yürütmenin durdurulması adı altında düzenlenen bu maddede, "*Danıştay'da idari dava açılması ve kanun yollarına başvurulması itiraz olunan idari işlemlerin veya yargı kararının yürütülmesini durdurmaz. Şu kadar ki, dâva daireleri ile Dâva Daireleri Kurulu, taraflardan birinin isteği halinde, teminat karşılığında yürütmenin durdurulmasına karar verebilirler. Ancak halin icabına göre, iptal dâvalarında yetkili daire veya Kurul teminat aramayabilir. İdare ile adli müzaharetten faydalanan kimselerden teminat alınmaz. Taraflar arasında teminata ilişkin olarak çıkan anlaşmazlıklar, yürütme hakkında karar veren daire veya Kurulca çözümlenir*" hükmü getirilmiştir. Görüldüğü gibi mahkemenin yürütmenin durdurulması kararını verebilmesi için gene herhangi bir şart getirilmemiş, sadece teminat konusu ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. Maddenin getirdiği bir diğer düzenlemenin ise idari işlemlerin uygulanmasının durdurulması ile yargı kararlarının uygulanmasının durdurulmasının aynı maddede düzenlenmesidir. Bunların dışında Danıştay'ın yürütmenin durdurulması konusundaki mutlak takdir yetkisine herhangi bir sınırlandırma getirilmemiştir.

Gerek 1924 Anayasası döneminde çıkarılan kanunlar olsun gerekse 1961 Anayasası döneminin başlarında çıkarılan kanunlar olsun, yapılan düzenlemeler birbirinin tekrarı niteliğinden öteye geçememiştir<sup>150</sup>. Düzenlemelerde yürütmenin durdurulması konusunda Danıştay'ın karar vermesini sınırlandıracak herhangi bir şart getirilmemiş, sadece talep halinde ve teminat alınarak böyle bir kararın verileceği ifade edilmiştir. Bu durumun Danıştay'ın yürütmenin durdurulması kararlarını verirken yeterince özen göstermemesine, aynı sayılabilecek olaylarda bile farklı kararlar vermesine neden olduğu savunulmuş, bu nedenle de içtihadi bir düzen kurulmasının

---

<sup>149</sup> 24.12.1964 tarih ve 521 sayılı Danıştay Kanunu (RG. 31.12.1964/11896).

<sup>150</sup> Sami Akural, "İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Etki ve Sonuçları", *İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I*, Ankara 1976, s. 124.

engellendiği ileri sürülmüştür<sup>151</sup>. Ayrıca hükümetin verilen bu kararlardan yakınması da gündeme gelmiş<sup>152</sup> ve tarihler 1973 yılını gösterirken 1740 sayılı “*Danıştay Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bazı Maddeler ve Geçici Maddeler Eklenmesine Dair Kanun*”<sup>153</sup> ile yürütmenin durdurulmasına yönelik önemli bir düzenleme getirilmiştir. Devrim niteliğinde sayılabilecek bu düzenleme, ilerleyen zamanlarda çıkarılan kanunlara da sirayet etmiş ve günümüze kadar değişik şekillerde kendisini göstermiştir. 1740 sayılı Kanun’un 17. maddesi ile 521 sayılı Kanun’a eklenen Ek Madde 1’de yer alan bu düzenlemede, “*Danıştay Kanununun 94’üncü maddesinde yazılı yürütmeyi durdurma kararları, telafisi güç durumlar ortaya çıkması veya dilekçede ileri sürülen hususların dosyanın durumuna göre ciddi ve idari veya yargı kararının iptalini haklı gösterecek nitelikte olması halinde verilebilir*” ifadelerine yer verilerek, ilk defa yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için bazı şartlar getirilmiştir. Böylece yürütmenin durdurulması kararı verilmesinde mahkemenin takdiri kısıtlanmış ve ancak şartlardan en az birinin var olması halinde böyle bir kararın verilebileceği düzenlenmiştir<sup>154</sup>. Bu düzenleme, yürütmenin durdurulması kurumunun asıl anlam ve önemine vurulmuş ilk darbe olarak nitelendirilebilir. Nitekim böylesi önemli bir kurumun getirilen şartlarla kısıtlanması, bireylerin temel hak ve özgürlükleri ile maddi çıkarılarının korunmasını da güçleştirir hale getirmiştir.

## **B. 1982 Anayasası Sonrasında Yürütmenin Durdurulması**

1980 ihtilalinin ardından idari yargılama hukukuyla ilgili önemli düzenlemeler yapılmış ve Danıştay’ın bu yargı alanında tek mahkeme olma özelliği ortadan kaldırılmıştır. 6 Ocak 1982 yılında idari yargıya ilişkin üç temel kanunun aynı gün yürürlüğe girmesiyle yürütmenin durdurulması kurumu da yeni bir boyut kazanmıştır. Önceden sadece Danıştay tarafından verilebilen yürütmenin durdurulması kararı artık

---

<sup>151</sup> Gözübüyük/Tan, s. 931.

<sup>152</sup> Gözübüyük/Tan, s. 931.

<sup>153</sup> 18.06.1973 tarih ve 1740 sayılı Danıştay Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine ve Bu Kanuna Bazı Maddeler ve Geçici Maddeler Eklenmesine Dair Kanun (RG. 30.06.1973/14580)

<sup>154</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 44.

ilk derece mahkemesi olarak idare ve vergi mahkemelerinde, yüksek mahkeme olarak da bölge idare mahkemeleri ile Danıştay'da verilmeye başlanmıştır.

Temel düzenlenme yeri olarak 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu olan yürütmenin durdurulması kurumu, bu Kanundan sonra çıkarılan 1982 Anayasası'nda da düzenlenerek anayasal bir kurum haline getirilmiştir. Anayasa'nın "yargı yolu" başlıklı 125. maddesinde İYUK'ta yer alan yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için gerekli olan şartlara ilişkin düzenleme tekrar edilerek, "*İdari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir. Kanun, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halinde ayrıca milli güvenlik, kamu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesini sınırlayabilir*" hükmü getirilmiştir. Böylece yürütmenin durdurulması, artık anayasal düzeyde bir kurum haline gelmiştir<sup>155</sup>.

521 sayılı Danıştay Kanunu'nun son halindeki yürütmenin durdurulmasına ilişkin hüküm, üzerine yeni düzenlemeler eklenerek 6 Ocak 1982 yılında yürürlüğe giren 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu'nun 27. maddesinde yerini almıştır. Şartların giderek ağırlaştırıldığı ve yürütmenin durdurulması kararının neredeyse verilemeyecek hale getirildiği bu düzenlemeyle<sup>156</sup>, yeni sayılabilecek birçok hüküm de gündeme gelmiştir. Madde hükmünde ilk olarak birinci fıkrada, eski kanunlarda da belirtilen, idari işleme karşı dava açılması veya kanun yollarına başvurulmasının idari işlemin uygulanmasını durdurmayacağı belirtilmiştir<sup>157</sup>. En önemli fıkra olarak gösterebileceğimiz ikinci fıkrada ise, "*Danıştay veya idari mahkemeler, idari işlemin*

---

<sup>155</sup> Bu düzenlemeyle ilgili olarak Durkal şu ifadeleri kullanmıştır; "...Yürütmeyi durdurma kararlarının Anayasa'da düzenlenmiş olması; bu kuruma anayasal bir güvence sağlamış, düzenlemenin amacı her ne kadar idari yargı yerlerinin bu yetkiyi kullanmalarını sınırlamak olsa da anayasa kurumu haline getirilmesi, ister istemez bireyler için de garantiyi beraberinde getirmiştir..." Müzeyyen Eroğlu Durkal, "İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. Maddesi Kapsamında Yürütmenin Durdurulması Kararlarında Yapılan Değişikliklerin Değerlendirilmesi", *AÜHFD*, S. 65 (2), 2016, s. 308.

<sup>156</sup> Tekinsoy, s. 70.

<sup>157</sup> Yargı kararlarına karşı yapılan başvuruların yargı kararının uygulanmasını durdurmayacağı ise "*Temyiz veya İtiraz İstemlerinde Yürütmenin Durdurulması*" başlığı altında 52. maddede ayrı olarak düzenlenmiştir.

*uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda, gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verebilirler” ifadeleri kullanılarak, hem yürütmenin durdurulması kararının verilebilmesi için gerekli olan şartların birlikte gerçekleşmesi hem de verilen kararların gerekçeli olması hükme bağlanmıştır. Böylece de yürütmenin durdurulması kararı vermek daha zor hale gelmiştir.*

Maddenin diğer fıkralarına baktığımız zaman ise, üçüncü fıkrada yürütmenin durdurulması kararı verilen dava dosyalarının öncelikle inceleneceği; dördüncü fıkrada yürütmenin durdurulmasına 90 gün için karar verilebileceği, tarafların isteği üzerine bu kararın tekrar edilebileceği ve bu kararın verildiği davaların 60 gün içinde esastan karara bağlanacağı, aksi halde yürütmenin durdurulması kararının kendiliğinden hükümsüz kalacağı ifadelerine yer verildiğini görmekteyiz. Görüldüğü gibi dördüncü fıkrada yürütmenin durdurulması kararının etkili olacağı süre de belirtilecek, uzun süren davalarda bu kurumun etkinliği de azaltılmaya çalışılmıştır. Madde- nin beşinci, altıncı ve yedinci fıkraları teminat konusunu düzenlemiş; sekizinci fıkra ise vergi davalarına ilişkin yürütmenin durdurulması kurumunun nasıl olacağını hükme bağlamıştır. Savaş halinde yürütmenin durdurulmasına karar verilemeyeceğinin belirtildiği dokuzuncu fıkra ile, sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan edilen yerlerde bazı durumlarda yürütmenin durdurulması kararı verilemeyeceğinin belirtildiği onuncu ve onbirinci fıkralarla<sup>158</sup> madde hükmü tamamlanmıştır.

2577 sayılı Kanun’un 27. maddesinin ilk hali yukarıda belirttiğimiz gibi olsa da, günümüze kadar birçok değişikliğe uğramıştır. Maddeyle ilgili ilk değişiklik 1990 yılında çıkarılan, “6.1.1982 Tarih ve 2577 Sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun”<sup>159</sup> ile gerçekleşmiştir. Bu kanunun 10. maddesinde, yürütmenin durdurulması kararının verilebilmesi için ge-

---

<sup>158</sup> Kanun’un 10. ve 11. fıkraları şu şekildedir: “(10) Sıkıyönetim veya olağanüstü halin ilan edildiği bölgelerde görevli olan veya sonradan bu bölgelerde görevlendirilen kamu personeli hakkında yapılan idari işlemlere ilişkin davalarda yürütmenin durdurulmasına karar verilemez. (11) Olağanüstü halin İlan edildiği bölgelerde grev ve lokavt İle toplantı ve gösteri yürüyüşlerinin ertelenmesi, dernek ve kuruluşların kapatılması veya faaliyetten men edilmesi kararlarına ilişkin davalarda yürütmenin durdurulmasına karar verilemez”.

<sup>159</sup> 05.04.1990 tarih ve 3622 sayılı 6.1.1982 Tarih ve 2577 Sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine Dair Kanun (RG. 10.04.1990/20488).



rekli şartların düzenlendiği İYUK'un 27. maddesinin ikinci fıkrası ile vergi hukukuna ilişkin sekizinci fıkrası değiştirilmiş ve yürütmenin durdurulması kararına karşı itiraz konusu gibi önemli bir hüküm, maddeye onikinci fıkra olarak eklenmiştir. Maddenin ikinci fıkrasına ilişkin değişiklikte eski düzenleme aynen tekrar edilerek "...Bu iki şartın birlikte gerçekleşmediği durumlarda yürütmenin durdurulması kararı verilemez. Yürütmenin durdurulması kararının gerekçesinde bu iki şartın ne suretle gerçekleşmiş olduğunun da açıkça gösterilmesi gerekir" cümleleri fıkraya eklenmiş, böylece yürütmenin durdurulması kararı verilmesi biraz daha zorlaştırılmıştır<sup>160</sup>.

1994 yılına gelindiğinde yürütmenin durdurulmasının düzenlendiği İYUK m. 27, bir değişikliğe daha uğramıştır. "*İdarî Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun*"<sup>161</sup> başlığı altında çıkarılan Kanun'un 12. maddesinde yer alan bu değişiklikte, fıkra sayısı yediye düşürülmüş ve savaş, sıkıyönetim ve olağanüstü hal ilan edilen bölgelerde yürütmenin durdurulmasının verilemeyeceğine ilişkin düzenlemeler madde hükmünden çıkarılmıştır. Ayrıca birinci fıkra hükmü "*Danıştay'da veya idarî mahkemelerde dava açılması dava edilen idari işlemin yürütülmesini durdurmaz*" şeklinde değiştirilmiş, 1990 yılında ikinci fıkraya eklenen cümleler de madde hükmünden çıkarılmıştır. Bunların yanı sıra vergi mahkemelerinde yürütmenin durdurulmasına ilişkin hüküm sekizinci fıkradan üçüncü fıkraya alınmış, yürütmenin durdurulmasının 90 gün için verileceği hükmünün ve devamındaki cümlelerin düzenlendiği dördüncü fıkra kaldırılarak, bu fıkra da tebligat ve cevap verme sürelerinin düzenlendiği 16. maddedeki sürelerin gerektiğinde kısaltılabileceği ifade edilmiştir. Eski düzenlemenin beşinci, altıncı ve yedinci fıkralarında düzenlenen teminata ilişkin hükümler tek fıkra halinde beşinci fıkra da toplanmış; onikinci fıkra olarak 1990 yılında eklenen yürütmenin durdurulması kararlarına itiraz konusu da altıncı fıkra olarak düzenlemede yerini almıştır. Maddenin son fıkrası olan yedinci fıkra da yürütmenin durdurulması kararı verilen dava dosyalarının öncelikle inceleneceği ve karara bağlanacağı ifade edilmiştir.

<sup>160</sup> Yahya Kazım Zabunoğlu, *İdare Hukuku Cilt II*, Ankara 2012, s. 349.

<sup>161</sup> 10.06.1994 tarih ve 4001 sayılı İdarî Yargılama Usulü Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun (RG. 18.06.1994/21964).

Yürütmenin durdurulmasının düzenlendiği İYUK 27. madde 1994 yılından bu yana yaklaşık onsekiz yıl boyunca değiştirilmeden uygulanmıştır. Tarihler 2012 yılına gösterdiğinde ise 6352 sayılı “Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Ve Basın Yayın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava Ve Cezaların Ertelenmesi Hakkında Kanun”<sup>162</sup> ile düzenlemeye yönelik bazı değişiklikler yapılmıştır. Kanununun 57. maddesinde yer alan bu düzenlemede, “2577 sayılı Kanununun 27’nci maddesinin (2) numaralı fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiş, maddeye (2) numaralı fıkradan sonra gelmek üzere aşağıdaki (3) numaralı fıkra eklenmiş, diğer fıkralar buna göre teselsül ettirilmiş ve maddeye aşağıdaki fıkralar eklenmiştir.

“2. Danıştay veya idari mahkemeler, idari işlemin uygulanması halinde 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 verebilirler. Uygulanmakla etkisi tükenen olan idari işlemlerin yürütülmesi, savunma alındıktan sonra yeniden karar verilmek üzere, idarenin savunması alınmaksızın da durdurulabilir. 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. Sadece ilgili kanun hükmünün iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurulduğu gerekçesiyle yürütmenin durdurulması kararı verilemez.”

“3. Dava dilekçesi ve eklerinden yürütmenin durdurulması isteminin yerinde olmadığı anlaşılırsa, davalı idarenin savunması alınmaksızın istem reddedilebilir.”

“9. Yürütmenin durdurulmasına dair verilen kararlar onbeş gün içinde yazılır ve imzalanır.

10. Aynı sebeplere dayanılarak ikinci kez yürütmenin durdurulması isteminde bulunulamaz” ifadelerine yer verilmiştir.

---

<sup>162</sup> 02.07.2012 tarih ve 6352 sayılı Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Ve Basın Yayın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava Ve Cezaların Ertelenmesi Hakkında Kanun (RG. 05.07.2012/28344).

Madde hükmünde eski düzenlemeye nazaran yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için gerekli olan şartlara bazı eklemeler yapılarak, bu kararın verilmesi daha da zorlaştırılmıştır. Nitekim maddede belirtilen iki şartın birlikte gerçekleşmesi koşulunun yanı sıra bu şartların nasıl gerçekleştiğinin gerekçesinin de kararda yer alması gerektiği ifade edilerek böyle bir kararın verileceği belirtilmiştir. Yani kararı verecek olan makamın hangi hallerde böyle bir karar verebileceği ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Ayrıca davalı idarenin savunmasının alınması gerektiği yönünde düzenlemeler de maddeye eklenerek kararın biran önce verilmesinin önüne geçilmiş, bu bağlamda da idari işlemin uygulanarak davacının zarara uğrama ihtimali artırılmıştır. Bunların yanı sıra Anayasa'ya aykırı olduğu düşünülen bir hükmün iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasının, yürütmenin durdurulması kararını vermek için yeterli olmadığı, verilen kararların ise onbeş gün içinde yazılacağı ve imzalanacağı belirtilmiştir. Son olarak da madde hükmüyle aynı nedenlere dayanarak ikinci kez yürütmenin durdurulması isteminde bulunulamayacağı ifade edilmiştir.

Yürütmenin durdurulmasına yönelik son değişiklikler 2014 yılında ve 2016 yılında yapılan değişikliklerdir. 2014 yılında yapılan değişiklik 6526 sayılı *“Terörle Mücadele Kanunu Ve Ceza Muhakemesi Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”*<sup>163</sup> ile yapılmıştır. Bu Kanun'un 17. maddesinde yer alan düzenlemede, *“6/1/1982 tarihli ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 27'nci maddesinin (2) numaralı fıkrasının ikinci cümlesinden sonra gelmek üzere aşağıdaki cümle eklenmiştir.*

*“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”* ifadelerine yer verilmiştir. Böylece bu konularla ilgili açılan davada talep edilen yürütmenin durdurulması kararının ancak davalı idarenin savunması alındıktan sonra verileceği belirtilmiştir. 2016 yılında yapılan değişiklik ise yürütmenin durdurulmasına yönelik verilen karar-

---

<sup>163</sup> 21.02.2014 tarih ve 6526 sayılı Terörle Mücadele Kanunu Ve Ceza Muhakemesi Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (RG. 06.03.2014/28933).

lara itirazın düzenlendiği yedinci fıkrada gerçekleşmiştir. 6723 sayılı Kanun'un<sup>164</sup> 13 üncü maddesiyle yapılan bu değişiklikle, fıkrada yer alan “, 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 madde metninden çıkarılmıştır.

### **III. YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KURUMUNUN HUKUK DÜZENİNDEKİ YERİ**

Kamu Hukuku alanında yer alan idare hukuku ve idari yargılama hukuku, idari işlem, idari sözleşme, yetki ve usulde paralellik ilkesi, iptal davası, tam yargı davası gibi kendine özgü bazı kavramlara sahip olmalarıyla diğer hukuk dallarından ayrılırlar. Bu ayrıma, iptal davasına sıkı sıkıya bağlı olan ve bireyin idare karşısında korunmasını sağlayan<sup>165</sup> yürütmenin durdurulması kavramı da büyük katkıda bulunur. Hal böyle olunca da bu kavramın incelenerek açığa çıkarılması zorunluluğu ortaya çıkar. İlerleyen konuları daha iyi anlamak ve yürütmenin durdurulması kurumunun hukuk düzenindeki yerini saptamak için bu kurumun niteliği ve benzer kurumlarla karşılaştırmasını yapmak gerekir.

#### **A. Yürütmenin Durdurulması Kurumunun Hukuki Niteliği**

Anayasa'da ve İdari Yargılama Usul Kanunu'nda yer alan düzenlemelerde, hangi koşullarda yürütmenin durdurulması kararının verileceği ve bu kararların nasıl uygulanacağı konularından bahsedilmiş, yürütmenin durdurulmasının niteliğinden ve hangi özellikleri taşıdığından ise bahsedilmemiş, hukuksal sonucunun ne olacağı hakkında bilgi verilmemiştir<sup>166</sup>. Oysa idari yargılama hukukunda önemli bir yere sahip olan yürütmenin durdurulması kurumunun hukuki niteliğini tespit etmek, bu kurumun daha iyi bir şekilde anlaşılmasını sağlayacaktır.

---

<sup>164</sup> 01.07.2016 tarih ve 6723 sayılı Danıştay Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (RG. 23.07.2016/29779).

<sup>165</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 28.

<sup>166</sup> Tekinsoy, s. 151.

## 1. Kendine Özgü (*Sui Generis*) Bir Kurumdur

Her ne kadar diğer hukuk dallarında yer alan kurumlarla içerik olarak benzerliği olsa da yürütmenin durdurulması kurumu, idari yargılama hukukuna özgü (*sui generis*) bir kurumdur<sup>167</sup>. Nitekim idari yargılama hukuku dışındaki diğer hukuk dallarında yürütmenin durdurulması adı altında bir kurum yoktur. Kurumun bu niteliği ise, yargı kararlarının yürütülmesinin durdurulması bir yana bırakılırsa, özellikle iptal davasının konusunu oluşturan idari işlemin özelliklerinden kaynaklanmaktadır<sup>168</sup>.

Gerçekten de baktığımız zaman idari yargı yerlerinin önüne gelen idari işlemlerin, idari kurum ve kuruluşlar tarafından tek taraflı olarak kişilerin rızası alınmadan yapılan, kişiler üzerinde doğrudan uygulanan, icrailik niteliğine sahip ve iptal edilmeye kadar ya da idare tarafından ortadan kaldırılıncaya kadar hukuka uygun sayılan tasarruflar olduğunu görürüz. Yürütmenin durdurulması da işte bu özelliklere sahip olan ve idare hukuku ile idari yargılama hukukunun temel konusunu oluşturan idari işlemlerle ilgilidir ve onların bu özelliklerini etkileyen özel bir durumdur. Zira bu kurumla birlikte idari işlemlerin uygulanması durur. Farklı bir ifadeyle idari işlemlerin icrailik özelliği ve re'sen icra edilebilme özelliği geçici olarak da olsa işlemez hale gelir<sup>169</sup>.

## 2. Yargısal Bir Karardır

1982 Anayasası'nın 138. maddesinin son fıkrası ile İYUK'un 28. maddesi birlikte değerlendirildiğinde görülecektir ki yürütmenin durdurulması kararları, iptal kararları gibi yasama, yürütme ve idare tarafından uyulması zorunlu, onlar tarafından değiştirilemeyen ve uygulanması geciktirilemeyen yargısal kararlardır<sup>170</sup>. Nitekim bu

---

<sup>167</sup> Ragıp Sarıca, "Sayın Başkan, Sayın Dinleyenler, Sevgili Arkadaşlarım", *Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması*, Ankara 1966, s. 5; Yenice/Esin, s. 575; Akural, s. 117; Hasan Nuri Yaşar, "İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulmasının Gereçesi Olarak Anayasaya Aykırılık Kanısı", *İÜHFM*, C. 72, S. 2, 2014, s. 751; Çağlayan, İdari Yargı, s. 515;

<sup>168</sup> Yaşar, Anayasaya Aykırılık Kanısı, s. 751.

<sup>169</sup> Oğuz Sancakdar, "Kamu İhale Kurulu Kararlarının Yargısal Denetimi Bağlamında Yürütmenin Durdurulması ve Hukuki Sonuçları", *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 16, Özel Sayı 2014 (Prof. Dr. Hakan Pekcanitez'e Armağan), s. 3861.

<sup>170</sup> Lütfi Duran, "Prof. Dr. Lütfi Duran'ın Konuşması", *Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması*, Ankara 1966, s. 45; Güneş, s. 52; Feyzioğlu, s. 151; Celal Karavelioğlu, *İdari Yargılama Usulü Kanunu*, Cilt II, 5.bs., Kayseri 2001, s. 1213.

kararlar da mahkemelerin ve hâkimlerin yargı yetkisinin kullanılması anlamına gelen kararlarından biridir<sup>171</sup>. Ancak bu durum yürütmenin durdurulmasının iptal davasından ayrı olarak tek başına dava konusu edilebilmesine yetmemektedir<sup>172</sup>.

Hal böyle olmakla beraber yürütmenin durdurulması kararının mahkemenin verdiği bir ara karar mı yoksa başka nitelikte bir karar mı olduğu tartışılmıştır. Kıratlı'ya göre davanın ilerlemesini sağlayan ve esas karara etkisi olabilecek karar şeklinde adlandırılan ara karar olma özelliği, yürütmenin durdurulması kararı için tam olarak geçerli değildir. Nitekim yazara göre yürütmenin durdurulması kararının verilip verilmemesi davanın devam etmesine herhangi bir etkide bulunmaz. Aynı şekilde bu karar esas karara da etki etmez. Dolayısıyla yazar bu kararın ara karara benzese de tam olarak ara karar olarak adlandıramayacağını, koruyucu bir tedbirden ibaret olduğunu vurgulamıştır<sup>173</sup>. Aslan ise bu kararın yargısal nitelikte olduğunu belirtse de, nihai ya da ara karar olamayacağını ifade etmiştir. Nitekim yazara göre bu karar davayı esastan çözümlenerek sonuçlandırmadığı için nihai karar olamaz. Aynı şekilde ortaya çıkardığı etkiler de ara karar olma niteliğini aşmaktadır. Hal böyle olunca da yazar bu kararın sadece yargısal bir karar olduğunu söylemekle yetinmiştir<sup>174</sup>.

Diğer bazı yazarlara<sup>175</sup> ve Anayasa Mahkemesi'nin verdiği bir karara<sup>176</sup> baktığımızda ise yürütmenin durdurulması kararının bir ara karar olduğunun ifade edildiğini görürüz. Örneğin Kalabalık' a göre bu karar, davayı sonuçlandırmayarak sadece

---

<sup>171</sup> Refik Tiryaki, "İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Bazı Sorunlar", *Ankara Barosu Dergisi*, 2002/2, s. 194; Feyzioğlu, s. 151; Çağlayan, İdari Yargı, s. 517; Kılınç, s. 25; Oytan, Yürütmenin Durdurulması, s. 169.

<sup>172</sup> İlhan Özay, *Günişliğinde Yönetim II Yargısal Korunma*, İstanbul 2010, s. 251.

<sup>173</sup> Kıratlı, s. 181; Aynı yöndeki görüş için bkz. İbrahim Özden Kaboğlu, "Yürütmenin Durdurulması", *Ankara Barosu Dergisi*, S. 4, 1976, s. 651; Sancakdar, Kamu İhale, s. 3864.

<sup>174</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 30.

<sup>175</sup> Gözübüyük/Tan, s. 932; Halil Kalabalık, *İdari Yargılama Usulü Hukuku*, Genişletilmiş ve güncellenmiş 6.bs., Konya 2013, s. 313; Orhan Özdeş, "İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Niteliği", *Danıştay Dergisi*, S. 32-33, 1979, s. 15.

<sup>176</sup> AYM Genel Kurul, 19.3.2015 tarih, E. 2014/146, K. 2015/31 sayılı Kararı RG. 13.6.2015/29385. Bu kararda Anayasa Mahkemesi "... Yürütmenin durdurulmasına itiraz üzerine verilen kararlar yürütmenin durdurulması kararı gibi ara kararı niteliğinde olduğundan, davanın esası hakkında verilecek karar yönünden herhangi bir bağlayıcılığı yoktur..." ifadelerini kullanarak yürütmenin durdurulması kararının bir ara karar olduğunu vurgulamıştır.

davaya konu olan idari işlem veya kararın uygulanmasını dava sonuçlanıncaya kadar uygulanamaz hale getirdiği için ara karardır<sup>177</sup>. Gene Gözübüyük ve Tan' a göre de yürütmeyi durdurma kararı ara karar niteliğinde bir karardır ve haliyle de bu karar hem temyiz yoluna hem de düzeltme yoluna götürülemez<sup>178</sup>.

Danıştay ise yürütmenin durdurulması talebiyle ilgili kararların nihai karar olmadığını şu ifadelerle belirtmiştir; “... *Nihai karar, davayı sona erdiren ve davaya bakan yargı merciinin işten el çekmesi sonucunu doğuran kararlardır. Mahkemelerin, yürütmenin durdurulması istemleri hakkındaki kararları ve Bölge İdare Mahkemelerinin bu kararlara karşı yapılan itirazlar üzerine verdikleri kararlar ise yargılama esnasında verilen nihai karar niteliği taşımayan kararlardandır...*”<sup>179</sup>.

Gerçekten de baktığımız zaman yazarların ve yargı yerlerinin farklı şekilde görüşleri olsa da bu görüşlerin hepsinin de doğruluk payının olduğunu görürüz. Nitekim yürütmenin durdurulması kararı davayı sonuçlandırmadığı gibi tek başına kanun yoluna da götürülememekte; aynı şekilde davanın devam etmesine herhangi bir etkisi de olmamaktadır. Dolayısıyla bu kararın idari yargılama hukukuna özgü, çoğu zaman bireyi, bazı hallerde ise idareyi koruyan özel nitelikte bir yargısal karar olduğunu söyleyebiliriz.

### **3. İstisnai Bir Yöntemdir**

İdare tarafından sıkça kullanılan idari işlemler, mahkemelerce iptal edilinceye kadar veya idarece ortadan kaldırılıncaya kadar hukuka uygun kabul edilirler ve icrailik özelliğine sahiptirler. Yani bir idari işleme karşı dava açılması veya idareye başvuru yapılması, o idari işlemin uygulanmasını kural olarak durdurmaz. Nitekim yukarıda da bahsettiğimiz gibi kamu hizmetlerinin düzenli bir şekilde, aralıksız olarak yürütülmesi için salt davanın açılması ile işlemin uygulanmasının durmaması gerekir. Zaten işlemin salt dava açılmasıyla durduğu bir ortamda idare de işlem ya-

---

<sup>177</sup> Kalabalık, s. 313; Aynı yöndeki görüş için bkz. Özdeş, s. 15.

<sup>178</sup> Gözübüyük/Tan, s. 932.

<sup>179</sup> Danıştay 14. D., 25.10.2011 tarih, E. 2011/14769, K. 2011/2012 sayılı Kararı, LEXPERA; Aynı yöndeki bir başka kararı için bkz. Danıştay 14. D., 6.6.2011 tarih, E. 2011/12902, K. 2011/28 sayılı Kararı, LEXPERA.

pamaz hale gelir ve bu da kamu hizmetlerinin aksamasına neden olur. İşte yürütmenin durdurulması kurumu, dava açılmasıyla idari işlemin uygulanmasının durmaya-cağı ilkesine istisna getiren olağanüstü bir yöntemdir<sup>180</sup>.

Yürütmenin durdurulması ile idare hukukunda ve idari yargılama hukukunda ilke olarak kabul edilen idari işlemin icrai olmasına ve hukuka uygunluk karinesinden yararlanmasına “dur” denilmektedir<sup>181</sup>. Yani bu ilkelere bir karşıtlık söz konusu olmaktadır. Dolayısıyla da yürütmenin durdurulması kurumu bu ilkelere istisna getiren bir yöntem olarak kendisini göstermektedir<sup>182</sup>.

#### 4. Geçici Bir Tedbirdir

Yürütmenin durdurulması kararı davayı sonuca bağlayan, davadan el çekilmesine neden olan bir karar değil de, davaya konu olan idari işlemin veya yargı kararının uygulanmasını davanın sonuçlanmasına kadar durduran geçici bir tedbir niteliğindedir<sup>183</sup>. Davanın her safhasında ileri sürülüp kaldırılabilen bu koruma tedbiri<sup>184</sup>, ancak davayı sonuçlandıran nihai karara kadar etkisini sürdürür<sup>185</sup>. Yani bu kurum ile idari işlemin veya yargı kararının uygulanması belli bir süreliğine ertelenir<sup>186</sup>.

---

<sup>180</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 29; Çağlayan, İdari Yargı, s. 517; Kaboğlu, Yürütmenin Durdurulması, s. 649; İsmail Tazegül/Yavuz Güllü, “İdarenin Yargısal Denetiminde Yürütmenin Durdurulması Kavramına Farklı Bir Bakış: Mahkemenin Re’sen Yürütmenin Durdurulması Kararı Verme Yetkisi”, *Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 10, S. 1, 2013, s. 43.

<sup>181</sup> Kıratlı, s. 182.

<sup>182</sup> Kıratlı, s. 179; Kalabalık, s. 313; Tiryaki, s. 195.

<sup>183</sup> Lütfi Duran, “Danıştay ve Yürütme”, *Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması*, Ankara 1966, s. 120; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 29; Şeref Gözübüyük, *Yönetmelik Yargı*, Güncelleştirilmiş 32.bs., Ankara 2012, s. 452; Kaboğlu, Yürütmenin Durdurulması, s. 649; Sancakdar, Kamu İhale, s. 3865.

<sup>184</sup> Yürütmenin durdurulması kararının bir koruma tedbiri olduğu Danıştay’ın 2011 tarihli bir kararında dolaylı da olsa şu şekilde ifade edilmiştir: “...İdari usulü düzenleyen pek çok yasada bulunan koruma tedbirleri, (ihtiyati tedbir, tutukluluk, yürütmenin durdurulması gibi) ancak korunmayı gerektirecek nitelikte ciddi bir riskin varlığı koşullarının bulunması durumunda uygulanır...”. Danıştay 4. D., 13.10.2011 tarih, E. 2008/7216, K. 2011/7431 sayılı Kararı, LEXPERA.

<sup>185</sup> Kıratlı, s. 179.

<sup>186</sup> Kalabalık, s. 313.



Yürütmenin durdurulması kararının geçici bir tedbir olduğu yüksek mahkemelerde de dile getirilmiştir. Örneğin Anayasa Mahkemesinin 2015 tarihli bir kararında “Yürütmenin durdurulması kararı ... geçici bir tedbirdir”<sup>187</sup> ifadelerine yer verilmiş, 1991’deki bir kararında ise yürütmenin durdurulması kararlarının “...tedbir niteliğinde ve etkileri davanın sonuçlanmasına kadar geçecek dönemle sınırlı kararlar ...”<sup>188</sup> olduğu dile getirilmiştir. Aynı şekilde Danıştay da, “yürütmenin durdurulması kararları; idari işlemin yürürlüğünü askıya alan ve geçici nitelikte olan (davanın esası hakkında karar verilmesiyle kendiliğinden son bulan) kararlardır”<sup>189</sup> ifadelerini kullanarak yürütmenin durdurulması kararlarının geçici olduğunu dile getirmiştir.

Yürütmenin durdurulması isteminde bulunan taraf, kendisi hakkında uygulanacak olan idari işlemin veya yargı kararının en azından dava sonuçlanıncaya kadar uygulanmasını engellemek istemektedir. Böyle bir kararın verilmesiyle istemde bulunan kişi kendisi hakkında doğacak olan telafisi güç veya imkânsız zararların bir süreliğine de olsa önüne geçebilecektir<sup>190</sup>. Yürütmenin durdurulması kararı ile kişi hakkındaki eski durumun devamı sağlanır ve idari işlem hiç yapılmamış veya yargı kararı hiç alınmamış gibi bir durum ortaya çıkar<sup>191</sup>.

## **B. Yürütmenin Durdurulması Kurumunun Benzer Kurumlarla Karşılaştırılması**

Yukarıda da ifade ettiğimiz gibi her ne kadar yürütmenin durdurulması kurumu “*sui generis*” bir kurum olsa da, bu kuruma içerik olarak benzeyen bazı kurumların varlığı da mevcuttur. İdare hukukunda veya idari yargılama hukukunda yer alan bu kurumlar, farklı hukuk alanlarında da varlıklarını gösterebilmektedirler.

---

<sup>187</sup> AYM Genel Kurul, 19.3.2015 tarih, E. 2014/146, K. 2015/31 sayılı Kararı RG. 13.6.2015/29385.

<sup>188</sup> AYM Genel Kurul, 21.6.1991 tarih, E. 1990/20 K. 1991/17 sayılı Kararı RG. 30.9.1992/21361.

<sup>189</sup> Danıştay 2. D., 6.10.2010 tarih, E. 2010/672, K. 2010/3699 sayılı Kararı, LEXPERA.

<sup>190</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 29.

<sup>191</sup> Karavelioğlu, s. 1213.

## 1. İptal Kararıyla Karşılaştırılması

Yürütmenin durdurulması kararları ile iptal kararları özellikle ortaya çıkardıkları etkileri bakımından benzerlik gösterir. Nitekim her iki karar da geçmişe etkili kararlardır<sup>192</sup>. Yani dava konusu olan idari işlem hakkında iptal kararı verilmesi veya yürütmenin durdurulması kararı verilmesi, idari işlemin hiç yapılmamış gibi sonuç doğurmasına ve idari işlemden önceki durumun geri gelmesine neden olur<sup>193</sup>. Bu durum Danıştay'ın 2014 tarihli bir kararında “...İdari yargı mercilerince verilen yürütmenin durdurulması veya iptal kararı, idari işlemin ilk tesis edildiği tarihe kadar geriye yürür ve idari işlemi tesis edildiği andan itibaren ortadan kaldırarak o işlemin tesisinden önceki hukuki durumu ortaya koyar...”<sup>194</sup> şeklinde ifade edilmiştir. Aynı şekilde 2010 tarihli başka bir kararda Danıştay önce iptal kararını, ardından da iptal kararı ile yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararın benzerliğini şu şekilde açıklamıştır; “...Hukuka aykırı bulunan idari işlemler hakkında verilen iptal kararları, varlıklarını hukuka uygunluk karinesinden yararlanmak suretiyle sürdüren idari işlemleri tesis edildikleri tarihe kadar geriye yürür şekilde ortadan kaldırır. Dolayısıyla, dava konusu edilen idari işleme bağlı olan diğer işlemler de ortadan kalkar. İptal kararlarının bu özelliği, dava konusu yönetsel tasarruftan önceki hukuki durumun sağlanması gereğinden kaynaklanmaktadır. Bir başka ifadeyle, iptal kararları, iptal edilmiş olan idari işlemi hukuk âleminde hiç doğmamış hale getirmektedir. Konuya yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlar açısından yaklaşıldığında, bu tür kararlar ile iptal kararları arasında temelde bir fark bulunmamaktadır. Yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlar ile iptal kararlarının her ikisi de, dava konusu işlemten önceki hukuki durumu geri getirmekle birlikte, yürütmenin durdurulması kararları; idari işlemin yürürlüğünü askıya alan ve geçici nitelikte olan (davanın esası hakkında karar verilmesiyle kendiliğinden son bulan) kararlardır. Ancak, şu hususun hemen belirtilmesi gerekir ki; idari işlemin yürürlüğünü askıya alma durumu, idari

---

<sup>192</sup> Ragıp Sarıca, “Tehir-i İcra Kararının Yerine Gelmesi”, *Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması*, Ankara 1966, s. 31.

<sup>193</sup> Aslan, *Yürütmenin Durdurulması*, s. 35; Sancakdar, *Kamu İhale*, s. 3863.

<sup>194</sup> Danıştay 5. D., 4.8.2014 tarih, E. 2014/4158, K. 2015/7907 sayılı Kararı, LEXPERA.

*işlemin tesisinden ve icrasından önceki hukuki durumun yürürlüğünü sağlamak suretiyle olmaktadır... ”<sup>195</sup>.*

İki kararın benzer yanlarından diğeri, iki kararın da uygulanmasına gecikmesizin başlanması gerektiğidir. Nitekim İYUK 28. maddede bu durum “*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*” şeklinde ifade edilmiştir. Haliyle iki kararın da otuz günü geçmeyecek şekilde gecikmeksizin yerine getirilmesi zorunludur. Danıştay bir kararında İYUK’un bu maddesini yorumlarken “*...(bu maddeyle) yürütmenin durdurulması kararlarına, niteliği ve etkisi bakımından, esasa ilişkin kararlarla eşit bir hukuki nitelik kazandırılmıştır ...*”<sup>196</sup> görüşünü dile getirmiştir. Dolayısıyla iptal kararı ile yürütmenin durdurulması kararı benzer etkiye sahip olmaları sebebiyle, her ikisinin de uygulanması aynı şekilde olmaktadır.

İki kararın bir diğeri benzer yanı ise herkes tarafından uyulması gereken kararlardan olmalarıdır<sup>197</sup>. Çünkü her iki karar da yargısal nitelikte kararlardır ve Anayasa’nın 138. maddesinin son fıkrasında “*Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez*” denilmiştir.

İki kararın farklı yanlarına baktığımız zaman ise, iptal kararlarının idari işlemin kesin olarak ortadan kaldırılmasına yönelik olduğunu görürken, yürütmenin durdurulması kararının idari işlemin dava sonuçlanıncaya kadar ortadan kaldırılması gerek-

---

<sup>195</sup> Danıştay 2. D., 6.10.2010 tarih, E. 2010/672, K. 2010/3699 sayılı Kararı, LEXPERA.

<sup>196</sup> Danıştay 7. D., 14.11.2006 tarih, E. 2005/3672, K. 2006/3397 sayılı Kararı, LEXPERA; Başka bir kararda ise Danıştay tersten bir yaklaşımla “*... yürütmenin durdurulması kararının, davanın esası hakkında verilen kararlar gibi yerine getirilmesinin zorunlu olduğunu belirleyen kural, bu kararların, iptali istenilen idari işlem üzerindeki hukuki etki ve sonuçlarının aynı olmasından kaynaklanmaktadır. Bu bakımdan, yürütmenin durdurulması kararının hukuki gereklerine uygun bir işlem tesis edilmesi Anayasal ve Yasal zorunluluktur...*” ifadelerini kullanmıştır. Danıştay 8. D., 7.6.2006 tarih, E. 2006/1249, K. 2005/YD sayılı Kararı, LEXPERA.

<sup>197</sup> Sarıca, Tehir-i İcra Kararının Yerine Gelmesi, s. 31; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 35.

tiğine yönelik olduğunu görürüz<sup>198</sup>. Bunun yanı sıra iptal kararı ile idari işlemin tamamen ortadan kalkması sağlanırken, yürütmenin durdurulması kararı ile sadece dava sonuçlanıncaya kadar idari işlemin uygulanması engellenir<sup>199</sup>. Aynı şekilde iptal kararı davanın sona ermesine ve mahkemenin davadan elini çekmesine neden olurken, yürütmenin durdurulması kararı davayı sonuçlandırmaz ve davanın devam edip etmemesine herhangi bir etkisi olmaz<sup>200</sup>. Bundan dolayı da iptal kararının davacı tarafından kanun yoluna götürülmesi mümkün kılınmışken, yürütmenin durdurulması kararının mahkemenin davadan el çekmesini gerektiren bir karar olmadığı için kanun yoluna götürülmesi mümkün kılınmamıştır. Sadece bu kararlara karşı özel itiraz söz konusudur. Bu durum iptal kararı ile yürütmenin durdurulması kararının nitelik bakımından farklı olmasının bir sonucu olarak kendisini göstermektedir<sup>201</sup>.

## 2. İhtiyati Tedbir ile Karşılaştırılması

Yürütmenin durdurulması ile adli yargıda yer alan ihtiyati tedbir<sup>202</sup>, benzer faydaları sağlamaları ve geçici hukuki koruma araçları olarak kabul edilmeleri ile, talep edenin belirli bir teminat yatırması konularından başka, benzer nitelikleri olmayan, daha çok farklılıkları ile gündeme gelen kurumlardır<sup>203</sup>. İki kurum arasındaki ilk farklılık şu şekildedir: Yürütmenin durdurulmasında taraflardan biri olan idarenin iradesi ile oluşmuş işlemin uygulanmasının mahkeme tarafından geçici olarak engellenmesi söz konusuysen, ihtiyati tedbirde tarafların iradelerine herhangi bir müdahale söz konusu değildir. İhtiyati tedbirde, uyuşmazlığın oluşmasıyla ortaya çıkan durum korunmak istenmekte, tarafların iradeleriyle ilgili herhangi bir tasarrufta bulunulmamaktadır. Bu ise bu iki kurum arasında esaslı bir farklılık oluşturmaktadır<sup>204</sup>.

---

<sup>198</sup> Çağlayan, İdari Yargı, s. 518; Sancakdar, Kamu İhale, s. 3863; Evren Altay, “Yargı Kararlarının Uygulanması”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü 139. Yıl Sempozyumu*, 2007, s. 120.

<sup>199</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 34; Sancakdar, Kamu İhale, s. 3863; Altay, s. 120.

<sup>200</sup> Kıratlı, s. 181.

<sup>201</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 34.

<sup>202</sup> Adli yargıda yer alan “ihtiyati tedbir” kurumu, 6100 sayılı Hukuk Muhakemeleri Kanunu’nun “Geçici Hukuki Korumalar” kısmında m.389 ile m.399 arasında düzenlenmiştir.

<sup>203</sup> Kılınç, s. 33.

<sup>204</sup> Duran, Duran’ın Konuşması, s. 41; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 38.

İki kurum arasındaki diğerk bir farklılık ise, konuları ve ortaya çıkardıkları sonuçlar bakımındandır. Nitekim yürütmenin durdurulmasının konusu idari işlemler ya da yargı kararları, ortaya çıkardığı sonuç ise işlemlerin ya da yargı kararlarının uygulanmasının geçici olarak durdurulmasıdır. İhtiyati tedbirin konusunu ise olayın özelliğine göre farklı nitelikte işlemler oluşturabilir. Örneğin taşınmaz bir mal, ihtiyati tedbirin konusu olabilir. Ayrıca bu konular emir verme, bir mal hakkında yer değiştirme veya ihtiyati haciz koyma gibi değişik sonuçlar gösterebilirler<sup>205</sup>.

Bunların dışında yürütmenin durdurulması ile ihtiyati tedbir kurumları arasında kısaca şu farklılıklar da mevcuttur: İlk olarak talep edilebilme zamanları birbirinden farklıdır. Nitekim yürütmenin durdurulması bir davaya bağlı olarak yani dava açılırken veya dava devam ederken talep edilebilirken, ihtiyati tedbir bunların yanı sıra davadan ayrı olarak, herhangi bir dava açılmadan da istenebilir<sup>206</sup>. İkinci olarak yürütmenin durdurulması kararı yürütülmesi durdurulan işlemin sahibi idare tarafından bizzat uyulan ve uygulanan bir kararken, ihtiyati tedbir kararı esas olarak icra dairelerince ya da mahkemenin kararı ile kâtiplerce uygulanan bir karardır<sup>207</sup>. Son olarak yürütmenin durdurulması kararı, idari işlemin uygulanmasından önceki durumun geri gelmesini sağlayan yani geriye yürüyen bir karar iken, ihtiyati tedbir kararı geriye yürümeyen, geçmişe etkili olmayan bir karardır<sup>208</sup>.

### **3. Yürürlüğün Durdurulması ve Tedbir Kararları ile Karşılaştırılması**

1982 Anayasası'nın 150 ve devamı maddelerinde kanunların, kanun hükmünde kararnamelerin ve TBMM içtüzüklerinin Anayasaya uygunluğunu denetlemekle görevlendirilen Anayasa Mahkemesi, Anayasa'da ve 6216 sayılı "*Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun*"da<sup>209</sup> düzenlenmese de, 1993

---

<sup>205</sup> Duran, Duran'ın Konuşması, s. 42; Sancakdar, Kamu İhale, 3863.

<sup>206</sup> Bu durum HMK m. 390/f. 1'de "*İhtiyati tedbir, dava açılmadan önce, esas hakkında görevli ve yetkili olan mahkemeden; dava açıldıktan sonra ise ancak asıl davanın görüldüğü mahkemeden talep edilir*" şeklinde ifade edilmiştir. Duran, Duran'ın Konuşması, s. 42; Kıratlı, s. 180; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 38; Kılınç, s. 32.

<sup>207</sup> Kıratlı, s. 180; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 39; Kılınç s. 32.

<sup>208</sup> Kılınç, s. 32.

<sup>209</sup> 30.03.2011 tarih ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun (RG. 03.04.2011/27894).

tarihinden bu yana, bunlara ilişkin yürürlüğü durdurma adı altında kararlar vermektedir<sup>210</sup>. Bu kararlarla birlikte yürürlüğün durdurulması kurumu içtihatlarla kabul edilmekte ve anayasa yargısındaki yerini almaktadır<sup>211</sup>.

Anayasa Mahkemesinin yürürlüğü durdurma şeklinde bir karar verip veremeyeceği öteden beri tartışılmış ve konuyla ilgili farklı görüşler öne sürülmüştür. Bir görüş, Anayasa Mahkemesi'nin böyle bir yetkisinin bulunmadığı ve bu şekilde karar vermesinin doğru olmadığı yönündedir<sup>212</sup>. Bu görüşü savunan yazarlara göre, kamu hukukunda kanun boşluğundan söz edilmesi ve bunun içtihat yoluyla giderilmesi kabul edilemez bir durumdur<sup>213</sup>. Nitekim Anayasal organların yetkisiz olmalarının asıl, yetkili olmalarının ise istisna kabul edildiği bir ortamda, açıkça verilmeyen bir yetkinin yorum yoluyla varmış gibi kabul edilmemesi gerekir<sup>214</sup>.

Bizim de katıldığımız diğer bir görüşe göre ise, her ne kadar Anayasa'da ya da kanunlarda doğrudan belirtilmese de, Anayasa Mahkemesi yürürlüğün durdurulması kararı verebilmelidir<sup>215</sup>. Nitekim bir hukuk devletinde yargı organının, yasama ve yürütmenin hukuk içinde kalmasını sağlamak ve hukuka aykırılıkları gidermek gö-

---

<sup>210</sup> Anayasa Mahkemesi'nin 1993 yılından önce yürürlüğün durdurulması konusunda kendisinin yetkili olmadığı yönündeki kararları için bkz. AYM Genel Kurul, 6.4.1972 tarih, E. 1972/13 K. 1972/18 sayılı Kararı RG. 24.7.1972/14255; AYM Genel Kurul, 24.5.1977 tarih, E. 1977/60 K. 1977/81 sayılı Kararı RG. 6.9.1977/16049.

<sup>211</sup> Almanya, Belçika, İspanya, Portekiz gibi ülkelerde yürürlüğün durdurulması anayasalarda veya kanunlarda açık olarak belirtilmiştir. (Fatih Demircan, "Türk Anayasa Mahkemesi'nin Yürürlüğü Durdurma Kararlarının Hukuki Niteliği", *TBB Dergisi*, S. 120, 2015, s. 143 vd.).

<sup>212</sup> Özbudun, s. 470; Kemal Gözler, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Güncelleştirilmiş 14.bs., Bursa 2013, s. 446; Hasan Tahsin Fendoğlu, *Anayasa Hukuku*, Ankara 2015, s. 919-920; Zehra Odyakmaz, "Yürürlüğü Durdurma", *Anayasa Yargısı Dergisi*, C. 12, 1995, s. 152 vd.

<sup>213</sup> Özbudun, s. 470; Fendoğlu, s. 919.

<sup>214</sup> Özbudun, s. 470; Gözler, *Türk Anayasa Hukuku*, s. 446.

<sup>215</sup> Tanör/Yüzbaşıoğlu, s. 546; Gören, *Anayasa Hukuku*, s. 362; Zafer Gören, "Türk ve Alman Anayasa Hukukunda Anayasa Yargısının Sınırları ve Yürürlüğü Durdurma Kararları", *Anayasa Yargısı Dergisi*, C. 12, 1995, s. 234-235; Ahmet Akyaçın, "Anayasa Mahkemesinde Yürürlüğün Durdurulması", *Anayasa Yargısı Dergisi*, S. 23, 2006, s. 49; Ersin Şekerci, "Anayasa Yargısında Yürütmenin Durdurulması", *Ankara Barosu Dergisi*, 1988/3, s. 363; Ömer Ömeroğlu, *Türk Anayasa Yargısında Yürütmenin Durdurulması (Bir Yaklaşım)*, (Danışman: Doç. Dr. Attila Özer), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 1992, s. 107

revlerinin etkili bir şekilde sağlanması gerekir<sup>216</sup>. Bu ise yargı denetiminin içerisinde bulunan ve kuvvetlerin dengede kalmasını sağlayan yürürlüğün durdurulması ile mümkündür<sup>217</sup>. Ayrıca ölüm cezasının infazı<sup>218</sup> ya da af kanunlarında olduğu gibi, uygulanmakla etkisi tükenen bir düzenlemenin ortaya çıkaracağı geri dönülemez sonuçların engellenebilmesi gerekir. Zira böyle bir engellenmenin yapılamaması, Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan anayasaya uygunluk denetiminin anlamını yitirmesine neden olur<sup>219</sup>. Bunların yanı sıra Anayasa Mahkemesinin 1993 yılındaki kararında da belirttiği gibi, Anayasa Mahkemesince yürürlüğü durdurma kararları şu gerekçelerle verilebilmelidir: “...Anayasa'nın üstünlüğü, yasama yetkisinin Anayasa kurallarıyla sınırlandırılmasını gerektirmiştir. Anayasa yargısı, yasamanın "üstün gücüne" karşı "anayasal denge aracı" olarak getirilmiştir. Bu denge işlevinin etkin biçimde yerine getirilmesi, "yargılama kapsamı içinde gerekli önlemleri alma" yetkisinin kullanılmasına bağlıdır. Tersine durumda Anayasa Mahkemesi, anlamsız bir denetim yapma durumuna düşer ki, bu da denetimin özünde kısıntı anlamına gelir. Oysa, bu uygulamayı durdurma, yargısal denetimin etkinliğinin özünde var olan bir araçtır. Anayasa yargısının görevi anayasal denetim süreci içinde yasama işlemlerinin Anayasa'ya uygunluğunu etkin biçimde kollamaktır. Bunun da yolu yürürlüğün durdurulması kararı verebilmesinden geçer. Bu yönden "yürürlüğün durdurulması" yargısal işlev ve yargı yetkisinin bütünü içinde yer alır; yargı yetkisini kullanma araçlarından birini oluşturur. Yürürlüğü durdurma kararının "kamu yararını" ve

---

<sup>216</sup> Zehreddin Aslan, “Anayasa Yargısında Yürürlüğün Durdurulması”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No: 8, Temmuz 1994.

<sup>217</sup> Gören, Anayasa Hukuku, s. 357.

<sup>218</sup> Ülkemizde ölüm cezası 07.05.2004 tarihli ve 5170 sayılı “Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında Kanun” ile Anayasa’dan kaldırılmış, aynı Kanun’un 5. maddesiyle Anayasa’nın 38. maddesine “ölüm cezası ... verilemez” hükmü konulmuştur. Bu bağlamda 14.07.2004 tarihinde 5218 sayılı “Ölüm Cezasının Kaldırılması ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun” çıkartılarak, çeşitli kanunlarda öngörülen ölüm cezaları ağırlaştırılmış müebbet hapis cezasına dönüştürülmüştür.(M. Emin Artuk/Ahmet Gökçen/Caner Yenidünya, *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, Yenilenmiş Gözden Geçirilmiş 7. bs., Ankara 2013, s. 678).

<sup>219</sup> Tanör/Yüzbaşıoğlu, s. 546; Anayasa Mahkemesi’nin yürürlüğü durdurma kararı verebilmesi gerektiğini belirten Pekiner, bu kararın hem kamu yararı ve hizmet gerekleri hem de hukukun üstünlüğü için zorunlu olduğunu belirtmiş, ayrıca yapılacak bir değişiklikle Anayasa’ya eklenmesi gerektiğinin de altını çizmiştir. (Aysel Pekiner, “Birinci Oturum Tartışmaları”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü 135. Yıl Sempozyumu*, 2003, s. 100).

"kamu düzenini" kollayıp gözeten niteliği de, Anayasa Mahkemesi'nin yargılamalarında gerektiğinde bu önleme başvurusunu zorunlu kılmaktadır. Anayasa Mahkemesi iptal kararı verip bu yayımlanuncaya kadar, kurallar Anayasa'ya aykırı niteliğiyle yürürlüğünü ve kamu yararı açısından olumsuz etkisini sürdürür. Bu durumda, kamu yararını kollamak ve ileride giderilmesi güç ve olanaksız durumların ortaya çıkmasını önlemek için yürürlüğü durdurma yetkisinin kullanılması gerekir...<sup>220</sup>.

Bu açıklamalardan sonra diyebiliriz ki yürütmenin durdurulması ile yürürlüğün durdurulması arasındaki temel farklılık bunların konuları bakımındandır<sup>221</sup>. Nitekim yürütmenin durdurulması kurumunun konusu, yürütmenin ve idarenin yürütülebilir nitelikteki işlemleri iken, yürürlüğün durdurulması kurumunun konusu kanunlar, kanun hükmünde kararnameler, anayasa değişiklikleri veya TBMM içtüzüğü olabilir<sup>222</sup>. Zaten bu iki kurum arasındaki terminoloji farklılığı da buradan doğmaktadır<sup>223</sup>.

Sonuç olarak yürütmenin durdurulması kurumu ile yürürlüğün durdurulması kurumu, aslında aynı amaca hizmet eden fakat farklı iki yargı kolunda yer alan önlemlerdir<sup>224</sup>. Nitekim yürürlüğün durdurulması kurumunun amacı da yürütmenin durdurulmasında olduğu gibi Anayasaya ya da hukuka aykırı olduğundan kasıtlı hakkında dava açılan bir düzenlemenin, dava sonuçlanıncaya kadar uygulanmasını durdurarak telafisi güç ya da imkânsız durumlar doğurmasını engellemek ve böylece

---

<sup>220</sup> AYM Genel Kurul, 21.10.1993 tarih, E. 1993/33, K. 1993/40-2 sayılı Kararı RG. 06.11.1993/21750; Anayasa Mahkemesinin önceki kararlarından vazgeçerek farklı yorum yaptığı bu kararın ayrıntılı bir analizi için bkz. Ömer Gedik, Anayasa Mahkemesi Kararlarının Yorum Yöntemleri Açısından İncelenmesi, (Danışman: Prof. Dr. İbrahim Ö. Kaboğlu), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul 2013, s. 265 vd.; İsmail Köküsarı, *Anayasa Mahkemesi Kararlarının Türleri ve Nitelikleri*, İstanbul 2009, s. 156 vd.

<sup>221</sup> Kaboğlu bu durumu şu şekilde ifade etmektedir; "Yürürlüğün durdurulması kavramını, idare hukukunda kullanılan yürütmenin durdurulması ile karıştırmamak gerekir. Yürütmenin durdurulması, bir idari işlemin (yani, yürütme organının iradesinin); yürürlüğün durdurulması ise, bir yasanın (yani yasa koyucunun iradesinin) askıya alınması anlamına gelir." İbrahim Ö. Kaboğlu, *Anayasa Yargısı: Avrupa Modeli ve Türkiye*, Güncellenmiş ve genişletilmiş 4.bs., Ankara 2007, s. 161 (201. dipnot).

<sup>222</sup> Odyakmaz, s. 145; Kılınç, s. 121.

<sup>223</sup> Kılınç, s. 121.

<sup>224</sup> Yazar her ne kadar Anayasa Mahkemesinin yürürlüğün durdurulması kararı veremeyeceğini, böyle bir yetkinin yapılacak bir Anayasa değişikliği ile tanınması gerektiğini savunsa da, gündem olması ve böyle bir kararın Anayasa Mahkemesi'nce de verilmesi neticesinde, yürürlüğün durdurulmasının hangi özelliklere sahip olduğundan ayrıntılı olarak bahsetmiştir. (Odyakmaz, s. 148-149.)



hem kişilerin hak ve özgürlüklerini hem de kamu yararı ve kamu düzenini korumaktır<sup>225</sup>.

Konuya son vermeden önce değinmemiz gereken bir diğer durum ise, Anayasa Mahkemesinin bireysel başvuruları incelerken verdiği tedbir kararları ile yürütmenin durdurulması kararları arasındaki ilişkidir. 2010 yılında yapılan Anayasa değişikliği ile 1982 Anayasası'nın 148. maddesine eklenen bireysel başvuruda söz konusu olan tedbir kararları, 6216 sayılı Kanun'un 49. maddesinin beşinci fıkrasında ortaya konularak<sup>226</sup>, Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 73. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir<sup>227</sup>. Buna göre, temel haklarından birinin ihlal edildiğini iddia eden kişinin yaptığı bireysel başvuruda mahkemece re'sen ya da talep üzerine, hakkın korunması için zorunlu olan tedbirler alınabilir. Bu tedbirler farklı şekillerde kendisini gösterebilir. Örneğin, tek başına hayatını ikame ettiremeyecek olan bir hükümlünün tek kişilik bir cezaevi odasında tutulması halinde maddi ve manevi bütünlüğünün bozulacağı gerekçesiyle, sağlık durumuna ve fiziksel özelliklerine uygun koşullarda cezasının infaz edilmesi<sup>228</sup> ya da kadın bir hükümlünün yaptığı başvuru üzerine, yanında bulunan iki yaşında ve dört aylık çocuklarının gelişimi ve yaşamları için ceza infaz ku-

---

<sup>225</sup> Odyakmaz, s. 149.

<sup>226</sup> 6216 sayılı Kanun m. 49/f. 5: “Bölümler, esas inceleme aşamasında, başvurucunun temel haklarının korunması için zorunlu gördükleri tedbirlere resen veya başvurucunun talebi üzerine karar verebilir. Tedbire karar verilmesi hâlinde, esas hakkındaki kararın en geç altı ay içinde verilmesi gerekir. Aksi takdirde tedbir kararı kendiliğinden kalkar”.

<sup>227</sup> Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü m. 73: *Tedbir Kararı*: ““(1) Başvurucunun yaşamına ya da maddi veya manevi bütünlüğüne yönelik ciddi bir tehlike bulunduğu anlaşılması üzerine, Bölümlerce esas inceleme aşamasında gerekli tedbirlere resen veya başvurucunun talebi üzerine karar verilebilir. (2) İncelenen başvurulara ilişkin olarak; resen ya da başvurucunun talebi üzerine dosyanın esas hakkında karar verilmeden önce, tedbir kararına başvurulmaması hâlinde başvurucunun yaşamına ya da maddi veya manevi bütünlüğüne yönelik ciddi bir tehlike bulunduğu anlaşılması üzerine, Komisyonlarca başvurunun kabul edilebilirlik incelemesi derhâl yapılarak, tedbir hususunu da karara bağlamak üzere başvuru, ilgili Bölüme gönderilir. (3) Bölüm, tedbire karar vermesi hâlinde gereğinin ifası için bunu ilgili kişi ve kurumlara bildirir. (4) Tedbir kararı verilen başvurunun esas hakkındaki kararın en geç altı ay içinde verilmesi gerekir. Tedbirin devamı konusunda yeni bir karar alınmadığında, başvurucunun hakkının ihlal edilmediğine ya da başvurunun düşmesine karar verildiği durumlarda tedbir kararı kendiliğinden kalkar”.

<sup>228</sup> AYM 1. Bölüm, 7.6.2016 tarih, B. 2015/19917, LEXPERA.

rumunca gerekli imkânların sağlanması<sup>229</sup> gibi verilen kararlar, Anayasa Mahkemesinin verdiği tedbir niteliğindeki kararlardır.

Anayasa Mahkemesi'nin verdiği tedbir kararları, bazen yürütmenin durdurulması adı altında da gerçekleşmiştir. Örneğin, sınır dışı etme işleminin uygulanması halinde yaşam hakkının ihlal edileceğini ve bu nedenle de işlemin yürütmesinin tedbiren durdurulmasını talep eden İran vatandaşının yaptığı bir başvuruda, Anayasa Mahkemesinin ilgili bölümü, başvuruyu kabul ederek şu yönde bir karar vermiştir; *"...Somut olayda başvurucu, ülkesinde 2008 yılında bir üniversitede gerçekleşen olaylara katılması nedeniyle mahkûmiyetine karar verildiğini, bu tür eylemlerin İran İslam Cumhuriyetinin devrilmesi yönünde faaliyette bulunmak olarak kabul edildiğini ve katılan kişilerin idam cezasıyla cezalandırıldığını ileri sürmüş ve iddialarını doğrular nitelikte bazı bilgi ve bilgiler sunmuştur. Nitekim İnsan Hakları İzleme Örgütünün İran'a ilişkin 2015 yılı İnsan Hakları Raporunda, İran hukukuna göre çok sayıda suçun karşılığının ölüm cezası olduğu ve verilen cezaların da infaz edildiği belirtilmiştir. Açıklanan nedenlerle, bu aşamada başvurucunun ülkesine sınır dışı edilmesi hâlinde "yaşamına" yönelik ciddi bir tehlikeyle karşılaşma ihtimali bulunduğu anlaşıldığından tedbir talebinin kabulüne karar verilmesi gerekir..."*<sup>230</sup>.

Bu açıklamalardan sonra hem 6216 sayılı Kanun'da hem de Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nde ifade edilen tedbir kararlarının, yürütmenin durdurulması kararını da içine alan, daha kapsayıcı bir kavram olduğunu söyleyebiliriz<sup>231</sup>. Zira 6216 sayılı Kanun'da ve Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nde sadece tedbirden bahsedilmiş, bu tedbirlerin ne olacağı hakkında ise bilgi verilmemiştir. Dolayısıyla geçici bir tedbir olan yürütmenin durdurulması kararı da mahkemece gerekli görüldüğü takdirde verilebilmektedir. Mahkemenin verdiği bu kararlar, idari yargı yerlerince verilen yürütmenin durdurulması kararları ile aynı niteliktedirler. Nitekim bu kararlar da yapılan

---

<sup>229</sup> AYM 1. Bölüm, 28.6.2016 tarih, B. 2016/8660, LEXPERA.

<sup>230</sup> AYM 2. Bölüm, 16.12.2015 tarih, B. 2015/19133, LEXPERA; Aynı yöndeki kararlar için ayrıca bkz. AYM 1. Bölüm, 2.12.2015 tarih, B. 2015/17761, LEXPERA; AYM 2. Bölüm, 1.12.2015 tarih, B. 2015/17762, LEXPERA; AYM 1. Bölüm, 10.11.2015 tarih, B. 2015/16437, LEXPERA.

<sup>231</sup> Özcan Özbey, *Türk Hukukunda Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkı*, Genişletilmiş 2. bs., Ankara 2013, s. 390.

bir işlemin ya da alınan bir kararın uygulanmasını durdurmakta bu sayede de kişilerin hak ve hürriyetlerinin korunmasını sağlamaktadırlar.

#### IV. YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KURUMUNUN HİZMET ETTİĞİ AMAÇ VE ÖNEMİ

Hukuki niteliğini ve diğer kurumlarla benzer ve farklı yanlarını ele aldığımız yürütmenin durdurulması kurumu, hizmet ettiği amaç nedeniyle hem kişiler hem de idare açısından son derece önemli bir kurumdur. Zira kendisi hakkında idari bir işlem tesis edilen kişi, bu işlemin uygulanmasından doğacak olan zararları ancak yürütmenin durdurulması kararı ile en kısa sürede engelleyebilir. İşlemi uygulayarak doğabilecek zararların karşılığında bir tazminat ödemek zorunda kalan idare de, yürütmenin durdurulması kurumu nedeniyle uygulanması duran işlemden dolayı bir zarar ortaya çıkmayacağı için tazmin ile yükümlü olmayacaktır. Dolayısıyla hem kişiler açısından hem de idare açısından konunun ayrı ayrı ele alınması gerekir<sup>232</sup>.

##### A. Kişiler Açısından

Kamu yararını gerçekleştirmek için çalışan idare kamu gücünden kaynaklı birçok ayrıcalığa sahiptir<sup>233</sup>. Bu ayrıcalıkların çok önemlilerinden biri, belki de en güçlüsü, idarenin karşı tarafın rızasını almadan ve re'sen uygulanabilme özelliğine sahip icrai işlemler yapabilmesidir<sup>234</sup>. Bu ayrıcalıklar sayesinde idare, toplumun ihtiyaçla-

---

<sup>232</sup> Anayasa Mahkemesi de 2010 yılında verdiği bir kararda yürütmenin durdurulması kurumunun hizmet ettiği amacı ve önemini şu ifadelerle açıklamıştır; “...kişileri iptal davası sonuçlanıncaya kadar hukuka aykırı idari işlemin olumsuz etkilerinden korumak, ileride giderilmesi veya düzeltilmesi imkânsız veya zor olan durumları önlemek, idareyi de hem olası bir tazmin yükünden kurtarmak hem de hukuk sınırları içine çekerek hukuk devletinin kesintiye uğramadan devamını sağlamak 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...”. AYM Genel Kurul, 3.6.2010 tarih, E. 2008/77, K. 2010/77 sayılı Kararı RG. 30.10.2010/27744.

<sup>233</sup> Gözler, İdare Hukuku, s. 52 vd.

<sup>234</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 25.

rını karşılamakta, kişilerin hak ve özgürlüklerinin kullanılmasını sağlayan veya sınırlandıran faaliyetlerde bulunmaktadır<sup>235</sup>.

Her biri temelde kişilerin sahip olduğu hak ve hürriyetlerle ilgili olan bu idari işlemler<sup>236</sup>, hukuka aykırı olmaları halinde kişilerin hak ve menfaatlerinin ihlallerine neden olabilirler. Her ne kadar bu ihlallere karşı kişiler dava açma hakkına sahip olsalar da, kural olarak açılan davanın idari işlemin uygulanmasına bir etkisinin olmaması nedeniyle tam olarak korunamama ihtimali ortaya çıkar. Bu da kişilerin haksızlığa uğramalarına yol açabilir. Ortaya çıkan haksızlıklar tazmin edilse de bazen bu yeterli olmayabilir. Ayrıca para ile karşılanamayan haksızlıklar da söz konusu olabilir<sup>237</sup>. İşte bunun önlenmesi için idari işlemin uygulanmasının geçici de olsa dava sonuçlanıncaya kadar durdurulması gerekir. Bunu sağlayacak hukuki araç ise yürütmenin durdurulmasıdır<sup>238</sup>.

İdarenin dava açılma bile uygulanmasına devam edilen idari işlem yapma gücü karşısında yürütmenin durdurulması kurumu, bu gücün frenlenmesi ve dengelenmesiyle kişilerin hak ve özgürlüklerinin korunması için gereklilik arz etmektedir<sup>239</sup>. Nitekim idare sahip olduğu gücü kötüye kullanabilir ve keyfi olarak hareket edebilir. Bu durum ise kişilerin hak ve özgürlüklerini ihlal edebilir ve sonradan telafisi güç veya imkânsız zararlar doğurabilir. İşte bu ihlallerin veya telafi edilmesi güç ya da imkânsız zararların engellenebilmesi için iptal davasının yanında ona sıkı sıkıya bağlı olan yürütmenin durdurulması kurumuna da ihtiyaç duyulur<sup>240</sup>. Zaten Danıştay'ın verdiği bir karardaki şu ifadeler, yürütmenin durdurulması kurumunun bu niteliğini

---

<sup>235</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 25.

<sup>236</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 25.

<sup>237</sup> Gözübüyük/Tan, s. 931.

<sup>238</sup> Yenice/Esin, s. 575.

<sup>239</sup> Sarıca, Tehir-i İcra, s. 27; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 25; Tazegül/Güllü, s. 44.

<sup>240</sup> 1979 tarihli bir Anayasa Mahkemesi kararında yürütmenin durdurulması ile ilgili şu ifadeler yer almıştır; "...iptal davasını güvence altına almakta bulunan yürütmenin durdurulması müessesesinin yönetsel yargıdaki önem ve etkisi yadsınılamaz. Özellikle, iptal davalarında davalı yerindeki Devletin karşısında zayıf durumda olan davacının haklarının etkin biçimde güvence altına alınmasında, yürütmenin durdurulması kararlarının büyük rolü bulunmaktadır...". AYM Genel Kurul, 21.6.1979 tarih, E. 1979/1, K. 1979/30 sayılı Kararı RG. 14.1.1980/16869; Özay, Yargısal Korunma, s. 245; Özdeş, s. 14; Çağlayan, İdari Yargı, s. 518.

açık bir şekilde dile getirmektedir; “... idari yargıca verilen iptal ve yürütmeyi durdurma kararları her şeyden evvel bir denetim görevinin ifadesidir ... Yürütmenin durdurulması kararları idarenin denetimini etkileyen bir hukuk müessesesi ve idarenin tesis etmiş olduğu işlemin kendiliğinden yürürlük kazanması ve yargı yoluyla yürütmenin durdurulması kararı verilmediği takdirde, idari işlemin icrası durmaz kuralının karşısı ve dengesidir ... bir idari işlemin yürürlüğünün durdurulması için verilmiş olan karar idarenin hukuka ve kanuna aykırı işlemlerde bulunmasını ve onu yürütmesini önlemek amacını gütmektedir”<sup>241</sup>.

Hukuk devletinin unsurlarından idarenin yargısal denetiminin gerçekleşmesi için kabul edilen iptal davası da, çoğu kez yargı yerince verilecek bir yürütmenin durdurulması kararı ile anlam kazanır<sup>242</sup>. Zira idarenin yürütülebilir nitelikteki işlemleri, iptal davası açılrsa bile uygulanmaya devam eder. Bu ise yargı yeri tarafından dava sonucunda verilecek bir iptal kararının bazı durumlarda etkisini ortadan kaldıracaktır. Yani dava iptal kararı ile sonuçlansa da artık bu kararın bir anlam ifade etmediği, fiilen uygulanmadığı bir duruma gelinmiş olabilir<sup>243</sup>. İşte bu durumların yani iptal kararının fiilen yerine getirilmeme olasılığının oluşacağı durumların, yürütmenin durdurulması ile giderilmesi mümkündür<sup>244</sup>. Örneğin hukuka aykırı olarak dikilmiş olan ağaçların ortadan kaldırılmasına yönelik alınan bir karara karşı açılan iptal davası, ağaçların ortadan kaldırılmasını engellemeyecek, bu bağlamda da idarece karar yerine getirilerek ağaçlar kesilecektir. Açılan davanın sonucunda iptal kararı verilse bile ağaçların tekrardan dikilmesi söz konusu olmayacaktır. İşte davanın henüz başında verilecek bir yürütmenin durdurulması kararı, hukuka aykırı olduğu dava sonucunda anlaşılabilir olan kararın uygulanmasını durdurarak, ağaçların kesilme-

---

<sup>241</sup> Danıştay 3. D., 16.10.1980 tarih, E. 1980/189, K. 1980/193 sayılı Kararı, KİBB.

<sup>242</sup> Özay, Yargısal Korunma, s. 245.

<sup>243</sup> Bu bağlamda yürütmenin durdurulması kurumunun bazı durumlarda mahkemece verilecek nihai karardan daha fazla önem ve anlam taşıdığı bile ifade edilmiştir. (Mahmut Şen, “İdare Hukukunda Yürütmenin Durdurulması Kurumunun Evrensel Normlara Uyumu”, *TBB Dergisi*, S. 112, 2014, s. 156).

<sup>244</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 27; Taner Ayanoğlu, “Yürütmenin Durdurulması”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü 135. Yıl Sempozyumu*, 2003, s. 128.

sini önleyecektir. Bu sayede de iptal kararının fiilen yerine getirilememe durumu engellenmiş olacaktır.

Bunların yanı sıra yürütmenin durdurulması kurumu, Anayasa m. 36'da belirtilen ve Anayasa Mahkemesi'nce "...toplumsal barışı güçlendiren dayanaklardan biri olmasının yanında bireyin adaleti bulma, hakkı olanı elde etme ve haksızlığı giderme yolu..."<sup>245</sup> şeklinde tanımlanan "*hak arama hürriyeti*" bakımından da önem arz etmektedir. Zira hukuk devletinin unsurlarından biri olan ve kişilerin idareye karşı sahip oldukları en etkili koruma mekanizması olarak kabul edilen yargı denetimi<sup>246</sup>, hak arama özgürlüğünün gerekli kıldığı bir unsurdur<sup>247</sup>. Yürütmenin durdurulması ise yargı denetimini gerçekleştirmek için kabul edilen iptal davasının ayrılmaz bir parçası ve ona asıl anlamını kazandıran bir kurum olarak kabul edilir<sup>248</sup>. Dolayısıyla bu kurumun hak arama özgürlüğünde önemli bir yere sahip olduğu tartışılmazdır.

Hak arama özgürlüğünün düzenlendiği madde hükmünde herkesin, meşru araçlardan yararlanmak suretiyle mahkemeler önünde iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahip olduğu belirtilmiştir. Bu bağlamda yürütmenin durdurulmasının talep edilebilmesi kişilerin hak arama özgürlüklerini daha etkili bir biçimde kullanabilmelerini sağlayan meşru araçlardan biridir. 2014 tarihli bir Anayasa Mahkemesi kararında bu durum şu şekilde ifade edilmiştir; "*...İdari işlemin uygulanmasıyla telifisi 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...*"<sup>249</sup>.

---

<sup>245</sup> AYM Genel Kurul, 4.7.2013 tarih, E. 2012/100, K. 2013/84 sayılı Kararı RG. 2.8.2013/28726.

<sup>246</sup> Anayasa Mahkemesi bir kararında bu durumu "... yargı denetimi hukuk devletinin olmazsa olmaz koşuludur..." şeklinde ifade etmiştir. AYM Genel Kurul, 2.10.2014 tarih, E. 2014/149, K. 2014/151 sayılı Kararı RG. 1.1.2015/29223; Tekinsoy, s. 128.

<sup>247</sup> Sarıca, Sayın Başkan, s. 5.

<sup>248</sup> Özay, Yargısal Korunma, s. 245.

<sup>249</sup> AYM Genel Kurul, 2.10.2014 tarih, E. 2014/149, K. 2014/151 sayılı Kararı RG. 1.1.2015/29223.

Sonuç olarak diyebiliriz ki, yürütmenin durdurulması kurumu, kişilerin idare karşısında tam olarak korunabilmelerini amaçlayan, onlara güvence sağlayan bir kurumdur<sup>250</sup>. Zayıf konumda olan ve iptal davası açsa bile kendisi hakkında uygulanan idari işlemin yürütülmesine engel olamayan kişiler, yargı yerinden alacakları bir yürütmenin durdurulması kararı ile dava sonuçlanıncaya kadar o işlemin uygulanmasına engel olabilirler. Bu sayede hem hak ve hürriyetlerini korurlar, hem de verilecek bir iptal kararının kendileri açısından etkinliğinin kaybolmasını engelleyebilirler.

## **B. İdare Açısından**

Yürütmenin durdurulması kurumu, öncelikli olarak kişileri korumayı amaçlayan bir kurum olsa da, idare için de koruyucu bir niteliğe sahiptir. Nitekim idare, dava konusu olan ve hukuka aykırılığı tespit edilerek iptal edilen idari işleminin geriye dönük olarak, yapıldığı andan itibaren ortadan kaldırılmasını sağlama ve işlem den önceki halin iadesini gerçekleştirme yükümlülüğü altındadır<sup>251</sup>. İdarenin bu yükümlülüğü idari işlemin uygulanarak bütün sonuçlarını doğurduğu bazı durumlarda ise mümkün olmayabilir. Zira idare, geçmişe etkili olan bir iptal kararının sonuçlarını, telafisi güç ya da imkânsız durumların ortaya çıktığı bir ortamda gerçekleştiremeyebilir<sup>252</sup>. Böyle bir durumda ilgili kişinin zararını tazminat ödeyerek giderir. Ancak ödediği tazminatın miktarının fazlalığı, bazen idarenin büyük parasal kayıplarına neden olabilir<sup>253</sup>. İşte bu kayıpların ortaya çıkmasını önlemek ve idarenin hukuka aykırı işlemini uygulayarak telafisi güç durumların gerçekleşmesini engellemek için yürütmenin durdurulması kurumunun varlığı gereklidir. Zira idarenin hukuka aykırı bir işlemine karşı dava açılarak yürütmenin durdurulması kararı verildiği zaman, idare o işlemin uygulanmasını dava sonuçlanıncaya kadar gerçekleştirmez. Uygulanmayan bir işlem haliyle sonuçlarını doğurmayacağı için idarenin de herhangi bir tazminat ödemesi gündeme gelmez.

---

<sup>250</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 28.

<sup>251</sup> Çağlayan, İdari Yargı, s. 487 vd.

<sup>252</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 27.

<sup>253</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 27.

Bunun yanı sıra yürütmenin durdurulması kurumu, idarenin yapmış olduğu hukuka aykırı bir idari işlemin uzun yıllar uygulanmasını engelleyerek, kişilerin idari işlemin uygulanmasından dolayı idareye yapacakları şikâyetlerin de önüne geçer<sup>254</sup>. Bu sayede idarenin iş yükünün bir nebze de olsa azalması sağlanır. Ayrıca yürütmenin durduğu süre zarfı içinde idare yaptığı işlemini yeniden inceleme ve gerekli görürse düzeltme imkânına da sahip olacağı için<sup>255</sup> idari işlemlerin hızlı ve istikrarlı yapılması ilkesine de uygunluk sağlanmış olur<sup>256</sup>.

İdari işlemin uygulanması sonucunda sonradan giderilmesi veya düzeltilmesi güç ya da imkânsız durumların ortaya çıkmasını önleyen yürütmenin durdurulması kurumu, bu sayede idare alanında düzenin, ahengin ve istikrarın sağlanmasına da katkıda bulunur. Bu ise hem kamu yararının ve düzeninin hem de idarenin kendi menfaatlerinin korunmasına yardımcı olur<sup>257</sup>. Yürütmenin durdurulması kararlarını “... iptali istenen idari bir işlemin yargı süzgecinden geçirilmesi sonucu bu işlemin “hukuka aykırılığını” tespit eden kararlar...” şeklinde tanımlayan Danıştay da, bu kurumun amacını şu şekilde ifade etmiştir; “... Yürütmenin durdurulmasından amaç, “kamu düzeni”nin ve giderek “hukuk düzeni”nin korunmasıdır. Yürütmenin durdurulması kararları ile, ileride giderilebilmesi veya düzeltilmesi zor, karışık durumlar önlenir; yönetimde düzen ve istikrar sağlanır. Bu bağlamda, verilmiş bir yürütmenin durdurulması kararı ile “hukuka aykırılığı” tespit edilmiş bir işleme dayalı olarak yeni işlemler kurulması kabul edilemez. Böyle bir uygulamanın hukuk düzenine aykırı bir uygulama olacağı ve yönetimdeki düzen ve istikrarı bozacağı ortadadır...”<sup>258</sup>.

Son olarak yürütmenin durdurulması kurumu, hukuk devletinin bir gereği olarak idarenin yargısal denetiminin yapılması ve bu bağlamda iptal davası yoluyla ida-

---

<sup>254</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 28.

<sup>255</sup> Çağlayan, İdari Yargı, s. 515; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 28.

<sup>256</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 28.

<sup>257</sup> Sarıca, Tehir-i İcra, s. 29; Çağlayan, İdari Yargı, s. 515; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 28; Muammer Oytan, “Fransa’da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri”, *AİD*, S. 15/1, Mart 1982, s. 101.

<sup>258</sup> Danıştay 5. D., 17.4.2006 tarih, E. 2006/1462, K. 2006/2095 sayılı Kararı, KİBB.



renin hukuk içinde kalmasının etkinliğini de artırır<sup>259</sup>. Zira bu kurumla birlikte hem idarenin hukuka aykırı bir işleminin uygulanmasının önüne geçilerek doğacak zararların önlenmesi sağlanır, hem de idareye kararını bir daha inceleme fırsatı verilerek hukuka uygunluğunu sağlaması yolunda zaman kazandırılır. Bu ise idarenin işlemlerini yaparken hukuk dışına çıkma olasılığını azaltır ve hukuka bağlı devlet olma yolunda önemli bir katkı sağlar.



---

<sup>259</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 28.

## İKİNCİ BÖLÜM

### YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KARARININ ŞARTLARI VE YÜRÜTMENİN DURDURULMASI İLE İLGİLİ VERİLEN KARARLARA KARŞI İTİRAZ

#### I. YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KARARININ ŞARTLARI

##### A. Genel Olarak

Yürütmenin durdurulması kurumunun Türkiye'deki gelişimi başlığı altında açıkladığımız üzere, 1973 tarihine kadar yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için herhangi bir şart öngörülmemiş, sadece tarafların isteği üzerine yargı yerince böyle bir kararın verilebileceği düzenlenmiştir. 1973 yılında çıkarılan 1740 sayılı Kanun ile birlikte, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için iki şart öngörülmüş ve bu iki şarttan en az birinin varlığı ile yürütmenin durdurulması kararının verilebileceği belirtilmiştir. Bu şartlar “*telafisi güç durumlar ortaya çıkması*” veya “*dilekçede ileri sürülen hususların dosyanın durumuna göre ciddi ve idari veya yargı kararının iptalini haklı gösterecek nitelikte olması*” dır.

1982 yılına gelindiğinde idari yargılama hukukunda yapılan düzenlemeler yürütmenin durdurulması kurumuna da yansımış, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için aranan şartlar tekrar düzenlenmiştir. Buna göre yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için hem “*idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması*” hem de “*idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması*” şartlarının birlikte gerçekleşmesi aranmıştır. Ayrıca bunların gerekçeli olması gerektiği de ifade edilmiştir. İlk hali bu şekilde olan şartlar çeşitli zamanlarda bazı değişiklikler ve eklemeler yapılarak günümüze kadar varlığını devam ettirmiştir<sup>260</sup>. Biz burada Anayasanın 125. maddesindeki düzenlemeyi de kapsayan 2577 sayılı İYUK'un 27. maddesinin ikinci fıkrasının son hali üzerinden yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için gereken esasa ve usule ilişkin şartları inceledik. Bu son

---

<sup>260</sup> Yapılan değişiklikler ve eklemeler için yukarıda yer alan “1982 Anayasası Sonrasında Yürütmenin Durdurulması” başlığı altında yapılan açıklamalara bakınız.

hal “*Danıştay veya idari mahkemeler, idari işlemin uygulanması halinde 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 verebilirler... 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*” şeklindedir.

## **B. Esasa İlişkin Şartlar**

İdari işlemin iptaline yönelik açılan bir davada, idari işlemin yürütülmesinin durdurulması talebinin usul açısından mahkemece yerinde görülmesi üzerine, esasa ilişkin incelemeye geçilir. Bu incelemede idari işlemin yürütülmesinin durdurulmasının gerekip gerekmediği karara bağlanır. Karar verilirken 1982 Anayasası’nın 125. maddesinin 5. fıkrası ve 2577 sayılı İYUK’un 27. maddesinin 2. fıkrasında yer alan “*idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması*” ve “*idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması*” şartlarının birlikte gerçekleşmesi aranır.

### **1. İdari İşlemin Uygulanması Halinde Telafisi Güç veya İmkânsız Zarar Doğmalıdır**

Asıl işlevi, idari işleme yönelik olarak açılan bir iptal davası sonunda verilecek iptal kararının etkisinin azalmasını ya da ortadan kalkmasını önlemek olan yürütmenin durdurulması kararı, ancak davaya konu olan idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların ortaya çıkacağı durumlarda verilebilir<sup>261</sup>. Eğer ki böyle bir durum ortaya çıkmayacaksa, yargı yeri yürütmenin durdurulması kararı veremez. Nitekim bu şart hem Anayasa’nın 125. maddesinin beşinci fıkrasında hem de İYUK’un 27. maddesinin ikinci fıkrasında belirtilmiştir.

Madde hükmünde yer alan telafisi güç veya imkânsız zarar kavramından ne anlamamız gerektiği, bizce bu konunun asıl unsurunu oluşturur. Zira doktrinin ve yargı yerlerinin görüşleri de bu kavramların açıklanması üzerine yoğunlaşmıştır. Biz de

<sup>261</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 50; Çağlayan, İdari Yargı, s. 524; Kalabalık, s. 316.

burada hem doktrinadaki durumu hem de yargı yerlerindeki durumu ayrı başlıklar halinde incelemeyi uygun gördük.

#### a) Doktrinadaki Durum

Telifisi güç veya imkânsız zarar deyimi, çeşitli yazarlar tarafından değişik şekillerde ifade edilmeye çalışılmıştır. Bu yazarlardan ilki Özay'dır. Özay'a göre hukuk âleminde telifisi güç zarar kavramı olsa da telifisi imkânsız zarar kavramı yoktur<sup>262</sup>. Nitekim ölümle sonuçlanan bir olayın bile maddi ve manevi tazminat ödenecek telafi edildiği bir ortamda, ölümden daha aşağı seviyedeki bir hak kaybının telafi edilememesi düşünülemez<sup>263</sup>. Durum bu olunca da bu şarttan anlaşılması gereken, iptal davası sonucunda verilecek olası bir iptal kararının geriye yürür bir biçimde etkisini gösterip gösteremeyeceği, işlem hiç yapılmamış gibi bir durumun ortaya çıkıp çıkmayacağıdır<sup>264</sup>. Eğer ki bunlara verilecek cevaplar olumsuzsa, bu şartın gerçekleştiğinden bahsedilebilir. Yine yazar, iptal davası sonucunda, idari işlemin hiç yapılmadığı durumdaki halin geri gelmeyeceği bir olasılıkta da artık bu şartın gerçekleştiğini dile getirmektedir<sup>265</sup>.

Candan ise konuyla ilgili yaptığı açıklamasında, idari yargı yerinin dava konusu idari işlemin uygulanması halinde telifisi güç veya imkânsız zararlara yol açacağını saptarken, işlemin, davacının yaşamıyla birlikte genel olarak hukuk yaşamında ve düzeninde meydana getireceği zararlara, hasarlara, değişikliklere ve bunların etki ve sonuçlarına bakması gerektiğini ifade etmiştir. Bunu yaparken de davacının öne sürdüğü bilgi ve belgelerden yararlanılması gerektiğine ve idari işlemin uygulanması halinde ortaya çıkabilecek zararların giderilmesinin maddi veya hukuki yönden güç

---

<sup>262</sup> Kavramların açıklanmasına yönelik bir diğer görüşte Yenice/Esin tarafından ileri sürülmüştür. Bu yazarlara göre, telifisi güç zarar kavramının yanında telifisi imkânsız zarar kavramının yer alması gereksizdir. Nitekim daha geniş ve gerçekleşme ihtimali daha kolay olan telifisi güç zarar kavramı, telifisi imkânsız zarar kavramını da içine alır. Dolayısıyla da telifisi güç zararın inandırıcı olması halinde, telifisi imkânsız zararın aranmasına hiçbir zaman gerek kalmayacak ve diğer şartların varlığı halinde yürütmenin durdurulması kararı verilebilecektir. (Yenice/Esin, s. 578).

<sup>263</sup> Özay, Yargısal Korunma, s. 251-252.

<sup>264</sup> Özay, Yargısal Korunma, s. 252.

<sup>265</sup> Özay, Yargısal Korunma, s. 252.

durumda bulunacağı olasılığının, yürütmenin durdurulması kararı vermek için yeterli olacağına dikkat çekmiştir. Yazar, yürütmenin durdurulması kararı verebilmek için ortaya çıkması muhtemel olan zararların giderilmesinin olanaksız olması gerekmediğini de ayrıca ifade etmiştir<sup>266</sup>.

Konuyla ilgili diğer bir görüş de Karavelioğlu tarafından dile getirilmiştir. Yazara göre “*telafisi güç veya imkânsız zarar*” kavramından anlaşılması gereken, işlemin uygulanması halinde ortaya çıkacak zor bir durumun bulunması, ki bu zor durum maddi veya manevi nitelikte olabilir ve bu durumun da işlemin ilgilisi açısından tahammül edilmesi güç ağırlıkta olmasıdır<sup>267</sup>. Zaten bu sonuçlar yazara göre telafisi güç veya imkânsız zarar kavramının objektif niteliğini yansıtır. Nitekim yazar, kanun koyucunun bu şartı koyarak elde etmek istediği amacın, bu şartın herkes için aynı anlama gelen ortak bir kavram oluşturmayı istemesi şeklinde yorumlamıştır<sup>268</sup>.

Diğer bazı yazarlar ise<sup>269</sup>, Özay’ın yukarıda açıkladığımız görüşlerinden yararlanarak ortak sayabileceğimiz bir görüş öne sürmüşlerdir. Bu yazarlar “*telafisi güç veya imkânsız zarar*” deyiminden, konuyla ilgili iptal davası sonucunda verilecek bir iptal kararının etkisinin azalması veya ortadan kalkması gibi bir durumun oluşmasının anlaşılması gerektiğini dile getirmişlerdir. Yani iptal davası sonucunda verilebilecek bir iptal kararının etkisi azalacak veya ortadan kalkacak ya da iptal kararının geçmişe yürüyerek eski halin tekrar gelmesini sağlayıcı etkisi güçleşecekse, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğacağını kabul etmektedirler.

Gerçekten de baktığımız zaman, iptal davasına sıkı sıkıya bağlı olan ve iptal davasına asıl anlamını veren yürütmenin durdurulması kurumunun<sup>270</sup>, idari işlemin yapılmasından önceki durumun gerçekleşmesini sağlamak ve oluşacak hak kayıpla-

---

<sup>266</sup> Turgut Candan, *Açıklamalı İdari Yargılama Usul Kanunu*, Mevzuat ve İçtihat Bakımından Güncelleştirilmiş 4. bs., Ankara 2011, s. 652.

<sup>267</sup> Karavelioğlu, s. 1220.

<sup>268</sup> Karavelioğlu, s. 1220-1221.

<sup>269</sup> Aslan, *Yürütmenin Durdurulması*, s. 49 vd.; Tekinsoy, s. 171; Kalabalık, s. 316; Çağlayan, *İdari Yargı*, s. 524; Tiryaki, s. 198.

<sup>270</sup> Özay, *Yargısal Korunma*, s. 245.

rını önlemek için getirilmiş bir kurum olduğunu görürüz. Haliyle de yürütmenin durdurulması kararının verilmesinin şartlarından biri olan telafisi güç veya imkânsız zarar kavramı da, yargı yerince verilen iptal kararının etkisini azaltacak veya ortadan kaldıracak herhangi bir durumun varlığı şeklinde yorumlanmalıdır. Nitekim dava sonucunda verilecek bir iptal kararının uygulama alanı kalmazsa davanın da bir anlamı kalmaz ve kişilerin hak kayıpları engellenemez.

Bunların yanı sıra verilen iptal kararının işlemde önceki eski hali geri getirdiği idare hukukunda, bunun gerçekleşmesini etkisiz kılacak veya zorlaştıracak her durum, telafisi güç veya imkânsız zarar olarak kabul edilmelidir<sup>271</sup>. Aksi halde idarenin nasıl olsa parayla tazmin ederim gibi bir düşüncesi ortaya çıkar ve bu da, hem iptal davasının hem de yürütmenin durdurulması kurumunun herhangi bir anlamının kalmamasına neden olur<sup>272</sup>.

#### **b) Yargı Yerlerindeki Durum**

Telafisi güç veya imkânsız zarar kavramından ne anlamamız gerektiğini belirledikten sonra, şimdi de bu şartın yargı yerlerince nasıl uygulandığına bakmamız gerekir. Zira yürütmenin durdurulması kararları yargı yerlerince alınmaktadır. Dolayısıyla da en nihayetinde yargı yerlerinin nasıl hareket ettiği önem taşımaktadır.

Yürütmenin durdurulması talepli her uyuşmazlıkta idari işlemin uygulanması halinde ne gibi zararların ortaya çıkacağını ayrı ayrı ele alıp incelemesi gereken yargı yerleri, verdikleri kararlarda farklı şekillerle bu şartın gerçekleştiğini dile getirmişlerdir. Yargı yerlerinin bu farklılıklarını anlamamanın en iyi yolu, verdikleri kararların örnek niteliğinde ele alınarak incelenmesidir. Bu bağlamda ilk örneğimiz, idari işlemin uygulanması halinde doğacak olan telafisi güç veya imkânsız zararların neler olduğunun belirtildiği ve bunların gerekçelendirildiği, yani İYUK'ta yer alan düzenlemeye uygun olarak verilen kararlardır. Danıştay'ın 2016 tarihli bir kararı bu şekildedir. Dava, Sosyal Güvenlik Kurumu ve Vakıf Üniversiteleri Sağlık Hizmetleri Protokolü Kurum internet sitesinde yayınlanmış olan ve SGK ile vakıf üniversiteleri

---

<sup>271</sup> Tekinsoy, s. 171.

<sup>272</sup> Tekinsoy, s. 171.

arasındaki sağlık hizmetlerinden yararlanan kimselerin tedavi ve ilaç masraflarının SGK tarafından karşılanacağını öngören protokolün 1 Ocak 2016 tarihinde feshedileceği ve yeni protokolü imzalamak isteyenlerin bu tarihe kadar müracaat etmelerine ilişkin duyuru ile bu duyuru kapsamında davacı niversitenin sözleşmesinin yenilenmemesi işleminin iptali ve yürütmenin durdurulması istemiyle açılmıştır. Danıştay ise şu gereklerle böyle bir durumun telafisi g veya imkânsız zararlar yol açacağını ve hukuka aykırı olduğunu ifade ederek yürütmenin durdurulmasına karar vermiştir; “...Sağlık hizmeti Anayasa ile güvence altına alınan bir hizmet olup, sağlık hizmeti sunucuları tarafından sunulan bu hizmetten yararlananlar açısından bu hizmetin ertelenmesi veya kesintiye uğratılması telafisi imkânsız zararlara yol açabilecek niteliktedir... (D)avaya konu işlemlerin doğal sonucu olarak her yıl yenilenen protokolün feshedilerek yeni protokolün imzalanmaması sebebiyle Sosyal Güvenlik Kurumunun sağlık güvencesi kapsamında bulunan ve davacı niversite hastanesinde yatarak ya da ayakta tedavi gören hastaların, 5510 Sayılı Kanun'un sağladığı tedavi yardımından faydalanma imkanı ortadan kaldırıldığı için ya doktor ve hastanelerini değiştirmeleri ya da burada tedavilerine devam etmeleri halinde masraflarını kendileri ödemek zorunda kalacağı, bu durumun da maddi imkanı elverişli olmayan kronik veya ağır hastalar için geri dönülemez sonuçlara yol açma ihtimali taşıdığı açıktır... Açıklanan nedenlerle ...davaya konu işlemlerin yürütmesinin durdurulmasına ... karar verildi”<sup>273</sup>.

İkinci rneğimiz, Kanun'da belirtilen gerekçeli olma ve uygulanması halinde doğacak zararların neler olduğunu açıklama şeklindeki şartlara tam olarak uyulmadan verilen kararlardır. Bu kararlarda yargı yerleri farklı yöntemler kullanarak telafisi güç ya da imkânsız zararlar doğma şartının gerçekleştiğini belirtmekte ve yürütmenin durdurulması kararı vermektedir. Bu yöntemlerden sıklıkla kullanılanı, önce idari işlemin hukuka aykırı olduğunun tespit edilmesi, ardından da bu hukuka aykırı olan işlemin uygulanmasının telafisi g veya imkânsız zararlara yol aacağının birkaç cümle ile nasıl gerçekleşeceğinin belirtilmesidir. Bu yönteme Danıştay'ın 2016 tarihinde verdiği şu kararı örnek gösterebiliriz: “...(D)avaya konu işlemin hukuka aykırı

---

<sup>273</sup> Danıştay 15. D., 18.3.2016 tarih, E. 2016/1583 sayılı Kararı, KİBB.

*olduğu saptanmasına rağmen uygulamanın sürdürülmesi, tüm eylem ve işlemleri hukuka uygunluk karinesine dayanan hukuk devleti ilkesine aykırı bir durum yaratacak, davacı yönünden telafisi güç zarara neden olacaktır. Zira işlemin yürütülmesinin durdurulmasına karar verilmemesi halinde, hukuka aykırı bulunan işlemin etki alanına bağlı olarak ilgili açıısından oluşacak zarar, işlemin uygulanmasına devam olunmasıyla artacak, yargılamanın sonunda verilecek iptal kararı ile önceki halin iadesi zorlaşacaktır. Açıklanan nedenlerle; uyuşmazlığın niteliğine ve temyiz dilekçesinde ileri sürülen nedenlere göre 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 27. maddesinde öngörülen koşulların gerçekleşmiş olması nedeniyle ... davaya konu işlemin yürütülmesinin durdurulmasına ... karar verildi”<sup>274</sup>.*

2015 tarihinde verdiği şu kararda da Danıştay’ın bir nebze de olsa bu yöntemi kullandığını söyleyebiliriz: “... Dava konusu işlem, davacının sınav sonucu atanmaya hak kazandığı görevinden ayrı kalması sonucunu doğurmakta, işlemin hukuka aykırı olduğu saptanmasına rağmen uygulamanın sürdürülmesi, davacı yönünden telafisi güç zarara neden olmaktadır. Zira davacı, işlemin kurulduğu tarih ile hukuka aykırı olduğunun tespit edildiği tarih arasında yıpranmakta, hukuka aykırı işlem den ötürü katlandığı durumun telafisi olanaksız bulunmaktadır. Açıklanan nedenlerle ... 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 27. maddesinde öngörülen koşulların gerçekleşmiş olması nedeniyle ... dava konusu işlemin ... yürütülmesinin durdurulmasına ... karar verildi”<sup>275</sup>.

Aile birliğinin sağlanamayacağından kasıtlı verilen yürütmenin durdurulması kararlarında da aynı yöntemin kullanıldığını söyleyebiliriz. Nitekim Danıştay 2015

---

<sup>274</sup> Danıştay 5. D., 2.2.2016 tarih, E. 2015/6912 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay’ın aynı ifadeleri kullanarak telafisi güç veya imkansız zararların oluşacağını belirttiği diğer kararları için bkz. Danıştay 5. D., 28.1.2016 tarih, E. 2016/258 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 5. D., 21.1.2016 tarih, E. 2015/6990 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 5. D., 15.12.2015 tarih, E. 2015/3596 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 5. D., 14.12.2015 tarih, E. 2015/5867 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 5. D., 10.11.2015 tarih, E. 2015/5319 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 5. D., 9.11.2015 tarih, E. 2015/3916 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 5.D., 9.11.2015 tarih, E. 2015/5185 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 5. D., 27.10.2015 tarih, E. 2015/3541 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 5. D., 21.10.2015 tarih, E. 2015/5436 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 5. D., 5.10.2015 tarih, E. 2015/4489 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 5. D., 17.9.2015 tarih, E. 2015/4475 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 5. D., 15.9.2015 tarih, E. 2015/4551 sayılı Kararı, KİBB.

<sup>275</sup> Danıştay 5. D., 6.10.2015 tarih, E. 2015/4229 sayılı Kararı, KİBB.



tarihinde “Sağlık Bakanlığı ve Bağlı Kuruluşları Atama ve Yer Değiştirme Yönetmeliği”nin aile birliği mazeretine bağlı yer değiştirmelere ilişkin hükümlerin, stratejik personel hakkında uygulanmayacağına dair maddesinin hukuka aykırı olduğunu belirtmiş ve ardından da maddenin uygulanmasının stratejik personel açısından aile birliğini bozacak olması nedeniyle telafisi imkânsız zararlar oluşturacağını ifade ederek yürütmenin durdurulması kararı vermiştir<sup>276</sup>. Aynı şekilde atama başvurusuna ilişkin istenilen muvafakatin verilmemesine ilişkin işlemle ilgili Erzurum 2. İdare Mahkemesi de, “... başka bir kuruma naklen atanmak isteyen personele muvafakat verilip verilemeyeceği konusunda eş durumunun dikkate alınacağına açıkça düzenlendiği hususları bir arada değerlendirildiğinde, davacının başka kuruma atanma başvurusu üzerine aile birliğinin sağlanması amacıyla muvafakat verilmesi gerekirken, aksi yönde tesis edilen dava konusu işlemde hukuka ve mevzuata uyarlık bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Öte yandan; dava konusu işlemle davacının aile birliğinin sağlanmasına engel olduğundan, uygulanması halinde telafisi güç zararların doğacağı açıktır. Açıklanan nedenlerle; hukuka aykırılığı açık olan dava konusu işlemin; uygulanması halinde telafisi güç zararlar doğabileceğinden 2577 Sayılı Kanun’un 27.maddesi uyarınca teminat alınmaksızın yürütülmesinin durdurulmasına...”<sup>277</sup> şeklinde karar vermiştir.

Eğitim hakkının kullanılmasına ilişkin davalarda da yargı yerleri önce dava konusu işlemin hukuka aykırı olduğunu tespit etmişler, daha sonra da işlemin uygulanmasının telafisi güç veya imkânsız zararlara yol açacağını birkaç cümle ile belirtmişlerdir. Örneğin disiplin suçu işleyip işlemediği belli olmayan bir öğrencinin, soruşturma süresince yükseköğretim kurumu binalarına girmesinin yasaklanmasına dair bir yönetmelikle ilgili Danıştay, yönetmeliğin öğrencinin Anayasa ile koruma altına alınan eğitim hakkını ihlal ettiği gerekçesiyle hukuka aykırı olduğunu belirtmiş ve

---

<sup>276</sup> Danıştay 16. D., 30.9.2015 tarih, E. 2015/18634 sayılı Kararı, KİBB.

<sup>277</sup> Erzurum 2. İdare Mahkemesi, 3.4.2015 tarih, E. 2015/82 sayılı Kararı; İşlemin uygulanması halinde aile birliğinin veya bütünlüğünün bozulacağı ve telafisi güç ya da imkânsız zararların oluşacağı gerekçeleriyle verilen benzer nitelikteki yürütmenin durdurulması kararları için bkz. Tekirdağ İdare Mahkemesi, 19.2.2014 tarih, E. 2013/1411 sayılı Kararı; Sivas İdare Mahkemesi, 1.8.2013 tarih, E. 2013/960 sayılı Kararı; Denizli İdare Mahkemesi, 9.10.2012 tarih, E. 2012/1210 sayılı Kararı.

ardından da “... *dava konusu Yönetmeliğin Anayasa ile düzenlenen eğitim hakkına ilişkin olması ve uygulanması halinde eğitim hakkının ihlali niteliğinde sonuçlara yol açacak olması nedeniyle telafisi güç ve imkansız zararların doğacağı da kuşkusuzdur* ...”<sup>278</sup> ifadelerine yer vererek işleme ilgili yürütmenin durdurulması kararı vermiştir. Diyarbakır İdare Mahkemesi de, inşaat mühendisliğini kazanarak fakülteye kaydını yaptıran bir memurun, çalıştığı yerden kazandığı yere naklen atamasının yapılmasına dair talebinin reddedilmesi üzerine açtığı davada, “... *Olayda, davacının atamasının öğrenim görmeye hak kazandığı yere yapılmamasına dayanak alınan Genelge hükümlerinin üst norm olan Anayasa'nın Eğitim ile ilgili temel ilkelerine aykırı olamayacağı, meslek lisesi mezunu olan davacının mezuniyetinin üst öğrenimi tamamlayarak kariyer mesleğe sahip olacağı, davacının eğitim mazeretinin gerçeği yansıttığı ve ayrıca Anayasanın sözü edilen hükmünün doğal sonucu olarak atanmama nedeniyle davacının eğitim ve öğrenim hakkından yoksun bırakılacağı hususları birlikte göz önünde bulundurulduğunda, hem davacının temel hak ve özgürlükleri hem de kamu yararı açısından davacının atanmaması işleminde hukuka uyarlık bulunmamıştır. Öte yandan, dava konusu işlemin yürütmesinin durdurulmamasının, davacının görmüş olduğu eğitimin aksamasına ve başarısız olmasına yol açabileceği de açıktır* ...”<sup>279</sup> gerekçeleriyle yürütmenin durdurulması kararı vermiştir<sup>280</sup>.

Yargı yerlerinin kullandığı başka bir yöntem de, idari işlemin hukuka aykırılığının tespit edilmesinden sonra, bu işlemin uygulanmasının sadece telafisi güç veya imkânsız zararlara yol açacağı belirtilmesi ile yetinilmesi ve ardından da şartların gerçekleştiğinden bahisle yürütmenin durdurulması kararı verilmesidir. Yargı yerlerinin bu yöntemi kullandığı kararlarda, idari işlemin uygulanması halinde doğacak

---

<sup>278</sup> Danıştay 8. D., 30.4.2014 tarih, E. 2013/11920 sayılı Kararı, KİBB.

<sup>279</sup> Diyarbakır 1. İdare Mahkemesi, 22.5.2013 tarih, E. 2012/1178 sayılı Kararı; Benzer kararlar için bkz. Batman İdare Mahkemesi, 9.5.2013 tarih, E. 2013/818 sayılı Kararı; Diyarbakır 3. İdare Mahkemesi, 9.5.2013 tarih, E. 2013/392 sayılı Kararı.

<sup>280</sup> Yargı yerlerinin bu yöntemi kullanarak yürütmenin durdurulması yönünde verdiği farklı olaylara ilişkin diğer kararlar için bkz. Danıştay 8. D., 12.4.2010 tarih, E. 2009/7858 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 8. D., 5.4.2010 tarih, E. 2009/7850 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 8. D., 15.3.2010 tarih, E. 2009/7832 sayılı Kararı, KİBB; Kayseri 2. İdare Mahkemesi, 23.10.2014 tarih, E. 2014/1007 sayılı Kararı; Ankara BİM 1. Kurul, 17.12.2014 tarih, E. 2017/7801 sayılı Kararı.

olan zararların neler olacağı belirtilmemekte ve gerekçe gösterilmemektedir. Örneğin Ankara 18. İdare Mahkemesi 2014 yılında verdiği bir kararda bu yöntemi kullanarak önce dava konusu işlemin hukuka aykırılığını tespit etmiş, ardından da “... Öte yandan, hukuka ve mevzuata aykırılığı hususunda tereddüt bulunmayan davalı idare işleminin uygulanması halinde telafisi imkânsız zararlar oluşacağı tabidir. Açıklanan nedenlerle; hukuka aykırılığı açık olan dava konusu işlemin; uygulanması halinde telafisi güç zararlar doğabileceğinden 2577 Sayılı Kanununun 27. maddesi uyarınca teminat alınmaksızın yürütülmesinin durdurulmasına ... oybirliğiyle karar verildi”<sup>281</sup> ifadelerine yer vermiştir. Aynı şekilde İstanbul 5. İdare Mahkemesi de 2012 tarihindeki bir kararda bu yöntemi kullanmış ve, “...Açıklanan nedenlerle; uygulanması halinde telafisi güç zararlar doğabileceğinden, hukuka aykırılığı açık olan dava konusu işlemin 2577 sayılı Kanun’un 27. maddesi uyarınca teminat alınmaksızın yürütülmesinin durdurulmasına ...”<sup>282</sup> şeklinde karar vermiştir.

Danıştay da 2009 yılında bu yöntemi kullandığı bir kararında önce dava konusu işlemin hukuka aykırılığını tespit etmiş, ardından da “... Öte yandan hukuka aykırılı bulunan dava konusu işlemlerin uygulanması halinde telafisi güç zararlar doğacağı da açıktır. Belirtilen nedenlerle, uyumsuzluğun niteliğine ve dava dilekçesinde ileri sürülen nedenlere göre 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 27. maddesinde öngörülen koşulların gerçekleşmiş olması nedeniyle, dava konusu Sağlık Bakanlığı Genelgesi ve Bayburt Valiliği işleminin yürütülmesinin durdurulmasına, 27.8.2009 tarihinde oy çokluğu ile karar verildi”<sup>283</sup> ifadelerine yer vermiştir. 2003 tarihinde verdiği şu kararda da gene bu yöntemi kullanmış ve “... davalı Bakanlıkça, yürürlükteki bir yasa kuralına değil ileride çıkartılması muhtemel bir yasal düzenlemeye dayanılarak yapılan dava konusu düzenleme, açıkça hukuka aykırı olup; bu

---

<sup>281</sup> Ankara 18. İdare Mahkemesi, 30.10.2014 tarih, E. 2014/1282 sayılı Kararı.

<sup>282</sup> İstanbul 5. İdare Mahkemesi, 2.5.2012 tarih, E. 2012/251 sayılı Kararı; Bu yöntemin kullanıldığı diğer idare mahkemelerinin kararları için ayrıca bkz. Eskişehir 1. İdare Mahkemesi, 12.10.2011 tarih, E. 2011/1 sayılı Kararı; Ankara 13. İdare Mahkemesi, 14.1.2011 tarih, E. 2010/1984 sayılı Kararı; Isparta İdare Mahkemesi, 17.12.2010 tarih, E. 2010/771 sayılı Kararı; Samsun 1. İdare Mahkemesi, 19.6.2008 tarih, E. 2008/369 sayılı Kararı; Denizli İdare Mahkemesi, 19.11.2007 tarih, E. 2007/1042 sayılı Kararı; Bursa 1. İdare Mahkemesi, 18.10.2006 tarih, E. 2006/1707 sayılı Kararı.

<sup>283</sup> Danıştay 5. D., 27.8.2009 tarih, E. 2009/1576 sayılı Kararı, KİBB.

*düzenlemenin uygulanması telafisi güç zararlara yol açacaktır. Açıklanan nedenlerle olayda 2577 sayılı Yasanın 27. maddesinde öngörülen koşullar olduğundan dava konusu işlemin yürütülmesinin durdurulmasına ...*<sup>284</sup> şeklinde karar vermiştir.

Yargı yerlerinin verdikleri kararlara baktığımız zaman, İYUK'ta belirtilen düzenlemeye genellikle uyulmadığını görmekteyiz. Nitekim Kanun'a göre yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için gerekli olan idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç ya da imkânsız zarar doğması şartının, hem gerekçelendirilmesi hem de doğacak olan zararların neler olduğunun belirtilmesi gerekmektedir. Oysa verilen birkaç karar dışında buna uyulmamıştır.

## **2. İdari İşlem Açıkça Hukuka Aykırı Olmalıdır**

İptal davasının da amaçlarından biri olan işlemin hukuka aykırı olup olmadığını tespit etmek, yürütmenin durdurulması kurumunda yeni bir ifade kullanılarak kendisini göstermiştir ki, bu ifade "*açıkça hukuka aykırılık*" ifadesidir. Anayasa'nın 125. maddesinin beşinci fıkrasında ve İYUK'un 27. maddesinin ikinci fıkrasında, dava konusu olan idari işlemin yürütülmesinin durdurulabilmesi için gereken bir diğer şart, idari işlemin açıkça hukuka aykırı olmasıdır.

Genel olarak hukuka aykırılık kavramı idari işlemin yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurlarında ortaya çıkan sakatlık olarak kabul edilmekteyken, açıkça hukuka aykırılık kavramından ne anlaşılması gerektiği tam olarak belli değildir. Zaten yürütmenin durdurulmasının şartlarıyla ilgili sorunlu konulardan biri de budur<sup>285</sup>. Biz burada bu konuyu incelerken, yukarıda yaptığımız şekilde bir ayırım yaparak idari işlemin açıkça hukuka aykırı olmasını, hem doktrindeki duruma hem de yargı yerlerindeki duruma göre ayrı ayrı incelemeyi uygun gördük.

---

<sup>284</sup> Danıştay 8. D., 3.9.2003 tarih, E. 2003/3793, K. 2003/0 sayılı Kararı, KİBB.

<sup>285</sup> İdari işlemin uygulanması halinde doğacak olan telafisi güç veya imkânsız zararlardan ne anlaşılması gerektiği konusunun yanı sıra, idari işlemin açıkça hukuka aykırı olmasından ne anlaşılması gerektiği konusunda da farklı görüşler bulunması nedeniyle problem yarattığı ileri sürülmüştür. (Tiryaki, s. 198).

### a) Doktrindeki Durum

Konuyla ilgili yapılan açıklamalara baktığımız zaman idari işlemin açıkça hukuka aykırı olmasına farklı anlamlar yüklendiğini görmekteyiz. Örneğin Özay açık hukuka aykırılığı, “... bir idari işlemin hukuka aykırılığının “açıkça” ve hiçbir inceleme yapılmadan anlaşılabilmesi ya mümkün değildir ya da yokluk hali ile yetki unsurundaki ağır ve bariz sakatlıklara inhisar eder...” şeklinde yorumlamıştır<sup>286</sup>. Yazarlara göre bu hallerin dışında bir idari işlemin diğer unsurlarındaki herhangi bir sakatlık davanın son aşamasına kadar ortaya çıkan bir durum olamaz<sup>287</sup>. Zaten yazar, ilerleyen konularda da değindiğimiz gibi, yürütmenin durdurulması için aranan bu şartın gereksiz olduğunu ve illa uygulanacaksa da “sokaktaki sağduyu sahibi bir insanın ya da bonus pater families/iyi bir aile babasının sezinleyebileceği” türden bir hukuka aykırılık olarak anlaşılması gerektiğini savunmaktadır<sup>288</sup>.

Konuyla ilgili bir diğer görüş de Yenice/Esin tarafından dile getirilmiştir<sup>289</sup>. Bu yazarlar açıkça hukuka aykırılık kavramından ne anlaşılması gerektiğini tam olarak ifade etmeseler de, böyle bir kavramın hangi anlamlara gelmediğini açıklama yoluna gitmişlerdir<sup>290</sup>. Bu yazarlara göre açıkça hukuka aykırılık, uygulamada sık rastlan-

---

<sup>286</sup> Özay, Yargısal Korunma, s. 252 (169. dipnot); Tekinsoy ise Özay’ın bu görüşüne eleştirilerde bulunmuş ve ağır ve bariz hukuka aykırılık hallerinin sadece idari işleme uygulanacak olan yaptırımı belirlemek için kullanılan terimler olduğunu; dolayısıyla da bunların açık hukuka aykırılık kavramıyla aynı anlama gelmediğini savunmuştur. Aynı şekilde yazar açık hukuka aykırılığın, yaptırımı yokluk boyutunda olmayan hukuka aykırılıklarla da aynı olmadığını belirtmiş ve böyle bir terimin hukuk terimi olmadığını savunmuştur. Hukukta herhangi bir kavramı karşılamadığını düşündüğü açık hukuka aykırılığı ise işlemin iptali için gereken hukuka aykırılıkla eş değerde tutmuştur. Tekinsoy, s. 167-169; Tekinsoy’un bu görüşünün aksine Bucaktepe/Gündüz ise, açık hukuka aykırılığın idari işlemin iptali için gerekli olan hukuka aykırılıkla aynı anlama gelmesi halinde, yürütmenin durdurulması kararı verilen bir davanın ret ile sonuçlanması halinde bu durumun açıklanmasının zor olacağını ifade etmişlerdir. Adil Bucaktepe/F. Ebru Gündüz, “Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu ve İdari Yargılama Usulü Kanunu’na Göre Yürütmenin Durdurulması”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 20, S. 33, 2015, s. 105.

<sup>287</sup> Özay, Yargısal Korunma, s. 255 (175. dipnot).

<sup>288</sup> Özay, Yargısal Korunma, s. 265.

<sup>289</sup> Yenice/Esin, s. 578.

<sup>290</sup> Bu yazarlar gibi Ayanoğlu da açık hukuka aykırılığın hangi anlamlara gelmediğini, bu kavramdan ne anlaşılması gerektiğini şu şekilde ifade etmiştir; “... açık hukuka aykırılık şartı; ağır hukuka aykırılık değil, ciddi hukuka aykırılık değil. Açık, yani dava dilekçesi üzerinden görülebilecek bir hukuka aykırılık(tır). Dolayısıyla, yürütmenin durdurulması kararı konusunda yargı yeri önüne geldiğinde o dilekçe üzerinden açık hukuka aykırılığı tespit ediyorsa, edebiliyorsa

mayan ve işlemleri yokluk derecesinde bir sakatlığa götüren “açık kanunsuzluk” halinden ve düzenleyici işlemler ile mahkeme kararlarının yanlış anlaşılması ve yorumlanmasından kaynaklanan “idari içtihat hatası”ndan farklı bir kavramdır. Fakat bu yazarlar, açıkça hukuka aykırılıkla aynı anlama gelmeyen bu kavramların varlığıyla birlikte diğer şartların bulunması halinde yürütmenin durdurulması kararı verilmesi gerektiğini de dile getirmişlerdir<sup>291</sup>. Aksi halde bu durumlarda yürütmenin durdurulması kararı verilememesinin bu kurumu bir hayli sınırlandıracağını ve dolayısıyla da açıkça hukuka aykırılığın olabildiğince geniş yorumlanması gerektiğini ifade etmişlerdir<sup>292</sup>.

Konuyu açıklamaya çalışan Candan ve aynı görüşte olan diğer bazı yazarlar ise, idari işlemin açıkça hukuka aykırılığının, sıradan bir vatandaşın anlayabileceği türden değil de davaya bakan hâkimlerin herhangi bir araştırma veya inceleme yapmadan, meslekte kazandıkları bilgi ve tecrübelerine dayanarak, ilk bakışta anlayabilecekleri türden bir hukuka aykırılık olması gerektiğini savunmuşlardır<sup>293</sup>. Sancakdar ise konuyla ilgili şu yorumu yapmıştır: “...Yürütmenin durdurulması kararı için öngörülen “açıkça hukuka aykırılık”, esasa ilişkin kararlar için gereken hukuka aykırılık olarak algılanmamalıdır. Kanuni ifadenin ulaşılmak istenen amacı ifade etmekte başarısız olduğu söylenebilir. Burada anlatılmak istenen dava dilekçesi ve eklerinin yüzeysel olarak incelenmesi ile hemen anlaşılabilen, derin hukuk bilgisi gerektirmeyen hukuka aykırılıktır... İdari işlemin açıkça hukuka aykırı olması, katıldığımız görüşe göre hâkimin özel bir araştırma yapmaksızın, ilk bakışta anlayabileceği türden bir hukuka aykırılıktır. Ancak eğer idari işlemin kesin olarak hukuka aykırı olduğu

---

yürütmenin durdurulması kararını vermeli(dir)...”. (Ayanoğlu, Yürütmenin Durdurulması, s. 200).

<sup>291</sup> Yenice/Esin, s. 578.

<sup>292</sup> Yenice/Esin, s. 578; Konuya değinen Karavelioğlu ise işlemin açıkça hukuka aykırılığının tespitinde sadece kanuna ve mevzuata aykırılığın değil, eşitlik, adalet, hak ve nesafet kurallarına aykırılığın da içinde olduğu geniş bir alanın göz önünde bulundurulması gerektiğini savunmuştur. (Karavelioğlu, s. 1221).

<sup>293</sup> Candan, s. 652; Zabunoğlu, s. 352; Çağlayan, İdari Yargı, s. 523; Tiryaki, s. 199.

*saptanmışsa verilecek karar yürütmenin durdurulması kararı değil, iptal kararı olmalıdır...*<sup>294</sup>.

Bu görüşlerden hareketle “*idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması*” kavramından ne anlaşılması gerektiğinin yeterince açık olmadığını söyleyebiliriz. Kanaatimizce yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için gerekli olan bu şartın anayasa ve kanun değişikliği ile yeniden düzenlenmesi gerekir. Zira nihai bir karar olan iptal kararının verilebilmesi için bile hukuka aykırılık şartı yeterli iken, geçici nitelikteki yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için açık hukuka aykırılık şartının aranması, yürütmenin durdurulması kararını verilemez hale getirir<sup>295</sup>. Bu ise istenilmeyen bir durumdur. Ancak yürütmenin durdurulması için gerekli olan bu şartın uygulanmasından vazgeçilmeyecekse de bu kavrama, kanaatimizce Aslan’ın ifade ettiği gibi bir anlam yüklemek daha doğru olacaktır. Nitekim Aslan, “*.....yürütmenin durdurulması için gerekli olan açık hukuka aykırılık nihai karar için hukuka aykırılık olmayıp; dava dilekçesi ve eklerinden hemen anlaşılabilen – esasa girilmeden basit bir incelemeyle sakat olduğu kuşkusunu uyandıran- hukuka aykırılıktır ve ileride de mahkeme işlemi iptal etmeyebilir. ....(A)çıkça hukuka aykırılık ancak iptal hükmünün ortaya çıkarabileceği bir sonuçtur...*” ifadelerini kullanarak<sup>296</sup>, idari işlemin hukuka aykırı olduğu kuşkusunun dava dilekçesi ve eklerinden anlaşılmasını, yürütmenin durdurulması kararı verebilmek için yeterli görmüştür<sup>297</sup>. Gerçekten de davayı inceleyen hâkimde idari işlemin iptal edilebileceği kuşkusunun oluşması, yürütmenin durdurulması kararı için aranan açık hukuka aykırılık şartını karşılamalıdır. Aksi halde açık hukuka aykırılığın tespit edilmesi için yapılanlar, durumu, idari işlemin hukuka aykırılığını esastan inceleyen küçük bir davaya dönüştü-

---

<sup>294</sup> Sancakdar, Kamu İhale, s. 3867.

<sup>295</sup> Açık hukuka aykırılık şartının neden değişmesi gerektiği konusunda “*İlk İki Şart Birlikte Gerçekleşmelidir*” başlığı altında ayrıntıya girildiği için burada kısa tutulmuştur.

<sup>296</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 49.

<sup>297</sup> Aynı görüşte olan Gündüz’e göre ise, yürütmenin durdurulması kararının verilebilmesi için dava konusu idari işlemin hukuka uygun olmadığı kuşkusunun yeterli olması gerekir. Hatta yazar ortaya çıkan sorunların toptan giderilebilmesi için, dava açmakla birlikte idari işlemin uygulanmasının kendiliğinden durması gerektiğini bile savunmuştur. (Bülent Turhan Gündüz, “Türk İdari Yargısında Yürütmenin Durdurulması Sorunu”, *Ankara Barosu Dergisi*, Y. 66, S. 2, Bahar 2008, s. 126).

recektir<sup>298</sup>. Bu ise dava sonucunda verilecek olan kararın davanın henüz başında belli olmasına, davayı inceleyen hâkimin de davayı yeterli inceleme yapmadan sonuçlandırmasına neden olacaktır.

### **b) Yargı Yerlerindeki Durum**

Yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için gereken idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartı, yargı kararlarında değişik şekillerde karşımıza çıkmaktadır. Örnek olarak ele alacağımız bu kararlarda yargı yerleri bazen açık hukuka aykırılık terimini kullanırken, bazen de bu terimi kullanmaktan kaçınmışlar ve hukuka aykırılık terimiyle yetinmişlerdir. Yargı yerlerinin hangi hallerde bu şartın gerçekleştiğini kabul ettiklerini farklı örnekler vererek ele almamız, konuyu anlamamız açısından daha uygun olacaktır. Genellikle idari işlemin mevzuat, kamu yararı ve hizmetin gerekleri, anayasal ilkeler, hakkaniyet ve hukuki istikrar ilkesi gibi farklı ilkelere aykırı olması, yargı yerlerince açık hukuka aykırılık olarak yorumlanmış ve şartların gerçekleştiğinden kasıtlı yürütmenin durdurulması kararı verilmiştir. Ayrıca bazı kararlarda idari işlemin kabul edilen beş unsurundaki sakatlıkların da açık hukuka aykırılık oluşturduğu ifade edilmiştir.

Örnek olarak ele alacağımız kararlardan ilki, idari işlemin Yargıtay içtihatları ile mevzuat hükümlerine aykırı olduğu gerekçesiyle yürütülmesinin durdurulması kararıdır. Karar, Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “*Finansal Tüketicilerden Alınacak Ücretlere İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik*”in 13. maddesinin 1. fıkrasının ve buna bağlı olan Ek-1’de yer alan “*2.1. Hesap İşletim Ücreti*”nin iptali ve yürütmenin durdurulması talebiyle açılan davada, yürütmenin durdurulması talebinin reddine ilişkin itirazı inceleyen Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu’nun kararıdır. Kararda yönetmelikte düzenlenen, ancak açık bir tanımla yapılmayan “*Hesap İşletim Ücreti*”nin, idarenin savunmasından çıkan sonuca göre, kredi veren kuruluşlarca hesabın işletilmesi dolayısıyla ortaya çıkan masrafların karşılığı olarak tüketicilerden alınan ücret olduğu tespit edilmiş, ardından da Yargıtay içtihatları ve 6502 sayılı “*Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun*”un ilgili madde-

---

<sup>298</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 48.



lerine atf yapılarak şu şekilde bir karar verilmiştir: “... Yargıtay'ın tüketici hukukunu da dikkate alarak kredi sözleşmeleriyle ilgili verdiği; kredi veren kuruluşun, tüketicilerden sadece zorunlu, makul ve belgelendirilebilen masrafları isteyebileceğine ilişkin kararlar, yerleşik içtihat haline gelmiştir. Kaldı ki, kredi veren kuruluşların kendi menfaati doğrultusunda yapmış olduğu masraflar için ek bir talepte bulunamayacağı Yasada da açıkça vurgulanmıştır. ... (6502 sayılı) Tüketicinin Korunması Hakkında Kanununun 4. maddesinin üçüncü fıkrasında;" Tüketiciden; kendisine sunulan mal veya hizmet kapsamında haklı olarak yapılmasını beklediği ve sözleşmeyi düzenleyen yasal yükümlülükleri arasında yer alan edimler ile sözleşmeyi düzenleyen kendi menfaati doğrultusunda yapmış olduğu masraflar için ek bir bedel talep edilemez” ... kuralı getirilmiştir ... Buna göre, davaya konu olan Yönetmelikte açıkça sebebi gösterilip, niteliği ortaya konulamayan "hesap işletim ücreti" alınmasını öngören düzenlemeler, Yönetmeliğin dayanağı olan 6502 sayılı Yasa'nın 4/3. maddesine, ayrıca bu konuda yerleşik Yargıtay içtihatlarına aykırılık teşkil etmektedir... Açıklanan nedenlerle...2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde öngörülen koşullar olduğundan, davaya konu Yönetmeliğin 13. maddesinin 1. fıkrası ve Ek-1 listesinde bulunan "2.1. Hesap İşletim Ücreti" yönünden yürütülmesinin durdurulmasına...karar verildi”<sup>299</sup>.

Türkiye İstatistik Kurumu İzin Yönergesi'nin "Zorunlu hallerde, kadrolu ve geçici personele idari izin verilebilir. İdari izinlerin toplamı sekiz saati bulması halinde bir gün olarak yıllık izinden düşülür" şeklindeki 26. maddesinin tamamının iptali ve yürütülmesinin durdurulması istemiyle açılan bir davada Danıştay, madde- nin ikinci cümlesinin hukuka aykırı olduğunu şu gerekçelerle ifade etmiş ve yürütülmesinin durdurulmasına karar vermiştir; “... Buraya kadar aktarılan düzenlemele- re ve açıklamalara bir bütün olarak bakılacak olursa, izin kullanılacak hallerin Kanunda ve Bakanlar Kurulu Kararında belirtilmiş olduğu, saatlik izin düzenlemesi- nin sadece süt izni kullanımında söz konusu olduğu, hangi izinlerin diğer izinlerden düşülebileceğinin açıkça belirtilmiş olduğu, memurlara ve geçici personele tanınan bir hak olmayan saatlik ( idari ) izinin, toplanarak yıllık izinden düşülebilmesine

---

<sup>299</sup> Danıştay İDDGK, 18.11.2015 tarih, E. 2015/1215 sayılı Kararı, KİBB.

*imkân tanıyan bir düzenlemenin bulunmadığı anlaşılmaktadır. Bu durumda Kanunda ve Bakanlar Kurulu Kararında, yıllık izinden düşülebilecek sürelerin tahdidi biçimde sayılmış olması karşısında, alt derece bir düzenleme olan Yönerge ile yıllık izinden düşülebilecek sürelerin genişletilerek saatlik ( idari ) iznin de bu sürelere eklenebilmesine, normlar hiyerarşisi kuralı uyarınca hukuken imkân bulunmadığından, dava konusu düzenlemede hukuka uyarlık görülmemiştir. Açıklanan nedenlerle, davacının yürütmenin durdurulması isteminin (kabulüne) ... oyçokluğuyla karar verildi”<sup>300</sup>.*

Yargı yerlerinin, kamu yararı ve hizmet gereklerine aykırı olduğu gerekçesiyle dava konusu idari işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verdiği davalar da mevcuttur. Örneğin 2010 tarihli bir davada Danıştay, din görevlisi kadrolarında bulunan personelin görevde yükselme suretiyle il müdürü, il müdür yardımcısı ve kuruluş müdürü kadrosuna atanmasına olanak sağlayan dava konusu “*Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Genel Müdürlüğü Personeli Görevde Yükselme Ve Unvan Değişikliği Yönetmeliği*”nin ilgili maddelerinde geçen “din görevlisi” teriminin yürütülmesini şu ifadeleri kullanarak durdurmuştur; “... (K)amu hizmetinin yürütümünde görev alacak yönetici kadrolarına yapılacak görevde yükselme niteliğindeki atamalarda, idarenin ana hizmet alanlarında görev yapmış ve böylece söz konusu hizmet alanlarıyla ilgili yeterli tecrübe ve bilgi birikimini edinmiş personelin dikkate alınması, kamu yararı ve hizmet gereğidir. Bu durumda, din görevlilerince üretilen hizmet davalı idarenin ana hizmet alanlarıyla ilgili olmadığından, din görevlisi kadrolarında bulunan personelin görevde yükselme suretiyle il müdürü, il müdür yardımcısı ve kuruluş müdürü kadrosuna atanmasına olanak sağlayan dava konusu Yönetmelik hükümlerinde kamu yararı ve hizmet gerekleri açısından hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Açıklanan

---

<sup>300</sup> Danıştay 5. D., 3.7.2014 tarih, E. 2014/2005 sayılı Kararı, KİBB; Yargı yerlerinin idari işlemin üst hukuk normlarına, kanunlara veya diğer mevzuatlara aykırılığının, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için gereken açık hukuka aykırılık şartını sağladığı yönündeki diğer kararları için bkz. Danıştay 8. D., 4.7.2014 tarih, E. 2014/1419 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 5. D., 30.11.2010 tarih, E. 2010/5755 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 5. D., 25.6.2010 tarih, E. 2010/817 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 12. D., 17.5.2010 tarih, E. 2010/982 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 6. D., 8.10.2008 tarih, E. 2008/3699 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 2. D., 25.7.2008 tarih, E. 2008/1140 sayılı Kararı, KİBB; Ankara 10. İdare Mahkemesi, 31.10.2012 tarih, E. 2012/1400 sayılı Kararı; Ankara 10. İdare Mahkemesi Kararı, 26.1.2006 tarih, E. 2005/2643 sayılı Kararı.

nedenlerle... " .. din görevlisi ..." ibarelerinin, 2577 sayılı idari Yargılama Usulü Kanununun 27. maddesindeki koşullar gerçekleşmiş bulunduğundan yürütülmesinin durdurulmasına... karar verildi"<sup>301</sup>. Afyonkarahisar İdare Mahkemesi de, Afyonkarahisar Belediyesi Çevre Koruma ve Kontrol Müdürlüğüne bağlı Atıksu Arıtma Biriminde sözleşmeli personel olarak görev yapan kişinin, hizmet sözleşmesinin yenilenmeyeceğine ilişkin Afyonkarahisar Belediye Başkanlığı işleminin iptali ve yürütülmesinin durdurulması talebiyle açılan davada, ayrıntılı bir açıklamanın sonunda, "... davacının sözleşmesinin yenilenmemesine dair tesis edilen dava konusu işlemde idari istikrar, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli şekilde yürütülmesi ilkeleri ile kamu yararı ve hizmet gerekleri yönünden hukuka uyarlık bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle, hukuka aykırılığı açık olan dava konusu işlemin; uygulanması halinde telafisi güç zararlar doğabileceğinden 2577 Sayılı Kanunun 27. Maddesi uyarınca teminat alınmaksızın yürütülmesinin durdurulmasına..."<sup>302</sup> şeklinde karar vermiştir.

İdari işlemin eşitlik, kazanılmış hak, hakkaniyet veya hukuki istikrar ilkesi gibi ilkelere ya da Anayasa'ya aykırılığının, yürütmenin durdurulması kararı için aranan açık hukuka aykırılık olarak kabul edildiğinin anlaşıldığı kararlar da bulunmaktadır. Örneğin 2010 yılında, "Tıpta ve Diş Hekimliğinde Uzmanlık Eğitimi Yönetmeliği"nin Geçici 6. maddesinde yer alan, bu yönetmelik yürürlüğe girmeden önce Tıpta Uzmanlık Tüzüğüne göre tıpta uzmanlık eğitimini tamamlamış ancak henüz uzmanlık eğitimini bitirme sınavına girmemiş olan uzman doktor adaylarının, bu yönetmelik hükümlerine göre uzmanlık eğitimi bitirme sınavına gireceklerine ilişkin düzenlemenin iptali ve yürütülmesinin durdurulması talebiyle açılan davada Danıştay, önce Yönetmeliğin diğer maddelerinde yer alan hükümlere değinmiş ve kazanılmış hak

---

<sup>301</sup> Danıştay 5. D., 25.11.2010 tarih, E. 2010/4944 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay'ın dava konusu idari işlemin kamu yararı ve hizmet gereklerine uymadığı gerekçesiyle yürütülmesini durdurduğu diğer kararları için bkz. Danıştay 8. D., 30.10.2008 tarih, E. 2008/1073 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 10. D., 9.7.2008 tarih, E. 2007/7297 sayılı Kararı, KİBB.

<sup>302</sup> Afyonkarahisar İdare Mahkemesi, 2.3.2011 tarih, E. 2011/26 sayılı Kararı; İdare mahkemelerinin aynı gerekçelerle verdikleri yürütmenin durdurulması kararları için bkz. Isparta İdare Mahkemesi, 17.12.2010 tarih, E. 2010/771 sayılı Kararı; Ankara 5. İdare Mahkemesi, 30.9.2009 tarih, E. 2009/1060 sayılı Kararı; Zonguldak Bölge İdare Mahkemesi, 28.5.2009 tarih, E. 2009/228 sayılı Kararı; Bursa İdare Mahkemesi, 18.10.2006 tarih, E. 2006/1707 sayılı Kararı; Kayseri 1. İdare Mahkemesi, 29.9.2006 tarih, E. 2006/2830 sayılı Kararı.

kavramından bahsetmiş, ardından da “...Anayasal eşitlik ilkesi de, Yönetmeliğin yürürlüğünden önce sınavı kazanmış ve/veya fiilen uzmanlık eğitimine başlamış olanlar ile uzmanlık eğitimi sürecini tamamlamış ancak henüz bitirme sınavına girmemiş olanlar arasında bir ayırım yapılmasına yönelik kazanılmış hak yorumuna olanak vermeyeceğinden, geçici 6. madde hükmünde eşitlik ilkesine, kazanılmış hak kavramına ve sonuç olarak hukuka uyarlık görülmemiştir...”<sup>303</sup> gerekçeleriyle maddenin yürütülmesini durdurmuştur. 2012 yılında ise, eş durumu nedeniyle atama talep eden öğretmenin, atanmak istediği yerde tercih talebinde bulunabileceği herhangi bir okul açılmaması suretiyle talebinin reddedilmesine ilişkin işlemin iptali ve yürütülmesinin durdurulması talebiyle açılan davada Denizli İdare Mahkemesi, “... mevzuat hükümleri uyarınca zorunlu atamaya tabi emniyet hizmetleri sınıfında görev yapan eşinin durumu gerekçe gösterilerek eş durumu mazereti gerekçesiyle yapılan iller arası eş özüne dayalı atanma talebinin, mer’i mevzuat uyarınca kadro durumuna bakılmaksızın öncelikli olarak yerine getirilmesi gerekirken, yasal süresi içerisinde yapılan başvurunun elektronik ortamda tayin talebi yapılabilecek okul dahi gösterilmeksizin atanmak istediği ilde “...boş kontenjan bulunmadığı...” gerekçe gösterilerek reddine ilişkin tesis edilen dava konusu işlemde eşitlik, hakkaniyet ve yukarıda yer alan mevzuat hükümlerine uyarlık bulunmadığı sonucuna varılmıştır. Dava konusu işlemle, davacının aile bütünlüğü bozulduğundan telafisi güç ve imkansız zararların varlığında da duraksamaya yer bulunmamaktadır...”<sup>304</sup> gerekçeleriyle işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı vermiştir.

İdari işlemin iptaline neden olan yetki, şekil, usul, sebep, konu ve amaç unsurlarındaki sakatlık, yargı yerlerinin verdiği bazı kararlarda açık hukuka aykırılık olarak kabul edilmiş ve bu bağlamda işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilmiştir. Örneğin 2014 tarihli bir davada Danıştay, Teknoloji Fakültelerinin mü-

---

<sup>303</sup> Danıştay 8. Daire, 3.5.2010 tarih, E. 2009/10046 sayılı Kararı, KİBB; Benzer nitelikteki başka bir karar için bkz. Danıştay 8. Daire, 8.6.2010 tarih, E. 2010/3326 sayılı Kararı, KİBB.

<sup>304</sup> Denizli İdare Mahkemesi, 9.10.2012 tarih, E. 2012/1210 sayılı Kararı; Benzer gerekçelerle verilen farklı kararlar için ayrıca bkz. Ankara 11. İdare Mahkemesi, 27.5.2009 tarih, E. 2009/354 sayılı Kararı; Ankara 9. İdare Mahkemesi, 3.4.2009 tarih, E. 2008/1870 sayılı Kararı; Ordu İdare Mahkemesi, 25.9.2008 tarih, E. 2008/750 sayılı Kararı; Ankara 9. İdare Mahkemesi, 3.4.2009 tarih, E. 2008/1870 sayılı Kararı.

hendislik programlarından mezun olanların ilgili dalın mühendisi unvanını kullanacaklarına dair karar verilirken, alınması gereken önerinin alınmamasının hukuka aykırılık oluşturduğunu<sup>305</sup> ve bu nedenle de işlemin yürütülmesinin durdurulduğunu şu şekilde ifade edilmiştir: “... (D)ava konusu kararın Yükseköğretim Yürütme Kurulunca tesis edildiği görülmekle birlikte, kararın tesisi öncesinde Üniversitelerarası Kurul önerisinin alınması gerektiği hususu yetki veren maddenin amir hükmü gereğidir. Olayda... davalı idarece verilen 10.04.2014 tarihli cevabi yazı ile eklerinin incelenmesinden, Üniversitelerarası Kurulun önerisinin alınmadan işlemin tesis edildiği anlaşılmıştır. Bu durumda; Kanunun amir hükmü doğrultusunda alınması gereken Üniversitelerarası Kurul önerisi alınmadan tesis edilen dava konusu 24.07.2013 tarih ve 23 sayılı Yükseköğretim Yürütme Kurulu kararında hukuka aykırılık bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 27. maddesinde belirtilen koşullar gerçekleşmiş bulunduğundan, dava konusu ... Yükseköğretim Yürütme Kurulu Kararının yürütülmesinin durdurulması isteminin kabulüne ve teminat aranmaksızın yürütülmesinin durdurulmasına...karar verildi”<sup>306</sup>. 2013 tarihli bir kararında ise Danıştay, adli kolluk görevlilerini, kolluk amirlerini ve Cumhuriyet savcılarını, sıralı amirlerine ve Cumhuriyet Başsavcılığına adli olayları bildirmekle yükümlü tutan dava konusu yönetmelik hükümlerinin açıkça hukuka aykırı olduğunu ve yürütülmesinin durdurulması gerektiğini şu ifadeleri kullanılarak belirtmiştir; “...dava konusu yönetmelik hükümleri; kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı biçimde, ceza soruşturma sürecine ilişkin usul kuralları içermekte; adli makamların görev ve yetki alanlarına ilişkin düzenleme getirmektedir. Aynı zamanda Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 157 nci maddesinde yer alan soruşturmanın gizliliği kuralını da zedeleyecek nitelikteki anılan hükümler, idari düzenleme yetkisinin aşılması nedeniyle yetki yönünden açıkça hukuka aykırı bulunmaktadır. Yetki yönünden açıkça hukuka aykırı bulunan dava konusu yönetmelik hükümlerinin; anılan düzen-

---

<sup>305</sup> İdari bir makamın alınması gereken görüşü almadan işlem yapması veya karar alması, o idari işlemi veya kararı usul unsuru yönünden hukuka aykırı hale getirir. (Gözler, İdare Hukuku, s. 335).

<sup>306</sup> Danıştay 8. D., 5.5.2014 tarih, E. 2013/9785 sayılı Kararı, KİBB; İdari işlemde bulunan şekil ya da usul unsurundaki bir sakatlığın açık hukuka aykırılık oluşturduğu yönünde verilen kararlar için ayrıca bkz. Ankara 5. İdare Mahkemesi, 14.3.2008 tarih, E. 2007/1498 sayılı Kararı; Edirne İdare Mahkemesi, 27.9.2006 tarih, E. 2006/1940 sayılı Kararı.

*lemenin uygulanmasıyla adli makamların görev ve yetki alanının olumsuz etkileneceği, telafisi güç veya imkânsız zararlara yol açabileceği sonucuna varılması nedeniyle 2577 sayılı Yasanın 27. maddesi uyarınca yürütülmesinin durdurulması gerekmektedir”<sup>307</sup>.*

Manisa 1. İdare Mahkemesinin 2015 yılında verdiği bir kararda ise idari işlemin sebep unsurundaki sakatlığın, yürütmenin durdurulması için aranan açık hukuka aykırılık şartını sağladığı belirtilmiş ve işlemle ilgili yürütmenin durdurulması kararı verilmiştir. Söz konusu dava, Anadolu Lisesinde müdür yardımcısı olarak görev yapan öğretmenin, görev süresinin uzatılmaması ve başka bir Anadolu Lisesine müdür yardımcısı sıfatı olmadan öğretmen olarak atanmasına ilişkin işlemin iptali ve yürütülmesinin durdurulması talebi ile açılmıştır. Mahkeme ise davacının ileri sürdüğü iddiaları değerlendirerek, “... her ne kadar davacının Yasa gereği müdür yardımcılığı görevi sona ermiş ise de, görev süresinin neden uzatılmadığı ve okul müdürü tarafından neden inha edilmediği hususlarının idarece açıklığa kavuşturulmadığı, davacının müdür yardımcılığı görevinde başarısız ya da disiplinsiz olduğu, görevi layıkıyla ifa edemediği hususunda görev süresinin uzatılmamasına dayanak teşkil edecek ölçüde herhangi bir delil ileri sürülmediği, görev süresinin uzatılmamasının salt takdir yetkisine bağlandığı anlaşılmakta olup, görev süresinin uzatılmamasına ve neticede başka bir okula öğretmen olarak atanmasına ilişkin işlemin geçerli ve yeterli nedene dayanmadığı görüldüğünden; dava konusu işlemde “neden” yönünden hukuksal uyarlık bulunmamaktadır. Diğer yandan, dava konusu işlemin davacının yönetici olarak görev süresinin uzatılmamasına ve öğretmen olarak yer değişikliğiyle atanmasına ilişkin sonuçları ve etkileri göz önünde bulundurulduğunda, yürütülmesi durumunda davacı yönünden giderilmesi güç zararlara neden olacağına da kabulü gerekmektedir”<sup>308</sup> gerekçeleriyle işlemin yürütülmesini durdurmuştur. Öğretim üyesinin görevine son verilmesine ilişkin Üniversite Disiplin Kurulu kararının iptali ve

---

<sup>307</sup> Danıştay 10. D., 27.12.2013 tarih, E. 2013/8108 sayılı Kararı, KİBB.

<sup>308</sup> Manisa 1. İdare Mahkemesi, 14.1.2015 tarih, E. 2014/1046 sayılı Kararı; Yargı yerlerinin idari işlemin sebep unsurundaki sakatlığının yanı sıra amaç unsurundaki sakatlığının da açık hukuka aykırılık oluşturduğunu belirttiği kararları için ayrıca bkz. Aksaray İdare Mahkemesi, 13.1.2010 tarih, E. 2009/1116 sayılı Kararı; Kastamonu İdare Mahkemesi, 28.11.2007 tarih, E. 2007/613 sayılı Kararı.

yürütülmesinin durdurulması talebiyle açılan davada ise İstanbul 6. İdare Mahkemesi, cezanın yetkili makam tarafından verilmediğini ortaya koyarak hukuka aykırı olduğuna, bu bağlamda da yürütülmesinin durdurulmasına karar vermiştir; “... *Yükseköğretim Kurumları Yönetici, Öğretim Elemanı ve Memurları Disiplin Yönetmeliğinin 33. Maddesinde üniversite öğretim mesleğinden veya kamu görevinden çıkarma disiplin cezasının disiplin amirlerinin bu yoldaki isteği üzerine, Yüksek Disiplin Kurulu kararı ile verileceğinin hüküm altına alınmış olması karşısında davacının İstanbul Üniversitesi Disiplin Kurulu kararı ile görevine son verilmesine ilişkin tesis edilen işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna varılmıştır. Açıklanan nedenlerle; hukuka aykırılığı açık olan dava konusu işlemin uygulanması halinde telafisi güç zararlar doğabileceğinden 2577 sayılı Kanununun 27. maddesi uyarınca teminat alınmaksızın yürütülmesinin durdurulmasına... oybirliğiyle karar verildi*”<sup>309</sup>.

İdari işlemde bulunan hukuka aykırılığın açık hukuka aykırılık sayıldığı durumlar yukarıda aktardığımız örneklerle sınırlı değildir. Yargı yerleri, takdir yetkisinin kullanılmasındaki sınırın aşılması<sup>310</sup>, sınırlamanın kanunla yapılması gerekirken yönetmelikle yapılması<sup>311</sup>, yapılan işlemin hukuki dayanaktan yoksun olması<sup>312</sup>, daha önce alınan bir yargı kararının idari işlemle etkisiz bırakılması<sup>313</sup> gibi gerekçelerle işlemlerin açık hukuka aykırılık oluşturduğunu belirtmişler ve şartların gerçekleştiğinden bahisle yürütmenin durdurulması kararı vermişlerdir.

---

<sup>309</sup> İstanbul 6. İdare Mahkemesi, 27.12.2012 tarih, E. 2012/1657 sayılı Kararı; İdari işlemin yetki unsuru bakımından hukuka aykırılığının açık hukuka aykırılık oluşturduğuna dair ayrıca bkz. Samsun 1. İdare Mahkemesi, 27.9.2011 tarih, E. 2011/1120 sayılı Kararı.

<sup>310</sup> Danıştay 4. D., 10.12.2014 tarih, E. 2014/4835 sayılı Kararı, KİBB; Ankara 5. İdare Mahkemesi, 30.9.2009 tarih, E. 2009/1060 sayılı Kararı.

<sup>311</sup> Danıştay 8. D., 30.4.2014 tarih, E. 2013/11920 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay İDDGK, 6.3.2014 tarih, E. 2013/819 sayılı Kararı, KİBB.

<sup>312</sup> Danıştay İDDGK, 9.7.2009 tarih, E. 2009/549 sayılı Kararı, KİBB; İstanbul 8. İdare Mahkemesi, 23.12.2010 tarih, E. 2010/2255 sayılı Kararı.

<sup>313</sup> Danıştay İDDGK, 6.3.2008 tarih, E. 2008/155 sayılı Kararı, KİBB; Kırıkkale Bölge İdare Mahkemesi, 12.3.2013 tarih, E. 2013/41 sayılı Kararı; Bölge İdare Mahkemesi, 16.5.2012 tarih, E. 2012/725 sayılı Kararı; Kayseri Bölge İdare Mahkemesi, 13.8.2007 tarih, E. 2007/195 sayılı Kararı.

### 3. İlk İki Şart Birlikte Gerçekleşmelidir

Anayasa’da ve İYUK’ta yer alan düzenlemelere bakıldığında yukarıda açıkladığımız şartların ancak birlikte gerçekleşmesi halinde yürütmenin durdurulması kararının verilebileceği görülmektedir<sup>314</sup>. Aksi durumda böyle bir kararın verilmesi, düzenlemelere göre mümkün değildir.

Yürütmenin durdurulması kararı verilmesine yönelik 1973 yılında getirilen şartlara bakıldığında, “... yürütmeyi durdurma kararları, telifisi güç durumlar ortaya çıkması veya dilekçede ileri sürülen hususların dosyanın durumuna göre ciddi ve idari veya yargı kararının iptalini haklı gösterecek nitelikte olması halinde verilebilir” ifadelerine yer verildiği görülmektedir. O dönemde yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için tek bir şartın varlığı yeterli görülmüş<sup>315</sup> ve şartlar bugüne nazaran daha hafif olarak belirlenmiştir<sup>316</sup>. Bugün ise her iki şartın birlikte gerçekleşmesi zorunluluğu aranmaktadır. Aynı zamanda bunların nasıl gerçekleştiği gerekçeli olarak da gösterilmek zorundadır<sup>317</sup>.

Anayasa ve İYUK’ta bu şekilde düzenlenmesine rağmen, asıl amacı idari işlem hakkında verilecek bir iptal kararının uygulanmasını sağlamak ve kişilerin hak kayıplarını önlemek olan yürütmenin durdurulması kararının<sup>318</sup> bu denli sıkı şartlara bağlanmış olması doktrinde ciddi şekilde eleştirilmiştir. Karar verilirken öncelikli olarak idari işlemin uygulanması halinde ortaya çıkabilecek telifisi güç durumlara bakılması gerektiğini ve hatta böyle bir durumun oluşabileceğine dair en ufak bir ihtimalin bile kararın verilmesi için yeterli olması gerektiğini savunan Özay, her iki şartın da

---

<sup>314</sup> Kanun koyucu bu şartı çok önemli gördüğü içindir ki, yürütmenin durdurulması kararı için gerekli olan şartları “ve” bağlacı kullanarak düzenlemesinin yanı sıra, “...şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda...” ifadelerine de yer vererek pekiştirmek istemiştir. Haliyle bu şart da en az esasa ilişkin diğer iki şart kadar önemli kabul edilmelidir.

<sup>315</sup> Düzenleme bu şekilde olsa da hem bu düzenlemeden önceki dönemde hem de bu düzenlemeden sonraki dönemde yürütmenin durdurulması kararı verirken yargı yerlerinin her iki şartı da birlikte aradığı ifade edilmiştir. (Yenice/Esin, s. 577).

<sup>316</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 46.

<sup>317</sup> Yürütmenin durdurulmasının düzenlendiği maddedeki gerekçeye yönelik açıklamalar, usule ilişkin şartlar anlatılırken “gerekçe gösterilmesi şartı” başlığı altında ayrıntılı olarak incelenmiştir.

<sup>318</sup> Özay, Yargısal Korunma, s. 254.



birlikte gerçekleşmesi gerektiğini öngören düzenlemenin yürütmenin durdurulması kurumunun özüne aykırı olduğunu belirtmiştir<sup>319</sup>. Yazar aynı şekilde “*idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması*” şartının ancak davanın sonucunda ortaya çıkacağını ifade etmiş, eski halin geri gelmesini mümkün kılmayacak durumların varlığında ise yürütmenin durdurulması kararının verilmesi gerektiğini savunmuştur<sup>320</sup>. Bu bağlamda hem Anayasa m. 125/f. 5’te yer alan düzenlemenin Anayasa’nın diğer maddelerine aykırılığından dolayı değiştirilmesi gerektiğini, hem de İYUK’taki düzenlemenin Anayasa’ya aykırı olduğunu belirterek iptal edilmesi gerektiğini savunmuştur<sup>321</sup>.

Aynı görüşte olan Aslan da, “... *Her iki şartın birlikte gerçekleşmediği durumlarda yürütmenin durdurulması kararı verilemez hükmü, yürütmenin durdurulması kurumunun işlevine de aykırı bir niteliktedir. Yürütmenin durdurulmasının temel mantığı iptal hükmünün geriye yürür biçimde etki yapması, yapabilmesi 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 karşılaşması mümkündür*” ifadelerini kullanmıştır<sup>322</sup>.

Yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartının aranmasının kurumun amaç ve işlevinden uzaklaşmasına neden

---

<sup>319</sup> Özay, Yargısal Korunma, s. 254; Aynı yöndeki görüş için bkz. Ramazan Çağlayan, *İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması*, Ankara 2000, s. 226-227; Çağlayan, *İdari Yargı*, s. 524-525.

<sup>320</sup> Özay, Yargısal Korunma, s. 252; Aynı yöndeki görüş için bkz. Tazegül/Güllü, s. 62.

<sup>321</sup> Yazar yürütmenin durdurulmasına ilişkin Anayasa’nın 125. maddesindeki düzenlemenin Cumhuriyetin niteliklerinin belirtildiği diğer maddelere ve hukukun genel ilkelerine aykırı olduğunu; İYUK’taki düzenlemenin ise Anayasa’nın 125. maddesine aykırı olduğunu düşünmektedir. Zira Anayasa m. 125, yürütmenin durdurulması kurumunu bir kanun gibi ayrıntılı olarak ve azami sınırını belirleyerek düzenlemiştir. İYUK’taki düzenleme ise Anayasa’da belirtilen azami sınırı aşarak, şartların ayrıca ayrıntılı bir şekilde gerçekleştirilmesini öngörmüştür. Bu bağlamda İYUK, Anayasa’nın lafzına aykırılık oluşturmuştur. (Özay, Yargısal Korunma, s. 253-254).

<sup>322</sup> Aslan, *Yürütmenin Durdurulması*, s. 47; Konuyla ilgili Çağlayan ise, yürütmenin durdurulmasına ilişkin Anayasa’da ve kanunda yer alan bu şartların kurumu olumsuz yönde etkilediğini ve kişilerin hak ve menfaatlerinin daha iyi korunabilmesi için bu şartların tekrar düzenleme konusu yapılarak, yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için bu şartlardan birinin varlığının yeterli olması gerektiğini ileri sürmüştür. (Çağlayan, *Yargı Kararlarının Sonuçları*, s. 227-228; Çağlayan, *İdari Yargı*, s. 526).

olduğunu belirten Kalabalık ise, böyle bir şartın mantıksal anlamsızlığına dikkat çekmiştir<sup>323</sup>. Yazara göre bir işlemin sakatlığı ve hukuka aykırı olması, onun iptal edilmesine neden olur. Yargı yerlerinin bu koşulun oluşup oluşmadığını dava dilekçelerine ve eklerine bakarak anlamalarının imkânsız olduğunu belirten yazar, işlemin ortadan kalkmasına neden olan iptal kararı için bile hukuka aykırılığın yeterli olduğu bir ortamda, işlemin dava sonuçlanıncaya kadar geçici olarak uygulanmasını durdurmanın yürütmenin durdurulması kararı için açık hukuka aykırılığın aranmasını yerinde görmemiştir<sup>324</sup>.

Yargı yerlerince verilen kararlarda ise, kanunda belirtilen her iki şartın birlikte gerçekleşmesi kuralına bazen uyulduğu bazen ise uyulmadığı görülmektedir. Örnek olarak ele aldığımız yukarıdaki kararlarda genellikle önce dava konusu işlemin hukuka aykırılığı tespit edilmiş, ardından da işlemin uygulanmasının telafisi güç ya da imkânsız zararlara yol açacağı belirtilmiştir. Şartların birlikte gerçekleştiğinin şeklen de olsa sağlandığı bu kararlarda, doğacak olan telafisi güç ya da imkânsız zararların neler olacağından ayrıntılı ve gerekçeli olarak bahsedilmeden yürütmenin durdurulması kararı verilmiştir. Açık hukuka aykırılık şartına ağırlık verilen bazı kararlarda ise telafisi güç ya da imkânsız zarar kavramı telaffuz edilmeden doğrudan şartların gerçekleştiği belirtilmiştir. Verilen kararlarda, kanunda yer alan düzenlemeye sadece şeklen uyulmuştur. Her iki şartın nasıl gerçekleştiği gerekçeli olarak belirtilmeden doğrudan şartların gerçekleştiğinden bahsedilmiştir.

Bu açıklamalardan sonra diyebiliriz ki, yürütmenin durdurulması kararının verilebilmesi için Anayasa'da ve İYUK'ta düzenlenen, idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartı ile şartların birlikte gerçekleşmesi gerektiği ifadesi yeniden düzenlenmelidir. Bu bağlamda kanaatimizce yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için, işlemin açıkça hukuka aykırı olması yerine, dava dilekçesinden ya da dosyasından ilk görüşte anlaşılabilen bir hukuka aykırılık şüphesinin varlığı yeterli görülmelidir. Yani dava konusu işlemin hukuka uygun olmadığına dair bir şüphe halinde,

---

<sup>323</sup> Kalabalık, s. 317.

<sup>324</sup> Kalabalık, s. 317-318; Sancakdar ise şartların birlikte gerçekleşmesi kuralından vazgeçilmesi gerektiğini ve önceki dönemde olduğu gibi şartlardan birinin varlığı halinde yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesini savunmuştur. (Sancakdar, Kamu İhale, s. 3866).

yargı yeri tarafından işlemlerle ilgili yürütmenin durdurulması kararı verilmelidir<sup>325</sup>. Zira hukuka aykırı bir işlemin uygulanarak ortaya çıkaracağı durumlar, hem hukuk düzeninde hem de kişilerin hak ve hürriyetlerinde telafi edilemez zararlara yol açabilir. Bu durumun ise daha davanın başında oluşacak bir şüphe ile giderilmesi mümkün olmalıdır.

Verilecek bir iptal kararının etkisinin azalmasını veya ortadan kalkmasını engellemeyi amaçlayan ve kişilerin hak ve menfaatlerini koruyan yürütmenin durdurulması kararı, daha kolay verilebilir hale getirilmelidir ki fonksiyonunu tam olarak icra edebilsin<sup>326</sup>. Hem katı şartların varlığı, hem de bu şartların birlikte gerçekleşmesinin aranması, bu kararın alınmasını kanunun lafzı itibarıyla zorlaştırmıştır. Zaten şartların konulmasında ve giderek daha da ağırlaştırılmasında, yargı yerleri tarafından yürütmenin durdurulması kararı verilmesinin engellenmek istendiği de anlaşılmaktadır<sup>327</sup>. Böyle bir düşünceden ise kanaatimizce vazgeçilmelidir. Zira iptal davasının sonuçlanmasının uzun sürdüğü bir ortamda, kişilerin hakları, ancak verilecek bir yürütmenin durdurulması kararı ile güvence altına alınabilir. Şartların giderek ağırlaştığı bir ortamda ise, yürütmenin durdurulması kararının verilmesi güçleşir hatta imkânsız hale gelebilir. Bu ise yürütmenin durdurulmasının sadece mevzuatta düzenlendiği, uygulamada ise hiçbir anlam ifade etmediği bir kurum haline gelmesine neden olur.

### C. Usule İlişkin Şartlar

Yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için gereken esasa ilişkin yukarıda açıkladığımız şartların yanı sıra, usule ilişkin de bazı şartların varlığı aranır. Bu

---

<sup>325</sup> Avrupa Adalet Divanı da yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararları değerlendirirken, işlemin açık hukuka aykırılığı yerine muhtemel hukuka aykırılığını aramış ve bunun da kararın verilmesi için yeterli olacağını belirtmiştir. (Şen, s. 165).

<sup>326</sup> Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi de verdiği bir kararda, yürütmenin durdurulması için aranan “*şartların birlikte gerçekleşmesi*” kuralına bakılmaksızın, davacının durumuna ve ihlal edilen hakkın önemine göre yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi gerektiğini ifade etmiş ve aksi bir durumun iptal davasını etkisiz hale getireceğini belirtmiştir. Ayrıca hukuki koruma tedbirlerinin etkili olabilmesi için, iç hukuktaki şartlardan bağımsız olarak davanın her aşamasında mahkemenin takdir yetkisini kullanarak bu tedbirleri alabilmesi gerektiğini dile getirmiştir. AİHM, 11.7.2000 tarih, Jabari/Türkiye Davası, 40035/98 sayılı Kararı, KİBB; Şen, s. 169.

<sup>327</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 46.

şartlar kanunda ya da konuyla ilgili yapılan çalışmalarda ortaya konulmuştur. Yürütmenin durdurulmasının istenebilmesi ve yargı yerlerince görüşülebilmesi için gerekli olan bu şartları şu şekilde sıralayabiliriz:

### 1. Dava Şartı

İptal davası ile sıkı sıkıya bağlı olan ve iptal davasına asıl anlamını kazandıran yürütmenin durdurulması, ancak açılmış veya açılacak bir dava ile istenebilir<sup>328</sup>. Ortada böyle bir durum yoksa dava niteliğinde olmayan yürütmenin durdurulması, bir dava gibi tek başına yargı yerlerinden istenemez<sup>329</sup>. Bunun yanı sıra yürütmenin durdurulmasının istendiği bir iptal davası dilekçesinde dilekçeye ilişkin herhangi bir eksiklik, dava dilekçesinin düzeltilmesi için verilen süre içerisinde giderilmezse dava dilekçesi reddedileceğinden yürütmenin durdurulması talebi de incelenemez<sup>330</sup>. Dolayısıyla ancak mevzuata uygun bir dava dilekçesinde veya açılmış bir davada yürütmenin durdurulması istenebilir.

Bu durum birçok yargı kararında ifade edilmiştir. Yürütmenin durdurulması talebinin incelenebilmesi ve karara bağlanabilmesi için idari bir davanın olması gerektiğini belirten Danıştay, 2004 tarihinde şu şekilde bir karar vermiştir; “... *idari yargıya başvurularak herhangi bir idari işlemin yürütülmesinin durdurulması isteminde bulunulabilmesi için, söz konusu işlem hakkında, usulüne uygun olarak açılmış bir idari davanın bulunması, ön koşuldur. Böyle bir dava olmaksızın, yapılacak yürütmenin durdurulması istemlerinin incelenmesi ve karara bağlanması olanaklı değildir...*”<sup>331</sup>.

2015 tarihli bir kararında ise Danıştay, hangi işlemlerin iptal edileceği belirtilmeden sadece milletvekili genel seçiminin eşitlik ilkesine aykırı olduğu gerekçesiyle yürütülmesinin durdurulmasının istendiği dilekçeyle ilgili olarak, “... *Dava dosyası-*

<sup>328</sup> Özay, Yargısal Korunma, s. 245; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 52.

<sup>329</sup> Kıratlı, s. 190; Nihat Kayar, *İdari Yargı Kuruluş ve İşleyiş*, Bursa 2013, s. 304; Kalabalık, s. 314; Tazegül/Güllü, s. 61.

<sup>330</sup> Hamit Ali Kandil, *İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması*, (Danışman: Prof. Dr. Gül Akyılmaz), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2007, s. 66.

<sup>331</sup> Danıştay 7. D., 26.2.2004 tarih, E. 2000/10215, K. 2004/500 sayılı Kararı, KİBB.

nın incelenmesinden, davacı tarafından tarih ve sayısı belirtilmeden ve hangi işlem veya işlemlerin iptalinin istenildiği açıkça ortaya konulmadan 1 Kasım 2015 tarihinde yapılan 26. Dönem Milletvekili Genel Seçimlerinin eşitlik ilkesine aykırı olduğundan bahisle yürütülmesinin durdurulmasına karar verilmesi istemiyle bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır. Diğer yandan, dava dilekçesinde iptal talebi olmadan yalnızca yürütmenin durdurulması talebinde bulunulduğu, idari işlem veya işlemlere yönelik iptal talebinde bulunulmadan tek başına yürütmenin durdurulması talebinde bulunulmasına hukuken olanak bulunmamaktadır. Buna göre yukarıda belirtilen eksikliklerin giderilmesi ve 2577 sayılı Kanununun 3. maddesine uygun olarak yenilenen Danıştay Başkanlığı'na hitaplı bir dilekçeyle açılması gerekmektedir. Açıklanan nedenlerle, ... dava dilekçesinin reddine... ” şeklinde karar vermiştir<sup>332</sup>.

2011 tarihli bir kararda yine Danıştay, “... Dilekçenin incelenmesinden; Trabzon İdare Mahkemesi'nin 07.04.2011 günlü, E:2011/684, K:2011/414 sayılı dava dilekçesinin reddine ilişkin kararı üzerine davacı tarafından yeniden verilen dilekçede, Laleli Barajı ve Hidro Elektrik Santral (HES), Malzeme Ocakları, Kıрма-Element Yıkama Tesisi ve Beton Santrali Projesine "Çevresel Etki Değerlendirme (ÇED) Olumlu" kararı verilmesine ilişkin 09.11.2010 gün ve 2034 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Çevresel Etki Değerlendirilmesi ve Planlama Genel Müdürlüğü kararının iptali istenilmeksizin sadece yürütülmesinin durdurulması talep edildiği görülmüştür. Bu durumda, dava konusu işlemin iptali istenilmeksizin sadece yürütmenin durdurulması istemli olarak dava açıldığından, dava dilekçesi 2577 sayılı Yasanın anılan 2. maddesinin 1-a bendi ile 3. maddesi hükümlerine uygun görülmemiştir. Açıklanan nedenlerle, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 3. maddesine uygun bulunmayan dava dilekçesinin, aynı Yasanın 15.maddesinin 1/d bendi uyarınca bu kararın bildirim tarihinden itibaren otuz gün içinde belirtilen noksanlıklar tamamlanmak suretiyle, başvuru ve karar harcı alınmaksızın yeniden dava açma konusunda serbest olmak üzere reddine...” ifadelerini kullanmıştır<sup>333</sup>.

---

<sup>332</sup> Danıştay 10. D., 24.12.2015 tarih, E. 2015/4952, K. 2015/6201 sayılı Kararı, LEXPERA.

<sup>333</sup> Danıştay 14. D., 30.09.2011 tarih, E. 2011/13729, K. 2011/896 sayılı Kararı, LEXPERA.

## 2. Talep Şartı

İdari yargılama hukukunda bir idari işleme karşı Danıştay veya idare mahkemelerinde dava açılması ya da bunlar tarafından verilen bir karara karşı kanun yollarına başvurulması, kural olarak o idari işlemin veya yargı kararının yürütülmesini kendiliğinden durdurmaz. Böyle bir sonuç isteyen taraf öncelikle yargı yerinden bunu talep etmelidir<sup>334</sup>. Aksi halde yargı yeri kendiliğinden yürütmenin durdurulması kararı veremez<sup>335</sup>.

Yargı yerlerinin talep olmadan bir konuyu inceleyememesi, yargı yeri olma niteliğinden kaynaklanır. Nitekim bir yargı yeri kendiliğinden bir uyuşmazlığın çözümüne girişemez ve tarafların lehine olan bir durumu kendiliğinden hüküm altına alamaz<sup>336</sup>. Aynı şekilde yargı yerinin talep olmadan hareket etmesi “*talebi aşan karar vermeme ilkesi (ultra petita yasağı)*”ne de aykırılık teşkil eder<sup>337</sup>. 1964 tarihli bir Anayasa Mahkemesi kararında yargı yerlerinin kendiliğinden işlemin yürütülmesini durduramayacakları ve bunun gerekçeleri şu şekilde ifade edilmiştir; “...*Kamu hizmetlerinin ihdası veya yürütülmesi amacıyla idarenin yetkili organlarınca alınan icrai kararlar Özel Hukuktakinin tersine, bir hâkim tarafından teyit edilmesine ihtiyâç olmaksızın yürütülür. Bu kararlardan zarar görenlere kararın kanuna aykırılığı*

---

<sup>334</sup> Bu durum yürütmenin durdurulmasının düzenlendiği İYUK 27. madde ve gerekçesinden anlaşılmaktadır. Nitekim bu maddenin 3. fıkrasında “... *yürütmenin durdurulması isteminin* ...” ifadesi ve 5. fıkrasında “... *yürütmenin durdurulması istemli davalarda* ...” ifadesi bu durumu göstermektedir. (Çağlayan, İdari Yargı, s. 520; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 53).

<sup>335</sup> Karavelioğlu, s. 1216; Candan, s. 651; Kıratlı, s. 190; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 53; Zabunoğlu, s. 350; Kalabalık, s. 314; Sancakdar, Kamu İhale, s. 3869; Yürütmenin durdurulması kararının talep olmadan yargı yerlerince kendiliğinden verilebileceği yönünde bir görüş de mevcuttur. Bu görüşe göre yürütmenin durdurulması kararı, idari yargıda benimsenen re’sen araştırma ilkesi gereğince yargı yerleri tarafından talep olmadan da verilebilmelidir. Bu görüşü savunan yazarlara göre aksi bir durum, idari yargı yetkisini kullanan makamların kanuna dayanmadan kendi kendilerine yargılama yetkilerini sınırlandırmaları anlamına gelir. Bu ise zaten idare karşısında zayıf konumda olan bireyi daha da zayıf hale getirir. Dolayısıyla bu yazarlara göre yargısal denetimin etkinliği ve iptal davasının işlevselliği açısından talep şartı olmadan yargı yerlerince kendiliğinden yürütmenin durdurulması kararı verilebilmelidir. Ayrıca bunlara göre yürütmenin durdurulması için aranan talep şartı, yürütmenin durdurulmasıyla ilgili maddelerin dar yorumlanmasından kaynaklanan, yargı teamülleri ile oluşturulmuş bir şart olup; hukuki bir zorunluluk değildir. Dolayısıyla da yargı yerlerince ihlal edilebilir. Tazegül/Güllü, s. 62 vd.

<sup>336</sup> Candan, s. 651.

<sup>337</sup> Kayar, s. 304.

sebebiyle iptalini istemek konusunda tanınmış olan hak arama hürriyeti ve idarenin bütün eylem ve işlemlerinin hiç bir halde yargı denetiminin dışında bırakılamayacağı ilkesi, kendiliğinden yürütmenin yargı mercilerince durdurulması yetkisini de kapsayıcı nitelikte sayılamaz. Bunun aksi düşünüldüğü takdirde idarenin fonksiyonunu yerine getirmesi ve kamu hizmetlerinin düzenli ve aralıksız olarak yürütülmesi mümkün olamaz. Bu hal ise idarede anarşi yaratılmasını yol açar. Kanun koyucu lüzumlu görürse yargı organına bu yetkiyi verebileceği gibi kamu hizmetinin niteliği bakımından kullanılmasını sakıncalı gördüğü hallerde bu yetkiyi vermemesi de mümkündür...<sup>338</sup>.

Yürütmenin durdurulmasına ilişkin talep, davayı ilk defa açarken dava dilekçesinde belirtilen “yürütmenin durdurulması taleplidir” şeklinde yapılabileceği gibi dava devam ederken farklı bir dilekçeyle, yani ek bir dilekçeyle de yapılabilir<sup>339</sup>. Ancak ek bir dilekçeyle yapılan talep, dava karara bağlanmadan önce yapılmalıdır ki yargı yeri tarafından incelenebilsin<sup>340</sup>. Aksi takdirde davadan elini çeken yargı yeri böyle bir taleple ilgilenmez. Bunun yanı sıra yürütmenin durdurulması talebi, iptali istenen işleme yönelik olmalıdır. İptali istenen işlem ile yürütmenin durdurulmasının istendiği işlemin farklı olması dilekçenin reddine sebep olur. Nitekim bir kararda Danıştay, “... iptal talebi ile yürütmenin durdurulması talebinin yöneltildiği işlemin aynı işlem olması gerekmektedir. Danıştay Başkanlığı'na hitaben verilen ek dilekçede iptal isteminin sadece projeye yönelik olduğu, diğer işlemler yönünden ise sadece yürütmenin durdurulması talebi olduğu görüldüğünden, dava dilekçesi bu haliyle 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 3. Maddesine uygun bulunmamaktadır...” şeklinde karar vermiştir<sup>341</sup>.

Yürütmenin durdurulması talebi, idari işleme karşı açılan ilk davada davacı ile, ilk derece mahkemesinin kararını beğenmeyerek kanun yolunda yürütmenin durdu-

---

<sup>338</sup> AYM Genel Kurul, 13.3.1964 tarih, E. 1963/162, K. 1964/19 sayılı Kararı, LEXPERA.

<sup>339</sup> Gözübüyük/Tan, s. 935; Zabunoğlu, s. 350.

<sup>340</sup> Candan, s. 651; Zabunoğlu, s. 350.

<sup>341</sup> Danıştay 14. D., 30.09.2011 tarih, E. 2011/11633, K. 2011/895 sayılı Kararı, LEXPERA.

rulması talebinde bulunan tarafın şahsına bağı bir haktır<sup>342</sup>. Dolayısıyla bu hak, biz-zat hak sahibi tarafından veya varsa vekili tarafından kullanılmalıdır. Üçüncü kişiler-ce veya davaya müdahil olanlarca ise bu hak kullanılamaz<sup>343</sup>.

### **3. Davaya Konu İdari İşlemin Uygulanarak Tüm Sonuçlarını Doğurmamış Olması Şartı**

Yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için, dava konusu edilen idari iş-lem hâlen uygulanabilir nitelikte olması gerekir<sup>344</sup>. Zira bir idari işlem idare tara-findan uygulanarak tüm sonuçlarını meydana getirmişse, artık bu işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararına gerek kalmaz. Çünkü ortada yürütülmesi durdu-rulacak özellikte bir işlem bulunmaz<sup>345</sup>. Yürütmenin durdurulması kararı, bir idari iş-lem henüz uygulanmaya başlanmadan engellenmesini, uygulanmaya başlayan idari işlemin ise etkilerine son verilmesini amaçlayan bir kurumdur<sup>346</sup>. Dolayısıyla önce-likle ortada bu niteliklere sahip bir idari işlem olması gerekir ki yürütmenin durdu-rulması kararı verilebilsin.

1993 yılında Danıştay tarafından verilen bir kararda da bu duruma dikkat çe-kilmiş ve yürütmenin durdurulması kararından önce yıkılan bir binanın, yürütmenin durdurulması kararı verildikten sonra haksız olarak yıkıldığından kasıtlı istenilen tazminat reddedilmiştir: “...Dava, davacının kiracı olduğu taşınmaz üzerinde bulu-nan bina ile ilgili İdare Mahkemesinin yürütmenin durdurulması kararının uygulan-maması suretiyle taşınmaz kültür varlığı olan taşınmazın yıkımına neden olduğun-dan bahisle 10.000.000-TL. maddi, 40.000.000.-TL. manevi olmak üzere toplam 50.000.000 liranın binanın yıkım tarihi olan 21.6.1991 gününden itibaren en yüksek mevduat faizi ile birlikte tahsiline karar verilmesi istemiyle açılmış, İdare Mahkeme-since; yürütmenin durdurulması kararının 27.8.1991 günlü olması, yıkımın ise daha önce gerçekleştirilmesi karşısında, idarenin yürütmenin durdurulması kararının

---

<sup>342</sup> Karavelioğlu, s. 1216.

<sup>343</sup> Karavelioğlu, s. 1216; Sancakdar, Kamu İhale, s. 3869.

<sup>344</sup> Kıratlı, s. 190.

<sup>345</sup> Zabunoğlu, s. 350-351.

<sup>346</sup> Candan, s. 651.



*maddeten uygulanmasına olanak olmadığından; bu kararın uygulanmasından doğan idareye atfedilebilecek bir kusur bulunmadığının anlaşıldığı, öte yandan ancak ölüm, bedensel zarar ve kişilik haklarına saldırı hallerinde hükmedilebilme olanağı olan manevi tazminatın koşullarının ise uyuşmazlık konusu olayda gerçekleşmediğinin anlaşıldığı gerekçesiyle...davanın reddine... karar verilmiştir”<sup>347</sup>.*

Durum bu olmakla beraber bir idari işlemin idare tarafından uygulanarak tüm sonuçlarının doğmuş olup olmadığını tespit etmek, ancak yargı yerinin dikkatli ve özenli hareket etmesiyle mümkün olabilir<sup>348</sup>. Zira bir idari işlem, tüm maddi ve hukuki sonuçlarını doğurmadığı sürece uygulanabilir niteliktedir<sup>349</sup>. Yani o işlemin tam olarak uygulanmasının sona erdiği söylenemez. Bunu tespit etmek ise kolay değildir. Halen uygulanmakla çeşitli sonuçlar doğurmakta olan bir işlem henüz tüm sonuçlarını meydana getirmemiştir. Dolayısıyla böyle bir işlem yürütülmesi durdurulabilecek bir işlemdir<sup>350</sup>.

#### **4. Savunma Alınması Şartı**

2012 yılında çıkarılan 6352 sayılı “Yargı Hizmetlerinin Etkinleştirilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Ve Basın Yayın Yoluyla İşlenen Suçlara İlişkin Dava Ve Cezaların Ertelenmesi Hakkında Kanun”un 57. maddesindeki düzenlemeyle yürütmenin durdurulmasının kararının “... davalı idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra ...” verileceği hüküm altına alınmıştır<sup>351</sup>. Böylece artık yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için gere-

---

<sup>347</sup> Danıştay 6. D., 29.12.1993 tarih, E. 1993/3093, K. 1993/5956 sayılı Kararı, KİBB.

<sup>348</sup> Zabunoğlu, s. 351.

<sup>349</sup> Candan, s. 651.

<sup>350</sup> Zabunoğlu, s. 351.

<sup>351</sup> Yürütmenin durdurulması kararı verilirken davalı idarenin savunmasının alınması gerektiği şartı, Bankacılık Kanunu’nun 105 ve 128. maddelerinde de düzenlenmişti. Söz konusu maddelerde BDDK kararlarına ve Fon Kurulu kararlarına karşı açılacak davalarda yürütmenin durdurulması kararlarının, kurulların savunması alınmadan verilemeyeceği ve savunma verme sürelerinin de 7 gün olacağı belirtilmişti. Bu düzenlemelerin hak arama özgürlüğü, hukuk devleti ve Anayasa’nın 125. maddesinde yer alan yürütmenin durdurulmasına ilişkin düzenlemelere aykırılığı gerekçeleriyle iptali istenmiş; Anayasa Mahkemesi de şu gerekçelerle bunları iptal etmiştir; “...yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için “idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararın doğması” ve “İdari işlemin açıkça hukuka aykırı olması” koşullarının birlikte gerçekleşmesi gereklidir. Anayasa’da yürütmenin durdurulması

ken şartlara bir yenisi daha eklenmiştir ki bu şart, davalı idarenin savunması alınması şartıdır.

Davalı idarenin savunmasının alınması şartından önceki döneme bakıldığında yürütmenin durdurulmasına ilişkin taleple ilgili “savunma alındıktan sonra incelenmesine” veya “savunma alındıktan sonra bu konuda yeniden bir karar verilmek üzere kabulüne” şeklinde kararların verildiği görülmektedir<sup>352</sup>. Örneğin 2009 tarihli bir kararda Danıştay yürütmenin durdurulması talebine yönelik; “...Davanın durumu ve olayın özelliğine göre yürütmenin durdurulması isteminin ara kararı cevabı ile davalı idarenin birinci savunması alındıktan veya yasal savunma verme süresi ve ara kararına cevap verme süresi geçirildikten sonra incelenmesine...oybirliğiyle karar verildi”<sup>353</sup> ifadelerini kullanmıştır. 2008 tarihli başka bir kararında ise, “...Davanın durumuna ve uyuşmazlığın hukuki niteliğine göre, ileri sürülen iddialar, yürütmenin durdurulmasını gerektirecek nitelikte görüldüğünden, yürütmenin durdurulması isteminin davalı idarenin birinci savunması alınıp yeni bir karar verilinceye kadar kabulüne...oybirliğiyle karar verildi”<sup>354</sup> şeklinde karar vermiştir. Dolayısıyla o dönemde yargı yerlerinin yürütmenin durdurulması kararı verirken davalı idarenin sa-

---

ile ilgili olarak başka bir koşul bulunmamaktadır. Buna karşılık itiraz konusu kurala göre “idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararın doğması” durumu davanın ilk aşamasında belirlense bile yürütmenin durdurulması kararı verilemeyecek ve süresi kısaltılsa da öncelikle Kurumun savunması alınıp duruşma yapılacağından belli bir sürenin geçmesi gerekecektir. Bu itibarla itiraz konusu kural her ne kadar yürütmenin durdurulması koşullarını değiştirmemekte ise de, mahkemelerin bu konuda karar vermesini geciktirerek kişilerin telafisi imkansız zararlarla karşılaşmalarına yol açacak niteliktedir. İdari yargıda yürütmenin durdurulması kararıyla güdülen amacın kişilerin hak arama özgürlüklerini daha etkili biçimde kullanabilmelerini sağlamak olduğu gözetildiğinde, böyle bir durumun Anayasa'nın 125. maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen “idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararın doğması” koşulunu etkisiz kılarak yürütmenin durdurulması kararlarıyla gerçekleştirilmek istenen hukuksal yararı olumsuz yönde etkileyeceğinden bu yönden davacının, otuz günlük savunma süresini yedi güne indirerek davalının hak arama özgürlüğünü de zedeleyeceği açıktır. Belirtilen nedenlerle...(düzenlemeler) Anayasa'nın 2., 36. ve 125. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir”. AYM Genel Kurul, 22.2.2006 tarih, E. 2006/20, K. 2006/25 sayılı Kararı RG. 10.1.2007/26399; AYM Genel Kurul, 9.3.2006 tarih, E. 2006/33, K. 2006/36 sayılı Kararı RG. 10.1.2007/26399.

<sup>352</sup> Karavelioğlu, s. 1218.

<sup>353</sup> Danıştay 6. D., 3.3.2009 tarih, E. 2009/1632 sayılı Kararı, KİBB.

<sup>354</sup> Danıştay 2. D., 20.8.2008 tarih, E. 2008/5846 sayılı Kararı, KİBB.

vunmasını alma veya almama yönünde bir takdir yetkisine sahip olduğu savunulmaktaydı<sup>355</sup>.

2012 yılındaki düzenlemeden önce yargı yerlerinin tutumu bu olmakla beraber, genel olarak yürütmenin durdurulması kararı verilirken savunma alınmasının gerekip gerekmediği o dönemde tartışılan bir husus olmuştur. Savunma alınması gerektiğini hatta zorunlu olduğunu belirten Oytan, savunma almanın Anayasa’da belirtilen savunma hakkına ve idari yargılama usulünde yer alan tartışma usulüne uygun olacağını; yargılanan pozisyonda olan idarenin de herkes gibi kendisini savunma hakkına sahip olduğunu belirtmiştir<sup>356</sup>. Yazar, idari yargılama usulünün en önemli kavramlarından biri olarak gördüğü tartışma usulünün, her iki tarafın savunması alınarak yapılması halinde etkili olacağını ve idarenin savunması alınmadan onun aleyhine karar verilemeyeceğini ifade etmiş ve idarenin savunmasının alınması gerektiğinin mevzuatta da düzenlenmesini önermiştir<sup>357</sup>.

Savunma alınmasına karşı çıkan ve bu savını bir örnek göstererek açıklamaya çalışan Özay ise, savunma için verilen sürenin yürütmenin durdurulmasını erteleyeceğini, bu durumun ise çoğu kez telafisi imkânsız sonuçlara yol açacağını ifade etmiştir. Yazarın, konuyla ilgili görüşünü aktarırken örnek verdiği olayda bir kumarhane üç gün süreyle kapatılmıştır. Kapatılma işlemine karşı açılan davada Antalya İdare Mahkemesi idarenin savunmasını almadan yürütmenin durdurulması kararı vermiştir. Bu karar üzerine Vali sinirlenmiş ve yaptığı açıklamada alaylı bir şekilde idari yargının bu denli hızlı hareket etmesini eleştirmiştir. Özay ise bu durum karşısında Vali’yi idari yargı ile alay ettiği gerekçesiyle suçlamış ve savunma alınması yönünde getirilecek bir düzenlemenin yürütmenin durdurulması kurumunun kaldırılması gibi bir sonuç doğuracağını savunmuştur<sup>358</sup>.

---

<sup>355</sup> Tekinsoy, s. 179.

<sup>356</sup> Oytan, *Yürütmenin Durdurulması*, s. 164 vd.

<sup>357</sup> Oytan, *Yürütmenin Durdurulması*, s. 168.

<sup>358</sup> İlhan Özay, “Yürütmenin Durdurulması ya da Bilimsel Temcit Pilavı”, *Prof. Dr. Kenan Tunçomağ’a Armağan*, İstanbul 1997, s. 377 (1. dipnot).

Her iki yazarın da görüşlerinde haklılık payı vardır. Kanaatimizce ise savunma alınmasının öngörülmesi yerindedir. Nitekim kendisi hakkında bir karar verilecek olan idarenin bu karar hakkında savunmasını yaparak görüşünü açıklaması gerekir. Aksi halde haberi olmadığı bir konuda kendisi hakkında hüküm doğuracak bir karar alınması, adil yargılanma ilkesine ve hak arama hürriyetine aykırılık oluşturur<sup>359</sup>.

---

<sup>359</sup> 6352 sayılı Kanunla getirilen düzenlemelerin, adil yargılanma hakkına, silahların eşitliği ilkesine, etkili başvuru hakkına ve ayrıca Anayasa'nın 2, 10, 125 ve 153. maddelerine aykırılığı dolayısıyla Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmesi istenmiş; Anayasa Mahkemesi ise yukarıda aktardığımız 2006 tarihli kararlarının aksine şu gerekçelerle düzenlemelerin hukuka uygun olduğunu ve iptal edilmesinin gerekmediğini dile getirmiştir: "...Dava konusu kurallarda, yürütmenin durdurulması kararı verilmeden önce idarenin savunmasının alınmasının öngörüldüğü, ancak bunun tüm idari işlemler yönünden mutlak olarak aranmayıp sadece 'uygulanmakla etkisi tükenmeyecek idari işlemler' yönünden arandığı, diğer işlemler yönünden ise mahkemelere idarenin savunması alındıktan sonra yeniden karar verilmek üzere savunma alınmaksızın da yürütmenin durdurulması kararı verme yetkisinin tanındığı görülmektedir. Dolayısıyla kurallarda mahkemelerin yürütmenin durdurulması kararı vermeden önce sadece 'uygulanmakla etkisi tükenmeyecek idari işlemler' yönünden savunma alma zorunluluğu getirilmiş olup diğer işlemler yönünden savunma almaksızın karar verme imkânı kaldırılmamıştır. Kurallarda 'uygulanmakla etkisi tükenmeyecek idari işlemler' yönünden idarenin savunmasının alınmasının öngörülmesi ise Anayasa'nın 125. maddesinde belirtilen koşulları değiştiren veya bu koşullara aykırılık teşkil eden bir düzenleme olmayıp idareye yöneltilen iddia karşısında kendisini savunabilme imkânı sağlamaktadır. Bu yönüyle kuralların Anayasa'nın 125. maddesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır...(K)urallarda, uygulandığı anda telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimali bulunan 'uygulanmakla etkisi tükenen idari işlemler' yönünden, idarenin savunması alınmaksızın yürütmenin durdurulması kararının verilebilmesine imkân tanındığı, böylece idarenin savunmasının alınması sebebiyle oluşabilecek gecikmeye izin verilmeyerek bu tür idari işlemler yönünden telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ihtimalinin bertaraf edildiği görülmektedir. Kurallarda, sadece uygulandığı anda telafisi güç veya imkânsız zararlar doğurması ihtimali bulunmayan ancak belli bir süre uygulanmakla telafisi güç veya imkânsız zararlar doğurma ihtimali olan 'uygulanmakla etkisi tükenmeyecek idari işlemler' yönünden idarenin savunmasının alınması şartının getirildiği, fakat bu tür idari işlemlerin niteliği sebebiyle bunlar yönünden idarenin savunmasının alınması nedeniyle meydana gelecek gecikmenin, kişilerin telafisi güç veya imkânsız zararlarla karşılaşması sonucunu doğurmayacağı, dolayısıyla bu yönden de kuralların hak arama özgürlüğünü sınırlayan bir yönünün bulunmadığı görülmektedir... Diğer taraftan, söz konusu kuralların idarenin savunma verebilmesi için gerekli zaman dilimini araya koymak suretiyle, yürütmesi derhal durdurulması gereken idari işlemlerin bir süre daha uygulanmasına olanak sağlamak amacıyla düzenlendiği ve bu kuralların bu nedenle Anayasa'ya aykırı olduğu yönündeki iddianın da haklı bir temeli bulunmamaktadır. Zira bir düzenlemenin amaç yönünden Anayasa'ya aykırı olduğunun söylenebilmesi için düzenlemenin kamu yararı dışında özel bir amaçla yapıldığının tespit edilmesi gerekir. Oysa dava konusu kuralların genel ve madde gerekçeleri ile kuralların objektif anlamı dikkate alındığında, bunların idareye savunma hakkı tanımak, böylece adil bir karar verilebilmesini sağlamak amacıyla düzenlendiği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla, bu kuralların kamu yararı dışında bir amaçla, bu çerçevede yürütmesi derhal durdurulması gereken idari işlemlerin bir süre daha uygulanmasına olanak sağlamak amacıyla düzenlendiği söylenemez. Dava konusu kurallarda, uygulanmakla etkisi tükenen işlemler ve uygulanmakla etkisi tükenmeyecek işlemler şeklinde iki ayrı kategori oluşturulmasının içtihat birliğini bozacağı ve bunun kanun önünde eşitlik ilkesine aykırı sonuçlar doğuracağını söylemek de mümkün değildir. Zira bir düzenlemenin mahkemeler tarafından farklı yorumlanması her zaman mümkün olup yargı sistemi içerisinde

Ancak idareye tanınan bu hak kötüye kullanılmamalıdır. Kişilerin hak ve menfaatlerini korumak için getirilmiş bir kurum olan yürütmenin durdurulması kurumu, idareye tanınacak savunma hakkı ve süresiyle etkisiz hale getirilmemelidir. Bunun için de sürenin makul tutulması ve yargı yerinin de makul sürede gerekli denetimi yapması gerekir. Zaten düzenlemede yer alan uygulanmakla etkisi tükenecek işlemlerde idarenin savunmasının alınmayacağına belirtilmesi, savunma alınması ile ortaya çıkabilecek olumsuzlukları da engeller niteliktedir. İdare tarafından bir kez uygulanmakla tüm sonuçlarını doğuran idari işlemlerde savunma alınmasının yürütmenin durdurulmasını erteleyeceği ve etkisiz hale getireceği endişesi, bu düzenlemeyle birlikte giderilmiştir.

2012 yılında 6352 sayılı Kanunla getirilen savunma alınmasına ilişkin şart, farklı şekillerde kendisini göstermektedir. Bu farklı şekilleri şöyle açıklayabiliriz:

Kural: Yürütmenin durdurulması kararı verilirken idarenin savunmasının alınması yönünde getirilen düzenlemeden sonra 2577 sayılı İYUK m. 27 incelendiğinde, kural olarak yürütmenin durdurulması kararı verilirken davalı idarenin savunmasının alınması gerektiği görülmektedir. Nitekim madde hükmünde bu durum “*Danıştay veya idare mahkemeleri ... davalı idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra gerekçe göstererek yürütmenin durdurulması kararı verilebilir*” şeklinde düzenlenmiştir. Yani kural, davalı idarenin savunması alınarak yürütmenin durdurulması kararının verilmesidir.

Kuralın istisnası: İYUK m. 27’nin ikinci fıkrasının ikinci cümlesinde, “*Uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemlerin yürütülmesi, savunma alındıktan sonra yeniden karar verilmek üzere, idarenin savunması alınmaksızın da durdurulabilir*” ifadelerine yer verilerek kuralın istisnası düzenlenmiştir. Hükme bakıldığında uygulanmakla etkisi tükenecek idari işlemlerin yürütülmelerinin durdurulma-

---

*bu yorumlardan hangisinin nihai olarak bağlayıcı olacağını belirleyecek ve söz konusu yorum farklılıklarını gidererek uygulama birliğini sağlayacak hukuki yollar bulunmaktadır. Dolayısıyla, herhangi bir düzenlemenin mahkemeler arasında içtihat farklılığına neden olması yargılama hukukunun doğası gereği her zaman mümkün olup bu durumun anayasal bir sorun oluşturması veya kanun önünde eşitlik ilkesine aykırı sonuçlar doğurması söz konusu değildir. Açıklanan nedenlerle...iptal istemlerinin reddi gerekir”. AYM Genel Kurul, 4.7.2013 tarih, E. 2012/100, K. 2013/84 sayılı Kararı RG. 2.8.2013/28726.*

larına karar vermeden önce davalı idarenin savunmasının alınıp alınmaması konusunda mahkemeye bir takdir yetkisinin tanındığı görülmektedir. Buna göre bu nitelikteki işlemlerde mahkeme davalı idarenin savunmasını aldıktan sonra karar verebileceği gibi, almadan da karar verebilir. Ancak mahkemenin savunma almadan verdiği kararları, savunma aldıktan sonra tekrar inceleyerek yeni bir karar vermesi zorunludur. Bu durumun daha iyi anlaşılabilmesi için uygulanmakla etkisi tükenecek idari işlemin ne olduğunu bilmekte yarar vardır.

Uygulanmakla etkisi tükenecek idari işlem: Bu tür idari işlemler, uygulanmaları ile etkilerini derhal ortaya çıkaran ve böylece geri dönülemez sonuçlar doğuran idari işlemlerdir<sup>360</sup>. Yani bu işlemlerin idare tarafından uygulanmasıyla birlikte maddi dünyadaki etkileri hemen doğar ve biter<sup>361</sup>. Danıştay'ın ifadesiyle bu idari işlemler “...uygulanmakla tamamlanan, uygulandıkları takdirde telafisi güç ya da imkânsız olacak zararın gerçekleştiği veya gerçekleşme olasılığı bulunan, bu özellikleri itibarıyla da haklarında acil olarak karar verilmesi gereken...”<sup>362</sup> işlemlerdir.

6352 sayılı Kanunun komisyon görüşmeleri sırasında hangi işlemlerin uygulanmakla etkisi tükenecek idari işlemlerden sayılacağı örnek gösterilerek açıklanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda yıkım ve sınır dışı etme kararları uygulanmakla etkisi tükenecek idari işlemlerden sayılmışlardır<sup>363</sup>. Gerçekten de bir binaya ilişkin olarak alınan yıkım kararı uygulanırsa, bina yıkılır ve binanın eski hale geri getirilmesi imkânsızlaşır. Yani idari işlem uygulanarak tükenmiş olur<sup>364</sup>. Haliyle bu tür idari işlemlere ilişkin verilecek yürütmenin durdurulması kararlarında hızlı hareket edilmesi, idarenin savunmasının beklenilmemesi gerekir. Zira bekleme sırasında idari

---

<sup>360</sup> Tekinsoy, s. 182-183.

<sup>361</sup> Tekinsoy, s. 182.

<sup>362</sup> Danıştay 15. D., 18.3.2016 tarih, E. 2016/1583 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 15. D., 20.3.2015 tarih, E. 2018/665 sayılı Kararı, KİBB.

<sup>363</sup> <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss278.pdf>, s. 15 (10.05.2017).

<sup>364</sup> Çağlayan, İdari Yargı, s. 521; Yazar, yüksek gerilim hattına zarar verdiği gerekçesiyle ağaçların kesilmesi işlemini de uygulanmakla etkisi tükenecek idari işlemlerden saymıştır.

işlemin uygulanması söz konusu olur ki bu durum, sonradan verilecek yürütmenin durdurulması kararının anlamsız hale gelmesine neden olur<sup>365</sup>.

İstisnanın istisnası: Madde hükmüne tekrar dönecek olursak, yukarıda ifade ettiğimiz istisnanın ardından 2014 yılında 6526 sayılı “Terörle Mücadele Kanunu Ve Ceza Muhakemesi Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile birlikte yeni bir cümle daha eklenmiştir. Bu cümle, “Ancak, kamu görevlileri hakkında tesis edilen atama, naklen atama, görev ve unvan değişikliği, geçici veya süreli görevlendirmelere ilişkin idari işlemler, uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemlerden sayılmaz” şeklindedir. Baktığımız zaman bu cümlede hangi işlemlerin uygulanmakla etkisi tükenecek idari işlem kategorisinde sayılmayacağını tek tek düzenlendiğini görürüz. Dolayısıyla bu işlemlerde de yürütmenin durdurulması kararı verilirken davalı idarenin savunmasının alınması gerekmektedir<sup>366</sup>. Zira bu

---

<sup>365</sup> Çağlayan, İdari Yargı, s. 521; Yıkım kararı gibi uygulanmakla etkisi tükenecek olan ya da konusu bir temel hak ve hürriyetlere ilişkin olan idari işlemlere karşı açılacak davalarda, idari işlemin uygulanmasının kendiliğinden durması gerektiğini belirten Ersöz, bu şekildeki bir düzenlemenin hem birey açısından hem de davalı idare açısından daha olumlu olacağını savunmuştur. A. Kürşat Ersöz, “Bir İdari İşlem Olarak Yıkım Kararı”, *GÜHFD*, C. 19, S. 3, 2015, s. 114.

<sup>366</sup> 6526 sayılı Kanun’la getirilen bu düzenlemenin getiriliş amacının, kamu görevlileriyle ilgili davalarda yürütmenin durdurulması kararı verilmesinin önüne geçmek olduğu ifade edilmiş ve bu bağlamda hak arama özgürlüğü ve hukuk devleti ilkesine aykırılığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesince iptali istenmiştir. Anayasa Mahkemesi ise hükmün Anayasaya aykırılık oluşturmadığını ve iptalinin gerekmediğini şu gerekçelerle ifade etmiştir: “...Yürütmenin durdurulmasına karar verilecek durumları ve hangi hâllerde yürütmenin durdurulmasına karar verilmesinin kanunla sınırlanabileceğini gösteren Anayasa’nın 125. maddesi mutlak bir şekilde düzenlenmemiştir. Bu bağlamda sadece kamu görevlilerinin, atama ve unvan değişikliği ve görevlendirme gibi işlemlerin, uygulanmakla etkisi tükenecek işlemlerden olmayacağını öngören kuralın, Anayasa’nın 125. maddesinde belirtilen koşulları değiştiren veya bu koşullara aykırılık teşkil eden bir düzenleme olmayıp, idareye, yöneltilen bir iddia karşısında kendisini savunabilme imkânı sağlayan bir düzenleme olduğu anlaşılmaktadır. Bu yönüyle kuralın Anayasa’nın 125. maddesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır... (Ayrıca) 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 hale getiren bir düzenleme, Anayasa’nın 36. maddesinde yer alan hak arama özgürlüğüne aykırılık teşkil edecektir. Bu çerçevede kuralda, idarenin savunması alınmadan yürütmenin durdurulması kararı verilemeyecek idari işlemler, kamu görevlilerinin atanması, unvan değişikliği ve görevlendirilmesi gibi idari işlemler şeklinde belirlenmiştir. Söz konusu işlemlerin mahiyeti itibarıyla sadece idarenin savunmasının alınması için gerekli süre nedeniyle meydana gelebilecek gecikmeden dolayı uygulanmakla etkisi tükenecek işlemler kapsamında değerlendirilemeyeceği açıktır. Ayrıca Kanun’un 27. maddesinin (5) numaralı fıkrasına göre yürütmenin durdurulması talepli davalarda Kanun’un 16. maddesinde yazılı süreler kısaltılabileceği gibi tebliğin memur eliyle yapılmasına da karar verilebilmektedir. Bu bağlamda, idarenin savunmasının alınması nedeniyle meydana

işlemler uygulanmakla etkisi tükenecek işlemlerden sayılmamışlardır. Haliyle de idari işlemlerin yürütülmesinin durdurulmasında davalı idarenin savunmasının alınması kuralı bunlar hakkında da uygulanır.

Savunma alınmasını gerektirmeyen durumlar: İdari Yargılama Usulü Kanunu m. 27/f. 3' teki düzenlemeye baktığımız zaman “*Dava dilekçesi ve eklerinden yürütmenin durdurulması isteminin yerinde olmadığı anlaşılırsa, davalı idarenin savunması alınmaksızın istem reddedilebilir*” ifadelerine yer verildiğini görmekteyiz<sup>367</sup>. Buna göre eğer ki yargı yeri tarafından yapılan incelemede yürütmenin durdurulması talebinin yerinde olmadığı ilk bakışta anlaşılacak kadar açıksa, davalı idarenin savunmasının alınmasına gerek olmadan talep reddedilebilir.

---

*gelebilecek gecikmenin en aza indirilmesi için gerekli düzenlemelerin bulunduğu da dikkate alındığında, kuralın söz konusu İşlemler hakkında verilebilecek yürütmenin durdurulması kararlarını etkisiz hale getirecek ya da ortadan kaldıracak nitelikte bulunduğu söylenemez. Dolayısıyla söz konusu işlemler yönünden kuralla getirilen sınırlamanın açıkça ölçüsüz olduğu söylenemeyeceğinden kuralda hak arama hürriyetine aykırı bir yön bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 13., 36. ve 125. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir...”. AYM Genel Kurul, 25.11.2015 tarih, E. 2014/86, K. 2015/109 sayılı Kararı RG. 08.01.2016/29587.*

<sup>367</sup> Bu düzenlemenin idare lehine çifte standart uygulama niteliğinde olduğu ve eşitlik ilkesine aykırılığı gerekçesiyle iptali istenmiş, Anayasa Mahkemesi ise şu gerekçelerle düzenlemenin iptalinin gerekmediğine karar vermiştir; “...*Dava konusu kurallar arasında yer alan dava dilekçesi ve eklerinden talebin reddedilmesi gerektiğinin anlaşıldığı hallerde idarenin savunmasının beklenemeyeceği yönündeki kural, savunma alınmadan dahi yürütmenin durdurulması isteminin yerinde olmadığına anlaşılabildiği hâllerde ayrıca idarenin savunmasının alınması zorunluluğunu ortadan kaldırarak söz konusu kararın verilmesine etkisi olmayacak bir işlem sebebiyle kararın gecikmesinin önlenmesini sağlamaktadır. Bu çerçevede söz konusu kuralın idare lehine bir çifte standart yaratması veya kanun önünde eşitlik veya silahların eşitliği ilkelerine aykırı bir durum yaratması söz konusu değildir. Zira, silahların eşitliği ilkesine aykırı davranıldığı kabul edilebilmesi için davanın tarafları arasında yargılama sırasında usul hükümleri yönünden bir eşitsizlik yaratılması ve taraflardan birine avantaj sağlayacak kurallara yer verilmiş olması gerekir. Oysa dava konusu kuralda, davacı tarafın iddiasına karşı davalı idarenin savunmada bulunma hakkından vazgeçilmesi düzenlenmektedir. Dolayısıyla kuralda davacı tarafın 'iddia silahına' karşı davalı idarenin belli bir kararla sınırlı da olsa 'savunma silahından' vazgeçilmesi söz konusudur. Burada idare aleyhine dezavantajlı bir durumun yaratılmasından bahsedilebilirse de idarenin savunmasının alınmasından, idare lehine vazgeçildiği; başka bir ifadeyle söz konusu savunma alınmaksızın da talebin reddedilmesi gerektiği dava evrakından anlaşıldığı ve bunun idare aleyhine bir durum yaratması mümkün olmadığı için idare açısından da silahların eşitliği ilkesinin ihlali sonucu doğmaz. Açıklanan nedenlerle...iptal istemlerinin reddi gerekir”. AYM Genel Kurul, 4.7.2013 tarih, E. 2012/100, K. 2013/84 sayılı Kararı RG. 2.8.2013/28726.*



## 5. Gerekçe Gösterme Şartı

İdari Yargılama Usul Kanunu'nda yürütmenin durdurulması kararlarının gerekçe gösterilerek verileceği belirtilmiştir. Nitekim Kanun'un 27. maddesinin 2. fıkrasında bu durum "*Danıştay veya idari mahkemeler, ... gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verebilirler. ... 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. Sadece ilgili kanun hükmünün iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurulduğu gerekçesiyle yürütmenin durdurulması kararı verilemez*" şeklinde ifade edilmiştir<sup>368</sup>.

Düzenlemeyi incelediğimizde Anayasa m. 141'de<sup>369</sup> ve İYUK m. 24'te<sup>370</sup> belirtilen "*kararların gerekçeli olacağı*" kuralına tekrardan değinildiğini görmekteyiz. Nitekim her iki düzenlemede de mahkeme kararlarının gerekçe gösterilerek verileceği belirtilmiştir<sup>371</sup>. Dolayısıyla yürütmenin durdurulması ile ilgili yapılan düzenlemede gerekçe gösterilmesi şartı olmasaydı da bu kararların gerekçe gösterilerek veril-

---

<sup>368</sup> Yürütmenin durdurulması kararı verilirken ayrıntılı bir gerekçenin varlığını arayan kanun koyucu, yürütmenin durdurulması talebinin reddine ilişkin kararlarda bunu aramamıştır. Bu bağlamda yürütmenin durdurulması talebinin reddine ilişkin kararlarda yargı yerleri "*... 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 27. maddesinde öngörülen koşulların bu aşamada gerçekleşmediği anlaşıldığından yürütmenin durdurulması isteminin reddine...*" şeklinde karar vermekle yetinmişlerdir. Danıştay 10. D., 10.11.2015 tarih, E. 2015/3249 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 8. D., 5.3.2014 tarih, E. 2013/10501 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 5. D., 29.5.2013 tarih, E. 2013/4785 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay, 8. D., 13.7.2012 tarih, E. 2012/5246 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 8. D. 7.5.2012 tarih, E. 2012/3300 sayılı Kararı, KİBB.

<sup>369</sup> "*Duruşmaların açık ve kararların gerekçeli olması*" başlığını taşıyan Anayasa'nın 141. maddesinin 3. fıkrasında "*Bütün mahkemelerin her türlü kararları gerekçeli olarak yazılır*" hükmü yer almaktadır.

<sup>370</sup> "*Kararlarda bulunacak hususlar*" başlığını taşıyan İYUK'un 24. maddesinde ise "*Kararlarda; ... e) Kararın dayandığı hukuki sebepler ile gerekçesi ve hüküm; tazminat davalarında hükmedilen tazminatın miktarı, ... belirtilir*" hükmü yer almaktadır.

<sup>371</sup> Düzenlemelerde mahkeme kararlarından hangilerinin gerekçeli olacağı belirtilmediği için, verilen bütün kararların gerekçeli olması gerektiğini söyleyebiliriz. Bu bağlamda yürütmenin durdurulması talebinin reddedildiği kararlarda da gerekçeye yer verilmesi gerekir. Zira gerekçeli ret kararının itiraz konusu olması halinde neye itiraz edildiği bilinir ve ona göre aksinin ispatlanması kolaylaşır. Böylece adil yargılanma hakkına da uyulmuş olunur. Oğuz Sancakdar, "Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi'nin Türk Yargı Sistemindeki Konumu ve Kararlarının İdari Yargı Hâkiminin Vereceği Kararlara Etkisi", *Danıştay ve İdari Yargı Günü 139. Yıl Sempozyumu*, 2007, s. 267-268; Tekinsoy, s. 172.

mesi gerekirdi. Kanun koyucunun yürütmenin durdurulması ile ilgili düzenlemede ayrıca gerekçeye değinmesi, konuya yönelik hassasiyetinin yanında 1982 öncesinde verilen kararlara da tepki niteliğindedir<sup>372</sup>. Nitekim 1982 öncesinde Danıştay, yürütmenin durdurulması kararlarında önceden verilen örnekleri kararın gerekçesi olarak belirtmekte, “*meselenin mahiyetine ve davanın tasvir şekline*” ifadelerine yer vermektedir<sup>373</sup>. Bu durumun, 1961 Anayasası’nın 135. maddesinde belirtilen mahkemenin her türlü kararlarının gerekçeli olacağı düzenlemesine aykırılık oluşturacağı ve diğer bazı sorunlara yol açacağı ifade edilmekteydi<sup>374</sup>. Haliyle de yeni çıkarılan düzenlemelerde gerekçenin ayrıca belirtilmesi ihtiyacı duyuldu.

Yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için gerekli olan şartların yanı sıra bir de bu şartların ne şekilde gerçekleştiğinin gerekçede belirtilmesi gerekliliği, bazı yazarlarca savunulmuşken bazı yazarlarca ise eleştirilmiştir. Henüz gerekçe gösterilmesi şartının düzenlenmediği zamanlarda bile yürütmenin durdurulması kararlarının gerekçeli verilmesi gerektiğini savunan Oytan, çeşitli örnekler vererek bu durumu açıklamaya çalışmıştır<sup>375</sup>. Yazar’a göre ilk olarak, hem 1961 Anayasası’nın 135. maddesi ile hem de 521 sayılı Danıştay Kanunu’nun 59 ve 91. maddeleri ile<sup>376</sup> mahkeme kararlarının gerekçeli olacağını belirtildiği bir ortamda, yürütmenin durdurulması kararlarının gerekçe gösterilmeden verilmesi Anayasa’ya aykırılık oluşturur. İkinci olarak, verilen kararların diğer mahkemelere kapalı olması ve sadece kararı veren heyet tarafından bilinmesi, hem kararların bilinebilir olması özelliğine aykırılık teşkil etmekte hem de diğer mahkemelere yol göstermesi ve koordinasyonun sağlanması bakımından eksiklik oluşturmaktadır. Danıştay’ın yürütmenin durdurulmasına ilişkin verdiği kararların dokunulamaz, tartışılmaz, eleştirilemez olmasına ve keyfi olarak verilmesine yol açacak bu durumlar ise, yazara göre son aşamada halkın mahkemelere olan güveninin zedelenmesine neden olur. Nitekim aynı konuda

---

<sup>372</sup> Tekinsoy, s. 172; Tiryaki, s. 199.

<sup>373</sup> Gözübüyük, Yönetmelik Yargısı, s. 457.

<sup>374</sup> Oytan, Yürütmenin Durdurulması, s. 169.

<sup>375</sup> Oytan, Yürütmenin Durdurulması, s. 169 vd.; Aynı yöndeki görüş için bkz. Kıratlı, s. 195.

<sup>376</sup> 1961 Anayasası’nın 135. maddesi 1982 Anayasası’nın 141. maddesine; 521 Sayılı Danıştay Kanunu’nun 59 ve 91. maddeleri ise 2577 sayılı İYUK’un 24. maddesine denk gelmektedir.

mahkemelerin farklı şekilde karar vermeleri tarafların tatmin olmasını da engeller niteliktedir<sup>377</sup>.

Yürütmenin durdurulması kararı verilirken gerekçe gösterilmesini eleştiren yazarlar ise genel olarak böyle bir durumun yargı yerinin davanın esası hakkındaki görüşünü önceden açıklaması anlamına geleceğini savunmaktadırlar<sup>378</sup>. Bu yazarlara göre konuyla ilgili gösterilen bir gerekçe, davanın çözümüyle ilgili görüş bildirmekten ve daha davanın ilk aşamalarında yargı yerinde bir kanaatin oluşmasına neden olmaktan başka bir şey değildir. Ortada gerekçeli bir yürütmenin durdurulması kararı varsa, yargı yeri nihai kararını da o yönde vermeye kendini bir bakıma zorunlu hissedebilir. Aksi takdirde yargı yerinin çelişkili iki kararı ortaya çıkar ki bu durum, kişilerin yargıya olan güven ve saygısını zedeler<sup>379</sup>.

Eleştiri şeklinde kabul edilebilecek diğer bir görüş ise Aslan tarafından dile getirilmiştir. Nitekim bu yazar böyle bir şartın getirilme amacının yargı yerlerini bu konuda daha az karar almaya sevk etmek olduğunu ifade etmiş<sup>380</sup>, yürütmenin durdurulması kararı vermek için hem esasa ilişkin iki şartın birlikte gerçekleşmesinin hem de bunların ne şekilde gerçekleştiğinin gerekçelendirilmesinin aranmasını, yürütmenin durdurulmasını etkisiz hale getirmek olarak yorumlamıştır<sup>381</sup>. Aynı şekilde yazar böyle bir şartın, yürütmenin durdurulması kararını veren yargı yerinde çekingenliğe neden olacağını ve karar verende gerekçeli karar ile esasa ilişkin kararın aynı yönde olması gerektiği gibi bir zorunluluk hissi doğuracağını ileri sürmektedir. Bu durumun

---

<sup>377</sup> Bunların yanı sıra yazar, yürütmenin durdurulması kararının gerekçeli olmasının yargı yerinin düşüncesini önceden açıklaması anlamına gelmeyeceğini dile getirmektedir. Yazara göre esasa ilişkin verilen kararın gerekçesi ile önlem niteliğinde olan yürütmenin durdurulması kararının gerekçesi birbirinden farklı niteliktedirler. Çünkü yürütmenin durdurulması kararı için gösterilen gerekçede şartların gerçekleştiğine yönelik bir kanaatin varlığı ve bunun da benzer nitelikte cümlelerle ifade edilmesi yeterli iken; esasa ilişkin verilen kararın gerekçesinde bu konulara değinilmeden idari işlemin unsurlarına yönelik ifadeler kullanılır. (Oytan, Yürütmenin Durdurulması, s. 173 vd.).

<sup>378</sup> Yenice/Esin, s. 579; Gözübüyük/Tan, s. 936; Zabunoğlu, s. 354; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 46-47; Tekinsoy, s. 175; Tiryaki, s. 200.

<sup>379</sup> Yenice/Esin, s. 579.

<sup>380</sup> Aynı yöndeki görüş için bkz. Tekinsoy, s. 167.

<sup>381</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 46.

ise farklı şekilde düşünse bile yargı yerinin sırf çelişkiye düşmemek için yanlış karar vermesine neden olacağını savunmaktadır<sup>382</sup>.

Kanaatimizce yürütmenin durdurulması kararlarının gerekçeli olarak verileceğinin belirtilmesi yerinde bir düzenlemedir. Zira gerekçesi olmadan verilen bir karar, Anayasa'da ve İYUK'ta düzenlenen, kararların gerekçeli olarak verileceği kuralına aykırılık oluşturur. Aynı şekilde bir kararın gerekçeli olarak verilmesi hem muhatabın hem de diğer mahkemelerin nasıl davranmaları gerektiği konusunda da yol gösterir. Bunların yanı sıra karara karşı savunma hazırlanırken hangi görüşlere ne gibi itirazlarda bulunulacağı da gerekçe sayesinde bilinir. Ancak bu gerekçenin, yargı yerlerinin esas hakkında vereceği karardaki gerekçe gibi ayrıntılı olmaması gerekir. Özellikle işlemin açık hukuka aykırılığını tespit ederken sunulan ayrıntılı bir gerekçe, esas hakkında verilecek nihai kararı daha davanın başında ortaya çıkarabilir. Bu ise bir bakıma ayrıntılı ve yeterli bir araştırma yapılmadan nihai kararın verilmesi anlamına gelir.

İYUK m. 27'de yer alan düzenleme, yargı yerlerince verilen yürütmenin durdurulması kararlarının ayrıntılı bir gerekçeye sahip olması gerektiğini ifade etmektedir. Nitekim 27. maddenin ikinci fıkrasının ilk cümlesinde yürütmenin durdurulması kararlarının gerekçeli verileceği belirtildikten sonra, fıkranın dördüncü ve beşinci cümlelerinde bu gerekçenin nasıl olması gerektiği ayrıca düzenlenmiştir. Bu düzenlemelerin kanaatimizce değiştirilmesi gerekir. Özellikle yürütmenin durdurulması için aranan idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartı için bu değişiklik bir bakıma zorunludur. Zira davanın daha başında dava konusu idari işlemin açık hukuka aykırı olduğunun ayrıntılı olarak gerekçelendirilmesi, yargı yerlerinin dava sonucuyla ilgili görüşünün belli olduğu anlamına gelir. Böyle bir durumda ise bir bakıma yargı yeri dava konusu idari işlemin yürütmesini durdurmak yerine doğrudan iptaline karar vermiş gibi olur. Ayrıca bunların yanı sıra, ayrıntılı bir gerekçeyle verilen yürütmenin durdurulması kararından dava sonunda vazgeçilmesi de zorlaşır. Çünkü ayrıntılı bir gerekçeyle davanın henüz başında hukuka aykırı bulunan dava konusu idari işlemin, davanın sonucuna kadar yapılan araştırmalarla hukuka aykırı olmadığı

---

<sup>382</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 47.

anlaşıldığında, ilk karardaki ayrıntılı gerekçenin yanlış olduğunun ispatlanması gerekir. Yani yürütmenin durdurulması kararındaki gerekçelerin, dava sonunda verilecek kararda tek tek çürütülmesi gerekir. Aksi halde yargı yerlerince verilen birbirinin zıttı niteliğindeki kararların varlığı söz konusu olur ki bu durum, kişilerin yargıya olan güvenini ve saygısını zedeler.

## 6. Teminat Şartı

Yürütmenin durdurulması kurumunun düzenlendiği ilk yıllardan günümüze kadar var olan İYUK m. 27/f. 6'daki bu şart, verilen kararın idare açısından doğması muhtemel zararlarını karşılamak için getirilmiş bir güvence niteliğindedir<sup>383</sup>. Yürütmenin durdurulması talebinin kabul edildiği bir dava, kesin olarak iptal kararı ile sonuçlanmayabilir. Bazen yürütmenin durdurulması kararı verilse bile, nihai hüküm davanın reddi şeklinde olabilir. İşte bu durumda yürütmenin durdurulduğu zaman içerisinde davalı idarenin bazı zararları söz konusu olabilir. Teminat şartı ise bu zararları karşılamak amacıyla getirilmiş bir düzenlemedir<sup>384</sup>.

İdari Yargılama Usul Kanunu'nda yer alan düzenlemeye baktığımız zaman ilk olarak yargı yerinin bu konuda takdir hakkına sahip olduğunu görmekteyiz<sup>385</sup>. Nitekim düzenlemenin ilk cümlesindeki *“Yürütmenin durdurulması kararları teminat karşılığında verilir; ancak, durumun gereklerine göre teminat aranmayabilir”* hükmü bize bunu göstermektedir. Dolayısıyla yargı yeri gerekli görmediği zaman teminat şartını aramayabilir. Uygulamada da genellikle kamu görevlisi ya da öğrenci olan davacılarından yargı yerlerince teminat alınmamaktadır<sup>386</sup>.

Teminatın tutarı ve niteliği genellikle talebi inceleyen yargı yeri tarafından karara bağlansa da, idarenin de bazı durumlarda teminatın tutarını ve niteliğini belirle-

---

<sup>383</sup> Candan, s. 653; Kalabalık, s. 315.

<sup>384</sup> Karavelioğlu, s. 1224.

<sup>385</sup> Yenice/Esin, s. 585.

<sup>386</sup> Teminat alınmaksızın verilen yürütmenin durdurulması kararları için bkz. Danıştay 8. D., 5.5.2014 tarih, E. 2013/9785 sayılı Kararı, KİBB; Erzurum 2. İdare Mahkemesi, 3.4.2015 tarih, E. 2015/82 sayılı Kararı; Ankara 18. İdare Mahkemesi, 30.10.2014 tarih, E. 2014/1282 sayılı Kararı; İstanbul 5. İdare Mahkemesi, 2.5.2012 tarih, E. 2012/251 sayılı Kararı; Afyonkarahisar İdare Mahkemesi, 2.3.2011 tarih, E. 2011/26 sayılı Kararı; Zabunoğlu, s. 354; Gözübüyük, Yönetmelik Yargı, s. 456.

yebileceği dile getirilmiştir<sup>387</sup>. İdareye bırakılan durumlarda doğal olarak tarafların anlaşamamaları gündeme gelebilir. İşte bu anlaşmazlıkta fıkranın ikinci cümlesi devreye girer. Bu cümle “*Taraflar arasında teminata ilişkin olarak çıkan anlaşmazlıklar, yürütmenin durdurulması hakkında karar veren daire, mahkeme veya hâkim tarafından çözümlenir*” şeklindedir. Yani teminat konusunun tarafların anlaşmasına bırakıldığı durumda, konuyla ilgili bir anlaşmazlık çıkarsa bu anlaşmazlık davayı inceleyen yargı yeri tarafından giderilir.

Teminatın kesin olarak yasaklandığı durumlar da söz konusudur. Nitekim fıkranın son cümlesinde idare ile adli yardımdan yararlanan kimselerden teminat alınmayacağı kesin olarak hükme bağlanmıştır<sup>388</sup>. Dolayısıyla bu durumlarda teminat alınıp alınmayacağı, yargı yerinin takdirinde de değildir. Kesin olarak teminat alınmayacaktır.

## II. YÜRÜTMENİN DURDURULMASI TALEBİ KARŞISINDA VERİLEN KARARLARA KARŞI İTİRAZ

### A. Genel Olarak

İdari Yargılama Usul Kanunu ‘nda 1990 yılında 3622 sayılı Kanun’la yapılan değişikliklerle ilk defa düzenlenen itiraz kurumu, günümüze kadar varlığını devam ettirmiştir<sup>389</sup>. Yürütmenin durdurulmasına ilişkin 1990 yılına kadar yapılan düzenlemelerde yer almayan bu kurum, yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararların tekrardan başka bir mahkeme tarafından incelenmesi anlamına gelmektedir<sup>390</sup>. Bu düzenleme ile birlikte artık yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlara

<sup>387</sup> Gözübüyük, Yönetmelik Yargı, s. 456.

<sup>388</sup> Konuyla ilgili olarak Zabunoğlu fıkra da yer alan “*İdareden ...*” kelimesinin belirtilmemiş olsaydı bile varmış gibi kabul edilmesi gerektiğini, nitekim idarenin davacı konumunda olsa bile teminat gibi bir yükümlülüğünün olmayacağını ifade etmiştir. Zabunoğlu, s. 354.

<sup>389</sup> 2016 yılında 6723 sayılı Kanun’un 13 üncü maddesiyle, fıkra da yer alan “, *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 madde metninden çıkarılmıştır.

<sup>390</sup> Bu durum Anayasa Mahkemesinin verdiği bir kararda, “*...itiraz yolu, tedbir niteliğinde ve etkileri davanın sonuçlanmasına kadar geçecek dönemle sınırlı, kararların diğer bir idare mahkemesince yeniden incelenmesidir...*” şeklinde ifade edilmiştir. AYM Genel Kurul, 21.6.1991 tarih, E. 1990/20, K. 1991/17 sayılı Kararı RG. 30.9.1992/21361.

karşı, medeni yargılama ve ceza yargılamasındaki önlem niteliğindeki kararlarda olduğu gibi<sup>391</sup>, farklı bir yargı yerine itiraz mümkün hale gelmiştir<sup>392</sup>.

Yürütmenin durdurulması talebi üzerine verilen kararlarla ilgili böyle bir düzenlemenin bulunmadığı zamanlarda, tarafların, kararı veren mahkemeye konuyla ilgili tekrardan başvurdukları ifade edilmektedir<sup>393</sup>. Ancak bu başvurunun ne kadar etkili olduğu tartışılabilir. Nitekim ilk kararı veren mahkemenin önüne yeni bir bilgi veya belgeyle gelinmemesi, kanaatimizce sonradan verilecek olan kararın değişmesini sağlayacak nitelikte olmayacaktır. Yani ilk karar ile sonradan verilen karar aynı yönde olacak ve böylece de ikinci kez yapılan başvurunun herhangi bir etkisi olmayacaktır.

---

<sup>391</sup> Özay, Yargısal Korunma, s. 277.

<sup>392</sup> Yürütmenin durdurulmasına ilişkin verilen kararlara karşı itiraz kurumunu getiren düzenlemenin, Anayasa'nın 125. ve 138. maddelerine aykırılığı gerekçesiyle iptali istenmiş, Anayasa Mahkemesi ise şu gerekçelerle düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olmadığına ve iptal isteminin reddine karar vermiştir; "...3622 sayılı Yasa'nın 10. maddesi ile 2577 sayılı Yasa'nın yürütmenin durdurulması ile ilgili 27. Maddesine eklenen 12. bendi ile getirilen "itiraz" yolu, tedbir niteliğinde ve etkileri davanın sonuçlanmasına kadar geçecek dönemle sınırlı, kararların diğer bir idare mahkemesince yeniden incelenmesidir. Yürütmeyi durdurma ile ilgili olarak verilen kararlar itiraz üzerine inceleyen mahkemenin verdiği kararlar da, sonuçlan ve etkileri itibarıyla ilk verilen kararlar gibidir. Ayrıca davaya bakan mahkemece tarafların yeni istemleri üzerine yürütmenin durdurulmasına ve verilmiş yürütmenin durdurulması kararlarının da kaldırılmasına yasal bir engel bulunmamaktadır. Yürütmeyi durdurma ile ilgili kararlara karşı itiraz olanağını getiren yeni düzenlemeler İdari Yargılama Usulü ile ilgili kurallardır. Anayasa'nın 142. maddesi uyarınca mahkemelerin kurulması, görev ve yetkileri, işleyişleri ve yargılama usulleri yasayla düzenlenir. Mahkemelerin nihai karardan önce alacakları yasal önlemler ile ileride kendi kararlarının uygulanabilirliğini ve geçerliliğini sağlamak üzere alacakları önlemler yargılama usulü kurallarıdır. Yürütmeyi durdurma ile ilgili kurallar, Anayasa'nın 125. maddesi sınırlan içinde kalmak ve Anayasa'nın diğer temel kurallarına aykırı olmamak koşuluyla diğer yargılama usulü kuralları gibi yasa koyucu tarafından serbestçe düzenlenebilirler... Anayasa'nın 138. maddesi, mahkemelerin bağımsızlığı ile ilgili olarak genel nitelikte kurallar koymuştur. Bu kurallar, yargı çalışmalarını dış etkilerden ve özellikle yasama ve yürütme erkinin etkisinden koruma amacına yöneliktir. Yargı organının kendi içindeki çalışma yöntemleri ile uyguladığı yargısal tekniklerin oluşturduğu yargılama yöntemiyle ilgili dava konusu kurallar, Anayasa'nın 138. maddesinin amacına ve açık anlatımına herhangi bir aykırılık taşımamaktadır. Dava konusu düzenlemeler, yargısal uygulamalarla ilgili yeni bir çözüm yoludur. Bu nedenlerle dava konusu yasa ile konulan itiraz yolunun, Anayasa'nın yürütmeyi durdurmayı düzenleyen 125. maddesinin beşinci fıkrasına ve mahkemelerin bağımsızlığını düzenleyen 138. maddesine aykırı bir yönü yoktur, İptal isteminin reddi gerekir". AYM Genel Kurul, 21.6.1991 tarih, E. 1990/20, K. 1991/17 sayılı Kararı RG. 30.9.1992/21361.

<sup>393</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 80.

1982 yılından itibaren idari yargı yerlerinin birden fazla hale gelmesi ve üst derece mahkemelerinin kurulması, ilk derece mahkemelerince verilen kararların üst derece mahkemelerince temyiz ve itiraz yoluyla incelenmesinin yolunu açmıştır. Bu durum ilk derece mahkemesince verilen yürütmenin durdurulması kararlarına ilişkin de üst mahkemelere başvurma ihtimalini doğurmuşsa da; üst mahkemelerin yapılan başvuruları, ilk derece mahkemesinden verilen kararların ara karar olması gerekçeyle reddettiği görülmüştür<sup>394</sup>. Bu durum ise Özay tarafından ağır bir şekilde eleştirilmiş ve yazar konuyla ilgili İtalyan hukukunu örnek göstererek, yürütmenin durdurulmasına ilişkin verilen kararların ara karar boyutunu aştığını ve adeta dava içinde dava gibi bir sonuç doğurduğunu, bu yüzden de İtalya'daki gibi, konuyla ilgili bir düzenleme olmasa da verilen kararlara karşı itiraz yoluna gidilebilmesi gerektiğini savunmuştur<sup>395</sup>. Yazara göre, yürütmenin durdurulmasına ilişkin verilen karar bir ara karar olsa da, taraflar arasında fiili veya hukuki bir durumu tespit etmesi dolayısıyla ara karar boyutunu aşmaktadır. Dolayısıyla da bu kararlara karşı itiraz yolu ile farklı yargı makamlarına başvurulabilmelidir<sup>396</sup>.

İşte 1990 yılına kadar durum bu şekilde devam etmiş ve 1990 yılında yürütmenin durdurulması ile ilgili verilen kararlara karşı itiraz kurumunun getirilmesi, farklı tarzda görüşlerin bir kez daha ortaya çıkmasına neden olmuştur. Nitekim kuruma yönelik bazı eleştirilerde bulunulmuş ve sakıncalı yönlerinin olduğu vurgulanarak kurumun kalkması gerektiği savunulmuşken<sup>397</sup>, böyle bir kurumun olması gerektiğini ve kurumun mevzuata girmesinin yerinde olduğunu savunan da olmuştur<sup>398</sup>.

Örneğin konuyla ilgili düşüncelerini açıklayan Günday, itiraz kurumunun faydalı ve sakıncalı yanlarını saymış ve sakıncalı yanlarının daha fazla olduğunu ve tehlike arz ettiğini belirterek kurumun kaldırılması gerektiğini savunmuştur. Yazara

---

<sup>394</sup> Danıştay 10. D., 29.3.1984 tarih, E. 1984/1380, K. 1984/678 sayılı Kararı, KİBB; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 80.

<sup>395</sup> Özay, Yargısal Korunma, s. 276.

<sup>396</sup> Özay, Yargısal korunma, s. 275-276.

<sup>397</sup> Metin Günday, "Yürütmenin Durdurulması Kararı ve Uygulamada Karşılaşılan Bazı Sorunlar", *2000 Yılı İdari Yargı Sempozyumu* (Aktaran: Kalabalık, s. 320-321)

<sup>398</sup> Özay, Yargısal Korunma, s. 276 vd.



göre yürütmenin durdurulması kararları bir ara karar niteliğinde olsa da birçok yönden etkili bir karardır. Nitekim dava konusu edilen işlemin uygulanmasını durdurması ve geçici de olsa belli hukuki durumlara son vermesi gibi özelliklere sahip olması, bu kararı diğer ara kararlardan farklı kılmaktadır. Dolayısıyla yazar, bu karara karşı itiraz kurumunun faydalı olacağını düşünmekte ve bu kurumun aynı zamanda yargı yerleri arasında birliği de sağlayacağını savunmaktadır<sup>399</sup>.

Ancak itiraz kurumunun faydalı yanlarını bu şekilde belirten Günday, kurumun sakıncalı yanlarının daha fazla olduğunu belirterek kaldırılmasının isabetli olacağını savunmuştur. Yazar, ilk olarak, her ne kadar itirazı inceleyecek yargı yerinin kendisine gelen başvuruyu yedi gün içinde karara bağlaması zorunlu kılınmışsa da, böyle bir kurumun zaten oldukça yavaş işleyen yargılama sürecini daha da yavaşlatacağını savunmaktadır<sup>400</sup>. Böyle bir durumun hem birey açısından hem de kararı uygulayamayan idare açısından sakınca doğuracağını ve bu yüzden de kaldırılması gerektiğini ifade etmektedir. Aynı zamanda yazarın daha da önemli olarak kabul ettiği başka bir düşüncesi de bulunmaktadır. Bu düşüncesine göre ise böyle bir kurum, Anayasa'nın 138. maddesinin 2. fıkrasına<sup>401</sup> aykırı bir durum yaratmaktadır. Nitekim yazar, fıkarda mahkemelere ve hâkimlere telkinde bulunamayacak, emir ve talimat veremeyecek olanların sadece yasama ve yürütme organlarından oluşmadığını, yargı organlarının da emir ve talimat veremeyeceklerini ifade etmiş ve, yürütmenin durdurulması kararıyla ilgili yapılan itiraz incelemesinde görevli olan yargı merciinin verdiği kararlar ile ilk kararı veren mahkemenin nihai kararının etkileneceğini savunmuştur. Haliyle bu sakıncalara yol açan bir kurumun kaldırılması gerektiğini ifade etmiştir.<sup>402</sup>

Konuyla ilgili bir diğer görüş de Özay'dan gelmiştir. Nitekim Özay'a göre getirilen bu düzenlemenin bazı sakıncalı yanları olsa da, bunlar giderilebilecek niteliktedir. Örneğin yazar ilk derece mahkemesinde yürütmenin durdurulması talebiyle ilgili

---

<sup>399</sup> Günday, Yürütmenin Durdurulması Kararı (Aktaran: Kalabalık, s. 320-321).

<sup>400</sup> Aynı görüşte olan Ayanoğlu da itiraz kurumunu, davanın yürütülme sürecini uzattığı gerekçesiyle eleştirmiştir. (Ayanoğlu, Yürütmenin Durdurulması, s. 128).

<sup>401</sup> Anayasa m. 38/f. 2: *"Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hâkimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz."*

<sup>402</sup> Günday, Yürütmenin Durdurulması Kararı (Aktaran: Kalabalık, s. 320-321).

karar veren kişilerin itiraz makamında da yer alarak karara katılmasının sakıncalı olduğunu, ancak bu sakıncanın yapılacak düzenlemeler ile giderilebileceğini savunmuş ve böyle bir sakıncanın giderilmesine yönelik olarak yürütmenin durdurulması talebi karşısında tek hâkim tarafından karar verilmesi gerektiğini bir öneri olarak sunmuştur. Ayrıca yazar, böyle bir sakıncadan dolayı idari yargılama usulünde güvence niteliğinde olan iki dereceli sistemin kaldırılmasının doğru olmayacağını da vurgulamıştır. Böyle bir kurumun tabii hâkim ilkesine aykırılık oluşturacağını belirtene karşı bir görüş ileri süren yazar, itiraz merci olarak gösterilen kurumun temyiz merci olması gerektiğini, uzmanlaşmamış olsa da böyle bir kararın merci tarafından verilebileceğini ve diğer problemlerin ise yapılacak düzenlemelerle giderilebileceğini ifade etmiştir<sup>403</sup>. Yukarıda da belirttiğimiz gibi kurumun mevzuatta yer almadığı zamanlarda bile İtalya'yı örnek göstererek böyle bir kurumun var olması gerektiğini savunan yazar, elbette bu kurumun kaldırılmasını yerinde görmemiş, oluşacak sakıncaların ise yapılacak düzenlemelerle giderilmesi gerektiğini savunmuştur.

Kanaatimizce Özyay'ın görüşleri daha yerindedir. Nitekim yürütmenin durdurulması ile ilgili verilen kararlara yönelik itiraz kurumunun getirilmesi hem birey açısından hem de idare açısından faydalıdır. Bu yüzden de itiraz kurumunun kaldırılmaması gerekir. Çünkü bir hakkının ihlal edildiğini ileri süren birey, bu kurumla uygulamayı durdurma konusunda bir şans daha elde etmiştir. Bu da birey açısından son derece önemli bir şanstır. İdare açısından ise hem doğacak olan zararların karşılanması için harcanacak masrafların engellenmesi hem de ilk kararın kendisi aleyhine çıkması halinde bunu kendi lehine çevirebilmesi olanağı mümkün hale gelmiştir. Haliyle bu da idare açısından önemli bir şans yaratmıştır<sup>404</sup>.

## **B. İtirazı İnceleyecek Olan Yargı Yerleri**

İtiraz kurumunun düzenlendiği 2577 sayılı Kanun'un 27. maddesinin 7. fıkrasına baktığımız zaman, yürütmenin durdurulması talebiyle ilgili karar veren yargı

---

<sup>403</sup> Özyay, Yargısal Korunma, s.277-279.

<sup>404</sup> Konuyla ilgili yukarıda yer verdiğimiz Anayasa Mahkemesi kararını incelediğimizde de itiraz kurumunun kalkmasını gerektiren bir durumun olmadığını görmekteyiz. (AYM Genel Kurul, 21.6.1991 tarih, E. 1990/20, K. 1991/17 sayılı Kararı RG. 30.9.1992/21361).

yerinin değişmesine göre itirazı inceleyecek yargı yerinin de değişlik gösterdiğini görmekteyiz. Nitekim fıkrada yer alan düzenlemeye göre yürütmenin durdurulması ile ilgili karar Danıştay dava dairelerince verilmişse “*konusuna göre İdari veya Vergi Dava Daireleri Kurullarına*”, bölge idare mahkemesince verilmişse “*en yakın bölge idare mahkemesine*”<sup>405</sup>, idare ve vergi mahkemeleri ile tek hâkim tarafından verilmişse “*bölge idare mahkemesine*” itiraz yoluyla götürülmektedir. Böylece yürütmenin durdurulması kararını veren yargı yerinin değişmesi ile itirazı inceleyecek olan yargı yeri de değişlik göstermektedir.

Çalışmaya ara verme süresi içinde idare ve vergi mahkemeleri tarafından verilen yürütmenin durdurulması talebine ilişkin ise “*en yakın nöbetçi mahkemeye veya kararı veren hâkimin katılmadığı nöbetçi mahkemeye*” itiraz edilebileceği belirtilmişti. Ancak bu hüküm 2016 tarihinde 6723 sayılı Kanun’un 13. maddesiyle madde metninden çıkarılmıştır. Böylece artık, çalışmaya ara verme süresi içinde verilen yürütmenin durdurulması ile ilgili kararlara karşı ilgililer, kararı veren mahkemeye göre değişlik gösteren nöbetçi üst mahkemelere itiraz edebileceklerdir. Örneğin nöbetçi idare mahkemesi tarafından verilen yürütmenin durdurulması talebinin reddi kararına karşı davacı, nöbetçi bölge idare mahkemesine itiraz edebilecektir.

### **C. İtirazın şartları ve Süre İle İlgili Durumlar**

Yürütmenin durdurulması talebi üzerine verilen kararlara karşı itiraz yoluna başvurulması için bazı şartların varlığı aranmaktadır<sup>406</sup>. Bu şartlara uyulmadığı zaman yapılan başvuru incelenmeyecek ve usul yönünden reddedilecektir. Bu şartlar-

---

<sup>405</sup> İdari Yargılama Hukukumuzda bölge idare mahkemelerinin ilk derece yargı yeri olarak bakacakları herhangi bir davadan bahsedilmemiştir. Dolayısıyla bu mahkemelere ilk derece yargı yeri olarak dava aılamamaktadır. Ancak İYUK m. 57’de, “*Mahkemelerde ekinme ve ret*” başlığı altında yer alan 3 ve 4. fıkralarda “*...İdare ve vergi mahkemelerinde reddedilen başkan ve ye birden çok ise istem bölge idare mahkemesince incelenir...*”, “*...bu mahkemelerce ret istemleri yerinde görülürse için esası hakkında da karar verilir*” hükümlerinin yer alması, istisnai olarak bölge idare mahkemelerinde de ilk derece yargı yeri olarak bakılacak davaların olabileceğini göstermektedir. Dolayısıyla böyle bir durumun oluşması halinde bölge idare mahkemelerinde görülen davada yürütmenin durdurulmasına yönelik de bir karar verilebilir. Verilen böyle bir karara itiraz edilmesi halinde de itirazı inceleyecek yargı yeri kararı veren mahkemeye en yakın bölge idare mahkemesi olacaktır. Tekinsoy, .s 185.

<sup>406</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 86.

dan ilki, yürütmenin durdurulması talebine ilişkin verilen bir kararın olmasıdır. Nitekim yürütmenin durdurulması ile ilgili talebin incelendiği yargı yeri tarafından bu talebe yönelik ret veya kabul yönünde bir kararın verilmesi gerekir ki, taraflar bu karara karşı itiraz yoluna başvurabilirler. Aksi takdirde, yani ortada yürütmenin durdurulması ile ilgili verilen bir karar yoksa, itiraz konusu yapılabilecek bir karardan ve itiraz kurumundan da bahsedilemeyecektir<sup>407</sup>.

İkinci şart olarak, itiraz başvurusu yapan kişinin davanın taraflarından biri olması gerekmektedir. Nitekim yürütmenin durdurulması ile ilgili ilk derece yargı yerinin verdiği ret kararına karşı davacı taraf, kabul kararına karşı ise davalı taraf, yani idare başvuru yapmalıdır<sup>408</sup>. Davaya müdahil olan kişi ise tek başına itiraz başvurusunda bulunamazken, katıldığı tarafla birlikte hareket edebilecektir<sup>409</sup>.

Son şart olarak kanunda öngörülen süre içerisinde başvuru yapılmalıdır. Düzenlemede “Yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlar(a); ... kararın tebliğini izleyen günden itibaren yedi gün içinde bir defaya mahsus olmak üzere itiraz edilebilir...” ifadelerine yer verilmiştir. Dolayısıyla itiraz başvurusunu yapacak olan taraf yedi günlük bu süreye uymak zorundadır. Bu sürelere uyulmaması ise başvurunun incelenmeksizin reddine neden olacaktır<sup>410</sup>.

İtiraz başvurusu için öngörülen süre, düzenlemede de belirtildiği gibi, ilk derece yargı yerlerinin yürütmenin durdurulması talebi karşısında verdikleri kararın taraflara tebliğini izleyen günden itibaren başlamaktadır<sup>411</sup>. Buna göre örneğin yürütme-

---

<sup>407</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 86.

<sup>408</sup> Davacının yürütmenin durdurulması ile ilgili talebinin mahkeme tarafından kabul edilmesi halinde, davalı idarenin itiraz başvurusunda bulunması ihtiyari olsa da, uygulamada bu başvurunun mutlaka yapılması gerektiği, yani zorunlu olduğu dile getirilmiştir. Hatta itiraz başvurusunu yapmayan davalı idare çalışanın disiplin soruşturması geçirerek ceza alması gibi bir durumun bile kendisini gösterdiği ifade edilmiştir. Zabunoğlu, s.358-359.

<sup>409</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 86.

<sup>410</sup> Kalabalık, s. 360.

<sup>411</sup> Burada yer alan düzenlemenin “Sürelerle ilgili genel düzenlemeler” başlığı altında İYUK’un 8. maddesindeki düzenleme ile paralellik gösterdiği görülmektedir. Nitekim 8. maddede, “ (1) Süreler, tebliğ, yayın veya ilan tarihini izleyen günden itibaren işlemeye başlar. (2) Tatil günleri sürelere dahildir. Şu kadarki, sürenin son günü tatil gününe rastlarsa, süre tatil gününü izleyen çalışma gününün bitimine kadar uzar. (3) Bu Kanunda yazılı sürelerin

nin durdurulması talebinin reddi kararı 07.03.2016 tarihinde davacıya tebliğ edilmişse, davacının 7 gün olan itiraz süresi, 08.03.2016 tarihinde başlayacaktır.

#### **D. İtiraz Sonucunda Verilecek Kararlar ve Bu Kararların Niteliği**

Yürütmenin durdurulması ile ilgili verilen kararları inceleyen yargı yerleri madde hükmünde de belirtildiği gibi “... *dosyanın (kendilerine) gelişinden itibaren yedi gün içinde karar vermek zorundadır*”<sup>412</sup>. Yapılan inceleme sonucunda verilecek olan kararlar ise, başvurunun reddi veya başvurunun kabulü şeklinde kendisini gösterebilir.

Başvuruyu inceleyen yargı yeri ilk derece mahkemesi tarafından verilen yürütmenin durdurulması ile ilgili kararını, ki bu karar ret veya kabul olabilir, hukuka uygun görürse, başvurunun reddine karar verir. Bu kararı verirken de genellikle ilk derece yargı yerinin kararı verirken kullandığı gerekçelere dayanır<sup>413</sup>. İlk derece yargı yeri tarafından verilen ret kararının, itirazı inceleyen yargı yerince hukuka uygun görülmesi ve böylece itiraz için yapılan başvurunun reddedilmesi neticesinde, idari işlemin uygulanmasına devam edilecek ve işlemin sonuçları davacı üzerinde etkisini gösterecektir. Aynı şekilde ilk derece yargı yeri tarafından verilen kabul kararının, itirazı inceleyen yargı yerince hukuka uygun görülmesi ve itiraz için yapılan başvurunun reddedilmesi halinde, yürütülmesi durdurulan idari işlemin bu özelliği devam edecek ve dava sonuçlanıncaya kadar işlem davacı üzerinde etkilerini gösteremeyecektir.

İtiraz başvurusunu inceleyen yargı yerince, ilk derece mahkemesi tarafından verilen kararın, ki bu karar da ret veya kabul olabilir, yerinde olmadığı kanaatine

---

*bitmesi çalışmaya ara verme zamanına rastlarsa bu süreler, ara vermenin sona erdiği günü izleyen tarihten itibaren yedi gün uzamış sayılır*” ifadelerine yer verilmiştir.

<sup>412</sup> Bu düzenlemede belirtilen sürenin, davanın esastan karara bağlanmasındaki gecikme ile davanın farklı yargı yerlerinde görülmesinden kaynaklanacak gecikmeyi engellemek için getirilmiş olduğu ifade edilmiştir. Selçuk Hondu, “İdare ve Vergi Mahkemelerinden Verilen Yürütme Kararlarına İtiraz”, *Danıştay Dergisi*, S. 80, Ankara 1991, s. 29.

<sup>413</sup> İtiraz başvurusunu inceleyen yargı yerinin bazen ilk derece mahkemesinin kararını ve gerekçesini tekrar ederek kararını verdiği; bazen de kendisinin uzun tartışmalar yaparak ve yeni gerekçeler göstererek kararını verdiği dile getirilmiştir. (Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 87-88).

varılırsa, itiraz başvurusu kabul edilir ve karar itiraz başvurusunu yapan taraf lehine sonuç doğurur. Buradaki durum itiraz başvurusunun reddedilmesi kararından bazı yönleriyle değişiklik gösterir. Nitekim bu kararda itirazı inceleyen yargı yeri ilk derece mahkemesi kararından farklı ve yeni gerekçelerle hareket etmek zorundadır ki ilk derece mahkemesinin kararını yerinde görmediğini kanıtlayabilsin<sup>414</sup>. Durum bu olunca da itirazı inceleyen yargı yerince esaslı bir araştırma yapılmalıdır. Verilen kararlar ise kendisini iki farklı şekilde gösterir. İlk olarak, ilk derece mahkemesi tarafından verilen ret kararının yerinde olmadığı kabul edilerek kaldırılması halinde, itirazı inceleyen yargı yerince gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulması yönünde yeni bir karar verilir. Bu kararla idari işlemin uygulanması durur ve işlem davacı üzerindeki etkilerini dava sonuçlanıncaya kadar göstermez. İkinci olarak da, ilk derece mahkemesinin kabul kararı yerinde görülmeyerek kaldırılırsa, bu sefer de itirazı inceleyen yargı yerince neden ilk derece mahkemesi kararının kaldırıldığı gerekçelendirilir. Kaldırma kararı ile de işlemin yürütülmesine devam edilir<sup>415</sup>.

İtirazı inceleyen yargı yerince verilen kararın niteliği ise, madde hükmünde de belirtildiği gibi kesin niteliktedir. Yani itirazı inceleyen yargı yeri itirazın reddine veya kabulüne karar verdiği zaman, bu karar aleyhine herhangi bir başvuru söz konusu olamaz. Nitekim Danıştay, yürütmenin durdurulması talebinin reddi üzerine itiraz yoluyla bu kararı inceleyen bölge idare mahkemesinin kararının kesin olduğunu ve temyize konu olamayacağını şu şekilde ifade etmiştir; “...Nihai karar, davayı sona erdiren ve davaya bakan yargı merciinin işten el çekmesi sonucunu doğuran kararlardır. Mahkemelerin, yürütmenin durdurulması istemleri hakkındaki kararları ve Bölge İdare Mahkemelerinin bu kararlara karşı yapılan itirazlar üzerine verdikleri kararlar ise yargılama esnasında verilen nihai karar niteliği taşımayan kararlardandır. Bölge İdare Mahkemelerince verilen bu tür kararların temyize konu edilemeye-

---

<sup>414</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 88.

<sup>415</sup> Çağlayan, İdari Yargı, s. 534.

*cekleri açıktır. Açıklanan nedenlerle ... temyiz isteminin incelenmeksizin reddine oybirliğiyle karar verildi”<sup>416</sup>.*

Durum bu olmakla beraber, itiraza ilişkin başvurunun sonucu ister kabul ister ret şeklinde olsun, davanın sonucunu etkileyecek olan ve haliyle de yürütmenin durdurulmasına yönelik yeni bir karar verilmesini gerektiren nitelikteki bilgi veya belgelere ulaşılmış halinde, tekrardan yürütmenin durdurulması veya yürütmenin durdurulması kararının kaldırılması istenebilmelidir<sup>417</sup>. Örneğin itiraz merciinin kararından sonra, hasta bir kişinin hastalığının ağırlaştığına dair doktor raporunun ve bu bağlamda da başka bir yere atanmasının telafisi güç zararlara neden olacağına mahkemeye sunulması üzerine, mahkemece tekrardan yürütmenin durdurulması talebinin incelenmesi gereklidir. Bunların dışında böyle bir başvurunun yapılabilmesi itiraz kurumunun hukuki anlamını ortadan kaldıracaktır<sup>418</sup>.

---

<sup>416</sup> Danıştay 14. D., 25.10.2011 tarih, E. 2011/14769, K. 2011/2012 sayılı Kararı, LEXPERA; Aynı yöndeki bir başka kararı için bkz. Danıştay 14. D., 6.6.2011 tarih, E. 2011/12902, K. 2011/28 sayılı Kararı, LEXPERA; Danıştay 8. D., 5.12.1991 tarih, E. 1991/3289, K. 1991/1908 sayılı Kararı, LEXPERA.

<sup>417</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 90; Gözübüyük/Tan, s. 938.

<sup>418</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 91.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KARARININ ÇEŞİTLERİ VE BAZI ÖZEL DURUMLAR İLE YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KARARININ SONUÇLARI VE UYGULANMASI

#### I. YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KARARININ ÇEŞİTLERİ

Yürütmenin durdurulması kurumunun değinildiği bütün kanunlarda hem idari işlemlerin hem de yargı kararlarının yürütülmesinin durdurulması düzenlenmiştir. Bu düzenleme, bazen idari işlemlerin ve yargı kararlarının yürütülmesinin durdurulmasının aynı maddede yer alması şeklinde olmuşken<sup>419</sup>; bazen de bunların farklı maddelerde yer almaları şeklinde olmuştur<sup>420</sup>. 2577 sayılı İYUK'ta ayrı ayrı maddelerde yer alan bu düzenlemelerin, bazı yanlarıyla birbirinden farklı olmaları nedeniyle ayrı başlıklar altında incelenmeleri gerekli görülmüştür.

##### A. İdari İşlemlere İlişkin Yürütmenin Durdurulması Kararı

2577 sayılı Kanun'un 27. maddesinde düzenlenen yürütmenin durdurulması kurumu incelendiğinde, bu kurumun idari işlemlerin yürütülmesinin durdurulmasıyla ilgili olduğu görülmektedir. Nitekim madde hükmüne baktığımız zaman yürütmenin durdurulması kararı için gerekli olan şartların düzenlendiği birinci ve ikinci fıkralarda idari işlemlerden bahsedildiğini görmekteyiz. Örneğin maddenin birinci fıkrasında dava açılmasının dava konusu edilen idari işlemin yürütülmesini durdurmayacağına değinilmiş, ikinci fıkrasında ise “*Danıştay veya idari mahkemeler, idari işlemin uygulanması halinde.... Uygulanmakla etkisi tükenecek olan idari işlemlerin yürütülmesi.... Yürütmenin durdurulması kararlarında idari işlemin hangi gerekçelerle....*” gibi ifadeler kullanılmıştır. Dolayısıyla 27. maddenin idari işlemlerin yürütülmesinin durdurulmalarına ilişkin kuralları düzenleyen bir madde olduğu açıktır.

---

<sup>419</sup> 669 sayılı Şurayı Devlet Kanunu'nda ve 521 sayılı Danıştay Kanunu'nda idari işlemlerin ve yargı kararlarının yürütülmesinin durdurulmaları konuları aynı maddede düzenlenmiştir.

<sup>420</sup> 3456 sayılı Devlet Şurası Kanununda ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda idari işlemlerin ve yargı kararlarının yürütülmesinin durdurulmaları ayrı ayrı maddelerde düzenlenmiştir.



Çalışmamızda ilk bölümlerden buraya kadar incelenen de aslında bu 27. maddede düzenlenen idari işlemlerin yürütülmelerinin durdurulmaları konusu olmuştur. Gerek esasa ilişkin şartların açıklandığı gerekse usule ilişkin şartların açıklandığı konularda, idari işlemlerin yürütülmelerinin durdurulmalarından bahsedilmiştir. Aynı şekilde yürütmenin durdurulması talebiyle ilgili verilen kararlara itiraz kurumu da gene idari işlemlerle ilgilidir. Dolayısıyla idari işlemlerin yürütülmelerinin durdurulmaları üzerinde tekrardan durmaya gerek yoktur. Doğrudan yargı kararlarının yürütülmelerinin durdurulması konusuna geçmemiz daha isabetli olacaktır.

## **B. Yargı Kararlarına İlişkin Yürütmenin Durdurulması Kararı**

### **1. Genel Olarak**

İdari Yargılama Usul Kanunu'nun 28. maddesinin 1. fıkrasında yer alan, “*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*” ifadeleri, yargı kararlarının idare tarafından gecikmeksizin uygulanması gerektiğini göstermektedir. Dolayısıyla nasıl ki idari işlemler idare tarafından uygulanarak hüküm ve sonuçlarını doğuruyorsa, bu fıkra gereğince yargı kararları da idare tarafından uygulanarak hüküm ve sonuçlarını doğurmaktadırlar. Hatta yargı kararları uygulanmak zorundadır. İdarenin bu kararları uygulaması hem Anayasa'nın 138. maddesinden<sup>421</sup> hem de yukarıda aktardığımız İYUK'un 28. maddesinden kaynaklanan bir zorunluluktur.

Yukarıda açıkladığımız gibi idari işlemlere karşı dava açılması onların yürütülmesini kendiliğinden durdurmamaktadır. Bunu isteyen davacının yargı yerinden ayrı bir talepte bulunarak işlemin durdurulmasını sağlaması gerekmektedir. İşte bu durum yargı kararları için de geçerlidir. Nitekim İYUK'un 52. maddesinin 1. fıkrasının ilk cümlesinde, “*Temyiz veya istinaf yoluna başvurulmuş olması, hâkim, mahkeme veya Danıştay kararlarının yürütülmesini durdurmaz...*” ifadelerine yer verilerek

---

<sup>421</sup> Anayasa'nın 138. maddesinin 4. fıkrası; “*Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir surette değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez*” şeklindedir.

bu durum düzenlemiştir. Dolayısıyla yargı kararlarına karşı kanun yollarına başvurulması yargı kararlarının uygulanmasını durdurmaz<sup>422</sup>. Bu ise hukuka aykırı olan bir yargı kararının uygulanarak kişileri etkilemesine, onların zarara uğramasına neden olabilir. Yani yargı kararlarının uygulanması halinde de telafisi güç veya imkânsız zararlar doğabilir<sup>423</sup>. Dolayısıyla bu kararların da uygulanmasının durdurulabilmesi gerekir.

Kanun koyucu bu durumu göz önünde bulundurmuş olmalı ki, İYUK'un 52. maddesinin 1. fıkrasının ikinci cümlesinde “...*Ancak, bu kararların teminat karşılığında yürütülmesinin durdurulmasına temyiz istemini incelemeye yetkili Danıştay dava dairesi, kurulu veya istinaf başvurusunu incelemeye yetkili bölge idare mahkemesince karar verilebilir...*” ifadelerine yer vermiştir. Maddeye göre, ilk derece mahkemesinin verdiği kararlara ilişkin istinaf veya temyiz aşamasında da yürütmenin durdurulması talebinde bulunulabilir. Bu talep üst derece mahkemesince incelenir ve karara bağlanır<sup>424</sup>. Ancak Kanun'a göre üst derece mahkemesinin vereceği yürütmenin durdurulması kararının şartları, ilk derece mahkemesinin verdiği kararın çeşidine göre değişmektedir. Dolayısıyla bunların ayrı ayrı incelenmesi gerekli görülmektedir. Bunlar ise şu şekildedir:

## **2. İdari İşlemin İptali Kararlarında Yürütmenin Durdurulması**

İlk derece mahkemesince verilen dava konusu idari işlemin iptali kararı, idari işlemin yapıldığı andan itibaren ortadan kalkmasına ve işlem sanki hiç yapılmamış gibi bir sonucun doğmasına neden olur. Yani iptal kararı ile birlikte işlemin yapıldığı dönemdeki eski hale geri dönülür<sup>425</sup>. Bu bağlamda idarenin bu durumu gerçek-

---

<sup>422</sup> Zaten yargı kararlarının da idari işlemler gibi aksi kanıtlanıncaya kadar hukuka uygun sayıldıkları ve aksine bir düzenleme olmadığı sürece uygulanarak bütün hüküm ve sonuçlarını doğurdıkları bilinmektedir. (Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 77; Kılınç, s. 78).

<sup>423</sup> Yaşar Güçlü, “İdari Yargıda Temyiz/İtiraz Aşamasında Yürütmenin Durdurulması”, *Terazi Aylık Hukuk Dergisi*, Sayı: 78, Şubat 2013, s. 58.

<sup>424</sup> Yenice/Esin, temyiz ve istinaf aşamasındaki yürütmenin durdurulması teriminin hukuk terminolojisi açısından değiştirilmesi ve “infazın durdurulması” şekline dönüştürülmesini savunmuşlardır. (Yenice/Esin, s. 737).

<sup>425</sup> İptal kararının sonuçları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Yıldırım Uler, *İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları*, Ankara 1970, s. 13 vd.; Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 139 vd.

leştirmek için üstüne düşeni yapması gerekir. Yani iptal kararının sonuçlarını gerçekleştirmek için harekete geçmesi ve yaptığı işlemin tüm sonuçları ile birlikte ortadan kalkmasını sağlaması gerekir<sup>426</sup>.

İlk derece mahkemesince verilen bir iptal kararı (veya kısmi iptal kararı), istinaf veya temyiz yoluyla üst derece idare mahkemesince tekrar inceleme konusu yapılabilir<sup>427</sup>. Bu incelemede ise iptal kararının yürütülmesinin durdurulması talep edilebilir. Nitekim İYUK'un 52. maddesinin 1. fıkrasının ikinci cümlesinde bu durum açık bir şekilde dile getirilmiştir.

Madde hükmünü ayrıntılı bir şekilde incelediğimizde, ilk derece mahkemesi tarafından verilen iptal kararlarıyla ilgili yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için esasa yönelik herhangi bir şartın aranmadığını görmekteyiz<sup>428</sup>. Zira sadece teminatın yatırılması gerektiği ifade edilmiş, başka bir şarttan ise bahsedilmemiştir. Bu bağlamda diyebiliriz ki, üst derece mahkemesi, ilk derece mahkemesi tarafından verilen iptal kararıyla ilgili yürütmenin durdurulması kararı verirken serbest hareket edebilecektir. Yani istinaf veya temyiz mercii, İYUK m. 27'de belirtilen açık hukuka aykırı olma ve uygulanması halinde telafisi güç ya da imkânsız zarar doğma şartlarını, iptal kararının yürütülmesinin durdurulmasında aramayacak ve takdir yetkisine sahip olacaktır.

İptal kararlarıyla ilgili verilecek yürütmenin durdurulması kararlarında 27. maddede belirtilen şartların aranmayacağı, 52. maddenin düzenlenmesinden kaynaklanmaktadır. Zira 52. madde, 27. maddede belirtilen teminat konusuna tekrardan değinmiş ve davanın reddine ilişkin verilecek yürütmenin durdurulması kararlarında 27. maddedeki şartlara atıf yapmıştır. Dolayısıyla davanın reddi dışındaki kararlara

---

<sup>426</sup> Yargı yerlerince verilen iptal kararının yerine getirilmesi için bazı durumlarda idarenin harekete geçmesi gerekirken, bazı durumlarda buna gerek yoktur. Yani karar kendiliğinden sonuç doğurabilir. Ayrıntılı bilgi için bkz. Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 150 vd.

<sup>427</sup> İYUK'un 45. maddesi ile devam maddelerinde "Kararlara Karşı Başvuru Yolları" başlığı altında bu durum düzenlenmiştir.

<sup>428</sup> Kılınç, s. 78.

ilişkin bir şart öngörseydi, bunu da 52. maddede ayrıca belirtebilirdi. Yapmadığına göre, herhangi bir şartın varlığına gerek duymamıştır diyebiliriz<sup>429</sup>.

Kanun hükmünün düzenlenmesi bu şekilde olsa da konuyla ilgili Candan şu görüşleri öne sürmüştür; “...52’nci maddenin ilk fıkrasının, ilk derece yargı yerlerinde verilen kararların yürütülmesinin durdurulmasını düzenleyen ikinci cümlesinde, 4001 sayılı Kanunla fıkraya eklenen üçüncü cümledekine benzer (27’nci maddeye yapılmış) bir gönderme de yoktur. Ancak; bu duruma bakarak, üst idari yargı yeri, bu konuda tamamen serbest olduğu da söylenemez. Üst idari yargı yeri, bu konuda, İdari Yargılama Hukukunun gereklerine uygun olarak, bizzat kendisinin, içtihatlarıyla oluşturduğu kimi koşullarla bağlıdır. Bu koşullar; kanun yolu başvurusuna (itiraz veya temyiz başvurusuna) konu edilen ilk derece yargı yerinin kararının hukuka aykırı görülmesi ve kararın uygulanması durumunda giderilmesi (telafisi) güç veya imkânsız zararların doğma olasılığının bulunmasıdır... (B)u koşulların birlikte gerçekleşmiş olması, 27’nci maddede öngörülenden farklı olarak, ilk derece idari yargı yerinin kararının yürütülmesinin durdurulabilmesi için aranmamaktadır...”<sup>430</sup>. Candan’ın bu ifadeleri, uygulamada iptal kararının yürütülmesinin durdurulmasında da bazı şartların aranacağını bize göstermektedir. Yani yargı yerlerinin, bu kararların yürütülmesinin durdurulması kararı verirken serbest hareket etmedikleri, içtihatla oluşturulmuş bazı şartların varlığını arayacakları dile getirilmektedir. Bu şartlar ise, mahkeme kararının veya daire kararının esastan incelenmesinde bozulma ihtimalinin yüksek olması ve yargı yeri kararının uygulanmasının ilgili taraf için giderilmesi güç veya imkânsız bir zarar getirmesi şeklinde ifade edilmiştir.

### **3. Davanın Reddi Kararlarında Yürütmenin Durdurulması**

İlk derece mahkemesinin verdiği davanın reddi kararları, dava konusu idari işlemin hukuka aykırı olmadığını, bu yüzden de iptal edilmesinin gerekmediğini ifade eden kararlardır. Bu kararlarla birlikte dava konusu idari işlemin uygulanmasına ida-

---

<sup>429</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 78; Kılınç, s. 78-79.

<sup>430</sup> Candan, s. 1002.

rece devam edilmektedir. Bu bağlamda idari işlem uygulanarak ilgili kişi ya da kişiler üzerinde sonuçlarını doğurmaktadır<sup>431</sup>.

İlk derece mahkemesince verilen davanın reddi kararları da (kısmi ret kararları dâhil) iptal kararları gibi istinaf veya temyiz yoluyla üst derece idare mahkemesince tekrar inceleme konusu yapılabilir. Bu incelemede davacı, davanın reddi kararı sonucunda kendisi hakkında uygulanmaya devam eden idari işlemin yürütülmesinin durdurulmasını talep edebilir. Bu talep üst derece mahkemesince incelenir ve 52. maddenin 1. fıkrasının üçüncü cümlesinde yer alan şartların varlığı halinde de, idari işlemle ilgili yürütmenin durdurulması kararı verilir.

İptal kararlarının yürütülmesinin durdurulmasından farklı olarak kanun koyucu, davanın reddi kararlarının yürütülmesinin durdurulmasında bazı şartların varlığını aramaktadır. Nitekim İYUK'un 52. maddesinin 1. fıkrasına 1994 yılında 4001 sayılı Kanunla eklenen üçüncü cümle bize bunu göstermektedir. Cümlede, “*Davanın reddine ilişkin kararlara karşı temyiz ya da istinaf yoluna başvurulması halinde, dava konusu işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi 27’nci maddede öngörülen koşulun varlığına bağlıdır*” ifadeleri yer almaktadır. Dolayısıyla bu cümleye göre, ilk derece mahkemesinin verdiği davanın reddi kararı ile ilgili yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için, hem dava konusu idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması hem de uygulanması halinde telafisi güç ya da imkânsız zararlar doğurması gerekir. Aksi halde dava konusu idari işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilemez<sup>432</sup>.

Davanın reddi kararının yürütülmesinin durdurulabilmesi için aranan bu şartlar, aslında bu kararın doğurduğu etkiden kaynaklanmaktadır<sup>433</sup>. Nitekim davanın reddilmesi ile davaya konu idari işlemin uygulanmasına devam edilmekte, davacı üzerindeki etki ve sonuçlarının ortaya çıkması engellenememektedir. Yani davanın reddilmesiyle birlikte idari işlem uygulanmaya devam etmektedir. Dolayısıyla bu du-

---

<sup>431</sup> Davanın reddi kararlarının sonuçları hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. Çağlayan, İdari Yargı, s. 482 vd.

<sup>432</sup> Candan, s. 1006.

<sup>433</sup> Tekinsoy, s. 191.

rumda aslında yürütülmesinin durdurulması istenen şey, dava konusu idari işlem olmaktadır. Bu yüzden de idari işlemlerin yürütülmesinin durdurulması kararının düzenlendiği 27. maddeye atıf yapılmış ve idari işlemin yürütülmesinin durdurulması için gereken şartlar aranmıştır.

#### **4. Yürütmenin Durdurulması Talebiyle İlgili Üst Derece Mahkemesince Verilen Kararlara İtirazın Olanaksızlığı ve Diğer Hükümler**

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 52. maddesinde, 2017 yılına kadar itiraz kurumu ile ilgili herhangi bir düzenleme yer almamaktaydı. Bu durum doktrin ve yargı yerlerince, üst derece mahkemesince verilen yürütmenin durdurulması talebiyle ilgili kararlara itiraz edilemeyeceği şeklinde yorumlanmaktaydı.<sup>434</sup> Çünkü kanun koyucu isteseydi, 52. maddede de itiraz kurumuna yer verebilirdi veya davanın reddine ilişkin verilecek yürütmenin durdurulması kararlarında olduğu gibi 27. maddeye atıf yapabilirdi. Bunları yapmadığına göre, böyle bir kurumun yargı kararlarına ilişkin yürütmenin durdurulması kararlarında söz konusu olmadığı ifade edilmekteydi<sup>435</sup>.

2017 yılında 7035 sayılı “*Bölge Adliye ve Bölge İdare Mahkemelerinin İşleyişinde Ortaya Çıkan Sorunların Giderilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”un<sup>436</sup> 8. maddesi ile İYUK'un 52. maddesine yeni bir düzenleme getirilmiştir. Dördüncü fıkra olarak getirilen bu düzenlemede “*Temyiz ve istinaf incelemesi sırasında yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlar kesindir*” ifadeleri yer almaktadır. Dolayısıyla artık hem doktrin hem de yargı yerlerince kabul edilen üst derece mahkemelerince verilen yürütmenin durdurulması talebine ilişkin kararların kesin olduğu ve bunlara karşı itiraz edilemeyeceği görüşü, İYUK'un bir hükmü haline getirilmiştir.

---

<sup>434</sup> Candan, s. 1008; Güçlü, Yürütmenin Durdurulması, s. 61.

<sup>435</sup> Candan, s. 1008; Güçlü, Yürütmenin Durdurulması, s. 61.

<sup>436</sup> 20.07.2017 tarih ve 7035 sayılı Bölge Adliye ve Bölge İdare Mahkemelerinin İşleyişinde Ortaya Çıkan Sorunların Giderilmesi Amacıyla Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (RG. 05.08.2017/30145M).

Getirilen bu düzenlemeden önceki dönemde Danıştay, kanun yolunda verilen yürütmenin durdurulmasına yönelik kararlara itirazın söz konusu olmadığını zaten 2013 tarihli bir kararında da “...*Hüküm veren Danıştay Onuncu Dairesince, Dava Dairelerinin temyiz aşamasında yürütmenin durdurulması istemi üzerine verdikleri kararlar, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinin 7. fıkrasında belirtilen "itiraz edilebilecek kararlar" arasında sayılmadığından, davalı idarece, Danıştay Onuncu Dairesinin, temyizen incelenen kararın avukatlık ücretine ilişkin kısmının davalının savunması alındıktan veya kanuni savunma verme süresi geçtikten sonra yeniden bir karar verilinceye kadar yürütülmesinin durdurulması yolundaki 12.07.2013 tarihli, E:2013/2521 sayılı kararı aleyhine İdari Dava Daireleri Kurulu'na sunulmak üzere Danıştay Onuncu Dairesine yapılan itiraz başvurusu reddedilerek ... gereği görüşüldü...*” şeklinde dile getirmişti<sup>437</sup>.

Yukarıda aktardıklarımızın dışında 52. maddenin 2, 3 ve 5. fıkralarına da değinmekte fayda vardır. Zira bu fıkralarda özellik arz eden bazı durumlar söz konusudur. Bunlardan ilki, iptal davalarında verilecek olan yürütmenin durdurulması kararlarında mahkemece teminat aranmayabileceğine ilişkin hükümdür. Bu hükme göre mahkeme iptal davası sonucunda verilen kararların kanun yolunda yürütmesini durdurmak için teminat almak zorunda değildir. Yani ilk derece mahkemesinin verdiği davanın reddi veya kabulü kararlarının kanun yollarında yürütülmesinin durdurulması teminat alınmaksızın da gerçekleşebilir. Kanaatimizce bu hükmün mefhumu muhalifinden üst derece mahkemesinin tam yargı davalarında verilecek olan yürütmenin durdurulması kararları için teminat almasının zorunlu olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim kanun koyucu, 52. maddenin birinci fıkrasının ikinci cümlesinde, hâkim, mahkeme veya Danıştay kararlarının teminat karşılığında yürütülmesinin durdurulabileceklerini vurgulamış, ardından da sadece iptal davalarına ilişkin özel bir düzenleme getirmiştir. Dolayısıyla kanun koyucu isteseydi tam yargı davalarına ilişkin de özel bir düzenleme getirebilirdi. Getirmedişine göre, tam yargı davalarına ilişkin verilecek yürütmenin durdurulması kararlarında teminat alınması zorunludur diyebiliriz.

---

<sup>437</sup> Danıştay 10. D., 10.9.2013 tarih, E. 2013/2521, K. 2013/6135 sayılı Kararı, LEXPERA.

İkinci olarak İYUK m. 27’de de belirtildiği gibi idareden ve adli yardımdan yararlananlardan teminat alınmayacağı burada da belirtilmiştir. Bu bağlamda örneğin adli yardımdan yararlanan bir kişinin açtığı davada verilen kararı kanun yoluna götürerek karar hakkında yürütmenin durdurulması isteyebilmesi için teminat yatırması söz konusu olmayacaktır.

Son olarak ise ilk derece mahkemesince verilen kararın üst derece mahkemesince bozulması, 52. maddenin beşinci fıkrasına göre kararın yürütülmesini kendiliğinden durduracaktır. Örneğin ilk derece mahkemesince verilen davanın reddi kararı kanun yoluna götürülmüş ve bu karar mahkeme tarafından bozulmuşsa, artık idarenin kendisine tebliğ edilen bu karar üzerine idari işlemi uygulaması söz konusu olmayacaktır<sup>438</sup>. Zira kararın bozulması ile birlikte kararın yürütülmesi de kendiliğinden durmuş olacaktır.

## II. YÜRÜTMENİN DURDURULMASI İLE İLGİLİ BAZI ÖZEL DURUMLAR

Yürütmenin durdurulması ile ilgili bazı özel durumlar vardır ki bu durumların da bilinmesi gerekir. Vergi mahkemelerinde açılan davanın, tarh edilen vergi, resim ve harçlar ile bunların zam ve cezalarının dava konusu edilen bölümünün tahsil işlemlerini durdurması, 2017 yılında 6771 sayılı “*Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”<sup>439</sup> ile Anayasa’dan kaldırılmış olsa da askeri idari yargıda yer alan yürütmenin durdurulması kurumu, bazı işlemlere karşı yürütmenin durdurulması kararının verilememesi, olumsuz idari işlemler olarak kabul edilen işlemlere karşı yürütmenin durdurulması kararının verilip verilemeyeceği, tam yargı davalarındaki durum ve yeni bir kurum olan ivedi yargılama usulünde yürütmenin durdurulması gibi haller bunlara örnek olarak gösterilebilir.

---

<sup>438</sup> Tekinsoy, s.

<sup>439</sup> 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (RG. 11.02.2017/29976).



## A. Vergi Yargılamasında Yürütmenin Durdurulması

Türkiye'deki İdari Yargılama Hukuku'nda kural olarak açılan davanın veya başvuru kanun yolunun idari işlemin ya da yargı kararının uygulanmasını durdurmayacağı kabul edilmişken; vergi davalarında bu kuralın tersi bir durum İYUK m. 27/f. 4'te dile getirilmiştir. Nitekim fıkranın ilk cümlesinde “*Vergi mahkemele- rinde, vergi uyuşmazlıklarından doğan davaların açılması, tarh edilen vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümlerin ve bunların zam ve cezalarının dava konusu edilen bölümünün tahsil işlemlerini durdurur*” ifadeleri yer almaktadır<sup>440</sup>. Dolayısıyla tahsil işlemleri, açılan bir dava ile kendiliğinden durmaktadır<sup>441</sup>. Yani vergi davalarında yürütmenin durdurulmasına ilişkin kural, açılan dava ile tahsil işlemlerinin durmasıdır. Aynı bir yürütmenin durdurulması talebinde bulunmaya veya mahkemenin bu yönde bir karar vermesine gerek yoktur<sup>442</sup>.

Fıkranın ikinci ve devam eden cümleleri kabul edilen bu kurala bazı istisnalar getirmektedir. Bu istisnalardan ilki, İYUK m. 26/f. 3'te belirtilen durumdur. Buna göre davacının gösterdiği adrese tebligat yapılamaması halinde yeni bir adresin bildirilmesine kadar vergi davasına ilişkin dosya işleminden kaldırılır. Bu durumda davanın açılmasıyla duran tahsil işlemi de kendiliğinden işlemeye başlar. Gene aynı maddede belirtildiği üzere tebligat yapılamaması nedeniyle işleminden kaldırılan dosyanın 1 yıl içinde yeni adres bildirilmek suretiyle tekrar işleme konulması istenebilir. İşte böyle

---

<sup>440</sup> Vergi hukukunda yürütmenin durdurulması konusu ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Burak Gençoğlu, *Vergi Yargısında Yürütmenin Durdurulması*, (Danışman: Doç. Dr. Temel Gürdal), Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Sakarya 2011, s. 22 vd.; Mehmet Bozkurt, *Vergi Yargısında Yürütmenin Durdurulması Kararı ve Sonuçları*, (Danışman: Prof. Dr. Fevzi Rifat Ortaç), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2011, s. 27 vd.; Filiz Metin, *Vergi Yargısında Yürütmenin Durdurulması*, (Danışman: Yrd. Doç. Dr. A. Bumin Doğrusöz), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2009, s. 37 vd.; Aydın Toprak, *Vergi Yargısında Yürütmenin Durdurulması*, (Danışman: Prof. Dr. Esra Ekmekçi Çalicioğlu), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2006, s. 26 vd.

<sup>441</sup> Candan, s. 647.

<sup>442</sup> İbrahim Organ/Neslihan Coşkun Karadağ, “Türk Vergi Yargısında Yürütmenin Durdurulması-I”, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 21, S. 3, 2012, s. 67; Çağlayan, İdari Yargı, s. 528.

bir istemde tahsil işlemi kendiliğinden durmaz. Yeniden işleme konulan dava dosyası ile birlikte ayrıca yürütmenin durdurulması talebinde de bulunmak gerekir<sup>443</sup>.

Diğer bir istisna ise m. 27/f. 4'te yer alan “...*ihirazı kayıtlı verilen beyannameler üzerine yapılan işlemlerle tahsilat işlemlerinden dolayı açılan davalar, tahsil işlemi durdurmaz*” hükmünden kaynaklanmaktadır. Bu bağlamda böyle bir durumda da açılan dava tahsil işlemi kendiliğinden durdurmaz. Tahsil işlemi durdurmak isteyen kişi ayrıca yürütmenin durdurulması talebinde bulunmalı ve bu talebinin lehine sonuçlanmasını sağlamalıdır<sup>444</sup>.

Son olarak belirtmeliyiz ki vergi davalarındaki tahsil işlemlerine ilişkin özel durum, kanun yolu aşamasında geçerli bir durum değildir. Yani ilk derece mahkemesinin kararını istinaf ya da temyize götüren taraf, tahsilât işlemlerinin durmasını istiyorsa eğer, ayrıca yürütmenin durdurulması talebinde bulunmalıdır<sup>445</sup>. Bu talebi inceleyen üst derece mahkemesince yürütmenin durdurulması kararı verilmediği müddetçe, tahsil işlemleri devam edecektir.

## **B. Askeri İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması**

Her ne kadar 2017 yılında 6771 sayılı Kanun'la 1982 Anayasası'ndan kaldırılmış ve burada görülen davaların ilgisine göre görevli ve yetkili idari yargı mercilerine gönderileceği belirtilmişse de<sup>446</sup>, Askeri İdari Yargı kolunda yer alan yürütmenin durdurulması kurumuna da değinmemiz faydalı olacaktır. Zira bu yargı kolunda yürütmenin durdurulması kurumu ayrıntılı olarak düzenlenmiş, idari yargıda yer alan yürütmenin durdurulması kurumundan bazı farklılıkları ile gündeme gelmişti.

---

<sup>443</sup> Çağlayan, İdari Yargı, s. 528; Candan, s. 649.

<sup>444</sup> Çağlayan, İdari Yargı, s. 528; Candan, s. 649-650.

<sup>445</sup> Çağlayan, İdari Yargı, s. 528-529.

<sup>446</sup> Bu düzenlemeden sonra artık Askeri Yüksek İdare Mahkemesinde görülen bir dava ilgisine göre görevli ve yetkili idari yargı mercilerinden birinde görülmeye devam edecektir. Örneğin verilen disiplin cezasının hukuka aykırı olduğunu ve bu bağlamda da iptal edilmesini isteyen asker bir kişinin AYİM'de açtığı iptal davası, yetkili idare mahkemesinde görülmeye devam edecektir. Bu bağlamda açılan davada eğer yürütmenin durdurulması da talep edilmişse, idari yargı yeri bu talebi de inceleyecektir. Bu inceleme ise idari yargılama usulünde olduğu gibi İYUK'ta belirtilen hükümlere göre yapılacaktır.

Askeri İdari Yargı kolu, idari yargı düzeni içinde yer alan ve askeri olmayan makamlarca tesis edilmiş olsa bile, asker kişileri ilgilendirip askeri hizmete ilişkin olan idari işlem ve eylemlerden doğan uyuşmazlıkların çözüldüğü yargı koluydu<sup>447</sup>. 1982 Anayasası'nın 157. maddesiyle bu yargı kolunda ilk ve son derece mahkemesi olarak Askeri Yüksek İdare Mahkemesi görevli ve yetkili kılınmıştı. Bu maddeye dayanılarak çıkarılan bir de 1602 sayılı “*Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu*”<sup>448</sup> vardı. Bu Kanun ile AYİM'in kuruluşu, yargılama usulleri, mensuplarının disiplin işleri gibi konular düzenlenmiş, askeri idari yargılamanın işleyişinin nasıl olması gerektiği gösterilmişti.

Askeri Yüksek İdare Mahkemesinin görev alanına giren her konuda, AYİM Kanunu'nun 21. maddesi gereğince menfaati ihlal edilenler yapılan işlemlerin hukuka aykırılığını iptal davası ile ileri sürebiliyor, bunlardan kaynaklı bir hak kaybı yaşamışlarsa zararlarını tam yargı davası ile isteyebiliyorlardı. Ancak işlemlere karşı açılan bir iptal davasında veya verilen bir yargı kararının kanun yoluna götürülmesinde bu işlemin veya yargı kararının uygulanmasının durabilmesi için idari yargıda olduğu gibi, yürütmenin durdurulması kararının verilmesi gerekiyordu. Bu durum Kanun'un 62. maddesinde düzenlenmişti. Nitekim maddenin 1. fıkrasındaki “*Askeri Yüksek İdare Mahkemesinde idari dava açılması ve kanun yollarına başvurulması itiraz olunan idari işlemlerin veya yargı kararlarının yürütülmesini durdurmaz*” şeklindeki ifade bize bunu göstermekteydi. Maddenin diğer fıkraları incelendiğinde ise yürütmenin durdurulmasına ilişkin yer alan diğer düzenlemeler görülmekteydi.

İdari Yargılama Hukuku'na paralel olarak Askeri İdari Yargı'da da yürütmenin durdurulması kararı için aranan esasa ilişkin şartlar “*idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması*”, “*idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması*” ve bu şartların birlikte gerçekleşmesi olarak belirlenmişti<sup>449</sup>.

---

<sup>447</sup> Tan, s. 660; Ayrıntılı bilgi için bkz. Özay, Yargısal Korunma, s. 136 vd.; Çağlayan, İdari Yargı, s. 94 vd; Şeref Gözübüyük, “Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Görevleri”, *AİD*, S. 5/3, Eylül 1972, s 3 vd.

<sup>448</sup> 04.07.1972 tarih ve 1602 sayılı Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu (RG. 20.07.1972/14251).

<sup>449</sup> Bucaktepe/Gündüz, s. 103 vd.

Usule ilişkin şartlara bakıldığında ise bazı farklılıklar görülmekteydi<sup>450</sup>. İlk olarak İdari Yargılama Hukuku'ndaki yürütmenin durdurulması için aranan savunma alınması şartı burada aranmamıştı. Dolayısıyla AYİM, yürütmenin durdurulması kararı verirken davalı idarenin savunmasını almak zorunda değildi. İkinci olarak gerekçe gösterilmesine ilişkin şart ayrıntılı değildi. Madde hükmünde “... gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir” şeklindeki ifadeyle yetinilmiş, İdari Yargılama Hukuku'nda olduğu gibi gerekçede telafisi güç veya imkansız zararların ve açıkça hukuka aykırılığın nasıl gerçekleştiğinin belirtilmesi aranmamıştı<sup>451</sup>.

1994 yılında İdari Yargılama Usul Kanunu'nda yapılan değişikliklerle Kanundan çıkarılan savaş halinde ya da sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan edilen yerlerde yürütmenin durdurulması kararı verilemez hükmü, Anayasa m. 125/f. 6'da belirtilen hükümle birlikte AYİM Kanunu'nun 62. maddesinin 3, 4 ve 5. fıkralarında da yerini almaktaydı. Bunlarla birlikte savaş halinde hiçbir halde, sıkıyönetim veya olağanüstü hal ilan edilen yerlerde de bazı hallerde yürütmenin durdurulması kararının verilemeyeceği düzenlenmekteydi<sup>452</sup>.

Askeri İdari Yargı'da yer alan yürütmenin durdurulmasına ilişkin önemli bir düzenleme ise m. 62/f. 7'de yerini almaktaydı. İYUK'ta 1994 yılında yapılan değişiklikle ortadan kaldırılan yürütmenin durdurulması kararının belli bir süre için verileceği hükmü bu fıkra da yerini korumaktaydı. Fıkra ise “*Tarafların isteği üzerine doksan günün sonunda yürütmenin durdurulmasına yeniden karar verilmezse durdurma kararı kendiliğinden ortadan kalkar. Yürütmenin durdurulmasına karar verilen dava dosyaları tekemmül etmelerinden itibaren otuz gün içinde karara bağlanmazsa, yürütmenin durdurulması kararı kendiliğinden hükümsüz kalır*” şeklindeydi. Görüldüğü gibi Askeri İdari Yargı'da verilen yürütmenin durdurulması kararı dava

---

<sup>450</sup> Bucaktepe/Gündüz, s. 113 vd.

<sup>451</sup> Bu durumun yürütmenin durdurulmasına yönelik verilen kararların aynı olmasına ve matbu bir görünüm arz etmesine sebep olduğu ileri sürülmüştür. (Kılınç, s. 72).

<sup>452</sup> AYİM Kanunu m. 62/f. 3-4-5; “*Savaş halinde yürütmenin durdurulması kararı verilemez. Sıkıyönetim halinde, sıkıyönetim ilan edilen bölgelerden alınan veya bu bölgelere naklen atanmaları yapılan personele ilişkin olarak açılan iptal davalarında yürütmeyi durdurma kararı verilemez. Olağanüstü haller sebebiyle alınan tedbirlerin uygulanmasında görevlendirilen kamu personelinin naklen atanmalarına ilişkin iptal davalarında yürütmeyi durdurma kararı verilemez*”.

sonuçlanıncaya kadar değil, 90 günlük bir süre için verilmekteydi Bu sürenin bitiminde ise taleple tekrardan yürütmenin durdurulması kararı verilebilirdi. Aksi halde uygulanması duran idari işlem veya yargı kararının uygulanmasına devam edilirdi<sup>453</sup>.

Bunların dışında İYUK'ta yer aldığı halde AYİM Kanunu'nda yer almayan bazı haller de mevcuttu. Örneğin İYUK'a göre, sadece ilgili kanun hükmünün iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurulduğu gerekçesiyle yürütmenin durdurulması kararı verilemezken, AYİM Kanunu'nda buna ilişkin herhangi bir düzenleme mevcut değildi<sup>454</sup>. Dolayısıyla AYİM'in baktığı bir davada, bir kanun hükmünün Anayasaya aykırılığı gerekçesiyle yürütmenin durdurulması kararı verilebilirdi. Bunun dışında İYUK'a göre aynı gerekçelerle ikinci kez yürütmenin durdurulması talebinde bulunulamazken, AYİM Kanunu'nda böyle bir hüküm yer almamaktaydı. Dolayısıyla, AYİM tarafından görülmekte olan bir davada yürütmenin durdurulması talebinin reddinden sonra aynı sebeplere dayanılarak ikinci kez yürütmenin durdurulması talebinde bulunulması mümkündür<sup>455</sup>.

İYUK'ta yer aldığı halde AYİM Kanunu'nda yer almayan başka bir düzenleme ise itiraz kurumuydu. Nitekim İYUK'a göre, yürütmenin durdurulması talebine ilişkin verilen kararlara karşı bir defaya mahsus olmak üzere itiraz yoluna gidilebilir. Örneğin, idare mahkemesince verilmiş bir yürütmenin durdurulması kararına karşı davalı idare ilgili bölge idare mahkemesine başvurabilir. Ya da Danıştay'ın idari dava dairesince verilen yürütmenin durdurulması talebinin reddi kararı, davacı tarafın-

---

<sup>453</sup> Konuyla ilgili İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda 1994 yılında yapılan değişikliğin gerekçesine baktığımız zaman artık Askeri İdari Yargı'da da böyle bir hükmün kaldırılması gerektiğini söyleyebiliriz. Nitekim gerekçede "... Yürürlükteki maddenin : a) 4 üncü fıkrasında, yürütmenin durdurulmasına doksan gün içinde karar verilebilmesi öngörülmüştür. Bu durum uygulamada karışıklıklara, mahkemelerin iş yükünün artmasına ve adaletin gecikmesine neden olmaktadır. Yürütmenin durdurulmasına karar verilen dava dosyalarının tekemmülden itibaren altmış gün içinde esastan karara bağlanamaması halinde yürütmenin durdurulması kararının kendiliğinden hükümsüz kalması, mahkemelerin iş yükü nazara alındığında, bu süre içinde karar verilmesinin imkânsız olması sebebiyle kişilerin haklarının zarar görmesi durumu ortaya çıkmaktadır. Bu suretle hakkın, özü şekle feda edilmiş olmaktadır ki, bu durum, hiçbir zaman hukuken savunulamaz. Kaldı ki, mahkemenin bu süre içinde karar verememesi yüzünden hak sahibi kişi zarar görmektedir". <https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d19/c062/tbmm19062115ss0409.pdf> (19.05.2017).

<sup>454</sup> Bucaktepe/Gündüz, s. 117.

<sup>455</sup> Bucaktepe/Gündüz, s. 117.

dan Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'na götürülebilir. AYİM Kanunu'nda ise, AYİM tarafından verilen yürütmenin durdurulması talebine ilişkin kararlara itiraz söz konusu değildi. Verilen kararlar kesin nitelikteydi<sup>456</sup>.

### **C. Yürütmenin Durdurulması Kararı Verilemeyecek Haller**

Yürütmenin durdurulması talebi, idari işlemlere yönelik getirilen bazı kısıtlamalar nedeniyle mahkemeler tarafından incelenemez. Bu kısıtlamalar idari işlemin özelliğinden kaynaklanabileceği gibi Anayasadan veya kanunlardan ya da kanun hükmünde kararnamelerden kaynaklanabilir.

#### **1. İdari İşlemin Özelliğinden Kaynaklanan Haller**

İlk olarak, İYUK m. 15/f. 1-b hükmünde belirtildiği gibi, ilk inceleme sırasında idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gereken bir işlem olmaması hali, mahkeme tarafından davanın ret şeklinde sonuçlandırılmasına neden olur. Bu bağlamda dava dilekçesinde yürütmenin durdurulması talebinde bulunulmuşsa, davanın reddedilmesi ile birlikte artık bu talep incelenemez hale gelir ve bu konuda karar verilemez<sup>457</sup>. Örneğin hazırlık işlemleri, yönetimin içyapısı ile ilgili işlemler, açıklayıcı veya bilgi verici niteliğindeki işlemler, görüş bildiren işlemler idarenin kesin ve yürütülebilir niteliğinde olmayan işlemlerinden kabul edilir<sup>458</sup>. Dolayısıyla bunlara karşı açılan bir dava, ilk inceleme sonucunda reddedilir. Ret şeklinde sonuçlanan bir davada da varsa yürütmenin durdurulması talebi incelenemez.

#### **2. Anayasadan Kaynaklanan Haller**

1982 Anayasası bir kısım idari işlemlere karşı dava açılmayacağını, yargı yolunun kapalı olduğunu belirtmiştir. Bu işlemlere karşı dava açılmaması, şartlarından biri açılacak bir davanın veya açılmış bir davanın varlığı olan yürütmenin durdurulması kararının verilmesini de engeller<sup>459</sup>. Örneğin Anayasanın 125. maddesinin 2. fıkrasında belirtilen Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek As-

<sup>456</sup> Bucaktepe/Gündüz, s. 115.

<sup>457</sup> Kılınc, s. 61 vd.

<sup>458</sup> Çağlayan, İdare Hukuku, s. 432 vd.

<sup>459</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 70 vd.; Çağlayan, İdari Yargı, s. 530 vd.

keri Şuranın bazı kararları yargı denetimi dışında bırakılmıştı<sup>460</sup>. Dolayısıyla bu işlemlere karşı dava açılmıyor ve haliyle de yürütmenin durdurulması kararı verilemiyordu. Gene aynı şekilde Anayasanın 53. maddesinde yer alan toplu sözleşme yapılması sırasında çıkan uyuşmazlık hakkında verilen Kamu Görevlileri Hakem Kurulu kararlarına; 54. maddesindeki grev ve lokavtın yasaklandığı veya ertelendiği durumlarda ertelemenin sonunda Yüksek Hakem Kurulu tarafından uyuşmazlıklarla ilgili verilen kararlara; spor federasyonlarının spor faaliyetlerinin yönetimine ve disiplinine ilişkin ancak zorunlu tahkim yoluna başvurulacağı belirtilen 59. maddedeki tahkim kurulu kararlarına karşı yargı mercilerine başvurulamaz. Haliyle bu işlemlerle ilgili yürütmenin durdurulması kararı da verilemez. Bunlara ek olarak yargı denetimi dışında tutulan Anayasa m. 79'daki Yüksek Seçim Kurulu kararlarına, Hâkimler ve Savcılar Kurulu'nun m. 159'da belirtilen meslekten çıkarma kararları hariç diğer kararlarına ve m. 160'da belirtilen Sayıştay kararlarına karşı dava açılmadığı için yürütmenin durdurulması da söz konusu olamayacaktır.

### 3. Kanunlardan Kaynaklanan Haller

Anayasa'da düzenlenen hallerin dışında, 2017 yılında 6771 sayılı Kanun'la Anayasa'dan kaldırılan sıkıyönetimin düzenlendiği 1402 sayılı "*Sıkıyönetim Kanunu*"nda<sup>461</sup> da bir durum söz konusuydu. Nitekim Kanun'a 2342 sayılı Kanun<sup>462</sup> ile eklenen Ek Madde 3 başlığı altında "*Bu Kanunla sıkıyönetim komutanlarına tanınan yetkilerin kullanılmasına ilişkin idari işlemler hakkında iptal davası açılmaz...*" ifadesi yer alıyordu. Dolayısıyla sıkıyönetim komutanının yetkilerini kullanırken yapacağı idari işlemler aleyhine iptal davasının açılmaması, yürütmenin durdurulması kararı gibi bir kararın verilmesini de engelliyordu.

---

<sup>460</sup> 2017 tarih ve 6771 sayılı "*Türkiye Cumhuriyeti Anayasasında Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*" ile birlikte artık Anayasa'nın 125. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan "*Cumhurbaşkanının tek başına yapacağı işlemler ile Yüksek Askeri Şuranın kararları yargı denetimi dışındadır. Ancak,*" hükmü kaldırılmıştır.

<sup>461</sup> 13.05.1971 tarih ve 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu (RG. 15.05.1971/13837).

<sup>462</sup> 14.11.1980 tarih ve 2342 sayılı 1402 Sayılı Sıkıyönetim Kanununun Bazı Maddelerinin Değiştirilmedi ve Kanunu, Bir Ek ve iki Ek Geçici Madde Eklenmesi Hakkında Kanun (RG. 15.11.1980/17161).

Aynı şekilde Anayasa Mahkemesinin 1991 yılında verdiği bir kararla iptal edilen<sup>463</sup> 2935 sayılı “*Olağanüstü Hal Kanunu*”nun<sup>464</sup> 33. maddesinde de yürütmenin durdurulması kurumuna getirilen bir sınırlama söz konusuydu. Nitekim bu maddenin hem ilk halinde hem de daha sonraki hallerinde görevlilere tanınan yetkilerin kullanılmasında için yapılan idari işlemlere karşı açılacak davalarda yürütmenin durdurulması kararının verilemeyeceği belirtilmişti<sup>465</sup>.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’nun<sup>466</sup> 30. maddesine 2016 tarihinde 6745 sayılı Kanun<sup>467</sup> ile eklenen fıkrafta, yürütmenin durdurulması kararı verilemeyecek bir düzenleme getirilmiştir. Bu düzenleme, “*İçişleri Bakanlığının güvenlik gereğiyle ihtiyaç duyduğu, kamu kurum ve kuruluşları, belediyeler ve il özel idareleri dâhil mahalli idareler ve diğer kamu tüzel kişilerine ait taşınmazlar, kaynak veya irtifak hakları, Bakanlar Kurulu kararıyla resen Hazine adına tescil ve İçişleri Bakanlığına tahsis edilir. Taşınmazın bedeli, tescil işleminden itibaren altmış gün içinde bu Kanunun 11 inci maddesinde belirtilen kriterler de dikkate alınmak suretiyle valiliklerce resen tespit edilir. Bedele ilişkin itirazlar Danıştay’a yapılır. İtirazlar tescil işlemini durdurmaz. Mahkemelerce ihtiyati tedbir ve yürütmenin durdurulması kararları verilemez, 3533 sayılı Kanun hükümleri uygulanmaz. Bu taşınmazlara ilişkin olarak ihtiyaç duyulan imar planı değişiklikleri Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca resen yapılır veya yaptırılır*” şeklindedir.

2016 tarihinde çıkarılan 6755 sayılı “*Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler İle Bazı Kurum Ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hak-*

---

<sup>463</sup> AYM Genel kurul, 10.1.1991 tarih, E. 1990/25, K. 1991/1 sayılı Kararı RG. 05.03.1992/21162.

<sup>464</sup> 25.10.1983 tarih ve 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanunu (RG. 27.10.1983/18204).

<sup>465</sup> Yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesini kısıtlayan 3091 sayılı “*Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanun*”un 13. maddesi ile 6306 sayılı “*Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun*”un 6. maddesi, Anayasa Mahkemesinin 2010 ve 2014 tarihli kararlarıyla iptal edilmişlerdir. AYM Genel Kurul, 3.6.2010 tarih, E. 2008/77, K. 2010/77 sayılı Kararı RG. 30.10.2010/27744; AYM Genel Kurul, 27.2.2014 tarih, E. 2012/87, K. 2014/41 sayılı Kararı RG. 26.07.2014/29072.

<sup>466</sup> 04.11.1983 tarih ve 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu (RG. 08.11.1983/18215).

<sup>467</sup> 20.08.2016 tarih ve 6745 sayılı Yatırımların Proje Bazında Desteklenmesi İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (RG. 07.09.2016/29824)



*kında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun*”un<sup>468</sup> 38. maddesiyle de yürütmenin durdurulmasına ilişkin bir sınırlama getirilmiştir. Maddeye göre, “*Olağanüstü hal süresince yayımlanan kanun hükmünde kararnameler kapsamında alınan kararlar ve yapılan işlemler nedeniyle açılan davalarda yürütmenin durdurulmasına karar verilemez*”. Dolayısıyla Olağanüstü Hal KHK’ları ile alınan kararlara ve yapılan işlemlere karşı kişiler tarafından açılan iptal davalarında, talep olsa bile yargı yerlerince yürütmenin durdurulması kararı verilemeyecektir.

#### **4. Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnamelerden Kaynaklanan Haller**

Yürütmenin durdurulması kararının verilemeyeceği haller yukarıda aktardığımızla sınırlı değildir. Bunların yanı sıra bir de Olağanüstü Hal Kanun Hükmünde Kararnameleri ile getirilen sınırlamalar söz konusudur. Örneğin, 2003 yılında Anayasa Mahkemesince iptal edilen<sup>469</sup> 285 sayılı “*Olağanüstü Hal Bölge Valiliği İhdası Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*”nin 7. maddesi, yetkili kişilerce yapılan idari işlemlere karşı yargı mercilerine başvurulamayacağını veya iptal davası açılmayacağını belirtmişti. Dolayısıyla bu işlemlerle ilgili yürütmenin durdurulması kararı gibi bir karar da söz konusu değildi. 2016 tarihinde çıkarılan 667 ve 668 sayılı KHK’larda ise açılan davalarda yürütmenin durdurulması kararının verilemeyeceği belirtilmiştir. Nitekim 667 sayılı KHK’nın 10. maddesi<sup>470</sup>, 668 sayılı KHK’nın ise 38. maddesi<sup>471</sup>, bu KHK’lar ile yapılan işlemlere veya alınan kararlara karşı açılan davalarda yürütmenin durdurulması kararının verilemeyeceğini dile getirmişlerdir.

---

<sup>468</sup> 08.11.2016 tarih ve 6755 sayılı Olağanüstü Hal Kapsamında Alınması Gereken Tedbirler İle Bazı Kurum Ve Kuruluşlara Dair Düzenleme Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun (RG. 24.11.2016/29898).

<sup>469</sup> AYM Genel Kurul, 22.5.2003 tarih, E. 2003/28, K. 2003/42 sayılı Kararı RG. 16.03.2004/25404.

<sup>470</sup> 667 sayılı KHK m. 10; “*Bu Kanun Hükmünde Kararname kapsamında alınan kararlar ve yapılan işlemler nedeniyle açılan davalarda yürütmenin durdurulmasına karar verilemez*”.

<sup>471</sup> 668 sayılı KHK m. 38; “*Olağanüstü hal süresince yayımlanan kanun hükmünde kararnameler kapsamında alınan kararlar ve yapılan işlemler nedeniyle açılan davalarda yürütmenin durdurulmasına karar verilemez*”.

## D. Olumsuz İdari İşlemlerde Yürütmenin Durdurulması

Yürütmenin durdurulmasının bahsedildiği yasal ve anayasal düzenlemelere bakıldığı zaman hangi tür idari işlemlere karşı yürütmenin durdurulması kararının verilip verilmeyeceğine yönelik bir ayırım yapılmamış, sadece idari işlemlerle ilgili şartların varlığı halinde yürütmenin durdurulması kararının verilebileceği belirtilmiştir. Buna rağmen bazı yazarlar, idari işlemleri olumlu idari işlemler ve olumsuz idari işlemler şeklinde sınıflandırmış, olumsuz nitelikteki idari işlemlerle ilgili yürütmeyi durdurma kararının verilemeyeceğini belirtmişlerdir<sup>472</sup>.

Olumlu ve olumsuz idari işlem şeklinde yapılan sınıflandırmada idare, yaptığı bir işlemle veya aldığı bir kararla belli bir kişiye bir mükellefiyet yüklemiş ya da onun hukuki statüsünde bir değişiklik yapmış ise olumlu nitelikte bir işlem yapmış demektir<sup>473</sup>. Başka bir ifadeyle idarenin yapmış olduğu işlemin açık olması ve açıkladığı iradenin de ilgililer hakkında bir etki yaratması, onların hukuki durumlarında bir değişikliğe yol açması işlemin olumlu olmasını sağlamaktadır<sup>474</sup>. Örneğin bir memurun emekliye sevk edilmesi veya görevine son verilmesi işlemleri, yıkılmaya yüz tutmuş bir binanın yıkılması kararı, bir öğrencinin okuldan uzaklaştırılması kararı gibi işlemler açıktır. Dolayısıyla bunlar olumlu idari işlemlerdir<sup>475</sup>. Buna karşılık, yapılan bir talebin açık veya zımni olarak idare tarafından reddedilmesiyle ortaya çıkan işlemler, olumsuz idari işlemlerdir<sup>476</sup>. Zira idare, bir hakkın tanınması veya lehe olan bir durumdan yararlanılması istemini reddeder veya susarak isteme karşılık vermezse<sup>477</sup> olumsuz idari işlem yapmış olur<sup>478</sup>. Örneğin bir memurun tayin istemi-

---

<sup>472</sup> Gözübüyük/Tan, s. 934; Turan Güneş, “Prof. Dr. Turan Güneş’in Konuşması”, *Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması*, Ankara 1966, s. 49; Kayar, s. 307.

<sup>473</sup> Güneş, s. 49.

<sup>474</sup> Uğurcan Sevinç Çınar, “İdarenin Olumsuz İşlemlerinde Yürütmenin Durdurulması”, *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 25. Yıl Armağanı*, 1998, s. 208.

<sup>475</sup> Çınar, s. 208.

<sup>476</sup> Gözübüyük, *Yönetmelik Yargısı*, s. 455.

<sup>477</sup> İdari Yargılama Usul Kanunu’nun 10. maddesine göre; “(1) İlgililer, haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara başvurabilirler. (2) Altmış gün içinde bir cevap verilmezse istek reddedilmiş sayılır. İlgililer altmış günün bittiği tarihten itibaren dava açma süresi içinde, konusuna göre Danıştaya, idare ve vergi mahkemelerine dava açabilirler....”. Görüldüğü gibi idarenin hareketsiz kalarak yapılan isteme

nin reddedilmesi, yapı ruhsatı isteyen bir kişiye karşı idarenin sessiz kalarak cevap vermemesi, pasaport talep eden kişinin talebinin reddedilmesi işlemleri olumsuz idari işlemlerdir<sup>479</sup>.

Olumlu idari işlemlere karşı yürütmenin durdurulması kararı verilmesi konusunda herhangi bir sorun olmamasına rağmen, olumsuz idari işlemlerle ilgili farklı görüşler öne sürülmüştür. Nitekim bazı yazarlar olumsuz idari işlemlerle ilgili yürütmenin durdurulması kararı verilemeyeceğini savunurken<sup>480</sup>, bazı yazarlar bu tür işlemlere karşı da yürütmenin durdurulması kararı verilebileceğini savunmuşlardır<sup>481</sup>.

Olumsuz idari işlemler hakkında yürütmenin durdurulması kararının verilemeyeceğini savunanların gerekçeleri çeşitli şekillerde kendini göstermektedir<sup>482</sup>. İlk olarak, bunlara göre, böyle bir işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilmesi kuvvetler aykırılığı ilkesine ters düşer. Nitekim idarenin yapmış olduğu olumsuz idari işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilmesi, yargı organı tarafından idareye müdahale edilmesi anlamına gelir<sup>483</sup>. Bu kararlar, örneğin idarenin ruhsat talebini reddetmesi hakkında verilen yürütmenin durdurulması kararı, idareye “ruhsat ver” anlamını doğurur<sup>484</sup>. Böyle bir durum ise hem Anayasa’nın 125. madde-

---

karşı bir cevap vermemesi kural olarak zımni ret oluşturur ve bu durum normal bir ret işlemi gibi sonuç doğurur.

<sup>478</sup> Oytan, Yürütmenin Durdurulması, s. 125; Çınar, s. 208.

<sup>479</sup> Güneş, s. 49; Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 242.

<sup>480</sup> Gözübüyük/Tan, s. 934; Güneş, s. 49; Kayar, s. 307.

<sup>481</sup> Özay, Yargısal Korunma, s. 266 vd.; Çağlayan, İdari Yargı, s. 527; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 64 vd.; Kılınç, s. 57 vd; Apalak, s. 23.

<sup>482</sup> Oytan, Yürütmenin Durdurulması, s. 126; Çınar, s. 210.

<sup>483</sup> Gözübüyük/Tan, s. 934; Güneş, s. 49; Kayar, s. 307; Durum bu olmakla birlikte bu yazarlar olumsuz idari işlemlerin ilgilinin eskiden var olan fiili ve hukuki durumunda bir değişiklik yapması ve icrai nitelikte olması hallerinde bunlar hakkında da yürütmenin durdurulması kararının verilebileceğini savunmuşlardır. Özay ise yazarların bu görüşlerine katılmayarak, ilgilinin eskiden var olan fiili veya hukuki durumunda bir değişiklik meydana getiriyor ve icrai nitelikte ise, olumsuz işlemlerle ilgili de yürütmenin durdurulması kararı verilebileceğinin, anlatılması güç bir durum olduğunu ve bu durumun açık olmadığını ifade etmektedir. (Özay, Yargısal Korunma, s. 267).

<sup>484</sup> Çınar, s. 210.

sinde hem de İYUK'un 2. maddesinde yer alan, mahkemelerin idari işlem ve eylem niteliğinde yargı kararı veremeyeceği kuralına aykırılık olarak değerlendirilir<sup>485</sup>.

Olumsuz idari işlemlere karşı yürütmenin durdurulması kararının verilemeyeceğini savunanların ikinci gerekçesi ise, böyle bir kararın idarenin takdir yetkisini denetler nitelikte bir karar olacağı ve mahkemelerin yerindelik denetimi yapacağı anlamına gelmesidir. İdarenin herhangi bir işlemi yapmak veya yapmamak gibi bir takdir yetkisine sahip olduğu durumlarda, bu yetkisini ret şeklinde kullanması ve bunun da yürütülmesinin durdurulması, takdir yetkisine müdahale olup yerindelik denetimi anlamına gelir<sup>486</sup>. Bu ise gene Anayasa'nın 125, İYUK'un ise 2. maddelerinde belirtilen mahkemelerin yerindelik denetimi yapamayacağı ve takdir yetkisini kaldıracı nitelikte karar veremeyeceği kurallarına aykırılık oluşturur<sup>487</sup>.

Olumsuz idari işlemler hakkında yürütmenin durdurulması kararının verilebileceğini savunan yazarlara göre ise, bu idari işlemlerle ilgili verilecek olan bir yürütmenin durdurulması kararı, olumlu nitelikteki idari işlemlerle ilgili verilen bir yürütmenin durdurulması kararından farklı değildir<sup>488</sup>. Nitekim olumsuz idari işlemlerle ilgili verilen bir yürütmenin durdurulması kararı, idareye müdahale veya telkinde bulunma niteliğinde değil, sadece ret isteminin dayandığı gerekçeleri yeniden inceleme hususunda ona yönelik yapılmış bir çağrı niteliğindedir. Yani böyle bir karar idareye yapılmış bir buyruk niteliğinde değildir. Dolayısıyla da kuvvetler aykırılığı ilkesine herhangi bir aykırılık söz konusu olmaz<sup>489</sup>. Gene aynı şekilde anayasal bir hüküm olan idarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine tabi olması kuralı karşısında olumsuz idari işlemlerin bu kuraldan ayrı tutulması düşünülemez<sup>490</sup>. Nitekim olumsuz idari işlemler de diğer idari işlemlerle aynı niteliktedirler ve bunlara

---

<sup>485</sup> Güneş, s. 49.

<sup>486</sup> Oytan, Yürütmenin Durdurulması, s. 126; Çınar, s. 210.

<sup>487</sup> Özay'a göre, "... eğer bir işlemin konu unsurunda onu idare açısından öznelleştirecek "takdirilik" veya birey açısından öznelleştirecek "sübjektiflik" yok ise işlemin "olumsuz"luğu yürütmenin durdurulması kararı için herhangi bir engel gibi düşünülmemelidir." (Özay, Yargısal Korunma, s. 270).

<sup>488</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 66.

<sup>489</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 66.

<sup>490</sup> Mukbil Özyörük, *İdare Hukuku İdari Yargı Ders Notları*, Ankara 1975, s. 478.

karşı nasıl ki dava açılabilirse, yürütmenin durdurulması kararı da verilebilmelidir<sup>491</sup>. Zaten bu nitelikteki işlemlere karşı yürütmenin durdurulması kararının verilmesindeki amaç, iptal davalarında olduğu gibi idareyi harekete geçirmek ve işlemin ortaya çıkardığı sonuçların idarece uygulanmasını sağlamaktır<sup>492</sup>.

İdarenin bir işlemi yapma veya yapmama gibi bir seçme hakkına, yani takdir yetkisine sahip olduğu durumlara gelince, bunlar hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilir verilemeyeceği Özay tarafından şu şekilde dile getirilmiştir; “... eğer bir işlemin konu unsurunda onu idare açısından öznelleştirecek “takdirlik” veya birey açısından öznelleştirecek “sübjektiflik” yok ise işlemin “olumsuz”luğu yürütmenin durdurulması kararı için herhangi bir engel gibi düşünülmemelidir. Takdir yetkisinin sebep unsuruna ilişkin olması durumunda ise hiçbir öznellik ya da subjektiveden söz edilemeyeceği için durum tamamen nesnel yani objektif bir sorun olarak değerlendirilmelidir...”<sup>493</sup>.

Olumsuz idari işlemlerle ilgili yürütmenin durdurulması kararı verilir verilemeyeceğine ilişkin yukarıda yaptığımız açıklamalardan sonra, bu tür işlemlere karşı da yürütmenin durdurulması kararının verilebilmesi gerektiğini söyleyebiliriz. Nitekim idarenin açıkça reddettiği veya zımni ret niteliğindeki kararları, ilgililerin menfaatini ihlal ettikleri gerekçeleriyle iptal davasına konu edilebilmekte ve bunlar hakkında da yargı yerlerince iptal kararı verilebilmektedir. Bu durum ise yargı yerlerinin idarenin yerine geçerek işlem yapması anlamına gelmemektedir. Hal böyle olunca iptal davası ile aynı sonucu doğuran, hatta sonucu iptal davasına göre geçici nitelikte olan yürütmenin durdurulması kararı da, bu nitelikteki işlemler hakkında verilebilmelidir. Bu durum ne kuvvetler ayrılığına ne de yargı yerlerinin idarenin yerine geçerek işlem yapamayacağı kuralına aykırılık oluşturur. Gene, olumsuz nitelikteki idari işlemler de diğer idari işlemler gibi ilgililerin hukuki durumuna etki eden işlemlerdir. Yani ret niteliğindeki bir işlem de ilgili hakkında ister istemez bir sonuç doğurur.

---

<sup>491</sup> Olumsuz idari işlemlerle ilgili iptal kararı verilebiliyorsa, iptal kararıyla aynı işleve sahip olan yürütmenin durdurulması kararı da verilebilmelidir. Bu durum yargı yerlerinin idari işlem niteliğinde karar verdikleri anlamına gelmez. (Apalak, s. 23).

<sup>492</sup> Özyörük, İdare Hukuku, s. 478.

<sup>493</sup> Özay, Yargısal Korunma, s. 270.

Dolayısıyla bunlar da bir idari işlemdir ve olumlu idari işlemler gibi dava konusu yapılp, yürütmenin durdurulmasına konu olabilirler.

İdarenin takdir yetkisine sahip olduğu bir durumda bu yetkisini ilgilinin aleyhine kullanması ise, kural olarak yürütmenin durdurulmasına konu olmamalıdır. Yani takdir yetkisine dayanarak idare kişi hakkında olumsuz bir karar vermişse, bu kararın yürütülmesinin durdurulmaması gerekir. Nitekim hem Anayasa’da hem de İYUK’ta idarenin takdir yetkisinin olduğu durumlarda bu yetkisinin denetlenemeyeceği belirtilmiştir<sup>494</sup>. Denetimi yapılamayan bir işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı vermek de işlemin denetlenmesi anlamına gelmektedir. Böyle bir kararın ise verilmemesi gerekir<sup>495</sup>. Aksi takdirde yargı yerleri yerindelik denetimi yapmış olur. Bu durum ise hem Anayasa’ya hem de Kanun’a aykırılık oluşturur.

Konuyla ilgili yargı kararlarını incelediğimizde de olumsuz işlemler hakkında yürütmenin durdurulması kararı verildiğini görmekteyiz. Örneğin 2010 tarihli bir kararda Samsun 1. İdare Mahkemesi, atama için yapılan muvafakat isteminin reddine ilişkin olarak şu kararı vermiştir; “...*Davalı idarece, personel ihtiyacı gerekçe gösterilerek muvafakat verilmemiş ise de, kamu hizmetinin bütünlüğü ve devamlılığı ilkesi gereğince, kamu görevlilerinin özel koşullarına göre verimliliklerinin en yüksek olduğu ve hizmetlerinden en yüksek oranda yararlanılacak bir birimde ve yerde çalışmaları durumunda, kamu hizmetinden beklenen yararın artacağı, bunun da kamu yararına uygun düşeceği açıktır. Bu durumda, ... Fakültesi mezunu olan davacının, öğretmenlik alanında çalışmasının, kamu yararı ve hizmetin gerekleri açısından daha uygun olacağı ve bu alanda çalışmasından beklenen kamu yararının da daha yük-*

---

<sup>494</sup> Ancak hemen belirtelim ki Danıştay, idarenin takdir yetkisini “*kamu yararı ve hizmetin gerekleri*”, “*işlemin sebebe dayalı olması ilkesi*”, “*Anayasal ilkeler*”, “*kanunun özel amacına aykırılık*”, “*takdirde açık hata*”, “*ölçülülük ilkesi*” gibi çeşitli gerekçelerle denetlemektedir. (Çağlayan, İdari Yargı, s. 198 vd.) Haliyle takdir yetkisinin denetlendiği bu durumlarda yürütmenin durdurulması kararının verilmesi de söz konusu olabilir.

<sup>495</sup> Takdir yetkisinin hukuka ve hizmetin gereklerine uygun kullanılmasını sağlamak için bu yetkinin de bir sınırı ve denetimi olmalı, bu yetki yeteneksiz ve kötü idarecilerin elinde keyfi ve sınırsız bir şekilde kullanılmamalıdır. Dolayısıyla bütün yasal koşulları sağlayarak hak talebinde bulunan bir kişinin bu talebinin reddedilmesi, idarenin takdir yetkisi içinde değerlendirilmemeli, idarenin keyfi şekilde hareket ettiği tarzında yorumlanmalıdır. Buna karşı da yürütmenin durdurulması kararı verilebilmelidir. Nitekim bu halde kişinin hukuki durumunda bir değişiklik olmadığı şeklinde bir görüş ileri sürülemez. (Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 65; Çınar, s. 215).

sek olacağı göz önüne alındığında... atama yoluyla atanmasına muvafakat verilmesi talebinin reddine ilişkin dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı sonucuna varılmıştır... Açıklanan nedenlerle; hukuka aykırılığı açık olan dava konusu işlemin; uygulanması halinde telafisi güç zararlar doğabileceğinden, 2577 sayılı Kanununun 27. Maddesi uyarınca teminat alınmaksızın yürütülmesinin durdurulmasına... oyçokluğuyla karar verildi... ”<sup>496</sup>.

Başka bir kararda ise İstanbul 3. İdare Mahkemesi, pasaport isteminin reddine ilişkin olarak, “... Dava dosyasının incelenmesinden davacıya pasaport verilmesini engelleyici bir halin mevcut olmadığı, herhangi bir soruşturma geçirmedığı ancak babası ile ilgili bazı hususlar göz önüne alınarak öne sürülen hususların davacıya pasaport verilmesini engellemesi mümkün bulunmadığı... ”<sup>497</sup> gerekçeleriyle, olumsuz nitelikteki bir işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı vermiştir.

### **E. Tam Yargı Davalarında Yürütmenin Durdurulması**

İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun “*idari dava türleri ve idari yargı yetkisinin sınırı*” başlıklı 2. maddesinde idari davalar; iptal davaları, tam yargı davaları ve kural olarak tam yargı davasına, bazı durumlarda ise iptal davasına konu edilebilen<sup>498</sup> ve kamu hizmetlerinden birinin yürütülmesi için yapılan her türlü idari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin davalar şeklinde bir ayrıma tabi tutulmuştur. Bunlardan iptal davaları, idari işlemlerin unsurlarıyla ilgili hukuka aykırılıklarının ortaya çıkarılarak iptal edilmelerine yönelik davalar iken; tam yargı davaları, idari eylem ve işlemlerden dolayı zarara uğrayanların bu zararlarını tazmin etmek amacıyla açtıkları davalardır. Bu iki dava çeşitli yönlerden birbirinden ayrılmak-

---

<sup>496</sup> Samsun 1. İdare Mahkemesi, 26.11.2010 tarih, E. 2010/1183 sayılı Kararı; Aynı yöndeki farklı kararlar için bkz. Ankara 13. İdare Mahkemesi, 14.1.2011 tarih, E. 2010/1984 sayılı Kararı; Kırıkkale İdare Mahkemesi, 11.04.2012 tarih, E. 2012/128 sayılı Kararı; Kayseri 1. İdare Mahkemesi, 29.9.2006 tarih, E. 2006/2830 sayılı Kararı.

<sup>497</sup> İstanbul 3. İdare Mahkemesi, 13.3.1991 tarih, E. 1990/890 sayılı Kararı, (Aktaran: Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 66).

<sup>498</sup> İdari sözleşmeler, kural olarak tam yargı davasının konularından bir tanesidir. Ancak kanunun öngörmesi halinde veya idari hizmet sözleşmelerinden ya da sözleşmeden ayrılabilir nitelikteki işlemlerden kaynaklanan uyuşmazlıklarda iptal kavasının konusunu da oluşturabilirler. (Çağlayan, İdari Yargı, s. 545).

tadır<sup>499</sup>. Bunlar arasındaki farklılıklardan önemli bir tanesi ve bizim konumuzu da ilgilendireni, iptal davasına yalnızca idari işlemlerin konu edilebilmesi iken; tam yargı davasına idari işlemler, idari eylemler veya idari sözleşmelerin konu edilebilmesidir.

Yürütmenin durdurulmasının düzenlendiği madde hükümlerine baktığımız zaman, sadece idari işlemlerin ya da yargı kararlarının yürütülmesinin durdurulmasından bahsedildiğini görmekteyiz<sup>500</sup>. Yani yürütmenin durdurulması kararına konu olabilecek olanlar sadece idari işlemler ve mahkemelerce verilen yargısal kararlardır. İdari eylemler veya iptal davasına konu edilenler dışındaki idari sözleşmelerden doğan uyuşmazlıklar yürütmenin durdurulmasına konu olamazlar. Dolayısıyla salt idari eylemden doğan tam yargı davalarında yürütmenin durdurulamayacağı açıktır<sup>501</sup>. Zira ortada yürüyen bir işlem olmadığı gibi yürütülmesinin durdurulması gereken bir durum da söz konusu değildir<sup>502</sup>.

Tam yargı davalarının idari işlemlerden doğması durumunda ise durum biraz farklılık arz etmektedir. Zira İYUK m. 12 gereğince idari işlemlerden dolayı hakları ihlal edilenler, doğrudan tam yargı davası açabilecekleri gibi iptal davası ile birlikte veya iptal davası sonuçlandıktan sonra da tam yargı davası açabilirler. İptal davasından ayrı olarak açılan tam yargı davası ile iptal davası sonuçlandıktan sonra açılan tam yargı davasında, yürütmenin durdurulamayacağı bellidir. Nitekim ortada sadece zararın tazminini konu alan davalar mevcuttur ve bu davalarda bunların niteliği gereği yürütmenin durdurulması söz konusu olmaz<sup>503</sup>. Zaten yürütmenin durdurulması

---

<sup>499</sup> Çağlayan, İdari Yargı, s. 544.

<sup>500</sup> Yürütmenin durdurulması kararının sadece iptal davalarında değil diğer davalarda da verilebileceğini ifade eden Güneş konuyla ilgili olarak, "...yürütmenin durdurulması kararlarının Danıştay önünde açılacak muhtelif davalardan hepsinin kapsadığı aşikârdır. Umumiyetle, yürütmenin durdurulması, iptal davaları için bahis konusu olmakla beraber, her çeşit davaya şamil olduğunda şüphe yoktur. Kanun iptal davalarından bahsetmemektedir. İdari davadan bahsetmektedir. Bir idari davadan bahsettiğine göre, tam kaza davalarında da hini-hacette yürütmenin durdurulması kararı verilebileceği kanaatimce bu maddeden anlaşılabilir..." yorumunu yapmıştır. Güneş, s. 48-49.

<sup>501</sup> Çağlayan, İdari Yargı, s. 519.

<sup>502</sup> İdari sözleşmelerden dolayı taraflar arasında çıkan uyuşmazlıklara ilişkin açılan tam yargı davalarında da aynı durumun olduğunu söyleyebiliriz.

<sup>503</sup> Hondu, s. 27; Çağlayan, İdari Yargı, s. 519.



iptal davasına sıkı sıkıya bağı bir kurumdur ve iptal amacı olmayan bir davada yürütmenin durdurulmasının talep edilmesi de uygulamaya yönelik bir fayda sağlamaz<sup>504</sup>.

Tam yargı davası ile iptal davasının birlikte açıldığı durumlarda ise yürütmenin durdurulması kararının verilebileceği görüşü savunulmaktadır<sup>505</sup>. Zira ortada iptal davasına konu olan bir idari işlem ve bu idari işlemde doğan bir zarar mevcuttur. Bu durumda idari işlemin yürütülmesinin durdurulması, şartların varlığı halinde söz konusu olabilmelidir<sup>506</sup>.

Tam yargı davalarında verilen kararlara ilişkin yapılan temyiz ya da istinaf başvurusunda yürütmenin durdurulması konusuna gelince, bu konuyla ilgili de ikili bir ayırım yapmak gerekir. Nitekim burada da ya tam yargı davasının ayrı olarak veya iptal davası sonuçlandıktan sonra açılması halinde verilen kararların istinaf ya da temyize götürülmesi ya da tam yargı davasının iptal davası ile birlikte açılması halinde verilen kararların istinaf ya da temyize götürülmesi söz konusu olabilir.

Bu durumlardan ilkinde verilen davanın reddi kararlarının üst derece mahkemesince yürütülmesinin durdurulması söz konusu değildir. Zira ilk derece mahkemesi herhangi bir tazminata hükmetmeden davayı reddetmiştir. Dolayısıyla davacının, yaptığı istinaf veya temyiz başvurusunda yürütmesinin durmasını isteyeceği herhangi bir durum söz konusu değildir. Davanın kabul edilmesi kararlarında ise üst derece mahkemesince kararın yürütülmesinin durdurulması mümkündür. Nitekim ortada idarenin tazmin etmesi gereken bir miktar söz konusudur ve idare bunu İYUK m.

---

<sup>504</sup> Apalak, s. 13-14.

<sup>505</sup> Taner Ayanoglu, *Teori ve Uygulamada Yürütmenin Durdurulması Kararı ve Uygulanması*, 1997, Celal Erkut'un doktora dersi seminer ödevi, s. 32 (Aktaran; Çağlayan, İdari Yargı, s. 519.); Kıratlı, s. 181.

<sup>506</sup> Kanaatimce bu durumda da mahkemenin tam yargı davasıyla ilgili karar verdiği aşamada yürütmenin durdurulmasına ilişkin bir durum söz konusu olmaz. Çünkü her ne kadar tam yargı davası ile iptal davası birlikte açılmış olsa da, tam yargı davasıyla ilgili kısma, idari işlemin hukuka aykırılığının saptandığı iptal davası kısmından sonra bakılacak ve ona göre bir zarar tespit edilecektir. Haliyle söz konusu olabilecek yürütmenin durdurulması kararı da davanın ilk kısmını oluşturan iptal davasıyla ilgili olacaktır.

28/f. 2 gereğince tazmin etmelidir<sup>507</sup>. Üst derece mahkemesince verilen yürütmenin durdurulması kararı, işte idarenin bu tazmin yükümlülüğünü geçici olarak askıya alır. Yani idare bu kararla birlikte tazminatı ödemekten dava sonuna kadar kurtulur.

Tam yargı davasının iptal davası ile birlikte açılması durumunda ise davacı hem idari işlemin iptalini hem de işleminden doğan zararların tazminini talep etmektedir. Bu durumda mahkeme, yapılan talepleri ayrı ayrı değerlendirerek her ikisi için de ayrı karar verir<sup>508</sup>. Bu kararlar ise çeşitli şekillerde kendisini gösterir. Örneğin, ilk derece mahkemesi idari işlemi iptal ederek tazminata hükmedebilir veya davayı reddederek tazminata hükmedebilir. Bu durumda iptal kararı hakkında davalı idare, davanın reddi kararı hakkında ise davacı taraf kanun yoluna gidebilir ve bunların yürütülmelerinin durdurulmalarını isteyebilir. Verilen tazminata ilişkin ise davalı taraf kanun yolunda yürütmenin durdurulması talebinde bulunarak, tazmin edeceği miktarın ödemesini dava sonucuna kadar ertelenmesini isteyebilir. Bu durumda tazminata ilişkin yürütmenin durdurulması kararı verilirse, davalı idare geçici olarak tazminat ödemekten kurtulur.

İlk derece mahkemesi dava sonucunda idari işlem hakkında iptal kararı verirken, tazminata hükmetmeyebilir. Ya da hem davayı reddeder hem de tazminata hükmetmeyebilir. Bu durumlarda da iptal kararı hakkında davalı idare, davanın reddi kararı hakkında ise davacı taraf kanun yoluna gidebilir ve bunların yürütülmelerinin durdurulmalarını isteyebilir. Mahkemenin tazminata ilişkin verdiği ret kararı ise kanun yoluna götürülebilse de yürütülmesi durdurulamaz. Nitekim ortada yürütülmesi durdurulacak nitelikte bir karar söz konusu değildir. Bu bağlamda tazminata ilişkin verilen ret kararı hakkında yapılan yürütmenin durdurulması talebi, herhangi bir anlam ifade etmeyecektir.

---

<sup>507</sup> İYUK m. 28/f. 2; “Konusu belli bir miktar paranın ödenmesini gerektiren davalarda hükmedilen miktar ile her türlü davalarda hükmedilen vekalet ücreti ve yargılama giderleri, davacının veya vekilinin davalı idareye yazılı şekilde bildireceği banka hesap numarasına, bu bildirim tarihinden itibaren, birinci fıkrada belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde yatırılır. Birinci fıkrada belirtilen süreler içinde ödeme yapılmaması halinde, genel hükümler dairesinde infaz ve icra olunur”.

<sup>508</sup> Çağlayan, İdari Yargı, s. 552.

## F. İvedi Yargılama Usulü ile Merkezi ve Ortak Sınavlara İlişkin Yargılama Usulünde Yürütmenin Durdurulması

### 1. Genel Olarak

2014 yılında 6545 sayılı “Türk Ceza Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”un 18. maddesi ve 6552 sayılı “İş Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun”un 96. maddesi ile İdari Yargılama Hukumuza iki yeni yargılama yöntemi girmiştir. İYUK m. 20/A ve 20/B’de düzenlenen bu yargılama yöntemleri sırasıyla “ivedi yargılama usulü” ile “merkezi ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulü” şeklinde adlandırılmıştır. Bu yöntemlerde, sınırlı şekilde sayılan bazı konularla ilgili daha çabuk karar verilmesi için hükümler getirilmiş ve bazı sürelerin kısaltılması yoluna gidilmiştir<sup>509</sup>.

---

<sup>509</sup> İdari yargılama hukukuna yeni bir ad altında getirilen ivedi yargılama usulünün Anayasa’da belirtilen hak arama özgürlüğünü ve adil yargılanma hakkını ihlal ettiği gerekçesiyle Anayasa Mahkemesince iptali istenmiş, Anayasa Mahkemesi ise şu gerekçelerle iptal isteminin reddine karar vermiştir; “...Dava konusu maddenin gerekçesinden, ihale, özelleştirme ve acele kamulaştırma gibi işlemlerden kaynaklanan bazı idari davaların sürüncemede kalmasının hukuki belirsizliğe neden olduğu, bu durumun hem idare hem de davacılar bakımından katlanılması zor ya da imkânsız sonuçların doğmasına yol açabildiği, bu nedenle, yargısal sürecin süratle sonuçlandırılmasının özel önem taşıdığı ihale, acele kamulaştırma, özelleştirme, Turizmi Teşvik Kanunu uyarınca yapılan satış, tahsis ve kiralama, çevresel etki değerlendirmesi ve afet riski altındaki alanların dönüştürülmesinden kaynaklanan uyumsuzlukların bir an önce sonuçlandırılması amacıyla diğer idari uyumsuzluklara nazaran farklı yargılama usullerine tabi tutulduğu anlaşılmaktadır. Dava konusu kuralda sayılan idari işlemlerden doğan uyumsuzlukların önem ve özelliği nedeniyle bir an evvel çözümlenerek karara bağlanması amacıyla kamu yararı gözetilerek ivedi yargılama usulüne tabi kılınması kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında olup kuralda, Anayasa’nın 2. maddesinde düzenlenen hukuk devleti ilkesi ile idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunu düzenleyen 125. maddesiyle çelişen bir yön bulunmamaktadır... Dava konusu kurallarla, dava açma, temyiz yoluna başvurma ve temyize cevap verme sürelerinin kısaltılmasının hak arama özgürlüğüne müdahale niteliği taşıdığı açıktır. Ancak bu müdahalenin, ivedi yargılama usulüne tabi olan uyumsuzlukların bir an evvel yargı mercileri önüne getirilerek karara bağlanmasına yönelik meşru bir amaca dayandığı anlaşılmaktadır. İvedi yargılama usulüne tabi davalarda yargılama sürecinin hızlandırılması amacı da dikkate alındığında dava konusu kurallarda belirtilen dava açma, temyiz yoluna başvurma ve temyize cevap verme sürelerinin, dilekçelerin hazırlanması ve eklerinin temin edilmesini imkânsız kılacak veya büyük ölçüde güçleştirecek kadar kısa olmayıp dava ve cevap hakkının kullanımına ölçüsüz bir sınırlama getirmemektedir... İvedi yargılama usulüne tabi olan işlemleri tesis eden idari makamların, kural olarak bu işlemlere karşı açılacak davaların çözümünde gerekli bilgi ve belgeleri bünyelerinde bulundurdukları ve bu bilgileri hukuki yönden savunma dilekçesine dönüştürecek uzman personele sahip olmaları gerektiği gözetildiğinde, savunma dilekçelerini sunabilmeleri için öngörülen on beş günlük sürenin yeterli ve makul olduğu sonucuna ulaşılmaktadır. Ayrıca davanın niteliğine göre sürenin yetersiz kalması durumunda savunma verme süresi on beş gün

İvedi yargılama usulü ile merkezi ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulünü düzenleyen madde hükümlerinin gerekçesine baktığımız zaman, bu yargılama usulü ile birlikte sınırlı şekilde sayılan bazı konularla ilgili uyuşmazlıkların gecikmeksizin, acele bir şekilde sonuçlandırılmasının amaçlandığını görürüz. Nitekim gerekçede idari davaların bazılarının niteliği gereği diğer davalardan ayrılması ve bunlarla ilgili gecikmeksizin karar verilmesi gerektiği ifade edilmiştir. Aksi bir durumun ise, hem idare hem de davacı bakımından katlanılması güç ya da imkânsız durumlar doğurabileceği belirtilmiştir. Bu şekilde davranılarak hem davaların uzun sürmesi neticesinde doğacak olan hukuki belirsizliğin oluşmasını engellemek hem de Avrupa ülkelerinde olduğu gibi bizim hukukumuzda da ivedi yargılama usulünü eklemek amaçlanmıştır<sup>510</sup>.

İdari yargılama hukukumuzda yeni bir yöntem olmaları nedeniyle ivedi yargılama usulü ile merkezi ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulüne daha yakından bakmamız gerekir. Bu bağlamda ilk olarak hangi konuların bu yöntemlere tabi olduğunu incelemeliyiz. Zira bu yöntemlere tabi olan bir konu hakkında dava açma sürecinin kısa olması, savunma verme sürelerinin kısa olması, mahkemece verilecek karara karşı istinafa değil de temyize başvurulması gibi özellik arz eden bazı durumlar vardır<sup>511</sup>.

---

*süreyle uzatılabilmektedir. Kaldı ki, idari yargı mercileri idarenin savunma dilekçesinde ileri sürdüğü hususlarla bağlı olmayıp resen araştırma ilkesi uyarınca uyuşmazlığın çözümü için gerekli gördüğü her türlü incelemeyi kendiliğinden yapma yetkisine de sahiptir. Bu itibarla, ivedi yargılama usulüne tabi davaların bir an evvel sonuçlandırılması amacıyla kamu yararı gözetilerek savunma verme süresinin onbeş günle sınırlandırılması kanun koyucunun takdir yetkisinde olup kuralda hukuk devleti ilkesi ile çelişen bir yön bulunmamaktadır... Açıklanan nedenlerle ... iptal isteminin reddi gerekir...". AYM Genel Kurul, 19.3.2015 tarih, E. 2014/146, K. 2015/31 sayılı Kararı, RG. 13.06.2015/29385.*

<sup>510</sup> <http://www.kgm.adalet.gov.tr/Tasariasamalari/Kanunlasan/2014Yili/6545%20s%C4%B1ra%20say%C4%B1s%C4%B1.pdf>, s. 14 (19.04.2017).

<sup>511</sup> Hem ivedi yargılama usulünde hem de merkezi ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulünde, uyuşmazlıkların bir an önce çözüme kavuşturulması için getirilen bazı düzenlemeler yer almaktadır. İYUK m. 20/A-f. 2 ile İYUK m. 20/B- f. 1’de yer alan bu düzenlemeler kısaca şu şekildedir: (1) Dava açma süreleri kısaltılmıştır. (2) İYUK m. 11’de belirtilen “üst makamlara başvurma” hükmünün uygulanmayacağı ifade edilmiştir. (3) İlk inceleme ve tebliğ süreleri getirilmiştir. (4) Savunma verme süreleri kısaltılmıştır. (5) Karar verme süresi getirilmiştir. (6) Kanun yolu olarak istinaf değil de temyiz öngörülmüştür. (7) Temyiz usulü hızlandırılmıştır. (8) Temyiz merciine esastan karar verme yetkisi verilmiştir.

İkinci olarak incelememiz gereken konu ise, konumuz olan yürütmenin durdurulması kurumudur. Nitekim bu yargılama yöntemlerinin uygulandığı bir davada verilecek olan yürütmenin durdurulması kararına karşı itiraz söz konusu değildir. Ayrıca merkezi ve ortak sınavlara ilişkin bir davada verilecek olan yürütmenin durdurulması kararı da sınava katılan diğer kişilerin lehine uygulanacaktır.

## **2. İvedi Yargılama Usulü ile Merkezi ve Ortak Sınavlara İlişkin Yargılama Usulüne Tabi Konular**

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20/A maddesinde düzenlenen “*ivedi yargılama usulü*”nde, ilk olarak bu yargılama usulünün hangi konularla ilgili çıkan uyuşmazlıklarda uygulanacağı ifade edilmiştir. Daha çok kamuyu doğrudan ilgilendiren ve hızlı bir şekilde çözümlenmesinde kamunun doğrudan menfaati olan bu konular<sup>512</sup>, maddenin 1. fıkrasında şu şekilde belirtilmiştir:

*İhaleden yasaklama kararları hariç ihale işlemleri:* Bilindiği gibi idare alım, satım, yapım, kira, trampa gibi konularla ilgili herhangi bir sözleşme yapacağı zaman bunu kanunlarda belirtilen ihale yöntemlerine uyarak gerçekleştirir. Bunları gerçekleştirirken de ihale şartnamesinin hazırlanması, dokümanların verilmesi, isteklilerin belirlenmesi, ihaleye katılmaktan men edilmesi gibi birçok idari işlem yapar. İşte bu ihale sürecinde yapılan işlemlerden “*ihaleden yasaklama kararları*” dışındakilerle ilgili çıkan uyuşmazlıklarda ivedi yargılama usulü kuralları uygulanır. Örneğin, şartnamede yer alan bir düzenlemenin eşit muamele edilmesi ilkesini veya rekabet ilkesini ihlal ettiği gerekçesiyle açılan bir davada mahkeme, ivedi yargılama usulünü uygulayacaktır.

*Acele kamulaştırma işlemleri:* 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 27. maddesinde belirtilen bazı hallerde, normal kamulaştırma işleminden farklı olarak acele kamulaştırma usulünün uygulanabileceği belirtilmiştir<sup>513</sup>. Buna göre, daha hızlı bir

---

<sup>512</sup> Mustafa Avcı, “6545 ve 6552 sayılı Kanunlar ile İdari Yargıya İlişkin Kanunlarda Yapılan Değişiklikler Üzerine Bir İnceleme”, *Legal Hukuk Dergisi*, C. 13, S. 152, 2015, s. 51.

<sup>513</sup> 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu, Madde 27: Acele kamulaştırma; “3634 sayılı *Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanununun uygulanmasında yurt savunması ihtiyacına veya aceleliğine Bakanlar Kurulunca karar alınacak hallerde veya özel kanunlarla öngörülen olağanüstü durumlarda gerekli olan taşınmaz malların kamulaştırılmasında kıymet takdiri dışındaki*

şekilde kamulaştırma yapılması gereğinin duyulduğu hallerde veya olağanüstü durumlarda, ihtiyaç duyulan taşınmaz mallarla ilgili acele kamulaştırma yapılabilir. Bu kamulaştırma usulünde normal kamulaştırmada yer alan ve uyulması gereken bazı aşamalar atlanmaktadır. Sadece kıymet takdiri işleminin yapıldığı bu usulde, yapılması gereken diğer işlemler sonradan tamamlanmak kaydıyla ilgili taşınmazın bedeli mal sahibinin hesabına yatırılarak taşınmaz mala el konulabilir. İşte bu şekilde el konulan ve acele kamulaştırılması yapılan taşınmazlarla ilgili açılacak davada mahkeme, durumun niteliği gereği daha çabuk sonuç alabilmek için ivedi yargılama usulünü uygular.

Özelleştirme Yüksek Kurulu kararları: 1982 Anayasası'nın 47. maddesinin 3. fıkrasında yer alan “Devletin, kamu iktisadi teşebbüslerinin ve diğer kamu tüzelkişilerinin mülkiyetinde bulunan işletme ve varlıkların özelleştirilmesine ilişkin esas ve usuller kanunla gösterilir” hükmüne dayanılarak 1994 yılında 4046 sayılı “Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun”<sup>514</sup> çıkarılmıştır. Bu Kanun'un 3. maddesiyle ise Başbakanın başkanlığında, Başbakanın belirleyeceği dört bakandan oluşan ve karar alabilmek için bütün üyelerin toplantıya katılarak kararlarını ancak oy birliğiyle alabileceği Özelleştirme Yüksek Kurulu kurulmuştur. Sekretarya işlemleri Özelleştirme İdaresi Başkanlığı tarafından yürütülen bu kurul, Kanun'da belirtilen kuruluşlarla ilgili özelleştirme kapsamına almak, özelleştirme kapsamından çıkarmak, özelleştirmede uygulanacak yöntemi belirlemek gibi özelleştirmeyle ilgili birçok işlem yapmakla yetkilendirilmiştir. İşte kurulun bu işlemleri veya aldığı kararları ile ilgili çıkan bir uyuşmazlıkta, mahkeme ivedi yargılama usulünü uygulayacaktır.

12/3/1982 tarihli ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu uyarınca yapılan satış, tahsis ve kiralama işlemleri: Turizmi Teşvik Kanunu<sup>515</sup> çerçevesinde kişileri kış tu-

---

*işlemler sonradan tamamlanmak üzere ilgili idarenin istemi ile mahkemeye yedi gün içinde o taşınmaz malın 10 uncu madde esasları dairesinde ve 15 inci madde uyarınca seçilecek bilirkişilerce tespit edilecek değeri, idare tarafından mal sahibi adına 10 uncu maddeye göre yapılacak davetiye ve ilanda belirtilen bankaya yatırılarak o taşınmaz mala el konulabilir. Bu Kanununun 3 üncü maddesinin 2 nci fıkrasında belirtilen hallerde yapılacak kamulaştırmalarda yatırılacak miktar, ödenecek ilk taksit bedelidir”.*

<sup>514</sup> 24.11.1994 tarih ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanun (RG. 27.11.1994/22124).

<sup>515</sup> 12.03.1982 tarih ve 2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanunu (RG. 16.03.1982/17635).

rizmi, termal turizm, golf turizmi gibi değişik turizm alanlarına yönlendirmek amacıyla bazı işlemler yapılmaktadır. Örneğin termal turizmine yönelik jeotermal kaynaklara sahip olan yerlerin Kültür ve Turizm Bakanlığına tahsis edilmesi, sağlık turizmine yönelik içerisinde fizik tedavi tesisleri ve rehabilitasyon merkezleri bulunan yerlere konaklama alanlarının yapılması gibi işlemler bunlardan birkaçıdır. İşte bu Kanun uyarınca yapılan işlemlerden satış, kiralama ve tahsis işlemleriyle ilgili bir uyuşmazlık çıktığı zaman, bu uyuşmazlık ivedi yargılama usulüyle çözülecektir.

9/8/1983 tarihli ve 2872 sayılı Çevre Kanunu uyarınca, idari yaptırım kararları hariç çevresel etki değerlendirmesi sonucu alınan kararlar: Çevre Kanunu<sup>516</sup> uyarınca, yapılması söz konusu olan projelerin çevreye verebileceği olumlu ve olumsuz etkilerinin belirlenmesi, olumsuz yöndeki etkilerin önlenmesi ya da en aza indirilmesi için alınacak çeşitli tedbirler söz konusu olabilir. Aynı şekilde proje için seçilen yer ile teknoloji alternatiflerinin belirlenerek değerlendirilmesinde ve projelerin uygulanmasının izlenmesi ve kontrolünde sürdürülecek birçok çalışma yapılması ya da karar alınması da gündeme gelebilir. İşte bunlara karşı açılan davalarda ivedi yargılama usulü uygulanacaktır. Ancak söz konusu kararlardan idari yaptırım niteliğinde olanlar için genel yargılama usulü uygulanacaktır.

16/5/2012 tarihli ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun uyarınca alınan Bakanlar Kurulu kararları: Söz konusu Kanun'da<sup>517</sup>, zemin yapısı veya üzerindeki yapılaşma nedeniyle can ya da mal kaybına yol açacak riskli alanların belirlenmesi, Çevre ve Şehircilik Bakanlığının talebi üzerine bazı taşınmazların tahsis edilmesi veya bedelsiz olarak devredilmesi, riskli yapıyı kullanmakta olan bazı kişiler ile yapılacak olan anlaşmanın veya onlara sağlanacak yardımların usul ve esaslarının belirlenmesi gibi bazı kararların alınması konusunda Bakanlar Kurulu yetkili kılınmıştır. İşte bu yetkilerin kullanımına ilişkin açılan davalarda ivedi yargılama usulü uygulanacaktır.

---

<sup>516</sup> 09.08.1983 tarih ve 2872 sayılı Çevre Kanunu (RG. 11.08.1983/18132).

<sup>517</sup> 16.05.2012 tarih ve 6306 sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkında Kanun (RG. 31.05.2012/28309).

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20/B maddesinde düzenlenen “*merkezi ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulü*” ise, Milli Eğitim Bakanlığı ile ÖSYM tarafından yapılan sınavlara ilişkin ortaya çıkan uyuşmazlıklarda uygulanacaktır. Bu bağlamda örneğin, yapılan Yabancı Dil Bilgisi Seviye Tespit Sınavı (YDS) sonucunda puanının yanlış hesaplandığını ileri sürerek dava açan bir kişinin açtığı bu davada, bu yöntem uygulanacaktır. Ya da yapılan TEOG sınavında çocuğunun düşük puan aldığını iddia eden velinin açtığı bir davada mahkeme, merkezi ve ortak sınavlara ilişkin getirilen İYUK m. 20/B’de yer alan yargılama usulünü uygulayacaktır.

#### **4. İvedi Yargılama Usulü ile Merkezi ve Ortak Sınavlara İlişkin Yargılama Usulünde Yürütmenin Durdurulması İle ilgili Düzenlemeler**

İlk olarak İYUK m. 20/A’nın ikinci fıkrasının “e” bendine, İYUK m. 20/B’nin ise birinci fıkrasının “d” bendine bakacak olursak, bu bentlerin her ikisinde de konumuz olan yürütmenin durdurulması ile ilgili aynı düzenlemenin yer aldığını görürüz. Yürütmenin durdurulması talebine ilişkin verilen kararların itirazına ilişkin olan bu düzenleme “*Yürütmenin durdurulması talebine ilişkin olarak verilecek kararlara itiraz edilemez*” şeklinde kendisini göstermektedir.

Genel yargılama usulüyle görülen bir davada yürütmenin durdurulması talebi hakkında verilen kararlara karşı itiraz kurumu İYUK’un 27. maddesinin 7. fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre yürütmenin durdurulması talebi ile ilgili verilen ret veya kabul kararlarına karşı taraflar 7 gün içerisinde kararı veren mahkemeye göre değişiklik gösteren farklı yargı yerlerine başvurabilirler. Örneğin, idare ve vergi mahkemeleri ile tek hâkim tarafından yürütmenin durdurulması talebiyle ilgili verilen kararlara karşı ilgili bölge idare mahkemesine, Danıştay dava dairelerince verilen kararlara karşı Danıştay Dava Daireleri Kuruluna bir defaya mahsus olmak üzere itiraz edilebilir. Bu durum itiraz merciinin yürütmenin durdurulması ile ilgili verilen kararı tekrar incelemesi anlamındadır. Bu inceleme neticesinde ise ret veya kabul kararı verilerek, yürütmenin durdurulması ile ilgili durum kesin bir karara bağlanır.

İvedi yargılama usulü ile merkezi ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulünde ise yürütmenin durdurulması talebini karara bağlayan yargı yerinin ret veya kabul kararlarına karşı itiraz başvurusu yapılamayacaktır. Örneğin, ilk derece mahkemesi



ivedi yargılama usulünü uyguladığı bir davada yürütmenin durdurulması yönünde bir karar verirse, davalı taraf olan idare bu karara karşı bölge idare mahkemesine itiraz edemeyecektir. Ya da davada merkezi ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulünü uygulayan Danıştay idari davalarından birinin yürütmenin durdurulması talebiyle ilgili ret kararı vermesi halinde, davacı taraf bu kararı itiraz yoluyla Danıştay İdari Dava Daireleri Kuruluna götüremeyecektir. Bu ise her iki yargılama usulünde de yargı yerlerince verilen yürütmenin durdurulması talebine ilişkin kararların kesin olduğu ve farklı bir yargı yeri önüne itiraz yoluyla götürülemeyecekleri anlamına gelmektedir.

Bu yargılama usullerinde kabul edilen bu durum, yargılamanın özelliğinden kaynaklanmaktadır. Nitekim bu yargılama usullerinde çabuk sonuç alabilmek için hızlı hareket etmek gerekir. Yürütmenin durdurulması ile ilgili verilen bir kararın itiraz yoluyla başka bir mercii tarafından incelenmesi ise, bu duruma aykırılık oluşturur. Nitekim Anayasa Mahkemesi de benzer gerekçelerle ivedi yargılama usulünde yürütmenin durdurulmasına itiraz kurumunun kaldırılmasını hukuka ve Anayasa'ya aykırı bulmamış, uyuşmazlığın bir an önce çözülmesi için getirilen bu hükmü iptal etmemiştir; “... *Yürütmenin durdurulması kararı, esas itibarıyla kişileri iptal davası sonuçlanıncaya kadar hukuka aykırı idari işlemin olumsuz etkilerinden koruyan, ileride giderilmesi veya düzeltilmesi imkânsız veya zor olan durumları önleyen geçici bir tedbirdir. 2577 sayılı Kanun'un 27. maddesinin (7) numaralı fıkrasında yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlara karşı öngörülen itiraz yolunda ise yürütmenin durdurulmasına ilişkin verilen karar, bir üst yargı mercii tarafından yürütmenin durdurulması koşulları yönünden yeniden incelenmektedir. Anayasa'da yürütmenin durdurulması müessesesine yer verilmekle birlikte yürütmenin durdurulması istemi hakkında verilen kararlara karşı itiraz yolu öngörülmesini zorunlu kılan herhangi bir hüküm bulunmamaktadır. Bu nedenle, yürütmenin durdurulması kararına karşı itiraz yoluna başvuru hakkı tanınıp tanınmaması kanun koyucunun takdir yetkisindedir. Yürütmenin durdurulmasına itiraz üzerine verilen kararlar yürütmenin durdurulması kararı gibi ara kararı niteliğinde olduğundan, davanın esası hakkında verilecek karar yönünden herhangi bir bağlayıcılığı yoktur. İvedi yargılama usulündeki esas amaç yargılamanın en kısa süre içerisinde kesin hükümle sonuçlandırılma-*

sını sağlamaktır. Kanun koyucunun da belirtilen amaç çerçevesinde, ivedi yargılama usulüne tabi davalarda yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlara karşı itiraz yolunu kaldırdığı anlaşılmaktadır. Bu itibarla, ivedi yargılama usulüne tabi davalarda yargılama sürecinin hızlandırılmasına yönelik olarak yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlara karşı itiraz yolunun ortadan kaldırılması, kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamında olup, yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararın tekrar gözden geçirilmesini sağlayan itiraz yolunun kaldırılmış olmasının adil yargılanma hakkını zedeleyen bir yönü bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle, dava konusu kural Anayasa'nın 2., 36. ve 125. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir”<sup>518</sup>.

Bu yargılama usulleriyle ilgili yürütmenin durdurulmasına ilişkin ikinci özel düzenleme ise, merkezi ve ortak sınavlara ilişkin yargılama usulünün düzenlendiği İYUK 20/B maddesinin ikinci fıkrasında yer almaktadır. Nitekim bu fıkra “*Millî Eğitim Bakanlığı ile Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi tarafından yapılan merkezi ve ortak sınavlar, bu sınavlara ilişkin iş ve işlemler ile sınav sonuçları hakkında açılan davalarda verilen yürütmenin durdurulması ve iptal kararları, söz konusu sınava katılan kişilerin lehine sonuç doğuracak şekilde uygulanır*” hükmüne yer verilerek, hem verilen yürütmenin durdurulması kararlarının hem de iptal kararlarının uygulanmasına yönelik özel bir düzenleme getirilmiştir. Örneğin, Lisans Yerleştirme Sınavı’nda (LYS’de) yer alan bir sorunun yanlış olduğu gerekçesiyle açılan bir davada, sınavın diğer sorularının da şaibeli olduğunu düşünen yargı yerinin bütün sınavla ilgili verdiği yürütmenin durdurulması kararı, sınava katılan kişilerin lehine uygulanacaktır. Bu bağlamda sınavdan aldığı puanla herhangi bir üniversiteye kayıt yaptıran bir kişi, sınav hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilmesi üzerine kayıt yaptırdığı o üniversiteden ayrılmayacak, eğitim ve öğrenimine devam edecektir.

---

<sup>518</sup> AYM Genel Kurul, 19.3.2015 tarih, E. 2014/146, K. 2015/31 sayılı Kararı, RG. 13.06.2015/29385.

### **III. YÜRÜTMENİN DURDURULMASI TALEBİNE İLİŞKİN VERİLEN KARARLARIN SONUÇLARI VE UYGULANMASI**

#### **A. Genel Olarak**

Hukuka uygunluk karinesine sahip olan bir idari işlem, idare tarafından yapıldığı anda icrailik vasfını kazanır ve idarece re'sen uygulanabilme özelliğine sahip olur. Bu işleme karşı dava açılması kural olarak idari işlemin bu özelliklerini etkilemez. İdari işleme karşı dava açılrsa bile işlem uygulanmaya devam eder ve ilgililer hakkında etki ve sonuçlarını doğurur.

İdari işlemin bu özelliklerinin işlemez hale getirilmesi, ancak açılmış olan bir davada verilecek yürütmenin durdurulması kararı ile mümkündür. Yargı yerlerince verilecek bir yürütmenin durdurulması kararı, uygulanmakta olan idari işlemin uygulanmasını durdurur ve dava sonuçlanıncaya kadar idarenin işlemle ilgili herhangi bir icraatta bulunmasının önüne geçer. Bu sayede de, işlemin uygulanması halinde ortaya çıkacak olan telafisi güç ya da imkânsız zararlar engellenmiş olur.

Kendisi hakkında yapılan bir idari işlemin uygulanmasını durdurmak isteyen kişi, bu işleme karşı açtığı davada yürütmenin durdurulmasını talep etmelidir. Bu talebi ise mahkeme tarafından ya reddedilir ya da kabul edilir. Dolayısıyla bu kararlar ayrı ayrı incelenmeli ve her ikisinin de ortaya çıkardığı sonuçlar ile uygulanmaları ayrıntılı olarak ele alınmalıdır.

#### **B. Yürütmenin Durdurulması Talebinin Reddi Kararının Sonuçları ve Uygulanması**

##### **1. Sonuçları**

Yapılan bir idari işlemde dolayı menfaatinin ihlal edildiğini düşünen kişi ya da kişiler, işlemin hukuka aykırı olduğunu ileri sürerek ortadan kaldırılmasını iptal davası yoluyla isteyebilirler ve dava sonuçlanıncaya kadar işlemin uygulanmasını engellemek için yürütmenin durdurulması talebinde bulunabilirler. Kişilerin yaptığı bu talep, İYUK m. 27'de belirtilen düzenleme gereğince yargı yerlerince incelenir. Bu inceleme neticesinde idari işlemin yürütülmesinin durdurulabilmesi için gerekli

olan, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç ya da imkânsız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmediği anlaşılınca, yapılan talep reddedilir<sup>519</sup>.

Yargı yerince verilen yürütmenin durdurulması talebinin reddi kararı, dava konusu idari işlem hakkında herhangi bir etkide bulunmaz. Nasıl ki idari işlem yapıldığı anda icrailik, re'sen uygulanabilme ve hukuka uygunluk karinesinden yararlanıyorsa, bu karar üzerine de bu özelliklerden yararlanmaya devam eder. Yani idari işlem yapıldığı andaki varlığını korur ve sahip olduğu özelliklerden yararlanmayı sürdürür. Bu bağlamda uygulanarak hüküm ve sonuçlarını ilgili kişi üzerinde doğurur.

## **2. Uygulanması**

Yürütmenin durdurulması talebinin yargı yerince reddedilmesi üzerine, idare tarafından idari işlemin uygulanmasına devam edilir<sup>520</sup>. Zira idari işlemin icrailik, hukuka uygunluk ve re'sen icra edilebilme özellikleri varlığını devam ettirmektedir. Bunun neticesinde de idari işlem idarece uygulanarak ilgililer açısından bütün etki ve sonuçlarını doğurmaktadır. Örneğin alınan bir yıkım kararı sonucunda binayı yıkma faaliyetlerine başlayan idare, nasıl ki yıkım kararına karşı açılan dava üzerine faaliyetlerini durdurmuyorsa, davada istenilen yürütmenin durdurulması talebinin reddi üzerine de faaliyetlerini durdurmamaktadır. Yani ortada hiçbir şey yokmuş gibi icraatlarına devam etmektedir.

## **C. Yürütmenin Durdurulması Talebinin Kabulü Kararının Sonuçları ve Uygulanması**

### **1. Sonuçları**

İdari işlem hakkında açılan iptal davasında yürütmenin durdurulması talebini inceleyen yargı yeri, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde belirtilen şartların varlığı halinde dava konusu idari işlemin yürütülmesinin durdurulmasına

---

<sup>519</sup> Yürütmenin durdurulması talebi hakkında verilen ret kararları için bkz. Danıştay 8. D., 5.3.2014 tarih, E. 2013/10501 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 8. D., 7.5.2012 tarih, E. 2012/3300 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 8. D., 25.6.2010 tarih, E. 2010/5051 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 8. D., 26.10.2009 tarih, E. 2009/6614 sayılı Kararı, KİBB.

<sup>520</sup> Çağlayan, İdari Yargı, s. 526.

karar verebilir. Bu karar idari işlemin varlığına etki etmese de, yani hukuken var olmasını engellemese de, onun üzerinde önemli sonuçların doğmasına neden olmaktadır<sup>521</sup>.

İdari işlem hakkında verilen bir yürütmenin durdurulması kararı, idari işlemin sahip olduğu icrailik, resen icra edilebilirlik ve hukuka uygunluk karinesinden yararlanma özelliklerini dava sonuçlanıncaya kadar geçici olarak askıya alan bir karardır<sup>522</sup>. Yani bu kararlar birlikte dava konusu idari işlemin icrai karar olmasından dolayı hukuk düzeninde ortaya çıkardığı değişiklikler askıya alınmakta, işlemin hukuka aykırı olduğu varsayılmakta ve bu bağlamda da uygulanması geçici olarak durdurulmaktadır<sup>523</sup>. İcrai işlemin idarece resen ve fiilen uygulanma imkânı ve gücü de bu kararlar geçici olarak askıya alınmaktadır. Ayrıca bu kararlar birlikte hukuka uygunluk karinesinin bir sonucu olan idari işleme uyma zorunluluğu da dava sonuçlanıncaya kadar ortadan kalkmaktadır<sup>524</sup>.

Yürütmenin durdurulması kararının sonuçlarının zaman bakımından etkisi konusunda ise mevzuatta herhangi bir düzenleme mevcut değildir. Konuyla ilgili öğretilerde farklı görüşler ileri sürülmüştür. Bu görüşlerden ilki Onar tarafından dile getirilmiştir<sup>525</sup>. Yazara göre idari işlemler hakkında verilen yürütmenin durdurulması kararı, işlemin varlığına bir etki etmediği ve geçici nitelikte bir karar olduğu için nihai hüküm gibi algılanmamalıdır. Dolayısıyla bu kararlar işlem henüz iptal edilmediği için, işleme dayanılarak yapılan işlemlerin de hükümsüz sayılmaması gerekir. Yani yazar, verilen bir yürütmenin durdurulması kararının, dava konusu işlemin iptali sonucunu doğurmadığı için, işlemin yapıldığı andan yürütmenin durdurulması ka-

---

<sup>521</sup> Yenice/Esin, s. 597; Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 228.

<sup>522</sup> Sarıca, Tehir-i İcra Kararının Yerine Gelmesi, s. 33-34; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 109; Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 229-230.

<sup>523</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 109; Çağlayan, İdari Yargı, s. 566.

<sup>524</sup> Sarıca, Tehir-i İcra Kararının Yerine Gelmesi, s. 33; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 109.

<sup>525</sup> Onar, Cilt III, s. 1971-1972.

rarı verilen ana kadar ortaya çıkan durumlara bir etkisinin olmaması gerektiğini savunmuştur<sup>526</sup>.

Bir diğer görüş ise yürütmenin durdurulması kararının geriye yürüdüğü ve geçmişe etki ettiği görüşüdür<sup>527</sup>. Bu görüşü savunan yazarlara göre, idari işlem hakkında verilen yürütmenin durdurulması kararı, dava konusu idari işlemin yapıldığı andan önceki durumu aynen geri getirir<sup>528</sup>. Yani bu kararla birlikte idari işlemin hiç yapılmadığı, henüz ortada olmadığı hukuksal ortama tekrar dönülmüş olur<sup>529</sup>. İptal kararında olduğu gibi yürütmenin durdurulması kararında da dava konusu idari işlem sanki hiç yapılmamış gibi bir sonuç doğar<sup>530</sup>. Ayrıca yürütmenin durdurulması kararı ile sadece idari işlemin uygulanması durmaz, aynı zamanda işlemten sonra yapılmış ya da yapılacak olan diğer işlem ve eylemler de durur<sup>531</sup>. Yani kısaca bu karar geçmişe etkilidir ve işlemin yapılmasından önceki durumun geri gelmesini sağlar.

Hem Anayasa Mahkemesi'nin hem de Danıştay'ın verdiği kararlara baktığımız zaman bu kararların ikinci görüşü savunan yazarlarla paralellik arz ettiğini görmekteyiz. Nitekim 2015 tarihli bir kararında Anayasa Mahkemesi önce iptal kararının etki ve sonuçlarından bahsetmiş, ardından da aynı sonuçların yürütmenin durdurulması kararı için de geçerli olduğunu şu ifadelerle belirtmiştir: “... *İdare hukukunda verilen iptal kararlarında dava konusu idari işlemin, tesis edildiği tarihten geçerli olmak üzere hukuksal varlığına son verilmekte, işlemin tesis edildiği tarihten önceki hukuki durumun geçerliği sağlanmaktadır. Böylece, hukuka aykırı olduğu belirlenmiş olan idari işlemin bütün sonuçları ile ortadan kaldırılarak hukuk düzeninin korunması amaçlanmaktadır. Yürütmenin durdurulması kararı da bir tedbir olarak*

---

<sup>526</sup> Onar, Cilt III, s. 1972.

<sup>527</sup> Sarıca, Tehir-i İcra Kararının Yerine Gelmesi, s. 37; Kıratlı, s. 192; Gözübüyük, Yönetmelik Yargı, s. 460-461; Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 231; Yenice/Esin, s. 597; Kalabalık, s. 323; Akural, s. 127; Apalak, s. 20; Kılınç, s. 94-95.

<sup>528</sup> Yenice/ Esin, s. 597; Kıratlı, s. 192.

<sup>529</sup> Çağlayan, İdari Yargı, s. 536; Apalak, s. 20.

<sup>530</sup> Akural, s. 127.

<sup>531</sup> Sarıca, Tehir-i İcra Kararının Yerine Gelmesi, s. 34.

geçici süreyle aynı korumayı sağlar...”<sup>532</sup>. 2014 tarihli başka bir kararında ise Anayasa Mahkemesi, “...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”<sup>533</sup> ifadelerini kullanarak yürütmenin durdurulması kararlarının geriye yürür bir şekilde sonuç doğuracağını dile getirmiştir.

2015 tarihli bir Danıştay kararında ise mahkeme, “... İdari yargı mercilerince verilen yürütmenin durdurulması veya iptal kararı, idari işlemin ilk tesis edildiği tarihe kadar geriye yürür ve idari işlemi tesis edildiği andan itibaren ortadan kaldırarak o işlemin tesisinden önceki hukuki durumu ortaya koyar...”<sup>534</sup> ifadelerine yer vererek, yürütmenin durdurulması kararının da iptal kararı ile aynı sonuçları doğurduğunu ve geçmişe etki ettiğini vurgulamıştır. 2010 tarihli kararında ise, iptal kararlarının etki ve sonuçlarından ayrıntılı bir şekilde bahsetmiş ve yürütmenin durdurulması kararlarının da iptal kararları gibi sonuç doğuracağını şu şekilde belirtmiştir; “...Hukuka aykırı bulunan idari işlemler hakkında verilen iptal kararları, varlıklarını hukuka uygunluk karinesinden yararlanmak suretiyle sürdüren idari işlemleri tesis edildikleri tarihe kadar geriye yürür şekilde ortadan kaldırır. Dolayısıyla, dava konusu edilen idari işleme bağlı olan diğer işlemler de ortadan kalkar. İptal kararlarının bu özelliği, dava konusu yönetsel tasarruftan önceki hukuki durumun sağlanması gereğinden kaynaklanmaktadır. Bir başka ifadeyle, iptal kararları, iptal edilmiş olan idari işlemi hukuk âleminde hiç doğmamış hale getirmektedir. Konuya yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlar açısından yaklaşıldığında, bu tür kararlar ile iptal kararları arasında temelde bir fark bulunmamaktadır. Yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlar ile iptal kararlarının her ikisi de, dava konusu işlemde önceki huku-

---

<sup>532</sup> AYM Genel Kurul, 25.11.2015 tarih, E. 2014/86, K. 2015/109 sayılı Kararı RG. 08.01.2016/29587.

<sup>533</sup> AYM Genel Kurul, 2.10.2014 tarih, E. 2014/149, K. 2014/151 sayılı Kararı RG. 01.01.2015/29223.

<sup>534</sup> Danıştay 5. D., 15.10.2015 tarih, E. 2014/4158, K. 2015/7907 sayılı Kararı, LEXPERA.

ki durumu geri getirmekle birlikte, yürütmenin durdurulması kararları; idari işlemin yürürlüğünü askıya alan ve geçici nitelikte olan (davanın esası hakkında karar verilmesiyle kendiliğinden son bulan) kararlardır. Ancak, şu hususun hemen belirtilmesi gerekir ki; idari işlemin yürürlüğünü askıya alma durumu, idari işlemin tesisinden ve icrasından önceki hukuki durumun yürürlüğünü sağlamak suretiyle olmaktadır...<sup>535</sup>. 1999 tarihli bir kararında da iptal davasında verilen bir yürütmenin durdurulması kararının, henüz ortada bir iptal kararı bulunmadığı halde, iptali istenen idari işlemi ve onun sonucu olan işlemleri durduracağını ve işlemin tesisinden önceki hukuki durumu yeniden yaratacağını ifade etmiştir<sup>536</sup>. 1997 tarihli bir kararında ise bu durumu "...yürütmenin durdurulması kararları, geriye yürür bir biçimde sonuç doğurmakta yani dava konusu işlemin yapıldığı andan önceki duruma geri dönmektedir..."<sup>537</sup> ifadeleriyle ortaya koymuştur.

Kanaatimizce çoğunluk tarafından kabul edilmiş ve mahkeme kararlarında da ortaya konulmuş olan ikinci görüş daha isabetlidir. Zira yürütmenin durdurulması kurumunun asıl amacı, idarenin sahip olduğu güç karşısında bireyleri korumaktır<sup>538</sup>. Bu korumanın tam anlamıyla gerçekleşebilmesi için ise iptal ile sonuçlanması kuvvetle muhtemel olan bir idari işlemin bütün etki ve sonuçlarının ortadan kaldırılması gerekir. Zaten bir idari işlem hakkında verilen yürütmenin durdurulması kararıyla, idari işlemin yapıldığı andan itibaren hukuka aykırı olduğu karine olarak kabul edilmektedir<sup>539</sup>. Bu bağlamda hukuka aykırı bir işleme dayanılarak yapılan bütün faaliyetlerin ortadan kaldırılması gerekir ki bireyler tam anlamıyla korunabilsin ve uğra-

---

<sup>535</sup> Danıştay 2. D., 6.10.2010 tarih, E. 2010/672, K. 2010/3699 sayılı Kararı, LEXPERA.

<sup>536</sup> Danıştay VDDK, 26.2.1999 tarih, E. 1998/19, K. 1999/139 sayılı Kararı, LEXPERA; Aynı yöndeki farklı bir karar için bkz. Danıştay 5. D., 6.11.1996 tarih, E. 1996/1997, K. 1996/3334 sayılı Kararı, LEXPERA.

<sup>537</sup> Danıştay 1. D., 26.11.1997 tarih, E. 1997/128, K. 1997/156 sayılı Kararı, LEXPERA.

<sup>538</sup> Sarıca, Tehir-i İcra, s. 27.

<sup>539</sup> Sarıca, Tehir-i İcra Kararının Yerine Gelmesi, s. 33; Çağlayan, İdari Yargı, s. 536; Danıştay da bir kararında bu durumu "...Yürütmenin durdurulması kararları, iptali istenen idari bir işlemin yargı süzgecinden geçirilmesi sonucu bu işlemin "hukuka aykırılığını" tespit eden kararlardır...Bu bağlamda, verilmiş bir yürütmenin durdurulması kararı ile "hukuka aykırılığı" tespit edilmiş bir işleme dayalı olarak yeni işlemler kurulması kabul edilemez. Böyle bir uygulamanın hukuk düzenine aykırı bir uygulama olacağı ve yönetimdeki düzen ve istikrarı bozacağı ortadadır..." şeklinde dile getirmiştir. Danıştay 5. D., 17.4.2006 tarih, E. 2006/1462, K. 2006/2095 sayılı Kararı, LEXPERA.



dıkları haksızlıklar giderebilirsin. Aksi halde hukuka aykırı bir işlemde dolayı eylem ve işlemler yapılmış olur. Bu ise hukuk devletinin kabul edildiği bir ortamda istenilmeyecek bir durumdur. Zira hukuk devletinde yapılan işlemlerin hukuka ve mevzuata uygun olması, bu bağlamda da kişilerin hak ve özgürlüklerinin korunması amaçlanmaktadır.

Yürütmenin durdurulması kararının geriye yürür bir şekilde etki doğurması hakkında bazı yazarların ifade ettiği durumlara da değinmekte fayda vardır<sup>540</sup>. Nitekim bu yazarlar idari işlem hakkında verilen yürütmenin durdurulması kararlarının geriye yürür bir şekilde uygulanmasını, işlemin eyleme dönüştüğü durumlar ile eyleme dönüşmediği durumlara göre ayrı ayrı incelemişlerdir. Bu bağlamda dava konusu idari işlemin eyleme dönüştüğü, yani maddi âleme intikal ettiği bir durumda yürütmenin durdurulması kararının, işlemi uygulayan davalı idareye ulaştığı anda etkisini doğuracağını dile getirmişlerdir<sup>541</sup>. Yani yürütmenin durdurulması kararının bu durumda, ancak geleceğe dönük olarak etki doğurabileceğini ifade etmişlerdir. Örneğin alınmış bir yıkım kararının uygulanmasına başlayan ve bu doğrultuda da binayı yıkma girişimlerinde bulunan idare, yıkım kararının yürütülmesinin durdurulması kararının kendisine ulaştığı anda faaliyetlerine son vermekle birlikte, yıktığı yerleri tekrardan onarmayacaktır. Zira idari işlemin uygulanması neticesinde ortaya çıkan maddi âlemdeki değişikliklerin giderilmesi ve eski halin iadesi, işlemin eyleme dönüştüğü durumlarda söz konusu olmamaktadır<sup>542</sup>.

İşlemin eyleme dönüşmediği, yani maddi âleme aktarılmadığı durumlarda ise, verilen bir yürütmenin durdurulması kararının işlemin yapıldığı andan itibaren etki doğuracağını savunan yazarlar, bu durumda artık idari işlemin etkisinin kalmadığını ve bu bağlamda da işleme dayanılarak yapılan diğer işlemlerin de ortadan kalkacağı-

---

<sup>540</sup> Güneş, s. 53; Oytan, Yürütmenin Durdurulması, s. 220 vd.; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 112.

<sup>541</sup> Güneş, s. 53; Oytan, Yürütmenin Durdurulması, s. 222; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 112.

<sup>542</sup> Oytan, Yürütmenin Durdurulması, s. 222; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 112.

nı ifade etmişlerdir<sup>543</sup>. Örneğin bir memurun atanma işlemi ile ilgili verilen yürütmenin durdurulması kararını ele alan yazarlar, kararın geçmişe etki edeceğini ve memurun tekrar eski görevine geri döneceğini belirtmişlerdir. Zira böylesi bir durum bu yazarlara göre, yıkım kararının aksine, bir defa uygulanan ve artık uygulanma imkânı o andan itibaren ortadan kalkan bir işlem değildir ve eski hale geri getirilmesi de mümkündür. Yani ortada eyleme dönüşmeyen bir işlem vardır. Haliyle de geriye yürür bir şekilde uygulanmalıdır. Aksi halde hukuka aykırı bir işlem ve bu işleme dayanılarak yapılan işlemler söz konusu olur ki bu durum, hem iptal davasının amacına hem de hukuk devletinin gereklerine aykırılık oluşturur<sup>544</sup>.

## 2. Uygulanması

İdari işlem hakkında verilen bir iptal kararının yerine getirilmesinde olduğu gibi, idari işlem hakkında verilen bir yürütmenin durdurulması kararının yerine getirilmesinde de idare gecikmeksizin faaliyete geçmek zorundadır<sup>545</sup>. Zira bu durum hem Anayasa'da hem de İYUK'ta belirtilmiştir. Nitekim Anayasa'nın 138. maddesinin 4. fıkrasında doğrudan yürütmenin durdurulması kararlarından bahsedilmese de mahkeme kararlarının uygulanmasından bahsedilerek "*Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez*" denilmiştir. Dolayısıyla yargısal karar olduğu şüphe götürmeyen yürütmenin durdurulması kararları<sup>546</sup> da bu hükme göre geciktirilmeden uygulanmak zorundadır.

---

<sup>543</sup> Güneş, s. 53-54; Oytan, Yürütmenin Durdurulması, s. 221; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 112.

<sup>544</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 112.

<sup>545</sup> Güçlü'ye göre, yürütmenin durdurulması kararlarının yerine getirilmesi, iptal kararlarının yerine getirilmesinden daha önemlidir. Zira yürütmenin durdurulması kararıyla birlikte artık dava konusu idari işlemin açıkça hukuka aykırı olduğu ve uygulanması halinde de telafisi güç veya imkânsız zararlar doğuracağı yargı yerince tespit edilmiştir. Bu yüzden yürütmenin durdurulması kararı uygulanmazsa, dava kişinin lehine sonuçlanmış olsa ve işlem iptal edilse bile, artık telafisi güç ya da imkânsız zararlar meydana gelmiş olacağından kararın bir önemi kalmayacaktır. Yaşar Güçlü, *Danıştay ve Yargıtay İçtihatları Işığında İdari Yargı Kararlarının Uygulanması*, Ankara 2010, s. 135.

<sup>546</sup> Karavelioğlu, s. 1213; Tiryaki, s. 194; Feyzioğlu, s. 151; Çağlayan, İdari Yargı, s. 517; Kılınç, s. 25; Oytan, Yürütmenin Durdurulması, s. 169.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28. maddesinin 1. fıkrasına baktığımız zaman ise Anayasadan farklı olarak doğrudan yürütmenin durdurulması kararlarının uygulanmasından bahsedildiğini görmekteyiz. Nitekim fıkra da “*Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Bu süre hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemez*” ifadelerine yer verilmiştir. Haliyle bu fıkraya göre yürütmenin durdurulması kararları ile iptal kararları arasında herhangi bir ayırım yapılmamış ve her ikisinin de gecikmeksizin idarece uygulanacağı dile getirilmiştir<sup>547</sup>. Ayrıca bununla ilgili idareye herhangi bir takdir yetkisi de tanınmamıştır. Yani idare hem iptal kararlarının hem de yürütmenin durdurulması kararlarının icaplarına göre gerekli faaliyetlerde bulunmak zorundadır. Bu durum 2015 tarihli Anayasa Mahkemesi kararında “... *Anayasa'nın 138. maddesine göre yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarında uymak zorundadır. Bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez. Buna göre, idare bağlı yetkiye sahiptir. İdarenin, yargı kararlarını uygulayıp uygulamama konusunda takdir yetkisi bulunmamaktadır. Bunun yanında idare, yargı kararını uygulamayı herhangi bir koşula da bağlayamaz. Aksine bir yaklaşım, iptal kararı ile ortadan kaldırılan işlemin sonuçlarını geçerli kılmak anlamına gelir. İdare iptal kararının gereğine göre yeni bir işlem yapmak ve iptal edilen işlemde doğan sonuçları ortadan kaldırmakla görevlidir. İdarenin başkaca bir tercih ve takdir hakkı yoktur...*”<sup>548</sup> şeklinde dile getirilmiştir.

Danıştay'ın 2015 yılında verdiği bir kararda da açık bir şekilde ortaya konulan bu durum, “... *mahkeme kararlarının gereğini yerine getirmek, yasama ve yürütme organları ile idare için, bir yetki değil, bir "anayasal ve yasal yükümlülük" tür. Biri, yasalarda gösterilen süreler içinde yargı kararlarının gereklerine uygun işlem yap-*

---

<sup>547</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 113; Danıştay, İYUK m. 28'de yer alan bu hüküm ile birlikte yürütmenin durdurulması kararlarının, niteliği ve etkisi bakımından, esasa ilişkin kararlarla eşit bir hukuki nitelik kazandıklarını dile getirmiştir. Danıştay 7. D., 14.11.2006 tarih, E. 2005/3672, K. 2006/3397 sayılı Kararı, LEXPERA.

<sup>548</sup> AYM Genel Kurul, 25.11.2015 tarih, E. 2014/86, K. 2015/109 sayılı Kararı RG. 08.01.2016/29587.

mak ve eylemde bulunmak; diğeri de, bu kararları hiçbir suretle değiştirmemek gibi iki yönlü olan bu yükümlülük, yasama ve yürütme organları ile idareye, yargı kararlarının hukuki sonuçlarının oluşmasına engel olma ya da onları etkisizleştirme yetkisi tanımamakta; aksine, yargı kararlarının bu etki ve sonuçlarının yaşama geçirilebilmesi için gerekeni yapma zorunluluğu getirmektedir...<sup>549</sup> ifadeleriyle belirtilmiştir. 2011 tarihinde verdiği şu kararda ise Danıştay, yargı kararlarının uygulanmasının emredici nitelikteki bir hüküm olduğunu ve uygulanma süresinin de 30 günü aşamayacağını, aksi halde ilgili kişilerce yargı kararının uygulanmadığı gerekçesiyle idareye karşı dava açılabileceğini dile getirmiştir; “...2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28. maddesinin 1. fıkrasının birinci tümcesinde Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idarenin, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecbur olduğu hükmüne yer verilmiştir. Bu emredici nitelikteki hüküm gereği idarenin en geç, aynı maddede belirtilen 30 günlük sürede işlem tesis etmesi hukuken zorunludur. İdari işleyiş nedeniyle oluşabilecek olası gecikmeler için öngörülen 30 günlük sürenin, karar gereklerinin yerine getirilmesinin geciktirilmesi amacıyla kullanılması hukuken olanaklı değildir. Dolayısıyla, bu süre idarenin işlem tesis etmesi gereken en son tarihi belirlemekte olup, 30 günlük sürenin bitimiyle beraber idarenin yargı kararlarının gereklerine göre işlem tesis etmeme yönündeki iradesi ortaya çıkmış olacaktır. Bu itibarla 30 günün bittiği tarihte yargı kararının uygulanmaması yolunda bir idari işlem oluştuğunun kabulü, yargı kararlarının gereklerine göre işlem tesisini zorunlu kılan 2577 sayılı Yasanın 28. maddesinin amacına uygun olacaktır. Bu nedenle, olayda da olduğu gibi, idareye herhangi bir başvuru yapılmaksızın ve idarece de herhangi bir işlem tesis edilmeksizin, 2577 sayılı Yasanın 28. maddesinde öngörülen 30 günlük sürenin bitimi ile birlikte, yargı kararının uygulanmaması yolunda işlem tesis edildiği kabul edilerek açılan iptal davalarının esasının incelenmesi gerektiği sonucuna varılmıştır...<sup>550</sup>”.

---

<sup>549</sup> Danıştay 15. D., 20.3.2015 tarih, E. 2015/665 sayılı Kararı, KİBB.

<sup>550</sup> Danıştay İDDGK, 7.4.2011 tarih, E. 2007/557, K. 2011/212 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay başka bir kararında ise Kanun'da belirtilen 30 günlük süreye ilişkin şu ifadeleri kullanmıştır; “...2577 sayılı Kanun'un 28. maddesinde sözü edilen, idarelerin kararın icaplarına göre

Sonuç olarak diyebiliriz ki idari işlem hakkında verilen bir yürütmenin durdurulması kararının uygulanması ve sonuçlarının yerine getirilmesi, idare hukukunda kabul edilmiş genel bir kural ve ayrıca idarenin de yapmak zorunda olduğu bir görev niteliğindedir<sup>551</sup>. Zira bir uyuşmazlığın yargı yerince çözüme bağlanması veya bu yolda verilecek bir yürütmenin durdurulması kararı, maddi âlemde de etkilerini göstermelidir ki anlam kazanabilsin<sup>552</sup>. Yani karar sadece verilmekle kalmamalı, fiili olarak da etkisini gösterebilmelidir<sup>553</sup>. Ancak bu sayede kişilerin hakları tam olarak korunabilir ve oluşan durumların ortaya çıkardığı etkiler ortadan kaldırılabılır.

Yürütmenin durdurulması kararı üzerine idari işlemin yapılmasından önceki eski halin geri gelmesi, idari işlemin niteliğine göre bazı durumlarda kendiliğinden

---

*gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya ve bu sürenin hiç bir şekilde kararın idareye tebliğinden itibaren otuz günü geçemeyeceğine ilişkin olarak getirilen süre, kararın uygulanması için idareye tanınan nihai süre olup başlangıç süresi değildir. Uyuşmazlığın tarafı idarenin aleyhine sonuçlanan davada verilen ve objektif uygulanabilir nitelikte bulunup başka makamların ara işlemi ve onayına tabi olmayan kararları kendisine tebliğden itibaren derhal uygulaması esastır. Anılan Kanunda zikredilen otuz günlük süre, idarenin kendi iç bünyesinde kararın yerine getirilmesine yönelik varsa alması gereken ara zincir işlem kararları için lazım olan süreler de dahil edilerek belirlenmiş idareye tanınan en son süredir. Aksi düşüncenin kabulü halinde idarenin kendisine tanınan otuz günlük sürenin son gününden başlamak üzere bir takım ara ve usulü işlemler yapmak suretiyle yargı kararlarını yerine getiriyormuş görüntüsüyle süresi belli olmayan biçimde yargı kararının gereklerini yerine getirmekten kaçınmaya olanak tanımak olur ki bu durum Anayasanın 138. ve 2577 sayılı Kanun'unun 28. maddelerinde öngörülen kararların icaplarının gecikmeksizin yerine getirilmesi gerektiğini şart koşan yaklaşım ve hukuk devleti ilkeleriyle bağdaşmaz. İdari yargı yerlerince verilen yürütmenin durdurulması ve iptal kararlarının idare tarafından derhal uygulanması hukuk devleti ilkesinin doğal bir gereği ve Anayasanın 138. ve 2577 sayılı Kanun'unun 28. maddesi hükümlerinin buyruğudur. Yargı kararlarının uygulanmadığı ve uygulanmakta ihmal gösterildiği takdirde hukuka, Anayasa düzenine aykırı hareket edilmiş ve hukuk devleti ilkesi zedelenmiş olur...". Danıştay 11. D., 17.9.2015 tarih, E. 2012/6879, K. 2015/4223 sayılı Kararı, KİBB; Kanaatimizce İYUK'ta yer alan 30 günlük süre, Danıştay'ın verdiği kararda belirtildiği gibi idareye tanınmış olan en son süre olarak değerlendirilmemelidir. Zira yargı yerlerince verilen bir kararın uygulanması, 30 günlük süreden daha fazla bir prosedürü gerektirebilir. Örneğin bir kişiyi göreve başlatmak için başka bir makamın kadro tahsisi gerekebilir ve bu işlem 30 günlük süreden daha fazla bir süre alabilir. İşte bu gibi durumlarda idareye daha fazla süre tanınabilir. Aksi halde, idarenin elinde olmayan bir durumdan dolayı tazminle yükümlü tutulması gibi bir durum ortaya çıkar.*

<sup>551</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 113.

<sup>552</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 114; Danıştay da bir kararında "...yargısal denetim, tek başına, bir devletin Hukuk Devleti niteliğini kazanabilmesi için yeterli görülemez. Bunun yanında; Devletin tüm organlarının yargısal kararlara saygılı olmaları yanında bu kararların gereğinin de tam anlamıyla yerine getirilmesi gerekmektedir..." ifadelerini kullanmıştır. Danıştay 15. D., 20.3.2015 tarih, E. 2015/665 sayılı Kararı, KİBB.

<sup>553</sup> AYM Genel Kurul, 2.10.2014 tarih, E. 2014/149, K. 2014/151 sayılı Kararı RG. 01.01.2015/29223.

gerçekleşebileceği gibi bazı durumlarda idarenin yeni bir işlem yapması veya eylemde bulunması ile gerçekleşebilir<sup>554</sup>. Örneğin bir işyeri hakkındaki kapatma kararının iptali davasında verilen yürütmenin durdurulması kararı, idarenin durumu ilgiliye bildirmesi haricinde hiçbir işlem veya eylem yapmasına gerek olmadan kendiliğinden yerine gelir<sup>555</sup>. Nitekim kapatılan yer davacı tarafından idarenin yapacağı başka bir işleme gerek kalmaksızın açılabilir<sup>556</sup>. Yani bu durumda işyerinin idarece açılmasına gerek yoktur. Ayrıca bu durumda 30 günlük süreden de bahsedilemez<sup>557</sup>. Zira yürütmenin durdurulması kararının uygulanmasına yönelik idarenin herhangi bir işlem yapmasına veya eylemde bulunmasına gerek yoktur<sup>558</sup>. Aynı durum düzenleyici işlemler hakkında verilen yürütmenin durdurulması kararları için de geçerlidir. Nitekim bu durumda da idarenin herhangi bir işlem veya eylem yapmasına gerek olmadan düzenleyici işlemin uygulanması askıya alınır ve işlemde önceki durum kendiliğinden geri gelir. İdarenin yapacağı tek şey pasif kalarak düzenleyici işlemi uygulamamaktır<sup>559</sup>.

---

<sup>554</sup> Gözübüyük, Yönetmelik Yargı, s. 461-462; Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 233 vd.; Kalabalık, s. 324; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 114-115; Yaşar Karayalçın, *Yüksek Memurlar Meselesi ve Yürütmeyi Durdurma Kararları*, Ankara 1966, s. 15.

<sup>555</sup> Gözübüyük, Yönetmelik Yargı, s. 461; Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 235.

<sup>556</sup> Aynı durum, inşaatı durdurma hakkında verilen yürütmenin durdurulması kararı veya bir öğretim kurumunun kapatılması hakkında verilen yürütmenin durdurulması kararı gibi, kişiler açısından bir yasak getiren durumlar hakkında verilen yürütmenin durdurulması kararlarında da söz konusudur. Ayrıca bu durum inşaat ruhsatı verilmesi, nehirden kum alma izni verilmesi gibi izin niteliği taşıyan işlemler hakkında da geçerlidir. (Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 235).

<sup>557</sup> Gözübüyük, Yönetmelik Yargı, s. 461.

<sup>558</sup> Sarıcıya göre, verilen bütün yürütmenin durdurulması kararlarında aynı durum geçerlidir. Yani yazara göre yürütmenin durdurulması kararları idarenin herhangi bir işlem veya eylem yapmasına gerek kalmaksızın kendiliğinden yerine gelir. Bu durumda idarenin yapması gereken tek şey kararın uygulanmasına engel olmamaktır. Nitekim yazar yürütmenin durdurulması kararının idarece yerine getirilmesi kavramının yanlış olduğunu, bunun yerine “*bu kararın kendiliğinden yerine gelmesi*” kavramının kullanılmasını gerektiğini de ayrıca vurgulamıştır. Sarıcı, *Tehir-i İcra Kararının Yerine Gelmesi*, s. 31; Benzer nitelikteki görüş için ayrıca bkz. Karayalçın, s. 15; Lütfi Duran, “Sayın Başkan, Muhterem Dinleyenler”, *Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması*, Ankara 1966, s. 94.

<sup>559</sup> Düzenleyici işlem hakkında verilen yürütmenin durdurulması kararı, o düzenleyici işleme dayanılarak yapılan bireysel işlemler hakkında doğrudan bir etki doğurmaz. Böylesi bir durumda bireysel işleme karşı yeni bir davanın açılması ve yürütmenin durdurulması talebinde bulunulması gerekir. Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 234.

Buna karşılık bazı idari işlemler de vardır ki bu idari işlemler hakkında verilen yürütmenin durdurulması kararının uygulanabilmesi ve eski halin geri gelmesi, idare tarafından yapılacak yeni bir işlem veya eylemle gerçekleşir<sup>560</sup>. Yani idare, kararın uygulanması için bazı faaliyetlerde bulunmak zorundadır<sup>561</sup>. Örneğin bir öğrencinin kaydının silinmesi veya okuldan uzaklaştırılması işlemlerine karşı açılan davada yürütmenin durdurulması kararı verilmişse, idare bu karar üzerine gerekli işlem ve eylemleri yapmak durumundadır. Yani öğrencinin kaydını tekrar yapmalı, sınav hakkından mahrum kalmışsa öğrenciye yeniden sınav yapmalıdır. Zira verilen yürütmenin durdurulması kararı, öğrencinin kaydının silinmediği veya okuldan uzaklaştırılmadığı eski halin geri gelmesini sağlamaktadır<sup>562</sup>.

Yürütmenin durdurulması kararının idare tarafından yeni bir işlem veya eylem yapılarak uygulanması gereken durumlarla ilgili özellik arz eden bazı konulara değinmekte fayda vardır. Örneğin görevine son verilmiş ve yerine başka bir kamu görevlisi atanmış olan kişinin açtığı davada verilen yürütmenin durdurulması kararı nasıl uygulanacaktır? Birinci işlem ile ikinci işlem birbirini etkileyecek midir? Yoksa her iki işlem de birbirinden bağımsız olarak mı değerlendirilecektir? İşte bu konularla ilgili öğretilerde farklı görüşler öne sürülmüştür<sup>563</sup>. Birinci görüşe göre, görevden

---

<sup>560</sup> Gözübüyük, Yönetmelik Yargı, s. 461; Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 23236 vd.; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 115 vd.

<sup>561</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 115.

<sup>562</sup> Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 241.

<sup>563</sup> Hemen belirtmeliyiz ki konuyla ilgili 2014 yılının başlarında 6526 sayılı “*Terörle Mücadele Kanunu Ve Ceza Muhakemesi Kanunu İle Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*”un 18. maddesiyle, İYUK’un 28. maddesinin 1. fıkrasına üç ve dördüncü cümleler eklenmişti. Bu eklemeler, “*Kamu görevlileri hakkında tesis edilen atama, görevden alma, göreve son verme, naklen veya vekâleten atama, yer değiştirme, görev ve unvan değişikliği işlemleriyile 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. Eski kadro ile atandığı yeni kadro arasında mali haklar 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*” şeklindeydi. 2014 yılının sonlarında ise 6552 sayılı “*İş Kanunu İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması İle Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun*”unun 97. maddesi ile bu cümleler değiştirilmiş ve bu cümlelerden sonra gelmek üzere bir cümle daha eklenmişti. Bunlar ise, “*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*

alma işleminin varlığına etki etmemektedir<sup>564</sup>. Yani, atama işlemi halen yürürlüktedir ve görevden alınan kişinin eski görevine doğrudan dönmesi mümkün değildir. Bu durumda eğer ki, atama işlemi hakkında verilen bir iptal kararı veya yürütmenin durdurulması kararı yoksa, yürütmenin durdurulmasıyla ilgili olarak maddi imkânsızlıktan söz edilir<sup>565</sup>.

İkinci görüşe göre ise, görevden alma işlemi hakkında verilen yürütmenin durdurulması kararı, atama işleminin de varlığını etkiler ve onun yürütülmesini askıya alır<sup>566</sup>. Zira verilen bir yürütmenin durdurulması kararı eski halin geri gelmesini sağladığı için, yürütmesi durdurulan karara dayanılarak yapılan bütün işlemler dayanaksız ve hükümsüz kalmaktadır<sup>567</sup>. Bu bağlamda da yapılan atama işlemi, kadro hiçbir zaman boşalmadığı için hükümsüz olur. Görevden alınan kişi ise kararla birlikte eski görevine tekrar döner.

Kanaatimizce ikinci görüş daha isabetlidir. Zira idari işlem hakkında verilen bir yürütmenin durdurulması kararı geriye yürür niteliktedir ve işlemin yapılmasından

---

*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 mezkur işlemlerin uygulanması, telifisi güç veya imkânsız zararları doğuran hâllerden sayılmaz. Bu fıkranın üçüncü cümlesinde belirtilen işlemlerle ilgili mahkeme kararlarının yerine getirilmemesi ceza soruşturması ve kovuşturmasına konu edilemez; ancak disiplin hükümleri saklıdır” şeklinde düzenlenmişti. Ancak yapılan bu düzenlemeler ve değişiklikler Anayasa Mahkemesi’nin 2014 ve 2015 yıllarında verdiği kararlarla iptal edilmiştir. Dolayısıyla bu düzenlemelerin hiç olmadığı dönemdeki görüşler tekrar önem kazanmıştır. AYM Genel Kurul, 2.10.2014 tarih, E. 2014/149, K. 2014/151 sayılı Kararı RG. 01.01.2015/29223; AYM Genel Kurul, 25.11.2015 tarih, E. 2014/86, K. 2015/109 sayılı Kararı RG. 08.01.2016/29587.*

<sup>564</sup> Kemal Hadımlı, “İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması”, *Son Havadis Gazetesi*, 1966, (Aktaran: Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 236 (1096. dipnot)); Kıratlı, s. 195-196.

<sup>565</sup> Güneş, s. 55-56; Kıratlı’ya göre böylesi bir durumda görevden alma işlemi hakkında verilen yürütmenin durdurulması kararı, atama işlemini kendiliğinden hükümsüz hale getirmez. Bu halde idareye düşen yükümlülük görevden alınan kişinin eski göreviyle eşit bir göreve atamasını yapmaktır. (Kıratlı, s. 195-196).

<sup>566</sup> Duran, Muhterem Dinleyenler, s. 95-96; Muammer Aksoy, “Danıştay Kararları ve Hükümetin Tutumu”, *Milliyet Gazetesi*, 1966, s. 2 (Aktaran: Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 236 (1096. dipnot)); Yılmaz Aliefendioğlu, “Danıştay Kararlarına Uyulması”, *Danıştay Dergisi*, S. 16-17, 1975, s. 19-20.

<sup>567</sup> Sarıca, Tehir-i İcra Kararının Yerine Gelmesi, s. 35; Duran, Danıştay ve Yürütme, s. 123.



önceki eski halin geri gelmesini sağlar. Bu bağlamda, görevden alma işlemi hakkında verilen yürütmenin durdurulması kararı da geriye yürür bir şekilde uygulanmalıdır. Haliyle bu durumun sağlanabilmesi için atama işleminin idarece geri alınarak kadronun tekrar boşaltılması ve görevden alınan kişinin eski görevine döndürülmesi gerekir. Aksi halde hem Anayasa’da hem de İYUK’ta belirtilen, idarenin yargı kararlarını gecikmeksizin uygulaması gerektiği kuralına aykırılık oluşur<sup>568</sup>. Ayrıca yapılan atama işlemi, yürütmesi durdurulan ve hukuka aykırı olduğu karine olarak kabul edilen görevden alma işlemi sebebiyle ortaya çıkmış bir işlemdir. Haliyle atama işleminin sebep unsuru, verilen yürütmenin durdurulması kararı ile hukuka aykırı hale gelmiştir<sup>569</sup>. Dolayısıyla da ortadan kaldırılması gerekir. Ancak böylesi bir durumda kanaatimizce yeni atanan kişinin de hakkının ihlal edilmemesi, uğradığı zararların giderilmesi gerekir<sup>570</sup>. Örneğin bu kişi aynı nitelikteki başka bir göreve atanabilir veya kişiye tazminat verilerek zararları karşılanabilir. Aksi halde idarenin yaptığı bir işlemden dolayı kişi hem maddi hem de manevi zarara uğramış olur ki bu durum, idarenin bütün eylem ve işlemlerinden sorumlu olduğu bir hukuk devletinin niteliğine aykırı düşer. Ayrıca böylesi bir durumun kişilerin idareye olan güvenlerini sarsacağını da unutmamak gerekir.

---

<sup>568</sup> 6526 sayılı Kanunla getirilen ve kamu görevlilerinin görevden alma, atama, yer değiştirme gibi bazı işlemleri hakkında verilen yürütmenin durdurulması kararının uygulanması konusunda, kişinin eski görev yeri boşsa eski görev yerine, aksi halde kazanılmış hak aylık derecesine göre farklı bir göreve atanacağına dair hükmü içeren cümleyi iptal eden Anayasa Mahkemesi, iptal gerekçesinde şu ifadeleri kullanmıştır: “...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 kurullarla 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 ilkelere de ihlal etmektedir...”. AYM Genel Kurul, 25.11.2015 tarih, E. 2014/86, K. 2015/109 sayılı Kararı RG. 08.01.2016/29587.

<sup>569</sup> Sarıca, Danıştay Kararlarının Yerine Getirilmesi, s. 24; Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 238.

<sup>570</sup> Sarıca, Danıştay Kararlarının Yerine Getirilmesi, s. 24-25; Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 239 (1105. dipnot).

1978 yılında verdiği kararlarla konuyu ayrıntılı bir şekilde açıklayan Danıştay da, yukarıda bahsettiğimiz ikinci görüşü destekleyen açıklamalarda bulunmuştur. Nitekim bu kararda, “... Görevinden alınan veya başka göreve atanan memurun, yerine yeni bir atama yapılmış iken, sadece kendisinin görevden alınmasına veya başka bir göreve atanmasına ilişkin işlemin durdurulmasına karar alınması halinde... yürütmenin durdurulması kararı, iptal kararlarında olduğu gibi, iptali istenilen tasarrufu ve ona bağlı işlemleri durduracağı ve tasarruf ve işlemlerin tesis ve icrasından önceki hukuki durumun yürürlüğünü sağlayacağı cihetle... yeni bir atama işlemine lüzum kalmaksızın, idarenin başındaki kişi bu kararın yerine getirilmesi için, ilgililere bir yazı yazarak eski hukuki durumun devam etmesini sağlar...”<sup>571</sup> ifadelerine yer veren Danıştay, böylesi bir durumda görevden alınan kişinin eski görevine tekrardan döneceğini belirtmiştir.

2015 tarihli bir kararında da Danıştay, yukarıda bahsettiğimiz 6526 sayılı Kanun’un yürürlükte olduğu dönemde görülen bir davada, ilk derece mahkemesinin Kanun’un yeni getirdiği hükme dayanarak, görevine iade edilen kamu görevlisinin eski görev yeri boş olmadığından kasıtlı yeni atandığı görev yerinde kalmasını öngören kararını, şu gerekçelerle hukuka aykırı bulmuş ve kişinin yeniden eski görev yerine atanması gerektiğine hükmetmiştir; “...(D)ava konusu işlemin tesis edildiği tarihte yürürlükte bulunan ve Mahkeme kararı ile görevine iade edilen kamu görevlilerinin dava konusu edilen kadronun boş olması hâlinde bu kadroya, boş olmaması hâlinde ise aynı kurumda kazanılmış hak aylık derecesine uygun başka bir kadroya atanmalarına cevaz veren düzenlemenin, 11.09.2014 gün ve 29116 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 6552 sayılı İş Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması ile Bazı Alacakların Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun’un 97. maddesi ile değiştirilen 2577 sayılı Kanun’un 28’inci maddesi ile yürürlükten kaldırıldığı, 6552 sayılı Kanun ile yürürlüğe konulan düzenlemenin ise ... Anayasa Mahkemesi’nin 2.10.2014 günlü kararı ile iptal edilerek yürürlüğünün durdurulduğu göz önüne alındığında; İdarelerin, 30 gün

---

<sup>571</sup> Danıştay 3. D., 9.3.1978 tarih, E. 1978/151, K. 1978/199 sayılı Kararı (Aktaran: Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 115-116).

*içerisinde idare mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarına uygun bir şekilde işlem tesis etmeye mecbur oldukları açıktır. Buna göre, Ankara İdare Mahkemesinin 29.5.2014 tarih ve E:2014/328; K:2014/328 sayılı kararı uyarınca davacının Telekomünikasyon İletişim Başkanlığındaki Teknik İşletme Daire Başkanlığı görevine atanması gerekirken dava konusu işlemlerle iletişim uzmanlığı görevine devam etmesi yolunda verilen kararda hukuki isabet bulunmamaktadır”<sup>572</sup>.*

Danıştay’ın kural olarak belirlediği bu durum, bazı kararlarda hizmetin gerekleri gerekçesiyle ihlal de edilmiştir<sup>573</sup>. Örneğin 1995 yılında verilen bir kararda Danıştay 5. Dairesi, “...yürütmenin durdurulması kararı, emekli statüsüne girerek memuriyeti sona eren davacının yeniden memurluk statüsüne ve kural olarak aynı görev ve döndürülmesini gerektirir. Ancak idarenin hizmetin gerektirdiği durumlarda, emekliye sevk edilen ve açtığı dava üzerine bu işlemin uygulanması durdurulan kişiyi memuriyet statüsüne almakla birlikte farklı bir yere ataması da mümkündür...”<sup>574</sup> ifadelerine yer vermiştir.

2010 yılında verdiği başka bir kararda ise Danıştay, atama işlemiyle ilgili verilen yürütmenin durdurulması kararının işlemde önceki eski hali geri getireceğini ve kişinin eski görevine geri döneceğini ifade etmiş; ancak bu durumun kadro boş bile olsa kamu yararı ve hizmetin gereklerince geçici olarak ihlal edilebileceğine de dikkat çekmiştir: “... yargı yerince yürürlüğü durdurulmuş olan idari tasarrufu ve ona bağlı işlemleri, tesis edildikleri tarihten itibaren ortadan kaldırarak tasarrufun tesisinden önceki hukuki durumu ortaya koymak ve dolayısıyla hukuk alanında hiç doğmamış hale getirmek suretiyle yargı kararını gecikmeksizin uygulama yükümlülüğü bulunan davalı idare tarafından; Danıştay 2. Dairesi’nin 7.11.2008 tarih ve E:2008/4299 sayılı kararının kendilerine tebliğ edildiği tarih itibarıyla eğitim öğretim yılının ortasında bulunulması nedeniyle, Anadolu kısmındaki derslerin boş geçmemesi ve her hangi bir mağduriyete meydan verilmemesi amacıyla ilgililerin, önce

---

<sup>572</sup> Danıştay 5. D., 9.11.2015 tarih, E. 2015/3782 sayılı Kararı, KİBB.

<sup>573</sup> Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 239 (1105. dipnot).

<sup>574</sup> Danıştay 5. D., 4.4.1995 tarih, E. 1995/895, K. 1995/1295 sayılı Kararı, KİBB; Aynı yöndeki başka bir karar için bkz. Danıştay 5. D., 20.9.1994 tarih, E. 1994/4960, K. 1994/4062 sayılı Kararı, LEXPERA.

*MEGEP kapsamında atandıkları okulların normal kısmına atanması, eğitim öğretim yılının sona ermesi üzerine de yargı kararının tam anlamıyla uygulanmasını sağlama-yaya yönelik olarak eski görev yerlerine atanmasında ve davacının da bu kapsamda ... Anadolu Teknik Lisesi ve Mesleki ve Teknik Eğitim Merkezi'ne atanmasına ilişkin dava konusu işlemden kamu yararı ve hizmet gerekleri ile hukuka aykırılık, aksi yöndeki idare mahkemesi kararında ise hukuki isabet görülmemiştir*<sup>575</sup>.

Son olarak belirtmemiz gereken bir durum da, yürütmenin durdurulması kararı verilerek görevine tekrar dönen kamu görevlisinin, görevde bulunmadığı süre içerisinde sahip olacağı mali ve diğer hakların kendisine sağlanacağıdır<sup>576</sup>. Yani verilen kararlar görevine tekrar dönen kamu görevlisi, görevinden ayrı geçen süreye ilişkin maaşlarını alabilecektir<sup>577</sup>. Ya da görevinden ayrı geçirdiği süre, emeklilik veya terfi gibi işlemlere temel alınabilecektir<sup>578</sup>. Bunların yanı sıra, davanın ret ile sonuçlanması halinde yürütmenin durdurulması kararıyla görevine dönen kişiye ödenen maaşlar tekrardan geri alınamayacaktır. Zira bu süre zarfında kişi görevinin başında olduğu için bundan kaynaklanan tüm hak ve yetkilere sahiptir<sup>579</sup>.

#### **D. Yürütmenin Durdurulması Talebine İlişkin Verilen Kararların Uygulanıp Uygulanmadığının Denetimi ve Uygulanmamasından Doğan Sorumluluk**

##### **1. Kararların Uygulanıp Uygulanmadığının Denetimi**

Yukarıda da belirttiğimiz gibi yürütmenin durdurulması talebi üzerine verilen ret veya kabul kararları, özellikle kabul kararları, idare tarafından gecikmeksizin yerine getirilmek zorundadır. Örneğin okuldan kaydı silinen bir öğrencinin açtığı iptal davasında verilen yürütmenin durdurulması kararı üzerine idare, öğrenciyi tekrar okula kaydetmeli ve giremediği sınavlarla ilgili öğrenciye tekrar sınav hakkı verme-

<sup>575</sup> Danıştay 2. D., 6.10.2010 tarih, E. 2010/672, K. 2010/3699 sayılı Kararı, KİBB.

<sup>576</sup> Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 239-240.

<sup>577</sup> Danıştay 3. D., E. 1980/32, K. 1980/39 sayılı Kararı, (Aktaran: Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 239).

<sup>578</sup> Danıştay 10. D., E. 1969/414, K. 1972/2237 sayılı Kararı, (Aktaran: Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 240).

<sup>579</sup> Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 240.

lidir. Ya da, görevden alınan bir memurun açtığı davada yürütmenin durdurulması kararı verilmişse, idare bu karar üzerine kişinin tekrar eski görevine dönmesini sağlamalı ve yoksun kaldığı mali ve diğer hakları kişiye vermelidir. Yani kısacası idarenin kararı uygulamama gibi bir takdir hakkı yoktur. İYUK m. 28/f. 1’de de belirtildiği gibi kararın icaplarına göre idare gerekli tasarruflarda bulunmak zorundadır.

İdarenin verilen karar üzerine harekete geçip geçmediğinin ya da kararın icaplarına göre eylem ve işlemlerde bulunup bulunmadığının ise denetlenmesi gerekir. Zira yargı yerlerince verilen kararların idarece uygulanmaması her zaman söz konusu olabilir. Bu durum ise yargı yerlerinin ve yargı kararlarının anlamlarının kalmamasına yol açar<sup>580</sup>. Yani yargı kararlarının uygulanmadığı bir ortamda, yargı yerlerinin varlığı da bir anlam ifade etmez. Bu yüzden kararların uygulanıp uygulanmadığının kontrol edilmesi ve uygulanmadığı zaman ise gerekli yaptırımlarda bulunulması gerekir.

İdarenin Anayasa’dan ve Kanun’dan kaynaklanan yargı kararlarını uygulama zorunluluğuna uyup uymadığı çeşitli yollarla denetlenmektedir. Bu denetim türleri, denetimi yapan makama veya kuruma göre farklı şekillerde adlandırılmaktadır. Bunlardan bazıları şu şekildedir:

#### **a) İdari Denetim**

Yargı kararlarının idare tarafından uygulanıp uygulanmadığının, idareye yapılan bir başvuru ile yine idarece denetlenmesi anlamına gelen idari denetim, doğrudan kararı uygulamakla yükümlü olan idareye yapılan bir başvuru ile olabileceği gibi, idarenin hiyerarşik üstüne veya idari vesayet denetimine tabi ise vesayet makamına yapılan bir başvuru ile de olabilir<sup>581</sup>. Zira idare bir bütün olarak kabul edilse de, farklı kurumları içinde barındıran ve farklı yetkileri kullanan makamlardan oluşmaktadır. Haliyle bunlar arasında doğrudan veya kanundan doğan bir denetleme mekanizması da mevcut bulunmaktadır. Bu denetleme mekanizması ise aynı makama veya farklı makamlara yapılan başvuru ile olmaktadır.

---

<sup>580</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 120.

<sup>581</sup> Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 263-264.

İşte yürütmenin durdurulması kararını uygulamakla yükümlü olan idare de, yapılacak bir başvuru ile denetlenebilir. Bu sayede idarenin yargı kararını uygulamadığı durumunun pekiştirilebileceği ve kanıtlanabileceği gibi, kararın bir kere daha gözden geçirilerek uygulanması da sağlanabilir<sup>582</sup>. Nitekim kararı uygulamayan idareye yapılan bir başvuru üzerine alınacak yazılı cevap, kararın gene uygulanmaması halinde, açılacak davada delil olarak ileri sürülebilir. Ayrıca kararı uygulamayan idareyi denetleyen ve onun işlemleri üzerinde değişiklik yapma yetkisine sahip olan bir makama yapılan başvuru, o idarenin fikrinin değişmesini ve kararı uygulamasını da sağlayabilir.

#### **b) Yasama Organı veya Farklı Bir Organ Tarafından Yapılan Denetim**

Yürütmenin durdurulması kararını uygulamayan idare, milletvekillerince yasama organının önüne getirilerek denetlenebileceği gibi, karardan etkilenen veya kararlar ile ilgili bulunan kişilerce dilekçe hakkının kullanılması yoluyla da yasama organının önüne getirilerek denetlenebilir. Yasama organının önüne getirilen durum, yetkili komisyonca incelenir ve karara bağlanarak ilgili idareye kararı uygulaması için bildirimde bulunulur<sup>583</sup>. Komisyonun bu bildirimini idare açısından bağlayıcı olmasa da, kararı uygulamamakta ısrar eden idarenin bağlı bulunduğu bir bakanlık varsa, bu bakanlığın soru, gensoru, meclis araştırması gibi yollarla yasama organınca denetlenmesi sağlanabilir. Bu sayede de bakanın siyasi ve cezai sorumluluğuna gidilebilir<sup>584</sup>.

Yasama organının bu denetiminin yanı sıra yürütmenin durdurulması kararını uygulamayan idarenin, Kamu Denetçiliği Kurumu veya Devlet Denetleme Kurumu tarafından denetlenebilmesi de mümkündür. İlgili kişinin yapacağı başvuru ile harekete geçecek olan bu kurum ve kuruluşlar, kararı uygulamayan idareye öneride bulur.

---

<sup>582</sup> Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 264.

<sup>583</sup> TBMM İçtüzüğü m. 115 vd.; Tan, s. 602-603.

<sup>584</sup> Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 264-266.

nararak, kararın uygulanmasını sağlayabilirler<sup>585</sup>. Ayrıca bunların yaptıkları denetim sonucunda elde edilen bulgular da, açılacak davada delil olarak ileri sürülebilir.

### c) Yargısal Denetimi

İdarenin hukuka bağlı kalmasının etkili bir biçimde sağlanması ve idare edilenlerin de kanunsuz ve keyfi davranışlara karşı korunması açısından etkili bir yol olarak kabul edilen yargısal denetim<sup>586</sup>, yürütmenin durdurulması kararını uygulamayan idarenin denetiminde de mümkün olabilir. Bu denetim türünde yargı yerince verilen kararların uygulanıp uygulanmadığı, aynı yargı organı tarafından ya da farklı bir yargı organı tarafından kontrol edilebilmektedir. Bu kontrolden sonra, kararın uygulanması için idareye bazı zorlayıcı faaliyetlerde bulunulabilmektedir. Kararı uygulamakta ısrar edilmesi halinde ise idare çeşitli cezalarla karşı karşıya kalabilmektedir<sup>587</sup>.

Yargı kararlarının uygulanması konusunda hukukumuzda bulunmayan bu denetim türünde, yargı yerleri hem kararı vermekte hem de bu kararın idare tarafından uygulanıp uygulanmadığını denetlemektedirler. Bu sayede karar sadece verilmekle kalmamakta, bu kararın sonuçlarının maddi âleme aktarılıp aktarılmadığı da takip edilmektedir. Kararın uygulanmaması halinde ise çeşitli yaptırımlarla idare cezalandırılmaktadır<sup>588</sup>.

## 2. Kararın Uygulanmamasından Doğan Sorumluluk

2577 sayılı İYUK'un 28. maddesinin 1. fıkrasında belirtildiği gibi, idare, yargı kararlarının icaplarına göre gecikmeksizin işlem veya eylemde bulunmak zorundadır. İdarenin bu zorunluluğu hem hukuk devletinin doğal bir sonucu hem de Anayasa'nın 138. maddesinin 4. fıkrasının bir gereği olarak kabul edilmektedir<sup>589</sup>. Dolayısıyla bu

---

<sup>585</sup> Tan, s. 600 vd.; Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 266 vd.

<sup>586</sup> Günday, İdare Hukuku, s. 46.

<sup>587</sup> Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 275 vd.

<sup>588</sup> Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 275 vd.

<sup>589</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 122.

zorunluluğa uyulmaması beraberinde çeşitli sorumlulukların doğmasına yol açmaktadır.

Verilen yürütmenin durdurulması kararının hiç uygulanmaması<sup>590</sup>, geç uygulanması<sup>591</sup> ya da kararı etkisiz kılacak şekilde uygulanması<sup>592</sup>, kararın icaplarına göre uygulanmadığı anlamına gelmekte ve bu bağlamda da hem idarenin hem de kamu görevlisinin sorumluluğu doğmaktadır<sup>593</sup>. Dolayısıyla her ikisinin de sorumluluklarını ayrı ayrı ele almakta fayda vardır.

### a) İdarenin Sorumluluğu

Yürütmenin durdurulması kararını hiç veya gereği gibi yerine getirmeyen idare aleyhine ilgili kişiler dava açılabilirler. Bu durum İYUK'un 28. maddesinin 3. fıkrasında açıkça belirtilmiştir. Nitekim bu fıkra "Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemeleri kararlarına göre işlem tesis edilmeyen veya eylemde bulunulmayan hallerde idare aleyhine Danıştay ve ilgili idari mahkemede maddi ve manevi tazminat davası açılabilir" ifadeleri yer almaktadır. Dolayısıyla bu fıkra hükmü gereğince, verilen bir yürütmenin durdurulması kararını yerine getirmeyen idare aleyhine tam yargı davası açmak mümkündür. Zira ortada yargı kararının uygulanmamasından doğan bir zarar mevcuttur. Bu zararın karşılanabilmesi için ise, idare aleyhine tazminat davası açılmalıdır<sup>594</sup>. Açılacak davada yetkili ve görevli mahkeme,

<sup>590</sup> Danıştay 5. D., 27.10.2010 tarih, E. 2008/1385, K. 2010/6441 sayılı Kararı, KİBB.

<sup>591</sup> Danıştay 3. D., 29.1.2014 tarih, E. 2013/5121, K. 2014/283 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 5. D., 11.10.2002 tarih, E. 1999/2053, K. 2002/3798 sayılı Kararı, KİBB.

<sup>592</sup> Danıştay bir kararında, yürütmenin durdurulması kararının yeni yapılan bir genelgeyle etkisiz hale getirilemeyeceğini şu şekilde belirtmiştir; "...genelgenin yürütmeyi durdurma kararının bir gereği olarak tesis edildiği belirtilmiş ise de; genelgede yerine getirileceği maddeler halinde belirtilen işlemlerin anılan yürütmeyi durdurma kararının uygulanması niteliğinde olmadığı aksine söz konusu kararın ortaya çıkardığı hukuki durumu bertaraf eder nitelikte olduğu görülmüştür. Bu durumda, mahkeme kararlarının gereği gibi yerine getirilmesi konusunda "anayasal ve yasal yükümlülük" altında bulunan idarenin aynı konuyu Mahkeme kararına rağmen genelge ve iç genelge ile düzenlenmesinde hukuka uygunluk bulunmadığı... sonucuna ulaşılmıştır". Danıştay 15. D., 20.3.2015 tarih, E. 2015/665 sayılı Kararı, KİBB; Aynı yöndeki farklı bir karar için bkz. Danıştay İDDK, 6.3.2008 tarih, E. 2008/155 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 5. D., 17.4.2006 tarih, E. 2006/1462, K. 2006/2095 sayılı Kararı, KİBB.

<sup>593</sup> Güçlü, Yargı Kararlarının Uygulanması, s. 188.

<sup>594</sup> Yargı kararlarının gereğini yerine getirmeyen idare, bundan dolayı ortaya çıkan maddi ve manevi zararlardan sorumludur. Nitekim Danıştay'ın verdiği kararlarda bu durum açık bir şe-



fıkırada da belirtildiği gibi, Danıştay veya ilgili idari mahkemelerdir. Yani Danıştay tarafından verilen bir kararın uygulanmaması nedeniyle açılacak tazminat davası, kararı veren Danıştay dairesince çözüme kavuşturulacaktır. Aynı şekilde ilk derece mahkemelerince verilmiş bir kararın uygulanmaması halinde de yetkili ve görevli mahkeme, kararı veren ilk derece mahkemesi olacaktır<sup>595</sup>.

Yürütmenin durdurulması kararının kamu görevlilerince kasten yerine getirilmemesi halinde de idarenin sorumluluğu devam etmektedir. Zira bu durum İYUK'un 28. maddesinin 4. fıkrasında açık bir şekilde belirtilmiştir. Bu fıkraya göre, "*Mahkeme kararlarının süresi içinde kamu görevlilerince yerine getirilmemesi hâlinde tazminat davası ancak ilgili idare aleyhine açılabilir*". Dolayısıyla verilen bir yürütmenin durdurulması kararı kamu görevlilerince yerine getirilmese de, oluşacak zararlara karşı tazminat davası ancak idare aleyhine açılacaktır. Zararlar ise idare tarafından tazmin edilecektir. İdarenin tazmin ettiği miktarı sonradan sorumlu kamu görevlisine rücu etmesi ise Anayasa'nın 40.<sup>596</sup> ve 129.<sup>597</sup> maddelerine göre mümkündür.

Yürütmenin durdurulması kararının gereği gibi yerine getirilmemesi Danıştay tarafından genellikle hizmet kusuru ya da ağır hizmet kusuru olarak sayılmış ve idarenin sorumluluğu bu ilkeye dayandırılmıştır<sup>598</sup>. Örneğin bir kararda önce iptal ve yürütmenin durdurulması kararının gecikmeksizin yerine getirilmesi gerektiğini belirtmiş, ardından da şu ifadelerle yargı kararının geç uygulanmasının ağır hizmet ku-

---

kilde ortaya konulmuştur. Örneğin 2015 tarihli bir kararda Danıştay, "...yargı kararını geciktirmeksizin yerine getirmeyen davalı idare aleyhine yasal faiziyle birlikte manevi tazminata hükmedilmesi gerektiği açık olup, İdare Mahkemesi kararının, manevi tazminat istemine yönelik olarak davanın reddine ilişkin hüküm fıkrasında hukuka uygunluk bulunmamıştır..." ifadelerine yer vermiştir. Danıştay 11. D., 17.9.2015 tarih, E. 2012/6879, K. 2015/4223 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 10. D., 16.12.2003 tarih, E. 2002/7659, K. 2003/5195 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 5. D., 11.10.2002 tarih, E. 1999/2053, K. 2002/3798 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 6. D., 16.4.2002 tarih, E. 2001/1396, K. 2002/2298 sayılı Kararı, KİBB.

<sup>595</sup> Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 128; Güçlü, Yargı Kararlarının Uygulanması, s. 224-225.

<sup>596</sup> Anayasa m. 47/f. 3: "*Kişinin, Resmî görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu uğradığı zarar da, kanuna göre, Devletçe tazmin edilir. Devletin sorumlu olan ilgili görevliye rücu hakkı saklıdır*".

<sup>597</sup> Anayasa m. 129/f. 4: "*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*".

<sup>598</sup> Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 306.

suru oluşturacağını vurgulamıştır; “...*Olayda İstanbul 9.Vergi Mahkemesi'nin 24.1.2011 gün ve E:2009/3292, K:2011/92 Sayılı kararının söz konusu kararı uygulayacak olan idareye 9.2.2011 tarihinde tebliğ edildiği, 2577 Sayılı Kanun'un 28. maddesi uyarınca karar gereğinin bu tarihten itibaren geciktirilmeksizin ve en geç otuz gün içinde yerine getirilmesi gerekirken davacının yaklaşık on beş ay sonra 23.5.2012 tarihinde özel esaslardan çıkarıldığı, buna göre anılan kararın zamanında yerine getirilmediği ve böylece yargı kararının geç uygulanması suretiyle ağır hizmet kusuru işlendiği ve davacı şirketin tekrar dava açmasına sebebiyet verildiği anlaşılmakta olup, davacı tarafından kararın geç uygulanması sebebiyle uğranıldığı ileri sürülen zararın tazminine yönelik vergi mahkemesi kararının açıklanan hukuksal nedenler çerçevesinde yeniden yapılacak değerlendirme sonucuna göre karar verilmek üzere bozulması gerekmiştir ...*”<sup>599</sup>.

Son olarak belirtmemiz gerekir ki, verilen kararın uygulanmaması nedeniyle idarenin tazminat ödemesi, o kararın uygulanması zorunluluğunu ortadan kaldırmaz<sup>600</sup>. Yani idare kararı uygulamamaktan dolayı kişiye bir tazminat ödese bile, gene kararın icaplarına göre işlem ve eylemlerde bulunmaya mecburdur. Aksi halde idarenin kötü niyetli davranması söz konusu olabilir ve bu bağlamda da idare, verilen yargı kararlarını uygulamadan doğrudan tazminat yoluna başvurabilir. Bu ise hukuka aykırılığı yargı yerlerince saptanmış olan işlemin etkilerinin devam etmesine, verilen kararlardan beklenen sonuçların ise gereği gibi doğmamasına neden olur. Zira verilen iptal veya yürütmenin durdurulması kararlarının asıl amacı, tespit edilen hukuka aykırılıkları ortadan kaldırmaktır<sup>601</sup>. Danıştay da bu durumu, “... *T.C. Anayasasının 125., 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 28. maddeleri uyarınca hukuken*

---

<sup>599</sup> Danıştay 3. D., 29.1.2014 tarih, E. 2013/5121, K. 2014/283 sayılı Kararı, KİBB; Aynı yöndeki farklı kararlar için bkz. Danıştay 5. D., 27.10.2010 tarih, E. 2008/1385, K. 2010/6441 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 2. D., 13.7.2007 tarih, E. 2007/1297, K. 2007/3247 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 10. D., 27.2.2007 tarih, E. 2004/13990, K. 2007/739 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 5. D., 29.9.2004 tarih, E. 2000/3316, K. 2004/3372 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 5. D., 11.10.2002 tarih, E. 1999/2053, K. 2002/3798 sayılı Kararı, KİBB; Danıştay 6. D., 16.4.2002 tarih, E. 2001/1396, K. 2002/2298 sayılı Kararı, KİBB.

<sup>600</sup> Lütfi Duran, “Yargı ve Yürütme”, *Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması*, Ankara 1966, s. 130; Çağlayan, *Yargı Kararlarının Sonuçları*, s. 310; Aslan, *Yürütmenin Durdurulması*, s. 126; Güçlü, *Yargı Kararlarının Uygulanması*, s. 208-209.

<sup>601</sup> Aslan, *Yürütmenin Durdurulması*, s. 126.

asil olan yargı kararlarının yerine getirilmesidir. Başka bir deyişle tazminat ödemek suretiyle yargı kararlarının bertaraf edilmesi mümkün değildir...<sup>602</sup> ifadeleriyle açık bir şekilde ortaya koymuştur. Gene farklı bir kararında, “... (İ)lamların icaplarına göre eylem ve işlem tesis etmeyen idare aleyhine maddi ve manevi tazminat davası açılabilceği saptanmakla idareye dilerse Danıştay kararını uygulamak, dilerse tazminat ödemek tarzından birini seçmek gibi bir hak tanınmamıştır”<sup>603</sup> ifadelerine yer vermiştir.

Ancak şunu da unutmamak gerekir ki, verilen kararların hukuki veya fiili imkânsızlıktan dolayı uygulanamadığı durumlar da söz konusu olabilir<sup>604</sup>. Örneğin, yıkılma kararı alınmış ve yıkımına başlanmış olan bir binanın, yürütmenin durdurulması kararı verilene kadar yıkılan kısmının geri getirilememesi bu şekildedir. Zira ortada fiili bir imkânsızlık söz konusudur. İşte bu durumlarda bile idarenin tazmin sorumluluğu ortadan kalkmamaktadır<sup>605</sup>. Nitekim 2015 tarihli Danıştay kararında bu durum açık bir şekilde dile getirilmiş ve “...mahkemeler tarafından yürütmenin durdurulmasına ve esasa dair olarak verilen iptal veya yürütmenin durdurulması kararlarının uygulanması gereken süre içinde, davaya konu uyuşmazlığa dair olarak meydana gelen hukuki veya fiili değişikliklerin, idarelerce kararın gereğinin yerine getirilmesinde göz önünde bulundurulabileceği de açıktır... Bu itibarla, davaya konu uyuşmazlıkta olduğu gibi, belirli sürelerle kadrolara yapılan atamalarda veya görevlendirmelerde, görevden alma işlemlerine karşı açılan davalarda, mahkemeler tarafından yürütmenin durdurulmasına dair olarak verilen kararların uygulanması gereken süre içinde, atama yapılan kadroya dair görev süresinin dolması durumunda, idarenin davacıyı yürütmenin durdurulması kararının uygulanması bakımından yürütmenin durdurulması kararının uygulanacağı tarihte uygulanabilecek görevlendirme süresi kalmadığından kadroya ataması zorunluluğu bulunmamaktadır. İdare

---

<sup>602</sup> Danıştay 6. D., 19.2.1992 tarih, E. 1990/848, K. 1992/632 sayılı Kararı, (Aktaran: Güçlü, Yargı Kararlarının Uygulanması, s. 209).

<sup>603</sup> Danıştay 8. D., 17.6.1974 tarih, E. 1974/2123, K. 1974/27768 sayılı Kararı, (Aktaran: Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 310).

<sup>604</sup> Sarıca, İdari Kaza, s. 127-128; Uler, s. 99 vd.

<sup>605</sup> Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 310-311; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 126; Güçlü, Yargı Kararlarının Uygulanması, s. 209.

tarafından, yargı kararının uygulanması ve gereğinin yerine getirilmesi, ilgilinin parasal hak kayıplarının bulunması durumunda bu hak kayıplarının giderilmesi suretiyle olacaktır...’’<sup>606</sup> ifadelerine yer verilmiştir.

## **b) Kamu Görevlisinin Sorumluluğu**

### **(1) Hukuki Sorumluluğu**

Yargı kararlarının gereğini yerine getirmeyen idarenin sorumluluğunun yanı sıra, bir de bu kararı yerine getirmeyen kamu görevlisinin sorumluluğu söz konusudur. Zira idare kamu görevlileri eliyle işlem ve eylemlerde bulunmakta, onların iradeleleriyle faaliyetlerini sürdürmektedir. Yani aslında yapılan işlem ve eylemlerin her biri kamu görevlilerinin elinden geçmektedir. Bu bağlamda verilen bir yürütmenin durdurulması kararının icapları da kamu görevlilerince yerine getirilmektedir. Örneğin bir öğrencinin okuldan uzaklaştırılması kararına ilişkin verilen bir yürütmenin durdurulması kararında öğrenciye tanınan sınav hakkı, ilgili dersin öğretmeni tarafından yapılacak sınavla yerine getirilecektir. Ya da görevden alınan bir kişinin açtığı davada verilen yürütmenin durdurulması kararı üzerine kişi tekrar görevine dönecek ve bu süre zarfında mahrum kaldığı kademe ilerlemesi veya terfi gibi işlemler yetkili kamu görevlilerince yapılacaktır.

Kamu görevlisinin verilen karar üzerine yapması gereken işlem veya eylemleri yapmaması halinde ise ne olacaktır? Acaba kamu görevlisi aleyhine doğrudan adli yargıda dava açılabilir mi? Ya da açılacak dava ancak idare aleyhine idari yargıda mı açılacaktır? Bu durumda kamu görevlisinin sorumluluğu nasıl gerçekleşecektir? İşte tüm bu soruların cevabını, 2014 yılından önceki döneme ve 2014 yılından sonraki döneme göre ayrı ayrı değerlendirmemiz gerekir. Zira 2014 yılında 6526 sayılı Kanun’un<sup>607</sup> 18. maddesiyle, yargı kararlarını uygulamayan kamu görevlisi

---

<sup>606</sup> Danıştay 8. D., 25.2.2015 tarih, E. 2014/10360, K. 2015/1223 sayılı Kararı, KİBB; Aynı yöndeki kararlar için bkz. Danıştay 6. D., 21.5.1985 tarih, E. 1985/143, K. 1985/880 sayılı Kararı, (Aktaran: Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 311); Danıştay 1. D., 28.11.1983 tarih, E. 1983/284, K. 1983/293 sayılı Kararı, (Aktaran: Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 311).

<sup>607</sup> 21.02.2014 tarih ve 6526 sayılı Terörle Mücadele Kanunu ve Ceza Muhakemesi Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (RG. 06.03.2014/28933).

aleyhine açılacak davalarla ilgili önemli bir düzenleme getirilmiştir. Buna göre İYUK m. 28/f. 4'te yer alan “*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*” hükmü, “*Mahkeme kararlarının süresi içinde kamu görevlilerince yerine getirilmemesi hâlinde tazminat davası ancak ilgili idare aleyhine açılabilir*” şeklinde değiştirilmiştir.

Yapılan değişiklikten önceki dönemde, yürütmenin durdurulması kararının kamu görevlilerince kasten yerine getirilmemesinin kamu görevlisinin kişisel kusurunu oluşturacağı ve bu bağlamda da kamu görevlisine karşı adli yargıda dava açabileceği görüşü ağır basmaktaydı<sup>608</sup>. Bu görüşü savunan yazarlara göre, her ne kadar Anayasa'nın 47. ve 129. maddeleri ile “*Devlet Memurları Kanunu*”nun<sup>609</sup> 13. maddesinde<sup>610</sup> açılacak davaların idare aleyhine açılacağı ve idarenin sonradan kamu görevlisine rücu edeceği belirtilse de, görevden ayrılabilen<sup>611</sup> veya suç teşkil eden bir davranışı<sup>612</sup> işleyen kamu görevlisinin ayrıca sorumlu tutulması gerekiyordu. Zaten İYUK'un 28. maddesinin 4. fıkrasında bu durum açık bir şekilde ortaya konulmuş ve Anayasa ile Devlet Memurları Kanunu'nda yer alan düzenlemelere istisna getirilmişti<sup>613</sup>. Dolayısıyla yargı yerlerince verilen bir kararı kasten yerine getirmeyen kamu görevlisi, bu eyleminden dolayı doğrudan tazminatla sorumlu tutulabilmekteydi. Ay-

---

<sup>608</sup> Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku*, İstanbul 2010, s. 365; Yüksel Esin, *Danıştay'da Açılacak Tazminat Davaları*, Ankara 1976, s. 85 (Aktaran: Çağlayan, *Yargı Kararlarının Sonuçları*, s. 319); Uğur Mumcu, “Türk Hukukunda İptal Kararlarının Yerine Getirilmesi ve Sorumluluk”, *AÜHFĐ*, C. 27, S. 3, 1970, s. 127; Aksi yöndeki görüş için bkz. Uler, s. 130; Mukbil Özyörük, *İdari Yargı Dersleri*, Ankara 1969-1970, s. 127-128.

<sup>609</sup> 14.07.1965 tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu (RG. 23.07.1965/12056).

<sup>610</sup> Devlet Memurları Kanunu m. 13/f. 1: “*Kişiler kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açarlar*”.

<sup>611</sup> Yayla, yargı kararlarının kamu görevlilerince yerine getirilmemesinin görev dışı bir davranış olduğunu ve bu yüzden de kamu görevlisinin kişisel kusurunun bulunduğu ifade etmiştir. Yayla, s. 365-481; Çağlayan, *İdari Yargı*, s. 688.

<sup>612</sup> Mumcu, kararlarının kamu görevlilerince yerine getirilmemesi fiilinin suç teşkil ettiğini ve bu bağlamda da kamu görevlisinin şahsi kusurunun oluşacağını savunmuştur. (Mumcu, s. 127); Çağlayan, *İdari Yargı*, s. 688.

<sup>613</sup> Güçlü, *Yargı Kararlarının Uygulanması*, s. 228.

rıca bu durumda ilgili fıkra hükmü, idarenin de sorumluluğunun devam ettiğini ve idare aleyhine de dava açılabilirliğini belirterek kişiye seçimlik bir dava açma hakkı tanımıştı<sup>614</sup>. Böylece ilgili kişi, kararın uygulanmadığından kasıtlı oluşan zararları için isterse idare aleyhine idari yargıda, isterse de kamu görevlisi aleyhine adli yargıda dava açabilmekteydi.

2014 yılında yapılan değişiklikle birlikte artık bu görüşlerin bir hükmü kalmamıştır. Zira İYUK'un 28. maddesinin 4. fıkrasında yargı kararlarının kamu görevlilerince yerine getirilmemesi halinde bile, davanın yalnızca ilgili idare aleyhine açılabilirliği belirtilmiştir. Bu bağlamda artık kamu görevlilerine karşı yargı kararını uygulamadığından kasıtlı doğrudan adli yargıda dava açılmayacaktır<sup>615</sup>. Kararın uygulanmadığını savunan kişi oluşan zararının tazmini için idari yargıda idare aleyhine dava açabilecektir. İdarenin zararı tazmin etmesi ise kamu görevlisine rücu hakkını doğuracaktır. Yani idare önce kişinin zararını ödeyecek, sonra zarara yol açan kamu görevlisine rücu edecek ve ödediği tazminatı kamu görevlisinden geri alacaktır<sup>616</sup>. Kamu görevlisinin böyle bir ödemeye yanaşmaması halinde ise idare, kamu görevlisine karşı adli yargıda dava açabilecektir.

Kanaatimizce 2014 yılında getirilen bu yeni düzenleme, kararın uygulanmadığını ve zararının oluştuğunu ileri süren kişi açısından, adli yargıyla uğraşmadan sadece idari yargıya başvurarak kısa sürede sonuç alabilmesi ihtimalini artırdığı için, daha isabetlidir. Ayrıca yargı kararının uygulanmamasından dolayı oluşan zararın miktarının fazla olması halinde kamu görevlisinin bu zararı ödemesi neredeyse im-

---

<sup>614</sup> Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 323.

<sup>615</sup> Yargıtay bir kararında, 6526 sayılı Kanun ile getirilen yeni düzenlemenin yürürlüğe girdiği tarihten sonra uygulama alanı bulacağını, davanın açıldığı tarihte henüz yürürlüğe girmediği için uygulanmayacağını şu şekilde ifade etmiştir: "...Yargılama esnasında yürürlüğe giren 21/2/2014 tarih ve 6526 sayılı Yasa'nın 18. maddesi ile, İYUK m.28/4'te değişikliğe gidilmiş, mahkeme kararlarının süresi içinde kamu görevlilerince yerine getirilmemesi halinde tazminat davasının ancak ilgili idare aleyhine açılabilirliği öngörülmüştür. Ancak, her dava açıldığı tarihte yürürlükte olan yasal düzenlemelere tabi olduğundan, bu yasa değişikliği, yürürlük tarihinden sonra açılan davalar için uygulanabilecek, daha önce açılmış davalar yönünden idari yargı kararını yerine getirmeyen kamu görevlisine husumet düşmeye devam edecektir...". Yargıtay 4. HD., 26.1.2015 tarih, E. 2014/16029, K. 2015/911 sayılı Kararı, KİBB; Aynı yöndeki farklı bir karar için bkz. Yargıtay HGK, 14.1.2015 tarih, E. 2013/4-1553, K. 2015/11 sayılı Kararı, KİBB.

<sup>616</sup> Çağlayan, İdari Yargı, s. 690.

kânsızdır. Bu durumda kişinin zararının tam ve gecikmeksizin karşılanması ancak idare eliyle gerçekleşebilir. Nitekim düzenlemenin iptali için açılan davada Anayasa Mahkemesi de aynı gerekçelerle düzenlemenin yerinde olduğunu ve kişiler açısından güvence niteliği taşıdığını şu şekilde ifade etmiştir: “...Anayasa'nın 129. maddesinin beşinci fıkrasının (da yer alan) ... hüküm, 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 uğrانیlan idari 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. 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. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 129. maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir...”<sup>617</sup>.

---

<sup>617</sup> AYM Genel Kurul, 25.11.2015 tarih, E. 2014/86, K. 2015/109 sayılı Kararı RG. 08.01.2016/29587.

## (2) Cezai Sorumluluğu

Yargı yerlerince verilen kararlar idare ve kamu görevlilerince değiştirilmeksizin ve geciktirilmeksizin yerine getirilmek zorundadır. Anayasa ve İYUK'ta yer alan bu zorunluluğa uyulmaması, idarenin ve dolaylı olarak da kamu görevlisinin hukuki sorumluluğunun doğmasına neden olmaktadır. Ancak bu sorumluluk sadece bunlarla kalmamaktadır. Kararı yerine getirmeyen kamu görevlisinin bir de cezai sorumluluğu gündeme gelmektedir<sup>618</sup> ki bu halde kamu görevlisi ceza soruşturması ve kovuşturması geçirerek, 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu'nda<sup>619</sup> yer alan ve 257. maddede belirtilen “görevi kötüye kullanma” suçundan<sup>620</sup> cezalandırılabilir<sup>621</sup>. Nitekim bu maddede görevinin gereklerine aykırı hareket ederek veya görevinin gereklerini yapmakta ihmal ya da gecikme göstererek kişilerin zarara uğramasına yol açan kamu görevlisinin hapis cezası ile cezalandırılacağı ifade edilmektedir. Bu bağlamda yargı yerlerince verilen bir yürütmenin durdurulması kararını uygulamakla görevli olan kamu görevlisi, bu görevi gereğince kararı uygulamazsa veya uygulamakta ihmal ya da gecikme gösterirse görevi kötüye kullanma suçunu işlemiş olacaktır.

Kamu görevlisinin yargı yerlerince verilen kararları uygulamaması, Danıştay ve Yargıtay tarafından verilen kararlarda da suç olarak kabul edilmiştir. Örneğin 2002 yılında, yargı kararını etkisiz kılacak şekilde atama yapan kamu görevlisi hakkında Danıştay, “...İşletmeler Genel Müdürlüğü Daire Başkanı ...'ın görevinden alınmasına ilişkin işlemlerin yargı kararları ile iptal edilmiş olmasına rağmen, idarenin mahkeme kararlarını şeklen uygulayarak tesis edilen göreve iade işlemlerinden kısa süre sonra tekrar geçici olarak görevden alma işlemleri tesis edilerek yargı ka-

---

<sup>618</sup> Duran, Yargı ve Yürütme, s. 131; Uler, s. 142; Mumcu, s. 111 vd.; Kaboğlu, Yürütmenin Durdurulması, s. 657; Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları, s. 325; Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 137; Kılınç, s. 107.

<sup>619</sup> 26.09.2004 tarih ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu (RG. 12.10.2004/25611).

<sup>620</sup> 5237 sayılı TCK m. 257: “(1) Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan haller dışında, görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir menfaat sağlayan kamu görevlisi, altı aydan iki yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır. (2) Kanunda ayrıca suç olarak tanımlanan haller dışında, görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme göstererek, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına neden olan ya da kişilere haksız bir menfaat sağlayan kamu görevlisi, üç aydan bir yıla kadar hapis cezası ile cezalandırılır”.

<sup>621</sup> Güçlü, Yargı Kararlarının Uygulanması, s. 252.



rarlarının hukuksal sonuçlarının etkisiz bırakılmasının amaçlandığı dosyada bulunan bilgi ve belgelerden anlaşıldığından adı geçene ait geçici görev onaylarında imzası bulunan ...'un eylemine uyan TCK'nın 228. (5237 sayılı TCK'nın 257.) maddesi uyarınca lüzumu muhakemesine, yargılamasının .. Asliye Ceza Mahkemesinde yapılmasına... ”<sup>622</sup> şeklinde karar vermiştir. Yargıtay ise 2009 tarihli bir kararında “...(C)eza hukuku yönünden, yargı kararlarının gereklerini yerine getirmeyen kamu görevlilerinin eylemleri, 765 sayılı Türk Ceza Yasası'nın 228. ve 5237 sayılı Yeni Türk Ceza Yasası'nın 257. maddesi kapsamında suç sayılmaktadır... ”<sup>623</sup> ifadelerine yer vererek, yargı kararını uygulamayan kamu görevlisinin cezai sorumluluğundan bahsetmiştir.

2006 tarihinde verdiği başka bir kararda ise Yargıtay, yargı kararının uygulanmamasının TCK'nın 257. maddesindeki “görevi kötüye kullanma” suçunu oluşturacağını şu ifadelerle vurgulamıştır: “...Somut olayda, sanık, İdare Mahkemesi kararına dayanarak göreve başlatılan katılanı, yine aynı gün geçici görevle bir başka ilçede süresiz olarak görevlendirmek suretiyle, Anayasanın 138 /son maddesi ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Yasasının 28/1. maddesine aykırı olarak idare mahkemesi kararını uygulamış gibi görünüp, sonuçlarını etkisiz hale getirmiş, yarattığı sonuç itibarıyla de, katılanın mağduriyetine neden olmuştur. Eylem 5237 sayılı Yasasının 257/1. maddesindeki suç tipine tüm unsurları itibarıyla uymaktadır. Katılana geçici görevli bulunduğu süre içerisinde harcırah ödenmiş olması veya görevin önceki göreve denk olması, ekonomik kazançtan daha geniş bir anlama sahip olan "mağduriyet"i gidermeye yetmeyeceği gibi, suçun oluşumunu da engelleyemeyecektir. Göz ardı edilemeyecek bir diğer husus, anılan suçun, "mahkeme kararlarını yerine getirmeme, geciktirme ya da şeklen uygulandığı izlenimi yaratılarak etkisiz hale dönüştürme" suretiyle işlendiği hallerde "memurun amaç veya saikinin" önem taşımayacağı keyfiyettir. Unutulmamalıdır ki, mahkeme kararları, yasal yöntemi ile

---

<sup>622</sup> Danıştay 2. D., 12.11.2002 tarih, E. 2002/790, K. 2002/3784 sayılı Kararı, KİBB; Aynı yönde verilen kararlar için bkz. Danıştay 2. D., 26.1.1990 tarih, E. 1988/2101, K. 1990/209 sayılı Kararı, (Aktaran: Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s.137); Danıştay 2. D., 21.5.1990 tarih, E. 1989/64, K. 1990/1620 sayılı Kararı, (Aktaran: Aslan, Yürütmenin Durdurulması, s. 137).

<sup>623</sup> Yargıtay HGK, 25.11.2009 tarih, E. 2009/4-453, K. 2009/553 sayılı Kararı, KİBB.

*ortadan kalkmadıkça hukukun gerçeğini belgeleyen hükümler olarak uygulanması zorunlu yaptırım gücüne sahip belgelerdir. Bu yaptırım gücünün, herhangi bir saike dayanılarak ve dayanılan saikin haklılığı ileri sürülerek etkisiz hale sokulması ya da zafiyete uğratılması asla kabul görmemelidir... ”<sup>624</sup>.*

Hemen belirtmeliyiz ki yargı kararını uygulamayarak görevi kötüye kullanma suçunu işlemiş olan kamu görevlisinin yargılanabilmesi, 4483 sayılı “*Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun*”da<sup>625</sup> belirtilen izin sisteminde tabidir<sup>626</sup>. Bu bağlamda Cumhuriyet Savcısının görevi kötüye kullanma suçunu işlediğinden kasıtlı kamu görevlisine soruşturma açabilmesi ve kamu görevlisinin de cezalandırılabilmesi için, kamu görevlisinin görev yaptığı idare tarafından soruşturma izni verilmesi<sup>627</sup> veya verilmeyen soruşturma izninin itiraz yoluyla kaldırılması gerekir<sup>628</sup>. Aksi halde Cumhuriyet Savcısı kamu görevlisinin soruşturmasına başlayamaz<sup>629</sup>.

---

<sup>624</sup> Yargıtay CGK, 3.10.2006 tarih, E. 2006/4-196, K. 2006/204 sayılı Kararı, KİBB.

<sup>625</sup> 02.12.1999 tarih ve 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun (RG. 04.12.1999/23896)

<sup>626</sup> Güçlü, Yargı Kararlarının Uygulanması, s. 259.

<sup>627</sup> 4483 sayılı Kanun’un “*İzin Vermeye Yetkili Merciler*” başlığı altındaki 3. maddesi: “*Soruşturma izni yetkisi a) İlçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında kaymakam, b) İlde ve merkez ilçede görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında vali, c) Bölge düzeyinde teşkilatlanan kurum ve kuruluşlarda görev yapan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında görev yaptıkları ilin valisi, d) Başbakanlık ve bakanlıkların merkez ve bağlı veya ilgili kuruluşlarında görev yapan diğer memur ve kamu görevlileri hakkında o kuruluşun en üst idari amiri, e) (Değişik : 17/7/2004-5232/1 md.) Bakanlar Kurulu kararı ile veya Başbakanlık ve bakanlıklar ile bağlı kuruluşların merkez teşkilâtında görevli olup, ortak kararlar atanan memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında ilgili bakan veya Başbakan, f) Türkiye Büyük Millet Meclisinde görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreteri, Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Sekreteri ve yardımcıları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanı, g) Cumhurbaşkanlığında görevli memurlar ve diğer kamu görevlileri hakkında Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri, Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreteri hakkında Cumhurbaşkanı, 7750 h) Büyükşehir belediye başkanları, il ve ilçe belediye başkanları; büyükşehir, il ve ilçe belediye meclisi üyeleri ile il genel meclisi üyeleri hakkında İçişleri Bakanı, i) İlçelerdeki belde belediye başkanları ve belde belediye meclisi üyeleri hakkında kaymakam, merkez ilçelerdeki belde belediye başkanları ve belde belediye meclisi üyeleri hakkında buldukları ilin valisi, j) Köy ve mahalle muhtarları ile bu Kanun kapsamına giren diğer memurlar ve kamu görevlileri hakkında ilçelerde kaymakam, merkez ilçede vali, Yokluklarında ise vekilleri tarafından bizzat kullanılır. Yetkili mercilerin saptanmasında, memur veya kamu görevlisinin suç tarihindeki görevi esas alınır. Ast memur ile üst memurun aynı fiile iştiraki halinde izin, üst memurun bağlı olduğu merciden istenir” şeklindedir.*

<sup>628</sup> 4483 sayılı Kanun m. 9: *İtiraz: “Yetkili merci, soruşturma izni verilmesine veya verilmemesine ilişkin kararını Cumhuriyet savcılığına, hakkında inceleme yapılan memur*

Kamu görevlisinin görevi kötüye kullanma suçundan hüküm giymesi halinde ise, verilen cezanın miktarına göre kamu görevlisinin görevde kalıp kalmayacağı değişmektedir. Nitekim 657 sayılı “Devlet Memurları Kanunu”nun 48. maddesine göre, kasten işlenen bir suçtan dolayı bir yıl veya daha fazla hapis cezasına mahkûm olmak, memuriyete engel bir durumdur. Dolayısıyla kamu görevlisinin görevi kötüye kullanma suçundan 1 yıl veya daha fazla ceza alması, memuriyetinin sona ermesine neden olacaktır<sup>630</sup>. Ancak şunu da belirtmeliyiz ki, kamu görevlisine verilen 2 yıl veya daha az süreli hapis cezasının, Ceza Muhakemesi Kanunu’nun 231. maddesinin 5. fıkrasında belirtilen “hükmün açıklanmasının geri bırakılması kararı” ile infaz edilmeme durumu da olabilir. İşte bu gibi bir durumda kamu görevlisi ceza almış olsa bile görevine devam edebilecektir. Nitekim bu karar, verilen hükmün kişi hakkında bir hukukî sonuç doğurmasını engellemektedir<sup>631</sup>.

Son olarak belirtmeliyiz ki yargı kararını yerine getirmeyen kamu görevlisinin disiplin sorumluluğu da söz konusudur<sup>632</sup>. Zira 657 sayılı “Devlet Memurları Kanunu”nun 124. maddesinde kanunların, tüzüklerin ve yönetmeliklerin emrettiği ödevlerin yerine getirilmemesi, uyulmasını zorunlu kıldığı hususlara uyulmaması ya da

---

*veya diğer kamu görevlisine ve varsa şikâyetçiye bildirir. Soruşturma izni verilmesine ilişkin karara karşı hakkında inceleme yapılan memur veya diğer kamu görevlisi; soruşturma izni verilmemesine ilişkin karara karşı ise Cumhuriyet başsavcılığı veya şikâyetçi, izin vermeye yetkili merciler tarafından verilen işleme koymama kararına karşı da şikâyetçi itiraz yoluna gidebilir. İtiraz süresi, yetkili merciin kararının tebliğinden itibaren on gündür. İtiraza, 3 üncü maddenin (e), (f), g (Cumhurbaşkanınca verilen izin hariç) ve (h) bentlerinde sayılanlar için Danıştay İkinci Dairesi, diğerleri için yetkili merciin yargı çevresinde bulunduğu bölge idare mahkemesi bakar. İtirazlar, öncelikle incelenir ve en geç üç ay içinde karara bağlanır. Verilen kararlar kesindir”.*

<sup>629</sup> Görevi kötüye kullanma suçunu işleyen kamu görevlisi hakkında izin sisteminin uygulanmaması ve bu bağlamda da Cumhuriyet savcısının kamu görevlisi hakkında doğrudan soruşturmaya başlayabilmesi gerektiği yönündeki görüş için bkz. Timur Demirbaş, “Türk Ceza Kanununda Memuriyet Görevini İhmal ve Kötüye Kullanma Cürümleri”, *DEÜHFD*, C. 3, S. 1, 1987, s. 277; Çağlayan, *Yargı Kararlarının Sonuçları*, s. 329-330.

<sup>630</sup> Güçlü, *Yargı Kararlarının Uygulanması*, s. 260-261.

<sup>631</sup> CMK m. 231/f. 5: “Sanığa yüklenen suçtan dolayı yapılan yargılama sonunda hükmolunan ceza, iki yıl veya daha az süreli hapis veya adli para cezası ise; mahkemece, hükmün açıklanmasının geri bırakılmasına karar verilebilir. Uzlaşmaya ilişkin hükümler saklıdır. Hükmün açıklanmasının geri bırakılması, kurulan hükmün sanık hakkında bir hukukî sonuç doğurmamasını ifade eder”.

<sup>632</sup> Duran, *Muhterem Dinleyenler*, s. 110; Çağlayan, *İdari Yargı*, s. 692; Çağlayan, *Yargı Kararlarının Sonuçları*, s. 330.

yasakladığı işlerin yapılması gibi davranışların cezalandırılacağı açık bir şekilde belirtilmiştir. Bu bağlamda hem Anayasada hem de İYUK'ta belirtilen yargı kararlarına uyma ve yerine getirme zorunluluğunun kamu görevlisince ihlal edilmesi, onun, disiplin cezalarıyla karşı karşıya kalmasına da neden olacaktır<sup>633</sup>.



---

<sup>633</sup> Güçlü, Yargı Kararlarının Uygulanması, s. 261-262.

## SONUÇ

Kamu yararı amacını gerçekleştirmek için üstün yetki ve ayrıcalıklarla donatılmış olan idare, bu yetki ve ayrıcalıklarıyla kişilerin hak ve hürriyetlerine etki eden işlemler yapabilmektedir. İcraîlik, re'sen icra edilebilme ve hukuka uygunluk karinesinden yararlanma özelliklerine sahip olan bu işlemler, bazen hukuka aykırı olabilmekte, bu bağlamda da kişilerin hak ve hürriyetlerini haksız yere ihlal edebilmektedirler. Ancak bir hukuk devletinde bunun olmaması gerekir. Zira bir hukuk devletinde idarenin yaptığı bütün işlemlerin hukuka uygun olması, hukuk içinde kalınarak yapılması zorunludur. Hukuka aykırı olarak yapılmış bir işlemin ise bir an önce ortadan kaldırılması gerekir. Bunu yapacak olan hukuki araç ise, iptal davasıdır.

İdarece yapılan bir işlemde dolayı menfaatinin ihlal edildiğini düşünen kişi tarafından açılan iptal davası, yapılan işlemin hukuka uygun olup olmadığının denetlendiği, idari yargıya özgü bir dava türüdür. Bu dava türünde, hukuka aykırı olan bir idari işlemin ortadan kaldırılması amaçlanır. Bu sayede hem kişilerin hak ve hürriyetlerinin hem de hukuk düzeninin korunması sağlanır.

İptal davasının sağladığı bu koruma bazı hallerde ise yetersiz kalabilir. Zira açılan bir iptal davası, kural olarak dava konusu edilen idari işlemin uygulanmasını durdurmaz. Yani iptal davası açılabilir, dava konusu idari işlemin uygulanmasına devam edilir. Bu ise, dava sonucunda verilecek olan iptal kararının bazı hallerde etkisiz kalmasına neden olabilir. Zira uygulanmasına devam edilen idari işlem, kişilerin hak ve hürriyetlerinde telafisi güç ya da imkânsız zararlara yol açmış olabilir. Yani dava sonucunda iptal kararı verilse bile, bu kararın uygulanmadığı, ortaya çıkan zararların giderilemediği durumlar olabilir. İşte bunun önüne geçilebilmesi için yürütmenin durdurulması kurumuna ihtiyaç vardır.

Ancak açılacak olan ya da açılmış bir iptal davasında istenebilen yürütmenin durdurulması kurumu, dava konusu idari işlemin dava sonuçlanıncaya kadar uygulanmasını durduran, bu bağlamda da telafisi güç veya imkânsız zararların ortaya çıkmasını engelleyen geçici bir tedbirdir. İdari yargılama hukukuna özgü olan bu kurum ile, dava konusu idari işlemin icraîlik, re'sen icra edilebilme ve hukuka uy-

gunluk karinesinden yararlanma özellikleri dava sonuçlanıncaya kadar askıya alınmış olur. Bu sayede hem hukuka aykırı olduğu düşünölen idari işlemin geçici olarak da olsa uygulanması durdurulur, hem de dava sonucunda verilecek olan iptal kararının tam anlamıyla etkisini gösterebilmesi sağlanır.

İptal davasına sıkı sıkıya bağı olan yürütmenin durdurulması kurumu, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinde ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Buna göre, bir idari işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için, hem o idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması hem de uygulanması halinde telafisi güç ya da imkânsız zararlara yol açması gerektiğı belirtilmiştir. Ayrıca yargı yerlerinin bu kararları verirken bu şartların ne şekilde gerçekleştiğini ayrıntılı olarak da gerekçelendirmelerinin zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Bu düzenlemelerin kanaatimizce değıştirilmesi gerekir. Kişilerin hak ve hürriyetlerinin korunması yolunda çok önemli bir yere sahip olan yürütmenin durdurulması kararı, yargı yerleri tarafından daha kolay verilebilir hale getirilmelidir. Bu bağlamda ilk başta, yürütmenin durdurulması kararı verilirken aranan idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartı yeniden düzenlenmelidir. Nitekim bir idari işlem hakkında iptal kararı verilirken bile hukuka aykırı olmasının yeterli göröldüğü bir ortamda, geçici nitelikte olan ve davayı sonuçlandırmayan yürütmenin durdurulması kararı için açık hukuka aykırılığın aranması, bu kararın verilmesini neredeyse imkânsız hale getirmektedir. Ayrıca, henüz davanın başında idari işlemin açık hukuka aykırı olduğu tespit edilmişse, mahkeme yürütmeyi durdurma kararı yerine doğrudan iptal kararı vermelidir. Zira açıkça hukuka aykırı olan bir işlemin bir an önce ortadan kaldırılması gerekir.

Bunun yanı sıra yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için gerekli olan şartlardan birinin varlığı, bu kararın verilebilmesi için yeterli kabul edilmelidir. Zira bu şekilde, hem kişilerin hak ve hürriyetlerinde meydana gelebilecek telafisi güç ya da imkânsız zararların ortaya çıkma ihtimali azalır hem de dava sonucunda verilecek iptal kararının etkisinin tam anlamıyla gerçekleştirilmesi konusunda daha az sorun yaşanır. Ayrıca, karar için aranan şartların ne şekilde gerçekleştiğinin ayrıntılı olarak gerekçelendirilmesine de gerek yoktur. Zira işlemin açık hukuka aykırılığını tespit

ederken sunulan ayrıntılı bir gerekçe, esas hakkında verilecek nihai kararı daha davanın başında ortaya çıkarabilir. Aynı şekilde ayrıntılı bir gerekçeyle davanın henüz başında hukuka aykırı bulunan dava konusu idari işlemin, davanın sonucuna kadar yapılan araştırmalarla hukuka aykırı olmadığı anlaşıldığında, ilk karardaki ayrıntılı gerekçenin yanlış olduğunun ispatlanması da gerekir. Bu durumda ise ayrıntılı olarak gerekçelendirilen her iddia tek tek çürütülmek zorundadır.

İptal davası açan bir kişinin dava konusu idari işlemin uygulanmasının durması için yürütmenin durdurulmasını talep edebilmesi, hak arama özgürlüğü açısından da son derece önem arz etmektedir. Nitekim dava açma hakkına sahip olan kişi, açacağı dava ile hak ve hürriyetlerinin korunmasını talep etmektedir. Bu korumanın tam anlamıyla gerçekleşebilmesi ve geri dönülemeyecek zararların oluşmasının engellenebilmesi için, yürütmenin durdurulması kararına ihtiyaç duyulur. Ayrıca verilecek bir yürütmenin durdurulması kararı, idarenin sahip olduğu üstün yetki ve ayrıcalıklara karşı, kişilerin sahip olduğu bir denge unsuru niteliğindedir. Zira bu karar ile idari işlemin sahip olduğu özelliklerin geçici olarak da olsa etkisiz kalması sağlanır.

Bu bağlamda yürütmenin durdurulmasına yönelik getirilen bir sınırlandırmanın, idare karşısında zaten zayıf konumda olan kişilerin daha da zayıflamasına neden olacağı unutulmamalıdır. Özellikle bu kararın verilmesini tamamen yasaklayan bir düzenleme, ivedi olarak korunması gereken temel hak ve hürriyetlerin ciddi zararlarla karşı karşıya kalmasına neden olabilecektir. Bu ise, kişilerin hem hukuka hem de devlete olan saygı ve güvenlerinin zedelenmesine yol açacaktır. Bu yüzden yürütmenin durdurulmasına yönelik yapılacak her sınırlandırmanın, temel hak ve hürriyetlerin sınırlandırılmasına ilişkin Anayasa'da belirtilen kurallara uyularak, titizlikle yapılması gerekmektedir.

Yargı yerlerince verilen yürütmenin durdurulması kararının bir anlam ifade edebilmesi için, idarece en kısa sürede uygulanması gerekir. Bu bağlamda idare uygulamaya başladığı idari işlemin uygulanmasına bir an önce son vermeli, eğer ki işlemi uygulayarak çeşitli hukuki sonuçlar doğurmuşsa bunları ortadan kaldırarak idari işlemin hiç yapılmadığı eski hali tekrardan sağlamalıdır.

Verilen yürütmenin durdurulması kararının idarece en kısa süre içerisinde yerine getirilmesi, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28. maddesinden kaynaklanan bir zorunluluktur. İdarenin bu zorunluluğu yerine getirmemesi, hukuki sorumluluğunun doğmasına neden olmaktadır. Kararın uygulanmadığını ileri süren kişi, kararın verildiği yargı yerinde idare aleyhine maddi veya manevi tazminat davası açabilir. İdarenin ödediği tazminatı sonradan kamu görevlisine rücu etmesi ise mümkündür. Ayrıca kararı uygulamayan kamu görevlisinin cezai sorumluluğu da devam etmektedir.

Verilen kararın idarece yerine getirilip getirilmediğinin etkili bir şekilde denetlenmesi gerekir. Örneğin kararı veren yargı yerince, bu kararın uygulanıp uygulanmadığını denetlemek amacıyla bir komisyon oluşturulabilir. Ya da sadece bu konuyu incelemek üzere bağımsız bir kurum kurulabilir. Bu sayede hem idarenin hukuk içinde hareket etmesi hem de kişilerin hak ve hürriyetlerinin etkili bir şekilde korunması sağlanmış olur.



## KAYNAKLAR

- AKSOY, Muammer, “Danıştay Kararları ve Hükümetin Tutumu”, *Milliyet Gazetesi*, 1966, s. 2 (Aktaran: Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları).
- AKURAL, Sami, “İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Etki ve Sonuçları”, *İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler I*, Ankara 1976, s. 116-134.
- AKYALÇIN, Ahmet, “Anayasa Mahkemesinde Yürürlüğün Durdurulması”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, S. 23, 2006, s. 45-49.
- AKYILMAZ, Bahtiyar/SEZGİNER, Murat/KAYA, Cemil, *Türk İdare Hukuku*, Genişletilmiş ve güncellenmiş 6.bs., Ankara 2015.
- ALAN, Nuri, “Demokratik Hukuk Devleti ve Anayasa”, *AÜSBF Dergisi*, C. 58, S. 1, 2003, s. 1-9.
- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz, “Danıştay Kararlarına Uyulması”, *Danıştay Dergisi*, S. 16-17, 1975, s. 16-21.
- ALTAY, Evren, “Yargı Kararlarının Uygulanması”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü 139. Yıl Sempozyumu*, 2007, s. 111-134.
- APALAK, Şevket, “İdari Davalarda Yürütmenin Durdurulması”, *Sayıştay Dergisi*, S. 31, Ekim-Aralık 1998, s. 10-26.
- ARTUK, M. Emin/GÖKÇEN, Ahmet/YENİDÜNYA, Caner, *Ceza Hukuku Genel Hükümler*, Yenilenmiş Gözden Geçirilmiş 7. bs., Ankara 2013.
- ASLAN, Zehreddin, “Anayasa Yargısında Yürürlüğün Durdurulması”, *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No: 8, Temmuz 1994, s. 19-20 (Anayasa Yargısında).
- ASLAN, Zehreddin, *İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması*, İstanbul 1994 (Yürütmenin Durdurulması).
- AVCI, Mustafa, “6545 ve 6552 sayılı Kanunlar ile İdari Yargıya İlişkin Kanunlarda Yapılan Değişiklikler Üzerine Bir İnceleme”, *Legal Hukuk Dergisi*, C. 13, S.

152, 2015, s. 35-106.

AYANOĞLU, Taner, “Yürütmenin Durdurulması”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü 135. Yıl Sempozyumu*, 2003, s. 127-129 (Yürütmenin Durdurulması).

AYANOĞLU, Taner, *Teori ve Uygulamada Yürütmenin Durdurulması Kararı ve Uygulanması*, 1997, Celal Erkut’un doktora dersi seminer ödevi, s. 32 (Aktaran; Çağlayan, İdari Yargı, s. 519).

BOZKURT, Mehmet, *Vergi Yargısında Yürütmenin Durdurulması Kararı ve Sonuçları*, (Danışman: Prof. Dr. Fevzi Rifat Ortaç), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2011.

BUCAKTEPE, Adil/GÜNDÜZ, F. Ebru, “Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu ve İdari Yargılama Usulü Kanunu’na Göre Yürütmenin Durdurulması”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 20, S. 33, 2015, s. 91-121.

CANDAN, Turgut, *Açıklamalı İdari Yargılama Usul Kanunu*, Mevzuat ve İçtihat Bakımından Güncelleştirilmiş 4. bs., Ankara 2011.

ÇAĞLAYAN, Ramazan, *İdare Hukuku Dersleri*, Genişletilmiş 4.bs., Ankara 2016 (İdare Hukuku).

ÇAĞLAYAN, Ramazan, *İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması*, Ankara 2000 (Yargı Kararlarının Sonuçları).

ÇAĞLAYAN, Ramazan, *İdari Yargılama Hukuku*, Güncellenmiş 7.bs., Ankara 2015 (İdari Yargı).

ÇINAR, Uğurcan Sevinç, “İdarenin Olumsuz İşlemlerinde Yürütmenin Durdurulması”, *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 25. Yıl Armağanı*, 1998, s. 207-217.

DEMİRBAŞ, Timur, “Türk Ceza Kanununda Memuriyet Görevini İhmal ve Kötüye Kullanma Cürümleri”, *DEÜHFD*, C. 3, S. 1, 1987, s. 249-278.

DEMİRCAN, Fatih, “Türk Anayasa Mahkemesi’nin Yürürlüğü Durdurma Kararlarının Hukuki Niteliği”, *TBB Dergisi*, S. 120, 2015, s. 131-154.

DURAN, Lütfi, “Atatürk Döneminde Danıştay”, *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, C.

- 2, S. 3, 1981, s. 3-18 (Atatürk Döneminde Danıştay).
- DURAN, Lütfi, “Danıştay ve Yürütme”, *Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması*, Ankara 1966 (Danıştay ve Yürütme).
- DURAN, Lütfi, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul 1982 (İdare Hukuku).
- DURAN, Lütfi, “Prof. Dr. Lütfi Duran’ın Konuşması”, *Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması*, Ankara 1966 (Duran’ın Konuşması).
- DURAN, Lütfi, “Sayın Başkan, Muhterem Dinleyenler”, *Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması*, Ankara 1966 (Muhterem Dinleyenler).
- DURAN, Lütfi, “Yargı ve Yürütme”, *Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması*, Ankara 1966 (Yargı ve Yürütme).
- DURSUN, Hasan, “İdari İşlemlerin İdare Tarafından Re’sen İcrası”, *TBB Dergisi*, S. 72, 2007, s. 247-275.
- ERKAN, Fikret, “İsveç İdari Yargı Sistemi (İdari İstinaf Sistemi) ve Analizi”, *TAAD*, Y. 4, S. 12, Ocak 2013, s. 99-130.
- ERKUT, Celal, *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, Ankara 1990.
- EROĞLU DURKAL, Müzeyyen, “İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 27. Maddesi Kapsamında Yürütmenin Durdurulması Kararlarında Yapılan Değişikliklerin Değerlendirilmesi”, *AÜHFD*, S. 65 (2), 2016, s. 279-313.
- ERSÖZ, A. Kürşat, “Bir İdari İşlem Olarak Yıkım Kararı”, *GÜHFD*, C. 19, S. 3, 2015, s. 103-149.
- ESİN, Yüksel, *Danıştay’da Açılacak Tazminat Davaları*, Ankara 1976, s. 85 (Aktaran: Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları).
- FENDOĞLU, Hasan Tahsin, *Anayasa Hukuku*, Ankara 2015.
- FEYZİOĞLU, Turhan, “Prof. Dr. Turhan Feyzioğlu’nun Konuşması”, *Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması*, Ankara 1966.
- FROMONT, Michel, “Avrupa Topluluğuna Üye Devletlerde, İdari Kararlar Karşı-

- sında Bireylerin Geçici Olarak Korunması Sorunu”, (Çeviren: Celal Erkut) *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, C. 7, S. 1-3, 1986, s. 37-71.
- GEDİK, Ömer, Anayasa Mahkemesi Kararlarının Yorum Yöntemleri Açısından İncelenmesi, (Danışman: Prof. Dr. İbrahim Ö. Kaboğlu), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, İstanbul 2013.
- GENÇOĞLU, Burak, *Vergi Yargısında Yürütmenin Durdurulması*, (Danışman: Doç. Dr. Temel Gürdal), Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Sakarya 2011.
- GÖREN, Zafer, “Türk ve Alman Anayasa Hukukunda Anayasa Yargısının Sınırları ve Yürürlüğü Durdurma Kararları”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, C. 12, 1995, s. 199-243 (Yürürlüğü Durdurma Kararları).
- GÖREN, Zafer, *Anayasa Hukuku*, Gözden geçirilmiş 2.bs., Ankara 2015 (Anayasa Hukuku).
- GÖZLER, Kemal, *İdare Hukuku Dersleri*, 17.bs., Bursa 2015 (İdare Hukuku).
- GÖZLER, Kemal, *İdare Hukuku*, Cilt I, Güncelleştirilmiş ve Düzeltilmiş 2.bs., Bursa 2009, s. 674 (Cilt I).
- GÖZLER, Kemal, *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, Güncelleştirilmiş 14.bs., Bursa 2013 (Türk Anayasa Hukuku).
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, “Askeri Yüksek İdare Mahkemesi ve Görevleri”, *AİD*, S. 5/3, Eylül 1972, s. 3-13 (Askeri Yüksek İdare Mahkemesi).
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, *Yönetmelik Yargı*, Güncelleştirilmiş 32.bs., Ankara 2012 (Yönetmelik Yargı).
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref/TAN, Turgut, *İdare Hukuku Cilt II; İdari Yargılama Hukuku*, Ankara 2014.
- GÜÇLÜ, Yaşar, “İdari Yargıda Temyiz/İtiraz Aşamasında Yürütmenin Durdurulması”, *Terazi Aylık Hukuk Dergisi*, S. 78, Şubat 2013, s. 57-63 (Yürütmenin Durdurulması).

- GÜÇLÜ, Yaşar, *Danıştay ve Yargıtay İçtihatları Işığında İdari Yargı Kararlarının Uygulanması*, Ankara 2010 (Yargı Kararlarının Uygulanması).
- GÜNDAY, Metin, “Yürütmenin Durdurulması Kararı ve Uygulamada Karşılaşılan Bazı Sorunlar”, *2000 Yılı İdari Yargı Sempozyumu* (Aktaran: Kalabalık) (Yürütmenin Durdurulması Kararı).
- GÜNDAY, Metin, *İdare Hukuku*, 10.bs., Ankara 2013 (İdare Hukuku).
- GÜNDÜZ, Bülent Turhan, “Türk İdari Yargısında Yürütmenin Durdurulması Sorunu”, *Ankara Barosu Dergisi*, Y. 66, S. 2, Bahar 2008, s. 123-126.
- GÜNEŞ, Turan, *Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması*, Ankara 1966.
- HADIMLI, Kemal, “İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması”, *Son Havadis Gazetesi*, 1966, (Aktaran: Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları).
- HONDU, Selçuk, “İdare ve Vergi Mahkemelerinden Verilen Yürütme Kararlarına İtiraz”, *Danıştay Dergisi*, S. 80, Ankara 1991, s. 27-40.
- İSBİR, Begüm, “İdari Yargıda İptal Davasının Tarihsel Gelişimi”, *İÜHFİM*, C. 69, S. 1-2, 2011, s. 951-966.
- KABOĞLU, İbrahim Ö., *Anayasa Yargısı: Avrupa Modeli ve Türkiye*, Güncellenmiş ve genişletilmiş 4.bs., Ankara 2007 (Anayasa Yargısı).
- KABOĞLU, İbrahim Özden, “Yürütmenin Durdurulması”, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 4, 1976, s. 639-658 (Yürütmenin Durdurulması).
- KALABALIK, Halil, *İdari Yargılama Usulü Hukuku*, Genişletilmiş ve güncellenmiş 6.bs., Konya 2013.
- KANDIL, Hamit Ali, *İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması*, (Danışman: Prof. Dr. Gül Akyılmaz), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 2007.
- KARABACAK, Orhan, “Japon İdari Yargılama Usulü Kanunu”, *TAAD*, Y. 3, S. 10, Temmuz 2012, s. 719-740.
- KARAVELİOĞLU, Celal, *İdari Yargılama Usulü Kanunu*, Cilt II, 5.bs., Kayseri

2001.

KARAYALÇIN, Yaşar, *Yüksek Memurlar Meselesi ve Yürütmeyi Durdurma Kararları*, Ankara 1966.

KAYAR, Nihat, *İdari Yargı Kuruluş ve İşleyiş*, Bursa 2013.

KILINÇ, Bahadır, *Anayasa ve İdare Hukukunda Yürütmenin Durdurulması*, Ankara 1997.

KIRATLI, Metin, “Yürütmenin Durdurulması”, *AÜSBFD*, C. 21, S. 4, 1966, s. 173-196.

KÖKÜSARI, İsmail, *Anayasa Mahkemesi Kararlarının Türleri ve Nitelikleri*, İstanbul 2009.

METİN, Filiz, *Vergi Yargısında Yürütmenin Durdurulması*, (Danışman: Yrd. Doç. Dr. A. Bumin Doğrusöz), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2009.

MUMCU, Uğur, “Türk Hukukunda İptal Kararlarının Yerine Getirilmesi ve Sorumluluk”, *AÜHFD*, C. 27, S. 3, 1970, s. 97-128.

ODYAKMAZ, Zehra, “Yürürlüğü Durdurma”, *Anayasa Yargısı Dergisi*, C. 12, 1995, s. 143-170.

ONAR, Sıddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt I, 3.bs., İstanbul 1966 (Cilt I).

ONAR, Sıddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt III, 3.bs., İstanbul 1966 (Cilt III).

ORGAN, İbrahim/ COŞKUN KARADAĞ, Neslihan, “Türk Vergi Yargısında Yürütmenin Durdurulması-I”, *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, C. 21, S. 3, 2012, s. 55-70.

OYTAN, Muammer, “Fransa’da Yürütme Organının Yetkileri ve Güçlü Olma Nedenleri”, *AİD*, S. 15/1, Mart 1982, s. 85-104 (Fransa’da Yürütme).

OYTAN, Muammer, *Danıştay’da Görülen Davalarda Yürütmenin Durdurulması*,

- Ankara 1973 (Yürütmenin Durdurulması).
- ÖMEROĞLU, Ömer, *Türk Anayasa Yargısında Yürütmenin Durdurulması (Bir Yaklaşım)*, (Danışman: Doç. Dr. Attila Özer), Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Ankara 1992.
- ÖZAY, İlhan, *Günüşiğinde Yönetim*, İstanbul 2002 (Günüşiğinde Yönetim).
- ÖZAY, İlhan, *Günüşiğinde Yönetim II Yargısal Korunma*, İstanbul 2010 (Yargısal Korunma).
- ÖZAY, İlhan, “Yürütmenin Durdurulması ya da Bilimsel Temcit Pilavı”, *Prof. Dr. Kenan Tunçomağ’a Armağan*, İstanbul 1997, s. 375-380 (Yürütmenin Durdurulması).
- ÖZBEY, Özcan, *Türk Hukukunda Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru Hakkı*, Genişletilmiş 2. bs., Ankara 2013.
- ÖZBUDUN, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Gözden geçirilmiş 15.bs., Ankara 2014.
- ÖZDEŞ, Orhan, “İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Niteliği”, *Danıştay Dergisi*, S. 32-33, 1979, s. 3-21.
- ÖZYÖRÜK, Mukbil, *İdare Hukuku İdari Yargı Ders Notları*, Ankara 1975 (İdare Hukuku).
- ÖZYÖRÜK, Mukbil, *İdari Yargı Dersleri*, Ankara 1969-1970 (İdari Yargı).
- PEKİNER, Aysel, “Birinci Oturum Tartışmaları”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü 135. Yıl Sempozyumu*, 2003, s. 99-100.
- SANCAKDAR, Oğuz, “Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi’nin Türk Yargı Sistemindeki Konumu ve Kararlarının İdari Yargı Hâkiminin Vereceği Kararlara Etkisi”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü 139. Yıl Sempozyumu*, 2007, s. 211-292 (Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi).
- SANCAKDAR, Oğuz, “Kamu İhale Kurulu Kararlarının Yargısal Denetimi Bağlamında Yürütmenin Durdurulması ve Hukuki Sonuçları”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 16, Özel Sayı 2014 (Prof. Dr. Hakan

- Pekcanitez'e Armağan), s. 3843-3911 (Kamu İhale).
- SARICA, Ragıp, "Danıştay Kararlarının Yerine Getirilmesi", *Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması*, Ankara 1966 (Danıştay Kararlarının Yerine Getirilmesi).
- SARICA, Ragıp, *İdari Kaza*, İstanbul 1949 (İdari Kaza).
- SARICA, Ragıp, "Sayın Başkan, Sayın Dinleyenler, Sevgili Arkadaşlarım", *Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması*, Ankara 1966 (Sayın Başkan).
- SARICA, Ragıp, "Tehir-i İcra", *Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması*, Ankara 1966 (Tehir-i İcra).
- SARICA, Ragıp, "Tehir-i İcra Kararının Yerine Gelmesi", *Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması*, Ankara 1966 (Tehir-i İcra Kararının Yerine Gelmesi).
- SAYHAN, Şebnem, "İdari Yargı Sistemlerinin Karşılaştırmalı Analizi", *İÜSBFD*, No: 15, Temmuz 1996, s. 67-74.
- ŞEKERCI, Ersin, "Anayasa Yargısında Yürütmenin Durdurulması", *Ankara Barosu Dergisi*, 1988/3, s. 358-363.
- ŞEN, Mahmut, "İdare Hukukunda Yürütmenin Durdurulması Kurumunun Evrensel Normlara Uyumu", *TBB Dergisi*, S. 112, 2014, s. 155-188.
- TAN, Turgut, *İdare Hukuku*, Güncelleştirilmiş 2.bs., Ankara 2013.
- TANÖR, Bülent/YÜZBAŞIOĞLU, Necmi, *1982 Anayasasına Göre Türk Anayasa Hukuku*, 13.bs., İstanbul 2013.
- TAZEGÜL, İsmail/GÜLLÜ, Yavuz, "İdarenin Yargısal Denetiminde Yürütmenin Durdurulması Kavramına Farklı Bir Bakış: Mahkemenin Re'sen Yürütmenin Durdurulması Kararı Verme Yetkisi", *Yeditepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 10, S. 1, 2013, s. 39-71.
- TEKİNSOY, Ayhan, *İdari Yargılama Hukukunda Yürütmenin Durdurulması*, Ankara 2013.



- TİRYAKİ, Refik, “İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Bazı Sorunlar”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2002/2, s. 189-210.
- TOPRAK, Aydın, *Vergi Yargısında Yürütmenin Durdurulması*, (Danışman: Prof. Dr. Esra Ekmekçi Çalıcıoğlu), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul 2006.
- TÜZEMEN, Şemsettin, “Fransa’da Danıştay ve İptal Davalarının Gelişimi”, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 6, 1963, s. 700-716.
- ULER, Yıldırım, *İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları*, Ankara 1970, s. 130 (Aktaran: Çağlayan, Yargı Kararlarının Sonuçları).
- YAŞAR, Hasan Nuri, “İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulmasının Gerekçesi Olarak Anayasaya Aykırılık Kanısı”, *İÜHFİM*, C. LXXII, S. 2, 2014, s. 751-757 (Anayasaya Aykırılık Kanısı).
- YAŞAR, Hasan Nuri, “Fransız İdari Yargılama Hukukunda Yürütmenin Durdurulması”, *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, C. 12, S. 1-2, 1991, s. 343-360 (Yürütmenin Durdurulması).
- YAYLA, Yıldızhan, *İdare Hukuku*, İstanbul 2010.
- YENİCE, Kazım/ESİN, Yüksel, *Açıklamalı-İçtihatlı-Notlu İdari Yargılama Usulü*, Ankara 1983.
- YILMAZ, Dilşat, “Alman İdari Yargılama Hukukunda İptal Davası”, *GÜHFD*, C. 13, S. 1-2, 2009, s. 303-320.
- ZABUNOĞLU, Yahya Kazım, *İdare Hukuku Cilt II*, Ankara 2012.