

İDARİ DAVALARDA YÜRÜTMENİN DURDURULMASI

Şevket APALAK

Danıştay Üyesi

GİRİŞ

İdarenin, kamu görevini yürütürken kamu gücüne dayanarak ve tek yanlı olarak aldığı hukuksal kararlar idari işlemleri oluşturur. İdari işlemlere karşı yargı yolunu açık tutan Anayasamızın öngörülleri doğrultusunda, idari işlemlerden kişisel yararları etkilenen, başka bir deyişle çıkarları zedelenen, örselenen ya da hakları ihlâl edilen kişiler bu işlemleri idari davalar biçiminde idari yargı yerlerine getirirler. Böylece kurulan uyuşmazlık ve yargıç önüne çıkan davaları, genel ve yaygın bir tanımla, idari işlemlerden menfaati ihlâl edilenler tarafından, yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için açılan iptal davalarıyla, hakları ihlâl edilenlerce açılan tam yargı davalarıdır. İdari işlem tanımı içinde yer alması gereken vergilemeye yönelik vergi salımı ve cezasıyla ilgili bildirimlerle ve idari sözleşmelere karşı açılan davalar da idari davalar arasında özel ve ayrı bir yer tutarlar.

Az önce değinilen vergi davalarının bir kısmı dışında, idari davaların açılması idari işlemin hukuksal ortamdaki etkinliğini kaldırmaz. İdari işlemin yürütülmesi dava açılmasıyla durmaz.

Bu hukuksal olgu, daha önce "tehiri icra" diye isimlendirilen yürütmenin durdurulması kurumunun doğmasına neden olmuştur. İdari bir davanın açılışından sonra uyuşmazlığın bitirileceği karara kadar geçen süreyi oluşturan; yargılama yönteminin gerektirdiği, dilekçe ve savunmaların karşılıklı olarak iki kez alınmaları olgusu; işlemin hukuksal boyutunun irdelenmesi yönünden kendiliğinden inceleme ilkesi uyarınca yapılacak araştırmalar ile keşif, bilirkişi incelemesi gibi kanıt araçlarının kullanılması ve duruşma istemlerinin yerine getirilmesi evreleri gündeme gelecektir. Bu yargısal akış uzunca bir zaman dilimini alabilir. Dahası, işlerin niteliksel ve niceliksel yoğunluğu da bu sürenin artmasına etken olabilir.

Doğruyu ve haklıyı bulma ereği güden yargılamanın bu akışı yanında, idarenin üstün gücüyle donanmış idari işlemin yasallık karinesi, o işlemin uygulanması ve işleme uyulması zorunluluğu yönetimle ilgili kişiyi karşı karşıya getirecektir. İlerde iptal edilebilecek işlem nedeniyle bireyin zararları oluşurken, hukuka aykırı işlemin uygulanması nedeniyle idarenin daha ağır bir tazmin yüküyle karşılaşması ya da oluşmuş sonuçları ortadan kaldırma yükümlülüğü doğacaktır.

Öte yandan, idarenin hukuka uygun kararlar geliştirdiği inancına dayalı idari işlemin kanuniliği karinesi yanında, her davada idari işlemin yürütülmesinin durmasının, hukuka uygun işlemlerin askıya alınmasına, kamu görevinin aksamasına ve kimi zaman toplumsal yarara olumsuz etkiler yapmasına etken olacağına da duraksama yoktur.

İdari işlemin, açılan idari davaya karşın yürütülmesinin sürmesi ilkesine getirilen bu olumlu ve olumsuz yaklaşımlar, yürütmenin durdurulması kurumunu gerekli kılarken, sınırlarını ve boyutunu da çizmiştir.

Kurumun özelliklerine geçmeden tarihsel boyutuna da bakmanın, hukuksal gelişimi izlemek yanında; yaşanan zaman dilimlerinin ve gereksinimlerin hukuk kurumlarına yansıma biçiminin, karşılaştırılmalı hukuka yararlı olacağı yadsınamaz.

YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KURUMUNUN TARİHSEL GELİŞİMİ

1- 1868 yılında kurulan Danıştay 1922 tarihinde çalışmalarını durdurmuştur. 1925 yılında yürürlüğe giren 669 sayılı Cumhuriyet döneminin ilk Danıştay Kanununda yürütmenin durdurulması konusuna yer verilmiştir. Çalışmalarına 1927 yılında başlayan Danıştay'la ilgili 669 sayılı Yasanın 46.maddesinde "Şûrayı Devlete dava ikâme olunması ve Şûrayı Devletin hükümlerine karşı turuku muayyenel kanuniyeye müracaat edilmesi icrayı tehir etmez. Ancak Deavi Dairesince yahut heyeti aleniyece tehiri icraya karar verilebilir." biçiminde yer alan kuralla yürütmenin durdurulması düzenlenmiştir.

2- 1935 yılında yürürlüğe giren 3456 sayılı Danıştay Kanununda da "tehiri icra" istemiyle ilgili kurullar yinelenmiş ve kurumun korunması sürdürülmüştür.

3- 1961 Anayasasından sonra çıkarılan ve 31 Aralık 1964 tarihinde yayımlanan 521 sayılı Danıştay Kanununun 94. maddesinde de, önceki yasalarda olduğu gibi, tarafların isteği halinde yürütmenin durdurulmasına karar verilebileceği açıklanmıştır.

Gerek 669 ve 3456, gerekse 521 sayılı yasalarda yürütmenin durdurulmasıyla ilgili olarak özel koşullar getirilmemişti. İdari yargı dizgemizin esinlendiği Fransa'da da 31 Temmuz 1945 tarihli Ordonans yürütmenin durdurulması konusunda bir koşul öngörmezken, 30.9.1953 tarihli Ordonans bazı ilkeler getirmiştir.

Ülkemizde yürütmenin durdurulmasına ilişkin yasal koşullar yokken de Danıştay, sonradan öngörülen koşulları aramış, davanın ciddi ve haklılığıyla, giderilmesi güç zarar olup olmadığını irdelemiştir.

1961 Anayasasının 114. maddesine 20.9.1971 günlü ve 1488 sayılı yasayla getirilen idari yargıyla ilgili "yargı yetkisi, yürütme görevinin kanunla gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini sınırlandıracak tarzda kullanılamaz, idari eylem ve işlem niteliğinde yargı kararı verilemez." ilkesi doğrultusunda da Danıştay Kanununa da eklemeler getirilmiştir. 521 sayılı Yasaya 18.6.1973 günlü ve 1740 sayılı Yasayla eklenen Ek 1. maddede, Anayasa'daki kuralların yinelenmesinden sonra, telafisi güç durumların ortaya çıkması veya dilekçede ileri sürülen hususların dosyanın durumuna göre ciddi ve idari veya yargı kararının iptalini haklı gösterecek nitelikte olması halinde yürütmenin durdurulmasına karar verilebileceği açıklanmıştır.

Bu yasal değişiklikle yürütmenin durdurulmasıyla ilgili koşullar hukuk ortamına metin olarak girmeye başlamıştır.

4- 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu 1982 yılında yürürlüğe girmiş, 27. maddesinde yürütmenin durdurulması konusunu düzenlemiştir. Bugün yürürlükteki şeklinden önce 3622 sayılı Yasayla da değişiklik gören maddede, artık yürürlükte olmayan kurallarla; yürütmenin doksan gün için verilebileceği, iki şartın gerçekleşmemesi halinde yürütmenin durdurulmasına karar verilemeyeceği, gerekçede iki şartın ne suretle gerçekleşmiş olduğunun açıkça gösterilmesi gerektiği, yürütmenin durdurulmasına karar verilen davaların tekemmül etmelerinden itibaren altmış gün içinde esastan karara bağlanacakları, aksi halde yürütmenin durdurulması kararının hükümsüz kalacağı açıklanmıştır. Aynı maddede sıkıyönetim veya olağanüstü halin ilan edildiği bölgelerdeki kamu personeli hakkında, gene olağanüstü halin bulunduğu bölgelerde grev, lokavt, toplantı ve gösterilerin ertelenmesi, dernek ve kuruluşların kapatılması veya faaliyetten men edilmesi kararlarına karşı açılan davalarla, savaş halinde yürütmenin durdurulmasına karar verilemeyeceği de belirtilmiştir.

Yürütmenin durdurulmasına getirilen bu kuralların büyük bir bölümü daha sonra 10.6.1994 tarihli ve 4001 sayılı Yasayla değişmiş, kurumun bugünkü biçimi oluşturulmuştur.

YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KURUMUNUN BUGÜNKÜ ÖZELLİKLERİ

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun değişik 27. maddesinde işlemlere ilişkin yürütmenin durdurulması istemi düzenlenmiştir. Aynı yasanın 52. maddesinde ise yargı kararlarına karşın kanun yolları aşamasındaki yürütmenin durdurulmasıyla ilgili ilkelere yer verilmiştir.

521 sayılı Danıştay Kanunu zamanından farklı olarak alt derece idari mahkemeler bulunduğundan, yargı kararlarının etkinliğinin durdurulması ayrı bir maddede düzenlenmektedir. Daha önce, 521 sayılı Yasada aynı kural içinde İtiraz ve Temyiz Komisyonlarıyla, İlçe ve İl İdare Kurullarının yargısal sayılan kararlarına yönelik olarak yargı kararları deyiimi kullanılmıştı.

1- İşlemlere Yönelik Yürütmenin Durdurulması :

Bir idari davanın açılması dava edilen idari işlemin yürütülmesini durdurmaz. Hukuka aykırı olduğu öne sürülen ve bu nedenle dava açılan işlemin hukuksal etkinliğini durdurmak için yürütmenin durdurulmasının istenmesi gerekir. Dava açılırken ya da dava sonuna kadar verilecek ikinci dilekçede yahut ek dilekçelerle yürütmenin durdurulması istenir. Yürütmenin durdurulması istekleri halinde dava harcından ayrı olarak yürütmenin durdurulması harcının yatırılması gerekir. Bu harç yatırılmadığı takdirde yürütmenin durdurulması istemi incelenemez. Değınilen bu koşullar istemin ön koşullarını oluşturur.

Yürütmenin durdurulması isteminin ön koşulları :

- a) İdari mahkemelerde veya ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da idari bir davanın açılmış olması,
 - b) Görülen davanın idari işlemle ilgili bulunması,
 - c) Yürütmenin durdurulması isteminin yapılması,
 - d) Yürütmenin durdurulmasıyla ilgili harcın yatırılması,
- biçiminde toplanır.

Koşullar arasında yer alan idari dava, idari işlemlere karşı açılmış olan davalardır. Yasa iptal davası şeklinde bir kayıt yerine dava açılmasından söz etmektedir. Ancak, yürütmenin durdurulması kurumu, iptal davasına bağlı hukuksal bir olanaktır. Yürütülen bir işlemin durdurulması istendiğine göre, son amaç bu işlemin ortadan kaldırılması, başka bir aktarımla o işlemin iptal edilmesidir. İptal amacı olmayan bir davada işlemin yürütülmesinin durdurulmasının istenmesinin uygulamaya yönelik bir yararı da olmaz.

İşleme yönelik tam yargı davalarında ise yasanın yazılış biçimine göre ortada bir idari dava açılmış olduğundan yürütmenin durdurulması istenebileceği öne sürülebilirse de; işlemin iptalini amaçlamayan bir davada işlemin yürütülmesinin durdurulması anlamsız olacak ve anlamsız isteklerin bir davada dinlenmesi söz konusu edilemeyecektir.

Öte yandan, yerleşik Danıştay ve vergi mahkemesi kararlarına göre, vergi salım ve cezalarına yönelik vergi davaları, iptal davaları kapsamına alınamamakta, yasada tanımlanmış olmasa da vergi davası olarak nitelene gelmektedir.

Vergi davalarında da yürütmenin durdurulmasını istemek olanaklıdır. Ancak yürütülmesi dava açılınca duran vergileme işlemlerine karşı açılan davalarda ayrıca yürütmenin durdurulmasını istemek gerekmez. Çünkü vergi mahkemelerinde, vergi uyuşmazlıklarından doğan davaların açılması, tarh edilen vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümlerin ve bunların zam ve cezalarının dava konusu edilen bölümünün tahsil işlemlerini durduracaktır.

Yürütmenin durdurulması istemine konu olabilecek vergi davaları ise şunlardır;

a) 2577 sayılı Yasanın 26. maddesinin 3. fıkrası uyarınca, davacının gösterdiği adreste tebligat yapılamaması nedeniyle, 1 yıl süreyle ve yeni adres bildirilinceye kadar işlem den kaldırılıp yeniden işleme konan davalar,

b) İhtirazi kayıtla verilen beyannameler üzerine yapılan işlemlerle ilgili davalar,

c) Tahsilat işlemlerinden ötürü açılan davalar.

Yürütmenin Durdurulması Kararı Verilmesi Koşulları

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 27. maddesinin 2. fıkrasında, Danıştay'ın veya idari mahkemelerin yürütmenin durdurulması kararı verebilmesi için iki koşulun birlikte varlığı öngörülmüştür. Bunlar;

a) İdari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması,

b) İdari işlemin açıkça hukuka aykırı olması'dır.

Bu iki koşulun birlikte varlığı halinde yürütmenin durdurulması kararı verilebilir. Değinen kurallara Anayasamızın 125. maddesinde de yer verilmiştir.

İdari işlemin açıkça hukuka aykırı olmasının, yargılama sürecinin başında dava dilekçesinden veya dilekçeyle birlikte davalı savunması veya ara

kararı yanıtı alındığında ya da davanın herhangi bir aşamasında ve araştırma sırasında belirlenmiş olması gerekir. İstemın kabul edilmesinin temel şartı açıkça hukuka aykırılık koşuludur. Bu koşul, yargılama gerekleri ışığında, işlemin iptal nedenleri karşısında irdelenmesiyle belirlenecektir.

Yasa, hukuka aykırılık yerine açıkça hukuka aykırılık anlatımını yeğlerken, hukuka aykırılığın belirgin ve kolayca ortaya çıkan bir saptama olmasını amaçlamıştır. Ancak, hukuka aykırılık belirlendiğinde zaten açıkça çıkmaktadır. Yargı yerleri "hukuka aykırılık açıktır", "hukuka uyarlık yoktur" veya "hukuka aykırıdır" anlatımlarıyla yasal koşulun belirlenmesini yapmaktadır. Hukuka aykırılığın bir de açıkça nitelemesiyle pekiştirilmesini anlamak güçtür. Dahası, kapalı olan bir hukuka aykırılıktan söz bile edilemez.

Yürütmenin durdurulması istemini inceleyen yargı yerleri, işlemin yetki, şekil, sebep, konu veya maksat yönlerinden hukuka aykırılığını belirlediklerinde ve bunu gerekçeye aktarabildiklerinde "açıkça" nitelemesinin ve sıfatının da oluşmuş olacağında kuşku yoktur. "Açıkça" sözcüğünün, mahkemeye yönelik irdeleme yönteminin ve özenli bir çalışma ivmesinin geliştirilmesi için yeğlendiği, bu yöndeki kararların daha az gerçekleşmesinin amaçlandığı düşünülebilirse de; yargı yerlerinin ve 669 sayılı Yasadan beri Danıştay'ın aynı ölçütleri uygulaya geldiğinde kuşku yoktur.

Yasaya göre açıkça hukuka aykırılığın bulunması yeterli değildir. İşlemin uygulanması halinde giderilmesi güç ya da olanaksız zararların doğması da gerekir. İdari yargıç, işlemin açıkça hukuka aykırılığını saptadıktan sonra, giderilmesi güç veya imkansız zarar araştırması da yapacaktır.

Sözgelimi, hukuksal yaşamda giderilmesi güç ya da olanaksız zararın ancak ölüm olayı olabileceği düşünülebilir. Bir binanın yıkılması, iş yerinin kapanması, kamu görevinden veya özlük haklarından uzaklaşma ya da vergi ödeme gibi olguların tazminat yoluyla olası zararlarının giderilebilmesi olanaklıdır. Ancak, yerleşmiş uygulama giderilmesi güç - imkansız zarar koşulunun katı bir biçimde algılanması yolunda gelişmemiştir. Açıkça hukuka aykırı bir işlemin, her şeyden önce hukukta giderilmesi güç zararlar açacağı gözden uzak tutulmamaktadır. İşlemin doğuracağı kayıpların onarımının güçlüğü, hukuksal ortamda ve kişisel boyutta yaratacağı olumsuzluklar mahkemelerce yeterli görülmekte, zarar koşulunun hemen hemen her hukuka aykırı işlemde varlığının kabulü yolunda karar kurulmaktadır.

Değınilen koşullardan. "telafisi güç zarar" olgusu, uygulamada, kimi zaman açıkça hukuka aykırılığın önüne geçebilmektedir. Bazı yargı yerlerinin, yapıların yıkımı, imar hareketleri, işyerlerinin kapanması ya da kamu güvenliği ve düzeniyle, kişisel zorunlulukların gerekli kıldığı kimi davalarda, davalının savunması ya da bilgi ve belge alındıktan sonra belirlenebilecek açıkça hukuka aykırılık koşuluna esnek bir yaklaşım getirip, dava dilekçesinden giderilmesi güç zarar koşulunun varlığı anlaşıldığında, ara kararı-

na yanıt ya da savunma alınincaya kadar yürütmenin durdurulması kararını verebildiği gözlenmektedir.

Bu yaklaşıma etken olan husus, açıkça hukuka aykırılığın belirlenebilmesi için idari işlemin konusu olan bütünlüğün ve işlemin dayanağı nedenlerin korunmasında görülen zorunluluk ve bu konuda gösterilen özendir. Örneğin, yapı yıkıldıktan, iş yeri kapanıp zamana dayalı etkinlik süreci geçtikten, imar hareketleri bitirildikten ya da kamu düzeni sarsıldıktan sonra verilecek kararların anlamsızlığının önüne geçmektir.

İdarenin her türlü işlemine yargı yolunu açık tutan Anayasa kuralı yanında, hukuka aykırı işlemlerin önüne geçmeyi amaçlayan iptal davalarının sonucuna ulaşma sürecinde bir aşama olan yürütmeyi durdurma kararıyla ilgili Anayasal ve yasal koşulları gözden uzak tutmadan; mahkeme kararlarının yerine getirilmesi buyruğunu taşıyan anayasanın 138.maddesindeki diğer bir Anayasal ilkeyi de işlevsiz bırakmamak gerektiği kuşkusuzdur.

Bu yasal sınırlar içinde, yasanın öngördüğü iki koşulun birlikte bulunmasının yürütmenin durdurulması kararı verebilmek için zorunlu olduğu; ancak kimi durumlarda ve yetkin bir yargılama ve etkin bir karar kurma için, telafisi güç zararın varlığının, açıkça hukuka aykırılığın belirleneceği araştırmaların sonucu veya yanıtlar alınincaya kadar ve kısa bir zaman için yeterli olacağı sonucuna varmak olanaklıdır.

Uygulamada ise, kimi yargı yerleri bazı durumlarda ilk aşamada açıkça hukuka aykırılık koşulunu aramadan telafisi güç zarar halinde yürütmenin durdurulması kararı verdikleri; kimi yargı yerlerinin ise her aşamada iki koşulun varlığını zorunlu gördükleri gözlenmektedir.

Yürütmenin Durdurulması Kararının Metinsel Koşulları

1. Yürütmenin durdurulması kararlarının gerekçeli olması gerektiği Anayasanın 125. ve 2547 sayılı Yasanın 27/2. maddesinde öngörülmektedir. 2547 sayılı Kanunun 4001 sayılı Yasayla değişmeden önceki 3622 ile düzenlenmiş şeklinde, telafisi güç zarar ve açıkça hukuka aykırılık koşullarının ne suretle gerçekleştiğinin gerekçede gösterilmesi gerekiyordu. Yasanın bugünkü halinde ise, arandığı koşulların birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe göstererek karar verilebileceği vurgulanmaktadır. Bu da, gerekçe gerekliliğini daha özgür bir konuma getirmiş, yargı yerlerinin belirleyecekleri gerekçelerde zorlanmalarının önüne geçilmiştir. Böylece, yasal koşulların nasıl gerçekleşeceği gibi geleceğe yönelik olan ve olasılığı konu edinen anlatımların yapaylığından sıyrılma olanağı getirilmiştir.

Sözgelimi, yargı yerleri, özellikle telafisi güç zarar koşulunda olasılık hesapları yapmaktan uzak durup, bu koşulun varlığını, yargılama işlevinin getirdiği belirlenmeler, duyumsamalar ile çıkarabilecektir. Denebilir ki, ulus adına yargı yetkisini kullanan yargıç, güvenilir ve sınırlamalardan uzak bir değerlendirme yetisi kazanmış olmaktadır.

Ancak, tartışmasız olan yürütmenin durdurulması kararının, yasal iki koşulu da değerlendiren bir gerekçeyle kaleme alınması gerektiğidir.

2. Teminat zorunluluğu : 2577 sayılı Yasanın 27/4.maddesine göre yürütmenin durdurulması kararları teminat karşılığında verilebilecektir. Ancak bu koşul vazgeçilemez değildir. Gene aynı yasaya göre, durumun gereklerine göre teminat aranmaması olanağı vardır. Uygulamada da teminat alınmadan karar verilmesi genel ve yaygın bir uygulamadır. İdareden ve adli yardımdan yararlananlardan teminat alınmayacağı yasanın bir diğer öngörüsüdür.

Teminat karşılığında yürütmenin durdurulmasına karar verildiğinde; teminatın ne olduğu, miktarı, nereye yatırılacağı ve teminatın ne zaman çözüleceği konularının açıkça kararda vurgulanması gerekir. Taraflar arasında teminat konusunda çıkacak anlaşmazlıklar ise, yürütmenin durdurulması kararını veren yargı yerinde çözülecektir.

Yürütmenin Durdurulmasını İsteme Süresi ve Yargılama Sürecine Etkisi

Yürütmenin durdurulması isteminin bir süresi ve sınırı yoktur. Dava açılırken ve esas karar verilinceye kadar her aşamada yürütmenin durdurulması istenebilir. Yürütmenin durdurulması isteminin daha önce reddedilmiş olması, yeniden yürütmenin durdurulması istenmesine engel değildir.

Yürütmenin durdurulması istendiği zaman, işin özelliği nedeniyle hemen incelenmesi gerekir. İlgili yasa 16. maddesinde sözü edilen tebligat ve cevap verme sürelerinin kısaltılabilmesine, bildirimlerin memur eliyle yapılmasına olanak veren kurallar düzenlemiştir. Böylece, özellikle idarenin savunması alınıncaya kadar geçecek sürenin ve postada oluşacak aksamaların önüne geçilmiştir.

Yürütmenin Durdurulması İstemine İlişkin Kararlara İtiraz

İdari Yargılama Usulü Kanununda yürütmenin durdurulması yolundaki kararlara itiraz yöntemi ve süresi getirilmiştir. İtiraz yerleri karar veren yargı yerine göre değişim göstermektedir. İstemi reddeden karara da, istemi kabul edilip yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlara da itiraz etmek olanağı vardır.

İtiraz Süresi

Yürütmenin durdurulması istemleri hakkındaki kararlara, kararın tebliğini izleyen günden itibaren 7 gün içinde itiraz edilebilir. İtirazın taraflarca yapılabileceğinde kuşku yoktur. Birden fazla davalı veya davacı varsa ve tebligat her birine ayrı ayrı yapılmışsa, itiraz süresi her taraf için kendisine yapılan tebliğden sonra başlayacaktır.

İtirazın Sınırı-Kesinliği

Yürütmenin durdurulması istemine ilişkin karara bir kez itiraz edilebilir. İtiraza getirilen bu sınırlama doğal olarak, itiraz sonucu verilen kararın kesin olmasına etken olur. Gerçekten de yasada, itirazın bir kez yapılabileceği belirtildikten sonra, itiraz sonucu verilen kararların kesin olduğu kurala bağlanmıştır. Kesin olan kararın daha sonraki kararlara kapalı olacağı doğaldır.

Yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne ilişkin kararlara yapılacak itirazın bir kezle sınırlı olmasında bir duraksama yaşanmamaktadır. Ancak yürütmenin durdurulması isteminin ve yapılan itirazın reddine ilişkin kararlardan sonra, yeniden yürütmenin durdurulması istenebileceğinden, başka itirazlar da gündeme gelebilir. Danıştay Dergisinin 95. sayısında yer alan İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun 17.10.1997 günlü ve YD.İtiraz No: 1997/612 sayılı kararıyla daha önce yürütmenin durdurulması isteminin reddine ilişkin karara yapılan itirazın reddinden sonra başka yürütmenin durdurulması kararına itiraz edilemeyeceğine karar verilmiştir. Anılan karar, itiraz sonucu verilen kararların kesin oluşuna ve daha önceki ret kararına itirazın incelenip kesin olan kararın verildiği olgusuna dayanmıştır.

Yürütmenin durdurulmasının dava sonuna kadar ve birkaç kez istenebilecek olması karşısında, birbirinden ayrı her karara karşı ayrı ayrı itiraz edilebilmesi olanağının bulunduğu söylenebilir. Ancak daha önceki karara itiraz süresinin geçirilmiş olması durumlarında, yeni istek ve dolayısıyla itirazlar yapılması olanağının verilmemesi düşüncesinin bu karara etken olduğu anlaşılmaktadır. Ancak, yeni hukuksal gelişmeler üzerine alınacak kararlara karşı itiraz edebilme olanaklı olmalıdır.

Kesinliğin bir diğer sonucu, yürütme konusundaki uyuşmazlığın sonuçlandırılmış olması gerekliliğidir. İtirazı inceleyen yargı yeri konuyu, ilk kararı veren mahkemenin başkaca bir incelemesine bırakmadan sonuçlandırmalıdır. Aksi durumda, yukarıda aktarılan Danıştay İçtihadının vurguladığı kesinliğin işlevsel olarak oluşması ertelenir. Anlaşmazlığı bitirmeyen ancak ilk kararı veren yargı yerinin bazı araştırmaları yapmasını sağlamak için itiraza konu kararın kaldırılması yolunda karar verilmesi söz konusu olmamalıdır. Çünkü, bu durumda 7 günlük itiraz ve 7 günlük karar süresiyle

güdülen amacın, yani yürütmenin durdurulması konusunun sürüncemede bırakılmaması ereğinin göz ardı edilmesi sonucu doğar. Bunun yanında, yürütmenin durdurulması kararına birden fazla itiraz yolu getirilmiş olur ki, bu da itiraz kararının kesinliği ilkesiyle çelişir.

Kesinliğin başka bir anlamı da, bu karara karşı başka veya aynı yere itiraz olanağının bulunmamasıdır.

Öte yandan, 2577 sayılı Yasanın 27. maddesinin 3622 sayılı Yasayla değişmesinden sonra hukuk yaşamımıza giren itiraz yolundan önce, davalı taraflar yürütmenin durdurulması kararının kaldırılmasını isteyebiliyorlardı. Gene, istemlerin reddine karşı davacıların da bir çok kez yeniden yürütmenin durdurulması yolunda başvurabilme olanakları vardı.

Bugün yürürlükte olan itiraz yoluna karşı, davacıların her zaman yürütmenin durdurulması isteğinde bulunabileceklerinde kuşku yoktur. Uygulamada ortaya atılan, itiraz olanağı gibi yasal yöntemin varolduğu bir hukuksal ortamda, yürütmenin durdurulması kararının kaldırılması yolunda mahkemesine yapılacak bir başvurunun artık dinlenemeyeceği görüşüdür. Ancak, davacıya sınırsız bir istek olanağı tanınırken, karşı tarafın aksi yönde bir dileğin yapılamayacağını kabul etmek güçtür. Uygulamada da yürütme kararının kaldırılmasının mahkemesinden istenemeyeceği görüşü yaygınlık kazanmışsa da; bu yolu kapamamak, olası gelişmelere ve ara kararının her zaman irdelemeye açık yargılama ürünü olma özelliğine uygun düşecektir.

Yürütmenin Durdurulması Kararına İtiraz Yerleri

Yürütmenin durdurulması kararına itiraz yerleri, kararı alan yargı yerine göre nereler olduğu yasada sayılmıştır. 2577 sayılı Yasanın 27/6 maddesine göre, yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlara karşı:

1. Danıştay dava dairelerince verilmişse konusuna göre İdari ve Vergi Dava Daireleri Genel Kurullarına,
 2. Bölge İdare Mahkemesi kararlarına karşı en yakın bölge idare mahkemesine,
 3. İdare ve vergi mahkemeleri ile tek hakim tarafından verilen kararlara karşı bölge idare mahkemesine,
 4. Çalışmaya ara verme süresi içinde idare ve vergi mahkemeleri tarafından verilen kararlara en yakın nöbetçi mahkemeye veya kararı veren hakimim katılmadığı nöbetçi mahkemeye,
- itiraz edilebilir.

İtiraza ilişkin kararlar ve itiraz yerleri bakımından duraksama yaratacak olan bölge idare mahkemeleriyle ilgili yukarıda 2 sayılı başlıkta değinilen konudur. Bölge idare mahkemelerinin ilk derecede bakacakları davalar ve dolayısıyla inceleyecekleri yürütmenin durdurulması istemleri söz konusu olamaz. Anılan mahkemelerin tek hakim tarafından verilen nihai kararlarına yapılan itirazla ilgili yasanın 52. maddesinde öngörülen yürütmenin durdurulması istemlerine ise itirazın olmaması gerektiğine ilerde değinilecektir. Bu durumda yasada yer alan bu kuralın, idare ve vergi mahkemeleri başkan veya üyesinin dosyadan çekilmesi ya da reddi yolundaki isteklerin kabulü halinde dosyayı esastan inceleme zorunda kalacak olan bölge idare mahkemesinin yürütmenin durdurulması yolunda karar vermesi halinde uygulama yeteneği kazanacağı anlaşılmaktadır. 2577 sayılı Yasanın 57. maddesinin 4. fıkrasındaki, Danıştay'ca ve bu mahkemelerce (bölge idare mahkemesi) ret istemleri yerinde görülürse işin esası hakkında da karar verilir kuralı bu yoruma olanak sağlamaktadır.

Yürütmenin Durdurulması Kararının Sonuçları

Yürütmenin durdurulması kararı verildiğinde, idari işlemin uygulanması durdurulur. İşlemin alınmasından önceki hukuksal ortama dönülmüş olur. Yerleşik anlatımıyla, yürütmenin durdurulması kararları, iptal kararları gibi geriye yürür.

Danıştay Dava Daireleri Kurulunun 4.2.1966 günlü ve 1966/473 sayılı kararında konu açıklığa kavuşturulmuş, o günden bugüne yürütmenin durdurulması kararının niteliği ve sonuçlarıyla ilgili hukuksal çerçeve çizilmiştir.

Anılan kararda:

"İdare hukuku ilkesine göre iptal kararları, iptali istenen idari tasarrufu ve ona bağlı işlemleri itihaz edildiği tarihten itibaren ortadan kaldırarak o tasarrufun itihazından önceki hukuki durumu ortaya koyar. Bir iptal davasında verilmiş bulunan yürütmenin durdurulması kararı da aynı niteliktedir. Yani henüz ortada bir iptal kararı bulunmadığı halde, iptali istenen idari tasarrufu ve onun sonucu olan işlemleri durdurur ve bu tasarruf ve işlemlerin itihaz ve icrasından önceki hukuki durumun yürürlüğünü sağlar."

anlatımına yer verilmiştir.

Hukuki niteliği belirtilen yürütmenin durdurulması kararının geciktirilmenden uygulanması zorunludur. İstem özelliği, işin ivediliği, bu konudaki yargısal kararın geciktirmeden uygulanmasını gerektirir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 28. maddesinde; Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idarelerin, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecbur oldukları açıklanmıştır. Aynı maddede, bu sürenin hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçmeyeceği de vurgulanmıştır.

Otuz günlük sürenin, uygulamayı geciktirici bir süreç olmadığı, asıl olanın kararın hemen uygulanması olduğu kuşkusuzdur. Otuz günden amaç, zorlayıcı koşullar altında bile uygulamanın geri bırakılmayacağı gerçeğidir.

Yargı kararlarına uyulmaması halinde idareye veya ilgili kişiye karşı tazminat davası açılabilmesi gibi, kararı yerine getirmeyen kamu görevlilerinin cezai sorumlulukları da söz konusu olacaktır.

Bu bağlamda, idari yargı yerlerinin kararlarına göre işlem alınmaması veya eylemde bulunulmaması halinde idare aleyhine Danıştay veya ilgili idari mahkemede maddi ve manevi tazminat (tam yargı) davası açılması olanaklıdır.

Yargı kararlarının otuz gün içinde kasten yerine getirilmemesi halinde ilgili idareye karşı dava açılabilmesi gibi, kararı yerine getirmeyen kamu görevlisi aleyhine de tazminat davası açılabilir.

Bu davalardan kamu görevlisine karşı açılan adli yargıda, diğerlerinin idari yargıda görüleceğinde ise kuşku duyulmamalıdır.

Yürütmenin Durdurulması Kararı Verilemeyecek Durumlar

Yasa koyucu kimi zaman bazı yasalarda yürütmenin durdurulması yolunu kapamaktadır.

Daha sonra yürürlükten kalkan 4753 sayılı Çiftçiyi Topraklandırma Kanununun 25 ve 28. maddelerinde yargı yerlerince yürütmenin durdurulmasına karar verilemeyeceği kuralı yer almaktaydı.

Anayasa Mahkemesi 13.3.1964 günlü ve 19 sayılı kararında bu kuralın Anayasaya aykırılık oluşturmayacağına karar vermişti.

3091 sayılı Taşınmaz Mal Zilyetliğine Yapılan Tecavüzlerin Önlenmesi Hakkında Kanunun 13. maddesinde "Bu kanuna göre verilmiş kararlar üzerine idari yargıya başvurularda yürütmenin durdurulma kararı verilemez." kuralına yer verilmiştir.

Anayasamızın 12. maddesinin son fıkrasında da "Kanun, olağanüstü hallerde, sıkıyönetim, seferberlik ve savaş halinde ayrıca milli güvenlik, ka-

mu düzeni, genel sağlık nedenleri ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesini sınırlandırabilir." kuralını öngörmüştür.

Anayasanın değinilen maddesine koşt olarak 2577 sayılı Yasanın 27. maddesinde yer alan olağanüstü hal, savaş hali, grev ve lokavt gibi konulardaki kısıtlamalar ise 4001 sayılı Yasayla kaldırılmıştır.

İdarenin her türlü işlem ve eylemine yargı yolunu açık tutan hukuk düzenimiz içinde, yürütmenin durdurulması yolunun da sınırlanmaması, iptal davalarıyla sıkı sıkıya bağlı olan kurumun niteliğine uygun düşecektir. Hukuka aykırı işlemlerin, hukuksal ortam dışına çıkarılmaları yolundaki temel amaçla yaşam bulmuş iptal davasının içinde var olan yürütmenin durdurulması yoluyla, hukuka aykırı işlem hiçbir etki yaratmadan askıya alınmış olacaktır.

Yürütmenin Durdurulması Kararının Hükümünü Yitirmesi

Yürütmenin durdurulması kararları yasada öngörülen ya da kendiliğinden gerçekleşen durumlarda hükümünü yitirir. Bu durumları aşağıdaki başlıklarda toplamak olanaklıdır.

1- Dava sırasında ölüm veya herhangi bir nedenle tarafların kişilik veya niteliğinde değişiklik olduğunda, davayı takip hakkı kendisine geçenin başvurmasına, gerçek kişilerden olan tarafın ölümü halinde idarenin mirasçılar aleyhine takibi yenilemesine kadar dosyanın işleminden kaldırılması halinde dört ay içinde dava yenilenmezse,

2- Davacının gösterdiği adreste tebligat yapılamaması halinde, yeni adresin bildirilmesine kadar dosya işleminden kaldırıldığında,

3- İtiraz yeri tarafından karar kaldırıldığında,

4- Esasa ilişkin karar verildiğinde.

Yürütmenin Durdurulması Konusunda Özel Durumlar

Yürütmenin durdurulması konusunda tartışılan bir konu olumsuz işlemlerin durumudur. Bireylerin hukuksal durumlarında değişiklik yapmayan; ruhsat vermeme, bir göreve atamama, pasaport düzenlememe gibi olumsuz işlemlerin yürütmeyi durdurma konusu olamayacağı, olumsuz işlemin durmasının işlevsiz bir çalışma düzeyinde kalacağı öne sürülmektedir. Öğreti ve uygulamada genel kabul gören bu duruma farklı görüşler, pasaport, sağlık gibi konularda getirilmekte olumsuz işlemlere ilişkin olarak yürütmenin durdurulması kararları verilmektedir.

Olumsuz işlemde bir neden öne atılıyor veya belirleniyorsa ve bu neden izleyecek işlemlere ya da ilgili isteminin sonuçsuz kalmasına etkili olu-

yorsa, yasal koşulların varlığı halinde yürütmenin durdurulması kararı verilmesine hukuken bir engel olmamalıdır. Tersine durumda, hukuka aykırı işlemlerin etkinlikten sıyırma amacı içeren bir yargı yolu ve yönteminin işlevsiz kalması sonucu doğacaktır. Bu yaklaşım yönetimlere yürütmenin durdurulması kararlarından kaçma gibi bir davranış geliştirmesi olanağı verecek, ilgili dileği yönünde oluşumların bile ertelenmesine etken olacaktır.

Kaldığı ilgili yasal kural idari işlemin niteliği yönünden bir ayırım yapmamış, olumsuz işlemlere ilişkin ayrık bir hüküm öngörmemiştir. Duyulan çekincelerden biri yukarıda da değinilen sonuç doğurmayan bir işlemin durdurulmasındaki yersizlik düşüncesi; bir diğeri de etkin işlem yapmayan yönetime yansiyacak yönlendirmenin idari işlem niteliğinde yargı kararı özelliğine dönüşeceği yaklaşımıdır. Oysa, olumsuz işlem bakımından da sonuçta iptal kararı verilebileceğinden ve iptal kararı da aynı işlev taşıyabileceğinden, getirilen eleştirilere katılmak güçtür.

Yürütmenin durdurulması konusunda bir diğer sorun da, üçüncü kişilerin davaya katılma istemlerinin bulunması halinde, yürütmenin durdurulması isteklerinin incelenmesinin ertelenmesidir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 31. maddesinin yollama yaptığı 1086 sayılı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanununun 54. maddesinde davaya katılma istemi halinde yargılamanın erteleneceği yolundaki kuraldır. HUMK'un 54. maddesinde "Müdahale talebi muhakeme bitinceye kadar dermeyan olunabilir ve davayı asliyenin ceryanı talik olunur..." şeklinde yer alan kurala dayanılarak yapılan davaya katılım istemleri sonucu yürütmenin durdurulması istemlerinin incelenmesinin geciktirildiği görülmektedir.

Yukarıda sözü edilen HUMK'dan daha sonra Anayasa ve ilgili yasada yer alan yürütmenin durdurulması kurumuna davaya katılma isteklerinin engel olmaması ve istemin geciktirilmeden sonuca bağlanmasının vazgeçilemez olduğu, yürütmeyi durdurmanın amacına uygun bir yorum olacaktır.

Benzer bir konu görev itirazında rastlanmaktadır. İdari yargıda görülen bir davada adli yargının veya askeri idare mahkemesinin görevli olduğu gerekçesiyle bir görev itirazının yapılması halinde 2247 sayılı Yasanın 18. maddesine göre, uyuşmazlık mahkemesine başvurulduğu resmi yazı ile kendisine bildirilen yargı mercii, uyuşmazlık mahkemesince bir karar verilinceye kadar davanın görülmesini geri bırakacaktır. Bu kural karşısında kimi yargı yerlerinin görev itirazını reddedip görevlilik kararları verdiklerinde, yürütmenin durdurulması konusunda bir karar kurmadıkları gözlenmektedir.

Oysa anılan 2247 sayılı Yasanın 18 ve 22. maddeleri uyarınca, uyuşmazlık mahkemesine başvurulduğu bildirilinceye kadar yürütmenin durdurulması konusunda karar verilmesine hukuki bir engel yoktur. Ancak, davadan el çekme olasılığının, yargı yerinin kalıcı kararlar vermekte duraklama-

sına etken olduğu ve konunun aydınlanmasını beklediği, bu çekincesinde de haklı olduğu açıktır.

Üzerinde durulan katılma istemleri ve görev itirazları üzerine yürütme-yi durdurma kararları verilmemesi halinde, bu kurumun önüne geçmek için yersiz isteklerin gündeme getirilmesi yoluna gidilebileceği ise gözden uzak tutulmamalıdır. Burada kaydı gereken bir konu, Uyuşmazlık Mahkemesine başvurulsa da, verilmiş yürütmenin durdurulması kararlarının anılan mahkemenin kararına kadar geçerli olacağıdır. Hatta, yürütmenin durdurulması kararını veren mahkemenin görevsizliğine karar verildiğinde bile görevli yargı yerince kaldırılincaya kadar altmış gün geçerli olacağı 2247 sayılı Yasanın bir diğer kuralıdır. Ancak, bu kural, esasa ilişkin karara kadar geçerli olarak yürütmenin durdurulması kararı verileceği yolundaki temel ilke karşısında tartışmalıdır. Görevli yargı yerine başvuran kişinin, bu konuda yasal yollar arayacağı ve istekler dile getirerek sorunu açacağı kuşkusuzdur.

2- Yargı Kararlarının Yürütülmesinin Durdurulması

2577 sayılı Yasanın 45. maddesinde, idare ve vergi mahkemelerinin tek hükümlü olarak verdikleri nihai kararlara karşı, mahkemenin bulunduğu yargı çevresindeki bölge idare mahkemesinde itiraz, 46. maddesinde de Danıştay dava daireleri ile idare ve vergi mahkemelerinin nihai kararlarının Danıştay'da temyiz edilebileceği açıklanmaktadır.

Sözgelimi, 2576 sayılı Yasanın 7. maddesinde, toplamı iki milyon (bugün için sekiz milyon) lirayı aşmayan tam yargı davalarının idare mahkemesi hakimlerinden; kazançları götürü usulde tespit edilen mükelleflerin sınıf ve derecelerinin tespiti işlemlerine karşı açılan davalar ile her türlü vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümler ve bunların zam ve cezaları toplamı iki milyon (bugün sekiz milyon) lirayı geçmeyen tarhlara ve bu miktarla sınırlı olmak üzere 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun uygulamasına ilişkin davalar vergi mahkemesi hakimlerinden biri tarafından çözümleneceği belirtilmiştir. Burada değinilen 6183 sayılı Yasa uygulaması vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlerle ilgili olanlardır.

Danıştay ile idari mahkeme kararlarına karşı temyiz ve itiraz yoluna gidilmesi, bu kararların yürütülmesini durdurmaz. Davaların tarafları, temyiz istemini incelemeye yetkili Danıştay Dava Dairesi Kurulu veya itirazı incelemeye yetkili bölge idare mahkemesinden, teminat karşılığında yürütmenin durdurulmasını isteyebilirler. Burada değinilmesi gereken, Danıştay İdare veya Vergi Dava Daireleri Kuruluna temyiz edilen kararların, Danıştay'ın ilk derece olarak baktıkları işlerle, idari mahkemelerin ısrar kararları olduğu hususudur.

Danıştay'ın ya da mahkemelerin iptal kararları temyiz edildiği zaman, istek halinde durdurulacak olan yalnızca iptal kararıdır. Davaların reddine ilişkin kararların temyizi halinde, dava konusu işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi olanaklıdır. Bu durumda yukarıdaki bölümde aktarılan, 2577 sayılı Yasanın 27. maddesinde öngörülen koşulların varlığı gerekeceği kuşkusuzdur.

Mahkeme kararlarının durdurulması için yasa herhangi bir koşul öngörmemiştir. Temyiz veya itiraz yeri, yürütmenin durdurulması sırasında, kararın bozulmasını gerektiren konuları irdeleyeceği kuşkusuzdur.

2577 sayılı Yasanın 27. maddesinde yer alan yürütmenin durdurulması, idari işlemlerin iptaliyle ilgili davayla sıkı sıkıya bağlıysa da, temyiz veya itirazda yürütmenin durdurulması için davanın salt iptal davası olması gerekmez. Tam yargı davalarında da yürütmenin durdurulması incelenebilecektir. Ancak, iptal davalarında teminat istenmemesi olanağı vardır. İdarenden ve adli yardımdan yararlananlardan da teminat alınmayacağı yasada vurgulanmıştır.

Mahkeme kararlarına yönelik yürütmenin durdurulması yolunu düzenleyen yasal kural, bu kararlara karşı itiraz yolu öngörmemiştir. Yasa yalnızca işlemin durdurulması yönünden 27. maddedeki koşullara yollama yapmıştır. Yargı kararlarına karşı kanun yolu sırasında konuyu inceleyen yargı yerinin kararlarına karşı itiraz yolu açmak, iki aşamalı yargı sistemine, bir üçüncü aşamayı eklemek sonucu doğurur. Esasen ret kararı içerisinde yürütmenin durdurulması isteminin reddini de taşıdığından, temyiz yerince yapılan inceleme yürütmenin durdurulması isteğinin reddi yolundaki kararın ikinci kez incelenmesi sonucunu da doğurmaktadır.

Ancak, bazı bölge idare mahkemelerinin kararlara itiraz sırasında verdikleri yürütmenin durdurulması istemleriyle ilgili kararlara karşı yapılan itirazları yakın bölge idare mahkemesine gönderdikleri ve bunların da konuyu inceledikleri gözlenmektedir.

Mahkeme kararları temyiz-itiraz yerlerinde bozulduğunda, kararların yürütülmesi kendiliğinden işlevini yitirecek ve duracaktır.

İptal kararları bozulduğunda, ilgili mahkemece daha önce verilmiş yürütmenin durdurulması kararının yeniden canlanmayacağında kuşku yoktur. Esas kararla birlikte etkinliğini yitirmiş yürütmenin durdurulması kararının yeniden gündeme gelmesi için, yeni bir isteğin bulunması zorunludur.

Asıl sorun, davayı reddeden mahkeme kararının temyizi halinde işlemin yürütülmesi durdurulduktan sonra verilen bozma kararının, izleyen süreçte, Danıştay'ın aldığı yürütme kararının, mahkemece dosya ele alınmaya kadar işlevini sürdürüp sürdürmeyeceğidir. Temel ilke yürütmenin dur-

durulması kararının esas karar verilinceye kadar etkili olduğuna ve Danıştay'ın bozma kararı son karar niteliği taşıdığına göre, bozma kararı yürütme kararının yerine geçmiş olacaktır. Bozma kararından sonra geçecek karar düzeltme aşaması sırasında mahkeme dosyayı ele alamayacağından, kanunilik karinesi gereği işlem hukuksal etkinliğini sürdürecektir. Bozmadan sonra, dosyanın mahkeme esasına girip ele alınacağı süreçteki boşlukta, yürütmenin durdurulması istemi yapılsa bile dosya ele alınamamaktadır. Sorunun amaçsal çözümü, bozma kararıyla hukuka aykırılıkları gören idarenin işlemi kendisinin askıya almasıdır. Bozma kararına mahkemece uyulmaması olasılığı, idarenin Danıştay kararındaki gerekçelerle çelişir bir tavra girmesine etkili olmamalıdır.

Kalıcı çözüm ise, bozma kararları halinde, Danıştay'ın işleme yönelik yürütmenin durdurulması yolundaki kararlarının, alt derece mahkemesinin bozma kararı üzerine dosyayı ele almasına kadar geçerli olacağı yolundaki içtihatların gelişmesi ya da konunun yasada değerlendirilmesi olmaktadır.

SONUÇ

İdarenin yargısal denetiminde, hukuk devleti olmanın ilk ve önde koşulun gerçekleşmesindeki etkin konumuyla yürütmenin durdurulması, yaygın özellikleri ve gündem oluşturan işleviyle hukuk ortamına ve idari yargıya zenginlikler, olumlu eklemeler getirmeyi sürdürmekte. Bireylere ulaştırdığı kazanımlarla, hukukla çelişen uygulamaları yönetim atlasından çıkarmakta; kamu birimini de saygınlık yitirmesinden ve güven sarsılmasından uzak tutmakta, üstleneceği karşılımlarla oluşacak yersiz girdilerden kaçırılmaktadır. Yürütmenin durdurulması, bireyin bilinci, idari yargıcın yansız ve nesnel yaklaşımlarına armağan bir hukuk oluşturma erincidir ■