

İDARİ YARGIDA MAHKEME  
KARARLARININ  
UYGULANMASINI GÜÇLENDİRİCİ  
ALTERNATİF MEKANİZMA  
OLARAK ZORLAYICI PARA CEZASI

Yrd. Doç. Dr. Bülent KENT\*



## ÖZ

*Günümüz hukuk devletinde idari yargı kararlarının idarece yerine getirilmesi gerektiği hem mahkeme kararlarında hem de doktrinde “tartışmasız” kabul edilmektedir. Bu nedenle, idari yargı kararlarının yerine getirilmesinin zorunlu olduğunun ya da idarenin, mahkeme kararlarını yerine getirmediğinde değişik yaptırımlarla karşılaşacağıının ayrıca belirtilmesine gerek olmadığı ifade edilmektedir. Ancak tüm bunlara rağmen birçok ülkede ve ülkemizde, idari yargı kararlarının idari organlarca yerine getirilmemesinin örneklerine rastlanmaktadır. Bu durumda da anayasa koyucu anayasada, yasa koyucu da kanunlarda, mahkeme kararlarının idare tarafından yerine getirilmesi gerektiğine ya da yerine getirilmediğinde, idareyi zorlamak için mahkeme kararlarının yerine getirilmesini güçlendirici mekanizmalara yer vermektedir. Kanunlarda yer verilen mekanizmalardan birisi de zorlayıcı para cezalarıdır. Bu çalışmada, idari yargı kararlarının idare tarafından yerine getirilmemesi durumunda, zorlayıcı para cezasının uygulanması konusu karşılaştırmalı hukuk çerçevesinde değerlendirilmeye çalışılmıştır.*

**Anahtar Kelimeler:** İdarenin mahkeme kararlarını yerine getirmemesi, yerine getirmeme nedenleri, hukuk devleti idari mahkeme kararlarının uygulanması için yeterli midir, güçlendirici mekanizmalar, zorlayıcı para cezaları.

## COMPULSORY PUNISHMENT OF FINE AS STRENGTHENING MECHANISM OF ENFORCEMENT OF COURT DECISIONS IN ADMINISTRATIVE JUDICIARY

### ABSTRACT

*Administrative authority has to enforce administrative court decisions which is accepted beyond without controversy both in court decisions and doctrine on the basis of rule of law. In this context, it is stated that there is no necessity to explicitly specify the compulsory enforcement of court decisions or administration is subjected to various sanctions because of non-enforcement of court decisions. However, there are some samples in a great many of countries and our country where administrative authorities do not enforce administrative court decisions. In these circumstances, legislative body makes rules both in Constitution and acts on the enforcement of court decisions by administrative authority or if it is not enforced, legislative body provides strengthening mechanism of enforcement of court decisions in order to force administrative authority. Compulsory punishment of fine is one of the mechanism that is prescribed by acts. In this paper, we analyze the enforcement of compulsory punishment of fine in the case of non-enforcement of administrative court decisions by administrative authority within the framework of comparative law.*

**Keywords:** *Non-enforcement of administrative court decisions by administrative authority, reasons of non-enforcement of administrative court decisions, is rule of law adequate for the enforcement of administrative court decisions?, strengthening mechanism, compulsory punishment of fine.*

## GİRİŞ

**G**ünümüz modern hukuk devletinde, kamu yararını gerçekleştirmek için kamu gücünü kullanma yetkisine sahip olan idarenin, hukuk kurallarıyla bağlı kalmasının sağlanmasında; bağımsız yargı organlarının denetimi büyük öneme sahiptir. Yargı denetimi, yönetilenlerin temel hak ve özgürlüklerin korunması için zorunlu kabul edilmektedir. Bu nedenle hukuk devletinde yargı denetiminden vazgeçilemez<sup>[1]</sup>.

Fakat idarenin bağımsız yargı organlarının denetimi hukuk devletinin kurulması için yeterli değildir. Ayrıca idari yargı organlarının verilen kararların idare tarafından uygulanması da gerekmektedir. İşte bu nedenle yasama ve yürütme organları ile idarenin, mahkeme kararlarına uymak zorunda oldukları, bu organlar ve idarenin, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremeyecekleri, bunların yerine getirilmesini geciktiremeyecekleri Anayasal bir kural olarak öngörülmüştür. Zira hukuk devletinin polis devletinden en önemli farkı da budur. Bilindiği gibi, 17.ve 18. yüz yıl Avrupa'sında geçerli olan polis devletinde, idare, anayasa ve benzeri üst hukuk kurallarına bağlı olmaksızın, kamu yararı ve refahı için gerekli gördüğü her türlü tedbiri almakta, kişilerin haklarına müdahale etmekte, sınırsız ve denetimsiz güç kullanmaktaydı. Polis devleti kendini hukukla sınırlamak istemediği için tabii olarak yargı denetiminden de söz edilemezdi<sup>[2]</sup>.

Günümüz hukuk devletinde yargı denetiminin varlığı tartışılmamaktadır. Ancak yargı kararlarının uygulanmaması halinde yargı denetimi anlamını yitirmiş olacaktır. Bu durumda, polis devletine geri dönüş anlamına gelmektedir.

---

### I. İDARİ YARGI KARARLARININ UYGULANMAMASININ NEDENLERİ

---

İdare mahkemesi kararları kural olarak, ilgililerin başvurusuna gerek kalmaksızın, idarece kendiliğinden yerine getirilir. Çünkü idare, yargı kararlarını uygulamakla yükümlüdür. Bununla beraber, işini çabuklaştırmak isteyenlerin idareye yazılı olarak başvurmada bir engel yoktur<sup>[3]</sup>.

[1] MAURER, Hartmut, "Allgemeines Verwaltungsrecht", München 2009, s. 16; KARATEPE, Şükrü, "İdarenin Takdir Yetkisi", Türk İdare Dergisi, Yıl: 63 Eylül 1991, Sayı: 392, Ankara 1991, s. 104.

[2] AKYILMAZ, Bahtiyar/SEZGİNER, Murat/KAYA, Cemil, "Türk İdare Hukuku", Ankara 2011, s. 97; GÜNDAY, Metin, "İdare Hukuku", Ankara 2011, s. 37; MAURER, s. 17; KARATEPE, Şükrü, "İdare Hukuku", İzmir 1995, s. 277.

[3] KARATEPE, "İdare Hukuku", s. 39.

Yargı kararlarının uygulanması imkânsız hale gelmedikçe, idare tazminat ödeyerek bile yargı kararını uygulamaktan kaçınamaz. Hiçbir kamu görevlisinin, yargı kararlarını yerine getirmemek suretiyle kamu bütçesinden tazminat ödemeye yetkisi yoktur. Mahkeme kararlarını otuz gün içerisinde yerine getirmeyen idare aleyhine dava açılabilir. Kararı kasten yerine getirmeyen kamu görevlisi bu tutumundan dolayı şahsen sorumlu olur. Görüldüğü gibi hem idarenin, hem de ilgili kamu görevlisinin sorumluluğu kabul edilerek, yargı kararlarının uygulanması zorlayıcı kurallara bağlanmıştır<sup>[4]</sup>. Buna rağmen ülkemizde idari yargı kararları aşağıda gösterilen nedenlerden dolayı idarece uygulanmamaktadır.

### A. İdarenin Tutum ve Davranışları

Demokratik hukuk devletinde idarenin hukuka uygun hareket etmesini sağlamada en etkili araç yargı denetimidir. İdarenin bağımsız organlarca denetimi içinde idari yargı düzeni kurulmuştur. İdari yargı organlarının verdiği kararlar da, diğer mahkeme kararlarında olduğu gibi bağlayıcı niteliğe sahiptir. Zira mahkeme kararlarının yasama ve yürütme organları ile idare bakımından bağlayıcı niteliğe sahip olduğunun belirtildiği, Anayasanın 138/4. maddesinde bir ayırım yapılmadan genel olarak bütün mahkeme kararlarından bahsedilmiştir. Dolayısıyla, istisnasız bütün yargı düzenlerinde görev yapan mahkemelerin verdiği kararlar idare için bağlayıcıdır.

Ancak hemen belirtelim ki, bu tür anayasal düzenleme olmasına rağmen, idari yargı düzeni tarafından verilen kararların, idare tarafından uygulanmaması önemli bir sorun olarak varlığını devam ettirmektedir<sup>[5]</sup>. Akyılmaz'ın haklı olarak belirttiği gibi, “Bir hukuk devletinde mahkeme kararlarının uygulanmamasından doğan sorumluluk konusunun tartışılıyor olmasındaki gariplik bir yana, bu tartışmaların temelinde esas olarak kişisel ve siyasal sebeplerin yatıyor olması da ülkemiz açısından üzüntü verici bir durumdur”<sup>[6]</sup>

Anayasanın bağlayıcı kararına rağmen yargı kararlarını uygulamaması genellikle idarenin “isteksiz” davranmasından ya da “biçimsel” uygulamalarından ileri gelmektedir<sup>[7]</sup>. Ülkemizde konunun bu boyutlara ulaşması, uygulamama

[4] KARATEPE, “İdare Hukuku”, s. 277.

[5] İstisnai bir durum olarak, uygulamada yargı kararlarının imkânsızlık nedeniyle uygulanmaması da söz konusu olmaktadır. Bir yargı kararının hukuki veya fiilen uygulanmasının mümkün olmamasını ifade eden yargı kararının imkânsızlık nedeniyle uygulanmaması, idarenin bu yöndeki iradesinin bir yansıması değildir. Uygulamama, irade dışı oluşan bir nedenden, imkânsızlıktan kaynaklanmaktadır. Bu nedenle uygulamamadan değil de uygulanamamadan bahsetmek daha doğru olsa gerektir. ALTAY, Evren, “Yargı Kararlarının Uygulanması”, Danıştay 2007 Yılı İdari Yargı Sempozyumu, s. 13.

[6] AKYILMAZ, Bahtiyar, “Yargı Kararlarının Yerine Getirilmemesinden Doğan Sorumluluk”, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XI, Sa. 1-2, Y. 2007, s. 450.

[7] Danıştay, 5.D; 18.03.1998, E.1997/2433-K.1998/798.

olaylarının sayısal çokluğundan ziyade, başlangıçta bu olayların daha çok genel müdür gibi önemli kamu görevlilerinin söz konusu olmasından ileri gelmiştir<sup>[8]</sup>. Hatta Bakanlar Kurulunun özelleştirmeye ilişkin davalarda, yargı kararlarının uygulanmaması hususunda ilke kararı aldığı da bilinmektedir<sup>[9]</sup>. Kuşkusuz idarenin, idari yargı kararını uygulamamak için direnmesi, bazen de tazminat öderim kararı gene de uygulamam şeklinde yanlış düşüncesinden kaynaklanmıştır<sup>[10]</sup>. Zira İdari Yargılama Usulü Kanununun 28/3. maddesi 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 açılabilirliğini öngörmüştür<sup>[11]</sup>. Bu düzenlemenin, tazminat ödemek koşuluyla mahkeme kararına uyulmayabileceği şeklinde yorumlandığı bu nedenle de yargı kararlarına uymamayı cesaretlendirdiği ileri sürülmektedir<sup>[12]</sup>. Hâlbuki Danıştay'a göre, "Danıştay ilamlarının icaplarına göre eylem veya işlem tesis etmeyen idare aleyhine maddi ve manevi tazminat davası açılabilirliğini saptamakla idareye dilerse Danıştay kararını uygulamak dilerse tazminat ödemek tarzlarından birini seçmek gibi bir hak tanımamıştır. Ancak Danıştay kararını yerine getirmeyen idarenin bu fiilinin ağır hizmet kusuru teşkil edeceği ve ferdin uğradığı zararı tazminat olarak isteyebileceği hükme bağlanmıştır"<sup>[13]</sup>.

[8] AKYILMAZ, s. 450.

[9] Ayrıntılı bilgi bkz. GÖZÜBÜYÜK Şeref/TAN, Turgut, "İdare Hukuku", cilt 2, Ankara 2006, s. 659.

[10] YAYLA, Yıldızhan, "İdare Hukuku", İstanbul 2009, s. 481.

[11] Hemen belirtelim ki, manevi zarar ve tazminat, maddi zarar ve tazminattan tamamıyla bağımsızdır. Çünkü maddi ve manevi tazminat davalarının konuları, kapsamı ve amaçları birbirinden farklıdır. Bir hukuk süjesinin mal varlığında görülen ve parayla değerlendirilebilen azalmanın veya çoğalma olanağından yoksunluğun idarenin hukuka aykırı eylem ve işlemiyle doğan zarar arasında nedensellik bağının bulunması halinde, maddi tazminat davasının konusunu oluşturacak olmasına karşılık, manevi tazminat, gerçekte bir tazmin aracı değil tatmin aracıdır. Manevi tazminat ile idarenin hukuka aykırı eylem veya işlemi nedeniyle manevi değerlerinde bir eksilme meydana gelen, duyduğu acı (elem, ıstırap), üzüntü ve sarsıntı nedeniyle yaşama zevki azalan kişiye bir miktar para verilerek, onun bu yoldan doyurulması (tatmin edilmesi) sağlanmaktadır. KAYA, Cemil, "İdari Yargıda Mahkeme Kararlarının Uygulanmaması Nedeniyle Manevi Tazminat İstemi", Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: XIV, Cilt: 1-2, Haziran 2010, s. 61. İdari yargıda "fazlaya ilişkin hakların saklı tutularak dava açılmaması" manevi tazminat davaları içinde geçerlidir. Yine idari yargıda mahkemelerin, "taleple bağlılık ilkesinin" sonuçlarından biri olarak talepten fazla tazminata da hükmedilmemesi manevi tazminat davaları içinde uygulanmaktadır. KAYA, s. 73.

[12] YILDIRIM Turhan, "Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorunu", 2001 İdari Yargı Sempozyumu, s. 2.

[13] Danıştay, 8.D; 17.06.1974, E.74/2123-K.74/2768, Danıştay Dergisi, sayı: 16-17, 1975, s. 309.

Aynı şekilde Danıştay Dava Daireleri Kuruluda bir kararında, “Madde asıl olarak Danıştay ilamlarının hukuki niteliğini belirtmeye yönelik olup bu ilamların icaplarına göre işlem ve eylem yapma zorunluluğunu idareye yükledikten sonra, genel hükümler çerçevesinde uygulanması olanaksız bulunan iptal kararlarına göre işlem ya da eylem yapılmaması halinde tam yargı davası açılabileceğini açıklamak üzere kanunla konulmuştur.

Yerleşik Danıştay içtihatlarında da açıkça belirtildiği üzere maddenin son fıkrası hükmü, idareye ilam icaplarına göre işlem yapmama olanağını tanıtmakta, aksine maddi veya hukuki herhangi bir imkânsızlıkla ilam hükümlerine uygun işlem veya eylem yapılamaması halinde dahi ilgilinin hukukunun korunmasını sağlamak için konulmuştur<sup>[14]</sup>. Dava daireleri Kurulu’na göre bu kural, en olumsuz durumu bile güvence altına almaya yöneliktir<sup>[15]</sup>.

## B. Hukuki Düzenlemelerdeki Eksiklikler

Mevcut hukukumuzda, hukuk mahkemeleri kararlarının infazı ile ceza mahkemesi kararlarının icrası, özel kanunlarda ayrıntılı olarak düzenlenmesine rağmen, idari yargı kararlarının yerine getirilmesine münhasır bir kanun bulunmamaktadır. İdari yargı kararlarının gereklerinin yerine getirilmesi sorununun düzenlendiği 2577 sayılı Yasanın 28. maddesi yargı kararlarının yerine getirilmesini sağlamak bakımından, “yasal bir emir” niteliği taşımasına rağmen, bireyler açısından tam bir güvence ve koruma sağlamakla yetersiz kalan eksik bir düzenlemedir<sup>[16]</sup>. Çünkü bireylerin idarenin yargı kararını uygulamadığı durumlarda haklarını aramak bağlamında idari yargı mercilerinin önüne hangi usullerle gidecekleri belirsizlik taşımaktadır. İdari yargı kararlarının içeriğinin ve maksadının idare tarafından değerlendirilerek tesis edilen işlemlerin uygulamada yeniden bir “iptal davası” formatında açılması ve yargıç tarafından da bu format içinde değerlendirilmesi yargı kararlarının uygulanmasını güçleştirmektedir<sup>[17]</sup>.

Ayrıca yargı kararlarının yerine getirilmediği iddiasıyla bireyler tarafından kamu görevlileri hakkında “suç duyurusu” başvuruları yapılmaktadır. Ancak mevcut “izin” rejimi nedeniyle başvurular amirlerce işletilmemekte ve akamete uğratılmaktadır. Böylece idari yargı kararlarının yerine getirilmesi sürecinin

[14] Danıştay, E. 1975/383, Danıştay Dergisi, sayı: 32-33, s. 314. (Aktaran: YILDIRIM, Turhan, “İdari Yargı”, İstanbul 2008, s. 459).

[15] Danıştay Dairesinin ve Danıştay Dava Daireleri Kurulunun kararları İYUK. 28. maddesine ilişkin olmayıp, benzer hükümler içeren 521 sayılı Danıştay Kanununun 95. Maddesine ilişkindir. Maddenin son fıkrası, “Danıştay ilamları icaplarına göre, eylem veya işlem tesis etmeyen idare aleyhine, Danıştay da maddi ve manevi tazminat davası açılabilir” şeklindedir.

[16] YILDIRIM Turhan, “İdari Yargı”, İstanbul 2008, s. 465.

[17] ERKUT, Celal, “İdari Yargı Kararlarının uygulanmasını Güçlendirici Mekanizmalar”, 2009 Yılı İdari Yargı Sempozyumu, s. 11.



gereği gibi ve zamanında işletilememesi ve bazen de hiç işlememesi sonuçlarını yaratan bireyler açısından “eksik güvenceli” bir rejim ortaya çıkmaktadır<sup>[18]</sup>.

Türk hukuk sisteminde idare mahkemeleri, kararın uygulanması ile ilgili yetki ve göreve sahip olmadıkları için sadece karar vermektedirler. Bu nedenle, yargı kararlarının gereğinin yerine getirilmesini izleme ve denetleme konusunda açık bir yasal düzenlemeye ihtiyaç duyulmaktadır. Bu tür bir yasanın olmaması nedeniyle İcra İflas Kanununun hükümleri uygulanmakta bu Yasa da idare hukukunun ihtiyaçlarını giderememektedir<sup>[19]</sup>.

## II. HUKUK DEVLETİ İDARİ MAHKEME KARARLARININ UYGULANMASI İÇİN YETERLİ MİDİR?

Keyfi kurallara göre değil, hukuk kurallarına göre yönetilen bir devlet rejimi olan hukuk devletinde, devleti oluşturan organların ve yine devletin bir organı olarak idarenin de hukuka tabii olması gerekmektedir. Hukuk devletinde bir yandan, hukuk devletten kaynaklanmakta, diğer yandan da devlet hukukun belirlediği sınırlar içerisinde varlığını ve işlevini sürdürmektedir<sup>[20]</sup>. Siyasi bir örgütlenme şekli olarak modern devletin ayırt edici özelliklerinden birisi, onun hukukleştirilmiş biçiminde ortaya çıkmasıdır. Aslında devlet öncesi toplumlarda da hukukun etkisine rastlanmaktadır. Ancak, hukukun faaliyetlerin denetleyicisi ve düzenleyicisi olarak, ahlak ile dinden ayrılması, devlet kavramının oluşumu ile eşzamanlıdır<sup>[21]</sup>.

Türk hukuk doktrininde hukuk devleti tanımlarının ortak noktasını üstün devlet kudretinin zorlayıcılığına karşı bireylerin ve temel hak ve hürriyetlerinin korunması, kamu kudretinin sınırlandırılması ve denetlenmesi oluşturmaktadır<sup>[22]</sup>. Ayrıca hukuk devletini gerçekleştirmenin en etkili araçlarından birisinin iptal davaları olduğu da kabul edilmektedir. Bu bağlamda gerçek bir hukuk devletinde yargı kararlarının uygulanmamasından söz edilebilmesi mümkün olmadığı gibi, yargı kararlarının uygulanmasının zorunlu olduğunun belirtilmesine de gerek bulunmamaktadır. Mahkeme kararlarının uygulanması, hukuk

[18] ERKUT, s. 11.

[19] ÇAĞLAYAN, Ramazan, “İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması”, Ankara 2004, s. 258.

[20] MAURER, s. 16.

[21] ATAY, Ender Ethem, “İdare Hukuku”, Ankara 2006, s. 68.

[22] ATAY, s. 72; AKYILMAZ/SEZGİNER, KAYA, s. 103; GİRİTLİ, İsmet/BİLGİN, Pertev/AKGÜNER, TAYFUN, “İdare Hukuku”, İstanbul 2006, s. 48; GÜNDAY, s. 39; GÖZLER, Kemal, “İdare Hukuku Dersleri”, Bursa 2010, s. 63; GÖZÜBÜYÜK/TAN, s. 3; KARATEPE, “İdare Hukuku”, s. 41.

devleti ilkesinin doğal bir gereğidir<sup>[23]</sup>. Ancak uygulamada idare tarafından idare mahkemesi kararlarının zaman zaman uygulanmadığı da bilinmektedir.

Hemen belirtelim ki, bu durum sadece Türk idaresi için değil, hukuk devleti daha uzun geçmişe sahip Avrupa ülkeleri içinde geçerlidir. Bundan dolayı ülkeler Anayasalarında ya da değişik kanunlarda, hukuk devletine ya da mahkeme kararlarının bütün devlet organlarını bağladığı düşüncesine yer verilmesini yeterli görmeyip, kanunlarda idari yargı kararlarının uygulanmasını güçlendirici mekanizmalar da oluşturmuşlardır.

### III. MAHKEME KARARLARININ YERİNE GETİRİLMESİNİN DENETİMİ

Türk hukuk sisteminde idare mahkemeleri sadece karar vermekle yetkili kılınmış, ayrıca kendilerine kararın uygulanması ile ilgili her hangi bir yetki ve görev verilmemiştir. Bir başka ifadeyle, hâkimin görevi, iptal kararının verilmesiyle yani dava konusu uyuşmazlık anlamında hukukun uygulanmasının ne olduğunu açıklamakla sona ermektedir. Kararın gereklerini yerine getirme yetki ve yükümlülüğü ilgili idareye düşmektedir. İdari yargı yerlerince verilen kararların uygulanması anlamında kararı uygulamada direngenlik gösteren idareye karşı yargıcın sahip olduğu geleneksel silah, idareyi tazminata mahkûm etmektir<sup>[24]</sup>. Bu anlamda Anayasanın 125/son ve 129/5. maddelerinde hükümler mevcuttur. Ayrıca 2577 sayılı İYUK'un 28/4. maddesine göre: "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."

Karşılaştırmalı hukuk açısından baktığımızda, Fransa'da 1963 yılında bir kararname ile Fransız Devlet Şurası içinde, idari yargı kararlarının icrasını izleme temel amacını taşıyan bir Komisyon (Commission du Rapport) kurulmuştur. Söz konusu bu Komisyon, 24 Ocak 1985 tarihli bir kararname ile doğrudan Başkan'a bağlı bir Daire'ye (Section du Rapport et des Etudes) dönüştürülmüştür. Bugün Conseil d'Etat içinde bir Daire yapısı altında ve "yargılama faaliyetinin önemli bir parçası olarak" görevini yerine getirmektedir<sup>[25]</sup>. Conseil d'Etat bu Daire aracılığıyla idari yargı kararlarının yerine getirilmesi sorununu her yılsonu hazırlamış olduğu raporlarla takip etmektedir. Daha da önemlisi yargı kararlarını yerine getirmeyerek hukuka uygun davranmayan idare birimlerini ve personeli

[23] KAYA, s. 59.

[24] ATAY, Ender Ethem, "İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması", Danıştay 2007 Yılı İdari Yargı Sempozyumu, s. 33.

[25] ERKUT, s. 2.

bu raporları yayımlayarak kamuoyu önüne sermektedir<sup>[26]</sup>. Türkiye’de de idari yargı düzeninde verilen kararların uygulanması konusundaki sorunları Danıştay Başsavcısının raporlayabileceği ifade edilmektedir<sup>[27]</sup>. Danıştay Kanununun 60. maddesi de bu konuda dayanak olarak gösterilmektedir. “Danıştay Başsavcısının görevleri” başlıklı 60. maddesinin 3. bendine göre, “Başsavcı her takvim yılı sonunda, işlerin durumu ve bunların yürütülmesinde aksaklık varsa sebepleri hakkında Danıştay Başkanlığına bir rapor verir ve alınmasını lüzumlu gördüğü idari tedbirleri bildirir. Danıştay Başsavcısı tarafından hazırlanacak olan rapor, Danıştay Başkanlığı’na sunulduktan sonra Başkanlık tarafından kamuoyuna açıklanmalıdır. İdari yargı düzeninin yüksek mahkemesi başkanının, idari yargı kararlarının uygulanmasına ilişkin yıllık rapor açıklaması, idari yargının, idarenin müdahaleleri karşısında edilgin olmadığını göstermesi bakımından son derece önemli olacaktır<sup>[28]</sup>.”

Fransız hukuk düzeninde 08.02.1995 tarihli ve 95-125 sayılı bir yasa ile idari yargı kararlarının yerine getirilmemesi halinde idare hâkimine yargısal emir verme (injonction) yetkisi tanınmıştır. Ayrıca gerektiğinde de idareye yönelik olarak para cezası yaptırımı (astreintes) uygulanması öngörülmüştür. Söz konusu yasa ile idarenin kötü niyetli olarak bir yargı kararını yerine getirmemesi halinde idare hâkiminin “yargısal emir” verme yetkisi ve koşulları düzenlenmek suretiyle; “yargısal emir (injonction) yetkisi” genel bir yargılama usulü kurumu haline getirilmiştir<sup>[29]</sup>. Türk idare hukuku sisteminde bilindiği gibi yargısal emir kabul edilmemiştir. Bununla beraber bazı yargı kararlarının son bölümünde idareye tavsiyede bulunulduğu ya da yol gösterildiği görülmektedir<sup>[30]</sup>.

Almanya’da ise İdare Mahkemeleri Kanununun 167. maddesine göre, kararı veren ilk derece mahkemesi, kararın uygulanması için de yetkili kılınmıştır. Bu durumda Yüksek İdare Mahkemeleri (Oberverwaltungsgericht) ya da Federal Yüksek İdare Mahkemesi (Bundesverwaltungsgericht) bir uyuşmazlıkta ilk derece mahkemesi olarak görev yapmışlar ise, verdikleri kararın uygulanmasından da kendileri sorumlu tutulmuştur. Kararların uygulanması için yetkili mahkemeler bu durumda yargılama mahkemesi (Prozessgericht) gibi değil, icra mahkemesi (Vollstreckungsgericht) gibi faaliyette bulunmaktadır. Mahkeme başkanları ya da daire başkanları da icra memuru (Vollstreckungsbehörde) gibi

[26] ATAY, “İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması”, s. 33; ERKUT, s. 2.

[27] KARAHANOĞULLARI, Onur, “İdari Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorununa Danıştay Başsavcılığının Müdahale Olanakları”, Mülkiye, cilt XXIX, sayı 279, (Kış/2005), s. 90.

[28] KARAHANOĞULLARI, s. 91.

[29] ATAY, “İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması”, s. 34; ERKUT, s. 3; GÖZÜBÜYÜK/TAN, s. 696.

[30] YAYLA, s. 481.

görev yapmaktadır<sup>[31]</sup>. Böylece Devlet gücünden (Machtmitteln des Staates) yararlanılarak mahkeme kararının yerine getirilmesi sağlanmaktadır<sup>[32]</sup>.

#### IV. İDARE MAHKEMESİ KARARLARININ UYGULANMAMASI NEDENİYLE SORUMLULUK

Yargı kararlarının yerine getirilmemesi açıkça Anayasanın 138/4. maddesine aykırılık oluşturmaktadır. Anayasal bir kural olan yargı kararlarının uygulanması konusundaki yükümlülüğünü yerine getirmemesi idare bakımından ağır bir hizmet kusurudur. Yargı kararlarının icaplarına göre tesis edilen eylem ve işlemleri, idari eylem ve işlem niteliğinde kabul edildiği için, idarenin doğrudan ve asli sorumluluğunu doğurur. Zira yargı kararlarını uygulamak konusunda kendisine görev ve yetki verilen kamu görevlisinin, mahkeme kararını yerine getirmeme şeklinde tezahür eden davranışı görev ve yetki içinde gerçekleştirilmiş bir hukuka aykırılıktır<sup>[33]</sup>. Yani böyle bir davranışı görev ve yetki dışı saymak mümkün değildir. Bu durumda yargı kararlarının icaplarına göre eylem veya işlem tesis etmeyen kamu görevlisinin davranışından zarar uğrayanlar Anayasanın 40/3 ve 129/5 hükümlerine göre ancak idare aleyhine dava açabilirler<sup>[34]</sup>.

Hemen belirtelim ki, İYUK'un 28/4. maddesinde belirtilen, 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 açabilir" hükmü Anayasanı 40/3 ve 129/5 hükümleri ile ters düşmektedir<sup>[35]</sup>.

İdari yargı kararlarının yerine getirilmemesinden dolayı, bu kararı uygulamayan kamu görevlisinin, cezai yönden kovuşturmaya tabi tutulması da yasalarımızda düzenlenmiş bulunmaktadır<sup>[36]</sup>. Gerek mahkeme kararları, gerekse doktrin, yargı kararlarının uygulanmamasında, cezai yönden sorumlu tuttuğu kamu görevlisini; görevi kötüye kullanma, görevi ihmal, görevde yetkiyi kötüye kullanma suçlarının faili olarak görmektedir.

Kararın yerine getirilmemesinde kusuru bulunan kamu görevlisinin dolaylı olarak da olsa idareye karşı sorumluluğu devam etmektedir. Çünkü Anayasanın

[31] REDEKER, Konrad/OERTZEN von, Hans-Joachim, "Verwaltungsgerichtsordnung", Kommentar, Stuttgart 2004, Prag. 167, Rn. 2.

[32] ZÖLLER, Richer, "Zivilprozessordnung mit Gerichtsverfassungsgesetz und den Einführungsgesetzen", Kommentar, 24. Aufl. 2004, s. Prag. 704, Rn. 1.

[33] Günday, s. 378.

[34] Akyılmaz, s. 468.

[35] Akyılmaz, s. 468; Gözler, s. 759; Günday, s. 378.

[36] Türk Ceza Kanununun 255. Maddesinde "yetkili olmadığı bir iş için yarar sağlama", 256. maddesinde "zor kullanma yetkisine ilişkin sınırın aşılması", 257. maddesinde "görevi kötüye kullanma ve ihmal" suçlarını düzenlenmiş bulunmaktadır.

129/5. maddesine göre, kararın yerine getirilmemesi sebebiyle tazminat ödemek zorunda kalan idare, kusuru nispetinde, kararın yerine getirilmemesinde kusuru bulunan kamu görevlisine rücu etmesi gerekmektedir. Kamu görevlilerinin hem yargı kararlarını uygulamaması, hem de devlet bütçesinden tazminat ödemelerini engellemek için rücu sisteminin mutlak ve işler bir şekilde çalışması gerekmektedir<sup>[37]</sup>.

## V. İDARE MAHKEMESİ KARARLARININ UYGULANMAMASI NEDENİYLE ZORLAYICI PARA CEZALARI

Bireyin toplumda “hukuki güvenlik hakkına” hukuken sahip olması ve bu hakkının kullanılabilmesi için gerekli hukuki araçlarla donatılması gerekir<sup>[38]</sup>. Bu gereklilik idare hukukunda büyük ölçüde iptal davası aracılığıyla sağlanmaktadır<sup>[39]</sup>. Ancak davanın görülmesi bireylerin hukuki güvenliğinin sağlanması için yeterli olmamaktadır. Ayrıca yargı kararının uygulanması yönünde idare yargıcı tarafından yapılacak bir inceleme ve tespiti de yargılama faaliyetinin önemli bir parçası olarak değerlendirmek gerekir<sup>[40]</sup>. Çünkü hukuki ve fiili etkisi olmayan kararlar vermek yargılama değildir<sup>[41]</sup>.

İdarenin, idari davalarda hem davalı olarak bulunması, hem de bu tür davalarda verilen kararları uygulayacak makam olması, ya kararların uygulanmamasına sebep olmakta, ya da kararların zamanında uygulanmasını engellemektedir. Bundan dolayı yargı kararlarının uygulanmaması nedeniyle idareye karşı hukuk sistemleri değişik cezai, hukuki ve idari yaptırımlar öngörmüştür<sup>[42]</sup>. Kamu hukukunda yargı kararlarının idare ajanlarıncı kasten (kötü niyetle) yerine getirilmemesi hali ceza hukuku bakımından da bir suç teşkil etmektedir.

Caydırıcı niteliğe sahip bu tür yaptırımların amaçları idare üzerinde baskı kurarak yargı kararlarının uygulanmasını sağlamaktır. Hemen belirtelim ki, idareye uygulanacak bu tür yaptırımların, idarenin kanunlar ile kendisine verilen görev ve yetkileri yerine getirmesine engel olmaması gerekmektedir. Özellikle

[37] Danıştay 5. D. 29.09.2004, E.2000/3316-K. 2004-3372, Danıştay Dergisi, sayı: 110, 2005, s. 177; Akyılmaz, s. 469.

[38] MAURER, s. 484.

[39] ATAY, “İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması”, s. 50.

[40] ERKUT, s. 4.

[41] KARAHANOĞULLAR, s. 90.

[42] Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. İDARİ YARGI KARARLARININ UYGULANMASI (GENEL RAPOR) Uluslararası Yüksek İdari Yargı Mercileri Derneği VIII. Kongresi Madrid, 26-28 Nisan 2004.

idarenin yerine getirmekle yükümlü olduğu hizmetlerin aksamamasına dikkat edilmesi gerekmektedir.

Hukuk düzenleri iptal kararlarının etkinliği ve uygulanmasında yargıca geleneksel yetkilerin yanında yeni bir takım araçlar sağlamak şeklinde gelişimini sürdürmektedir. Genel olarak idari yargı kararlarının uygulanmasını sağlayıcı yöntem araçlar, emir verme ve yol gösterme yöntemleriyle uygulama, zorlayıcı ve caydırıcı önlemlerle uygulama, para cezası, hapis cezası, disiplin cezası ve icra araçlarıyla uygulamadır<sup>[43]</sup>. Bunlardan birisi de zorlayıcı para cezalarıdır.

### 1. Zorlayıcı Para Cezaları

Mahkeme kararlarının idare tarafından yerine getirilmemesi durumunda, idareye karşı kullanılan mekanizmalardan (Vollstreckungsmassnahmen) birisi de zorlayıcı para cezalarıdır (Zwangsgeld). Özel bir düzenleme olarak<sup>[44]</sup> (Sonderregelung) Alman İdare Mahkemeleri Kanununun (Verwaltungsgerichtsordnung) 172. maddesi zorlayıcı para cezalarına yer vermiştir. Mahkeme kararlarının uygulanmasına yönelik diğer mekanizmalar ise Hukuk Yargılama Kanununun (Zivilprozessordnung) 885 ile 896. maddeleri arasında düzenlenmiştir.

Almanya'da, İdare Mahkemeleri Kanununda yapılan atıflar nedeniyle, idari yargı kararlarının uygulanmasında da Hukuk Yargılama Kanunu dayanak alınmaktadır<sup>[45]</sup>. Bu Kanun ayrıca, mahkeme tarafından alınabilecek bazı önlemleri içermektedir. Ancak önlem niteliğindeki emirler Yasada yer almamaktadır.

Federal Anayasa Mahkemesi'ne göre, idareye karşı zorlayıcı para cezasının uygulanması diğer mekanizmaların uygulanmasına engel teşkil etmemektedir. Zorlayıcı para cezasını uygulayan mahkeme gerekli görürse Hukuk Yargılama Kanununda belirtilen diğer mekanizmaları da kullanabilmektedir<sup>[46]</sup>.

Bireylere geniş hukuki güvence sağlamak için kullanılan zorlayıcı para cezaları Alman Hukuk Doktrininde “metodik olarak” (methodisch) “mantıklı” (folgerichtig) görülmektedir<sup>[47]</sup>. Ancak Federal Anayasa Mahkemesi yukarıda anılan kararında, zorlayıcı para cezalarının da, idarenin mahkeme kararlarını uygulamasında yeterli bir mekanizma olmadığını, yasa koyucunun idare üzerinde baskı kuracak başka mekanizmaları düzenlemesi gerektiğine yer vermiştir.

[43] AKINCI, Müslüm, “İdari Yargıda Adil Yargılama Hukuku”, Ankara 2008, s. 414 vd.

[44] KOPP, O. Ferdinand, “Verwaltungsgerichtsordnung”, München 1994, Prag. 172, Rn. 1.

[45] İdare Mahkemeleri Kanunu ve Hukuk Yargılama Kanunu dışında Sosyal Mahkemeler Kanununun (Sozialgerichtsgesetz), 201. maddesi ve Vergi Mahkemeleri Kanununun (Finanzgerichtsordnung) 154. maddesi paralel düzenlemeler içermektedir.

[46] NVwZ 1999, s. 1330.

[47] REDEKER/OERTZEN, Prag. 172, Rn. 1.

Yüksek Mahkemenin bu talebine karşılık, yasa koyucunun başka bir düzenleme yapmadığı ifade edilmektedir<sup>[48]</sup>.

İdare Mahkemeleri Kanununun 172. maddesinde düzenlenen zorlayıcı para cezalarına benzer bir düzenlemeye Hukuk Yargılama Kanununda da yer verilmiştir. Ancak iki farklı Kanununda benzer düzenlenmenin bulunması, hangi düzenlemenin uygulanacağı konusunda hem doktrinde hem de mahkeme kararlarında belirsizliğe sebep olmuştur. Bir başka ifadeyle, sadece İdare Mahkemeleri Kanunu mu uygulanacak, bu Kanunla Hukuk Yargılama Kanunu birlikte mi uygulanacak yoksa şartlara göre Hukuk Yargılama Kanunu mu uygulanacak konusunda bir belirsizlik bulunmaktadır. Bu belirsizliğin önemli olmasının nedeni İdare Mahkemeleri Kanununda zorlayıcı para cezası 10 000 Euro'ya kadar belirlenmesine rağmen, Hukuk Yargılama Kanununda 25 000 Euro'ya kadar para cezası verilmektedir.

## 2. Zorlayıcı Para Cezalarının Uygulandığı Durumlar

Alman İdare Mahkemeleri Kanununun 172. maddesinde düzenlenen zorlayıcı para cezaları, idare tarafından yerine getirilmeyen her mahkeme kararı için uygulanmamaktadır. Genellikle idarenin tek taraflı işlemleri ile yine buna benzer kamu gücüne dayanarak yaptığı (einseitige hoheitliche Akte) idari işlemler ile ilgili mahkeme kararlarında uygulanmaktadır<sup>[49]</sup>.

Kural olarak idare tarafından bir “şeyin” iadesine ilişkin (Herausgabe von Sachen) ya da işlem ve eylemlerinin sonuçlandırılmasına ilişkin (Erwirkung von Handlungen) ya da genel olarak bir şeyi yapmamak (Unterlassungen allgemeiner Art) biçimindeki konulara ilişkin mahkeme kararlarının yerine getirilmemesinde 172. madde uygulanmamaktadır<sup>[50]</sup>.

Zorlayıcı para cezalarının uygulandığı mahkeme kararları genel olarak üç bölüme ayrılmaktadır<sup>[51]</sup>. Bunlardan ilki İdare Mahkemeleri Kanununun 113/1. maddesinde düzenlenmiştir. Düzenlemeye göre, idari işlem hukuka aykırı ve davacının hakkını ihlal etmiş ise, mahkeme idari işlemi ortadan kaldırmaktadır. Ayrıca yargı yoluna gitmeden ilgili kişi idareye, işlemi geri alması için başvurmuş ve başvuru da red edilmiş ise bu red kararı da ortadan kaldırılmaktadır. Şayet mahkemenin ortadan kaldırdığı idari işlem, idare tarafından uygulanmış ise, bunun geçmişe yönelik ortadan kaldırılması gerekmektedir. Davacının bu başvurusu üzerine, mahkeme idareden idari işlemi geçmişe yönelik (rückgängig) biçimde nasıl ortadan kaldıracığına da karar vermektedir. İşte mahkemenin bu

[48] REDEKER/OERTZEN, Prag, 172, Rn. 1.

[49] KOPP, Prag, 172, Rn. 1; SADLER, Gerhard, “Verwaltungs-Vollstreckungsgesetz/ Verwaltungszustellungsgesetz”: Kommentar, Heidelberg 2011, s. 386.

[50] KOPP, Prag, 172, Rn. 1.

[51] KOPP, Prag, 172, Rn. 1; REDEKER/OERTZEN, Prag, 172, Rn. 2.

tür kararları yerine getirilmez ise İdare Mahkemeleri Kanununun 172. maddesine göre zorlayıcı para cezası uygulanmaktadır.

Zorlayıcı para cezasının uygulandığı ikinci durum, İdare Mahkemeleri Kanununun 113/5. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, idare idari işlem yapılması için kendisine başvuru yapıldığında bu başvuruyu reddeder ya da işlem yapmayı savsaklarsa ve bu durum da karşı tarafın hakkını ihlal ediyor ise, mahkeme idareden hukuka uygun hareket etmesini ister. Şayet idare, mahkemenin kararı doğrultusunda faaliyette bulunmaz ise, idareye karşı zorlayıcı para cezası uygulanmaktadır. İdarenin bir idari işlem yapılması için kendisine yapılan başvuruyu reddetmesi durumunda, mahkeme, ret kararını idarenin bağlı yetki ve takdir yetkisi bakımından incelemektedir. Şayet bağlı yetki durumu var ise, kanunda belirtilen şartların idare tarafından tam olarak uygulanıp uygulanmadığı denetlenmektedir. İdarenin takdir yetkisi var ise, bu yetkisini hukuka uygun kullanıp kullanmadığı denetlenmektedir<sup>[52]</sup>.

Son olarak zorlayıcı para cezalarının uygulandığı üçüncü durum, mahkeme yargılama başlamadan önce başvuru üzerine mevcut durumun değiştirilerek bir hakkın kullanılmasının engellenmesi ya da yavaşlatılması tehlikesi varsa mahkeme “ihtiyati tedbir kararı” (einstweilige Anordnung) alabilir (İdare Mahkemesi Kanununun m.123). İdarenin bu mahkeme kararına uyması gerekmektedir. Şayet uymaz ise zorlayıcı para cezası uygulanmaktadır.

Görüldüğü gibi; İdare Mahkemeleri Kanununun 172. maddesinden kaynaklanan zorlayıcı para cezaları genellikle idari işlemlerin yapılması ya da yapılmamasına yönelik mahkeme kararlarının uygulanması durumlarında söz konusu olmaktadır. Bu konular dışında kalan mahkeme kararlarının uygulanmamasından dolayı Hukuk Yargılama Kanununun 890. maddesi uygulanmaktadır.

Her ne kadar İdare Mahkemeleri Kanununda zorlayıcı para cezası en yüksek 10 000 Euro olarak belirtilmiş ise de, mahkemeler ilk defa da en yüksek rakamı ceza olarak vermemektedirler<sup>[53]</sup>.

### **3. Mahkeme Kararının Uygulanmamasından Dolayı Düzen Sağlayıcı Para Cezası**

Hukuk Yargılama Kanununun 890. maddesine göre, davalı mahkeme kararında öngörülen “bir davranışta bulunmak” (Handlung), “bir şeye katlanmak” (Duldung) ya da “bir şeyi yapmaması” (Unterlassung) gibi yükümlülüklerini yerine getirmekte direnirse, davacı yargılamanın yapıldığı ilk derece mahkemesine

[52] SCHOCH Friedrich/SCHMİDT-ASSMANN, Ebert/PIETZNER, Rainer, “Verwaltungsgerichtsordnung”, Kommentar, 21. Auflage, München 2011, Prag. 172, Rn. 73.

[53] SADLER, s. 386.



başvurmaktadır. Mahkeme de borçluyu 250 000 Euro'ya kadar para cezası ile cezalandırmaktadır.

“Düzen sağlayıcı para cezası” (Ordnungsgeld) olarak adlandırılan bu para cezası, zorlayıcı para cezalarından farklıdır. İdare Mahkemeleri Kanununda düzenlenen mahkeme kararlarının uygulanmamasından dolayı zorlayıcı para cezası sadece idareyi ilgilendirirken, düzen sağlayıcı para cezası mahkeme kararını yerine getirmeyen bütün borçlular için öngörülmüştür. Bir başka ifadeyle, düzen sağlayıcı para cezası hem idare hem de gerçek ve tüzel kişiler için uygulanmaktadır.

Hukuk Yargılama Kanunu 890/1.maddesine göre, yargılama usul kanunları ile ilgili düzenlemelerin ihlali durumunda (Bei Verstößen gegen verfahrensrechtliche Vorschriften) mahkemeler tarafından öngörülen düzen sağlayıcı para cezasını borçlu ödemez ise ya da ödeyemez ise uyuşmazlığın niteliğine göre ya altı aya kadar ya da iki yılı geçmemek üzere hapis cezası ile (Ordnungshaft) cezalandırılmaktadır.

Mahkeme kararında, borçlunun yükümlülüklerini yerine getirmemesi durumunda yukarıda belirtilen cezalar ile cezalandırılacağı konusunda yazılı bir “ihtarda” (Androhung) bulunması gerekmektedir. Şayet mahkeme kararında bu tür bir ihtar yer vermemiş ise, alacaklının ayrıca mahkemeye başvurması ve ihtar talebinde bulunması gerekmektedir (Hukuk Yargılama Kanunu m. 890/2).

Mahkeme kararlarının yerine getirilmemesi durumunu düzenleyen bir diğer Hukuk Yargılama Kanunu kuralı 888. maddesinde yer almaktadır. Şayet bir faaliyet üçüncü kişi tarafından yerine getirilemiyor ya da getirilmiyor ise ve ilgili faaliyetin yerine getirilmesi sadece bu üçüncü kişinin rızasına bağlı ise, başvuru üzerine ilk derece mahkemesi söz konusu faaliyetin yerine getirilmesi için zorlayıcı para cezası ya da hapis cezası kararı vermektedir. Zorlayıcı para cezasının 25 000 Euro'yu geçmemesi gerekmektedir. Hapis cezasının da altı ayı geçmemesi gerekmektedir. Altı aydan sonra borçlunun doğrudan mahkeme tarafından çıkartılması gerekmektedir (Hukuk Yargılama Kanunu m. 913).

#### **4. Mahkeme Kararının Uygulanmamasından Dolayı Başvuru Yapılması**

Davacı, uygulama niteliği bulunan hükmün gereğinin yerine getirilmesi kararı veren ilk derece idare mahkemesinden istemelidir. Bir başka ifadeyle, mahkeme kararının yerine getirilmesini, yerine getirilmez ise, zorlayıcı para cezasının uygulanabilmesini, davacının kararı veren ilk derece mahkemesinden yazılı bir başvuru ile istemesi gerekmektedir. Aksi durumda mahkeme re'sen (von Amts wegen) bu tür bir girişimde bulunamamaktadır<sup>[54]</sup>. Daha önce belirtildiği gibi, kendisine başvuru yapıldıktan sonra mahkeme yargı organı

[54] SADLER, s. 80.

gibi değil, icra infaz makamı gibi görev yapmaktadır. Yaptırımları uygulamakla mahkeme başkanları görevlendirilmiştir. Dolayısıyla mahkeme başkanı da icra infaz memuru gibi faaliyetlerde bulunmaktadır<sup>[55]</sup>.

İdareye karşı zorlayıcı mekanizmaları işletebilmek için, mahkeme kendisine yapılan başvuruyu incelemektedir<sup>[56]</sup>. Başvurunun kabul edilmesinin en önemli şartı da, yani başvurunun geçerli bir başvuru olarak nitelendirilmesinin en önemli şartı, idarenin söz konusu mahkeme kararını uygulamamasıdır. Ara kararlar (Zwischenbescheid) bu kuralın dışında yer almaktadır<sup>[57]</sup>. Yani zorlayıcı tedbirlere ancak esasa ilişkin kararın uygulanmaması durumunda başvurulabilmektedir.

İdarenin mahkeme kararını ne zaman uygulaması gerektiği konusunda kanunlarda bir süre öngörülmemiştir. Bununla beraber mahkeme kararının idareye tebliğinden itibaren, kararın niteliğine göre, idare tarafından en kısa sürede uygulanması gerekmektedir<sup>[58]</sup>.

Mahkeme kendisine yapılan başvuru üzerine, kararın gerçekten yerine getirilip getirilmediğini araştırmaktadır. İdareden de, mahkeme kararının yerine getirilmesi ile ilgili gelişmeler konusunda bilgi alabilmektedir. Şayet karar yerine getirilecek ise, bunun ne zaman gerçekleşeceği ya da neden bu zamana kadar yerine getirilmediği gibi konular hakkında mahkeme idareden bilgi alınabilmektedir.

Araştırmalar sonucunda mahkeme, karar bu zamana kadar yerine getirilebilirdi sonucuna varırsa, icra takip işlemlerine (Vollstreckungsverfahren) başlamaktadır. Öncelikle mahkeme idareye mahkeme kararını yerine getirmesi için bir süre tayin etmektedir. Ayrıca bu süre içinde karar yerine getirilmez ise, zorlayıcı para cezasının uygulanacağı bildirilmektedir. İdare, mahkemenin kendisine verdiği süre içerisinde kararı yerine getirmez ise, mahkeme 10000 Euro'ya kadar zorlayıcı para cezası kararı almakta ve re'sen kararı uygulamaktadır. Mahkemenin zorlayıcı para cezası kararı almasından sonra fakat re'sen bu kararı uygulamadan önce, idare kendiliğinden yükümlülüklerini yerine getirirse, zorlayıcı para cezası uygulanmamaktadır<sup>[59]</sup>.

Zorlayıcı para cezası re'sen uygulandıktan sonra, idare yine de yargı kararını yerine getiremezlik yapamamaktadır. Yani para cezasından sonra hala idare yargı kararını uygulamamakta direnirse, karşı taraf (davacı) aynı şekilde mahkemeye

[55] SADLER, s. 80.

[56] REDEKER/OERTZEN, Prag. 172, Rn.5.

[57] REDEKER/OERTZEN, Prag. 172, Rn.4

[58] Malvarlığı ile ilgili uyuşmazlıklarda şayet ayrıntılı inceleme yapmak gerekiyorsa mahkeme kararının yerine getirilmesi için altı aylık süre uygun kabul edilmektedir. Federal Anayasa Mahkemesi genel olarak üç aylık süreyi uygun bulmaktadır. REDEKER/OERTZEN, Prag. 172, Rn.4.

[59] SCHOCH/SCHMİDT-ASSMANN/PİETZNER, Prag. 172, Rn. 50.

başvurmakta, mahkeme araştırmakta, kararın uygulaması için ihtarda bulunup belli bir süre vermekte, idare ihtardan sonra da kararı uygulamazsa mahkeme yeni bir para cezası vermekte ve re'sen uygulamaktadır<sup>[60]</sup>.

Mahkemenin ihtar ve zorlayıcı para cezası kararlarına karşı idare, İdare Mahkemeleri Kanununun 146. maddesine göre, Yüksek İdare Mahkemesinde (Oberverwaltungsgericht) itiraz başvurusunda bulunabilmektedir<sup>[61]</sup>. İdarenin başvurusu mahkeme tarafından kabul edilirse, ilk derece mahkemesinin ihtar ve zorlayıcı para cezası kararları ortadan kaldırılmaktadır<sup>[62]</sup>. Davacıda aynı şekilde, ihtar ve zorlayıcı para cezası kararlarını ortadan kaldıran Yüksek İdare Mahkemesinin kararına karşı yine 146. maddeye göre itiraz başvurusunda bulunup Yüksek İdare Mahkemesinin bu kararının ortadan kaldırılmasını talep edebilmektedir<sup>[63]</sup>.

### 5. Mahkemenin İdareye İhtar Göndermesi

Mahkeme kararının idare tarafından uygulanmamasından dolayı, mahkeme idareye ihtar göndermektedir. İhtar gönderilmeden idareye karşı zorlayıcı para cezası ya da buna benzer diğer bir zorlayıcı mekanizmalar uygulanamamaktadır. Ancak bunun istisnası da bulunmaktadır. Şayet zorlayıcı tedbir, hukuka aykırı eylemin oluşmasını ya da beklenen bir tehlikenin oluşmasını engelleyecekse ihtarla gerek duyulmamaktadır. İhtar gönderilmeden doğrudan zorlayıcı tedbirlerin uygulandığı böyle durumlara “acil icra” (Sofortvollzug) denilmektedir.

İhtarın amacı, idareden beklenen bir işlem ya da eylemi yerine getirmesi, bir şeye katlanması ya da bir şeyi yapmaması konularında uyardır. İdare kendisinden beklenen bu tür faaliyetleri yapmaz ise, hangi zorlayıcı tedbirlerle karşılaşacağı kendisine gösterilmektedir. İhtarın geçerli kabul edilebilmesi için, idareye verilen sürenin ve hangi zorlayıcı yaptırımla karşılaşacağı, ya da zorlayıcı para cezası uygulanacaksa bunun miktarının açık ve somut bildirilmesi gerekmektedir<sup>[64]</sup>. İdareye verilen süre, uygulanacak yaptırım ya da zorlayıcı para cezasının miktarını mahkeme takdiren kendisi belirlemektedir. Ancak mahkeme karar verirken en etkili, fakat en az ağır olan önlemi dikkate almakla yükümlüdür. Yani “ölçülülük ilkesinin” (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz) ihlal edilmemesi gerekmektedir.

[60] SCHOCH/SCHMİDT-ASSMANN/PIETZNER, Prag. 172, Rn. 51.

[61] TETTİNGER, Peter/WAHRENDORF, Volker, “Verwaltungsprozessrecht”, Köln 2005, s. 57.

[62] HUFEN, Friedhelm, “Verwaltungsprozessrecht”, München 2005, s. 641.

[63] KOPP, Prag. 172, Rn. 2; REDEKER/OERTZEN, Prag. 172, Rn. 8.

[64] KOPP, Prag. 172, Rn. 6.

İhtar da aynı sürede uygulanacak birden fazla zorlayıcı yaptırım öngörülmesi, ihtarın geçersiz konuma sokmaktır. Ancak belli sıra izlenerek yaptırımların öngörülmesi, ihtarın geçerliliğini etkilememektedir.

## 6. Rücu Davası

Mahkeme kararının uygulanmamasından dolayı, kararı veren ilk derece mahkemesine davacı başvurmuş ve neticede idare, kamu görevlisinin kişisel kusuruyla mahkeme kararını uygulamamasından dolayı zorunlu para cezasını ödemek zorunda kalmış olabilir. İşte bu durumda idarenin ödediği zorunlu para cezasını kamu görevlisine yansıtması gerekir. Bu da “rücu davası” (Regresklage) yoluyla olmaktadır.

Mahkeme kararının haklı gerekçe olmadan yerine getirilmemesi durumunda mahkemenin ihtar ve zorlayıcı para cezası kararları idareye bildirilmektedir. Kararların yerine getirilmemesinden dolayı memurun şahsi sorumluluğu olsa dahi, mahkeme ihtar ve zorlayıcı para cezası kararlarını memura değil, idareye göndermektedir<sup>[65]</sup>. Para cezasını da idare kendisi ödemektedir. Ancak mahkeme kararının yerine getirilememesinde memurun bir kusuru var ise, memurun “hizmet yükümlülüğünü ihlal ettiği” (Dienstpflichtverletzung) kabul edilmektedir. Böyle durumlarda idare memura karşı “rücu davası” açarak, sorumluluğu nispetinde zorlayıcı para cezasının kendisine rücu edilmesini talep etmektedir<sup>[66]</sup>.

## SONUÇ

Hukuk devleti, hukukun üstün olduğu, hukuk kurallarının, onu koyanlar da dâhil olmak üzere her kişi ve kuruluşu bağladığı, kişilere hukuk güvenliğinin sağlandığı devleti ifade eder. Devletin bütün organlarının hukukla bağlı olması ve tüm faaliyetlerinin yargı denetimine açık tutulması, hukuk devletinin en önemli özelliğini oluşturmaktadır. Bu husus Anayasanın 125. maddesinin 1. fıkrasının ilk cümlesinde “idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” şeklinde ifadesini bulmuştur.

Hukuk devletinin gerçekleşmesi için, kanunları yapan yasama organının ve kuralları koyan idarenin yargı denetimine tabi olması gerektiği gibi, yargı yerlerince verilen kararların tam ve zamanında yerine getirilmesi de gerekmektedir. Her şeye rağmen yargı kararlarının hem ülkemizde hem de diğer gelişmiş ülkelerde idare tarafından yerine getirilmediği de bir gerçektir. Bu nedenle ülkemiz hukuk düzeninde yargı kararlarının yerine getirilmesini düzenleyen Anayasanın 138/4. maddesi ile İdari Yargılama Usulü Kanununun 28. maddesine yer verilmiştir.

[65] KOPP, Prag, 172, Rn. 5.

[66] SCHOCH/SCHMİDT-ASSMANN/PİETZNER, Prag, 172, Rn. 8.

İdari yargı kararlarının yerine getirilmesi ya da icrası adli yargıdakiinden farklılık arz etmektedir. Adliye mahkemelerince verilen kararların yerine getirilebilmesi için icra daireleri ve savcılık kurumları oluşturulmuştur. İdari yargıda ise, idarenin davada taraf olması bir yana, ilamları yerine getirecek ne savcılık ne de gerektiğinde zor kullanacak icra daireleri gibi kurumlar vardır. Bu durumda idari yargı kararlarının uygulanması, idarenin yaklaşımına ve geniş anlamıyla hukuk devleti anlayışına kalmaktadır.

Hem ülkemizde hem de diğer gelişmiş ülkelerde, mahkeme kararlarının yerine getirilmesinin hukuk devletinin bir gereği olduğu sürekli savunulmaktadır. Bununla beraber idari yargı kararlarını uygulamaması halinde idareye karşı gerekli zorlayıcı tedbirlere de yer verilmektedir. Ülkemizde Anayasanın ve İdari Yargılama Usul Kanununun mahkeme kararlarının idare tarafından yerine getirilmesinde yetersiz kaldığı bilinmektedir.

Bize göre, Anayasa ve İdari Yargılama Usul Kanunundaki bu tür düzenlemeler muhafaza edilerek, mahkeme kararlarını yerine getirmeyen idareye, zorlayıcı para cezasının uygulanması yolu da açılması gerekmektedir. İdare bu cezayı ödedikten sonra, sorumluluğu nispetinde kamu görevlisine rücu edebilme imkânına sahip olmalıdır.

## KAYNAKÇA

- AKINCI, Müslüm, *İdari Yargıda Adil Yargılama Hukuku*, Ankara 2008.
- AKYILMAZ, Bahtiyar/SEZGİNER, Murat/KAYA, Cemil, *Türk İdare Hukuku*, Ankara 2011.
- AKYILMAZ, Bahtiyar, *Yargı Kararlarının Yerine Getirilmemesinden Doğan Sorumluluk*, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XI, Sa. 1-2, Y. 2007.
- ALTAY, Evren, *Yargı Kararlarının Uygulanması*, Danıştay 2007 Yılı İdari Yargı Sempozyumu.
- ATAY, Ender Ethem, *İdare Hukuku*, Ankara 2006.
- ATAY, Ender Ethem, *İptal Davasının Nitelikleri ve İptal Kararlarının Uygulanması*, Danıştay 2007 Yılı İdari Yargı Sempozyumu.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan, *İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması*, Ankara 2004.
- ERKUT, Celal, *İdari Yargı Kararlarının Uygulanmasını Güçlendirici Mekanizmalar*, 2009 Yılı İdari Yargı Sempozyumu.
- GİRİTLİ, İsmet/BİLGİN, Pertev/AKGÜNER, Tayfun, *İdare Hukuku*, İstanbul 2006.
- GÖZLER, Kemal, *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa 2010.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref/TAN, Turgut, *İdare Hukuku cilt 2*, Ankara 2006.
- GÜNDAY, Metin, *İdare Hukuku*, Ankara 2011.
- İDARİ YARGI KARARLARININ UYGULANMASI (GENEL RAPOR) Uluslararası Yüksek İdari Yargı Mercileri Derneği VIII. Kongresi Madrid, 26-28 Nisan 2004.
- HUFEN, Friedhelm, *Verwaltungsprozessrecht*, München 2005,
- KARAHANOĞULLARI, Onur, *İdari Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorununa Danıştay Başsavcılığının Müdahale Olanakları*”, Mülkiye, cilt XXIX, sayı 279, (Kış/2005).
- KARATEPE, Şükrü, *İdare Hukuku*, İzmir 1995.
- KARATEPE, Şükrü, *İdarenin Takdir Yetkisi*, Türk İdare Dergisi, Yıl: 63 Eylül 1991, Sayı: 392, Ankara 1991.
- KAYA, Cemil, *İdari Yargıda Mahkeme Kararlarının Uygulanmaması Nedeniyle Manevi Tazminat İstemi*, Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt: XIV, Cilt: 1-2, Haziran 2010.
- KOPP, O. Ferdinand, *Verwaltungsgerichtsordnung*, München 1994.
- MAURER, Hartmut, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, München 2009.
- REDEKER, Konrad/OERTZEN von, Hans-Joachim, *Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar*, Stuttgart 2004.
- SADLER, Gerhard, *Verwaltungs-Vollstreckungs-gesetz/ Verwaltungszustellungsgesetz: Kommentar*, Heidelber 2011.
- SCHOCH, Friedrich/SCHMIDT-ASSMANN, Ebert/PIETZNER, Rainer, *Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar*, 21. Auflage, München 2011.
- TETTINGER, Peter/WAHRENDORF, Volker, *Verwaltungsprozessrecht*, Köln 2005.
- YAYLA, Yıldızhan, *İdare Hukuku*, İstanbul 2009,
- YILDIRIM, Turhan, *İdari Yargı*, İstanbul 2008.
- YILDIRIM, Turhan, *Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorunu*, Danıştay 2001 İdari Yargı Sempozyumu.
- ZÖLLER, Richer, *Zivilprozessordnung mit Gerichtsverfassungsgesetz und den Einführungsgesetzen*, Kommentar, 24. Aufl. 2004.