

İDARİ YARGI KARARLARININ UYGULANMAMASINDAN DOĞAN SORUMLULUK

*Responsibility Arising from the Non Enforcement of the Administrative
Judicial Decision*

Ekin SEVİNÇ*

ÖZ:

Hukuka saygılı bir idare olmanın temel gereği, bağımsız mahkemeler tarafından verilen kararların gecikmeksizin uygulamaya konulmasıdır. Bu durumun aksinin gerçekleşmesi halinde ise, doğal olarak idarenin sorumluluğu gündeme gelmektedir. Anayasanın, hukuk devletinin uygulama araçlarından biri olarak gördüğu bu sorumluluk türü çeşitli maddelerinde düzenleme altına alınmıştır. Kanun kapsamında ise, idari yargı kararlarının yerine getirilmemesi nedeniyle idarenin sorumluluğuna ilişkin düzenleme, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28. maddesinde yer almaktadır. Çalışmamızda, gerek anayasal hükümler gerekse kanunun ilgili maddesinden yola çıkarak idarenin, yargı kararlarını uygulamaması nedeniyle sorumluluğunun, buna ilişkin başvuru yolları ve bu aşamadaki usul kuralları, çeşitli yargı kararlarından faydanılmak suretiyle incelenmiştir.

* Trabzon Üniversitesi Hukuku Fakültesi İdare Hukuku Anabilim Dalı Araştırma Görevlisi, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Kamu Hukuku Anabilim Dalı Doktora Öğrencisi, ekinaliolu@gmail.com (ORCID: 0000-0002-5483-425X).

Anahtar Kelimeler: Hukuk devleti, idarenin yargı kararını uygulamaması, idarenin sorumluluğu, tazminat davası, tazminat davasının usulü.

ABSTRACT:

The main requirement for being a law-abiding administration is the enforcement of the decision by independent courts without delay. Otherwise, the responsibility of the administration naturally becomes agenda. This responsibility, which our Constitution sees as one of the implementation tools of the rule of law, has been regulated in various articles. Within the scope of the Law, the regulation regarding the responsibility of the administration due to the failure to fulfill the administrative judicial decision is included in the 28th article of the Administrative Procedure Act. In our study, based on either relevant article or constitution provision, the principles of the administration's responsibility arising from not implementing the judicial decision, remedies for this and procedural rules at this stage, have been examined by addressing the ways in which various judicial decisions deal with the matter.

Keywords: State of law, The Administration's Failure to Implement the Judicial Decision, Responsibility of The Administration, Suit for Damage, Procedure of The Suit For Damage.

GİRİŞ

Dava, kişilerin hukuki durumlarını ilgilendiren uyuşmazlıkların bağımsız ve tarafsız yargı yerlerine götürülmesiyle başlayan hukuksal süreci ifade etmektedir. Bir davanın açılmasındaki temel gaye, uyuşmazlığın hukuka uygun biçimde çözümlenmesi ve sonuçta bu çözümlün, gerçek hayata geçirilmesidir. Uyuşmazlıklar hakkında yargı yerleri tarafından getirilen çözüme karar, bu kararın gerçek hayata geçirilmesine infaz; başka bir ifadeyle, kararın gereklerinin yerine geti-

rilmesi adı verilir. Uyuşmazlığın çözümüne ilişkin kararların hayata geçirilmesi, kararların yalnızca moral etki yaratmaması bakımından önemli ve anlamlıdır.¹

Yargı kararlarının gereklerinin yerine getirilmemesi sorunu, idari rejimi benimsemiş olan ülkelerde daha sık ortaya çıkmaktadır. Bunun sebebi idari rejimde, idari davalarda idarenin hem davalı olarak bulunması hem de bu davalarda verilen kararların gereklerini yerine getiren makam olmasından kaynaklanır. Oysa adli yargı yerleri tarafından verilen kararların icrası, kararın tarafı olmayan başka bir merci eliyle sağlandığından, idari yargıdaki gibi sorunlar söz konusu olmaz.² Nitekim eşit konumda bulunan özel hukuk kişileri veya bunlar ile davadaki konumu bunlardan farklı olmayan idare arasındaki uyuşmazlıkları karara bağlayan adli yargı yerlerinin kararları, Devletin icra ve infaz organları aracılığıyla; gerekiyorsa, kamu gücü kullanılarak yerine getirilir. Bu nedenle bu kararların infazı, imkansızlık ve bazı istisnai haller haricinde büyük sorunlar yaratmaz.³

Mahkeme kararlarının yerine getirilmesi esasen hukuk devleti ilkesinin zorunlu bir sonucudur. En genel tanımıyla hukuk devleti, faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlı olan, vatandaşlarına hukuki güvenlik sağlayan devlettir.⁴ Hukuk devleti ilkesi, idare hukukunun temel ilkelerindedir. Bunu haklı kılan birçok durum vardır. Devlet erkleri içinde yürütme ve onun bir uzvu olan idare hem hukuksal bir araç olan işlemler, hem de bunların fiili yansıması olan eylemler yapabilmektedir. Nitekim yasama ve yargı organları çeşitli kararlar alabilmektedir. Bunların icra ve infazı ise yürütme, bir başka deyişle idare tarafından yapılmaktadır. İşte idarenin bu irade açıklamaları, bünyesinde bazı ayrıcalıkları taşımaktadır. Öncelikle bu irade tek yanlılık ve icrailik vasfına sahiptir. Bir başka ifadeyle, ilgilisi tarafından o idari

¹ Turgut Candan, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, 7. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017, s. 700.

² Gürsel Kaplan, İdari Yargılama Hukuku, 2. Baskı, Ekin Basın Yayın Dağıtım, Bursa, 2017, s. 462.

³ Candan, s. 700.

⁴ Ergun Özbudun, Türk Anayasa Hukuku, 15. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2014, s. 125.

işlemin gereklerinin yerine getirilmesi söz konusu olmuyorsa ya da ilgili bu işlemin yapılmasına razı olmuyorsa bile, işlem hukuksal düzende sonuçlarını doğurmaya başlamıştır.⁵

İdarenin sahip olduğu iradesinin başka ayrıcalıkları da bulunmaktadır. İdarenin açıkladığı iradenin, bir başka ifadeyle işlem ve kararlarının hukuka uygun olduğu kabul edilir. Hukuka uygunluk karnesinden yararlanan idari işlemlerin etki ve sonuçlarının kaldırılabilmesi için ilgililerin ya idareye ya da yargı yerlerine başvurusu gerekir. Buna göre işlemin, idarece ya da yargı yerince hukuka aykırı olduğu tespit edilinceye kadar hukuka uygun kabul edilerek hukuksal sonuçlarını doğurması mümkündür.⁶

Bünyesinde bu denli bir gücü barındıran idare, bir tüzel kişilik olduğundan iradesini gerçek kişiler olan kamu görevlileri vasıtasıyla beyan etmektedir. Gerçek kişilerin ise, ellerinde bulundurdukları bu gücü keyfi olarak kullanma ihtimali her zaman bulunmaktadır. Bu bakımdan yetkiler kullanılırken aynı zamanda hukukla bağlı olma zorunluluğunun da bulunması gerekir.⁷ Nitekim 1982 Anayasası bu zorunluluğu çeşitli hükümlerle düzenleme altına almıştır. Anayasamızın 11. maddesi gereğince, “Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır”. O halde gerek yürütme gerekse onun bir uzantısı olan idarenin hukukla bağlı olması, hukuk devleti ilkesi gereğince Anayasal bir zorunluluktur.

İdarenin hukukla bağlı olma zorunluluğunun bir görünümü olarak bireylerin ya da toplulukların idarenin hukuka aykırı iradesi karşısında yargısal yolla korunması da gerekmektedir. Başka bir ifadeyle, idarenin işlem ve eylemlerinin yargısal denetimi mümkün olmalıdır. Anayasa 125. maddesinde, “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır” şeklinde hüküm sevk ederek kişilere, hukuka aykırı bir işlem ya da eylem aleyhine yargı yoluna başvurma imkanı

⁵ İlhan Özay, *Günüşişinde Yönetim*, 3. Baskı, Filiz Kitabevi, İstanbul, 2017, s. 11-12.

⁶ Özay, *Günüşişinde Yönetim*, s. 12.

⁷ Özay, *Günüşişinde Yönetim*, s. 13.

getirmiştir. Ancak hukuk devleti ilkesinin bir anlam ifade edebilmesi için idarenin yargısal denetiminin yanında, yargı yerlerinin idare aleyhine verdiği kararların gereklerinin yerine getirilmesi de gerekir.⁸ Kaldı ki mahkeme kararlarının yerine getirilmesi, hukuk devletinin bir gereği olduğu gibi devletin itibarının temini için de gereklidir. Başka bir ifadeyle, yargının saygınlığı ve etki gücü hem vereceği adil kararlara hem de verdiği kararların gecikmeksizin ve etkin bir biçimde yerine getirilmesine bağlıdır.⁹

Yargı kararlarının uygulanmaması hukuk devletinin gereklerinden olan hak arama özgürlüğü ile de ilgilidir. Anayasanın 36. maddesinde düzenlenen hak arama özgürlüğü, herkese meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkını tanımaktadır. Bu bakımdan yargı kararlarının icaplarına göre davranılması, bireylerin hak arama özgürlüklerinin yansımasıdır. Bu nedenle yargı kararlarına uyulmaması hak arama özgürlüğünün ihlali anlamına gelecektir.¹⁰

Çalışmamızın konusunu, idari yargı kararlarının uygulanmamasından doğan sorumluluğun esasları oluşturmaktadır. Ancak, konunun daha iyi anlaşılabilmesi ve idari yargı kararlarının etkilerinin ortaya konulabilmesi amacıyla öncelikle, idari yargı yerlerince verilen kararlardan ve bunların niteliklerinden bahsedilecek; daha sonra ise söz konusu kararların yerine getirilmemesi nedeniyle idarenin sorumluluğu anlatılacak son olarak da bu sorumluluktan doğan davaların hangi usullere uyularak görüleceğinin üzerinde durulacaktır.

⁸ A. Şeref Gözübüyük, "İptal İlamlarının İnfazı ve Danıştay'ın Tutumu", Ankara Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. 16, S. 2 (1961): s. 119.

⁹ Kaplan, İdari Yargılama Hukuku, s. 462.

¹⁰ Evren Altay, "Yargı Kararlarının Uygulanması", Danıştay ve İdari Yargı Günü 139. Yıl Sempozyumu (2007): s. 111.

I. İDARİ YARGI KARARLARININ UYGULANMA ZORUNLULUĞU

Hukumumuzda, ceza mahkemesi kararlarının infazı ile hukuk mahkemesi kararlarının icrası, birtakım özel kanunlarda ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Ancak, idari yargı kararlarının yerine getirilmesine ilişkin münhasır bir kanun bulunmamaktadır.¹¹ Genel olarak Anayasal ve yasal düzenlemelerle idari yargı kararlarının uygulanma zorunluluğuna dair hükümler sevk edilmiştir. Anayasanın hukuk devleti ilkesini düzenleyen 2. maddesi, idarenin bütün işlem ve eylemlerinin yargı denetimi altında olduğunu düzenleyen 125. maddesi, yasama ve yürütme organları ile idarenin mahkeme kararlarına uyma zorunluluğunu belirten 138. maddesi, hak arama özgürlüğünü düzenleyen 36. maddesi, yargı kararlarının uygulanması zorunluluğuna ilişkin Anayasal düzenlemelerdir. Bunların yanında İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28. maddesinde de konuya ilişkin hüküm sevk edilmektedir. Esasen, bir hukuk devletinde yargı kararının yerine getirilmesi zorunluluğunun yasalarda düzenlenmesine ihtiyaç duyulmamalıdır. Nitekim yargı kararlarının yerine getirilmemesi gibi bir sorunun da hukuk devleti ilkesini benimseyen devletlerde olmaması gerekir. Ancak ortaya çıkabilecek olumsuz ihtimale binaen yasal düzenlemelerle, yargı kararlarının zamanında yerine getirilmemesi ya da idarenin yargı kararını yerine getirmekte gecikmesinin önüne geçilmek istenmektedir.¹²

Hukukun ve adaletin somut yansıması olan yargı kararlarının uygulanmadığı bir yerde hukuk devletinden bahsedilmesi söz konusu değildir. Bir devletin hukuk devleti olma iddiasının geçerliliği, hukuk devleti ilkesinin gereklerinin yerine getirilmesine bağlıdır. Kaldı ki hukuk devleti kavramının algılanış biçiminin az gelişmiş ülkelerle çağdaş demokratik ülkeler arasındaki farklılığı, bu ilkenin bir idealin simgesi olmaktan öte yaşananın ifadesi olması noktasında ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla, Anayasanın 125. maddesinde düzenlenen ve

¹¹ Özcan Özbey, "İdari Yargı Kararlarının Uygulanmamasından Doğan Hukuki ve Cezai Sorumluluk", Ankara Barosu Dergisi, S. 4 (2009): s. 47.

¹² Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, İdare Hukuku C. II (İdari Yargılama Hukuku), 8. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016, s. 583.

hukuk devletinin gereklerinden biri olan, idarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine bağlı olması kuralı, yargı kararlarının uygulanmaması halinde bir anlam ifade etmeyecektir.¹³

Anayasanın 138. maddesinde, yasama ve yürütme organları ile idarenin mahkeme kararlarına uyma zorunluluğu hüküm altına alınmıştır. Söz konusu düzenlemeye göre: *“Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir surette değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez.”* Bu düzenleme, içeriğinde birkaç hususu barındırmaktadır. Öncelikle idarenin, yargı kararlarına uyma zorunluluğundan başka herhangi bir seçeneği olmadığı ifade edilmektedir. Başka bir ifadeyle, birçok konuda takdir yetkisine sahip olan idarenin doğal olarak yargı kararlarını uygulama noktasındaki yetkisi bağlı yetkidir. Bundan başka; kararların idarece değiştirilemeyeceği ifadesi, kararların şeklen değil ve fakat içeriğine uygun olarak yerine getirilmesi anlamını taşımaktadır. Ve son olarak, kararların yerine getirilmesinin geciktirilemeyeceği şeklindeki düzenleme de uygulamaların belirli bir süre içinde yapılması gerektiğini belirtmek için kullanılmıştır.¹⁴ Buradan çıkan sonuca göre; idarenin yargı kararlarını uygulamak noktasında ve uygulama süresi açısından takdir yetkisi bulunmamaktadır. Anayasa gereğince idare, yargı kararlarını gecikmeksizin uygulamak zorundadır.

Anayasa'nın hak arama özgürlüğünü düzenleyen 36. maddesine göre; *“Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir.”* Yargı kararları kişilerin hak arama özgürlüğünün somutlaşmasını ifade eder. Hak arama özgürlüğü, yargı kararları ile korunan bir hakkın davacı ya da davalı tarafa somut biçimde kazandırılması ile anlamlı hale gelir. Yargı kararları yalnızca hukuka aykırılığın ortaya çıkarılması amacıyla değil, aynı zamanda bu kararların uygulanması için verilirler. Kararların uygulanmaması ha-

¹³ Evren Altay, *İdari Yargı Kararlarının Uygulanmamasından Doğan Uyuşmazlıklar*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2004, s. 2.

¹⁴ Altay, *Uyuşmazlıklar*, s. 3.

linde yargı fonksiyonu hiçbir anlam ifade etmeyecektir. Bu nedenle yargı kararlarının uygulanmaması, hak arama özgürlüğünün de varoluş gerekçesine aykırılık teşkil eder, bu özgürlüğün ortadan kalkmasına yol açar.¹⁵

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun kararların sonuçları başlıklı 28. maddesi, idari yargı yerlerince verilen kararların uygulanma zorunluluğunu düzenlemektedir. Esasen bu madde, yukarıda ifade edilen Anayasanın 138. maddesiyle benzer, ancak daha ayrıntılı bir düzenleme getirmektedir. Maddede yer alan hükümlerin kapsamına genel olarak bakıldığında; 1. fıkrada, idari yargı yerlerince verilen kararların uygulanma zorunluluğu ve süresinin; 2. fıkrada, konusu belli bir miktar paranın ödenmesini gerektiren davalarda infaz usulünün; 3. ve 4. fıkralarda, yargı kararlarının süresi içinde yerine getirilmemesi halinde açılacak dava ve bu davanın usulünün; 5. ve 6. fıkralarda, ise vergi davaları ile tazminat davalarına ilişkin kararların infaz usulünün düzenlendiği görülmektedir.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28. maddesinin 1. fıkrasında idarelerin, idari yargı yerlerince verilen esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre gecikmesizin işlem tesis etmeye ya da eylemde bulunmaya zorunlu oldukları hükme bağlanmaktadır. Hükümde geçen icaplarına ifadesi önemlidir. Bununla kastedilen, verilen kararın taraf için tatmininin sağlanabilmesi amacıyla yapılması gerekenlerdir. Bunu değerlendirecek olan ise idaredir. İdare, karar gerekçesinden yola çıkarak icabın ne olduğunu tespit etmekle yükümlüdür.

Maddeye göre; uygulanması gereken yargı kararları, mahkemele-
rin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarıdır. Esasa ilişkin kararlar, idari yargı yerlerinin maddi uyuşmazlığı davanın kabulü şeklinde sona erdiren, davayı kabul ederek dosyadan el çekmesi sonucunu doğuran kararlardır. Nitekim iptal ve tam yargı davaları sonucunda verilen kararların davanın reddi şeklinde olması durumunda, bu kararların uygulanma ya da uygulanmama meselesi tar-

¹⁵ Altay, Uyuşmazlıklar, s. 4.

tışma konusu olmayacaktır. Bunun sebebi davanın reddi yönünde verilen kararların uygulanmaları açısından davanın açılmamış olması hali ile aynı şekilde kabul edilmesidir. Söz konusu red kararı, dava konusu edilen işlem ya da eylem üzerinde herhangi bir etki doğurmamaktadır.¹⁶

A. İptal Kararlarının Uygulanması

İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları¹⁷, idarenin hukuka uygun davranmasını sağlayarak hukuk devletini gerçekleştiren en etkili araçlardan biridir. Bu davalar ile idarenin işleminin hukuka uygunluğu denetlenmektedir. Dava sonucunda hukuka aykırılığın saptanması halinde işlem ortadan kaldırılır. Başka bir ifadeyle idari işlem hakkında iptal kararı verilmesiyle işlemin varlığı son bulur, o işlem hukuk aleminden silinir.¹⁸

Bir idari işlem iptal kararı ile ortadan kalktıktan sonra, idarenin sakat işlemi geri almasına gerek yoktur. Bunun sebebi iptal kararının hukuksal etkilerini, yargı kararıyla birlikte göstermeye başlamasıdır.¹⁹ Burada iptal kararının hukuksal etkisi ile iptal kararının gereklerinin yerine getirilmesi birbirine karıştırılmamalıdır. İptal kararının hukuksal etkisi, hukuka aykırı olduğu saptanan işlemin ortadan kalkması, varlığının sona ermesidir.²⁰ Başka bir ifadeyle, iptal kararı etkisini doğrudan gösterir. Yani iptal kararı işlemin varlığına kendiliğinden son verir. Ancak bu kararın gereklerinin yerine getirilmesi için idareye birtakım ödevler düşmektedir. İdarenin ödevi, iptal edilen işlem dolayısıyla hukuk düzeninde ortaya çıkan sonuçları ortadan kaldır-

¹⁶ Altay, Uyuşmazlıklar, s. 11.

¹⁷ Ragıp Sarıca, İdari Kaza C. I İdari Davalar, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, İstanbul, 1949, s. 10.

¹⁸ Turan Yıldırım, İdari Yargı, 1. Baskı, Beta Basım Yayın Dağıtım, İstanbul, 2008, s. 309.

¹⁹ Uğur Mumcu, "Türk Hukukunda İptal Kararlarının Yerine Getirilmesi ve Sorumluluk", Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 27, S. 3-4 (1970): s. 106.

²⁰ Yıldırım Uler, İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, Ankara, 1970, s. 15.

mak, hukuka aykırı durumun hukuka uygun duruma dönüşmesini sağlamaktır.²¹ Meseleyi başka bir açıdan ele alırsak; iptal edilen işlem hukukten tesis edildiği andan itibaren ortadan kalkmaktadır. Fakat bu işlem, hukukten ortadan kalkmakla birlikte fiilen mevcuttur ve işlemin uygulanmasına devam edilmektedir. Bu fiili durumun hukuk esaslarına uydurulabilmesi için, idarenin iptal kararının gereği doğrultusunda neler yapıp, nelerden kaçınması gerekiyorsa ona göre yeni işlemler tesis etmesi gerekir.²²

İptal kararı, idari işlemin hukuka aykırı olduğunun saptanması anlamına gelir. İdari işlemler için hukuka uygunluk karinesi geçerli olduğundan belli bir süre uygulanmış; ancak işlemin hukuka aykırılığı yargı kararıyla sabit olmuştur. Bu durumda hukuka aykırı olan işlemin uygulandığı zaman aralığı içinde ortaya çıkardığı etkilerin de giderilmesi gerekir. İşte bunun mümkün olabilmesi için iptal kararlarının geçmişi de etkilemesi; başka bir ifadeyle, iptal kararlarının geriye yürümesi ilkesi kabul edilmiştir. İptal kararları, idari işlemin alındığı tarihe kadar geriye yürür ve hukuka aykırı olan işlemin bütün sonuçlarını, sanki o işlem hiç yapılmamışçasına ortadan kaldırır.²³ İptal kararı ile işlemten önceki durumun geri gelmesi bazen kendiliğinden mümkün olurken, kimi zaman da idarenin bir müdahalesini gerektirebilir. Bu, somut olayın özelliklerine göre değişen bir durumdur. Burada kural, kendiliğinden ya da idarenin müdahalesiyle işlemten önceki durumun tesis edilmesinin sağlanma zorunluluğu bulunmasıdır.²⁴

İptal kararı, hukuka aykırı bir idari işlemin geriye yürür biçimde ortadan kaldırılması anlamına gelmektedir. Ancak bu kalkma sadece iptal davasının tarafları için değil, herkes için geçerlidir. Hukuk aleminden kalkan bir idari işlemin etkilerinin kimileri için geçerli, kimileri için ise geçersiz olması gibi bir durum söz konusu değildir. Bu

²¹ Ramazan Çağlayan, İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması, 3. Baskı, Asil Yayıncılık, Ankara, 2004, s. 127.

²² Aydın H. Tuncay, Orhan Özdeş ve Recep Başpınar, "İdari Yargılama Usulü", Yüzyıl Boyunca Danıştay, Danıştay Yayını (1968), s.712.

²³ Mumcu, s. 105.

²⁴ Çağlayan, İdari Yargı Kararları, s. 131.

nedenle iptal kararı genel etkilidir. Davada taraf olmayanlar da bu karardan etkilenirler. İptal kararının genel etkisi hem düzenleyici işlemlerde hem de bireysel işlemlerde söz konusu olabilmektedir.²⁵

İdari yargı yerlerince idari işlemin iptaline karar verilip işlem ortadan kaldırılınca, bu yargı kararının idarece uygulanması aşaması ortaya çıkar. Tam yargı davalarına kıyasla, uygulamada güçlükler çıkar; idareyi tereddüde, davacılarla ihtilafa sokan durumlar iptal davalarında daha çok söz konusu olur. İdare hukukunun genel prensipleri gereğince, idari yargı yerlerince verilen iptal kararları o idari işlemi kaldırmakla birlikte, yeni bir idari işlem tesis etmez. Aksi durum yargı organının idarenin yerine geçmesine yol açar ki bu da yargının idari işlem niteliğinde karar veremeyeceği kuralına aykırılık oluşturur. Karar tesis etmek yargının, bu kararın gereklerine göre işlem tesis etmek ise idarenin görevidir.²⁶ İptal edilen kararların yerine getirilmesi ise iptal edilen işlemin niteliğine göre farklı durumlar ortaya çıkarmaktadır.

B. İptal Kararının Kesin Hüküm Niteliğine Aykırılık Teşkil Etmeyecek Şekilde İşlemin Yenilenmesi

İdari yargı yerlerince verilen bir iptal kararı, kesin hüküm niteliğine sahiptir. Kesin hüküm, bir yargı kararının, başvuru yollarından geçerek ya da bunlara ilişkin başvuru süreleri sona ererek değişmez bir hal alması anlamına gelmektedir. İdari işlemin iptali kararları, kesin hükmün mutlak etkisini gösterir.²⁷ Bunun anlamı iptal kararının, davanın tarafı olan ve olmayan herkes için bağlayıcı olmasıdır. Dolayısıyla mevcut bir iptal kararının gereğini yerine getirmekle yükümlü olan idare, kesin hükmün etkisini ortadan kaldıracak biçimde aynı

²⁵ Uler, s. 44-46.

²⁶ Ahmet Şükrü Özeren, Taci Bayhan, İdari Yargı Kararlarının Uygulanması, Ankara, 1992, s. 48.

²⁷ Ramazan Çağlayan, İdari Yargıda Kanun Yolları, 2. Baskı, Asil Yayıncılık, Ankara, 2006, s. 11.

işlemi tesis edemez. Söz gelimi, hakkında iptal kararı verilen idari işlem ile aynı sonucu doğuracak farklı bir ad altında işlem yapılamaz.²⁸

Kesin hükmün ortaya koyduğu bu ilke ise, her zaman için mutlak surette uygulanmamaktadır. Hatta, kamusal faaliyetleri yerine getirmek yükümlülüğünde olan idare kimi zaman, iptal edilen işlem ile aynı nitelikte bir idari işlem tesis etmek zorundadır. Örneğin kimi durumlarda idari işlemin iptali, o işlemin yapılmasına yönelik talebin gerekli inceleme ve araştırma yapılmadan reddedilmesi sebebine dayanmaktadır. Böyle bir durumda idare, ilgili işlemi gerekli tahkikatı yaparak tekrar yapmakla mükelleftir.²⁹ Ancak ifade edilmelidir ki, kesin hükme aykırılık teşkil etmediği ölçüde, iptal edilen işlemle aynı işlemin tesis edilmesi mümkündür. Bu durumda ele alınması gereken mesele, hangi durumlarda aynı nitelikte işlem tesisinde bulunulmasının kesin hükme aykırı olacağı ya da olmayacağıdır. Genel olarak, idari işlemin yetki ve biçim unsurlarındaki hukuka aykırılıklar nedeniyle iptal edilmesi halinde, söz konusu aykırılıklar giderilerek aynı işlemin tesis edilebileceği kabul edilmektedir.³⁰ Bunlar işlemde beklenen nihai sonucu etkilemeyen unsurlardır. Dolayısıyla ilgili unsurlardaki hukuka aykırılıklar giderilerek aynı yönde yeni bir idari işlemin tesisine mümkündür.

İşlemin dayandığı sebebin değişmesi sonucunda da idare işlemi yenileme hakkına sahip bulunmaktadır. Dolayısıyla böyle bir durumda, idari yargı yerlerince işlemin iptali yönünde verilen kararın kesin hüküm niteliğine aykırılığı söz konusu olmayacaktır. İdari işlemin sebebi, idareyi, idari işlem yapmaya sevk eden maddi ya da hukuki olaylardır. Örneğin, iptal edilen işleme dayanak alınan hukuki kaynağın değişmesi, yeni bir içtihadı birleştirme kararı ortaya çıkması ya da idarenin uygulamalarını değiştirme eğilimi, aynı işlemin tekrarlanmasına imkan tanıyan hususlar olabilmektedir.³¹ Burada dikkat edilmesi

²⁸ Uler, s. 87.

²⁹ Uler, s. 88.

³⁰ A. Şeref Gözübüyük, *Yönetmelik Yargısı*, 35. Bası, Turhan Kitabevi, Ankara, 2016, s. 257.

³¹ Uler, s. 89.

gereken konu, idarenin iptal edilen işlem ile aynı nitelikte bir işlemi tesis edebilmesi için farklı sebebe dayanmak zorunda olmasıdır. İdari yargı yerlerince idari işlemin sebep unsurunun incelenmesi resen araştırma ilkesi gereğince idarenin uhdesindedir. Bunun anlamı, mahkemenin, tarafların ileri sürdüğü ya da sürmediği tüm sebepleri inceleme hakkına sahip olmasıdır. Buna göre, mahkeme, idari işlemin hukuka aykırı sayılması ya da sayılmaması için başka bir sebep görür ise, o yönde bir karar verebilecektir. İdari yargılama sisteminde buna sebep ikamesi adı verilmektedir. İdari yargı yerinin idari işlemi hukuka uygun kılacak başka bir sebep bulamadan işlemi iptal etmesi durumunda, idarenin o işlemi hukuka uygun kılacak farklı bir sebep bulması halinde işlem yenilenebilecektir.³²

C. Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Uygulanması

Yürütmenin durdurulması, idari işlemin yürütülmesinin uyuşmazlık hakkında bir karar verilinceye kadar ertelenmesini sağlayan müessesedir. İdari işlemler yapıldıkları an hukuka uygun kabul edilirler ve bu yüzden dava konusu edilmeleri halinde uygulanmamaları ancak yürütmenin durdurulması ile mümkün olur. İdari işlemin icraîliği ilkesinin dengesini bu müessese oluşturmaktadır.³³

Yürütmenin durdurulması kararının verilebilmesi için, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesindeki şartların gerçekleşmesi gereklidir. Bunlar, idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç ya da imkansız zararların doğacak olması ile idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarıdır. Bu haliyle yürütmenin durdurulması, idarenin işlemlerinin hukuka uygunluğunun yargısal yoldan denetiminin sağlanmasında etkili bir araçtır. Davaya konu idari işlemin uygulanarak tüm etkilerini düzeltilemez bir şekilde meydana getirmesi, yıllar sonra verilecek iptal kararının etkisiz olmasına yol açacaktır. Bu ne-

³² Uler, s. 94.

³³ Ramazan Çağlayan, İdari Yargılama Hukuku, 9. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2017, s. 581.

denle yürütmenin durdurulması, iptal kararının gecikmesinden doğan sakıncaları gidermek amacıyla vardır.³⁴

Yürütmenin durdurulması kararları, idari işlemlerin uygulanmasını durduran ve genelde bir haklılık belirtisine dayanan kararlardır. Bu kararlar, iptal kararlarından farklı olarak tesis edilen işlemi hukuken ortadan kaldırmamakta, ancak işlemlerin yürütülmesini dava sonuçlanıncaya kadar askıya almaktadır. Yürütmenin durdurulması kararı verilmesi, idari yargı yerinin nihai kararına kadar, idari işlemin tesis edilmeden önceki hukuksal duruma geri dönülmesi anlamını taşımaktadır.³⁵ Bu bakımdan yürütmenin durdurulması kararlarının yerine getirilmesindeki temel kural, yürütmenin durdurulması kararının geriye yürür şekilde sonuç doğurması³⁶, dava konusu işlemin yapıldığı andan önceki durumun geri gelmesidir. Yürütmenin durdurulması kararı üzerine eski durumun geri gelmesi kimi zaman kendiliğinden, kimi zaman da idarenin yapacağı yeni bir işlemle mümkün olur.³⁷

Uyulması yönündeki zorunluluk bakımından iptal kararlarıyla yürütmenin durdurulması kararları arasında hiçbir fark yoktur. İdare, yürütmenin durdurulması kararları doğrultusunda da işlem tesis etmek ya da eylemde bulunmak mecburiyetindedir. Yürütmenin durdurulması kararlarının uygulanması zorunluluğu, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28. maddesinde; "*Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararların icaplarına göre idare...işlem tesis etmeye ya da eylemde bulunmaya mecburdur.*" şeklinde yer almaktadır.

³⁴ Candan, s. 710.

³⁵ Yılmaz Aliefendioğlu, "Danıştay Kararlarına Uyulması", Danıştay Dergisi, S. 16-17(1975), s. 18.

³⁶ Danıştay Dava Daireleri Kurulu'nun 04.02.1966 tarihli ve E: 1965/473 sayılı kararında, yürütmenin durdurulması ile iptal kararlarının, sonuçları bakımından aynı nitelikte oldukları şu şekilde ifade edilmiştir. "*...iptal istenen idari tasarrufu ve onun sonucu olan işlemleri durdurur ve bu tasarruf ve işlemlerin ittiha ve icrasından önceki hukuki durumun yürürlüğünü sağlar.*" Metin Kıratlı, "Yürütmenin Durdurulması", **Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi**, C. XXI, S. 4 (1966), s. 193.

³⁷ Gözübüyük, Yönetmelik Yargı, s. 465.

D. Tam Yargı Davalarının Kabulü Kararlarının Uygulanması

Tam yargı kararlarının yerine getirilmesi, iptal kararlarına kıyasla çoğu kez büyük bir sorun yaratmamaktadır. Tam yargı davalarının konusu genel olarak davacı lehine parasal bir hakkın yerine getirilmesidir. Karar nakdi bir edime dayandığından ve davalı da idare olduğundan kararın infazında herhangi bir engelle karşılanması çok güçtür. Ancak bu davalar sonucunda verilen kararların infazındaki başarı derecesi de diğer kararlarda olduğu gibi idarenin hukuk anlayışına, hukuk devleti ilkelerine duyacağı saygı ile orantılıdır.³⁸

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28. maddesinin 2. fıkrası, tam yargı davalarının kabulü kararlarının uygulanma usul ve esaslarını düzenlemektedir. Söz konusu düzenleme, 4001 sayılı Kanun ile değişikliğe uğramış ve yapılan değişiklik neticesinde tam yargı davalarında verilen kararların infazı ikiye ayrılmak suretiyle düzenlenmiştir. Buna göre 2. fıkra, tam yargı davaları hakkında verilen kararlardan belli bir miktarı içerenlere ilişkin düzenleme getirdiğinden, bu davalarda verilen kararlardan belli bir miktarı içermeyenlerin infazı bu fıkraya göre değil, maddenin 1. fıkrasına göre olmaktadır.³⁹

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28. maddesinin 2. fıkrasında, konusu belli bir miktar paranın ödenmesini gerektiren davalarda verilen ödeme kararının yerine getirilmemesi halinde, bu kararların genel hükümler dairesinde infaz ve icra olunacakları belirtilmiştir. Fıkroda sözü edilen genel hükümlerden kastedilen, 2004 sayılı İcra ve İflas Kanunu, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümleri ile ilgili idarenin tabi olduğu kanunlardaki hükümlerdir.⁴⁰

Maddede belli bir miktarı içeren kararların yerine getirilmemele-ri durumunda, bu kararların genel hükümler dairesinde infaz ve icra olunacağı belirtildiğinden uygulamada bu tür kararların yerine geti-

³⁸ Tuncay, Özdeş, Başpınar, s. 715.

³⁹ Candan, s. 702.

⁴⁰ Celal Karavelioğlu, İdari Yargılama Usulü Kanunu, 9. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2016, s. 1160.

rilmemeleri halinde ilgililer, icra dairesine başvurmak suretiyle ilamlı icra takibinde bulunmaktadır.⁴¹ Yargı kararlarının uygulanmaması nedeniyle icra yoluna başvurulması ve borcun ödenmemesi durumunda icra dairesi, devlet mallarının haczedilemez olması nedeniyle haciz yolu dışında kalan diğer olanakları devlete karşı uygular. Ancak haciz işlemi istisnai olarak bazı kurum ve kuruluşların mallarına uygulanabilir.⁴² Bunun yanında devlet mallarının haczedilemeyecek olması, devlet mallarının gelirlerinin de haczedilemeyeceği anlamına gelmemektedir.⁴³

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28. maddesinin 6. fıkrası, kararların uygulanmasında gecikme olması durumunun önüne geçebilmek ya da böyle bir durum söz konusu olduğunda ortaya çıkan hak kayıplarını önleyebilmek için ayrıca bir düzenleme getirmektedir. Buna göre; mahkeme kararının tebliğ tarihi ile idarenin ödeme yaptığı tarih arasında geçen süre zarfında gecikme için idare, hükmedilen tazminat miktarına ek olarak kanuni faiz ödemekle yükümlü tutulmuştur. Tam yargı davaları sonucu verilen kararların uygulanmamasından doğan uyuşmazlıklara uygulamada çok fazla rastlanılmamasının nedenlerinden biri de söz konusu bu düzenlemedir.

Gerek devletin ve gerekse herhangi bir idari birimin tam yargı davaları neticesinde verilen davanın kabul kararlarını infaz ve icra etmemesi, idarenin ayrıca bundan kaynaklanan mali sorumluluğunun doğmasına yol açar. Bu nedenle, tam yargı davalarının kabulü halinde verilen kararların uygulanmaması ayrı bir sorumluluk ve tazmin davasının nedenini oluşturmaktadır.⁴⁴

⁴¹ Altay, Uyuşmazlıklar, s. 84.

⁴² Şeref Gözübüyük, Güven Dinçer, İdari Yargılama Usulü (Kanun-Açıklama-İçtihat), Ankara: Turhan Kitabevi, Ankara, 1996, s. 465.

⁴³ Ahmet Erdoğan, "Yönetmelik Yargı Kararlarının Yerine Getirilmesi", Danıştay Dergisi, S. 1 (1976), s. 16.

⁴⁴ Sıddık Sami Onar, İdare Hukukunun Umumi Esasları C. III, 3. Bası, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul, 1966, s. 2000-2001.

II. İDARİ YARGI KARARLARININ UYGULANMAMASINDAN DOĞAN SORUMLULUĞUN ESASLARI

A. İdari Yargı Kararlarının Uygulanma Süresi

İdari yargı yerlerince verilen kararların uygulanabilmesi amacıyla idareye belirli bir süre tanınmalıdır. Bunun nedeni, mahkeme kararı kendisine tebliğ edilen idarenin, kararla ortaya çıkan hukuksal sonucun gereklerine göre fiili durumu oluşturmasının icap etmesidir. Söz konusu fiili durumu oluşturabilmesi için idarenin bir takım işlem ya da eylemler yapması lazım geldiğinden, süreye ihtiyacı bulunmaktadır.⁴⁵ İşte bu amaçla hem Anayasa'da hem de İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28. maddesinde; idarenin yargı kararlarını uygulama süresine ilişkin düzenlemeler yer almaktadır. Anayasanın 138. maddesinin 4. fıkrası gereğince idare, mahkeme kararlarının yerine getirilmesini geciktiremez. Başka bir ifadeyle idare, mahkeme kararlarını gecikmeksizin uygulamak zorundadır. Anayasa burada idareye, yargı kararlarının uygulanması için belirli bir süre vermemekte, idarenin her somut olaydaki durumu göz önünde bulundurarak mümkün olan en kısa sürede kararın yerine getirilmesini emretmektedir.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28. maddesinin 1. fıkrası, yargı kararının uygulanması için idareye tanınan sürenin çerçevesini belirlemiştir. Bu süre, kararın idareye tebliğinden itibaren otuz gün olarak belirlemiştir. Fıkrafta, idarenin, idari yargı yerlerinin vermiş oldukları esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecbur olduğu, bu sürenin hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemeyeceği ifade edilmektedir.

Kanunun, yargı kararlarının uygulanması için idareye tanıdığı otuz günlük süre, idare için bir hak değildir.⁴⁶ İdarenin, kararı uygulamak için her nasılsa önünde otuz günlük bir süre olduğunu düşünmesi ve derhal uygulama ya da otuz günden daha kısa bir sürede uy-

⁴⁵ Kaya, s. 47.

⁴⁶ Candan, s. 721.

gulama imkanı varken otuz günlük sürenin sonunu beklemesi, kararı geç uygulama nedeniyle sorumluluğunun doğmasına yol açmaktadır. Nitekim Kanun, yargı kararlarının gecikmeksizin uygulanması gerektiğini ve bu sürenin hiçbir şekilde otuz günü geçemeyeceğini belirtmektedir. Buradan çıkan sonuca göre otuz günlük süre, aslında idarenin yargı kararlarını uygulayabileceği sürenin üst sınırını oluşturmaktadır. Bu durumda koşulların imkan tanınması halinde idare, kararları derhal yerine getirmek zorundadır.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28. maddesinin 1. fıkrası gereğince, idarenin yargı kararını uygulama süresi, kararın idareye tebliğ edilmesiyle başlamaktadır. Fıkroda yer alan bu düzenleme 4001 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikle getirilmiştir. Söz konusu değişiklikten önce sürenin başlangıcı konusunda açık bir ifade yer almamaktaydı. Bu yeni düzenlemeye göre; otuz günlük süre, kararın idareye tebliğ edildiği tarih itibarıyla başlamaktadır. Sürenin başlayabilmesi için tebliğ yeterli olup, lehine karar verilen ilgilinin idareye kararı uygulaması için başvuruda bulunmasına gerek yoktur.⁴⁷ Nitekim kararın uygulanması, Anayasa ve Kanundan kaynaklanmakta olup, idare için bir ödevdir.

B. İdari Yargı Kararlarının Uygulanmama Halleri

Yargı kararlarının kendiliğinden hukuki sonuç doğurmaya elverişli olmamaları durumunda, idarenin bu kararların gereklerini yerine getirmek için işlem ya da eylem yapması gerekecektir. İdarenin söz konusu gerekleri yerine getirmemesi, yargı kararlarının uygulanmaması anlamına gelmektedir. Anayasa'nın 138. maddesinde belirtildiği üzere, yargı kararlarına uymak yasama, yürütme ve idare için bir zorunluluktur. Ancak, idari yargı kararlarına uymak bakımından idarenin farklı bir yükümlülüğü bulunmaktadır. İdarenin yargı kararlarına uyması, bu kararları uygulaması anlamına gelmektedir.⁴⁸ İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28. maddesinde de idarenin, kararların gereklerini yerine getirme yükümlülüğü, "idari yargı kararlarının icapla-

⁴⁷ Candan, s. 722.

⁴⁸ Altay, Uyuşmazlıklar, s. 164.

rına göre gecikmeksizin işlem tesis etmek veya eylemde bulunmak” şeklinde ifade edilmektedir.

İdarenin Anayasal ve yasal yükümlülüğünü icra etmemesi, yargı kararlarının uygulanmaması meselesini ortaya çıkarmaktadır. İdari yargı kararlarının uygulanmaması; bu kararların hiç uygulanmaması, kararın eksik uygulanması, kararın geç uygulanması ve kararın şekli uygulanması biçimlerinde ortaya çıkmaktadır.⁴⁹ Yargı kararının hiç uygulanmaması, idarenin kararın gereğini yerine getirmek adına herhangi bir işlem ya da eylem yapmamasını; geç uygulanma, makul ya da otuz günlük süre içinde kararın uygulanmamış olmasını; eksik uygulanma, kararın gereklerinin tam olarak karşılanamamasını; şekli uygulama ise, kararın gereklerinin yerine getirilmesine karşın, daha sonra başka bir işlem ya da eylemle kararın etkisiz kılınmasıdır.

C. İdarenin Yargı Kararının Uygulanmamasından Doğan Sorumluluğu

Anayasa'nın 138. maddesi gereğince idare, mahkeme kararlarını uygulamak zorunda olup bunların yerine getirilmesini geciktiremez. Bu bakımdan idarenin, yargı kararlarını uygulamak konusunda takdir yetkisi bulunmamaktadır. İdarenin yargı kararını uygulama yükümlülüğüne aykırı hareket etmesi; başka bir ifadeyle, yargı kararını uygulamaması ya da gereği gibi uygulamaması idarenin sorumluluğuna neden olmaktadır. Bu nedenle öncelikle idarenin genel anlamda hukuki sorumluluğunun açıklanması ve yargı kararlarının uygulanmamasının idarenin ne tür sorumluluğunu ortaya çıkaracağı meselesinin ele alınması gerekmektedir.

Genel olarak hukuki sorumluluk, hukuk düzenince korunan bir varlıkta ortaya çıkan zararın giderilmesini amaçlayan ve bu durumun yaptırımını da içinde barındıran hukuki bir kurumun adıdır. Hukuk sisteminin onaylamadığı fiillere bağladığı hukuki sonuç, bu fiilden meydana gelen zararların tazmin edilmesini doğurmaktadır. Hukuk,

⁴⁹ Metin Günday, “İdari Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorunu”, Ankara Barosu Hukuk Kurultayı (2000), s. 354.

söz konusu zarar olgusuna neden olan fiili gerçekleştireni bu zararı giderme ile yükümlü tutarken, sorumluluk hukuku da bu tazmin yükümlülüğünün esaslarını düzenlemektedir.⁵⁰

İdarenin hukuki sorumluluğu, yapmış olduğu faaliyetin hukuki rejimine göre değişmektedir. Buna göre idarenin; özel hukuka ilişkin faaliyetlerden doğan sorumluluğu özel hukuk kurallarına, idare hukukuna ilişkin faaliyetlerinden doğan sorumluluğu da idare hukuku kurallarına tabi olmaktadır. İdarenin tesis etmiş olduğu bir işlemde ya da gerçekleştirmiş olduğu bir eylemden doğan zararları karşılamakla yükümlü olması, idarenin mali sorumluluğu kavramı ile açıklanmaktadır. İdarenin mali sorumluluğu, hukuk devleti ilkesinin gereği olarak kabul edilmiş bir olgudur. Söz konusu mali sorumluluğun dayanağı önceleri sadece kusura dayandırılmaktaydı. Bu bakımdan idarenin mali sorumluluğunun ortaya çıkabilmesi için kendisine bir kusurun izafe edilmesi gerekmektedir. Ancak başlangıçta idarenin mali sorumluluğunun dayanağı olarak kabul edilen kusur, devletin üstlendiği görevlerin artması sonucu yetersiz hale gelmiştir. Başka bir ifadeyle, devletin üstlendiği yeni görevler sebebiyle bireylere zarar verme ihtimalinin artması üzerine, idarenin belli bir kusuru olmasa dahi, bireylere verdiği zararlardan sorumlu olacağı kabul edilmeye başlanmıştır. Bu ise idarenin, kusursuz sorumluluğunu ortaya çıkarmıştır.⁵¹

Anayasa'nın yargı yolu başlıklı 125. maddesinin 1. fıkrasında, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu; son fıkrasında ise, idarenin kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü bulunduğu hüküm altına alınarak, idarenin sorumluluğuna ilişkin ana kural ortaya konulmuştur. İlgili hükümde yalnızca idarenin ortaya çıkan zarardan sorumlu olduğu hususu düzenlenmiş, bu sorumluluğun kaynağı ile ilgili herhangi bir ifadeye yer verilmemiştir. Başka bir ifadeyle idarenin sorumluluğunun esasları, kusura dayanabileceği gibi herhangi bir kusurun mevcudiyeti de şart

⁵⁰ Cüneyt Ozansoy, "Tarihsel ve Kuramsal Açından İdarenin Kusurdan Doğan Sorumluluğu", Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara (1989), s. 8.

⁵¹ Metin Günday, İdare Hukuku, 11. Baskı, İmaj Yayınevi, Ankara, 2017, s. 368.

koşulmamıştır. Dolayısıyla, Anayasa'nın bu hükmü idarenin hem kusurlu hem de kusursuz sorumluluğunu içinde barındıran genel bir düzenleme olarak karşımıza çıkmaktadır. Yargı kararlarının uygulanmaması, hukuki ya da fiili imkansızlık gibi sebeplere dayanıyorsa, idarenin sorumluluğu kusursuz sorumluluk çerçevesinde ortaya çıkar. caktır.

Danıştay'ın yerleşik içtihadı, yargı kararlarının uygulanmamasının idarenin ağır hizmet kusuruna yol açacağı yönündedir. Hizmet kusuru, idarenin yürüttüğü bir hizmetin kurulmasında, düzenlenmesinde veya işleyişindeki bozukluk ya da aksaklık olarak ifade edilmektedir. Bu bakımdan hizmet kusuru, kamu görevlilerinin kusurlarından bağımsız bir niteliktedir. Hizmet kusuru, kamu görevlisinin şahsına izafe edilemeyen, kişiselleştirilemeyen bir kusur türü olup, anonim niteliktedir.⁵² Doktrindeki kimi görüşlere göre ise, yargı kararının uygulanmaması hizmet kusurunun aksine, belli bir kamu görevlisine izafe edilebilir. Bu görüşü savunanlara göre, burada kişiselleştirilmiş bir sorumluluk esası ortaya çıkmakta; kamu görevlisinin hizmet içi kişisel sorumluluğu bulunmaktadır.⁵³ Yargıtay'ın yaygın uygulaması ise, yargı kararlarını uygulamak bakımından Anayasa'nın 138. maddesi uyarınca herhangi bir takdir yetkisi bulunmayan idarenin, kararın gereklerini yerine getirmemekle görev ve yetkilerinin tamamen dışında davranması ve bundan dolayı eyleminin idarilik niteliğinin kaybolup, haksız fiile dönüştüğü şeklindedir.

Yukarıda izah edilenlerden de anlaşılacağı üzere içtihat ve doktrinde yargı kararlarının yerine getirilmemesi dolayısıyla ortaya çıkan sorumluluğun dayandığı esaslar bakımından farklılıklar ortaya çıkmıştır. Aşağıda açıklanacağı üzere, ortaya çıkan bu farklılığın idarenin sorumluluğu cihetine gidilebilmesi bakımından bir önemi kalmamıştır. Bunun sebebi İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28. maddesinin 2014 yılında değişikliğe uğramasıdır. Söz konusun değişiklikten önce,

⁵² Kemal Gözler/Gürsel Kaplan, İdare Hukuku Dersleri, 20 Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2018, s. 687.

⁵³ Evren Altay, "İdari Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorunu", Ankara Barosu Hukuk Kurultayı (2000): s. 359; Günday, s. 357.

yargı kararını uygulamayan kamu görevlisinin kusurlu olması halinde bundan zarar gören ilgiye tercih hakkı tanınmış, dilerse idari yargıda idare aleyhine dilerse adli yargıda doğrudan kamu görevlisine dava açma imkanı verilmiş idi. Dolayısıyla söz konusu halde kamu görevlisinin kusurunun belirlenebilmesi adına sorumluluğunun dayanaklarının ortaya konması önemli idi. Ancak, Kanunda 2014 yılında yapılan değişiklikle birlikte, kamu görevlisinin şahsi kusurundan ileri gelen uygulamama hallerinde de davanın ancak idare aleyhine açılabileceği karar altına alınmıştır. Buna bağlı olarak böyle bir durumda kamu görevlisinin kusurunun araştırılması, davanın türü ya da husumet açısından önem teşkil etmeyecektir. Söz gelimi her durumda tazminat davaları artık ilgili idare aleyhine karşı açılacaktır. Söz konusu farklılıkların pratikteki önemi, çalışmanın kamu görevlilerinin mali sorumluluğu başlığı altında incelenen, ilgililerin zararının idarece giderilmesinin ardından idare ile kamu görevlisi arasındaki rücu ilişkisinde yatmaktadır.

İdari yargı kararlarının uygulanmaması idarenin mali sorumluluğunu doğurmaktadır. İdarenin yargı kararını uygulamaması, hem Anayasa'nın 138. maddesinde ifade edilen yargı kararlarının bağlayıcılığı hükmüne hem de Kanununun 28. maddesinde yer alan kararları uygulamak yönündeki yükümlülüğüne aykırılık teşkil etmektedir.

İdarenin, idari yargı kararlarını uygulamaması genel olarak kusurlu sorumluluk esasları çerçevesinde hizmet kusurunu oluşturmaktadır. Ancak yargı kararını uygulamayan idarenin, hizmet kusuru dolayısıyla sorumluluğundan bahsedilebilmesi için idarenin, idari yargı yerine verilen kararın gereklerine uygun işlem tesis etme ya da eylemde bulunma olanağına sahip olmasına karşın, zamanında bunu yerine getirmemiş olması gerekir. Başka bir ifadeyle idarenin, yargı kararını uygulamamak bakımından kusurlu sorumluluğunun doğabilmesi için, kararı yerine getirme olanağı bulunmasına rağmen, bu kararın gereklerini yerine getirmemesi durumu söz konusu olmalıdır.⁵⁴

⁵⁴ Candan, s. 729.

İdari yargı kararlarının uygulanmaması, her durumda idarenin mali sorumluluğuna sebebiyet vermekle birlikte, bu sorumluluk her zaman idarenin kusurlu sorumluluğu gereğince olmayabilir. Başka bir ifadeyle, idarenin, yargı kararlarının uygulanmamasında hiçbir kusurunun olmadığı durumlarda, kusursuz sorumluluk ilkesi uyarınca da mali sorumluluğunun ortaya çıkabilmesi mümkündür. Yargı kararlarının uygulanmaması, kimi zaman, idarenin iradesi dışında gerçekleşir. Söz gelimi, kararın gereklerinin yerine getirilmesinde maddi ya da hukuki imkansızlık bulunması hallerinde, idarenin hizmet kusurunun olduğundan söz edilemez. Bu gibi durumlarda, idarenin mali sorumluluk gereğince tazminat yükümlülüğü, kusursuz sorumluluk ilkesine dayanmaktadır.⁵⁵

İdari yargı kararlarının uygulanmaması, idarenin mali sorumluluğuna sebep olur. Kararın uygulanmamasından zarar gören kimse tarafından, mali sorumluluk gereğince, idare aleyhine tazminat davası açılabilir. Ancak ifade edilmelidir ki, bu dava sonucunda idarenin, yargı kararının uygulanmaması nedeniyle ortaya çıkan zararı tazmin etme yükümlülüğünü yerine getirmesi, idareyi yargı kararını uygulama yükümlülüğünden kurtarmamaktadır.⁵⁶ Başka bir ifadeyle idarenin tazminat ödemesi, yargı kararını uygulama yükümlülüğünü sona erdirmez. İdarenin ya tazminat ödeme ya da kararı uygulamak gibi seçimlik bir hakkı bulunmamaktadır.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28. maddesinin 3. ve 4. fıkralarında sorumluluğa ilişkin şu hükümlere yer verilmiştir:

“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.”

“Mahkeme kararlarının süresi içinde kamu görevlilerince yerine getirilmemesi halinde tazminat davası ancak ilgili idare aleyhine açılabilir.”

⁵⁵ Candan, s. 729.

⁵⁶ Kaya, s. 74.

Mezkur fıkralarda açıkça görüldüğü üzere, yargı kararlarının gereklerine göre işlem tesis edilmeyen ya da eylemde bulunulmayan hallerde, idare aleyhine idari yargıda maddi ve manevi tazminat davası açılabilir. Burada yargı kararlarının uygulanmaması durumu bir yaptırıma bağlanmıştır. Söz konusu yaptırım da idarenin tazminat ödemesidir. İdarenin tazmin yükümü sadece kararın yerine getirilmemesi hallerinde değil, hukuki veya maddi imkansızlık gibi nedenlerle yerine getirilmesinin mümkün olmadığı durumlar için de geçerlidir. Bu bakımdan kararların yerine getirilmemesinden doğan tazminat davaları hukuki bir yaptırım ve zarar giderme; kararların hukuki ya da maddi imkansızlık nedeniyle yerine getirilmemesinden doğan tazminat davaları ise, yalnızca zarar giderme aracıdır.⁵⁷ Görülmektedir ki sorumluluk için yapılan nitelemeler, sonuç açısından bir değişikliğe yol açmamaktadır. Yargı kararının her ne sebeple olursa olsun uygulanmamış olması, idare aleyhine tam yargı davası açılmasına neden olmaktadır.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28. maddesinin 4. fıkrasında; *"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 yer almakta idi.⁵⁸ Bu hüküm yargı kararlarının otuz gün içinde kamu görevlilerince kasten yerine getirilmemesi halinde ilgililere, ya idare aleyhine idari yargıda ya da kararı yerine getirmeyen kamu görevlisi aleyhine adli yargıda maddi ve manevi tazminat

⁵⁷ Karavelioğlu, s. 1168.

⁵⁸ Anayasa Mahkemesi bu fıkra da yer alan "kararı yerine getirmeyen kamu görevlisi aleyhine de tazminat davası açılabilir" hükmünün iptali istemini şu gerekçelerle reddetmiştir: *"Anayasa'nın 138. Maddesinin dördüncü fıkrasında, ... denilmektedir. Bu hükme göre, kamu görevlileri de mahkeme kararlarını yerine getirmek zorunda olup, bu konuda seçim hakları bulunmamaktadır. Kaldı ki, mahkeme kararlarını kasten yerine getirmeyen memur ve diğer kamu görevlilerinin eylemleri suç oluşturmaktadır. Bu bağlamda, Anayasa'nın 138. Maddesinin dördüncü fıkrası uyarınca kamu görevlilerinin, yargı kararlarını kasten yerine getirmeme eylemleri, Anayasa'nın 129. Maddesinin beşinci fıkrası kapsamında değildir."* AYM, 27.09.2012 tarih, E: 2012/22, K: 2012/133 sayılı Kararı, R.G. 11.10.2012-28494.

davasası açma şeklinde seçimlik hak vermektedir.⁵⁹ Öğretide, idari yargı kararlarının kasten yerine getirilmemesi şeklindeki iradenin, kişisel kusura sebebiyet verdiği ve bu haliyle suç teşkil eden bir eylem olduğu⁶⁰, salt kişisel kusur oluşturmadığı, bu iradenin hizmet içindeki bir kişisel kusur olması sebebiyle görev kusuruna yol açacağı ifade edilmektedir.⁶¹ Ancak bu hüküm, 2014 yılında 6526 sayılı Kanun'un 18. maddesiyle, "Mahkeme kararlarının süresi içinde kamu görevlilerince yerine getirilmemesi halinde tazminat davası ancak ilgili idare aleyhine açılabilir" şeklinde değiştirilmiştir.⁶² Dolayısıyla söz konusu değişiklikten sonra, ilgilinin kararı kasten uygulamayan kamu görevlisi aleyhine maddi ve manevi tazminat davası açma hakkı ortadan kalkmıştır. Böyle bir durumda da tazminat davası, ancak idare aleyhine açılabilecektir. Hükümün bu şekilde değiştirilmesinin bir sonucu olarak, kamu görevlisinin yargı kararını uygulamamak şeklindeki kusurlu davranışından dolayı idarenin sorumluluğu, asli sorumluluk olarak karşımıza çıkmaktadır.⁶³

Mahkeme kararlarının kamu görevlileri tarafından yerine getirilmemesi halinde ancak idare aleyhine tazminat davası açılabileceği-

⁵⁹ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer, Cemil Kaya, Türk İdari Yargılama Hukuku, 1.Baskı, Savaş Yayınevi, Ankara, 2018, s. 823.

⁶⁰ Mumcu, s. 127.

⁶¹ Günay, İdare Hukuku, s. 377.

⁶² 6526 sayılı Kanun ile getirilen fıkranın Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülmüş, Anayasa Mahkemesi ise iptal istemini şu gerekçelerle reddetmiştir: "... 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 kullanılmasında 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 açıktır. Açıklanan nedenlerle kural, Anayasa'nın 129. Maddesine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir." AYM, 25.11.2015 tarih, E: 2014/86, K: 2015/109 sayılı Kararı, R.G. 08.01.2016-29587.

⁶³ Bahtiyar Akyılmaz, "Yargı Kararının Yerine Getirilmemesinden Doğan Sorumluluk", **Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. XI, S. 1-2 (2007), s. 460.

ne ilişkin hükmün, Anayasa'nın ve Devlet Memurları Kanunu'nun çeşitli hükümleriyle uyum sağlaması amacıyla getirildiği ifade edilmektedir. Nitekim söz konusu hükmün kabul edildiği 6526 sayılı Kanun'un 18. maddesinin gerekçesi şu şekildedir:

“Anayasa'nın yargı yolu kenar başlıklı 125'inci maddesinde idarenin, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlü olduğu; görev ve sorumlulukları, disiplin kovuşturulmasında güvence kenar başlıklı 129'uncü maddesinde, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davalarının, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak, ancak idare aleyhine açılabileceği düzenlenmiştir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun kişilerin uğradıkları zararlar kenar başlıklı 13'üncü maddesinde, kişilerin kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı bu görevleri yerine getiren personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açacakları düzenlenmiştir.

Söz konusu Anayasa hükümleri ve Devlet Memurları Kanunu hükmüne uyum sağlamak amacıyla mahkeme kararlarının süresi içinde kamu görevlilerince yerine getirilmemesi halinde tazminat davasının ancak ilgili idare aleyhine açılabileceği düzenlenmektedir.” Gerekeçle ilgili de ortaya konulduğu üzere, söz konusu değişiklikten önce, yargı kararının kamu görevlisince kasten yerine getirilmemesi halinde, kendisine karşı dava açılabileceğine ilişkin hüküm, Anayasa ve Devlet Memurları Kanunu ile çelişki arz etmekteydi. Yapılan değişiklikle, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun ilgili maddesi, diğer Anayasal ve kanuni düzenlemeler ile uyumlu hale getirilmiştir.

Yargı kararlarının uygulanmaması nedeniyle ilgililer, zarara uğrayabilir. Bu zarar maddi olabileceği gibi manevi nitelikte de olabilir. Ancak bu nedenle idarenin tazmin yükümlülüğünün doğabilmesi için, ortada gerçekleşmiş bir zararın bulunması gerekmektedir. Başka bir ifadeyle, yalnızca yargı kararlarının uygulanmaması durumu, idarenin

tazmin yükümlülüğünü, şayet ortada bir zarar yok ise, doğurmamaktadır.⁶⁴

D. Kamu Görevlisinin Yargı Kararının Uygulanmamasından Doğan Sorumluluğu

1. Kamu Görevlisinin Mali Sorumluluğu

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28. maddesinde yapılan değişiklik sonrasında yargı kararlarının süresi içinde kamu görevlilerince yerine getirilmemesi halinde tazminat davasının ancak ilgili idare aleyhine açılabileceği düzenlemesinin getirilmesiyle birlikte kamu görevlilerinin yargı kararının uygulanmamasından zarar gören ilgililere karşı, kusurlu olsalar dahi mali sorumluluğu bulunmamaktadır. Bu nedenle, yargı kararının uygulanmaması nedeniyle zarar gören ilgili, bu zararın tazminini artık her ne sebeple olursa olsun kamu görevlisinden değil, idareden talep edebilecektir.

Yargı kararını uygulamayan kamu görevlisinin, bu durumdan zarar gören ilgiliye karşı bir sorumluluğu bulunmamakla birlikte, mali sorumluluğunun tamamen ortadan kalktığını da söylemek doğru olmayacaktır. Bu bakımdan kamu görevlisinin ilgiliye karşı bir sorumluluğu olmasa da idareye karşı mali sorumluluğu bulunmaktadır. Kamu görevlisinin, yargı kararını uygulamaması bakımından idareye karşı ortaya çıkan sorumluluğunun temeli, rücu kurumuna dayanmaktadır. Şöyle ki, idari yargı kararlarının uygulanmaması nedeniyle idare aleyhine açılan maddi ve manevi tazminat davası sonucunda idarenin tazminat ödemeye mahkum edilmesi halinde idare, kusuru bulunan kamu görevlisine rücu edebilmektedir.⁶⁵

İdari yargı kararının uygulanmaması nedeniyle idarenin ilgiliye ödediği tazminat için, kararı uygulamayan kamu görevlisine rücu edebileceğine ilişkin kural, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda yer almamaktadır. İdarenin, kusurlu olan kamu görevlisine rücu etmesini

⁶⁴ Kaya, s. 74.

⁶⁵ Kaya, s. 91.

mümkün kılan düzenlemeler Anayasa'nın çeşitli maddelerinde bulunmaktadır. Anayasa'nın 129. maddesinin 5. fıkrası gereğince, memurların ya da diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işlemiş oldukları kusurlardan doğan tazminat davaları, bu kişilere *rücu edilmek* kaydıyla ancak idare aleyhine açılmaktadır. Bunun yanında Anayasa'nın 40. maddesinin 3. fıkrasına göre, resmi görevliler tarafından vaki haksız işlemler sonucu kişinin uğradığı zarar Devletçe tazmin edilmekle birlikte, Devletin sorumlu olan ilgili görevliye *rücu hakkı* saklıdır.

Anayasa'nın ilgili hükümlerinden yola çıkarak söyleyebiliriz ki; yargı kararının kasten uygulanmaması nedeniyle idare aleyhine açılan davada, idarenin tazminat ödemeye mahkum edilmiş olması durumunda, idarenin ödemiş olduğu tazminat miktarını kusurlu kamu görevlisine rücu etmesi anayasal bir yükümlülüktür.⁶⁶ Özellikle Anayasa'nın 129. maddesindeki "*kendilerine rücu edilmek*" kaydıyla ifadesinden, idarenin ödediği tazminat için, ilgili kişi ya da kişilere yasal yollar çerçevesinde rücu etmesinin Anayasa'dan doğan bir zorunluluk olduğu anlaşılmaktadır. Dolayısıyla idarenin yargı kararının uygulanmaması nedeniyle ödediği tazminat için kusurlu kamu görevlisine rücu etmesi gerekmektedir. Burada kamu görevlisine rücu edilebilmesi için ilgili görevlinin kusurlu olması şarttır. Söz konusu kusurun kamu görevlisinin görev ya da kişisel kusurundan ileri gelmesinin bir önemi bulunmayıp, her iki durumda da idarenin kamu görevlisine rücu hakkı bulunmaktadır.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 13. maddesinde de kamu hukukuna tabi görevlerin ifası sırasında kişilere verdikleri zararlardan ötürü personel aleyhine değil; ilgili kurum aleyhine dava açılabileceği, kurumun ise genel hükümler çerçevesinde sorumlu olan personele rücu hakkı bulunduğu ifade edilmektedir.

Kanununun 28. maddesinde yapılan değişiklik ile birlikte, kamu görevlilerinin kasti davranışının ürünü olan yargı kararının uygulanmaması durumunda dahi, zarar görenin kamu görevlisine tazminat

⁶⁶ Altay, Uyuşmazlıklar, s. 472.

davası açma imkanı kalmamıştır. Bu bakımdan zarar görenin, bu zararın tazmin edilmesi adına tek muhatabı idare olmaktadır. Bu açıdan bakıldığında, idarenin de mali sorumluluk alanının genişlediğini görmekteyiz. Nitekim yargı kararının uygulanmamasında açılan davalarda artık tek bir davalı bulunmaktadır; o da idaredir.

2. Kamu Görevlisinin Cezai Sorumluluğu

İdari yargı kararlarının gereklerinin yerine getirilmemesi, geç yerine getirilmesi, eksik yerine getirilmesi ya da şekli olarak yerine getirilmesi kamu görevlisinin cezai sorumluluğunu doğuran eylemlerdir. Başka bir ifadeyle yargı kararlarının yerine getirilmemesi, kamu görevlisi açısından suç teşkil etmektedir. Nitekim Anayasa ve İdari Yargılama Uuslü Kanunu, yargı kararlarının uygulanması bakımından kamu görevlisine keyfi davranma hakkı vermeyip, bu konudaki hükümler emir mahiyetindedir. Dolayısıyla bu emre aykırılık, kamu görevlisinin cezai anlamda sorumlu olmasına yol açmaktadır.⁶⁷

Bu çerçevede ele alınması gereken ilk husus, yargı kararlarının uygulanmamasının hangi suçun unsurları ile ilişkilendirilebileceğidir. Yargı kararının uygulanmaması genel olarak doktrinde⁶⁸ ve yargısal içtihatlarda görevi ihmal, görevi kötüye kullanma ve Anayasa'yı ihlal suçları kapsamında değerlendirilmiştir. Mülga 765 sayılı Türk Ceza Kanunu döneminde görevi kötüye kullanma suçu 240. maddede, görevi ihmal suçu 230. maddede, görevde keyfi davranma suçu ise 230. maddede olmak üzere ayrı hükümler halinde düzenlenmişti. 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu ise, bu suçları, görevi kötüye kullanma suçu altında 257. maddesinde hüküm altına almıştır.

Madde kapsamına bakıldığında söz konusu suçun tanımı; görevinin gereklerine aykırı hareket etmek suretiyle, kişilerin mağduriyetine veya kamunun zararına sebep olmak şeklinde ifade edilmiştir. Aynı zamanda maddenin 2. fıkrasında, görevinin gereklerini yapmakta ihmal veya gecikme göstererek, kişilerin zararına veya kamunun za-

⁶⁷ Karavelioğlu, s. 1129.

⁶⁸ Uler, s. 143.

rarına sebep olmak şeklinde ortaya çıkan durumların da görevi kötüye kullanma suçuna yol açacağını belirtilmiştir. Bu bakımdan idari yargı kararının gereklerini yerine getirmeyen, getirmek konusunda ihmal gösteren ya da kararın gereklerini süresi içinde yerine getirmeyen kamu görevlisi, görevi kötüye kullanma suçunu işlemiş kabul edilecektir.

Kamu görevlileri, kamu gücü kullanıyor olmalarından ötürü, birtakım hak ve yükümlülöklere tabidirler. Bu çerçevede, yargılanmaları da özel bir kanun ile düzenlenmiştir. Buna ilişkin ilk kanun olan, "Memurun Muhakematı Hakkında Kanunu Muvakkat", 1999 yılında 4483 sayılı "Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun" ile yürürlükten kaldırılmıştır. Her iki Kanun birbirinden farklı usuller getirmiş olsalar da bir konu benzer şekilde düzenleme altına alınmıştır. Buna göre kamu görevlilerinin yargılanmaları doğrudan yapılmamakta, belli kişi ya da makamların soruşturma izni vermesi durumunda ancak yargılanmalarına başlanmaktadır. Soruşturma izninin verilmesi ya da verilmemesi kararlarına karşı soruşturma izni veren makama göre Bölge İdare Mahkemesi ya da Danıştay'a itiraz edilir. Danıştay'a yapılacak itirazlar idari daire tarafından çözüme kavuşturulur. Bu kapsamda, her iki kanun döneminde, kendisine yapılan itirazlar sonucu Danıştay'ın vermiş olduğu kararlar da, yargı kararlarının yerine getirilmemesine yönelik iradenin suç unsuru taşıdığı ve dolayısıyla kararını uygulamayan kamu görevlisinin yargılanmasının gerektiği yönündedir. Buna göre, 765 sayılı Kanun döneminde kamu görevlisinin yargılanması noktasında soruşturma izni verilmesi ya da verilmemesine yönelik kararlara yapılan itirazlar sonucunda Danıştay, lüzumu muhakeme kararlarının onanması⁶⁹ ya da meni muhakeme yolunda verilen kararların kaldırılması⁷⁰

⁶⁹ "... T.C. Anayasasının 138. Maddesi ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 28. maddesine aykırı olarak bu kararın gereğini yerine getirmediği soruşturma dosyasındaki bilgi ve belgelerden anlaşıldığından yerinde görölmeyen itirazın red-dine, lüzumu muhakeme yolunda verilen il yönetim kurulu kararının uygulama maddesinin **TCK 'nın 240. maddesi olarak** düzeltilerek onanmasına...karar verildi". Danıştay 2. Daire, E: 1997/1580, K: 1999/207, K.T. 03.02.1999. <http://www.kazanci.com.tr/>. E.T. 10.10.2020

yönünde hükümler tesis etmiştir. Kararlar incelendiğinde ise, kamu görevlisinin yargı kararını uygulamamak yönündeki iradesi Danıştay tarafından, 228. madde ile 240. maddede düzenlenen suçlara sebebiyet verdiği şeklinde yorumlanmaktadır.

E. Sorumluluğa İlişkin Açılacak Tazminat Davalarında Yargılama Usulü

İdari yargı kararlarının uygulanmaması nedeniyle zarar gören ilgilinin, idare aleyhine maddi ve manevi tazminat davası açma hakkı bulunmaktadır. İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28. maddesi zarar görenin tazminat davası açma hakkı bulunduğunu belirtmekle birlikte, yargılama usulleriyle ilgili kurallar getirmemiştir. Söz konusu kurallar yargı içtihatlarıyla ortaya konulmuştur. Bu nedenle bu başlık altında yargı kararlarından örnekler verilerek tazminat davasının hangi süre içinde açılacağı, hangi mahkemede ve kime karşı açılacağı ile dava konusunun kapsamının ne olacağı üzerinde durulacaktır.

İdarenin, idari yargı kararlarının uygulanmamasından doğan sorumluluğunu düzenleyen İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28. maddesi, bu madde uyarınca açılacak maddi ve manevi tazminat davalarının süresine ilişkin herhangi bir düzenleme getirmemiştir. Dolayısıyla lehine olan yargı ilamını alan kişinin, kararın uygulanmaması durumunda hangi sürede dava açabileceği sorusu ortaya çıkmaktadır. Davaya açma süresinin ne olduğu, dava açma süresinin hangi tarihten itibaren başladığı ve idareye, yargı kararını uygulaması ya da ortaya çıkan zararın ödenmesi için bir ön başvuru yapılmasının şart olup olmadığı meseleleri, çeşitli Danıştay kararlarında değerlendirilmiştir. Bu değerlendirme Danıştay'ın, yargı kararının uygulanmamasına yönelik iradeyi bir idari işlem mi, idari eylem mi yoksa her ikisinin kap-

⁷⁰ "T.C. Anayasasının 138. Maddesi ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 28. maddesine aykırı hareket ettiği anlaşıldığından meni muhakemesine ilişkin olarak verilen il yönetim kurulu kararının bozularak, eylemine uyan **TCK'nun 228. maddesi uyarınca** lüzumu muhakemesine, yargılamasının Asliye Ceza Mahkemesinde yapılmasına... karar verildi." Danıştay 2. Daire, E: 1996/1529, K: 1998/877, K.T. 12.03.1998. <http://www.kazanci.com.tr/>. (E.T. 10.10.2020)

samında nitelendirilemeyecek şekilde mi gördüğünü ortaya koymaktadır.

Kimi daireler, tazminat davası açılmadan evvel 10 yıllık genel zaman aşımı süresi içinde kararın uygulanması için idareye başvurulması gerektiği, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 10. maddesi kapsamına giren bu başvurunun reddi ya da reddedilmiş sayılması hallerinde altmış gün içinde tazminat davasının açılmasının icap ettiği yönünde hüküm tesis etmektedirler.⁷¹

Bazı daireler ise idareye başvuru yapılmasını tazminat davasının bir ön koşulu olarak görmemekte, kararın uygulanması için idareye tanınan otuz günlük sürenin beklenmesi gerektiğini ifade etmektedirler. Buna göre idare, otuz gün içinde yargı kararının icaplarına göre işlem ya da eylem tesis etmediğinde, bundan zarar gören kişi altmış günlük genel dava açma süresi içinde tazminat davası açabilmektedir.⁷² Danıştay'ın bazı daireleri de yargı kararının uygulanmamasını ne idari işlem ne de idari eylem olarak nitelendirmektedir. Bu tespit önemlidir; çünkü daireye göre bu halde yargı kararının uygulanmaması dolayısıyla tazminat davası açacak kişiler, idari işlem ya da eylemlere karşı açılacak davalardaki süreye ilişkin usul kurallarına tabi olmamaktadırlar. Danıştay'a göre mahkeme kararlarının yerine geti-

⁷¹ “... bu konuda açılacak davalarda, ayrıık durumlar dışında, genel zamanaşımı süresinin esas alınması ve lehine ilam olan ilgilinin ilamın kendisine tebliğinden itibaren 10 yıl içinde idareye başvurarak ilam gereklerinin yerine getirilmesini isteyebileceğinin kabulü gerekir. Başvurmadan sonraki durum ise, 2577 sayılı Yasa'nın 10. ve 11. Maddeleri kapsamında değerlendirilecektir.” Danıştay İDDK., E: 2007/1835, K: 2009/1266/, K.T. 30.04.2009. <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/dsp.php?fn=iddgk-2007-1835.htm&kw=yarg%C4%B1+karar%C4%B1n%C4%B1n+uygulanmas%C4%B1+istemiyle+idareye+genel+zamana%C5%9F%C4%B1m%C4%B1+s%C3%BCresi+i%C3%A7inde#fm>. (E.T. 17.10.2020).

⁷² “... Kararların idareye tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde gereğinin yerine getirileceği, yerine getirilmemesi durumunda ise, bu yargı kararının yerine getirilmemesinden dolayı uğranılan zararın tazmini istemiyle sonraki altmış günlük süre içinde mahkeme kararını yerine getirmeyen idare aleyhine doğrudan tazminat davası açabileceği gibi, uğradığı zararın tazmini istemiyle idareye yapılan başvuru üzerine anılan yasanın 11. maddesinde belirlenen süreler dikkate alınmak suretiyle dava açabileceğini kabul etmek gerekmektedir.” Danıştay 6. Daire, E: 1995/1682, K: 1995/5045, K.T. 13.12.1995. Danıştay Dergisi, S. 91 (1996): s. 600-601.

rilmekten kaçınılması ya da icrasının geciktirilmesi yolundaki davranış, süregelen bir tutumu ifade ettiğinden ve mahkeme kararı zamanın geçmesi ile önemini ve etkisinin kaybetmeyeceğinden, bu halin doğurduğu zararların dava yolu ile talep edilmesinin belli bir süreyle sınırlandırılması mümkün değildir.⁷³

Görüldüğü üzere yargı kararlarının uygulanmamasından zarar gören ilgilinin açacak olduğu tazminat davasının süresine ilişkin Danıştay kararları arasında bir birlik bulunmamaktadır. Bu konuya ilişkin olarak daireler arasındaki içtihat farklılığının giderilmesi talebi, Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu'nun önüne geldiğinde Kurul, yargı kararlarının yerine getirilmemesi nedeniyle uğranılan zararların kesinleşme aşamalarındaki farklılığın değişik değerlendirmeleri mümkün kıldığı gerekçesiyle aykırılığın içtihatların birleştirilmesi suretiyle giderilmesine yer olmadığına karar vermiştir.⁷⁴

⁷³ “İdarenin mahkeme kararlarına uymak zorunda olduğu ve bu kararları yerine getirmede gecikmemeleri gerektiği Anayasa'nın 138. Maddesinde de ifade edilmiştir. İdare, aleyhine verilen iptal ve tazminat hükümlerini kendiliğinden yerine getirmek zorundadır. İdarenin mahkeme kararlarını yerine getirmekten kaçınması ne idari işlem ne de idari eylem olarak nitelendirilemeyeceğinden bu sebeple açılacak tazminat davalarında idari işlem ve eylemlere ilişkin olarak kanunda yer alan süreye ilişkin hükümlerin uygulanması mümkün görünmemektedir.” Danıştay 4. Daire, E: 1994/3382, K: 1995/1690, K.T. 13.04.1995. Danıştay Dergisi, S. 91 (1996): s. 408-412. “... İdarenin vergi mahkemesi ve Danıştay ilamlarını yerine getirmekten imtina etmesi, ne idari işlem ne de idari eylem olduğundan, bu sebeple açılacak tazminat davalarının 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 7. 10 ve 11. Maddeleri kapsamında görmek mümkün değildir.” Danıştay VDDGK., E. 1992/301, K. 1993/74, K.T. 18.06.1993. <http://www.kazanci.com/kho2/ibb/files/dsp.php?fn=vddgk-1992-301.htm&kw=idarenin+mahkeme+kararlar%C4%B1n%C4%B1+yerine+getirmek+ka%C3%A7%C4%B1nmas%C4%B1+ne+idari+i%C5%9Flem+ne+de+idari+eylem+olarak#fm>. (E.T. 17.10.2020).

⁷⁴ “... Nitekim, yargı kararlarının yerine getirilmemesi nedeniyle uğranılan zararın kesinleşme aşamalarındaki bu farklılık, zararın tazmini istemiyle açılan davalarda Danıştay daire ve kurullarında farklı değerlendirmeler yapılmasına yol açmış ve kararların farklı şekillerde sonuçlanmasına neden olmuştur. Yargı kararlarının uygulanmamasından kaynaklanan zararın kesinleşme aşamasında ayniyet sağlanması mümkün bulunmadığına, zararın kesinleşme safhası her somut olaya göre değişkenlik gösterdiğine göre, 2577 sayılı Kanun'un 28. Maddesinin 1. Fıkrasında öngörülen sürede işlem tesis etmeyen veya eylemde bulunmayan idarelere karşı açılacak tazminat davalarında usul ve sürelerin belirlenmesi konusunda görüş birliğine varıl-

İdari yargı kararlarının uygulanmaması nedeniyle açılacak tazminat davalarının süresinin belirlenmesine yönelik bir diğer mesele, bu davaların klasik tam yargı davası olarak kabul edilip edilmeyeceğinin tespitine yöneliktir. Bu kapsamda açılacak davaları bir tam yargı davası gibi kabul etmek doğru olmayacaktır. Çünkü burada bir tam yargı davasında olduğu gibi idari eylem ya da idari işlem yoktur. Dolayısıyla, dava açma süresinin belirlenmesinde tam yargı davasına bağlı olunmamaktadır. Bu durumda İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda tazminat davaları için dava açma süresi öngörülmediğinden, bu davaların herhangi bir süreyle kayıtlı olmadan açılması gerekmektedir.⁷⁵

İdari yargı kararlarının uygulanmaması halinde zarar gören ilgili tarafından açılacak olan tazminat davasında görevli ve yetkili mahkemenin ne olacağı, ele alınması gereken bir diğer usul kuralıdır. Bu konuda İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28. maddesinin 3. fıkrasında düzenleme yer almaktadır. Fıkraya göre; Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin kararları doğrultusunda işlem tesis edilmemesi ya da eylemde bulunulmaması durumunda idare aleyhine tazminat davası, Danıştay ve ilgili idari mahkemede açılabilir. Fıkroda yer alan ilgili idari mahkeme ifadesinden, verdiği karar uygulanmayan yargı yerinin, kararın uygulanmaması nedeniyle açılacak tazminat davasında da görevli olduğu sonucuna varılmaktadır. Başka bir ifadeyle hangi idari mahkemenin kararı uygulanmamışsa, o mahkeme tazminat davasında görevli olmaktadır.

2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinde, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak karara bağladığı dava türleri sayılmıştır. Danıştay'ın temyiz mahkemesi olarak değil, ancak ilk derece mahkemesi olarak gördüğü davalarda verdiği kararların uygulanmaması üzerine açılacak tazminat davaları da Danıştay'da karara bağlanmak-

ması olanaksızdır." Danıştay İçtihatları Birleştirme Genel Kurulu, E: 1996/2, K:1997/2, K.T. 25.12.1997.

⁷⁵ Taner Ayanoglu, "İdari Yargı Kararlarının Uygulanmaması Üzerine Açılacak Tazminat Davalarının Süresi", Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, C. 19, S. 1-2 (1999): s. 181.

tadır. Çünkü bu halde uygulanmayan karar, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi sıfatıyla baktığı davada verdiği karardır.

Yargı kararının uygulanmamasından doğan tazminat davalarının kime karşı açılacağı; başka bir ifadeyle davalı konumunda kimin olacağı, bir diğer usuli meseledir. Yukarıda açıklandığı üzere, 6526 sayılı Kanun ile İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28. maddesinde yapılan değişikliklerle, kamu görevlilerine tazminat davası açma imkanı kaldırılmıştır. Bu nedenle tazminat davalarında husumetin yöneltileceği tek kişi idare olmaktadır. Yargı kararının uygulanmaması nedeniyle açılan tazminat davasında davalı konumunda yer alacak idareyi, ilk davada taraf olması değil, ilgili yargı kararını uygulamakla yükümlü olması belirlemektedir.

Husumetle ilgili bu değişiklikten önce, yargı kararının kasıtlı olarak uygulanmaması durumunda dava kamu görevlisinin şahsi kusuruna dayandırılabilirdi. Başka bir ifadeyle, tazminat davası adli yargıda doğrudan kamu görevlisine karşı açılabilirdi. Kanun değişikliği öncesi kamu görevlisine karşı açılan davalar bakımından Yargıtay, kararın uygulanmamasının kamu görevlisinin kişisel kusuru olduğu, bundan dolayı sorumluluğuna gidilebilmesi için ayrıca kastın varlığını araştırmaya gerek olmadığı yönünde hüküm tesis etmekteydi. Bu noktada Yargıtay, kararın salt uygulanmamış olmasının kamu görevlisinin sorumluluğuna gidilebilmesi için yeterli olduğu kanaatindeydi.⁷⁶ Yargıtay'ın bu doğrultuda verdiği kararlar incelendiğinde

⁷⁶ "Uygulamada, yargı kararlarını yerine getirmeyenlerin tazminatla sorumlu tutulacakları kabul edilmekte, kararın otuz gün içinde uygulanmamış olması kişisel sorumluluk için yeterli sayılmaktadır. Yargı kararını uygulamak durumunda bulunanların, kararın eksikliğini veya yanlışlığını tartışma yetkileri bulunmadığı gibi bu kararları eksik uygulamaları, uygulamış gibi davranarak işleme yapay bir görüntü vermeleri de kararın uygulandığı sonucunu doğurmaz. Kararın 30 gün içinde uygulanmamış olması kişisel sorumluluk için yeterli sayılmaktadır. Gerek öğretide, gerekse sapma göstermeyen yargısal içtihatlarda yargı kararlarını uygulamamanın, salt kişisel kusuru oluşturacağı benimsenmiştir... Diğer anlatımla sorumluluk için idarenin ve kamu görevlisinin ayrıca kin, garez, husumet ve benzeri duyguların etkisi altında hareket ettiklerinin araştırılmasına gerek yoktur. Salt yargı kararlarının yerine getirilmemesi sorumluluk için yeterli bir unsurdur". Yargıtay Hukuk Genel Kurulu, E. 2013/4-1553, K. 2015/11, K.T. 14.01.2015. <https://legalbank.net/belge/y-hgk-e-2013-4-1553-k-2015-11-t-14-01-2015->

dayanak olarak Yargıtay İçtihadı Birleştirme Genel Kurulu'nun 24.09.1979 tarihli ve 7/2 sayılı kararına atıf yaptığı görülmektedir. Söz konusu kararda, yargı kararını yerine getirmeyen kamu görevlisinin sorumluluğunun bulunduğu belirtilerek, yürütmenin durdurulması ve iptal kararlarının yalnızca uygulanmamasının bu kararları uygulamayan kamu görevlilerinin, zararın gerçekleşmesi halinde tazminatla sorumlu tutulabilmesi için yeterli olduğu, sorumluluk için ayrıca kin, garez, husumet ve benzeri duyguların etkisi altında hareket ettiklerinin araştırılmasına gerek olmadığı belirtilmiştir.

Kanunda, mahkeme kararlarının süresi içinde kamu görevlilerince yerine getirilmemesi halinde tazminat davasının ilgili idare aleyhine açılabileceği hüküm altına alınmış olsa da Yargıtay, tüm davaların açıldığı tarihteki yasal düzenlemelere tabi olduğunu, ilgili yasa değişikliğinin yürürlük tarihinden sonra açılan davalar için uygulanabileceğini, daha önce açılmış davalar yönünden kamu görevlisine husumet yöneltebileceğinin kabulünün gerektiği yönünde kararlar vermektedir. Dolayısıyla yargı kararlarının uygulanmaması nedeniyle açılan dava, ilk derece mahkemeleri tarafından reddedildikten sonra kanun yoluna başvuru kapsamında Yargıtay'ın önüne geldiğinde Yüksek Mahkeme, başvurunun kanun değişikliğinden sonra yapılmış olması halinde dahi, görev yönünden kararı bozmamakta, davanın esasını incelemektedir.⁷⁷

Sorumluluğa ilişkin açılacak tazminat davalarında incelenmesi gereken bir diğer konu, tazminatın konusu ve miktarının ne olacağıdır. İdari yargı yerleri tarafından verilen kararların icaplarına göre işlem tesis edilmemesi ya da eylemde bulunulmaması dolayısıyla ilgililerin zarar görmesi söz konusu olabilir. Bu zarar maddi nitelikte

yargi-kararinin-uygulanmaması-sebebiyle-kisilik-haklarına/1487099/. (E.T. 18.10.2020). Benzer Kararlar İçin Bkz: Yargıtay HGK. E. 2009/4-453, K. 2009/553, K.T. 25.11.2009; E. 2008/4-464, K. 2008/465, K.T. 02.07.2008; E. 2003/6439, K. 2003/11936, K.T. 20.10.2003; E. 2002/13052, K. 2003/3688, K.T. 27.03.2003.

⁷⁷ Yargıtay 4. HD., E. 2014/16029, K. 2015/911, K.T. 26.01.2015. <https://legalbank.net/belge/y-4-hd-e-2014-16029-k-2015-911-t-26-01-2015-idari-yargi-kararinin-uygulanmaması-nedeniyle-tazminat-i/1468629/>. (E.T. 18.10.2020).

olabileceği gibi manevi de olabilir. Dolayısıyla yargı kararının uygulanmaması nedeniyle uğranılan zararın tazmini istemiyle açılacak dava maddi tazminat davası olabileceği gibi, manevi tazminat davası da olabilir. Ya da her iki zarar birlikte dava konusu yapılabilir. Nitekim İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28. maddesinin 3. fıkrası, idari yargı yerleri kararlarına göre işlem tesis edilmeyen ya da eylemde bulunulmayan hallerde, idare aleyhine maddi ve manevi tazminat davası açılabilceğini düzenlemekle, tazminatın konusunun hem maddi hem de manevi olabileceğini hüküm altına almıştır.

İdari Yargılama Usulü Kanunu, yargı kararlarının uygulanmamasının yaptırımını olarak sadece tazminat davasını kabul etmemiştir. Kanun aynı zamanda 28. maddesinin 6. fıkrasında faiz hususunu da düzenlemiştir. Buna göre tazminat davalarında, mahkeme kararının tebliğ tarihi ile ödeme tarihi arasında geçecek süreye, 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun'un 48. maddesine göre belirlenen tecil faizi oranında hesaplanacak faiz ödenir. Yani kararın idareye tebliğ tarihinden, kararda hüküm altına alınan tazminatın ilgiliye ödendiği tarihe kadar geçen süre dikkate alınarak tecil faizi ödemesi yapılmaktadır. Bu bakımdan idare hem tazminatı hem de tazminatla birlikte ödeme tarihine kadar faizi ödemekle yükümlüdür.

SONUÇ

Hukuk devletinin en önemli gereklerinden biri, devlet organlarının yargısal denetime tabi olmasıdır. Bu sayede kendilerine kamu gücü kullanma yetkisi verilen bu organların keyfi davranmasının önüne geçilmekte, kişilerin hak ve özgürlüklerinin devlet tasarrufları karşısında korunması mümkün olmaktadır. Hukuka aykırı bir işlem tesis ettiğinde ya da eylemde bulunduğunda yargısal denetim ile karşı karşıya geleceğini bilen devlet organları da bu denetim sayesinde kendisini hukukla bağlı görerek, hukukun çizdiği sınırlar içerisinde kalma eğilimi gösterecektir. Devlet organları içinde yer alan idare, günlük hayatta kişiler ile en çok etkileşim içinde bulunan, kamu gücü-

ne dayanarak hukuk düzeninde değişiklik meydana getiren, tek taraflı ve icrai işlemler ile eylemler yapabilme gücünü elinde bulunduran organdır. Bundan dolayı idarenin hukuk devleti ilkesi gereğince denetlenmesi ayrı bir öneme sahiptir.

Hukuk düzeninin korunması bakımından idari yargı yerlerince idarenin işlem ve eylemleri üzerinde yargısal denetim yapılması gerekmektedir. Ancak söz konusu düzenin korunması için sadece idari yargı yerlerinin bir karar vermesi yeterli değildir. İdarenin yargısal denetiminin anlamlı hale gelebilmesi, idari yargı yerlerince verilen kararın uygulanması suretiyle mümkündür. Bunun için idare, yargı kararlarının gerekleri doğrultusunda işlem tesis etmeli ya da eylemde bulunmalıdır. Söz gelimi hukuka aykırı bir işlemin iptal edilmesi halinde bunun gereğine göre işlemler tesis etmeli, tam yargı davalarında verilen kararlar için hükmedilen tazminatı ya da hakkı ilgiliye vermelidir. Nitekim bu hususların yerine getirilmesi idare için hem Anayasa hem de İdari Yargılama Usulü Kanunu'ndan kaynaklanan bir zorunluluktur.

İdari yargı kararlarının uygulanmasına ilişkin güvence, İdari Yargılama Usulü Kanunu ile sağlanmıştır. Kanununun 28. maddesine göre, yargı kararları idare tarafından gecikmeksizin yerine getirilmek zorundadır. Bu süre ise kararın idareye tebliğinden itibaren hiçbir şekilde otuz günü geçemez. Yargı kararının uygulanmaması nedeniyle bundan zarar gören ilgililerin, idare aleyhine maddi ve manevi tazminat davası açma hakları bulunmaktadır. Kararların uygulanmaması kamu görevlilerinin kusurlu davranışlarından ileri gelse dahi tazminat davası ancak ilgili idare aleyhine açılabilecektir.

Kanunun ilgili hükmü, yargı kararlarının uygulanmaması durumunda açılacak tazminat davalarına ilişkin genel bir kural koymaktadır. Ancak bu davalarda uygulanacak yargılama usulüne ilişkin kimi hususların Kanunda açıkça yer alması, muhtemel hak kayıplarının önüne geçilebilmesi için yararlı olacaktır. Söz gelimi tazminat davalarının hangi süre içinde açılması gerektiği, ilgili hükümde yer almaktadır. Bu husus, yargı kararlarında da farklılıklar göstermektedir.

Söz konusu durum ise yargı kararının uygulanmamasından zarar gören ilgililerin kimi zaman açtıkları davaların süreden reddedilmesi sonucunu doğurmaktadır. Dolayısıyla böyle bir sonuç, ilgililerin hak kaybına uğramalarına neden olmaktadır. Bu nedenle Kanunun ilgili hükmünün yarattığı boşluğun giderilmesi gerekmektedir.

İdari yargı kararlarının yerine getirilmesi açısından, sadece kararın uygulanmasına yönelik birtakım tedbirlerin öngörülmesi, kararların uygulanması açısından yararlı görülebilir. Bu amacı sağlamak adına; kararın uygulanıp uygulanmadığının kararı veren mahkemece denetlenmesi elverişli bir yol olarak öngörülebilir. Bu sayede idare, yargı kararlarını uygulamak bakımından denetim altında olduğunu bilir ve kararın gereklerini yerine getirebilir. Bu çerçevede, verilen kararın uygulanıp uygulanmaması noktasında denetim yapacak, her mahkemenin bünyesinde teşkilatlanacak bir iç denetçilik kurumunun varlığı kabul edilebilir.

Fransız İdari Yargı Sistemi'nde kabul edilen yargısal emir müessesesi⁷⁸, Türk İdari Yargı Sistem'inde de bu hususta bir çözüm aracı olarak kullanılabilir. Yargısal emir, yargı kararının uygulanması amacıyla bu kararın uygulanma biçimine ya da nasıl uygulanacağına ilişkin ek bir hükmüdür. Bu bakımdan idareye yol gösterici bir etkiye de sahiptir. Yargısal emir müessesesinin Türk İdari Yargı Sistemi'nde uygulanma kabiliyeti olup olmadığı, Anayasa ve kanunlarda yer alan çeşitli hükümler nedeniyle, tartışmalıdır. Tartışmaya yol açan husus, Anayasa'nın madde 125/4 hükmü ile İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun madde 2/2 hükmüdür. Her iki hükmün ortak düzenlemesi, idari yargıcın idari işlem ve eylem niteliğinde karar veremeyeceği veya verilen kararın idarenin takdir yetkisini kaldıramayacağı yönündedir. Esasen her yargısal hüküm, özünde bir emri barındırmaktadır. Bunun sebebi; hükmün, soyut anlamdan somut manaya kavuşması ihtiyacından doğmaktadır.⁷⁹ Başka bir ifadeyle, hüküm sonucunda

⁷⁸ Fransız idari yargı sisteminde kabul edilen yargısal emir kurumunun geniş bilgisine ulaşmak için bkz: Ahmet Akbaba, "Fransız İdari Yargı Sistemine Bir Bakış", Ankara Barosu Dergisi, S. 2 (2014): 435-463.

⁷⁹ Uler, s. 115

ortaya çıkan hukuki durumun fiili duruma yansımaları idari yargıcın vereceği emir ile gerçekleşir. Bu sayede ise yargılama işlevi pratikte anlamlı hale gelir. Ancak verilen yargısal emrin, kararın uygulanması kapsamında olması önemlidir. Bu açıdan pozitif hukuk düzenlemeleri çerçevesinde, yukarıda zikredilen hükümlerin yargısal emir müessesesinin uygulanmasına bir engel değil, bir sınır olduğu ifade edilmelidir. Başka bir ifadeyle, ilgili hükümlerin anlamı ve işlevi korunarak yargıcın emir vermesi kabul edilebilir. Yargısal emir, idarenin takdir yetkisi sahasını daraltsa da bu yetkisini kullanamaz duruma getirmemeli ayrıca, verilen emir idari eylem ve işlem niteliğinde olmamalıdır.⁸⁰ Nitekim idari yargıcın, idare yerine geçerek işlem ve eylemlerde bulunması ya da buna ilişkin Anayasal hükmün ortadan kaldırılması başka hukuki problemlere neden olacaktır. Bir kere, hukuk devletinin gereklerinden biri olan ve Anayasa'nın başlangıç bölümünde de ifade edilen kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılık meydana gelecektir. Ayrıca, egemenlik yetkisinin düzenlendiği Anayasa'nın 6. maddesinde yer alan, "Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasa'dan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz" hükmü de işlevini yitirecektir.⁸¹ Dolayısıyla yargısal emir müessesesini uygulamak, idari yargı kararlarının etkinliğini sağlamak açısından gereklidir. Ancak yukarıda bahsi geçen hükümlerin işlevi, anlamı ve diğer Anayasal hükümler ile ilişkisi, bu müessesenin uygulanma sınırı olmalıdır.

Bunlarla birlikte, yaptırımların her zaman daha caydırıcı olacağından bahisle, yargı kararının gereklerine uyulmaması durumunda kararı veren mahkemece bazı yaptırımların öngörülmesi hususu düzenlenebilir. Bu yaptırımlar, kararın uygulanmamasından zarar gören ilgili tarafından açılan tazminat davasının aksine, henüz bir zarar iddiası ortaya çıkmadan, sırf yargı kararının uygulanmadığı gerekçesiyle idareye verilecek cezaları kapsamak şeklinde düzenlenebilir. Söz

⁸⁰ Anayasa'nın 125/4 maddesinde yer alan, idari işlem ve eylem niteliğinde yargı kararı verilemeyeceğine dair hükmün, yargı kararının etkinliği ve sonuçlarını kısıtlamak olduğu; ve, bu yönüyle hukuk devleti ilkesine uygun düşmediği yönündeki görüş için bkz: Turan Yıldırım (ed.), İdare Hukuku, 6. Baskı, On iki Levha Yayıncılık, İstanbul, 2017, s. 921-922.

⁸¹ Uler, s. 116.

gelimi, yargı kararının uygulanmasını güçlendirmek adına zorlayıcı para cezalarının etkisi değerlendirilmelidir.⁸²

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28. maddesi 2014 yılında değişikliğe uğramış ve bu doğrultuda, yargı kararlarının uygulanmaması nedeniyle zarar gören ilgililerin, kamu görevlisi aleyhine dava açma imkanları kalmamıştır. Dolayısıyla ilgililer yargı kararının uygulanmaması dolayısıyla uğradıkları zararlar için yalnızca idareye karşı dava yoluna gidebilmektedirler. Söz konusu düzenleme kanımızca, kimi yönden avantajlı kimi yönden ise sakıncalıdır. Şöyle ki, ilgililerin muhataplarının idare olması zararlarının giderilmesi bakımından bir güvence teşkil eder. Fakat bunun yanında sakınca teşkil eden husus, kamu görevlisinin ilgiliye karşı doğrudan bir sorumluluğunun bulunmamasıdır. Kamu görevlisinin sorumluluğu, rücu ilişkisi çerçevesinde idareye karşıdır. Dolayısıyla burada kamu görevlisinin yükümlülüklerinin farkında olabilmesi adına, rücu mekanizmasının etkinliğinin artırılması gerekmektedir. Bu doğrultuda idareyi, bu yola başvurmaya zorlayan mekanizmaların getirilmesi düşünülebilir.

Esasen hukuk devleti olarak kabul edilen bir düzende, yargı kararlarının uygulanmamasına yönelik çareler arar konumunda olmak da üzücüdür.⁸³ Nitekim bir hukuk devletinde faaliyet gösteren, idarenin temsilcisi olan kamu görevlilerinin hukuk devletinin manasını kavramış kişiler olması gerekir. Başka bir ifadeyle, hukuka aykırı bir işlem tesis ettiği ya da eylemde bulunduğu mahkeme kararı ile sabit olan idarenin, bu kararın gereklerinin yerine getirilmediğinde hem ilgili kişileri hem de Devleti zarara uğratacağının farkında olan ve bunun önemini kavrayan kamu görevlilerine sahip olması elzemdir.

⁸² Zorlayıcı para cezaları ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz: Bülent Kent, "İdari Yargıda Mahkeme Kararlarının Uygulanmasını Güçlendirici Alternatif Mekanizma Olarak Para Cezası", Ankara Barosu Dergisi, S. 4(2011), s. 45-66.

⁸³ Turan Yıldırım, "Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorunu", **İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırılmalı İdari Yargılama Usulü Sempozyumu 133. Yıl**, 2001, s. 153.

KAYNAKÇA

- Akbaba, Ahmet, "Fransız İdari Yargı Sistemine Bir Bakış", Ankara Barosu Dergisi, S. 2 (2014): 435-463.
- Akyılmaz, Bahtiyar, "Yargı Kararının Yerine Getirilmemesinden Doğan Sorumluluk", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. XI, S. 1-2 (2007): 449-469.
- Akyılmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, Türk İdari Yargı-lama Hukuku, Ankara: 1. Baskı, Savaş Yayınevi, 2018.
- Aliefendioğlu, Yılmaz, "Danıştay Kararlarına Uyulması", Danıştay Der-gisi, S. 16-17 (1975) 16-21.
- Altay, Evren, "İdari Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorunu", Anka-ra Barosu Hukuk Kurultayı (2000): 358-363.
- Altay, Evren, "Yargı Kararlarının Uygulanması", Danıştay ve İdari Yar-gı Günü 139. Yıl Sempozyumu, Danıştay Tasnif Bürosu ve Yayın-ları (2007): 111-134.
- Altay, Evren, İdari Yargı Kararlarının Uygulanmamasından Doğan Uyuşmazlıklar, Ankara: Turhan Kitabevi, 2004.
- Ayanoğlu, Taner, "İdari Yargı Kararlarının Uygulanmaması Üzerine Açılacak Tazminat Davalarının Süresi", Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni, C. 19, S. 1-2 (1999): 161-181.
- Candan, Turgut, Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu, Ankara: 7. Baskı, Yetkin Yayınları, 2017.
- Çağlayan, Ramazan, İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanma-sı, Ankara: 3. Baskı, Asil Yayıncılık, 2004.
- Çağlayan, Ramazan, İdari Yargılama Hukuku, Ankara: 9. Baskı, Seçkin Yayıncılık, 2017
- Erdoğdu, Ahmet, "Yönetsel Yargı Kararlarının Yerine Getirilmesi", Danıştay Dergisi, S. 1 (1976): 10-21.

- Gözübüyük, Şeref, “İptal İlamlarının İnfazı ve Danıştay’ın Tutumu”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. 16, S. 2 (1961): 119-126.
- Gözübüyük, Şeref, Yönetmelik Yargı, Ankara: 35. Bası, Turhan Kitabevi, 2016.
- Gözübüyük, Şeref, Güven Dinçer, İdari Yargılama Usulü (Kanun-Açıklama-İçtihat), Ankara: Turhan Kitabevi, 1996.
- Gözübüyük, Şeref, Turgut Tan, İdare Hukuku C. II (İdari Yargılama Hukuku), Ankara: 8. Baskı, Turhan Kitabevi, 2016.
- Günday, Metin, “İdari Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorunu”, Ankara Barosu Hukuk Kurultayı (2000): 351-357.
- Günday, Metin, İdare Hukuku, Ankara: 11. Baskı, İmaj Yayınevi, 2017.
- Kaplan, Gürsel, İdari Yargılama Hukuku, Bursa: 2. Baskı, Ekin Basın Yayın Dağıtım, 2017.
- Karavelioğlu, Celal, İdari Yargılama Usulü Kanunu, Ankara: 9. Baskı, Adalet Yayınevi, 2016.
- Kaya, Cemil, İdari Yargı Kararlarının Uygulanması Konusuna Danıştay’ın Yaklaşımı (İYUK Madde 28 Üzerine Bir İnceleme), İstanbul: Legal Yayıncılık, 2011.
- Kıratlı, Metin, “Yürütmenin Durdurulması”, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, C. XXI, S. 4 (1966): 173-196.
- Mumcu, Uğur, “Türk Hukukunda İptal Kararlarının Yerine Getirilmesi ve Sorumluluk”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 27, S. 3-4 (1970): 97-128.
- Onar, Sıddık Sami, İdare Hukukunun Umumi Esasları C. III, İstanbul: 3. Bası, İsmail Akgün Matbaası, 1966.
- Ozansoy, Cüneyt, “Tarihsel ve Kuramsal Açısından İdarenin Kusurdan Doğan Sorumluluğu”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1989.

- Özay, İlhan, *Günüşiğında Yönetim*, İstanbul: 3. Baskı, Filiz Kitabevi, 2017.
- Özbey, Özcan, “İdari Yargı Kararlarının Uygulanmamasından Doğan Hukuki ve Cezai Sorumluluk”, *Ankara Barosu Dergisi*, Y. 67, S. 4 (2009): 45-63.
- Özbudun, Ergun, *Türk Anayasa Hukuku*, Ankara: 15. Baskı, Yetkin Yayınları, 2014.
- Özeren, Ahmet Şükrü, Taci Bayhan, *İdari Yargı Kararlarının Uygulanması*, Ankara: 1992.
- Sarıca, Ragıp, *İdari Kaza C. I İdari Davalar*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1949.
- Tuncay, Aydın H., Orhan Özdeş ve Recep Başpınar, “İdari Yargılama Usulü”, *Yüzyıl Boyunca Danıştay*, Ankara: Danıştay Yayını, 1968.
- Uler, Yıldırım, *İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları*, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, 1970.
- Yıldırım, Turan, “Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorunu”, *İdari Yargının Yeniden Yapılandırılması ve Karşılaştırılmalı İdari Yargılama Usulü Sempozyumu 133. Yıl, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları* (2001): 153-163.
- Yıldırım, Turan, *İdari Yargı*, İstanbul: 1. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım, 2008.