

İPTAL İLÂMLARININ İNFAZI VE DANIŞTAYIN TUTUMU

Doç. Dr. A. Şeref GÖZÜBÜYÜK

Danıştay'ın bir kararında da belirttiği gibi «... idari tasarrufların kazai murakabeye tâbi tutulması hukuka bağlı devlet prensibinin en mütebariz ve karakteristik vasfı» icabındandır (1). İdari işlemlerin kazai denetlemeye tâbi tutulmasının tesirli olabilmesi için, idare aleyhine alınan ilâmların yerine getirilmesi, başka bir deyimle idarenin «kesin hüküm» ilkesine uyması gerekir. İdarenin kendi aleyhine verilen ilâmları yerine getirmesi, yalnız hukuk devleti bakımından değil, medeniyetin ve cemiyet hayatının devam edebilmesi için de zaruridir (2).

İdari kazadan alınan ilâmların nasıl yerine getirileceği, Danıştay Kanununun 56 ncı maddesinde belirtilmiştir. Bu maddeye göre, «idari dâvalar hakkında devlet şûrasından sadır olan ilâmlar umumi hükümler dairesinde infaz ve icra olunur». Böylece, Danıştay kanunu, idari kaza ilâmlarının da genel hükümlere göre yerine getirileceğini belirtmiştir (3). Bundan başka, 1924 Anayasası-

(1) Danıştay Kararlar Dergisi, Sayı: 50-53, sh. 118; Dâva Daireleri Genel Kurulu, E. 49/320, K. 50/128, 30/3/1950.

(2) Turhan Feyzioğlu, İdarenin Kaziyei Muhkemeye Riayetini Temin Hususunda Vatandaşın Büyük Millet Meclisine Müracaat Hakkı Bir Müeyyide Olabilir mi? Siyasal Bilgiler Okulu Dergisi, Cilt: IV, sayı: 1-4, sh. 96, 1949.

(3) Danıştay Kanununun 56 ncı maddesine tekabül eden 669 sayılı ilk Danıştay Kanununun 48 inci maddesi hükmüne göre, «İdarî dâvalar hakkında Şûrayı Devletten sâdır olan hükümler, hiç bir makamın tasdikine muhtaç olmaksızın lâzimül infaz olup icra dairelerince alelusul tenfiz olunr.» (Düstur Cilt: 7, sh. 101).

Danıştay ilâmlarının infazı ile ilgili olarak İçişleri Encümeni mazbatasında Şûrayı Devletten sâdır olan hükümlerin bizatihi infazı ve vaktiyle Şûrayı Devletten sâdur eden mukarreratı kazaiyenin idarî kararlar gibi Makamı Sadaretin tasdiki ile nâfiz olması ve kazai mukarrerat Makamı Sadaretçe tasdik edilmediği halde ne yapılacağı muayyen olmamakla beraber tasdika iktiran eden bazılarının devairi aidesince tâlil ve tâvik edilerek icrasına mümanaat edilmesi yolunda carî fena teamüllerin ref'ile Şûrayı Devletten halli ihtilâfat zımında sâ-

nın 54 üncü maddesi, «mahkemelerin kararlarını Türkiye Büyük Millet Meclisi ve bakanlar kurulu hiç bir türlü değiştiremezler, başkalyamazlar, geciktiremezler ve hükümlerinin yerine getirilmesine engel olamazlar» hükmünü koymuştur. Prof. Charles Crozat'ya göre, Anayasanın bu hükmü ile «idarenin herhangi mahkeme tarafından verilmiş olursa olsun, kaziyei muhkemeye riayet mecburiyetinde olduğu» ilkesi açıkça ortaya konmuştur (4). Aynı görüşe Danıştay Dâva Daireleri Genel Kurulunun bir kararında da rastlamaktayız. Bu karara göre «mahkemelerden sadır olan mu-karrerat icra makamlarınca behemahal infaz olunmak lâzım gelir. Hattâ bunların ne İcra Vekilleri Heyetince, ne kamutayca tebdil ve infaz ahkâmına mümanaat olunmaması Teşkilâtı Esasiye Kanununun 54 üncü maddesinde müeyyettir» (5).

Cumhuriyetin 2 nci Anayasası, duruma biraz daha açıklık verebilmek ve hertürlü tereddütleri giderebilmek için 132 nci maddesine şu hükmü koymuştur :

«Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremezler».

Görüldüğü üzere, Anayasa, Danıştay Kanunu ve Danıştay içtihadında, idarî kaza ilâmlarının yerine getirilmesi, idarenin kesin hüküm ilkesine uyması gerektiği belirtilmiştir. Hattâ yargıtay bunun «Devlet kamu kişiliğinin itibar ve haysiyeti» icabından bulunduğu da işaret etmiştir (6).

dır olacak kararların bir kaziyei muhkeme teşkil edip gerek devlet gerek efrat hakkında kendiliğinden ve aynı derecede kat'iyülittibâ olması gibi nâfi esasın bu fasla derç edildiği de kezalik nazarı tasvip ile mütalâa» kılındığı belirtilmiştir. (İ. H. Görelî, Devlet Şûrası, sh. 45, 1953)

Adalet Encümeni ise, «Şûrayı Devletten sâdır olan hükümlerin infaz ve icrasının takyidini ve bir kısmının icra daireleri vezaifinden hariç bırakılmasını tasvip etmiyerek «Şûrayı Devletten sâdır olan hükümlerin icra dairelerince infazı lâzım geleceği» düşüncesinde bulunarak maddeyi o şekilde düzenlemiştir. (İ.H. Görelî, Devlet Şûrası, sh. 74, 1953).

(4) Charles Crozat, İdarenin Kaziyei muhkemeye Riyeti, İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası, cilt: II, sayı: 5, sh. 61, 1936.

(5) Danıştay Kararlar Dergisi, sayı: 2, sh. 17; Daavi Dairesi Umumi Heyeti, K. 35/26

(6) Yargıtay İctihadı Birleştirme Kararı, K. 14/5, 15/1/1947, R.G. 9/7/1947; Düs-

Tatbikatta genel olarak, idare kendi aleyhine verilen ilâmları yerine getirmektedir. Fakat bazı hallerde, bilhassa iptal ilâmlarını, çeşitli sebeplerle idarenin yerine getirmediği de bir gerçektir. Waline, 1951 yılında yayınladığı bir yazıda, Fransa'da Danıştay kararlarının hemen yarısının, idarenin kötü niyeti yüzünden infaz edilemediğini belirtmiştir (7).

Bilindiği gibi, iptal ilâmları mevcut idari kararı ortadan kaldırır. Danıştayın bir kararında da belirttiği gibi, «iptal kararı ile ortadan kaldırılmış olan idari tasarruflar üzerine tahaddüs eden vaziyet hakkında idare yeni bir karar almak mecburiyetindedir» (8).

Mahkemenin idare yerine karar alması bahis konusu olamayacağına göre, mahkemenin görevi mevcut idari kararın hukuka aykırılığını tesbit etmek ve aykırılık sebeplerini göstermekten ibarettir. Buna karşılık, idarenin, iptal ilâmını infaz ederken «iptal kararı ile istihdaf edilen gaye ve maksada uygun» bir karar alması gerekir. Eğer iptal edilen karar «menfi» ise — ruhsat verilmesi gibi — bu hallerde iptal ilâmını infaz edecek idare birisi «menfi durumda devam etmemek, diğeri de kanuni vecibesine uygun yeni bir tasarrufta bulunmak mecburiyetindedir». Yahut iptal edilen tasarruf «müsbet» ise, başka deyimle «hukuk nizamında bir değişiklik husule getiren tasarruflar» ise — tâyin, emekliye ayırma gibi — idare eski halin yeniden iadesi, yapılan haksızlığın giderilmesi için gerekli işlemi yapmak mecburiyetindedir (9). Demekki, idarenin iptal ilâmına riayetsizliği kendini üç şekilde gösterebilir: İdare ilâmı infaz etmekte gecikir, yahut iptal kararından sonra durumda yapacağı değişikliği yapmaz veya zahiren yeni bir karar almakla beraber eski kararını, yani iptal edilmiş olan kararını tekrarlıyabilir.

İdareye karşı (cebri icra) yoluna gidilemeyeceğine göre idarenin, idari kazadan verilen iptal ilâmlarını yerine getirmemesi karşısında Danıştayın tutumu ne olmuştur? Bu sorunun cevabını yine Danıştay kararlarına göre bulmaya çalışalım. Hemen işaret edelim ki, danıştayın bu alandaki tutumunda ilk zamanlarda bir ka-

(7) Waline, Résistance de l'administration contre les décisions contentieu du Conseil d'Etat, R.D.P. sh. 478, 1951

(8) Danıştay Kararlar Dergisi, sayı: 59, sh. 225, Danıştay 5 inci Daire, E. 52/2664, K. 53/25, 7/1/1953.

(9) S. S. Onar, İdare Hukuku, sh. 1401, 1952.

rarsızlık, bir karışıklık olduğu göze çarpmaktadır. Danıştayın bu alandaki kararlarını kronolojik bir şekilde inceliyelim :

1 — Danıştay ilâmının icrasının geciktirilmesi cezai sorumluluğu gerektirir.

Danıştay «Daavi Daireleri Umumi Heyeti» 1934 yılında verdiği bir kararda, «memuriyetten ihraç kararının ref'ine dair Şûrayı Devletce verilen karar tarihinden sonraya ait olan maaşlarının, Şûrayı Devlet ilâmlarının bila tehir infazı zaruri olması dolayısı ile, ödenmesine mahal olmayıp, şâyet böyle bir tehir mevcut ise faileri hakkında mesuliyeti cezaiyenin tahriki sureti ile meselenin intacı» gerekeceği belirtilmiştir (10).

Bu kararla Danıştay, ilâmlarının infazını «cezai sorumluluk» tehdidi ile temin etmeye çalışmıştır.

2 — Danıştay ilâmlarının infaz edilmemesi memurun malî sorumluluğunu gerektirir.

Danıştay «Daavi Daireleri Umumi Heyeti» nin 1935 yılında verdiği kararda, aynen şöyle denilmektedir: «Mahkemelerden sadır olan mukarrerat icra makamlarınca behemahal infaz olunmak lâzım gelir. Hattâ bunların ne İcra Vekilleri Heyetince, ne Kamutayca tebdil ve tağyir ve tehir ve infaz ahkâmına mümanaat olunamaması Teşkilâtı Esasiye Kanununun 54 üncü maddesinde müeyyettir. Şûrayı Devlet Daavi Daireleri hükümlerinin de, Teşkilâtı Esasiye kanununda yazılı mahkeme kararları mahiyetinde olduğu Kamutayın 12/4/1934 günlemeçli ve 803 sayılı kararı iktizasındadır. Halbuki dâvacının memuriyetine iadesi icap edeceği hakkında Şûrayı Devlet Daavi daireleri hususi heyetinden istihsal ettiği hükmün, Vali Sahip tarafından kendisine resen yapılmış olan tebliğde ve Nafia Bakanlığı tarafından ayrıca sebmeden iş'ara rağmen yerine getirilmemiş olduğu taayyün etmiştir».

«Kazai kararların infaz edilmemesinden dolayı alâkadarların duçar oldukları zararların tazmini hakkaniyet kaidesi icabıdır.»

«Diğer taraftan memurların şahsi hatalarından mütevellit zararların doğrudan doğruya kendilerinden tazmin ettirilmesi idare hukuku esaslarından bulunmakta ve dâvada mevzuu bahis hükmün de bir içtihat hatasından değil şahsan vukua getirilmiş bir hatadan inbias ettiği anlaşılmaktadır».

(10) Danıştay Kararlar Dergisi, sayı: 2, sh. 18; Daavi Daireleri Umumi Heyeti K. 34/100.

«Şu yukarıda yazılan sebeblere binaen dâvacının memuriyetine iade olunmamasından dolayı maaş noktasından duçar olduğu zararların dâva olunan Vali Sahibe tazmin ettirilmesi... husumet ve tazminatın doğrudan doğruya vali sahibin şahsından alınması çoklukla, esas tazminde sözbirliği ile kestirildi» (11).

Bu karardan anlaşıldığına göre, Danıştay, ilâmını yerine getirmiyen bir valinin şahsı aleyhine açılan dâvaya bakmış ve valiyi şahsan tazminata mahkum etmiştir. Danıştay, bu kararı ile, memur aleyhine şahsi kusurundan dolayı açılan dâvaya bakmıştır. İlk bakışta da anlaşılacağı üzere «bu karar gerek idare hukuku esaslarına gerekse Devlet Şûrasının mustakar içtihadına aykırıdır» (12). Olayda dâvacı önce adliye mahkemesinde vali aleyhine şahsi kusuruna dayanarak dâva açmış ve adalet mahkemesi görevsizlik kararı vermiştir. Adalet mahkemesinin bu kararı üzerine dâvacı Danıştayda vali aleyhine dâva açmak zorunda kalmıştır. Danıştayında, Uyuşmazlık Mahkemesi de henüz kurulmamış olduğundan, selbi uyuşmazlığa meydan vermemek için, böyle bir karar vermek zorunda kaldığı tahmin edilmektedir (13).

3 — Danıştay ilâmının infaz edilmemesi idarenin sorumluluğunu gerektirir; Danıştayca yapılacak bir muamele yoktur.

Danıştay «Daavi Daireleri Umumi Heyeti» 1936 yılında «Daavi Daireleri Umumi Heyetinden sadır olan ilâmın infaz edilmediğinden bahisle» açılan dâva hakkında aşağıdaki kararı vermiştir: «Şûrayı Devlet Daavi Daireleri Umumi heyetinden sadır olan 19/9/1935 ve 35/75, K: 35/128 sayılı karar hükmünün vilâyetçe yerine getirilmemesi vilâyet makamının mesuliyetini müstelzim olabilip Şûrayı Devletce bu hususta halen yapılacak bir muamele olmadığından müstedinin yukarıda yazılı mesuliyeti ait olduğu merci nezdinde taharri ve takip etmesi icap edeceğine ve başka suretle muameleden müstağni olan arzuhalinin reğdine... oy birliği ile karar verildi» (14).

(11) Danıştay Kararlar Dergisi, sayı: 2, sh. 17; Daavi Daireleri Umumi Heyeti K. 35/26.

(12) Ragıp Sarıca, İdarî Kaza, sh. 689, 1949.

(13) Ragıp Sarıca, İdarî Kaza, sh. 690, 1949
Abdülkadir Özoguz, Le Conseil d'Etat et le Contentieux administratif en Turquie, sh. 137, 138, 1941.

(14) Danıştay Kararlar Dergisi, sayı: 2, sh. 21 Daavi Daireleri Umumi Heyeti, K. 36/51.

Bu dâva dolayısı ile kanun sözcüsü de «Şûrayı Devlet Daavi Daireleri Umumi Heyeti ilâmının infazı icap edip bunun idari yollara müracaatla temin edileceği cihetle Şûrayı Devletin tetkik edeceği bir mevzu olmadığı» mütalâasında bulunmuştur.

Danıştay Dava daireleri genel kurulu bu kararı ile yukarıda bahsettiğimiz 1934 ve 1935 yıllarında vermiş olduğu kararlarda tamamen ayrılarak, Danıştayca yapılacak bir muamele bulunmadığına, ilâmı infaz etmiyen makamın sorumlu kılınması için idari müracaat yoluna başvurulması tavsiye edilmiştir.

4 — Danıştay ilâmının infaz edilmemesi icra mercilerini ilgilendirir, idari bir dâva konusu teşkil etmez.

Danıştay 5 inci dairesi ise 1939 yılında verdiği kararla idari kazadan verilen ilâmların yerine getirilmemesi üzerine açılan dâvada görevsizlik kararı vermiştir. Bu kararda aynen «ilâmların ademi infazından mütevellit ihtilâflar icra mercilerini alâkadar edeceğine nazaran yeni idari bir dâva mevzuu teşkil etmiyen arzuhalin... reddine ...27/2/1939 tarihinde ittifakla karar verildi» denilmektedir (15). Danıştay 5 inci dairesi, dâva daireleri genel kurulunun verdiği kararların aksine olarak, ilâmın infaz edilmemesinden dolayı açılan dâvaların idari dâvaya konu teşkil etmeyeceğine karar vermiştir.

5 — Danıştay ilâmının infaz edilmemesinden doğan zararı idare tazminle mükelleftir.

Danıştayın, iptal ilâmının yerine getirilmemesi halinde idareyi «kusur» lu sayarak tazminata mahkum eden kararına 1947 yılında rastlamaktayız. Prensip kararı diyebileceğimiz bu kararında Danıştay 5 inci Dairesi, «... iptal kararından sonra idarenin bu kararın ışığı altında ve dâvacının durumunu ıslah yolunda bir karar alması icabederken bilâkis bermucibi karar bakanlık emri aylığından da mahrum kalmış olan dâvacının fiilen daha kötü ve teminatsız bir durumda bırakılması ve Bakanlık teşkilâtı içinde tazvif edilmemesinin kabule şayan bir sebebe istinat ettirilmemesi gerek kazai bir hükmün ve gerek âmme menfaat ve hizmetlerinin icabı ile birleşmeyeceğinden ve idarenin bu husustaki kusu-

(15) Danıştay Kararlar Dergisi, sayı: 8, sh. 83; 5 inci Daire, E. 38/1878, K. 39/54, 27/2/1939.

ru açık ve bariz bulunduğundan...» idareyi tazminata mahkûm etmiştir (16).

6 — Kazai ilâmların infaz edilmemesi hizmet için ağır bir kusur teşkil eder.

Danıştay 5 inci dairesi 1947 yılında verdiği karara uygun olarak 1950 yılında da şu kararı vermiştir :

«... Kazai ilâmların maddî ve kanunî bir imkânsızlık mevcut olmadıkça derhal infaz edilmemesi hizmet için ağır bir kusur teşkil edeceğine binaen müracaat tarihi ile tâyin tarihi arasındaki aylık tutarlarının dâvacıya tazminat olarak ödenmesi...» gerekir (17).

Danıştay 5 inci Dairesinin 1953 yılında verdiği karar bilhassa gerekçe bakımından önemlidir. Bu kararın önemli kısmını aynen naklediyoruz :

«İptal kararı ile ortadan kaldırılmış olan idari tasarruflar üzerine tahaddüs eden vaziyet hakkında idare yeni bir karar almak mecburiyetindedir. Bu kararın iptal kararı ile istihdaf edilen gayeye ve maksada uygun bulunması da hukuka bağlı devletin riayet etmesi lâzım gelen prensipler icabındandır.»

«Kanuna mugayeretten dolayı iptal edilmiş olan idari tasarruf ile ihlâl edilmiş olan hukukî vaziyeti ıslahtan imtina eden idarenin bundan mütevellit zararları tekabbül etmesi iktiza eder.»

«İhraç kararı ile vazifesinden ayrılmış olan dâvacının bunun iptali hakkında Devlet Şûrasından istihsal etmiş olduğu... ilâma istinaden vuku bulan memuriyet talebinin sonradan hadis olmuş her hangi hukuki bir vaziyet ve sebep ileri sürülmeksizin ve takdire taallûkundan bahis ile is'af edilmemesi, salâhiyetli kaza merciinin verdiği bir kararı hükümsüz bırakmaktan ve bu hükmün ve infazından imtina etmekten başka şekilde bir tefsire mütehammil olamaz; ve bu hareket tarzının hizmet için ağır bir kusur teşkil edeceğine de şüphe yoktur».

«İdare hukukunun işaret edilen şu esaslarına aykırı olarak yapılan muamelenin iptaline ve Devlet Şûrasının bahis mevzuu ilâmının ibraz edilerek memuriyet talep edildiği tarihten maaşına

(16) Danıştay Kararlar Dergisi, sayı: 36-37, sh. 109; Danıştay 5. Daire, E. 47/292, K. 47/1503, 2/7/1974.

(17) Danıştay Kararlar Dergisi, sayı: 50-53, sh. 314; Danıştay 5. Dairesi, E. 49/509, 50/558, 7/3/1950.

bir hizmete tâyin edileceği tarihe kadar her ay mahrum kalmış olduğu aylığı tutarı nisbetinde bir meblâğın tesbiti ile dâvacıya tazminat olarak verilmesine... ittifakla karar verildi» (18).

Danıştay aynı gerekçe ile bugüne kadar bir çok kararlar vermiştir.)19) Danıştayın bu alandaki içtihadının kararlı olduğunu görmekteyiz.

Sonuç : Danıştayın bu alandaki tutumuna ve içtihatlarındaki gelişime işaret etmiş bulunuyoruz. Buna göre Danıştay ilk zamanlarda, idarenin iptal kararı esaslarına uygun yeni bir karar almamasının memurun cezai sorumluluğunu, bir başka kararında memurun malî sorumluluğunu gerektireceğini kabul etmiştir. Danıştay bir ara iptal kararlarının idarece yerine getirilmemesi karşısında Danıştayca yapılacak bir muamele olmadığına, bu halin idarî bir dâva konusu teşkil etmeyeceğine karar vermiştir. Danıştay 1947 yılında verdiği kararlarla bu istikrarsız duruma son vermiştir. Danıştayın bu tarihten sonra verdiği birçok kararlarında içtihadını muhafaza ettiğini görmekteyiz. Buna göre idare, Danıştayca verilen ilâmları yerine getirmekle görevlidir. İdarenin kendiliğinden ilâmı infaz etmemesi veya infazını ihmal etmesi gerek Fransız Danıştayı (20) gerekse Danıştayımız içtihatlarına göre bir yandan idari işlemin iptalini, diğer yandan da idarenin mali sorumluluğunu gerektirir. Eğer idare kesin hükme uymaz ise idarenin bu hareketini Danıştay hukuk devleti ilkesine aykırı bir hal ve ağır bir hizmet kusuru saymaktadır. Danıştay İdareyi bu gibi hallerde karşı tarafın zarar ve ziyanını ödemekle yükümlü tutmaktadır.

(18) Danıştay Kararlar Dergisi, sayı: 59, sh. 225; Danıştay 5. Dairesi, E. 52/2664, K. 53/25, 7/1/1953.

(19) Danıştay Kararlar Dergisi, sayı 59, sh. 185.

» » » , sayı: 54-57, sh. 448.
 » » » , sayı: 60, sh. 94
 » » » , sayı: 62-63, sh. 170
 » » » , sayı: 62-63, sh. 185.
 » » » , sayı: 66, sh. 106.
 » » » , sayı: 71, sh. 59.

(20) C.E., Soc. autom. Berlier, 28 dée, 1949, p. 597

C.E., Soc. des Etabl, Ray Frères, 18 juill. 1947, p. 330

C. E., Commune d'Arcs-Sur-Argens, 3 avr. 1946, p. 103.