

# İDARİ YARGILAMA HUKUKUNDA KANUN YOLLARINDA HÜKMÜN İNFAZININ DURDURULMASI

Çınar Can EVREN\*

İsmail UÇAR\*\*

## ÖZET

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK) 27. maddesinde idari işlemin yürütülmesinin durdurulması; yine aynı Kanun'un 52. maddesinde ise mahkeme kararlarının yürütülmesinin (hükümün infazının) durdurulması düzenlenmektedir. İYUK m. 52'deki düzenleme İYUK m. 27'dekine göre son derece yetersizdir. Kanun koyucu İYUK m. 52'de hükümün infazının durdurulması kurumuna, neredeyse, sadece yer vermekle yetinmiş; kanun yolu mercilerine (üst derece mahkemeleri) hükümün infazını durdurma yetkisi tanımış; ancak bu yetkinin, teminat şartı hariç, hangi esas ve usuller dairesinde kullanılabileceğini tamamen yargı içtihatlarına bırakmıştır. Kural olarak idare lehine getirilmiş olan, davacının hakkına kavuşmasını bir süre daha geciktireceğinden istisnai nitelikte olması gereken bir kurumun esas ve usullerinin belirlenmesi; üst mahkemeler tarafından hükümün infazının durdurulması şartlarının ve bu durdurmanın hukuki sonuçlarının öngörülmesi gerekir. Bu belirleme yapılırken Türk idare hukuku ve idari yargısına kaynaklık eden Fransız hukukundan da yararlanılmalıdır.

**Anahtar Kelimeler:** İstinaf, temyiz, mahkeme kararları, kanun yolları, yürütmenin durdurulması, hükümün infazının durdurulması.

## STAY OF EXECUTION OF JUDGMENTS IN APPEAL PROCEDURE OF ADMINISTRATIVE JURISDICTION

### ABSTRACT

The stay of the execution of the administrative act is regulated by article 27 of the act relating to the procedure of administrative justice n° 2577 and the stay of the execution of the judgments is regulated by article 52 of the same law. The provision of article 52 of the act is extremely inadequate compared to the provision of article 27. In article 52 of the act, the legislator limits himself to almost only mentioning

\* **Doç. Dr.**, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Ana Bilim Dalı / ANKARA. e-posta: cinar.evren@hbv.edu.tr

**ORCID:** 0000-0003-3685-5046

\*\* **Araştırma Görevlisi**, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Ana Bilim Dalı / ANKARA. e-posta: ismail.ucar@hbv.edu.tr

**ORCID:** 0000-0002-4378-0487

**DOI** : 10.34246/ahbvuhfd.1116442

**Yayın Kuruluna Ulaştığı Tarih** : 07/02/2022

**Yayınlanmasının Uygun Görüldüğü Tarih:** 11/02/2022

*the institution of the stay of the execution of judgments; authorize the high courts to suspend the execution of judgments; however, the principles and procedures by which this power may be exercised, except for the requirement of guarantee, are left entirely to jurisprudence. It is necessary to determine the principles and procedures of such an institution, which, as a rule, is provided in favor of the administration and should be exceptional because it can set back the exercise of the right of the applicant for a certain period, and to regulate the conditions of stay of execution of judgments by high courts and the legal consequences. In this determination, French law, which is the source of Turkish administrative law and administrative jurisdiction, should also be used.*

**Keywords:** *Appeal, cassation, judgement, legal remedies, suspension of execution, stay of execution of judgement.*

## **LE SURSIS À L'EXÉCUTION DES JUGEMENTS DANS LES VOIES DE RECOURS EN CONTENTIEUX ADMINISTRATIF**

### **RÉSUMÉ**

*Le sursis à l'exécution de l'acte administratif est régi par l'article 27 de la loi relative à la procédure de justice administrative n° 2577 et le sursis à l'exécution des jugements est régi par l'article 52 de la même loi. La disposition de l'article 52 de la loi est extrêmement inadéquate par rapport à la disposition de l'article 27. Dans l'article 52 de la loi, le législateur s'est limité à presque seulement mentionner l'institution du sursis à l'exécution des jugements ; celui-ci donne le pouvoir de suspendre de l'exécution des jugements aux juridictions supérieures ; cependant, les principes et les procédures selon lesquels ce pouvoir peut être exercé, à l'exception de l'exigence de caution, sont entièrement laissés à la jurisprudence. Il est nécessaire de déterminer les principes et les procédures d'une telle institution, qui, en règle générale, est prévue en faveur de l'administration et devrait être exceptionnelle car elle peut reculer l'exercice du droit du demandeur pendant un certain temps, et il est nécessaire de régir les conditions du sursis à l'exécution des jugements par les juridictions supérieures et les conséquences juridiques de ce sursis. Lors de cette détermination, le droit français, qui est la source du droit administratif et du contentieux administratif turcs, devrait également être profité.*

**Mots Clés:** *L'appel, la cassation, les jugements, les voies de recours, le sursis à l'exécution, la suspension de l'exécution des jugements.*

### **GİRİŞ**

İdarenin işlem ve eylemleri nasıl yargı denetime tabi tutuluyorsa, etkili bir yargısal denetim için idari davaların da kendi içlerinde belli bir denetime tabi tutulmaları gerekir. İdari davaların denetlenmesi ise kanun yollarına

başvurulmasıyla gerçekleşir<sup>1</sup>. İdari işlemlere karşı dava açılmasının işlemin yürütmesini durdurulmaması gibi kanun yolu başvurusu da başvuruya konu mahkeme kararının infazını durdurmaz. Ancak kanun yolu incelemesinin etkili ve anlamlı olabilmesi için, gerektiğinde incelemeye konu hükmün infazının durdurulmasına karar verilebilmesini sağlayan bir kuruma ihtiyaç duyulmaktadır. Aksi halde, bazı durumlarda, kanun yolu incelemesi sonucu verilecek kararın bir anlamı kalmayacaktır. Kanun yolu aşamasında hükmün infazının durdurulmasına ilişkin düzgün işleyen bir kurumun varlığı, etkili bir kanun yolu incelemesinin ön şartlarından biridir.

Hükmün infazının durdurulması kurumu, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (İYUK) “*Temyiz veya istinaf istemlerinde yürütmenin durdurulması*” başlıklı 52. maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddede hükmün infazının durdurulması için genel şartlar öngörülmediği gibi istinaf-temyiz, iptal davası-tam yargı davası, davanın reddi-davanın kabulü kararı, davacı-davalı gibi ayrımlar da gözetilmemiştir. Ayrıca hükmün infazının durdurulması kararının hukuki sonuçlarına yönelik de yasal bir düzenleme bulunmamaktadır. Dolayısıyla 52. maddenin, hükmün infazının durdurulması kurumunu düzenleme konusunda oldukça yetersiz kaldığı rahatlıkla söylenebilir. Fransız idari yargılama hukukunda ise hükmün infazının durdurulması istinaf ve temyiz bakımından ayrı ayrı düzenlenmiş ve farklı şartlar öngörülmüştür. Ayrıca istinaf aşaması daha detaylı düzenlenmiş; başvuranın davacı veya davalı olması, davanın iptal ya da tam yargı davası olması gibi ayrımlar gözetilerek çeşitli yargısal durumlara özgü farklı şartlar öngörülmüştür<sup>2</sup>.

Bu çalışmada, hükmün infazının durdurulması kurumunun Türk hukukundaki düzenlenişi incelenirken Fransız hukukundaki durumdan da yeri geldiğince bahsedilecektir.

## I. GENEL OLARAK KANUN YOLLARINDA HÜKMÜN İNFAZININ DURDURULMASI KURUMU

Gerek İYUK m. 27, gerekse İYUK m. 52 uyarınca, kanunlarda istisna

<sup>1</sup> Olivier Gohin, *Contentieux administratif*, 6. Baskı, Lexis Nexis, 2009, s. 379; Kamile Türkoğlu Üstün / İsmail Uçar, “Fransız ve Alman İdari Yargılama Usulünde İstinaf İncelemesinin Kapsam ve Sınırları”, *Danıştay Dergisi*, 151, 2019, s. 98.

<sup>2</sup> Fransız idari yargılama hukukunda kanun yollarına ilişkin bkz. Gürsel Kaplan, *Fransız İdari Yargılama Hukukunda Kararlara Karşı Başvuru Yolları*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2016; Ramazan Çağlayan, *İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları (Fransa-Türkiye: Mukayeseli Bir Deneme)*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2017.

öngörülmediği müddetçe, dava açılması veya kanun yoluna başvurulması, dava konusu işlemin veya hükümün yürütülmesini durdurmaz. Bu açıdan idari işlemler ile mahkeme kararlarının icrailik özelliğinin benzerlik gösterdiği söylenebilir.

Fransız idari yargılama hukukunda da mahkeme kararlarıyla idari işlemler arasında bu yönde bir benzerlik kurulmakta<sup>3</sup>; kanun yolları başvurusunun durdurucu etkiye sahip olmamasının, idari işlemler gibi mahkeme kararlarının da yürütülebilir niteliği haiz olmasından<sup>4</sup> kaynaklandığı kabul edilmektedir<sup>5</sup>.

Kanun yolu başvurusunun durdurucu etkiye sahip olmaması, iptal davası açıldığında idari işlemin yürütülmesinin durmaması ile benzerlik gösterir. Ancak kanun yolu başvurusunun durdurucu etkiye sahip olmamasıyla ilk derecede iptal davasının durdurucu etkisinin olmamasının birbirinden farklı sebepleri bulunmaktadır. İlk derecede iptal davasının dava konusu işlemin yürütülmesini kendiliğinden durdurmaması kuralı ile idari faaliyetin korunması amaçlanırken; kanun yolları aşamasında bu amaç geçerli değildir. İlk derece yargılamasındaki kural idare lehineyken<sup>6</sup>, kanun yolu başvurusunun durdurucu etkiye sahip olmaması daha çok idarenin aleyhindedir<sup>7</sup>. Zira ilk derecede dava idare lehine sonuçlanmışsa, dava açılmadan önceki hukuki durumda bir farklılık olmayacaktır. Davanın davacı lehine sonuçlanması

<sup>3</sup> CE, 2 Temmuz 1982, *Huglo et autres*, No. 25288 ve 25323, *Rec.* 257; Florent Blanco, *Contentieux administratif*, PUF, 2019, s. 716. Gohin idari yargılama hukukunda kanun yolu başvurusunun durdurucu etkiye sahip olmamasını bu benzerlik ile açıklamaktadır. Yazara göre idari yargı, yargılama ile idari faaliyet arasındaki karmaşadan doğmuştur. Bu sebeple yargı yerinin kesin hüküm kudreti ile idarenin kesin karar alma gücü arasında bağlantı bulunmaktadır. O yüzden idari kararların yararlandığı rejimin yargı kararlarına da aktarılması gerekir. Gohin, s. 354.

<sup>4</sup> Bu durumun önemli istisnası ise içtihatla ortaya çıkmıştır. Conseil d'Etat (CE), daha önceden yürütmenin durdurulması (référé-suspension) kararı verilen bir davada, dava ret kararı verilmesi halinde, idari yargı yerlerinin bu kararın etkilerini zaman bakımından ayarlama yetkisine sahip olduğunu kabul etmiştir. Böylece bir bakıma yürütmenin durdurulması kararının etkileri, davanın reddi kararına rağmen, bir süre daha uzatılmaktadır. CE, 27 Ekim 2006, *Soc. Techna*, *Rec.* 541, Aktaran, Bernard Pacteau, *Traité de contentieux administratif*, Presses Universitaire de France, 2008, s. 389-390.

<sup>5</sup> Jean-Claude Ricci, *Contentieux administratif*, 5. Baskı, Hachette, 2016, s. 248; Blanco, s. 716.

<sup>6</sup> İradesini tek yanlı olarak empoze edebilen idare için, dava açılmasıyla davaya konu işlemin yürütülmesinin durdurulmaması kuralı bir ayrıcalık niteliğindedir. Maxime Lei, *Le principe de l'absence d'effet suspensif des recours contentieux en droit administratif*, Université de Toulon, 2018, s. 737.

<sup>7</sup> Pacteau, s. 511.

halinde ise idarenin kararı uygulamak için harekete geçmesi gerekecektir. İdare, kararın kesinleşmesini (kanun yollarının tüketilmesini) bekleme bahanesiyle, ilk derece mahkemesi kararını uygulamaya yönelik işlem ve eylemlerde bulunmaktan kaçınılabilmektedir. Ancak eğer ilk derece mahkemesi kararı davacıyı tatmin etmişse, idarenin kanun yolu başvurusunda bulunması, kararın uygulanması önünde bir engel teşkil edemez. Bu sebeple kanun yolu başvurusunun durdurucu etkisinin olmamasından, kamu hizmetinden yararlananlar idareye nazaran daha çok fayda sağlar<sup>8</sup>. Ayrıca bu kuralla ilk derece mahkemesi hakimlerinin otoritesi de korunur. Uyuşmazlık, kanun yolları aşamasına geldiğinde önceden zaten hukuki bir çözüme kavuşmuştur<sup>9</sup>. Artık başvuruya konu olan doğrudan bir idari işlem değil; mahkeme hükmüdür<sup>10</sup>.

Kanun yolu başvurusunun durdurucu etkiye sahip olmamasının pratik sebeplerinden biri de kanun yolu başvurularının sistematik hale gelmesinin önüne geçmektir. Kanun yolu başvurusunun durdurucu etkisi olsaydı hiç kuşkusuz bu başvurular sistematik hale gelir; mahkeme kararından tatmin olmayan herkes başvuruda bulunurdu. Ayrıca, kanun yolu başvurusunun durdurucu etkisi kabul edilse, karmaşık ve geri dönülemez hukuki durumlar da ortaya çıkabilirdi. Zira ilk derece mahkemesi kararıyla oluşan hukuki durum, kanun yoluna başvurulmasıyla kendiliğinden tam tersine çevrilmiş olur ve bu durum da kuşkusuz çok önemli hukuki karmaşalar yaratırdı<sup>11</sup>.

Yürütmenin durdurulması<sup>12</sup> dendiğinde akla, büyük çoğunlukla, idari işlemin yürütülmesinin durdurulması gelir<sup>13</sup>. Ancak idari işlemin yürütülmesinin durdurulması, yürütmenin durdurulması kurumunun dar anlamını oluşturur. Geniş anlamda yürütmenin durdurulması sadece idari işlemin değil, yargı kararının (hükmün) da yürütülmesinin durdurulmasını içerir. Bununla birlikte günlük dilde yürütmenin durdurulması kurumunun daha çok dar anlamıyla kullanıldığını söylemek mümkündür<sup>14</sup>.

---

<sup>8</sup> Pacteau, s. 511.

<sup>9</sup> Lei, s. 736.

<sup>10</sup> Lei, s. 741.

<sup>11</sup> Pacteau, s. 511-512.

<sup>12</sup> Bu konuda bkz. Ayhan Tekinsoy, *İdari Yargılama Hukukunda Yürütmenin Durdurulması*, Savaş Yayınevi, Ankara, 2013.

<sup>13</sup> Onur Karahanoğulları, *İdari Yargı, İdarenin Hukuka Zorlanması (Yargı kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2019, s. 528.

<sup>14</sup> Metin Kırathlı, “Yürütmenin Durdurulması”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi*

Pozitif hukuk açısından, yürütmenin durdurulması hem idari işlemlerin hem de mahkeme kararlarının yürütülmesinin durdurulması şeklinde tezahür eder<sup>15</sup>. Nitekim İYUK'ta hem idari işlemlere ilişkin m. 27 hükmü hem de mahkeme kararlarına ilişkin m. 52 hükmü “yürütmenin durdurulması” başlığı altında düzenlenmiştir.

Doktrinde yürütmenin durdurulmasına ilişkin kapsayıcı tanımlar verildiği görülmektedir. Örneğin Uler'e göre yürütmenin durdurulması “... bir idarî davada, davacının istemi üzerine, yargı yerinin bir idarî işlem ya da yargı kararının uygulanmasını dava sonuna kadar ertelemesi”dir<sup>16</sup>. Karahanoğulları'na göre ise yürütmenin durdurulması, “idarî işlemler ve kanun yolunda mahkeme kararları aleyhine ve istem üzerine verilebilen, işlem veya kararın hukuksal etkisini askıya alan bir karardır.”<sup>17</sup>

İdari işlemlerin ve mahkeme kararlarının yürütülmesinin durdurulmasının benzer biçimde (yürütmenin durdurulması şeklinde) ifade edilmesinin karışıklığa neden olduğu ileri sürülmüş, iki kurumu birbirinden ayırmak için de mahkeme kararlarının yürütmesinin durdurulması yerine, “hükmün durdurulması”<sup>18</sup>, “uygulamanın ertelenmesi”<sup>19</sup>, “infazın durdurulması”<sup>20</sup> denmesi önerilmiştir. Biz de aynı cümle içinde adeta tekerleme gibi aynı kelimelerin birden fazla kullanılmasının doğuracağı anlama zorluğunu gözeterek, mahkeme kararlarının yürütmesinin durdurulması yerine “hükmün infazının durdurulması” demeyi tercih ediyoruz. Bu sayede okuyucu hükmün infazının durdurulması denince İYUK m. 52'deki düzenlemeyi; yürütmenin durdurulması denince de idari işlemin yürütülmesinin durdurulmasını anlayacaktır.

Anayasa m. 125 uyarınca<sup>21</sup> “İdari işlemin uygulanması halinde telifisi

*Dergisi*, 21(4), 1966, s. 179.

<sup>15</sup> Lütfi Duran'ın konuşması, *Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması*, Türk Hukuk Kurumu Yayınları, Ankara, 1966, s. 42.

<sup>16</sup> Yıldırım Uler, *İptal Kararlarının Sonuçları*, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970, s. 4.

<sup>17</sup> Karahanoğulları, s. 527.

<sup>18</sup> Kıratlı, s. 179.

<sup>19</sup> Ali D. Ulusoy, *İdari Yargılama Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2020, s. 252.

<sup>20</sup> Kazım Yenice / Yüksel Esin, *Açıklamalı – İçtihatlı – Notlu İdari Yargılama Usulü*, Arısan Matbaacılık, Ankara, 1983, s. 737.

<sup>21</sup> İdari işlemin yürütülmesinin durdurulması kurumuna Anayasa'da yer verilmesinin nedeni olarak, kurumun Türk hukukunda üzerinde çok tartışılmış ve bazen de önemli bunalımlara

*güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir.”*

İYUK m. 27’de ise yürütmenin durdurulması detaylı bir şekilde düzenlenmiştir. Maddede Danıştay’da veya idari mahkemelerde dava açılmasının dava edilen idari işlemin yürütülmesini durdurmayacağı genel kural olarak belirtilmiş, devamında mahkemelerin hangi hallerde işlemin yürütülmesini durdurabileceği düzenlenmiştir. Anılan hüküm uyarınca idari işlemin yürütülmesi; 1) uygulanması halinde telafisi güç veya imkânsız zararların doğması ve 2) idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda, 3) kural olarak davalı idarenin savunması alındıktan veya savunma süresi geçtikten sonra 4) gerekçe gösterilerek (işlemin hangi gerekçelerle hukuka açıkça aykırı olduğu ve işlemin uygulanması halinde doğacak telafisi güç veya imkânsız zararların neler olduğu belirtilerek) ve yine 5) kural olarak teminat karşılığında durdurulabilir.

İYUK m. 52’de ise kanun yollarına başvurulmasının hâkim, mahkeme veya Danıştay kararlarının yürütülmesini durdurmayacağı genel kural olarak ifade edilmiş; devamında ise bu kararların teminat karşılığında yürütülmesinin durdurulmasına, temyiz istemini incelemeye yetkili Danıştay dava dairesi, kurulu veya istinaf başvurusunu incelemeye yetkili bölge idare mahkemesince karar verilebileceği ifade edilmiştir. Madde hükmünden de anlaşılacağı üzere, hükümlerin infazının durdurulmasında kanun koyucunun aradığı tek şart teminat olup; bu şart da maddenin 2 ve 3. fıkralarında yer alan “2. *İptal davalarında teminat istenmeyebilir. / 3. İdareden ve adli yardımdan yararlananlardan teminat alınmaz.*” hükümleriyle bir hayli yumuşatılmış; hatta İYUK m. 52’nin genellikle idare lehine getirilmiş bir düzenleme olduğu düşünüldüğünde, herhangi bir şarta yer verilmemiştir.

İYUK m. 52’deki düzenlemenin genellikle ve çoğunlukla idare lehine getirilmiş bir düzenleme olduğunu ifade etmemizin nedeni, bu hükümden, tespit edebildiğimiz kadarıyla davacı gerçek veya özel hukuk tüzel kişinin sadece bir halde yararlanabilecek olmasıdır: Tam yargı davalarında gündeme gelebilecek bu ihtimale göre, ilk derecede davacı lehine tazminata hükmedilmiş, idare istinaf aşamasında İYUK m. 52’ye göre hükmün infazının durdurulmasını istememiş veya istemiş ancak bu talebi reddedilmiş ve istinaf

---

neden olmuş olması gösterilmektedir. İl Han Özay, *Devlet, İdari Rejim ve Yargısal Korunma*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1986, s. 152.

incelemesi sonunda ilk derece mahkemesinin tazminat kararı kaldırılarak dava reddedilmişse; davacı, temyize başvurma hakkı olduğu hallerde, bu başvuru ile istinaf mahkemesi kararının infazının durdurulmasını talep ederek, ilk derecedeki karar neticesinde elde ettiği tazminat hakkının idareye iadesini temyiz incelemesi sonuna dek erteleme imkanına kavuşabilir.

Fransız idari yargılama hukukunda da Fransız İdari Yargı Kodu (Code de justice administrative -CJA) L. 4 maddesi uyarınca, Kanun'daki özel hükümler dışında yargı yerleri aksi yönde karar vermediği sürece, dilekçelerin yürütmeyi durdurucu etkisi yoktur. Bu genel kuralın bir uzantısı olarak, kanun yolu başvuruları da yürütmeyi durdurucu etkiye sahip değildir. (CJA, R. 811-14, R. 821-5). İstinafa başvuran taraf, istinaf incelemesi süresince ilk derece mahkemesi kararına uygun davranmakla yükümlüdür<sup>22</sup>. Başka bir deyişle, ilk derece mahkemesi kararına karşı yapılan istinaf başvurusu, iptal edilen işlemi tekrardan yürürlüğe sokmayacağı gibi; tazminat ödemeye mahkûm edilen tarafı ödeme yapma yükümlülüğünden de kurtarmaz<sup>23</sup>. İdare de istinafa başvurmuş olsa bile ilk derecede iptal kararı verilmişse bu kararın gereğini yerine getirmek<sup>24</sup>; tam yargı davasında tazminata hükmedilmişse mahkûm edildiği miktarı davacıya ödemek zorundadır<sup>25</sup>. Yine ilk derecede iptal kararını elde edemeyen davacı da istinaf merciinin kararını beklerken dava konusu idari işlemin sonuçlarına uygun davranmak zorundadır<sup>26</sup>.

Türk hukukundan farklı olarak Fransız hukukunda istinaf başvurusunun durdurucu etkiyi haiz olmaması mutlak bir kural değildir. İstinaf başvurusunun, bazı istisnai durumlarda, istinafa konu hükmün yürütülmesini kendiliğinden durduracağı kabul edilmektedir. Örneğin seçime ve disiplin yargılamalarına ilişkin bazı uyuşmazlıklarda<sup>27</sup> ve grup dava uygulamalarında<sup>28</sup> istinafa başvurulması istinafa konu hükmün infazını kendiliğinden durur.

İYUK m. 27'deki düzenleme işlemin muhatabını korumaya yöneliktir<sup>29</sup>.

<sup>22</sup> Camille Broyelle, *Contentieux administratif*, 5. Baskı, LGDJ, Paris, 2017, s. 338, 369; Blanco, s. 716.

<sup>23</sup> Broyelle, s. 338.

<sup>24</sup> Remi Rouquette, *Petit traité du procès administratif*, 8. Baskı, Dalloz, 2018, s. 1126.

<sup>25</sup> Blanco, s. 716.

<sup>26</sup> Blanco, s. 716.

<sup>27</sup> Blanco, s. 717; Broyelle, s. 369; Pacteau, s. 512.

<sup>28</sup> Blanco, s. 717.

<sup>29</sup> Sarıcaya göre idari işlemin yürütülmesinin durdurulması her şeyden önce davacıyı koruyan



Nitekim kimi uyuşmazlıklarda ancak bir yürütmenin durdurulması kararı sayesinde yargılama sonucu alınacak iptal kararının bir anlamı olabilir. İYUK m. 52'deki düzenleme ise, esas olarak, iptal ve tam yargı davaları sonucu verilen iptal veya tazminat kararının infazının kanun yolu denetimi sonuçlanıncaya kadar uygulanmasını önlemek suretiyle, Anayasa m. 138 ve İYUK m. 28 uyarınca idarenin yargı kararlarını yerine getirmesi zorunluluğunu geçici olarak erteleyen istisnai bir yoldur. Diğer bir ifade ile İYUK m. 27 hükmü iptal davalarında davacının hak ve menfaatlerini korumayı amaçlarken İYUK m. 52 hükmü iptal ve tam yargı davaları sonucu alınan kararların infazını gerçekleştirmek yükümlülüğünde olan idarenin bu yükümlülüğünü belirli bir süre geciktirmesine imkân veren bir yoldur.

Mahkeme kararlarında ve doktrinde genel kabul gördüğü üzere yürütmenin durdurulması kararı iptal kararı gibi hüküm ve sonuç doğurur ve yürütmenin durdurulması kararı ile dava konusu işlemin tesisinden önceki duruma dönülür. Buna karşılık İYUK m. 52 uyarınca verilecek hükmün infazının durdurulması kararları için bu kararların da geçmişe etkili olarak sonuç doğuracağına yönelik bir kanun hükmü, yerleşik mahkeme içtihadı veya doktrinde bir görüş birliği bulunmamaktadır.

İYUK m. 52'de düzenlenen hükmün infazının durdurulması istisnai bir yol olarak kabul edilmelidir. "İstisnai olmak"tan kastımız ise idarenin bu yola her başvurduğunda üst mahkemelerin alt derece mahkemesi hükmünün infazının durdurulmasına karar verememesidir. Bu açıdan hükmün infazının durdurulmasına karar verilmesi, idari işlemin yürütülmesinin durdurulmasına karar verilmesinden daha zor olmalıdır. Zira hükmün infazının durdurulması bahis konusu olduğunda, ihtilaf bir kere bir mahkemede tetkik edilmiş; doğru ya da yanlış bir kere yargı denetiminden geçmiştir<sup>30</sup>. Dahası bu yönde bir karar, alt derecede yargılanıp haklı çıkmış tarafın hakkına bir süre daha kavuşamaması sonucunu doğuracaktır.

Fransız hukukunda da hükmün infazının durdurulmasına karar verilmesi, idari işlemin yürütülmesinin durdurulmasına karar verilmesine nazaran daha zordur<sup>31</sup>. 30 Haziran 2000 tarihli Kanun'la gerçekleştirilen ivedi yargılama

---

bir müessese olmakla birlikte bunun yanında kamu yararını, kamu düzenini ve hatta hukuk düzenini de korur. Ragıp Sarıca, "Tehiri İcra", in. *Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması*, Türk Hukuk Kurumu Yayınları, Ankara, 1966, s. 29.

<sup>30</sup> Duran, s. 43.

<sup>31</sup> Pacteau, s. 512.

usulü (référé) reformuyla ilk derece yargılamasındaki yürütmenin durdurulması müessesesi değiştirilerek daha hafif şartlarla ivedi yargılama usulüne tabi kılınmıştır. Buna göre aciliyet durumunun ortaya konması ve idari işlemin hukuka aykırı olduğuna ilişkin ciddi kuşku olması, davaya konu işlemin yürütülmesinin durdurulması için yeterlidir. Ancak söz konusu reformla, kanun yolları aşamasında hükmün infazının durdurulması usullerinde bir değişiklik yapılmamıştır. Böylece reform öncesi idari işlemin yürütülmesinin durdurulması ile hükmün infazının durdurulması arasında var olan paralellik ortadan kaldırılmıştır<sup>32</sup>. Dolayısıyla ilk derecede idari işlemin yürütülmesinin durdurulması kararı verilmesi, kanun yolları aşamasında hükmün infazının durdurulmasına karar verilmesinden daha kolay hale gelmiştir.

İptal davaları açısından, İYUK m. 52'deki düzenlemede sadece davalı idarenin yararlanabileceğine, davacının yararlanamayacağına ilişkin açık bir düzenleme yoktur. Bilakis 52. maddenin 1. fıkrasında hükmün infazının durdurulması kararlarının teminat karşılığı verileceği belirtilmiş aynı maddenin 3. fıkrasında da *“İdareden ve adli yardımdan yararlananlardan teminat alınmaz”* hükmüne yer verilmek suretiyle, adli yardımdan yararlanmayan davacı lehine teminat karşılığında bu yönde bir karar verilebileceği anlamına gelecek bir düzenleme yapılmıştır. Diğer bir ifade ile maddenin 1 ve 3. fıkralarının bir arada değerlendirilmesinden, sanki kanun koyucunun davacının da hükmün infazının durdurulmasını isteyebileceğini öngördüğü sonucu çıkmaktadır. Bununla birlikte maddenin 1. fıkrasına 4001 sayılı Kanun'la eklenen *“Davanın reddine ilişkin kararlara karşı temyiz ya da istinaf yoluna başvurulması halinde, dava konusu işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi 27 nci maddede öngörülen koşulun varlığına bağlıdır.”* şeklindeki cümle davacının (yukarıda belirttiğimiz istisna dışında) İYUK m. 52'de düzenlenen hükmün infazının durdurulması yoluna başvuramayacağını, başvursa dahi hukuki durumunda herhangi bir değişiklik olmayacağını teyit eder niteliktedir. Zira eklenen hüküm uyarınca davacının isteyeceği idari işlemin yürütülmesinin durdurulması olup üst derece yargı yerinin denetleyeceği de yine idari işlemin kendisi olacaktır.

İptal davasının reddine dair hükmün kanun yollarında infazının durdurulması, davacıya herhangi bir fayda sağlamaz. Zira davanın reddi ile mevcut hukuki durumda bir değişiklik olmaz; dava konusu işlemin icrailiği

<sup>32</sup> Gohin, s. 355.

de devam eder<sup>33</sup>. Diğer bir ifade ile, alt derece yargı yerlerinin davanın reddi yönündeki hükümlerinin infazı söz konusu olmaz. Bu kararlardan sonra idarece yapılan işlem ve eylemler, davaya konu edilen idari işlemin icrasından ibarettir. İdari işlemin iptali talebinin reddine dair hükümlere karşı kanun yolu aşamalarında yapılan infazın durdurulmasına yönelik isteklerin kabulünün pratik bir yararı yoktur<sup>34</sup>.

Doktrinde İYUK m. 52'ye 4001 sayılı Kanun'la eklenen hükmün bir sonucu olarak davacının kanun yolları aşamasında idari işlemin yürütülmesinin durdurulmasını isterken hükmün infazının da durdurulmasını istemesi gerektiği ifade edilmekte<sup>35</sup>; Danıştay da aynı yönde kararlar vermektedir<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> Celal Karavelioğlu, *Açıklamalı, İçtihatlı ve İstinaf Kurumuyla İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 9. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2016, s. 1614.

<sup>34</sup> Turgut Candan, *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 8. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2020, s. 1253.

<sup>35</sup> Karavelioğlu, s. 1615.

<sup>36</sup> “*Karar veren Danıştay Onüçüncü Dairesi’nce, Tetkik Hakiminin açıklamaları dinlendikten ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu’nun 52’nci maddesi uyarınca dosya incelendikten sonra işin gereği görüldü: Dosyanın incelenmesinden, aralarında dava konusu Konya İli 22 A-3. Grup TKMP Kapsamında Mekansal Bilgi Sisteminin Altyapısına Yönelik Harita Yapım İşi ‘ihalesinin de bulunduğu toplam 112.825.600,13 TL yaklaşık maliyetli 15 Grup halinde 2B Kadastro, 38 Grup halinde 22-A Uygulaması ve 2 Grup halinde Tesis Kadastro ihalelerine ilişkin ihale komisyonunca yapılan değerlendirme sonuçlarına göre, üzerinde iş kalan isteklilerin toplam sözleşme bedelinin 88.259.597,41 TL olduğu; bu miktarın yaklaşık maliyete göre %22 indirim karşılık geldiği; diğer taraftan, söz konusu ihaleler ile ilgili olarak Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ile Tapu ve Kadastro Genel Müdürlüğü’ne yapılan başvurular neticesinde 55 adet ihalenin Bakanlık Makamının bilgisi ve talimatları dahilinde iptal edildiği görülmüştür. Dava konusu edilen ihaleler; gruplandırılarak merkezde oluşturulan ihale komisyonunca tek elden gerçekleştirilmiştir. Bu yöntemde mevzuata aykırılık görülmemekle birlikte; grup olarak gerçekleştirilen ihalelerde, her ihale konusu işe teklif veren istekli sayısı, teklif miktarları yaklaşık maliyetleri ayrı ayrı olduğundan, ihale yetkilisi tarafından rekabet şartlarının oluşup oluşmadığının, her ihale müstakil olarak kendi şartları içinde değerlendirilmek suretiyle takdir edilmesi gerekmektedir. Bu durumda, ihale yetkili tarafından uyuşmazlık konusu ihaleye özgü rekabet şartlarının oluşup oluşmadığı yönünde bir değerlendirme yapılmak suretiyle karar verilmesi gerekirken, 55 adet ihale için hesaplanan yaklaşık maliyete göre yeterli indirim yapılmadığı gerekçesiyle uyuşmazlık konusu ihalenin iptal edilmesine ilişkin dava konusu işlemden hukuka uygunluk görülmemiştir. Açıklanan nedenlerle, **temyiz edilen İdare Mahkemesi kararının ve dava konusu işlemin yürütülmesinin durdurulmasına, ..... karar verildi.**” D13D: 04.02.2013, E:2012/3286, aktaran, Karavelioğlu: s. 1616. Ayrıca bkz. “...uyuşmazlığın niteliğine ve temyiz dilekçesinde ileri sürülen nedenlere göre 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 27. maddesinde öngörülen koşulların gerçekleşmiş olması nedeniyle, anılan Yasanın 52. maddesinin 1. Fıkrası uyarınca **dava konusu işlemin ve Ankara 17. İdare Mahkemesince verilen 26.6.2015 günlü, E: 2014/829, K: 2015/1045 sayılı kararın yürütülmesinin durdurulmasına, ... karar verildi**”. D5D: 16.11.2015, E. 2015/6032, (YD kararı), aktaran, Bahtiyar Akyılmaz / Murat Sezginer / Cemil Kaya, *Açıklamalı – İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku*, Savaş Yayınevi,*

Bir an için tam yargı davasında tazminat talebi reddedilen davacının da İYUK m. 52'deki düzenlemeden yararlanarak ret hükmünün infazının durdurulmasını isteyebileceği düşünülebilir. Ancak bu halde davacı açısından mahkeme kararı ile ortaya konmuş bir hakkın varlığından söz edilemez. Zira ancak tam yargı davası sonunda davacı lehine hükmedilen tazminat, davacı lehine bir hakkın varlığının hüküm altına alınması anlamına gelir<sup>37</sup>. Üst derece yargı yeri yapacağı kanun yolu denetimi sırasında ilk derece mahkemesi kararını esas bakımından hukuka aykırı bulursa istinaf mercii olarak bizzat kendi vereceği kararda veya temyiz mercii olarak verdiği bozma kararı sonrası dosyanın tekrar gönderileceği mahkeme kararında, direnme kararı verilmesi hali hariç, davacı zaten tazminatna kavuşacaktır. Ancak tazminat için iptal davasında olduğu gibi durdurulmazsa önlenemeyecek bir zararın varlığından söz edilemez. Zira davacı tazminatını yargılama sonunda faiziyle hak edecek ve karşısında her zaman için ödeme gücü olduğu kabul edilen bir idare bulacaktır.

İdare tarafından İYUK m. 28'deki mahkeme kararlarını yerine getirme zorunluluğunun önüne geçmek için kullanılabilir<sup>38</sup> ve davacının hakkına kavuşmasını bir süre daha geciktirecek bir yol olan hükümün infazının durdurulması kurumunun, Kanun'da esasa ve usule ilişkin herhangi bir şart öngörülmediğinden, tamamen mahkemenin takdir yetkisine bağlı olduğunu düşünmek, hukuki güvenlik ilkesinin hâkim olduğu hukuk devletlerinde geçerli olmamalıdır. Bu nedenle kanun yolu mercilerinin hükümün infazının durdurulmasına karar verirken hangi esas ve usullere bağlı olması gerektiği ortaya konulmalıdır.

## II. KANUN YOLLARINDA HÜKMÜN İNFAZININ DURDURULABİLMESİNİN ŞARTLARI

Hükümün infazının durdurulması kurumunun mevzuatta yeterince düzenlenmemiş ve Danıştay'ın bu yöndeki kararlarının pek azının yayınlanmış olması<sup>39</sup>, hangi hallerde bu kararın verilebileceğinin belirlenmesini zorlaştırmaktadır.

Ankara, 2019, s. 1731.

<sup>37</sup> Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 1728.

<sup>38</sup> Turgut Candan, "İtiraz ve Temyiz Başvuruları Dolayısıyla Verilen Yürütmenin Durdurulması Kararlarının İptal Davasına Konu İdari İşlemin Yürütülebilirliği Üzerinde Etkileri", *Ankara Barosu Dergisi*, (4), 1992, s. 558. (İtiraz ve Temyiz Başvuruları).

<sup>39</sup> Kırath, s. 173.

Doktrinde hükmün infazının durdurulmasına bir bütün olarak karşı çıkan görüşlere dahi rastlanmaktadır. Derdiman'a göre, Kanun'da bu kuruma ilişkin şartlara yer verilmemesi, Anayasa m. 142'de yer alan "*Mahkemelerin kuruluşu, görev ve yetkileri, işleyişi ve yargılama usulleri kanunla düzenlenir.*" şeklindeki hükme aykırıdır. Yazara göre İYUK m. 52'deki düzenleme mahkemelerin bağımsızlığı ilkesine de aykırılık oluşturur. Zira ilk derece mahkemesinin bozma kararına bile direnme hakkı varken verilecek olan hükmün infazının durdurulması kararına direnme hakkının olmaması düşünülemez. Son olarak da aynı yazar hükmün infazının durdurulmasına karar verilmesi ile mahkeme kararlarının verdiği güvenin sarsıldığını ileri sürmektedir<sup>40</sup>.

İYUK m. 52'deki düzenleme, kamu düzenini ilgilendiren idari işlemlerin yargılama konusu olması ve idarenin ödediği tazminatı geri alamaması ihtimali karşısında gereklidir. Bu noktada önemli olan, bu kararların istisnai oldukları da gözetilerek, hangi şartlar altında verilebileceğinin tespiti.

Hükmün infazının durdurulmasının şartları konusunda, kanun koyucunun hüküm sevk etmemesinin nedenleriyle ilgili çeşitli görüşler ortaya atılmıştır. Örneğin hangi hallerde talebin haklı ve ciddi sebeplere dayandığının ve kararın icrasının telafisi imkânsız veya oldukça önemli zararlar doğuracağına önceden kesin kriterlerle ortaya konmasının imkânsız olduğu, bu nedenle kanun koyucunun mahkemeye geniş bir takdir yetkisi tanıdığı, ileri sürülen görüşlerden biridir<sup>41</sup>. Benzer bir diğer görüşe göre de temyiz ve istinaf mercileri dosyanın ve istemin durumuna göre, hükmün infazının durdurulması hakkında herhangi bir kısıtlama olmadan karar verebilir<sup>42</sup>.

İYUK m. 52'de şart öngörülmemiş olması, üst derece mahkemesinin talebi keyfi ve gerekçesiz biçimde ret veya kabul edilebileceği anlamına gelmez<sup>43</sup>. Nitekim doktrinde de konuyla ilgili çeşitli görüşler ileri sürülmüştür. Örneğin Kaplan'a göre üst derece mahkemeleri inceleme konusu hükmün hukuka uygunluğu konusunda edindiği ilk izlenim ve hükmün infazına devam olunması halinde yaratabileceği olumsuz sonuçları birlikte değerlendirerek bir sonuca

<sup>40</sup> Cengiz Derdiman, *İdari Yargının Genel Esasları*, 3. Baskı, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2014, s. 327.

<sup>41</sup> Kenan Aral, *Danıştay Muhakeme Usulü*, Sevinç Matbaası, Ankara, 1965, s. 249; Fuad Azgur, *Gereğçeli Yeni Danıştay Kanunu ve Önemli İçtihatlarla İdari Yargılama Usul ve Esasları*, Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1965, s. 138.

<sup>42</sup> Şeref Gözübüyük / Turgut Tan, *İdare Hukuku Cilt. II, İdari Yargılama Hukuku*, 6. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013, s. 1018.

<sup>43</sup> Gürsel Kaplan, *İdari Yargılama Hukuku*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2016, s. 448. (İdari Yargı).

ulaşmalıdır<sup>44</sup>. Ulusoy, kanun yollarında hükümün infazının durdurulabilmesi için kanun yolu aşamasının sonuçlanmasına kadar geçecek süre içinde hükümün uygulanması halinde acil zarar veya mağduriyet doğabilecek olması gerektiğini ifade etmektedir<sup>45</sup>. Yenice ve Esin'e göre ise Danıştay temyiz incelemesi sonunda bozulacağı anlaşılan ve infazı durdurulmadığı takdirde ilgili taraf için giderilmesi güç zararlar doğuracak hükümler hakkında infazın durdurulmasına karar vermektedir<sup>46</sup>.

Doktrindeki bu görüşlerden sonra hükümün infazının durdurulması şartlarını şu şekilde sıralayabiliriz:

### **A. Hükümün İnfazının Durdurulabilmesi İçin Kanun Yoluna Başvurulmuş ve Başvurunun Konusunu Oluşturan Hükümün İnfazının da Durdurulması Talep Edilmiş Olmalıdır**

Hükümün infazının durdurulması için mutlaka bir talep gerekir. Diğer bir ifade ile sonuçları ne kadar ağır olacak olursa olsun, bu yönde bir talep olmadıkça üst derece mahkemesi bu konuda resen bir karar veremez.

Hükümün infazının durdurulması, en erken kanun yoluna başvuru dilekçesiyle ya da bu başvuru görüşülürken talep edilebilir. Kanun yolu başvurusu olmadan sadece mahkeme hükümün infazının durdurulması amacıyla başvuruda bulunulamaz<sup>47</sup>.

İstinaf veya temyiz dilekçesinde veya sonradan ayrı bir dilekçe ile bu aşamalarda, hükümün infazının durdurulması talep edildiğinde, talebin dayandığı gerekçelerin de ortaya konması gerekir.

Ne hükümün infazının durdurulmasının düzenlendiği İYUK m. 52'de ne de duruşmanın düzenlendiği İYUK m. 17 ve devamında herhangi bir sınırlama bulunmadığından, istinaf ve temyiz aşamalarında yapılacak duruşma sırasında da aynı talep dile getirilebilir.

Kanun koyucu İYUK'ta hükümün infazının durdurulması talebinin sadece bir defa yapılabileceğine ilişkin açık bir hüküm getirmemiştir. Herhangi bir sınırlama öngörülmemiş olması karşısında talep, kanun yolu aşamalarında birden fazla da yapılabilir. Hükümün infazının durdurulması için yapılan

<sup>44</sup> Kaplan, *İdari Yargı*, s. 448.

<sup>45</sup> Ulusoy, s. 252.

<sup>46</sup> Yenice / Esin, s. 737.

<sup>47</sup> Kaplan, *İdari Yargı*, s. 448; Karavelioğlu, s. 1612.

önceki talep yeterli delil gösterilmediği gerekçesiyle reddedilse dahi sonradan yapılacak talepte yeni deliller sunulabilir ve üst derece mahkemelerince infazın durdurulmasına karar verilebilir.

İYUK m. 52/4’de yer alan “*Temyiz ve istinaf incelemesi sırasında yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlar kesindir.*” şeklindeki hüküm gereği verilen kararlara karşı bir itiraz yolu yoktur. Verilen karara herhangi bir itiraz yolu bulunmamakla birlikte; karşı tarafın bu kararın kaldırılmasını, kararı veren üst derece mahkemesinden istemesi önünde de herhangi bir engelleyici hüküm bulunmamaktadır<sup>48</sup>.

Fransız hukukunda kanun yolu aşamasında hükmün infazının durdurulması talebi, istinaf ya da temyiz başvurusunun ferisi niteliğinde kabul edilmektedir<sup>49</sup>. İstinafta hükmün infazının durdurulması için öncelikle istinaf dilekçesinden ayrı bir dilekçeyle talepte bulunulmalı<sup>50</sup> ve istinaf dilekçesiyle birlikte bu dilekçe de mahkemeye sunulmalıdır. Bu kurala uyulmadan gerçekleştirilen talepler “kabul edilemezlik” kararına yol açar. (R. 811-17-1). İstinaf başvurusunda bulunulmadan, sadece ilk derece mahkemesi kararının infazının durdurulmasını talep etmek mümkün değildir<sup>51</sup>.

Fransız idari yargılama hukukunda, diğer yargısal başvurularda olduğu gibi temyiz başvurusunun da kural olarak durdurucu etkisi bulunmamaktadır. Ancak istinafta olduğu gibi temyizde de temyiz başvurusuyla birlikte ayrı bir dilekçe ile başvuruya konu hükmün infazının durdurulması talep edilebilir. (CJA, R. 821-5-1). Temyiz başvurusunun süresinde yapılmış olması şartıyla, temyize konu kararın infazının durdurulması, temyiz incelemesi devam ederken, sonradan da yapılabilir<sup>52</sup>.

Fransız hukukunda istinaf merciinin, hükmün infazının durdurulması talebine ilişkin verdiği karara karşı bu kararın tebliğinden itibaren 15 gün içinde temyiz yoluna başvurulabilir. (R. 811-19). CE, istinaf merciinin hükmün infazının durdurulması talebini reddeden kararı üzerinde sınırlı bir inceleme gerçekleştirmektedir<sup>53</sup>. Ancak ret kararının gerekçesinin tam

---

<sup>48</sup> Yenice / Esin, s. 738.

<sup>49</sup> Gohin, s. 354

<sup>50</sup> Blanco bu durumu şekilciliğin kanıtı olarak nitelendirmektedir. Blanco, s. 717.

<sup>51</sup> Broyelle, s. 338.

<sup>52</sup> CE, 23 Haziran 2010, *Cne de Servais*, No. 339245, Aktaran, Ricci, s. 252.

<sup>53</sup> CE, 12 Mart 2007, *Min. Équipement*, Aktaran, Ricci, s. 249.

ve eksiksiz olması gerektiğine hükmetmektedir<sup>54</sup>. Ayrıca esas incelemesini gerçekleştirecek olan istinaf mercii de daha önce verdiği infazın durdurulması kararını değiştirebilir<sup>55</sup>. (R. 811-18). İstinafta olduğu gibi temyiz mercii de daha önce verdiği yürütmenin durdurulması kararını her zaman kaldırma yetkisine sahiptir. (CJA, R. 821-5).

### **B. Hükmün İnfazının Durdurulabilmesi İçin Talebin Geçerli Sebeplere Dayanması ve Haklılığı Konusunda İlk Bakışta Bir Kanaat Oluşması Gerekir**

Üzerinde en çok tartışma olan husus, üst derece mahkemesinin esasa ilişkin hangi şartların varlığı halinde hükmün infazının durdurulmasına karar verebileceğidir.

İYUK m. 52’de esasa ilişkin şartlara yer verilmemesi bir yandan idare hukukunun içtihadı bir hukuk dalı olması ile bağdaşır ve bu niteliğini desteklerken bir yandan da mahkemelerin bu konuda karar verirken çekimser kalması tehlikesini barındırır. Bu nedenle konuya ilişkin açık bir kanuni düzenlemenin varlığının gerektiği söylenebilir<sup>56</sup>.

Doktrinde konuyla ilgili çeşitli görüşler ileri sürülmüştür: Çağlayan, iptal hükmünün infazının durdurulması için de İYUK m. 27’de aranan şartların bulunması gerektiğini ifade etmektedir<sup>57</sup>. Karavelioğlu ise, tek başına hükmün hukuka aykırı olmasının yeterli olacağı görüşündedir<sup>58</sup>. Aslan’a göre de İYUK m. 27 ve m. 52 ayrımı karşısında 27. maddede öngörülen şartların kanun yolları aşamasında verilen hükmün infazının durdurulması kararları için aranmayacağı kabulü gerekir. Ancak yazara göre yine de iki şart aranmakta olup bunlardan ilki ilk derece mahkemesi kararının esastan incelenmesinde bozulma ihtimalinin yüksek olması; ikinci şart ise ilk derece mahkemesi kararının uygulanmasının ilgili taraf için giderilmesi güç veya

<sup>54</sup> CE, 6 Temmuz 2007, *Ville de Paris*, Aktaran, Ricci, s. 249.

<sup>55</sup> CE, 29 Kasım 2002, *Cté d’aggl. De Saint-Étienne-Métropole*, Rec., s. 421, Aktaran, Pacteau, s. 514.

<sup>56</sup> Kıratlı, yürütmenin hangi hallerde ve şartlarda durdurabileceğinin kanunda belirtilmemesinin memnuniyeti gerektiren bir durum olduğunu, kodifikasyonun birçok bakımdan gerekli ve yararlı olmakla birlikte içtihat hukukunun gelişmesini az çok sınırladığını, içtihat hukuku olan idare hukukunun kanunlaştırma nedeniyle zarar görmesinin ihtimal dışı olmadığını ifade etmiştir. Kıratlı, s. 195.

<sup>57</sup> Ramazan Çağlayan, *İdari Yargılama Hukuku*, 6. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2015, s. 515.

<sup>58</sup> Karavelioğlu, s. 1612.



imkansız zararlar doğuracak olmasıdır<sup>59</sup>. Son olarak Candan'a göre de üst derece mahkemesi idari yargılama hukukunun gereklerine uygun olarak bizzat kendi içtihatlarıyla oluşturduğu kimi koşullarla bağlıdır. Bu koşullar; kanun yolu başvurusuna (istinaf ve temyiz) konu edilen ilk derece yargı yerinin kararının hukuka aykırı görülmesi ve kararın uygulanması durumunda giderilmesi (telafisi) güç veya imkânsız zararların doğma olasılığının bulunmasıdır. Yine Candan'a göre İYUK m. 27'deki düzenlemeden farklı olarak bu koşullardan yalnızca birinin bulunması infazın durdurulmasına karar vermek için yeterlidir<sup>60</sup>.

Kanaatimizce üst derece mahkemelerin hükmün infazının durdurulmasına karar verebilmesi için alt derece mahkemesi kararının esas bakımından hukuka aykırılığının ilk bakışta görülebilir olması ve dahası mahkeme kararının uygulanmasının idare için büyük zararlar doğurması ihtimalini taşıması gerekir. Büyük zararın ne olacağını tayin yetkisi her somut olayda talebi inceleyen üst derece mahkemesine aittir. Ancak örneğin bir idari işlemi iptal eden alt derece mahkemesi hükmünün hukuka aykırı olduğu kolayca görülebiliyor ve işlemin iptali nedeniyle icra edilememesi de kamu düzeninin bozulması sonucunu doğuruyorsa, üst derece mahkemesi alt derece mahkemesi hükmünün infazının durdurulmasına karar verebilmelidir.

Doktrinde hükmün infazının durdurulması genellikle iptal davalarına hasredilmekle birlikte tam yargı davalarında kullanılması önünde de herhangi bir engel bulunmamaktadır. Nitekim önceden de vurgulandığı üzere İYUK m. 27'de ve 52'de düzenlenen müesseseler birbirinden farklı olup ilki sadece idari işlemler için gündeme gelebilirken ikincisi İYUK m. 2'de sayılan bütün idari dava türleri için gündeme gelebilir. Bu kabul karşısında, açılan bir tam yargı davası sonucu hükmedilen tazminat miktarı çok yüksekse, alt derece mahkemesi kararının hukuka aykırı olduğu kolayca anlaşılabilir ve ileride tazminat talebinde haksız olduğu anlaşılan taraftan bu tazminatın geri alınamaması riski bulunuyorsa, üst derece mahkemesinin hükmün infazını durdurabilmesi gerekir.

Türk hukukunda İYUK m. 52'de yer alan düzenlemenin yetersizliğinin aksine Fransız hukukunda konu daha detaylı bir biçimde, istinaf ve temyiz kanun yollarında farklı usuller belirtilmek suretiyle, mevzuattaki yerini almıştır.

---

<sup>59</sup> Zehreddin Aslan, *İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması*, 2. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul, 2001, s. 64 vd.

<sup>60</sup> Candan, s. 1250 vd.

## 1. Fransız İdari Yargılama Hukukunda İstinafta Hükümün İnfazının Durdurulması

Fransız idari yargılama hukukunda, istinaf aşamasında, ilk derece mahkemesi kararı aleyhine olan taraf için, bu kararın sonuçlarından kurtulmasına olanak sağlayan üç farklı hükümün infazının durdurulması usulü ve bu üç farklı usul için de farklı şartlar öngörülmüştür. Üç usulden ikisi istinafa başvuran ilk derece yargılamasının davalısına yani kural olarak idareye; biri ise ilk derece yargılamasında sıfatı ister davacı ister davalı olsun istinafa başvuran tüm taraflara yöneliktir<sup>61</sup>.

### a. İlk derece yargılamasının davalısı tarafından başvurulabilecek usul

İlk derece yargılamasının davalısı olan tarafın aleyhine olan hükme karşı istinaf başvurusu sonucunda, başvuruya konu hükümün infazının durdurulması için iki farklı usul öngörülmüştür.

#### (1) İptal kararının infazının durdurulması

İlk derece mahkemesinde bir idari işlem veya idari sözleşme<sup>62</sup> kısmen veya tamamen iptal edilmişse, istinafta talep edilmesi halinde bu hükümün infazı durdurulabilir. İptal davasının kabulü yönündeki ilk derece mahkemesi kararının istinaf başvurusuna konu edilerek infazının durdurulması talep edilen durumlarda, aciliyet veya telafisi güç zarar gibi şartlar öngörülmemiştir. Bu durumda infazın durdurulması kararı verilebilmesi için şu üç şartın birlikte gerçekleşmesi gerekir: **1.** İstinafa başvuran tarafın ileri sürdüğü hususlar (hukuki nedenler ve ispat vasıtaları) ciddi görülmelidir. **2.** Bu hususlar istinafa konu iptal hükmünün kaldırılmasını haklı kılacak nitelikte olmalıdır. **3.** Bu hususlar ayrıca davaya konu idari işlemin iptali talebinin reddini haklı kılacak nitelikte olmalıdır. (CJA, art. R. 811-15).

Yukarıdaki üç şartın “birlikte” gerçekleşmesi halinde hükümün infazı durdurulur. Burada dikkat edilmesi gereken, idarenin istinaf başvurusunda ileri sürdüğü hususların ciddi ve ilk derece mahkemesi kararının kaldırılmasını haklı kılacak nitelikte olmasının infazın durdurulması kararı verilmesi için yeterli olmadığıdır. Bunların aynı zamanda ilk derecedeki davacının iptal talebinin reddini de haklı gösterecek nitelikte olması gerekir. Başka bir deyişle, istinaf mercii, istinafa başvuran tarafın ileri sürdüğü hususların, ilk

<sup>61</sup> Broyelle, s. 338.

<sup>62</sup> CE, 11 Mart 2009, *Sté Meuse Compost*, Aktaran, Ricci, s. 248.

derece hakimlerince ulaşılan çözümlü çürütecek nitelikte olup olmadığını da değerlendirmek zorundadır<sup>63</sup>. Sonuç olarak istinafa başvuran tarafın, istinaf mercii, idari işlemin aslında iptal edilmemesi gerektiğine ikna etmesi halinde, hükmün infazının durdurulması kararı verilir<sup>64</sup>. İlk derece mahkemesi hükmünün, örneğin, yürütülen usule ilişkin hususlar bakımından hatalı olması yeterli değildir. Aynı zamanda iptal davasının aslında reddedilmesi gerektiği de ortaya konmalıdır. Bu sebeple, istinaf mercii sadece başvuruya konu hükmün hukuka ve usule uygun olup olmadığını değil; aynı zamanda ilk derecede ileri sürülen hususların akıbetini de incelemek zorundadır<sup>65</sup>.

İstinaf mercii, ilk derecede verilen iptal hükmünün infazını kısmen durdurarak iptal kararının geçmişe etkisini sınırlayabileceği de kabul edilmektedir. CJA, R. 811-15 maddesinde öngörülen şartlar tam olarak gerçekleşmemiş olsa bile iptal hükmünün geçmişe etkisi hukuki güvenliği ve kamu yararını ağır biçimde etkileyen sonuçlar ortaya çıkarıyorsa, istinaf mercii hükmün zaman bakımından etkisini düzenleyecek şekilde infazın kısmen durdurulması kararı verebilir<sup>66</sup>.

## **(2) Davalının tazminat ödemeye mahkûm edildiği durumlarda infazın durdurulması**

İstinafta infazın durdurulmasına ilişkin bir diğer durum, istinaf başvurusunda bulunan tarafın, bu başvurusunun olumlu sonuçlanması ihtimalinde, kendisine yüklenmemesi gereken bir miktar parayı kesin olarak kaybetme riskiyle karşı karşıya olmasıdır. (CJA, art. R. 811-16). İdarenin ilk derecede ödemeye mahkûm edildiği parayı ödemesi durumunda, daha sonra istinaf sonucu lehine olursa, idare tarafından ödenen paranın karşı tarafça iadesinin “kuşkulu” olduğu hallerde infazın durdurulması söz konusu olabilir<sup>67</sup>. İstinaf başvurusunda bulunan tarafın istinaf mercii, istinafta başarı şansının yüksek olduğuna ikna etmesine gerek yoktur; istinaf sonucunun lehine olması durumunda ödemeye mahkûm edildiği parayı kesin olarak kaybetme riskini

<sup>63</sup> Mattias Guyomar / Bertrand Seiller, *Contentieux administratif*, 2. Baskı, Dalloz, 2012, s. 70.

<sup>64</sup> Broyelle, s. 339.

<sup>65</sup> Guyomar / Seiller, s. 70.

<sup>66</sup> CAA Paris, 11 Mayıs 2009, *min. du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la ville a. Et Unsa*, No. 370300, Aktaran, Bruno Bachini, “Modulation dans le temps et demande de sursis à exécution d’un jugement”, *AJDA*, 2009, s. 2066.

<sup>67</sup> Pacteau, s. 512-513.

ortaya koyması yeterlidir<sup>68</sup>. Bu duruma, lehine tazminata hükmedilen tarafın iflas açıklaması ya da tasfiye sürecinde olması örnek gösterilebilir<sup>69</sup>. Hüküm, borç ödemedi aciz durumda olan tarafa karşı ilk derece mahkemesi kararı sonucunda tüm riski üstlenmek zorunda kalan davalı tarafın haklarını koruma amacı taşımaktadır<sup>70</sup>. “Mali erteleme” niteliğindeki bu özel usul, uygulamada, yüksek miktardaki tazminatlarda söz konusu olmaktadır<sup>71</sup>.

İlk derece yargılamasındaki davalının söz konusu riski ortaya koyması yeterli olsa da bu durum “otomatik” olarak infazın durdurulması kararı verilmesi sonucunu doğurmaz. Aleyhine başvuruda bulunulan tarafın göstereceği teminatlar ya da kefil teklifi, istinaf merciince dikkate alınmalıdır<sup>72</sup>.

Bu usul istisnai olarak iki özel hukuk kişinin karşılıklı taraf olduğu durumlarda da kullanılabilir. Ancak idareye karşı bu yola başvurmak mümkün değildir. Zira idare her zaman borcunu ödeyebilecek durumda kabul edilir<sup>73</sup>.

Somut olaya göre bu usulde infazın kısmen durdurulması kararı verilmesi de mümkündür<sup>74</sup>. Örneğin ilk derece mahkemesinde hükmedilen tazminatın yalnızca bir kısmı bakımından infazın durdurulması kararı verilebilir.

Fransız idari yargılama hukukunda, tahkikat ivedi yargılaması (référé-instruction)<sup>75</sup> ve ön ödeme ivedi yargılaması (référé-provision)<sup>76</sup> sonucunda da davalı taraf ivedi yargılama usulü hâkimi kararıyla borçlu duruma düşebilir ve bu karara karşı da kanun yoluna başvurulabilir. Bu iki durumda kanun yolu aşamasında infazın durdurulması kararının verilebilmesi farklı şartlara tabi tutulmuştur. Dolayısıyla bu durumlarda yukarıda belirtilen şartın

<sup>68</sup> Broyelle, s. 339.

<sup>69</sup> CE, 3 Şubat 1989, *Dpt du Haut-Rhin*, No. 102114, Aktaran, Broyelle, s. 339.

<sup>70</sup> Blanco, s. 718.

<sup>71</sup> Blanco, s. 718.

<sup>72</sup> CE, 22 Mart 1985, *Min. Urb. c/ SCI L'Empereur; Tab.*, Aktaran, Pacteau, s. 513.

<sup>73</sup> CE, 5 Haziran 1985, *Le Gos, Rec.*, p. 176; CE, 3 Temmuz 1985, *Bénétreau, Rec.*, s. 216, Aktaran, Pacteau, s. 512-513.

<sup>74</sup> CE, 18 Mayıs 1945, *Comp. gén. fr. des tramways, Rec.*, s. 101, Aktaran, Pacteau, s. 513.

<sup>75</sup> Bu usulde ivedi yargılama usulü hâkimi, öncesinde tesis edilmiş bir idari işlem olmasa bile, bilirkişi incelemesi ya da tahkikat için gerekli diğer tüm önlemleri almak üzere karar verebilmektedir. (CJA, R. 532-1).

<sup>76</sup> Bu usulde ivedi yargılama usulü hâkimi, esasa ilişkin bir talep olmasa bile, yükümlülüğün varlığı ciddi olarak itiraz edilebilir nitelikte değilse, alacaklı lehine bir ön ödemeye hükmedebilir. (CJA, R. 541-1).

gerçekleşmesi infazın durdurulması kararının verilmesi için yeterli değildir. İspat ivedi yargılaması (référé-instruction) sonucunda verilen hükmün kanun yolu incelemesinde infazının durdurulması için bu hükmün uygulanmasının kamu yararını ya da istinafa başvuran tarafın haklarını ağır biçimde zarara uğratması gerekir. (CJA, R. 533-2). Avans ivedi yargılaması (référé-provision) sonucunda verilen hükmün kanun yolu incelemesinde infazının durdurulması için ise bu hükmün infazı halinde telafisi güç sonuçların doğacak olması ve kanun yolu başvurusunda ileri sürülen hususların ciddi; başvuruya konu kararın kaldırılmasını ve ilk derecedeki talebin reddini haklı kılacak nitelikte görünmesi gerekmektedir. (CJA, R. 541-6).

### **b. İlk derece yargılamasının hem davacısı hem de davalısı tarafından başvurulabilecek usul**

Yukarıdaki iki usulün dışında da istinafta hükmün infazının durdurulması kararı verilebilir. Bunun için “telafisi güç sonuçlar” ve “ileri sürülen hususların ciddiliği” şartlarının sağlanması gerekmektedir. Talepte bulunanın ileri sürdüğü hususlar istinaf merciince ciddi görülmelidir. Ayrıca istinafa konu hükmün infazı halinde telafisi güç sonuçlar doğacak olmalıdır. (CJA, R. 811-17). Örneğin para kaybı riski, telafisi güç sonuç olarak kabul edilmektedir<sup>77</sup>. Yukarıda bahsedilen özel iki halin “tamamlayıcısı”<sup>78</sup> niteliğinde olan bu usule ilk derece yargılamasında sıfatı ister davacı ister davalı olsun istinaf talebinde bulunan taraflarca başvurulabilir.

Kural olarak ilk derecede alınan dava ret kararının infazının durdurulması mümkün değildir. Zira dava ret kararı, davacının dava açılmadan önceki hukuki durumunda herhangi bir değişiklik yapmaz. Kendi başına doğrudan bir etkisi olmayan ret kararı telafisi güç sonuç da doğurmaz<sup>79</sup>. Ancak aksi halde, yani dava ret kararının davacının önceki hukuki durumunda değişiklik yaratması halinde, istinafta hükmün infazının durdurulması mümkündür<sup>80</sup>. Örneğin

<sup>77</sup> Burada karşı taraf bir kamu tüzel kişisi de olsa parasal kayıp ihtimali telafisi güç sonuç şartını sağlamak için yeterli olabilmektedir. Örneğin CE bir uyuşmazlıkta, bir bucağın mali durumundaki bozukluğu dikkate almıştır. CE, 4 Kasım 2005, *Sté La Routière Guyanaise*, No. 274333, Aktaran, Broyelle, s. 339.

<sup>78</sup> Blanco, s. 718; Rouquette, s. 1129. Gohin bu usulü kanun yolları aşamasında yürütmenin durdurulmasının genel rejimi olarak nitelendirmektedir. Temyizde yürütmenin durdurulması rejiminde de aynı şartlar öngörülmüştür. Gohin diğer iki usulü yürütmenin durdurulmasının özel rejimleri olarak nitelendirmektedir. Gohin, s. 355-356.

<sup>79</sup> CE, 12 Ocak 2005, *Oukéo*, No. 254590, *Rec.* s. 16, Aktaran, Broyelle, s. 340.

<sup>80</sup> Ricci, s. 249; Guyomar / Seiller, s. 70; Broyelle, s. 340.

yabancıların sınır dışı edilmelerine ilişkin idari işlemlere dava açıldığından, işlemin yürütmesi kendiliğinden durur. Bu sebeple dava reddedildiğinde davacının hukuki durumunda değişiklik olmaktadır. Dolayısıyla bu gibi hallerde ret kararının infazı durdurulabilir<sup>81</sup>.

Dava ret kararlarında, ilk derece yargılamasındaki davacının maruz kaldığı zarar sadece dolaylı olarak mahkeme kararından kaynaklanmaktadır. Örneğin iptal davasının reddinde, mahkeme idareye hak vermekte ve davacının menfaatini olumsuz etkileyen uyuşmazlık konusu işlemin etkilerini sürdürmesini sağlamaktadır<sup>82</sup>. Bu durumda yürütmenin durdurulması talebi mahkeme kararına değil; idari işleme yönelmelidir. CE bu durumda hükmün infazının durdurulması taleplerini reddetmektedir<sup>83</sup>. Ancak idari işlemin yürütülmesini durdurma talebinde bulunmanın önünde bir engel yoktur. İstinaf aşamasında da yürütmeyi durdurucu ivedi yargılama usulüne (référé-suspension) başvurulabileceği kabul edilmektedir<sup>84</sup>. Tek yargıyla karar verilen bu usul daha hızlı olmasının yanından aynı zamanda daha hafif şartlar gerektirmektedir. Buna göre istinafa başvuran davacının aciliyet durumunu ortaya koyması ve idari işlemin hukuka aykırı olduğuna ilişkin ciddi kuşku olması, davaya konu işlemin yürütmesinin durdurulması için yeterli olacaktır.

## 2. Fransız İdari Yargılama Hukukunda Temyizde Hükmün İnfazının Durdurulması

Fransız kanun koyucusu istinaftan farklı olarak temyizde farklı durumlar için farklı şartlar öngörmemiştir. Buna göre temyizde hükmün infazının durdurulması için hükmün uygulanmasının telafî güç sonuçlar doğuracak olması ve başvuruda bulunanın ileri sürdüğü hususların ciddi olması gerekir. (CJA, R. 821-5). İnfazın durdurulması kararının kısmi olarak verilebilmesi de mümkündür. Örneğin CE, tam yargı davasına ilişkin bir istinaf mahkemesi hükmünün infazını kısmen durdurmuştur<sup>85</sup>. İstinafta olduğu gibi burada da temyiz mercii daha önce verdiği infazın durdurulması kararını her zaman

<sup>81</sup> CAA Marseille, 6 Mart 2008, *Chanti*, Aktaran, Ricci, s. 249.

<sup>82</sup> Broyelle, s. 340.

<sup>83</sup> CE, 12 Ocak 2005, *Oukéo*, No. 254590, *Rec.* s. 16; CE, 15 Mart 2006, *SCEA Les Escrivoles*, No. 277707, Aktaran, Broyelle, s. 340.

<sup>84</sup> CE, 18 Mayıs 2005, No. 275409, Aktaran, Broyelle, s. 340; CE, 29 Mart 2002, No. 244523, (Erişim Tarihi 1 Ekim 2020, İnternet: <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT00008025542?isSuggest=true> )

<sup>85</sup> CE, 28 Mart 2007, *Lajoie, Tab.*, AJDA, 2007, s. 716.

kaldırma yetkisine sahiptir. (CJA, R. 821-5).

### **C. Hükümün İnfazının Durdurulması Kararı Karşı Tarafın Savunması Alınmadan Verilir**

İYUK m. 27 uyarınca idari işlemin yürütülmesinin durdurulması talep edildiğinde, kural olarak mahkemenin bu konuda bir karar vermeden önce davalı idarenin savunmasını alması ya da savunma süresinin geçmesi gerekir. İYUK m. 52’de ise hükümün infazının durdurulması talebi halinde karşı tarafın savunmasının alınacağına dair herhangi bir düzenleme yer almamaktadır. Dahası İYUK m. 48/5’te yer alan<sup>86</sup> “Yürütmenin durdurulması isteği bulunan temyiz dilekçeleri, karşı tarafa tebliğ edilmeden dosya ile birlikte, yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verilmek üzere kararı veren bölge idare mahkemesince Danıştay Başkanlığına, Danıştayın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalarda, görevli dairece konusuna göre İdari veya Vergi Dava Daireleri Kuruluna gönderilir. Danıştayda görevli daire veya kurul tarafından yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verildikten sonra tebligat bu daire veya kurulca yapılarak dosya tekemmül ettirilir.” şeklindeki hüküm de savunma alınmasının zorunlu olmadığını ortaya koymaktadır.

Hükümün infazının durdurulması istemleri halinde karşı tarafın savunmasının alınmamasının nedeni, kurumun istisnai nitelikte olmasından ve Anayasa ve İYUK uyarınca mahkeme kararlarının belirli bir süre içinde idarece yerine getirilmesi zorunluluğundan kaynaklanır. İYUK m. 28’e göre iptal ve tam yargı davalarında idarenin mahkeme kararlarının gereklerini en fazla 30 günlük bir süre içinde yerine getirmesi gerekir. Kanun yollarına başvurulmuş olması ise idarenin bu yükümlülüğünü ortadan kaldırmaz. Diğer bir ifade ile idare, kanun yollarına başvurduğu gerekçesiyle mahkeme kararının icaplarına uygun işlem tesis etmekten ve eylemleri yapmaktan ya da ödemeyi gerçekleştirmekten imtina edemez. Kanun’da düzenlenen 30 günlük sürenin kısalığı karşısında, hükümün infazının durdurulması taleplerinde karşı tarafın talep hakkında savunmasını almak, bu yola kamu düzeninin gerektirdiği zorunlu hallerde ve istisnai olarak gidilebileceği için, kurumdan beklenen faydanın alınmasına engel olacaktır. Ancak mevzuata savunmaya ilişkin bir hüküm getirilecek olursa, bu hükümle birlikte savunma süresi kısa tutulmalı ve üst derece mahkemesinin talep hakkındaki kararını savunma süresi de dahil 30 günlük süre içinde vereceğine yönelik bir düzenleme de getirilmelidir.

---

<sup>86</sup> Bu hüküm uyarınca karşı tarafın *cevapları alınmadan karar verilmesinin* hakkaniyete uymadığı ve karşı tarafın hak arama hürriyetini ihlal ettiği ileri sürülmüştür. Derdiman, s. 327.

Fransız hukukunda ise çelişme ilkesinin bir gereği olarak karşı tarafın savunması alınmaksızın hükmün infazının durdurulmasına karar verilemez. Savunma süresinin ne kadar olacağı ve dilekçeler evresinin ne zaman sonlanacağı hâkim kararıyla belirlenebilmektedir. (CJA, R611-16 ve R611-19).

### Ç. Hükmün İnfazının Durdurulması Kararı Gerekçeli Verilir

İdari işlemin yürütülmesinin durdurulmasına karar verilecekse bu kararda gerekçe gösterilmesi zorunluluğu Anayasa'nın 125. maddesinde düzenlenmiştir. Ayrıca İYUK'un 27/2. fıkrasında da idari işlemin yürütülmesinin durdurulmasına karar verilebilmesi için mahkemenin gerekçe göstermesi gerektiği belirtilmiş; bununla da yetinilmeyerek fıkranın sonraki cümlelerinde *“Yürütmenin durdurulması kararlarında idari işlemin hangi gerekçelerle hukuka açıkça aykırı olduğu ve işlemin uygulanması halinde doğacak telafisi güç veya imkânsız zararların neler olduğunun belirtilmesi zorunludur”* hükmüne de yer verilmek suretiyle yasama tekniğine ne denli uygun olduğu tartışmalı bir düzenleme yapılarak yürütmenin durdurulması kararı verilmesi bir hayli zorlaştırılmıştır.

İYUK m. 52'de düzenlenen hükmün infazının durdurulmasında ise üst derece mahkemesinin karar verirken gerekçe göstermesi gerektiğine yönelik herhangi bir hükme yer verilmemiştir. Her ne kadar Candan'a göre<sup>87</sup> Danıştay bu kararları gerekçeli yazmak zorunda olmadığı görüşündeyse de kişilerin hak ve menfaatlerine bir süre daha ulaşmalarına engel olacak bir kararın gerekçesiz verilebilmesini kabul etmek imkansızdır.

Üst derece mahkemelerinin önlerine gelen İYUK m. 52 kapsamındaki taleplerde ikinci başlıkta yer verilen şartların sağlandığına ilişkin gerekçeleri ortaya koymaları gerekir. Nitekim Anayasa'nın *“Bütün mahkemelerin her türlü kararları gerekçeli olarak yazılır.”* şeklindeki 141. madde hükmü karşısında, hükmün infazının durdurulması kararları da gerekçeli verilmek zorundadır.

Fransız hukukunda ise mahkeme kararlarının gerekçeli olacağına ilişkin genel hükmün (CJA, L. 9) bir uzantısı olarak, hükmün infazının durdurulması talebine ilişkin verilecek kararların da gerekçeli olması gerekmektedir<sup>88</sup>.

<sup>87</sup> Candan, s. 1251.

<sup>88</sup> CE, 6 Temmuz 2007, *Ville de Paris*, Aktaran, Ricci, s. 249.



#### **D. Hükümün İnfazının Durdurulmasını İsteyen İdareden Teminat Alınmaz**

Teminat, idari işlemin yürütmesinin veya hükmün infazının durdurulması dolayısıyla karşı tarafın uğrayabileceği zararları karşılamak amacıyla yönelik bir kurumdur<sup>89</sup>. Her ne kadar İYUK m. 52/1’de hükmün infazının durdurulmasına teminat karşılığında karar verileceği ifade edilmişse de maddenin 3. fıkrasında “*İdareden ve adli yardımdan yararlananlardan teminat alınmaz.*” hükmü yer almaktadır.

Yukarıda da ifade ettiğimiz üzere, İYUK m. 52’deki düzenleme idarenin İYUK m. 28 uyarınca mahkeme kararlarının gereklerini yerine getirme yükümlülüğünü, kanun yolları aşamasında nihai karar verilinceye veya üst derece mahkemesi vermiş olduğu hükmün infazının durdurulması kararını kaldırıncaya kadar erteler. Diğer bir ifade ile belirttiğimiz istisnai hal hariç, esas olarak davalı idarenin kullanabileceği bir yoldur. İYUK m. 52/3. fıkrasında yer alan idareden teminat alınmaz hükmü karşısında, idarenin alt derece mahkemesi hükmünün infazının durdurulmasını istediği hallerde kendisinden teminat alınmayacaktır.

Tam yargı davalarında ise ilk derecede davacı lehine tazminata hükmedilmesi ancak istinafta bu kararın kaldırılarak davanın reddine karar verilmesi halinde davacı temyiz aşamasında istinaf mahkemesi kararının infazının durdurulmasını talep ettiğinde, diğer şartların da varlığı halinde ve teminat karşılığında hükmün infazının durdurulmasına karar verilebilecektir.

Fransız hukukunda ise hükmün infazının durdurulması için herhangi bir teminat şartının öngörülmediğini belirtmek gerekir.

### **III. HÜKMÜN İNFAZININ DURDURULMASININ HUKUKİ SONUÇLARI**

İdari işlemler ile mahkeme kararları, aksi ispat edilinceye kadar, hukuka uygun sayılır, yürütülür, infaz edilir ve bütün hukuki sonuçlarını doğurur<sup>90</sup>.

İdare kanun yollarına başvurduğu gerekçesiyle yargı kararını uygulamaktan imtina edemez. Bu yükümlülük ancak kanun yolu aşamasında verilecek olan alt derece mahkemesi hükmünün infazının durdurulması ile, geçici bir süre, askıya alınabilir<sup>91</sup>.

<sup>89</sup> Yenice / Esin, s. 585.

<sup>90</sup> Gözübüyük / Tan, s. 931; Aslan, s. 64.

<sup>91</sup> Akyılmaz / Sezginer / Kaya, s. 1729.

İYUK m. 28 uyarınca idare tarafından icaplarına göre yerine getirilmesi gereken kararlar, dava konusu işlemin iptaline ve tazminat ödenmesine ilişkin olanlardır. İYUK m. 52 uyarınca infazı durdurulabilecek olanlar da yine bu kararlarıdır<sup>92</sup>.

Üst derece mahkemelerinden alınacak hükümün infazının durdurulmasına yönelik bir karar sayesinde idarenin, Anayasa m. 138 ve İYUK m. 28 uyarınca öngörülen yükümlülüğü geçici bir süre için duracak; bu sayede idare, iptal edilen işlemle aynı minvalde bir işlem tesis edebilecek veya aleyhine hükmolunan tazminatı ödemekten kurtulacaktır.

İYUK m. 52’de temyiz ve istinaf aşamasında temyiz ve istinafa konu mahkeme kararının ne kadar bir süre için infazının duracağına yönelik bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Hükümün infazını durduran kararın temyiz veya istinaf başvurusunun karara bağlanmasına kadar geçerli olması gerekir<sup>93</sup>. Ancak infazın durdurulmasına karar veren üst yargı mercii, talep üzerine, verdiği kararı kanun yolu aşaması tamamlanmadan da kaldırabilir.

Hükümün infazının durdurulması kararının hukuki sonuçları açısından belirsizlik esasen iptal davalarında kendini gösterir. Üst derece mahkemesi iptal hükmünün infazının durdurulmasına karar verirse ne olacak, iptal edilen işlem en başından hukuka uygun hale mi gelecek yoksa iptal edilen işlem hukuk aleminden silinmiş olduğu için idare aynı minvalde yeni bir işlem yapabilme imkanına mı kavuşacaktır?

İYUK m. 52’de hükümün infazının durdurulmasına karar verilmesinin iptal davasına konu idari işleme ne şekilde etki edeceğine dair herhangi bir düzenlemeye yer verilmemiştir. Temyiz merci olarak baktığı davalarda İYUK m. 52 hükmünü uygulayan Danıştay’ın da bu konuda bir açıklamasının olmadığı not edilmektedir<sup>94</sup>.

Doktrinde Aslan, ilk derece mahkemesi idari işlemi iptal etmiş olsa bile iptal hükmünün infazının durdurulmasına karar verilmişse işlemin tekrar canlanacağını, uygulanabilir hale geleceğini ifade etmektedir<sup>95</sup>. Ancak kanaatimizce, mahkemenin iptal hükmü ile idari işlem geriye etkili bir biçimde tesis edildiği andan itibaren hukuk aleminden silinmiş olduğundan hükümün

<sup>92</sup> Candan, s. 1248.

<sup>93</sup> Yenice / Esin, s. 738; Karavelioğlu, s. 1615.

<sup>94</sup> Candan, *İtiraz ve Temyiz Başvuruları*, s. 559.

<sup>95</sup> Aslan, s. 64.

infazının durdurulması ile iptal edilen idari işlemin yeniden canlanması mümkün olmayacaktır. Kaldı ki hükmün infazının durdurulması kararlarının iptal veya idari işlemin yürütülmesinin durdurulması kararları gibi geçmişe etkili olarak sonuç doğuracağına ilişkin bir kanun hükmü veya yerleşik mahkeme içtihadı bulunmamaktadır. Ancak hükmün infazının durdurulması ile infazı durdurulan iptal hükmünün hukuki etkisi de duracağından, idare iptal edilen işlemle aynı mahiyette yeni bir işlem tesis edebilecektir. İkinci işleme karşı açılacak bir iptal davasında ise üst mahkemenin hükmün infazının durdurulmasına yönelik olarak verdiği kararı, işlemde başkaca bir hukuka aykırılık yoksa, işlemin iptaline engel olacaktır. Benzer görüşte olan Candan'a göre de iptal kararı idari işlemin yapıldığı tarihten geçerli olmak üzere hukuk düzeninden kaldırılması, hiç doğmamış sayılması sonucunu doğurur. Üst derece mahkemesince verilen infazın durdurulmasına dair kararlar, iptal kararının bu sonucuna etki yapmazlar. İnfazı durdurulan kararlar iptal olunan idari işlem, infazın durdurulması kararı ile yeniden varlık kazanamaz. İdare de varlık kazanamayan idari işlemi, üst derece mahkemesinin vermiş olduğu hükmün infazının durdurulması kararına rağmen uygulayamaz<sup>96</sup>. Bu açıdan, kanun yolu başvurusuna konu edilen alt derece mahkemesi kararının üst derece mahkemesince infazının durdurulmasının etkisi, yalnızca idareyi hükmün infazı yükümlülüğünden geçici olarak kurtarmaktan ibarettir. Üst derece mahkemelerinin verdikleri hükmün infazının durdurulması kararlarının, iptal edilen idari işlemlere geçici bir süre için de olası yeniden varlık kazandırması, İYUK'a bu yönde bir hüküm konmasına bağlıdır<sup>97</sup>.

Tam yargı davalarına gelince; yapılan yargılama sonucu idare tazminata mahkûm edilmiş ve bu tazminatı da davacıya ödemişse ancak idare kanun yollarına başvurduğunda tazminat hükmünün infazının durdurulmasını da istemiş ve üst mahkemece bu talep kabul edilmişse artık davacıya ödenen tazminatın idareye iadesi gerekecektir.

Fransız hukukunda ise durum daha farklıdır. CE, 2017 yılında verdiği bir kararda ilk derece mahkemesinin iptal kararının istinaf merciince infazının durdurulması halinde ne gibi hukuki sonuçlar doğacağını belirlemiştir<sup>98</sup>. İstinaf merciince hükmün infazı durdurulduğunda, nihai karar verilene dek

<sup>96</sup> Ancak uygulamada üst yargı yerince verilen yürütmenin durdurulması kararlarının, bu sonucu sağladığının kabul edildiği de ifade edilmektedir. Candan, s. 1252.

<sup>97</sup> Candan, s. 1252.

<sup>98</sup> CE, 7 Haziran 2017, *Société Margo Cinéma*, No. 404480; Marie-Christine de Montecler, "Effets du sursis à exécution d'un jugement d'annulation", *AJDA*, 2017, s. 1201.

istinafa konu ilk derece mahkemesi hükmünün uygulanmasına yönelik önceden tesis edilmiş olan işlemler etkisini yitirir. İlk derecede iptal edilen idari işlem ise yeniden yürütülebilir niteliğe kavuşur. Hükümün infazının durdurulması kararı verilen uyuşmazlıklarda, istinaf mercii nihai kararında ilk derecede alınan iptal kararını kaldırırca, davaya konu idari işlem artık hukuk düzeninde yeniden yerini alır; daha önce iptal kararını yerine getirmek üzere tesis edilen işlemlerin ise yürürlükten kalkmasına yol açar. İstinaf merciinin iptal kararına karşı yapılan istinaf başvurusunu reddetmesi halinde ise iptal kararı yeniden yürütülebilir hale gelir; bu kararın uygulanmasına yönelik olarak daha önceden tesis edilen işlemler de yeniden etki göstermeye başlar.

### SONUÇ

Hükümün infazının durdurulmasını düzenleyen İYUK m. 52, yetersiz bir hükümdür. İYUK m. 52'deki düzenlemeden sadece ilk derece yargılamasındaki davalı idarenin yararlanabileceğine, davacının yararlanamayacağına ilişkin açık bir düzenleme bulunmasa da hüküm bu haliyle, kural olarak, idarenin başvurabileceği bir yol gibi görünmektedir. Zira iptal davasının reddi kararında davacının üst mahkemeden talebi ret kararının değil; davaya konu idari işlemin yürütmesinin durdurulması olacaktır. Tam yargı davalarında ise davacı açısından mahkeme kararı ile ortaya konmuş bir hakkın varlığından söz edilemeyeceğinden; tazminat talebi reddedilen davacının İYUK m. 52'deki düzenlemeden yararlanarak ret hükmünün infazının durdurulmasını isteyebilmesi mümkün görünmemektedir. Tam yargı davalarında bu konuda istisna olabilecek husus, ilk derecede davacı lehine tazminata hükmedilmesi, istinafta ise bu kararın kaldırılarak davanın reddi kararı verilmesidir. Bu durumda davacı, temyiz aşamasında istinaf mahkemesi kararının infazının durdurulmasını talep ederek, ilk derecedeki karar neticesinde elde ettiği tazminat hakkının idareye iadesini temyiz incelemesi sonuna dek erteleme imkanına kavuşabilir.

Alt derecede yargılanıp haklı çıkmış tarafın (davacının) hakkına bir süre daha kavuşamaması sonucunu doğurabilecek nitelikte olduğundan istisnai bir yol olarak kabul edilmesi gereken bu düzenlemede esasa ilişkin genel şartlar öngörülmemiştir. Ancak kuşkusuz idarenin bu yola her başvurduğunda üst mahkemelerin alt derece mahkemesi hükmünün infazının durdurulmasına karar verememesi gerekir. Kanaatimizce üst derece mahkemelerinin hükümün infazının durdurulmasına karar vermesi için alt derece mahkemesi kararının esas bakımından hukuka aykırılığının ilk bakışta görülebilir olması ve dahası mahkeme kararının uygulanmasının büyük zararlar doğurması ihtimalini

taşıması gerekir. Ancak bu şartların gerçekleşmesi halinde hükmün infazının durdurulması kararı verilebilmelidir.

İYUK m. 52 düzenlemesinde, hükmün infazının durdurulmasının hukuki sonuçları da düzenlenmemiştir. Kanaatimizce iptal hükmünün infazının durdurulması kararı, davaya konu idari işlemi canlandırmayacaktır. Bu karar yalnızca idareyi hükmün infazı yükümlülüğünden geçici olarak kurtarır.

İYUK m. 52 hükmü daha detaylı ve açık bir biçimde, istinaf ve temyiz kanun yollarının farklılıkları gözetilerek, bu yola başvurabilecek taraflar ve hükmün iptal veya tazminat hükmü olması da göz önünde bulundurularak yeniden düzenlenmeye muhtaçtır.

## KAYNAKÇA

- Akyılmaz B / Sezginer M / Kaya C, *Açıklamalı – İçtihatlı Türk İdari Yargılama Hukuku*, Savaş Yayınevi, Ankara, 2019.
- Aral K, *Danıştay Muhakeme Usulü*, Sevinç Matbaası, Ankara, 1965.
- Aslan Z, *İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması*, 2. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul, 2001.
- Azgun F, *Gerekçeli Yeni Danıştay Kanunu ve Önemli İçtihatlarla İdari Yargılama Usul ve Esasları*, Ayyıldız Matbaası, Ankara, 1965.
- Bachini B, “Modulation dans le temps et demande de sursis à exécution d’un jugement”, *AJDA*, 2009, s. 2066.
- Blanco F, *Contentieux administratif*, PUF, 2019.
- Broyelle C, *Contentieux administratif*, 5. Baskı, LGDJ, Paris, 2017.
- Candan T, “İtiraz ve Temyiz Başvuruları Dolayısıyla Verilen Yürütmenin Durdurulması Kararlarının İptal Davasına Konu İdari İşlemin Yürütülebilirliği Üzerinde Etkileri”, *Ankara Barosu Dergisi*, (4), 1992, s. 558-570. (İtiraz ve Temyiz Başvuruları).
- Candan T, *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 8. Baskı, Yetkin Yayınları, Ankara, 2020.
- Çağlayan R, *İdari Yargılama Hukuku*, 6. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara, 2015.
- Çağlayan R, *İdari Yargı Kararlarına Karşı Başvuru Yolları (Fransa-Türkiye: Mukayeseli Bir Deneme)*, Seçkin Yayınevi, Ankara, 2017.
- Derdiman C, *İdari Yargının Genel Esasları*, 3. Baskı, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2014.
- Duran L, *Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması*, Türk Hukuk Kurumu Yayınları, Ankara, 1966, s. 42, (Konuşma).
- Gohin O, *Contentieux administratif*, 6. Baskı, Lexis Nexis, 2009.
- Gözübüyük Ş / Tan T, *İdare Hukuku Cilt. II, İdari Yargılama Hukuku*, 6. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2013.
- Guyomar M / Seiller B, *Contentieux administratif*, 2. Baskı, Dalloz, 2012.

- Kaplan G, *İdari Yargılama Hukuku*, Ekin Kitabevi, Bursa, 2016. (İdari Yargı).
- Kaplan G, *Fransız İdari Yargılama Hukukunda Kararlara Karşı Başvuru Yolları*, Ekin Yayınevi, Bursa, 2016.
- Karahanoğulları O, *İdari Yargı, İdarenin Hukuka Zorlanması (Yargı kararlarına Dayalı Bir İnceleme)*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2019.
- Karavelioğlu C, *Açıklamalı, İçtihatlı ve İstinaf Kurumuyla İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 9. Baskı, Adalet Yayınevi, Ankara, 2016.
- Kıratlı M, “Yürütmenin Durdurulması”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 21(4), 1966, s. 173-196.
- Lei M, *Le principe principe de l'absence d'effet suspensif des recours recours contentieux en droit administratif*, Université de Toulon, 2018.
- Montecler M.C, “Effets du sursis à exécution d'un jugement d'annulation”, *AJDA*, 2017, s. 1201.
- Özay İ. H, *Devlet, İdari Rejim ve Yargısal Korunma*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1986.
- Pacteau B, *Traité de contentieux administratif*, Presses Universitaire de France, 2008.
- Ricci J-C, *Contentieux administratif*, 5. Baskı, Hachette, 2016.
- Rouquette R, *Petit traité du procès administratif*, 8. Baskı, Dalloz, 2018.
- Sarıca R, “Tehiri İcra”, in. *Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması*, Türk Hukuk Kurumu Yayınları, Ankara, 1966, s. 26-30.
- Tekinsoy A, *İdari Yargılama Hukukunda Yürütmenin Durdurulması*, Savaş Yayınevi, Ankara, 2013.
- Türkoğlu Üstün K / Uçar İ, “Fransız ve Alman İdari Yargılama Usulünde İstinaf İncelemesinin Kapsam ve Sınırları”, *Danıştay Dergisi*, 151, 2019, s. 95-150.
- Uler Y, *İptal Kararlarının Sonuçları*, Sevinç Matbaası, Ankara, 1970.
- Ulusoy A, *İdari Yargılama Hukuku*, Yetkin Yayınları, Ankara, 2020.
- Yenice K / Esin Y, *Açıklamalı – İçtihatlı – Notlu İdari Yargılama Usulü*, Arısan Matbaacılık, Ankara, 1983.

