



MAHKEMEYE ERİŞİM HAKKININ GÜVENCESİ OLARAK KARARLARIN ETKİN İCRASI: FRANSIZ İNJECTION VE ASTREİNTE MODELİNİN TÜRK İDARİ YARGISINA UYARLANMASI

*Effective Enforcement of Judicial Decisions as a Safeguard of the Right of
Access to a Court: Adapting the French Injonction and Astreinte Model
to the Turkish Administrative Judiciary*

Dr. Akif TÖGEL*

Dr. Ömür Kadri SARI**

Alparslan BOZ***

ÖZET

Bu çalışma, Fransa’da idari yargı kararlarının uygulanmasını sağlamak amacıyla geliştirilen yargısal emir (*injonction*) ve zorlayıcı para cezası (*astreinte*) mekanizmalarını incelemek-
te ve Türk idari yargı sistemindeki uygulama eksikliklerine
karşı bu modellerin uyarlanabilirliğini tartışmaktadır. Fransız
sisteminde, idarenin yargı kararlarına uyumunu güvence altı-
na alan bu araçlar, tarihsel süreçte yaşanan sorunlara yönelik
olarak çeşitli reformlarla etkin hâle getirilmiştir. Türkiye’de
ise, İdari Yargılama Usul Kanunu kararların uygulanmasını
düzenlemekle birlikte, caydırıcılıktan yoksun olması ve ida-
reyi doğrudan zorlayıcı mekanizmalar içermemesi nedeni-
yle yetersiz kalmaktadır. Fransa’daki yargısal emir ve *astreinte*
mekanizmaları, hukuk devleti ve yargı kararlarının etkinliği
ilkelerini güçlendirmiştir. Türkiye’de de benzer araçların be-

* Hâkim, Ankara Adliyesi, akiftogel@gmail.com,
ORCID:0000-0002-4203-5944

** Hâkim, Ankara İdare Mahkemesi, omursari639@gmail.com,
ORCID:0000-0002-1176-2399

*** Hâkim, Ankara İdare Mahkemesi, alparslanbozz@gmail.com,
ORCID:0009-0002-1005-1840

nimsenmesi, Anayasa ve 2577 sayılı Kanun'da yapılacak değişikliklerle mümkündür. Bu reformlar, idarenin yargısal denetime uyumunu artıracak ve bireylerin mahkemeye erişim hakkını güvence altına alacaktır. Böylece, birçok AİHM ve AYM bireysel başvuru kararında dikkat çekildiğı üzere, mahkemeye erişim hakkı ve adil yargılanma hakkının tam manasıyla uygulanması, ancak mahkeme kararlarının zamanında ve eksiksiz yerine getirilmesi ile mümkün olacaktır.

Anahtar Kelimeler: Mahkemeye erişim hakkı, zorlayıcı para cezası (*astreinte*), yargısal emir (*injonction*), Fransız ve Türk idari yargı kararlarının uygulanması.

ABSTRACT

This study examines the mechanisms developed in France to ensure the execution of administrative court decisions—namely, judicial orders (*injonction*) and monetary penalties for non-compliance (*astreinte*)—and discusses the potential for adapting these models to address enforcement deficiencies in the administrative judiciary in Türkiye. Within the French legal framework, these instruments, strengthened through reforms, serve as effective tools to secure administrative compliance with judicial rulings. In Türkiye, the Administrative Procedure Law (no. 2577) provides for the execution of court decisions but remains inadequate due to its lack of coercive mechanisms and deterrent effect. The French model of *injonction* and *astreinte* has significantly reinforced the principles of the rule of law and judicial efficacy. The adoption of similar mechanisms in Türkiye—through constitutional and legislative amendments—would enhance administrative compliance with judicial oversight and better safeguard individuals' right of access to a court. As highlighted in numerous rulings by the European Court of Human Rights (ECtHR) and the Turkish Constitutional Court (TCC), the full realization of the right to a fair trial and effective judicial protection depends on the timely and full execution of court decisions.

Keywords: Right of access to a court, monetary penalties for non-compliance (*astreinte*), judicial orders (*injonction*), enforcement of French and Turkish administrative court decisions.

GİRİş

Mahkeme kararlarının etkin biçimde uygulanması, hukuk devleti ilkesinin temel gerekliliklerinden birini oluşturmaktadır. Ancak uygulamada, idarelerin yargı kararlarına uyum sağlamaması veya bu uyumu geciktirmesi, bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması önünde ciddi bir engel teşkil etmektedir. Bu bağlamda, Fransız idari yargı sisteminde geliştirilen *injonction* (yargısal emir) ve *astreinte* (zorlayıcı para cezası) mekanizmaları, kararların uygulanmasını güvence altına alan önemli araçlar olarak öne çıkmaktadır. Bu çalışma, söz konusu mekanizmaların tarihsel gelişimini, hukuki dayanaklarını ve işleyişini inceleyerek Türk idari yargı sistemindeki uygulama eksikliklerine karşı bu modellerin uyarlanabilirliğini tartışmayı amaçlamaktadır.

Fransa'da gerçekleştirilen reformlarla güçlendirilen bu mekanizmalar, idarenin yargı kararlarına uyumunu sağlamada önemli bir etki yaratmıştır. Özellikle zorlayıcı para cezası kurumu, idare üzerinde caydırıcı bir etki oluşturarak kararların zamanında ve eksiksiz yerine getirilmesini teşvik etmektedir. Buna karşılık Türk hukuk sisteminde 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu'nun 28. maddesi, kararların uygulanmasını düzenlemekle birlikte, idareyi doğrudan zorlayıcı mekanizmalardan yoksun olması nedeniyle yetersiz kalmaktadır. Bu durum, Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi (AİHM) ve Anayasa Mahkemesi (AYM) bireysel başvuru kararlarında da vurgulandığı üzere, mahkemeye erişim hakkı ve adil yargılanma hakkının etkin şekilde hayata geçirilmesini engellemektedir.

Çalışmanın temel argümanı, Fransız modelindeki yargısal emir ve zorlayıcı para cezası mekanizmalarının Türk idari yargı sistemine entegre edilmesinin, hukuk devleti ilkesini güçlendireceği ve bireylerin yargısal korunma hakkını daha etkin kılacağı yönündedir. Bu kapsamda, öncelikle Fransız sistemindeki reform süreçleri ve mekanizmaların işleyişı detaylı bir şekilde analiz edilecek; ardından Türk hukukundaki

mevcut düzenlemelerin eksiklikleri ve olası reform önerileri tartışılacak ve son olarak bu reformların AİHM ve AYM önündeki bireysel başvurulara mahkemeye erişim hakkı açısından etkileri incelenecektir. Böylece bu çalışma ile idari yargı kararlarının uygulanmasına ilişkin yaşanan sorunların çözümüne yönelik karşılaştırmalı bir perspektif sunulması hedeflenmektedir.

I. FRANSA'DA İDARİ YARGI KARARLARININ UYGULANMASINA YÖNELİK REFORMLAR

Bilindiği üzere gerek Osmanlı İmparatorluğu döneminde gerekse Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluş sürecinden itibaren gerçekleştirilen hukuki reformlar büyük ölçüde batılı modeller esas alınarak yürütülmüş, bu bağlamda idare hukuku alanında başlıca referans noktası ise Fransız modeli olmuştur¹. Ülkemizin idare hukuku bağlamında referans aldığı Fransız idare hukuku da örnek alındığı tarihteki gibi kalmamış, çeşitli değişim ve dönüşüm hareketlerine maruz kalmıştır. Söz konusu değişim ve dönüşüm hareketlerinin temel motivasyonları arasında ise idari yargı kararlarının uygulanamamasının önemli bir yer edindiğini ifade etmek mümkündür. Tıpkı ülkemizde olduğu gibi idari yargı kararlarının uygulanabilirliği meselesi, uzun yıllar boyunca Fransız idare hukuku içerisinde de ciddi bir tartışma konusu olmuştur.

Nitekim Fransız idari yargı sisteminde yaşanan yapısal sorunları eleştirel bir bakış açısıyla ortaya koyan önemli eserlerden biri olan *“Le Huron au Palais-Royal ou Réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir”*² adlı çalışmada Jean Rivero, kararların uygulanmasını teminat altına alacak etkili mekanizmaların eksikliğine dikkat çekmiş ve bu eksikliğin

1 Örüçü, E. (2021). “Conseil d’État: Türk İdare Hukukunun Fransız Katmanı”, Doru, S. R. (Çev.), *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 70., S. 1., s. 47.

2 Rivero, J. (1962). “Le Huron au Palais-Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir”, *Recueil Dalloz de doctrine, de jurisprudence et de législation*, Chronique VI., s. 37-40.

doğurduğu “askıda kalma” (*non-exécution*) hâlini eleştirmişti³. Rivero, bu çerçevede 20. yüzyıl başlarında görev yapan bir belediye başkanına ilişkin dikkat çekici bir örnek sunmaktadır: Söz konusu belediye başkanı, sadece bir ay süreyle görevden uzaklaştırma yetkisine sahip olmasına rağmen aynı bekçiyi her ay başında yeniden görevden uzaklaştırmış ve her defasında mahkemece iptal edilen bu işlemi ısrarla tekrarlamıştır. İdari işlem mahkeme tarafından tam on kez iptal edilmiş olmasına karşın idarenin tutumunda herhangi bir değişiklik olmamış, bu da yargı kararlarının fiilen etkisiz kaldığı bir tabloyu ortaya koymuştur⁴.

Sonuç itibarıyla öğretilde ve uygulamada uzun süredir dile getirilen eleştiriler karşılık bulmuş ve Fransız idari yargı sisteminde, idarenin yargı kararlarını fiilen yerine getirmesini temin etmeye yönelik bir dizi yapısal reform gerçekleştirilmiştir. Bu reformlar arasında en dikkat çekici ve etkili olanlar ise idari yargı mercilerine idareye karşı doğrudan yargısal emir verme yetkisi tanıyan yargısal emir mekanizmasının ve idarenin mahkeme kararlarını yerine getirmemesi durumunda mali yaptırımla karşılaşmasını mümkün kılan zorlayıcı para cezası kurumunun sisteme dâhil edilmesidir⁵.

3 Ne yazık ki bu durum, ülkemiz açısından da önemli ve güncelliğini koruyan bir sorun teşkil etmektedir. Hatta idari yargının en yüksek mercii olan Danıştay tarafından 133. kuruluş yıldönümü vesilesiyle düzenlenen toplantıda, “yargı kararlarının uygulanmaması sorunu” başlıklı özel bir oturum düzenlenmiş olması, bu meselenin kurumsal düzeyde de ciddiyetini ortaya koymaktadır. Bu duruma ilişkin olarak Yıldırım, şu çarpıcı değerlendirmede bulunmuştur: “Danıştay’ın 133. kuruluş yıldönümü nedeniyle düzenlenen toplantıda, ‘yargı kararlarının uygulanmaması sorunu’ başlıklı bir konunun yer alması, hukuk devleti adına üzüntü vericidir. Ancak ne yazık ki, Anayasa ve İdari Yargılama Usulü Kanunu, idareye yargı kararlarını uygulamama konusunda cesaret verebilecek nitelikte düzenlemeler içermekte; ayrıca hukuk devleti ilkesinin anlamı da yeterince kavranamamış görünmektedir. Bu nedenlerle, mahkeme kararlarının gereğinin yerine getirilmemesi, idari yargının temel sorunlarından biri hâline gelmiştir.”, Yıldırım, T. (2006). “Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorunu”, *Journal of Human Sciences*, C. 8., S. 1., s. 1.

4 Bourdon, P., Morand-Deville, J. ve Poulet, F. (2023). *Droit administratif*, Paris: LGDJ, s. 672.

5 Sauvé, J.-M. (2014). “L’injonction – La loi du 8 février 1995 après vingt ans de pratique”, *Discours et interventions Conseil d’État*, § 2, <https://www.conseil->

Öte yandan anılan kurumların kullanımı, artık doktrinde ve yargı pratiğinde, idari yargıcın idare gibi davranmasının yasak olduğu ilkesine aykırılık teşkil etmediği biçiminde değerlendirilmektedir. Bununla birlikte yargıcın kendi kararlarının uygulanmasını bizzat üstlenerek idarenin yerine geçmesi ve uygulayıcı rolü üstlenmesi, hâlen hukuken mümkün değildir. Başka bir deyişle idari yargıç, kararlarını uygulamaya koyan bir “idareci-yargıç” konumunda değildir; aksine yalnızca kararının uygulanma sürecini izleyen ve bu süreçte hukuki denetim yapan bir yargı merciidir⁶.

Fransız idari yargılama sisteminde, gerek yargısal emir mekanizması gerekse mahkeme kararına itaatsizlik hâlinde uygulanan zorlayıcı para cezası mekanizması yargı kararlarının etkin biçimde uygulanmasında son derece önemli bir rol üstlenmektedir. Nitekim idari yargı mercileri, yalnızca kararların uygulanma biçimine ilişkin yargısal emir vermekle kalmamakta; aynı zamanda idareyi, mahkeme kararına aykırı davranması hâlinde karşılaşılabileceği mali yaptırımlar yoluyla dolaylı olarak uygulamaya zorlamaktadır. Uygulamada çoğu zaman, bu tür yaptırımların fiilen uygulanmasına dahi gerek kalmaksızın tehdidin kendisi kararın icrasını sağlamak için yeterli olmaktadır⁷. Bu çerçevede söz konusu mekanizmaların işlevini ve önemini daha iyi anlayabilmek adına Fransız hukukunda bu reformlara neden ihtiyaç duyulduğu ve söz konusu reformların tarihsel gelişimi üzerinde durulması gerekmektedir.

A. ZORLAYICI PARA CEZASI (ASTREİNTE) VE YARGISAL EMİRİN (İNJONCTION) TARİHSEL GELİŞİMİ

Doğal olarak her ülkede olacağı gibi Fransa’da da kesinleşmiş idari yargı kararlarının fiilen uygulanmaması hem birey-

etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/l-injonction-la-loi-du-8-fevrier-1995-apres-vingt-ans-de-pratique (Erişim Tarihi: 2/4/2025)

6 Plessix, B. (2022). *Droit administratif général*, Paris: Lexis Nexis, s. 1493.

7 Gjidara, M. (2015). “Les causes d’inexécution des décisions du juge administratif et leurs remèdes”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, C. 52., S. 1., s. 94.

lerin hukuki güvenliğini zedelemiş hem de “kesin hüküm” ilkesinin içeriğini aşındırarak Fransa’nın Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi nezdinde mahkûmiyetine yol açabilecek riskli bir zemin oluşturmıştır. Bu sebeple kararların uygulanabilirliğini artırmak amacıyla Fransız idare yargısı sisteminde çeşitli reformlara gidilmesi gerekliliğı ortaya çıkmıştır⁸.

Fransa’da idari yargı kararlarının etkin biçimde uygulanmasına ilişkin sorunlara yönelik çözüm arayışları, başlangıçta idareye doğrudan zorlayıcı yaptırımlar öngörmekten ziyade kararların hayata geçirilmesi sürecinde yönlendirme ve dolaylı baskı mekanizmaları içeren bağlayıcılığı olmayan yöntemler çerçevesinde şekillenmiştir⁹. Bu çerçevede idari yargı kararlarının uygulanmasını sağlamak üzere ilk adım 30 Temmuz 1963 tarihli ve 63-766 sayılı kararnameyle¹⁰, Danıştay bünyesinde *Commission du Rapport (Raporlar Komisyonu)* adlı özel bir komisyon kurulmasıyla atılmıştır. Anılan komisyon daha sonrasında ise 24 Ocak 1985 tarihli, 85-90 sayılı kararnameyle¹¹ doğrudan Danıştay başkanına bağlı bir daireye yani *Section du Rapport et des Études’e (Çalışmalar ve Rapor Dairesi)* dönüştürülmüştür. Bu dairenin temel amacının ise idari yargı kararlarının uygulanmasını izlemek, yaşanan sorunları tespit etmek ve bu alandaki eğilimleri değerlendirmek olduğunu söylemek mümkündür¹². Daire, bu amacını gerçekleştirmek üzere idarenin yargı kararlarını uygulamama durumunun

8 Bourdon, P., Morand-Deville, J. ve Poulet, F. (2023). s. 674.

9 Gjidara, M. (2015). s. 83.

10 30/7/1963 tarihli ve 63-766 sayılı Conseil d’État’ın Teşkilatı ve İşleyişine İlişkin Kararname’nin tam metni için bkz. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000676383> (Erişim tarihi: 7/4/2025)

11 24 Ocak 1985 tarihli ve 85-90 sayılı Danıştay Rapor ve Etütler Bölümünün Kurulmasına İlişkin Kararname’nin tam metni için bkz. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000502168> (Erişim tarihi: 7/4/2025)

12 Conseil d’État, *60 ans d’exécution des décisions de justice – Colloque du 24 novembre 2023*, 24/11/2023, s. 15, <https://www.conseil-etat.fr/Media/actualites/documents/2023/octobre-2023/dossier-du-participant-60ansexecution-des-decisions-de-justice.pdf> (Erişim tarihi: 7/4/2025)
Danıştay, İdari Yargı Kararlarının Uygulanmasının 60 Yılı, 24/11/2023 Tarihli sempozyum, s. 15. <https://www.conseil-etat.fr/Media/actualites/documents/2023/octobre-2023/dossier-du-participant-60ans-execution-des-decisions-de-justice.pdf> (Erişim tarihi: 7/4/2025)

ısrarlı ve kötü niyetli bir şekilde tekrarlanması hâlinde, ilgili idareyi ve vakayı yıllık raporunda yer vererek kamuoyuna duyurabilmekte ve dolaylı yoldan idareyi baskı altına alabilmektedir¹³.

Tüm bu yetkilerine rağmen daire idari yargı kararlarının uygulanmasında tek başına yeterli olamamış ve ek yasal mekanizmalara ihtiyaç duyulmuştur. 16 Temmuz 1980 tarihli yasa ile yapılan değişiklik sayesinde ise kamu hukuku tüzel kişilerinin yargı kararlarını yerine getirmemesi durumunda *Conseil d'État* (CE) tarafından idari yargılama alanında zorlayıcı para cezası uygulanmasına ilişkin ilk ve kayda değer adım atılmıştır¹⁴. Geleneksel idari yargılama usulüne hâkim olan prensiplerin ötesinde yer alan bu şart, günümüz Fransız idari yargılama hukukunda mahkeme kararlarının uygulanmasını sağlayan son derece etkili bir silah konumundadır¹⁵.

Öte yandan söz konusu reform her ne kadar yargı kararının uygulanmaması durumunda CE'ye kararı uygulamayan idare aleyhine zorlayıcı para cezası uygulanmasını ilk öngören yasa olması bakımından büyük önem teşkil etse de zorlayıcı para cezası uygulamasının mahkeme kararının tebliğinden 6 ay sonra talep edilebilmesi, yalnızca CE'den talep edilebilmesi ve talep hâlinde bile CE tarafından çok geniş takdir yetkisiyle uygulanması sebebiyle 8 Şubat 1995 tarihli yasal değişikliğe kadar çok kısıtlı olarak uygulanmıştır¹⁶. Nitekim 1989 yılına

13 Roland, D. (1963). *Autour de la réforme du Conseil d'État*, AJDA, ss. 524–536'tan aktaran: *Conseil d'État, 60 ans d'exécution des décisions du juge administratif*, Colloque du 24 octobre 2023, s. 47.

14 Sauvé, J.-M. (2014). § 2.

15 Uçar, İ. (2024). "Geleneksel İdari Yargılama Usulünün Temel Hak ve Özgürlükleri Korumadaki Yetersizliğini Gidermeye Yönelik Modern Yöntemler: Fransa'da Özgürlük İvedi Yargılaması (Référé-Liberté) Örneği", *İnsan Hakları Yıllığı*, C. 42., S. 1., s. 56 (Erişim tarihi: 7/4/2025)

16 Labbay, A. (2021). "L'astreinte, un nouveau mode de financement au service de l'environnement? (CE, Ass., 10 juillet 2020, Association Les amis de la Terre France, n° 428409)", *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, S. 19., § 6. Ayrıca belirtilmelidir ki, yukarıda sayılan koşullara ek olarak, zorlayıcı para cezası mekanizmasının uygulamada sınırlı biçimde kullanılmasının başlıca nedenlerinden biri, idarelerin yargı kararlarına genel olarak riayet etmesidir. Nitekim 1993–1995 yıllarına özgü olarak, CE

gelindiğinde bu kanun çerçevesinde yalnızca beş adet zorlayıcı para cezası kararı verilmiş olup yaklaşık beş yüz başvuru arasından çok küçük bir kısmı para cezasıyla sonuçlanmıştır¹⁷.

İdari yargı kararlarının uygulanabilirliği bakımından asıl dönüm noktasının 8 Şubat 1995 tarihli yasa değişikliği ile gerçekleştiğini söylemek mümkündür. Zira bu düzenleme ile yalnızca Danıştay (CE) nezdinde kullanılabilen zorlayıcı para cezası kararlarının, başvuru üzerine ilk derece idare mahkemeleri dâhil olmak üzere diğer idari yargı organları tarafından da verilebilmesine olanak tanınmıştır. Ayrıca söz konusu değişiklik, idare mahkemelerine ilk kez idareye karşı yargısal emir verme yetkisi kazandırmış ve bu yönüyle Fransız idare yargılama sisteminde devrim niteliğinde bir gelişmeyi beraberinde getirmiştir. Üstelik bu yargısal emirler yalnızca sıradan idari makamları değil devletin en üst düzey yetkili organlarını dahi bağlayıcı niteliktedir¹⁸.

bünyesinde faaliyet gösteren Raporlama ve İnceleme Dairesi tarafından hazırlanan bir raporda, söz konusu dönemde idari yargı kararlarının yerine getirilmemesi sorununa ilişkin olarak yılda ortalama 1250 şikâyetin kayda geçtiği bildirilmektedir. Bu şikâyet sayısı, aynı yıl içinde verilen tüm idari yargı kararlarının yaklaşık %1'ine, bireyler lehine verilen kararlar bağlamında ise %2,5'ine tekabül etmektedir. Başka bir ifadeyle, iptal ve tam yargı kararlarının %97,5 gibi çok büyük bir çoğunluğunun idare tarafından sorunsuz şekilde yerine getirildiği anlaşılmaktadır. (Chapus, R. (2006). *Droit du Contentieux Administratif*, Montchrestien, s. 1126'tan aktaran: Erkut, C. (2009). "İdari Yargı Kararlarının Uygulanmasını Güçlendirici Mekanizmalar", *Danıştay ve İdari Yargı Günü* 141. Yıl Sempozyumu: 11 Mayıs 2009, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, No: 79, Ankara, s. 30.)

- 17 Öte yandan bu durum, Danıştay'ın zorlayıcı para cezasını fiilen uygulamaktan ziyade, zorlayıcı para cezası tehdidinin idare üzerinde oluşturduğu baskı ile yetinmeyi tercih ettiğini şeklinde de yorumlanmıştır. Nitekim konuya ilişkin olarak Fransız Senatosu'na yöneltilen bir yazılı soru önergesine verilen Başbakanlık yanıtında, Danıştay'ın zorlayıcı para cezası tehdidinin çoğu vakada yeterli olduğu ve mahkeme tarafından başlatılan girişimler sonucunda kamu idarelerinin kararların gereğini resen yerine getirdiği ifade edilmiştir. (Bkz. *Fransız Senatosu Resmi Gazetesi'nde (JO Sénat) 2 Şubat 1989 tarihinde yayınlanan Adalet Bakanı'nın, Charles Descours'un 2391 sayılı yazılı soru önergesine verdiği cevap*, https://www.senat.fr/questions/base/1988/qSEQ881_102391.html (Erişim tarihi: 5/4/2025))

- 18 Plessix, B. (2022). s. 1496.

Aynı şekilde 1995 tarihli bu yasa değişikliğiyle birlikte idari yargı mercileri, 1980 tarihli düzenlemenin çizdiği çerçeveye uygun olarak sonradan (a posteriori)¹⁹ zorlayıcı para cezası kararı verebildiği gibi artık karar anında (a priori) da zorlayıcı para cezası kararı verebilme yetkisine sahip olmuştur²⁰. Böylece kararın verildiği anda idare ceza tehdidiyle karşı karşıya bırakılarak mahkeme kararlarının fiilen uygulanmasını sağlama yönünde caydırıcı bir mekanizma oluşturulmuştur.

Bu doğrultuda 8 Şubat 1995 tarihli yasanın uygulanmasına yönelik idari yargının yaklaşımı, 1980 tarihli zorlayıcı para cezası yasasının karşılaştığı “çekingen kabulün” aksine çok daha kararlı ve etkili olmuştur. Zira günümüzde yargısal emir kararları, mahkeme kararlarının icrasını güvence altına alan olağan bir araç hâline gelmiş durumdadır. Dolayısıyla söz konusu gelişmeler, idari yargı mercilerinin “yargılama” eylemini yalnızca hukuki bir tespit faaliyeti olarak değil aynı zamanda kararın hayata geçirilmesini sağlayan pratik uygulamalarla bir süreç olarak gördüğünü ortaya koymaktadır²¹.

1980 ve 1995 reformları sonrasında, zorlayıcı para cezası ve yargısal emir hükümlerinin dağınık yapısı 4 Mayıs 2000 tarihinde çıkarılan bir Kanun Hükmünde Kararname²² ile giderilmiştir. İdari Yargılama Usulü Kanunu’nda (*Code de justice administrative, CJA*) bir araya toplanan, yargısal emir ve zorlayıcı para cezası usulleri Kanun’un IX. kitabında (Kararların İcrası) yer alan maddeler hâline getirilmiştir²³.

19 Yukarıda da ifade edildiği gibi 1980 tarihli yasa uyarınca zorlayıcı para cezası talebi ancak yargı kararının tebliğinden itibaren 6 ay sonra mümkün olabilmekteydi.

20 Labbay, A. (2021). § 7.

21 Leclerc, C. (2015). *Le renouvellement de l’office du juge administratif français, L’Harmattan*, Paris, s. 522.

22 Kararname’nin tam metni için bkz. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000764317> (Erişim tarihi: 6/4/2025)

23 Bkz. Fransız İdari Yargılama Usul Kanunu (Code de justice administrative/ CJA) L. 911-1 ila L. 911-10.

Son olarak 23 Mart 2019 tarihinde yürürlüğe giren düzenlemeyle idari yargı mercilerinin zorlayıcı para cezası kararı verebilmesi için başvurucunun bu yönde açık bir talepte bulunması gerekliliği ortadan kaldırılmış; böylece mahkemele- re, başvuru olmasa dahi resen (*d'office*) zorlayıcı para cezası kararı verebilme yetkisi tanınmıştır. Bu bağlamda şayet idare mahkemeleri yargı kararının uygulanmayacağı yönünde bir endişe taşımakta iseler kararın uygulanmasını güvence altına almak amacıyla doğrudan zorlayıcı para cezası öngörebilmektedirler²⁴.

B. FRANSA'DA İNJONCTION VE ASTREINTE USULÜ

4 Mayıs 2000 tarihli Kanun Hükmünde Kararname ile yargısal emir ve zorlayıcı para cezası kurumlarına ilişkin hükümler sistematik biçimde bir araya getirilmiş ve bu düzenlemeler, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (*Code de justice administrative – CJA*) 'Kararların İcrası' başlıklı IX. kitabı altında, L.911-1 ila L.911-10 maddeleri arasında kodifiye edilmiştir. Bu bağlamda araştırma konumuzun daha iyi anlaşılması için söz konusu kurumların uygulanma usulleri ile hukuki dayanaklarının incelenmesi gerekmektedir.

1. Yargısal Emir (İnjonction) Usulü

İdari yargı mercilerinin idareye karşı doğrudan yargısal emir veremeyeceği yönündeki anlayış, uzun yıllar boyunca idare hukukunda adeta dogmatik bir kabule dönüşmüş ve bu durum, "kuvvetler ayrılığı", "kamu yararı" ve "kamu düzeni" gibi kavramlarla meşrulaştırılmıştır²⁵. Bu yaklaşıma göre, yargıcın idareye ne yapması gerektiğini doğrudan emretmesi, yürütme erkine müdahale anlamına gelmekte ve güçler ayrılığı ilkesine aykırılık teşkil etmektedir.

Fransa özelinde bakıldığında ise adli yargı organları fiilî yol (*voie de fait*) gibi istisnai durumlarda idareye yönelik yar-

24 Labbay, A. (2021). § 10.

25 Uçar, İ. (2024). s. 44

gısal emir içeren kararlar verebilmekte iken²⁶ idari yargı bağlamında idareye yargısal emir verilemeyeceği anlayışı, uzun yıllar boyunca yargıçların çekimser davranmasına neden olmuştur²⁷. Hatta bu durum, Jean Rivero gibi önemli hukukçular tarafından da eleştirilmiş ve idari yargının “aşırı temkinli” davranarak görevini yarıda bıraktığı ileri sürülmüştür²⁸.

Bununla birlikte Fransız idari yargıçlarının kararlarının uygulanmasına ilişkin görece pasif tutumu zamanla zayıflamış ve kararların sonuçlarını takip etme konusundaki ilgisizlik azalmaya başlamıştır. Ancak kesin hükümlerin icrasına ilişkin ilerlemeler yavaş ve temkinli olmuştur. Bu alandaki gerçek anlamda dönüşüm ise, ancak 1995 yılında yapılan yasal düzenleme ile “yerine getirme emri” müessesesinin idari yargılamaya sistemine kazandırılmasıyla mümkün olabilmiştir²⁹.

26 Nitekim idari yargı mercilerinden yeterli koruma elde edemeyeceğini düşünen başvurucular, “fiilî yol” istisnasını ileri sürerek adli yargıya yönelmeyi zamanla bir alışkanlık hâline getirmiştir. Fiilî yol kavramının geniş biçimde yorumlanmasıyla birlikte, davacılar temel haklarının korunması amacıyla adli yargıya başvurmayı tercih etmiş; burada daha duyarlı ve etkili bir yargısal koruma mekanizmasıyla karşılaşmışlardır. (Stirn, B. (1999). “La juridiction administrative: problèmes actuels et réformes”, *La Revue administrative*, C. 52., S. 7., s. 137’den aktaran: Uçar, İ. (2023). *İdari Yargılama Hukukunda İvedi Yargılama Usulü: Fransa ve Türkiye Örneği*, Ankara: Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Doktora Tezi, s. 119.

27 Öte yandan, söz konusu çekingen yaklaşımın, Fransız Devrimi sonrasında kabul edilen 16–24 Ağustos 1790 tarihli yasaların 13. maddesine dayandığını belirtmek mümkündür. Anılan madde, yargıçların idari makamların işleyişine herhangi bir suretle müdahale etmesini açıkça yasaklamakta ve böylece kuvvetler ayrılığı ilkesini katı biçimde tesis etmektedir. Nitekim CE, 27 Ocak 1933 tarihli *Le Loir* kararında da bu düzenlemeye atıfla, yargıcın yalnızca hukuku dile getirebileceğini (dire le droit), idarenin ise mahkeme kararlarını uygulamakla yükümlü olduğunu; ancak uygulamanın şekli ve zamanlamasının idarenin takdir yetkisi kapsamında bulunduğunu vurgulamış; bu çerçevede yargının idareye doğrudan emir verebilecek nitelikte kararlar tesis edemeyeceğini ifade etmiştir. Bu haliyle söz konusu karar idari yargının pasif rolünü meşrulaştıran başlıca içtihatlardan biri olmuştur. (Debbasch, C. ve Colin, F. (2021). *Droit administratif*, Paris: Économica, s. 701.

28 Bourdon, P., Morand-Deviller, J. ve Poulet, F. (2023). s. 672.

29 a.g.e. s. 672.

Bu bağlamda, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (*Code de justice administrative – CJA*) L.911-1 ve 911-2 maddeleri, idari yargı kararlarının uygulanabilirliğini sağlamak amacıyla mahkemelere tanınan yargısal emir yetkisinin dayanağını oluşturmaktadır. Nitekim L.911-1 maddesi uyarınca, mahkeme kararının icrası bir kamu hukuku tüzel kişisini veya kamu hizmetinin ifasından sorumlu bir özel hukuk tüzel kişisini ilgilendiriyor ve kararın hüküm ve sonuçlarının hayata geçirilebilmesi için belirli bir uygulama tedbirinin alınması gerekiyorsa, yetkili idari yargı mercii³⁰, başvuru üzerine veya gerekli hâllerde resen idareye belirli bir yönde işlem veya eylemde bulunması için yargısal emir verebilmektedir. Bu durumda, idarenin takdir yetkisi sona ermekte; idare, mahkeme tarafından kendisine açıkça emredilen uygulama tedbirine ilişkin olarak herhangi bir değerlendirme veya alternatif çözüm üretme serbestisine sahip bulunmamaktadır. Dolayısıyla mahkeme kararının gereklerini yerine getirme yükümlülüğü, idareyi hukuken tamamen bağlı hâle getirmektedir³¹.

Bu minvalde *CE*, 18 Mart 2020 tarihli Île-de-France Bölgesi kararında, Avrupa Birliği hukukuna aykırı olduğu ve Komisyon onayı bulunmadığı gerekçesiyle kamu yardımlarının geri alınmasına ilişkin idarenin hareketsizliğini hukuka aykırı bularak idareye bu yardımların geri alımına yönelik işlem tesis etme yükümlülüğü yüklemiş, böylelikle *CJA* L.911-1 maddesi kapsamında doğrudan bir yargısal emir uygulamıştır³². Görüldüğü üzere söz konusu karar ile idari yargının yalnızca işlemleri iptal eden değil, gerektiğinde idareye açık bir uygulama yönü gösteren aktif bir rol üstlenebileceği ortaya konulmaktadır.

30 Bu yargı mercileri kapsamında, birinci derece idare mahkemeleri (tribunaux administratifs), istinaf mercileri (cours administratives d'appel) ve Fransız Danıştay (Conseil d'État) yer almaktadır. Aynı şekilde, yargısal emir (*injonction*) kararı, hem heyet hâlinde oluşturulan mahkemeler hem de tek hâkim tarafından verilen kararlar çerçevesinde tesis edilebilmektedir. (Leclerc, C. (2015). s. 525)

31 Gjidara, M. (2015). s. 98.

32 *CE, Région Île-de-France*, No: 396651, 18/4/2020, §15, <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000041735766> (Erişim tarihi: 7/4/2025)

L.911-1 maddesiyle getirilen açık ve doğrudan yönlendirici nitelikteki yargısal emir mekanizmasının yanında, CJA L.911-2 maddesinde mahkeme kararı neticesinde, idare tarafından yeni bir değerlendirme yapılmasının ve bu değerlendirme sonucunda yeniden karar alınmasının gerektiği durumlar hüküm altına alınmıştır. Söz konusu madde, L.911-1'den farklı olarak idareye belirli bir eylemin açıkça yapılmasını emretmek yerine, idareyi yeni bir karar alma sürecine yönlendiren dolaylı bir emir düzenlemektedir. Bu anlamda, mahkeme, ilgili kamu tüzel kişisine veya kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişisine, belirli bir süre içerisinde yeni bir değerlendirme yaparak karar alması yönünde yükümlülük getirmektedir³³. Böyle bir durumda idare, kararın lehdarının hukuki durumunu yeniden değerlendirmek ve takdir yetkisi çerçevesinde yeni bir karar almak zorundadır. İdareye tanınan bu yükümlülüğün iptal kararının gereğinin yerine bir an önce getirilmesini sağlamak ve böylece kararın lehdarı açısından sürecin uzamasını önlemek amacını taşıdığını söylemek mümkündür³⁴.

Nitekim CE tarafından verilen 11 Şubat 2011 tarihli *Société Aquarium*³⁵ kararında, CJA L.911-2 maddesi çerçevesinde yargısal emir mekanizması işletilmiştir. Somut olayda, bir özel şirketin geliştirdiği su filtreleme sistemine ilişkin pazarlama izni başvurusu, idare tarafından olumsuz sonuçlandırılmış; bu karar, dayandığı bilirkişi görüşünün usule uygun şekilde alınmaması nedeniyle iptal edilmiştir. Mahkeme söz konusu kararda, sadece iptal ile yetinmeyerek idareye başvuruyu kararın tebliğinden itibaren altı ay içerisinde yeniden değerlendirme yükümlülüğü getirmiştir. Böylece CE, CJA L.911-2 maddesi uyarınca doğrudan bir eylem emri vermeksizin idarenin, takdir yetkisini korumakla birlikte, yeni bir karar alma

33 Yine L.911-1 de olduğu gibi mahkeme bu yükümlülüğü başvuru üzerine verebileceği gibi re'sen de tesis edebilmektedir.

34 Debbasch, C. ve Colin, F. (2021). s. 702.

35 CE, *Société Aquarium*, No: 312052, 11/2/2011.

sürecini başlatmasını zorunlu kılmıştır. Bu örnek L.911-2 maddesinin mahkeme kararlarının etkili şekilde uygulanmasını sağlamaya yönelik tamamlayıcı bir araç olarak nasıl işlediğini göstermesi bakımından önem arz etmektedir³⁶.

Öte yandan söz konusu düzenlemeler bağlamında dikkat edilmesi gereken bir nokta da, yargısal emir taleplerinin esas hakkında açılan bir dava ile bağlantılı olmak zorunda olduğudur. Fransız yargı organları da bu koşulu düzenli olarak hatırlatmaktadır. Bu bağlamda söz konusu yargısal emrin verilmesi çoğunlukla iptal davaları (*recours pour excès de pouvoir*) kapsamında gerçekleşmektedir³⁷.

2. Zorlayıcı Para Cezası (Astreinte) Usulü

İdari yargı kararlarının fiilen uygulanabilirliğini temin etme noktasında önemli bir işlev üstlenen zorlayıcı para cezası kurumu, yargı kararlarının icrasını sağlamak amacıyla geliştirilmiş; cezai nitelik taşıyan özgün bir yaptırım mekanizmasıdır³⁸. Öte yandan ifade etmek gerekir ki, zorlayıcı para cezası kurumu klasik manada ceza yaptırımı olarak da düşünülmemelidir. Zira klasik manadaki para cezalarında cezaya mahkûm edilen kişinin bir miktar parayı devlet hazinesine ödemesi söz konusu iken zorlayıcı para cezası uygulamasında, kural olarak ödeme davacı lehine yapılmaktadır³⁹. Ancak buradaki amaç davacının zararının tazmin edilmesi değil idarenin yargı kararını uygulamasının sağlanmasıdır. Bu bağlamda hukuki mahiyeti itibarıyla zorlayıcı para cezası, bir tazminat aracı olarak değil doğrudan idareyi kararı uygulamaya zorlayan, bağımsız ve tamamlayıcı bir enstrüman olarak değerlendirilmelidir. Gerçekten de bu yaptırımın ama-

36 Debbasch, C. ve Colin, F. (2021). s. 702. Öte yandan yazarın örnek verdiği diğer karar için bkz. CE, B. No: 343962, 28/3/2012.

37 Leclerc, C. (2015). s. 521.

38 Plessix, B. (2022). s. 1496.

39 Bu kuralın istisnasını ise, yargı merciinin CJA m. L.911-8 uyarınca zorlayıcı para cezası tutarının bir kısmının veya tamamının devlet bütçesine aktarılmasına karar verebilme yetkisi oluşturmaktadır.

cı, idarenin yargı kararını yerine getirmemesi sonucu bireyin uğradığı zararı telafi etmekten ziyade, kararı uygulamaktan imtina eden ya da uygulamada geciken kamu makamı üzerinde sürekli ve etkili bir baskı oluşturarak, hukukun üstünlüğü ve yargı kararlarının bağlayıcılığı ilkelerini somut biçimde hayata geçirmektedir⁴⁰.

Zorlayıcı para cezası kurumu Fransız İdari Yargılama Usul Kanunu'nun L.911-3 ve devamı maddelerinde düzenlenmiştir. Nitekim L.911-3 maddesi uyarınca, yargı merciinin, L.911-1 veya L.911-2 maddeleri kapsamında verilen yargısal emir kararını, ilgili tarafın talebi üzerine veya re'sen, aynı karar içerisinde ve uygun gördüğü şartlarla zorlayıcı para cezası yaptırımını ile birlikte düzenleyebilmesi ve bu yaptırımın yürürlüğe gireceği tarihi belirlemesi mümkün bulunmaktadır. Bu bağlamda anılan düzenleme uyarınca idari yargı mercileri, karar anında idareye belirli bir sürede yerine getirilmesi gereken bir yükümlülük yöneltmekte ve bu sürenin ihlali hâlinde, gecikilen her gün için belirli bir meblağ üzerinden parasal yaptırım uygulanmasına hükmetmektedir. Örneğin yargı makamı, bir kamu görevlisinin üç ay içerisinde eski görevine iade edilmesini emredebilmekte ve bu sürenin aşılması hâlinde, günlük 250 euro tutarında zorlayıcı para cezası uygulanmasına karar verebilmektedir⁴¹.

Buna karşılık, L.911-4 maddesi, idari yargı kararlarının uygulanmaması durumunda devreye giren ikinci aşama bir denetim mekanizmasını düzenlemektedir. Söz konusu hüküm uyarınca, yargı kararının gereklerinin idare tarafından yerine getirilmediği hâllerde, ilgili taraflar yeniden mahkemeye başvurarak kararın uygulanmasını talep edebilmektedir. Bu

40 Plessix, B. (2022). s. 1496, Bonichot, J.-C., Cassia, P. ve Poujade, B., *Les grands arrêts du contentieux administratif*, Paris: Dalloz, C. 71., S. 1., s. 1300'den aktaran: Taron, D. (2021). "L'astreinte prononcée par le juge administratif: une mesure réellement coercitive?", Village de la Justice, <https://www.village-justice.com/articles/astreinte-prononcee-par-juge-administratif-une-mesure-reellement-coercitive,38342.html> (Erişim tarihi: 17/4/2025)

41 CE, *Assistance publique - Hôpitaux de Paris c/ Mme A...*, No: 396691, 13/6/2016.

başvuru üzerine mahkeme, kararın uygulanmasını sağlamak amacıyla bu kez “kararın icrasını denetleyen yargıç” (*juge de l'exécution*) sıfatıyla harekete geçmekte ve gerekli görülen zorlayıcı tedbirleri sonradan (*a posteriori*) uygulamaya koyabilmektedir⁴². Yine mahkeme, uygulanması gereken yükümlülükleri kendisi tanımlayabilmekte, uygulama için süre belirleyebilmekte ve gerekli görmesi hâlinde zorlayıcı para cezası kararı verebilmektedir.

Dolayısıyla L.911-4 maddesi kapsamında tesis edilen zorlayıcı para cezası, mahkeme kararının verilmesinden sonra uygulamaya konduğu için, doğrudan bir önleyici veya caydırıcı nitelik taşımaktan ziyade, kararın fiilen hayata geçirilmesini sağlayan tamamlayıcı bir güvence işlevi görmektedir.

Zorlayıcı para cezası kararları, hukuki nitelikleri bakımından geçici (*provisoire*) veya kesin (*définitive*) olmak üzere iki farklı şekilde verilebilmektedir. Bu ayrım özellikle yargı mercii tarafından zorlayıcı para cezası tutarının, kesinleştirilme (*liquidation de l'astreinte*) aşamasında değiştirilebilip değiştirilemeyeceği noktasında önem taşımaktadır. Zorlayıcı para cezası tutarının kesinleştirilmesi aşaması ise kararın tamamen ya da kısmen yerine getirilmemesi ya da geç yerine getirilmesi hâlinde, yargı merciinin, daha önce hükmettiği zorlayıcı para cezasını ödenebilir bir alacak hâline getirmesini yani tahakkuk ettirmesini ifade etmektedir⁴³.

Zorlayıcı para cezası tutarının kesinleştirilmesi aşamasında, mahkemeye oldukça geniş bir takdir yetkisi tanınmıştır. Zira mahkeme geçici zorlayıcı para cezası tutarını, idarenin yargı kararını kısmen ya da tamamen yerine getirip getirmediğini nesnel ölçütlerle değerlendirerek azaltabilmekte, yahut tamamen kaldırabilmektedir. Hatta bazı hâllerde mahkeme, kararın hiç uygulanmadığı kanaatine varmış olsa dahi, somut olayın özelliklerini ve kamu yararını dikkate alarak zorlayıcı

42 Leclerc, C. (2015). s. 521.

43 Taron, D. (2021). § 12.

cı para cezası uygulanmamasına da karar verebilmektedir⁴⁴. Ancak bu durum, kesin nitelikteki zorlayıcı para cezası açısından ise farklılık arz etmektedir. Zira kararın yerine getirilmemesinin mücbir sebep ya da beklenmedik bir durumdan kaynaklandığı ispatlanmadıkça yargı mercii, kesinleştirme aşamasında daha önce belirlenmiş olan kesin zorlayıcı para cezası oranını değiştiremez⁴⁵.

Fransız İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (*Code de justice administrative*) L.911-6 maddesi uyarınca, aksi açıkça belirtilmedikçe, verilen zorlayıcı para cezası kararlarının geçici nitelikte olduğu kabul edilmektedir. Bu çerçevede uygulamada mahkemeler tarafından çoğunlukla geçici zorlayıcı para cezası kararlarının tercih edildiği gözlemlenmektedir. Zira bu tür kararlarda, cezanın nihai tutarı kararın gereğinin yerine getirilip getirilmediğine göre daha sonra, yani liquidation (kesinleştirme) aşamasında hâkim tarafından belirlenmektedir. Bu durum, idare üzerinde belirsizlik temelli bir baskı unsuru oluşturarak kararın ivedilikle uygulanmasını teşvik etmektedir⁴⁶. Dolayısıyla bir zorlayıcı para cezası kararının geçici mi yoksa kesin mi olduğunun tespiti, yalnızca kararın esneklik düzeyine değil aynı zamanda likidasyon sürecinde hâkime tanınan takdir yetkisinin sınırlarına da doğrudan etki etmektedir.

Zorlayıcı para cezasının kesinleştirilmesi (*liquidation*) sonrasında belirlenen tutar, kural olarak başvurucuya ödenmektedir. Ancak Kanun'un L.911-8 maddesinin birinci fıkrası uyarınca, yargı mercii bu tutarın tamamının veya bir kısmının başvurucuya ödenmemesine karar verebilmektedir. Bu durumda ise aynı maddenin ikinci fıkrası gereğince başvurucuya ödenmemesine karar verilen tutarın devlet bütçesine aktarılması öngörülmektedir.

44 CJA, madde L. 911-7/3, bu konuda detaylı değerlendirme için bkz. Labbay, A. (2021). § 15.

45 CJA, madde L. 911-7/2.

46 Gjidara, M. (2015). s. 103; Plessix, B. (2022). s. 1496.

Öte yandan söz konusu husus, özellikle zorlayıcı para cezasının borçlusu konumunda bizzat devletin yer aldığı durumlarda, ciddi tartışmalara sebebiyet vermiştir. Doktrinde ve yargı içtihatlarında da bu meseleye sıklıkla değinilmiş; zorlayıcı para cezası mekanizmasının, özellikle devletin dava konusu olayın faili konumunda bulunduğu durumlarda, fiilen devlet lehine işlemesi nedeniyle caydırıcı ve teşvik edici niteliğini büyük ölçüde yitirdiği ifade edilmiştir.⁴⁷ Bu sebeple zorlayıcı para cezasının borçlusu olarak devletin bulunduğu durumlarda söz konusu hükmün uygulanmaması gerektiği ileri sürülmüştür⁴⁸. Zira devletin kendi bütçesine yönelen bir para cezasına tabi tutulması, anlamlı bir yaptırım etkisi yaratmamakta; bu durum da, zorlayıcı para cezasının asıl işlevini yerine getirememesine ve mekanizmanın pratikte etkisiz kalmasına yol açabilmektedir.

Zorlayıcı para cezası tutarının devlet lehine hükmedilmesi hususunda CE'nin kararlarının da 2020 tarihli *Association Les Amis de la Terre*⁴⁹ France kararına kadar tutarlılık göstermediğini söylemek mümkündür. Nitekim yüksek mahkeme, bu tarihe kadar bazı kararlarında, devletin taraf olduğu uyuşmazlıklarda CJA m. L.911-8'in tüm hükümlerinin uygulanamayacağını kabul etmiş ve bu nedenle zorlayıcı para cezası tutarının tamamının başvurucuya ödenmesine karar vermiştir⁵⁰. Buna karşılık, diğer bazı kararlarında ise başvurucuya zorlayıcı para cezasının tamamının ödenmemesine hükmetmiş ancak ödenmeyen kısmın nasıl değerlendirileceği veya kime aktarılacağı konusunda herhangi bir açıklama getirmemiştir⁵¹. Son olarak bazı kararlarında ise L.991-8/2 maddesini uygulayarak

47 Bu konuda detaylı bilgi için bkz. Labbay, A. (2021). § 19 vd.

48 Gjidara, M. (2015). s. 104; Plessix, B. (2022). s. 1496.

49 CE, Genel Kurul, *Association Les amis de la Terre France*, No: 428409, 10/7/2020.

50 CE, *Vermilion REP*, No: 416582, 15/10/2018, CE, *Fédération française des masseurs kinésithérapeutes. rééducateurs*, No: 205476 ve No: 209474, 28/1/2001.

51 CE, *Époux Ribstein*, No: 185107, 30/3/2001.

davacıya ödenmemesine karar verilen zorlayıcı para cezası tutarının devletin lehine ödenmesine karar vermiştir⁵². Bu durum, mahkemenin içtihadında ciddi bir belirsizliğe ve uygulamada işlevsel boşluklara yol açmıştır.

Nitekim *CE, Association Les Amis de la Terre France* kararında, zorlayıcı para cezası mekanizmasının yalnızca bir yaptırım aracı olmanın ötesine geçerek kamu yararı doğrultusunda işlevsel kılınmasını temin etmek ve özellikle devletin borçlu taraf olduğu davalarda CJA m. L.911-8/2'nin uygulanmasında ortaya çıkan içtihadi tutarsızlıkları gidermek amacıyla yeni bir yaklaşım geliştirmiştir⁵³.

Yüksek Mahkeme, söz konusu kararında, zorlayıcı para cezasının temel amacının yargı kararlarını uygulamayan kamu kurumlarını bu kararları yerine getirmeye zorlamak olduğunu açık biçimde ortaya koymuş; bu çerçevede zorlayıcı para cezası tutarının başvuru lehine hükmedilmeyen kısmının devlet bütçesine aktarılmasının fail konumundaki idareyi mali anlamda yaptırıma uğratmaması nedeniyle etkisiz bir uygulama doğuracağını ve bu nedenle CJA m. L.911-8/2'nin devletin taraf olduğu davalarda uygulanamayacağını belirtmiştir⁵⁴.

Öte yandan Mahkeme, zorlayıcı para cezası tutarının tamamının başvuru lehine ödenmesinin de başvuru açısından haksız veya orantısız bir zenginleşmeye yol açabileceğini vurgulamış ve bu durumda bir kısmının kamu yararına faaliyet

52 *CE, Commune du Castellet*, No: 307683, 6/10/2010.

53 Kararın bir diğer dikkat çekici yönü ise CE tarafından bugüne kadar hükmedilmiş en yüksek tutarlı zorlayıcı para cezası kararı olmasıdır. Zira Mahkeme, Fransa'nın iklim değişikliğiyle mücadele kapsamında yürürlükteki ulusal stratejilere ve emisyon azaltım hedeflerine dair taahhütlerini yerine getirmediğini tespit etmiş; bu yükümlülüklerin yerine getirilmesi gerektiğine hükmetmiş ve kararın uygulanmaması hâlinde devletin her altı aylık dönem için 10 milyon avro tutarında zorlayıcı para cezası ödemesine karar vermiştir. Bu yönüyle karar, hem doktrinde hem de kamuoyunda geniş yankı uyandırmıştır.

54 *CE, Genel Kurul, Association Les amis de la Terre France*, § 1-2.

gösteren, dava konusu ile doğrudan ilgisi bulunan üçüncü kişi tüzel kişiliklere aktarılmasına imkân tanımıştır⁵⁵.

Dolayısıyla mahkeme bu kararıyla L.911-8/2'nin uygulanmasından kaynaklanan sorunları çözerek hem başvurucunun olası haksız zenginleşmesini önlemiş hem de zorlayıcı para cezası tutarını kamu yararına hizmet eden tüzel kişilere kanalize ederek bu kurumun devlet nezdindeki caydırıcı niteliğini korumuştur. Bir başka ifadeyle Mahkeme zorlayıcı para cezasının fonksiyonunu yalnızca bir yaptırım aracı olarak değil, aynı zamanda yargı kararlarının etkin şekilde icrasını ve kamu yararının gerçekleştirilmesini sağlayan bir finansal mekanizma olarak yeniden tanımlamıştır⁵⁶.

II. TÜRK İDARİ YARGI KARARLARININ UYGULANMASINI GÜÇLENDİRİCİ ARAÇLAR

İdari işlem ve eylemin etkin hukuki denetiminin gereği verilen yargı kararlarının eksiksizce uygulanmasıdır. Aynı zamanda yargı kararının uygulanması hususu hukuk devleti ilkesini de anlamı kılmaktadır⁵⁷. Yargı kararının uygulamasının geciktirilmesi veya uygulanmaması kişilerin hukuka olan güvenini ortadan kaldırarak yeni hukuka aykırı durumların ortaya çıkmasına sebep olacaktır⁵⁸. Anayasamızda böylesine bir durumun ortaya çıkmasının önüne geçmek adına 138. maddede “*Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez*” esası benimsenmiştir. 2577 sayılı Kanun’un 28. maddesinde de “*...esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur. Bu süre hiçbir şekilde kararın*

55 CE, Genel Kurul, *Association Les amis de la Terre France*, § 3-4.

56 Labbay, A. (2021). § 37-38.

57 Çağlayan, R. (2004). *İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması*, Ankara: Asil Yayıncılık, s. 278.

58 Akıncı, M. (2008). *İdari Yargıda Adil Yargılanma Hakkı*, Ankara: Turhan Kitabevi, s. 411.

idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemez” somutlaştırılması yapılmıştır. Kanun’a göre en geç otuz gün içinde kararın gerekleri karşılanmalıdır.

Yargı kararlarının gereklerinin karşılanması denince akla ilk olarak idare gelmektedir. Yukarıda anılan Anayasa kurallında yasama, yürütme ve idarenin yargı kararına uymasının zorunlu olduğu belirtilse de çalışmamız kapsamında daha çok idare organı üzerine odaklanılmaktadır. İdarenin ihmal ve kastıyla yargı kararının uygulanmaması keyfiliğin bir örneğidir. Doktrinde bu durum hizmet kusurunun örneği olarak kabul edilmektedir.⁵⁹ Hizmet kusuru ile bağlantılı olarak Kanun’un 28. maddesinde tazminat davası açılması usulü öngörülmüştür. İlerleyen başlıkta tazminat davasının detayları açıklanacaktır.

Diğer taraftan idari ve adli yargı kararlarının yerine getirilmesi bakımından farklı usuller öngörülmüştür. Örneğin hukuk mahkemesi kararlarının infazına ilişkin özel düzenleme olarak İcra ve İflas Kanunu yayımlanmıştır. İdari yargı kararının uygulanması için 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu 28. maddesindeki düzenleme dışında ayrı bir düzenleme bulunmamaktadır. Bu kapsamda tek bir maddeden hareketle idari yargı mercilerince verilen kararların gereklerinin yerine getirilmesi sağlanmaktadır.

Çalışmamızın bu kısmında yargı kararları, doktrin görüşleri ve mevzuat birlikte ele alınarak idari yargıda iptal, tazmin ve ara kararların uygulanması sürecindeki eksiklikler ele alınacaktır. İdari yargı da birçok karar türü bulunmakta olup (görev ret, süre ret, keşif ve bilirkişi incelemesi yapılması...) idareye sorumluluk yüklemeyen karar türleri dikkate alınmayacaktır. Yargı kararı sonrasında idarenin bir işlem veya eylemde bulunması gereken durumlar ve yargı kararının ge-

59 Kaya, C. (2011). *İdari Yargı Kararlarının Uygulanması Konusuna Danıştay’ın Yaklaşımı (İYUK Madde 28 Üzerine Bir İnceleme)*, İstanbul: Legal Yayıncılık, s. 78.

reğinin karşılmaya zorlayıcı araçların yeterliliğı tartışılacaktır. Özellikle Fransa'daki yargısal emir ve zrlayıcı para cezası uygulamasından hareketle hukuk devleti ilkesinin ölkemizde yerleşmesi bakımından idari yargı kararlarının uygulanmasına yönelik öneriler sunulacaktır.

A. İPTAL KARARI SONUCUNUN YERİNE GETİRİLMESİ

İdare mahkemelerinin uyuşmazlıkları çözmesi sadece şekli karar verilmesinden ibaret olmayıp karar gereklerinin de yerine getirilmesi gerekmektedir. Anayasa'mızdaki yargı kararlarının bağlayıcılığı düzenlemesi de bunu gerektirmektedir. Doktrinde idarenin yargı kararlarını uygulama konusunda zorlanması geçmişten bu yana tartışılmaktadır⁶⁰. İdare mahkemelerinin usul ve esasa dair birçok karar türü bulunmaktadır. Görev, yetki, süre ve incelenmeksizin ret gibi usul kararları idareye bir sorumluluk yüklenmediğinden çalışmamız kapsamında değildir. 2577 sayılı Kanun'a göre “yetki, şekil, sebep, konu ve maksat” yönünden hukuki denetime tabi tutulan işlem hakkında ret kararı verilmesi de çalışmamız kapsamı dışındadır. Zira davanın reddedilmesi hâlinde tesis edilen işlemin hukuki varlığı konusunda değışiklik meydana gelmemektedir. Asıl üzerinde durulması gereken iptal kararlarıdır. Çünkü iptal kararı verilince idarenin yeni bir şeyler yapması gerekmektedir. İptal kararıyla birlikte işlem hiç tesis edilmiş gibi değışiklikler yapılmalıdır⁶¹. Bu kararların idareye sorumluluk yüklemesi nedeniyle uygulanması sürecinde daha çok ihtilaf çıkmaktadır.

Hukuka uygunluk karinesi nedeniyle idari yargı yerinin iptal kararına kadar işlemler uygulanmaktadır. Hem birel işlem hem de düzenleyici işlemler iptal davasına konu edilmektedir. Hukuka aykırılığın işlemin hangi unsuruna ilişkin

60 Uluer, Y. (1970). *İdari Yargıda İptal Kararının Sonuçları*, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakóltesi Yayınları, s. 82.

61 Çağlayan, R. (2024). *İdari Yargılama Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 585.

olduğu, iptal kararının gereklerinin yerine getirilmesi bakımından da önemlidir. Örneğin yetki ve şekil gibi usule dair hukuka aykırılık iptal kararı sonrasında giderilerek yeniden aynı işlem tesis edilebilir⁶². İdare mahkemeleri işlemin usuli eksilik nedeniyle iptal kararlarında çoğunlukla yeniden bir işlem tesis edilebileceği şeklinde açıklamaya yer vermektedir. Bu, yargısal emir niteliğinde midir? Örneğin “...Öte yandan; davacı hakkında yapılacak güvenlik soruşturması ve arşiv araştırması sonucunda yeniden bir karar verileceği...” şeklinde⁶³ ifadelerle sıklıkla karşılaşılmaktadır. Benzeri ifadeler yargısal emir kurumunun fonksiyonunu yerine getirmemektedir. Söz konusu ibareler ilgili idarelerin yargı kararını nasıl uygulayacağını açıklamaya hizmet etmektedir. Bu nedenle anılan ifadeleri yargısal emir kapsamında değerlendirmek mümkün değildir.

Mevcut yasal altyapımız nedeniyle yargısal emir kurumunun uygulanması mümkün değildir. Çünkü Anayasa’nın 125. maddesi ve 2577 sayılı Kanun’un 2. maddesindeki düzenlemeler yargısal emre engeldir. İdarenin takdir yetkisini kısıtlayacak şekilde ve *idari işlem mahiyetinde yargı kararı verilemeyeceği esası* idari yargı yerinin kararın uygulanmasına yönelik idareyi zorlayıcı buyrukta bulunulmasını engellemektedir. Diğer yanda idare mahkemesinin işlemi iptal ederek elini dosyadan çekmesi, etkin yargısal denetim özelliğini zayıflatmaktadır. Bu nedenle idareye yol gösterilmesi adına da kararların uygulanmasını güçlendirecek araçlara ihtiyaç bulunmaktadır. Doktrinde yargısal emrin yargılama yetkisi içerisinde olduğu ve ayrıca bir düzenlemeye gerek olmadan idari yargıçların kullanabileceği savunulmaktadır⁶⁴. Fransa’daki uygulama dikkate alındığında yasal altyapıda değişiklik yapılmadan yargısal emrin kullanılması mümkün değildir. Zira mevcut sistemimiz yargıcın karar verirken yerindelik denetimi yap-

62 Kalabalık, H. (2022). *İdari Yargılama Usulü Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 230.

63 Ankara 17. İdare Mahkemesinin E.2025/576, K.2025/985 sayılı kararı.

64 Yaşar, H. N. (2013). *İdari Yargı Kararlarının Etkinleştirilmesi Arayışında İdari Yargı İdari Yargıç ve Yargısal Emir*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, s. 190.

maması ve idari işlem mahiyetinde karar vermemesi esasına dayanmaktadır. Özü itibarıyla sadece işlemin hukuka uygun veya aykırı olduğu tespitinde bulunulması istenmektedir.

Öte yandan iptal kararının özelliği gereği işlemin bütün etki ve sonuçlarının ortadan kaldırılması gerekmektedir. Yani işlem tesis edilmeden önceki duruma dönülmelidir⁶⁵. Dava konusu edilen işlem hakkında iptal kararı verilince karar geriye yürüyerek işlem hiç tesis edilmemiş gibi hukuki durum deđiştirilmektedir⁶⁶. Nitekim 2577 sayılı Kanun'un 28. maddesindeki ifadeler idarelerin gecikmeksizin harekete geçmesinin zorunlu kılmaktadır. Karar gereğinin geç yerine getirilmesi veya getirilmemesi idare aleyhine maddi ve manevi tazminat davası açılmasını mümkün kılmaktadır. Yukarıda ifade edildiği üzere yargı kararının uygulanmaması hizmet kusuru örneğidir. Bununla birlikte ilgilinin yoksun kaldığı zararlar da varsa maddi tazminat almaya hak kazanmaktadır. Fakat manevi tazminatta zarar ispatı aranmamakta olup kararın uygulanmaması nedeniyle ilgilinin yaşadığı acı ve elem yeterli görülmektedir⁶⁷. Buradaki tazminat davası zorlayıcı para cezasıyla aynı özelliklere sahip midir? İki kurum birbirinden tamamen farklı amaç ve usullere sahiptir. Fransa'daki zorlayıcı para cezası, yargı kararının uygulanması için idarenin zorlanması suretiyle ayrıca zarar ispatı da gerekmeyen bir araçtır.

Yukarıda tarihsel gelişimi incelenen kısımda ifade edildiği üzere Fransız idari yargı yerleri, resen zorlayıcı para cezası kararı verme yetkisine sahiptir. Fakat ülkemizde tazminat kararı verilebilmesi için ilgililerin idare mahkemesine başvurusu gerekmektedir. Fransa'da idari yargı yerleri kararın uygulanma sürecinde aksaklık olacağı kanaatine sahipse zorlayıcı para cezasına da esas kararda yer vermektedir. Böylece

65 Sancakdar, O. ve Önüt, L. B. (2024). *İdari Yargılama Hukuku-Genel Esaslar*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 352; Akıncı M. (2008). *İdari Yargıda Adil Yargılanma Hakkı*, Ankara: Turhan Kitabevi, s. 411.

66 Atay, E. E. (2024). *İdari Yargılama Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, s. 247.

67 Çağlayan, R. (2004). s. 289; Akıncı (2008). s. 430.

ilgili idare kararın gereğini yerine getirmekte eksiklik veya ihmalde bulunursa karşı karşıya kalacağı cezayı da görmektedir. Dolayısıyla zorlayıcı para cezasının ülkemizde tazminat davası şeklinde yer bulduğu söylemek mümkün değildir.

2577 sayılı Kanun'un 28. maddesinde öngörülen tazminat davasının etkin olduğu ve idareyi karar uygulamaya zorladığını söylemek güçtür. Tazminat ödenip kararın uygulanmasına devam edildiği örnekleri görmek mümkündür. İdarenin tazminat ödemesi kararın gereğini yerine getirme yükümlülüğünü ortadan kaldırmamaktadır⁶⁸. Tazminatın doğrudan idare bütçesinden ödenmesi, düşük miktarda tazminat miktarı belirlenmesi, ilgililer başvurmamakça tazminatın gündeme gelmemesi gibi sebepler bu aracın yargı kararının uygulanmasını güçlendirici nitelikten uzaklaştırmaktadır.

Mevcut yasal altyapımız, idari yargı yerinin bu tarz araçlara sahip olmasına olanak sağlamamaktadır. Çünkü mevcut yargılama usulümüzde idari yargı yeri sadece "uyuşmazlığa uygulanacak kuralı" tespit ederek "hukuka uygunluk/aykırılık tespiti" yapmaktadır. Ötesinde ilgili idarenin kararın gereklerini yerine getirip getirmediği denetimi yapılamamaktadır. Bu durum hukuk devleti bakımından büyük bir eksikliktir. Söz konusu eksikliğin giderilmesi için anayasal seviyede bir düzenlemeye gidilmelidir. Hak arama özgürlüğü ve adil yargılanma hakkını güçlendirmek için idari yargı yerine kararın uygulanmasını denetleme araçları verilmelidir. Fransa'daki zorlayıcı para cezası ve yargısal emir bu bakımdan iyi bir örnektir. İdari yargıcın eline kararının uygulanmasını zorlayacak araçların verilmesi yargının etkinliği için yıllarca doktrinde tartışılmıştır. Fakat Fransa ve diğer ülke örnekleri idari yapımıza uymadığı veya diğer gerekçelerle yasalarda yer bulamamıştır. İdari yargı kararlarının uygulanmaması problemi her geçen gün büyümektedir. Bu durumun geçirilmesi ülkemizde hukuk devleti ilkesinin gelişimine zarar vermekte-

68 Çağlayan, R. (2004). s. 290.

dir. Fransa örneğinden hareketle ilerleyen başlıklarda idari yapımıza uygun somut öneriler ortaya konulacaktır.

B. TAM YARGI DAVASI SONUCUNUN YERİNE GETİRİLMESİ

Bir idari işlem veya eylem nedeniyle kişisel hakları muhtel olan kişiler uğradıkları zararın tazmini için idare mahkemele-
rinde tam yargı adı verilen davayı ikame etmektedir⁶⁹. Fakat idare hukuku doktrininde tam yargı davası sadece bir tazmin aracı değil aynı zamanda idarenin işlem veya eylemlerinin hukuka uygunluk denetiminin vasıtası olarak da görülmektedir⁷⁰. 2577 sayılı Kanun'un 12 ve 13. maddelerinde idarenin işlem ve eylemine dair açılacak tam yargı davasının usulü düzenlenmektedir. Aynı şekilde Kanun'un 2. maddesinde tam yargı davasının niteliğı ortaya konulmaktadır. Yine Anayasa'nın 125. maddesindeki “İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.” ifadesi idarenin tazmin sorumluluğunun en başta gelen dayanağıdır. İdari yargılama usulümüzde idarenin işlem, eylem veya sözleşmeden kaynaklanan tazmin sorumluluğunda tereddüt bulunmaz iken ilgili yargı kararının uygulanması konusunda bir düzenleme bulunmamaktadır.

Kanun koyucu, konusu belli bir miktar para ile ilgili olan dava ile konusu belli bir miktar para olmayan davalarda verilecek kararların uygulanma sürecini farklı düzene tabi tutmuştur. İşlem iptali için açılan davalar yönünden Kanun'un 28/1. maddesi uygulanmakta iken tam yargı davaları için 28/2. maddesi esas alınmaktadır. Buna göre belli bir miktar paranın ödenmesine dair verilen kararlar üzerine davacı veya vekili banka hesap bilgilerini idareye bildirmektedir. Bu bildirimden itibaren en geç otuz gün içinde ödeme yapılması gerekmektedir. Aynı maddede ödeme yapılmaması hâlinde adli yargıdaki icra ve iflas hükümlerine göre hareket edilmesi ge-

69 Kalabalık, H. (2022). s. 233; Çağlayan, R. (2024). s. 647.

70 a.g.e. s. 649.

rektiği belirtilmektedir. Yani ilgili idareden icra yoluyla tahsil seçeneği kullanılacaktır. Ülkemizde belli bir miktar paranın ödenmesine dair kararlar bakımından uygulanma sürecinde çok fazla ihtilaf ortaya çıkmamaktadır. Asıl sorunlu alan, idari işlemlerin iptaline dair kararlarla ilgilidir.

C. YÜRÜTMİYİ DURDURMA KARARI VE ARA KARAR SONUCUNUN YERİNE GETİRİLMESİ

İdari işlemler, tesis edildikleri andan itibaren hukuka uygunluk karinesinden yararlanmaktadır. Böylece yargı yerince iptal edilene veya idare tarafında geri alınana kadar işlemin gerekleri yerine getirilmektedir. İşlemin iptali için yargı yerinde açılan davaların uzun sürmesi ve işlemin uygulanması nedeniyle telafisi güç zararların ortaya çıkmasına karşılık yürütmeyi durdurma müessesesi getirilmiştir⁷¹. Davacı, işlem hakkında esastan karar verilinceye kadar işlemin (temyiz/istinaf aşamasında yargı kararı için) hukuki sonuçlarının askıya alınmasını isteyebilir. Bu durum yürütmenin durdurulması kararıyla sağlanmaktadır. Doktrinde yürütmenin durdurması kararının hukuki niteliği konusunda farklı görüşler bulunmaktadır. Kimisi yürütmenin durdurmasını ara karar kapsamında⁷² ele alırken kimisi ara kararlardan farklı olduklarını⁷³ iddia etmektedir. Bu tartışmaya girmeden, yürütmenin durdurulması kararlarının gereklerinin iptal kararı gibi yerine getirilmesi gerektiğini belirtmekle yetineceğiz. Zira Kanun'un 28. maddesinde esasa ilişkin kararların yanında yürütmenin durdurulması kararları ayrıca sayılmıştır.

Doktrinde, yürütmenin durdurulması kararlarının idareye hitaben bir emir içerdiği yani işlemin uygulanmasının askıya alınması gerektiği ileri sürülmektedir⁷⁴. Fransız hukukundaki

71 Yıldırım, R. ve Çınarlı, S. (2018). *Türk İdare Hukuku Dersleri*, Ankara: Astana Yayınları, s. 248.

72 a.g.e. s. 249.

73 Sancakdar, O. ve Önüt, L. B. (2024). s. 281.

74 a.g.e. s. 280.

gibi idareye hitaben daha açık bir *çağrı* söz konusudur. Sonuç itibarıyla iptal ve yürütmenin durdurulması kararlarının uygulanması aynı rejime tabidir. Yukarıda iptal kararları için ifade edilenler yürütmenin durdurulması kararı için de geçerlidir. Burada otuz günlük süre içinde yargı kararının uygulanmasına dair eylem veya eylemsizlik durumunu açıklamakta fayda bulunmaktadır. Yargı yerleri bu durumu, iptal kararının idareye tebliğinden itibaren yargı kararının hiç uygulanmaması yahut kararın tebliğini izleyen günden itibaren otuz gün içerisinde işlem tesis edilmeyerek hareketsiz kalınması yahut makul sayılmayacak ölçüde bir zaman geçirerek yargı kararının uygulanmasının sürüncemede bırakılması yorumuyla somutlaştırmaktadır⁷⁵. Bu yorumda Kanun'daki düzenlemenin amacıyla uyuşmayan yönler bulunmaktadır. Zira Kanun'da en geç otuz gün içinde yargı kararının gereklerine yönelik işlemde/eylemde bulunması istenmektedir. Fakat yargı yerlerince otuz gün geçtikten sonra yargı kararını uygulamaya yönelik durum için “makul sayılmayacak ölçüde bir zaman geçirilmesi” kriteri geliştirilmiştir. İdarenin yargı kararının gereğine yönelik otuz gün içinde hiçbir işlem/eylemde bulunmaması esnetilebilecek bir durum değildir. Bu nedenle kararın tebliğinden itibaren otuz gün içinde idarenin harekete geçip geçmediği asıl önemli olan husustur. Kanun'da belirlenen sürenin aşılması sonrasında makul/makul olmayan süre ayırımı yapmak doğru değildir. Örneğin yürütmenin durdurulması kararının tebliğinden itibaren atamanın iptali ve ilgilini eski görev yerine iadesine ilişkin işlem süreci başlatılmasıdır. İlgilinin eski görev yerine iadesi otuz günü geçebilir ve fakat idari sürecin başlatılması otuz günü geçmemelidir.

75 Ankara Bölge İdare Mahkemesi 1. İdari Dava Dairesinin 26/3/2025 tarihli ve E.2024/1840, K.2025/1506 sayılı kararında, “Davalı idarelerin yargı kararının uygulanmamasından yahut geç uygulamasından ötürü kusurlu sorumlu tutulabilmesi için, yargı kararının hiç uygulanmaması yahut kararın tebliğini izleyen günden itibaren otuz gün içerisinde işlem tesis edilmeyerek hareketsiz kalınması, yahut *makul sayılmayacak ölçüde bir zaman geçirerek* yargı kararının uygulanmasının sürüncemede bırakılması gerekmektedir.” gerekçesi yer almaktadır.

İdari yargı yerinin davadan elini çekmediği ve yargılamanın ilerlemesine yarayan kararlar ara karar şeklinde ifade edilmektedir⁷⁶. Ara karar, dava dosyasının aydınlatılmasına yönelik olabileceği gibi usuli eksikleri de tamamlayabilir. Örneğin, *görevlilik kararı* usule yönelik itirazı karşılamaya yöneliktir. Keşif ve bilirkişi incelemesi veya taraflardan bilgi/belge istemeye yönelik kararlar da uyuşmazlığı aydınlatmayı sağlamaktadır. 2577 sayılı Kanun'un 20. maddesinde davanın aydınlatılmasına yönelik ara kararların yerine getirilmesi usulü düzenlenmektedir. Resen araştırma ilkesi gereği, yargı yeri dosyayı incelerken ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgeleri ilgilerinden talep edebilir. Kanun'un 20. maddesinde bildirilen süre içinde yargı yerinin talebinin karşılanması gerektiği ve haklı sebeplerin bulunması hâlinde bu sürenin bir defaya mahsus uzatılabileceği belirtilmektedir. Mesela sağlık durumu nedeniyle meslekle ilişkisi kesilen kişinin sağlık durumunun açıklığa kavuşturulması için hastaneden rapor istenebilir. İlgili hastanenin bunu yerine getirmekten kaçınması hukuken mümkün değildir.

Ara kararların ısrarla yerine getirilmemesi halinde Cumhuriyet başsavcılıklarına durum ihbar edilir. Türk Ceza Kanunu hükümlerine göre ilgililer hakkında soruşturma/kovuşturma yürütülür. Ara kararın gereğinin yerine getirilmemesi hâlinde zorlayıcı para cezası getirilmesi gerekli bir durum değildir. Zira ara kararlar uyuşmazlığın esasını çözen kararlar değildir. Yargılamanın ilerlemesini sağlayan veya davayı aydınlatan kararlar olduğu için gereğinin yerine getirilmesi esasa dair kararlara göre daha kolaydır. Uygulamada da ara kararların gereğinin ısrarla yerine getirilmemesi örneğine pek rastlanmamaktadır.

D. KAMU GÖREVLİSİNİN SORUMLULUĞU

Kamu hizmeti ve kolluk faaliyeti teşkilat ve araç gibi öğelerin yanında personel unsurunu da gerektirmektedir. İdare-

76 Çağlayan, R. (2024). s. 433.

nin toplumsal yaşam içerisindeki en somut varlık göstergesi personelleridir. Yargı kararları da ilgili personel aracılığıyla uygulanmakta, geciktirilmekte veya uygulanmamaktadır. O hâlde yargı kararını yerine getirmeyen personelin de sorumluluğu bulunmakta mıdır? Bu soruya mevcut yasal düzenlemelerimize ve kusur türüne göre cevap aranacaktır.

Anayasa'nın 129. maddesinin 5. fıkrasında, kamu görevlilerinin kusurlarından kaynaklanan durumlarda kendilerine rücu edilmek şartıyla idare aleyhine dava çılableceği belirtilmektedir. 657 sayılı Kanun'un 13. maddesi ve 2577 sayılı Kanun'un 28. maddesinde de benzer usul öngörülmüştür. Daha öncesinde hizmet kusuru ve kişisel kusur ayrımı yapılarak ilgili personele doğrudan dava açılması imkânı varken mevcut düzenlemelere göre kamu personeline doğrudan dava açılmamaktadır. Mevcut yapının yargı kararlarının uygulanmasını güçlendirdiğini söylemek güçtür. Çünkü kamu personelinin kendisine "doğrudan tazminat davası açılması yolunun kapatılması" personelin yargı kararını uygulama kararlığını zayıflatmıştır. Aslında burada hizmet kusuru-kişisel kusur ayrımından hareketle doktrinde tartışmalar sürdürülmektedir⁷⁷. Kamu görevlisinin hizmetle bağlantısı kalmamış kusuru kişisel, hizmetle bağlantısı kesilmemiş kusuru hizmet kusuru olarak kabul edilmektedir⁷⁸ Yargı kararının uygulanmamasının personelin kastından mı hizmetin işleyişinden mi kaynaklandığını yargı mercileri belirleyecektir. Bu nedenle 2577 sayılı Kanun'un 28. maddesinin önceki hâlindeki "*kamu görevlisi veya idare aleyhine tazminat davası açılabilir.*" ibaresinin korunması gerekmektedir. Doktrinde bu ibarenin Anayasa'nın 129/5. maddesine aykırı olduğu eleştirisi bulunmaktaydı.⁷⁹ Fakat kamu personelinin yargı kararının kasten uygulanmaması hâlinde doğrudan kendisine karşı tazminat davası açılma imkânı kalmamıştır. Bu yönüyle kamu personelinin daha

77 Çağlayan, R. (2004). s. 295.

78 Akıncı, M. (2008). s. 431; Kaya, C. (2011). s. 78; Çağlayan, R. (2004). s. 295.

79 Akıncı, M. (2008). s. 431.

rahat davranmasına sebep olacak uygulamanın değiştirilmesi gerekmektedir.

2577 sayılı Kanun'un 28. maddesinin önceki halindeki ifadelerin kamu personeli için daha caydırıcı olduğunu söylemek mümkündür. Hizmet-kişisel kusuru ayrımının yargı merciine bırakılması ve içtihadın bu konuda gelişmesine imkan tanınmalıydı. Fakat yapılan değişikliklerin yargı kararının uygulanmamasından kaynaklanan tazminat davalarında sadece idarenin muhatap olacağını belirtmesi içtihat hukukumuza olumlu yansıma sağlamamıştır. Yüksek mahkemelerin geçmişte kişisel-hizmet kusuru ayrımı nitelemesine dair birçok kararı bulunmaktadır. Bu kararlara dair bazı örnekleri ele alarak yargı kararlarının uygulanması için kamu personeli bakımından zorlayıcı araçlar tartışılacaktır.

Yargı kararının uygulanmaması hizmetle ilgili olup çoğunlukla bu konuda kişisel kusur değerlendirmesi yapılmamaktadır⁸⁰. Nitekim Danıştay da kararlarında yargı kararının uygulanmamasını “(ağır) hizmet kusuru” olarak nitelemektedir⁸¹. Yüksek Mahkemenin eski tarihli kararlarında; yargı kararının gereğini şeklen yerine getiren ve esasında uygulamamaya yönelik durumlar da ağır hizmet kusuru olarak görülmüştür⁸².

80 Kent, B. (2011). “İdari Yargıda Mahkeme Kararlarının Uygulanmasını Güçlendirici Alternatif Mekanizma Olarak Zorlayıcı Para Cezası”, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 4., s. 56.

81 Danıştay 8. Dairesinin 11/10/2024 tarihli ve E.2021/3073, K.2024/5303 sayılı kararı. Danıştay 5. Dairesinin 30/6/2000 tarihli ve E.199/5089, K.2000/2038 sayılı kararında “Anayasa hükümlerini hiçe sayarak yargı kararını uygulamama amacıyla hareket ettiği ve bu şekilde ağır bir hizmet kusuru işlediği açıktır. Davalı idarenin açıklanan ağır hizmet kusuru nedeniyle davacının uğradığı manevi zararın tazmini gerekmektedir.” gerekçesi yer almaktadır.

82 Danıştay 5. Dairesinin 28/4/2025 tarihli ve E.1998/1414, K.1999/1284 sayılı kararında “Davacının, daha önce Nevşehir İl Turizm Müdürlüğü görevinden alınmasına ilişkin işlemin iptali yolundaki kararın uygulanmasından çok kısa bir süre sonra geçici olarak görevlendirildiği ve davacı tarafından bu işleme karşı açılan davada İdare Mahkemesince verilen yürütmenin durdurulması kararı çerçevesinde görevine iade edildikten sonra bu kez dava konusu işlemlerle tekrar Nevşehir İl Turizm Müdürlüğü görevinden alındığı anlaşılmakla, idarenin, Anayasa hükümlerini hiçe sayarak yargı

Örnek bir olayda; daha önce verilen kararın şeklen uygulanıldığı tespiti yapılarak ilgilinin istediği manevi tazminatın ödenmesi gerektiğine karar verilmiştir⁸³. Yüksek Mahkeme kararlarında bazen hizmet kusuru bazen ağır hizmet kusuru tabiri kullanılmaktadır. Ağır hizmet kusuru tabiri, yargı kararının uygulanmamasının hukuk devleti ilkesine verdiği zararı vurgulamak amacıyla kullanılmaktadır⁸⁴.

Yargı kararının yerine getirilmesinin önünde hukuki ve fiili imkânsızlık hallerinden biri bulunmuyorsa idare ağır hizmet kusuruna sebebiyet vermektedir. Bunun için ayrıca kamu görevlisinin kastını aramaya gerek yoktur⁸⁵. İptal, yürütmenin

kararını uygulamama amacıyla hareket ettiği ve bu şekilde ağır bir hizmet kusuru işlediği açıktır. Davalı idarenin açıklanan ağır hizmet kusuru nedeniyle davacının uğradığı manevi zararın tazmini gerekmektedir.” tespitinde bulunulmuştur.

83 Danıştay İdare Dava Daireleri Kurulunun 24/3/2005 tarihli ve E.2003/842, K.2005/126 sayılı kararında “...sayılı Bakanlar Kurulu Kararıyla Burdur Valiliği görevinden de alınarak Merkez Valiliğine atandığı anlaşılmakta olup; dava konusu işlemin Danıştay Beşinci Dairesince verilen 21.2.2000 günlü, E:1999/6010 sayılı yürütmenin durdurulması kararının uygulanmasından kaçınmak amacıyla tesis edildiği ve işlemin tesisine neden olarak gösterilen hususların, davacının görevinden alınmasını gerektirecek nitelikte olmadığı sonuç ve kanaatine varıldığından, anılan işlemde yasaya ve hukuka uyarlık görülmediği, Anayasanın 2. maddesinde yer alan “Hukuk Devleti” ilkesinin doğal sonucu olarak idarenin mahkeme kararlarını “aynen” ve “gecikmeksizin” uygulamaktan başka bir seçeneğinin bulunmadığı, bu kuralın, idareye kararın tebliğ tarihinden başlayıp otuz günün dolmasına kadar süren bir uygulamama yetkisi tanıyan bir hüküm olmayıp aksine, maddede kararların derhal uygulanması ilkesinin benimsendiği...” gerekçesi yer almaktadır.

84 Danıştay İdare Dava Daireleri Kurulunun 24/3/2005 tarihli ve E.2003/842, K.2005/126 sayılı kararında “...Anayasanın 2. maddesinde yer alan “Hukuk Devleti” ilkesinin doğal sonucu olarak idarenin mahkeme kararlarını “aynen” ve “gecikmeksizin” uygulamaktan başka bir seçeneğinin bulunmadığı...bu bağlamda olmak üzere 129. maddenin 1. fıkrasında da, memurlar ve diğer kamu görevlilerinin Anayasa ve kanunlara sadık kalarak faaliyette bulunmakla yükümlü oldukları hükme bağlanarak, Anayasa hükümlerinin bağlayıcılığı ve üstünlüğünün kamu görevlileri yönünden tekrar ve teyit edildiği, bu nedenle bir kamu hizmetinin yürütülmesi sırasında hukuk kurallarına uyulmaması, hizmeti yürüten idarenin ağır hizmet kusuru işlediğini göstereceği ve tazmin sorumluluğunu doğuracağı...” gerekçesindeki vurgudan ağır hizmet kusuru tabirinin anlamına yönelik çıkarım yapılmaktadır.

85 Akyılmaz, B. (2007). “Yargı Kararlarının Yerine Getirilmesinden Doğan Sorumluluk”, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C. 11., S. 1., s. 466.

durdurulması veya ara kararı eline alan kamu görevlisinin, yargı yerinin gerekçesine uygun olarak işlem süreçlerini başlatması gerekmektedir. Yargı kararı gereğinin sürüncemede bırakılması hâlinde idarenin ödeyeceği ve sonrasında kamu görevlisine rücu edilecek, zorlayıcı para cezası idari süreci hukuk devleti ilkesine uygun şekillendirecektir.

Her ne kadar Anayasa gereği doğrudan kamu görevlisine yönelik zorlayıcı para miktarı uygulanması veya tazminat davası açılması mümkün değilse de sonradan rücu imkânı bulunmaktadır. Dolayısıyla idare ödeme yaptıktan sonra ilgili kamu personelinin sorumluluğuna adli yargıda gidilmektedir. Konunun ceza hukuku boyutu çalışmamız kapsamında olmadığından detayına girilmemekle birlikte yargı kararını uygulamayan kamu görevlisinin ceza hukuku açısından sorumluluğu da bulunduğu kanaatindeyiz.

Kamu görevlisi bakımından son olarak Anayasa'nın 129. maddesi yönünden konuyu ele almakta fayda bulunmaktadır. Anılan maddede, kamu görevlilerinin Anayasa ve kanunlara sadık kalarak görevlerini yerine getirmesi gerektiği belirtilmektedir. Yargı kararının gereğinin yerine getirilmesi hem Anayasa hem de kanunlarda zikredilmektedir. Dolayısıyla kamu görevlisinin yargı kararına göre hareket etmesi sadakat yükümlülüğünün de gereğidir.

E. İDARİ YARGI MEVZUATINDA DEĞİŞİKLİK ÖNERİSİ

2577 sayılı Kanun'da, yargı kararlarının uygulanmasını takip bakımından mahkemelere doğrudan bir görev verilmemiştir. Yargı yeri, uyuşmazlığın esası hakkında karar verip elini dosyadan çekmektedir. Verilen kararın gereklerinin yerine getirilip getirilmediği hususu yargı yerinin yetki alanı içerisinde yer almamaktadır. Sadece Kanun'un 28/3. maddesinde ilgili idare aleyhine ayrıca maddi ve manevi tazminat davası açma yolu getirilmiştir. Bu imkân da tarafların başvurusu üzerine gerçekleştirilmektedir. Aslında gerçek anlamda hukuk devleti ilkesini benimsemiş bir düzende, yargı kararının uy-

gulanmaması üzerine tazminat davası yolundan bahsetmek abesle iştigaldir. Çünkü hukuk devletinde yargı kararının uygulanmaması düşünülemez. Fakat çalışmamız boyunca saydığımız sebep ve durumlar yargı kararlarının uygulanması aşamasında sorunlar ortaya çıkarmaktadır. Mevzuatımızda bu soruna idare yönüyle çözüm getiren etkin bir düzenleme bulunmadığını tespit ettik. Yargısal emir ve zorlayıcı para cezası uygulamasının mevzuatımızda yer bulmasına imkân olup olmadığı sorusuna cevap aradık. Bu kısımda anılan tedbirlerden Anayasa kuralı ve yasal değişiklikler önerilecektir.

Mevcut yasal yapıda yargı kararının uygulanması yönünde idareyi zorlamaya yarayan tazminat aracı dışında bir seçenek yoktur. Kaldı ki tazminat davası hem etkili bir araç değil hem de yargının yükünü artıran bir yoldur. İlgililer, uygulanmayan yargı kararı nedeniyle yeniden idare aleyhine dava açıp uzun süren yargılamayı beklemektedir. Ayrıca yargılama sonrasında hükmedilen tazminat miktarları da caydırıcılıktan uzaktır⁸⁶. Bu usulün yerine, yargı yerini kararın uygulanması aşamasında daha etkili hâle getirecek araçlar mevzuatımıza eklenmelidir.

Bu kapsamda ilk önerimiz, 2577 sayılı Kanun’da yapılacak değişikliklere dayanak olacak şekilde Anayasa’nın 125/4. maddesine ekleme yapılmasıdır. Bu maddede idari yargı yetkisinin sınırı sadece hukuka uygunluk denetimi yapılması olarak belirtilmektedir. Söz konusu kısma “yargı kararının uygulanmasını sağlama yetkisi” de eklenerek kullanılacak hukuki araçlar 2577 sayılı Kanun’a bırakılmalıdır. Yargısal emir, idarenin kararı nasıl uygulayacağı, hangi süre zarfında

86 Danıştay 10. Dairesinin 17/10/2023 tarihli ve E.2019/1141, K.2023/5658 sayılı kararında “Uyuşmazlık konusu olay, yargı kararının yerine getirilmemesinden kaynaklanmakta olup, idarece mevcut Anayasal ve yasal hükümler göz ardı edilmek suretiyle yargı kararı uygulanmadığından ve olayda manevi tazminat ödenmesini gerektirecek koşullar oluştuğundan, davalı idarenin, olaydaki kusurunun niteliği ve ağırlığı dikkate alındığında, davacının manevi tazminat isteminin kabul ile 5.000,00 TL manevi tazminatın davacıya ödenmesi gerektiği sonucuna varılmıştır.” gerekçesi yer almaktadır.

harekete geçmesi gerektiğini açıklayan ve yönlendiren mahiyette olmalıdır. Türk idari yargılama usulüne böyle bir araç kazandırılması yargı kararlarının uygulanmasını güçlendirecektir. Doktrinde yol gösterme ve emir verme şeklinde sınıflandırılan bu araç⁸⁷ yargılama usulümüze uygundur. Hâkim, taraf iradesine ihtiyaç duymadan verdiği kararın uygulanması konusunda idareye emir verebilmeli ve yol gösterebilmelidir. Aşağıda detaylı olarak değineceğimiz gibi bu aracın sisteme kazandırılması, mahkemeye erişim hakkının ve dolayısı ile adil yargılanma hakkının da bir gereğidir.

Yargısal emir, ilgili idareye yargı kararını uygulamada rehberlik etmektedir. Aslında bugün idari yargı yerlerimiz de yargı kararının nasıl yerine getirileceğine dair satır aralarında idareye yönlendirme yapmaktadır⁸⁸. Buna ihtiyaç bulunmakla birlikte, mevcut ifadeler kararın uygulanmasını idareye tarif edici nitelikte değildir. Örneğin bir disiplin cezasının usulden iptali sonrasında idarenin usuli eksikliği gidererek yeniden işlem tesis edilmesi gerekmektedir. Ancak iptal kararlarında yeterince açıklama olmadığı için ilgili idare kararı nasıl uygulayacağı konusunda tereddüt yaşamaktadır⁸⁹. Ülkemizde

87 Akıncı, M. (2008). s. 414.

88 Danıştay 12. Dairesinin 26/12/2023 tarihli ve E.2023/4145, K.2023/7151 sayılı kararında “2016 yılından itibaren 2. sınıf emniyet müdürü rütbesine terfi ettirilip ettirilmeyeceği ve dolayısıyla re’sen emeklilik için şartları taşıyıp taşımadığı konusunda idarece yeniden değerlendirme yapılarak bir karar verilmesi gerektiğinden” gerekçesi, Danıştay 5. Dairesi, E: 2016/20604, K: 2019/607 ve 04.02.2019 tarihli kararında “Emniyet Hizmetleri Sınıfı Personeli Rütbe Terfileri ve Değerlendirme Kurullarının Çalışmalarına İlişkin Yönetmeliğin ilgili maddelerinde belirtilen liyakat koşulları yönünden Yüksek Değerlendirme Kuruluna yeniden değerlendirme yapılarak bir karar verilmesi gerektiğinden” gerekçesi yer almaktadır.

89 Danıştay 2. Dairesinin 16/10/2024 tarihli ve E.2024/1782, K.2024/4889 sayılı kararında “Davacının sosyal medya programı olan WhatsApp profil resminde siyasi içerikli yazı paylaştığının sübut bulunduğu anlaşılmakla birlikte; davacının bu fiilinin “siyasi partilerin yararına veya zararına çalışmak veya siyasal eylemlerde bulunmak” kapsamında olmadığı açık olup, Emniyet Teşkilatı Disiplin Tüzüğü’nün 8/30. maddesiyle örtüşmediği ve disiplin hukukunda yer alan tipiklik şartının gerçekleşmediği göz önüne alındığında, dava konusu işlemde hukuka uyarlık bulunmamaktadır. Diğer yandan, davalı idarece, emniyet hizmetlerinin niteliği dikkate alınarak söz konusu disiplin soruşturması

yargısal emir, hem kararın uygulanma sürecini aydınlatmalı hem de idarenin kararı uygulama iradesini güçlendirmelidir. Aynı şekilde, kararın uygulanmasında gecikilmesi veya karara kayıtsız kalınması hâlinde ödenmek zorunda kalınacak para cezasına yer verilmelidir. Zira yargısal emrin müeyyide ile desteklenmemesi sadece kararlara yeni ibareler eklenmesinden ileri gitmeyecektir. Burada yargı yerine takdir yetkisi verecek şekilde bir alt sınır belirlenerek, üst sınır konusunda belirleme hakkı yargı makamına bırakılmalıdır.

Zorlayıcı para cezası ile 2577 sayılı Kanun'un 28. maddesindeki tazminat davası birbirinden farklıdır. Zorlayıcı para cezasında zarar aranmamakta iken maddi tazminat talebinde zarar ispatı gerekmektedir. Ayrıca zorlayıcı para cezası sırf kararın uygulanmaması nedeniyle belirlenen yaptırımdır⁹⁰. Adil yargılanma hakkının gerçek manada sağlanması için yargı kararı gereklerinin karşılanması devlet güvencesinde olması gerekmektedir. İlgililerin yargı kararının yerine getirilmesi için ilgili idareye başvurular yapması ve sonrasında maddi/manevi tazminat davası açmak zorunda kalması hukuk devletinde kabul edilecek bir durum değildir. Dolayısıyla ikinci öneri olarak Kanun'un 28/3. maddesindeki tazminat davası usulü yanında idari yargıcın zorlayıcı para cezası verebilmesi usulü eklenmelidir.

İdarenin işlem veya eylemini dava konusu eden kişinin esastan hukuka aykırı olduğuna yönelik tespiti dair aldığı

kapsamında davacının fiiline uyan başka bir disiplin cezasının verilebileceği de açıktır.” gerekçesi, Danıştay 12. Dairesinin 13/6/2024 tarihli ve E.2021/5169, K.2024/3051 sayılı kararında “Bu durumda; davacı üzerine atılı fiilin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 125/D-n maddesinde belirtilen “verilen görev ve emirleri kasten yapmamak” kapsamında değerlendirilmek ve tekrerrür hükümleri uygulanmak suretiyle devlet memurluğundan çıkarma cezası ile tecziyesine ilişkin dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Bununla beraber; davalı idarece söz konusu disiplin soruşturması kapsamında davacının eylemine uyan bir başka disiplin cezası verilebileceği de tabidir.” gerekçesi yer almaktadır. Görüleceği üzere Yüksek Mahkeme bu kararlarında ilgili idareye yönlendirmede bulunmaktadır. Usule dair iptal kararı sonrasında usuli eksiklikleri gidererek yeniden karar alınabileceği belirtilmektedir.

90 Çağlayan, R. (2004). s. 238.

kararın uygulanması için ayrıca dava açması veya idareyi zorlaması, devletin sahip olduğu yargılama yetkisini tartışılır hâle getirecektir. Çünkü harçları ödenerek tarafsız ve bağımsız yargı yerinde açılan dava sonucunda verilen kararın icra ve infazının da güvencesini yargı yeri sağlamalıdır⁹¹. Hukuk devleti ilkesi, adil yargılanma ve hukuki güvenliğin toplumda yerleşmesi de yargı kararlarının etkililiğiyle ilgilidir. Örneğin atanmama kararının iptalini talep edildiğinde iptal kararına rağmen atanmanın sürüncemede bırakılması hâlinde yargı organlarına güven duygusu sarsılacaktır.

Fransa'daki gibi esas karar verilirken veya ilgililer kararın uygulanmadığı iddiasıyla başvurunca yeni bir kararla para cezası miktarı belirlenebilmelidir. Mevcut uygulamada iptal davasından sonra ayrı bir tazminat davası açılmaktadır. Bu durum hem iş yükünü artırmakta hem de idare üzerinde yeterince etki uyandırmamaktadır. Hukuk Muhakemeleri Kanunu'nun 310. maddesindeki ek karar imkânı burada kullanılabilir. İlk verilen iptal kararının uygulanmadığına dair iddia üzerine farklı bir esas alınmadan aynı esas üzerinden (ilk iptal kararı) ek karar alınabilir. Böylece yargı yeri karar verip dosyadan tamamen elini çekmeyecektir. Kararın uygulanma süreci de yargı makamı tarafından izlenecek ve takip edilecektir. Son olarak ilk kararın içerisinde iptal kararının gerekleri yerine getirilmezse uygulanacak para cezası doğrudan zikredilebilir. Kanaatimizce bu yeni usul idarenin hukuki denetimini daha da güçlendirecektir.

Öte yandan doktrinde Danıştay Başsavcılığına yargı kararının uygulanması konusunda görev verilebileceği savunulmaktadır⁹². Konumuz kapsamında olmamakla birlikte Danıştay bünyesinde oluşturulacak bir kurulun yargı kararlarının uygulanmaması sorununu takip etmesinin faydalı olacağını düşünmekteyiz. Danıştay bünyesinde birçok savcı görev

91 Kent, B. (2011). s. 57.

92 Akıncı, M. (2008). s. 437.

yapmaktadır. Başsavcılık tarafından iptal, tam yargı, yürütme durdurma ve ara kararların gereğinin yerine getirilmesi ve direnç noktalarına dair raporlar yayımlanarak ülkemizin genel durumu ortaya konulabilir. Sadece raporlama ve istatistik yayımlanması bile uygulayıcılar üzerinde büyük etki doğuracaktır. Direnç gösteren kurumların ifşa edilmesi hukuka uygun davranma farkındalığını artıracaktır.

III. ASTREİNTE VE İNJONCTION MEKANİZMALARININ MAHKEMEYE ERİşİM HAKKI BAKIMINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Zorlayıcı para cezası olarak ifade edilen *astreinte* ve yargısal emir gündeme geldiğinde, bu tazminatın ve emrin mahkeme hükmünün yerine getirilmesine (icrasına) yönelik olduğu ve bu tazminat ile emrin varlığı ya da yokluğu halinde mahkemeye erişim hakkının ne şekilde etkileneceğinin ayrıca incelenmesi gereklidir. Mahkemeye erişim hakkı, adil yargılanma hakkı çatısı altında yer almakta ve incelenmektedir.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin (AİHS) 6. maddesi, bireylerin adil ve tarafsız bir yargılama sürecine erişim hakkını güvence altına alır. Adil yargılanma hakkına ilişkin prensipler daha çok ceza yargılaması ile ilgili algılansa da hukuk yargılaması süreçlerinin de bu prensipler ışığında ilerlediğı kabul edilir⁹³. Adil yargılanma hakkını düzenleyen bu madde, aşağıda değinileceğı üzere yargı kararlarının etkili bir şekilde uygulanmasını da kapsar. Fransız hukukundaki *astreinte* ve *injonction* kurumu, idarenin yargı kararlarına uymasını sağlamak amacıyla kullanıldığı için bu madde kapsamında değerlendirilebilir. Yargı kararlarının etkililiğı ise adil yargılanma hakkının kapsamı ve diğeri bileşenleri ile birlikte değerlendirildiğinde anlam kazanmaktadır.

93 Reid, K. (2019). *A Practitioner's Guide to the European Convention on Human Rights*, London: Sweet & Maxwell, s. 101.

A. ADİL YARGILANMA HAKKININ KAPISI OLARAK MAHKEMEYE ERİŞİM HAKKI

Adil yargılanma hakkı, hukukun üstünlüğünü esas alan ve demokratik toplumun temel değerlerinin yansıması olan haklar ve ilkeler bütünü olarak tanımlanmaktadır⁹⁴. Adil yargılanma hakkı, uyuşmazlıklara ilişkin tahkikat sürecinin tamamına şamil, yargılama sonrası hüküm ve mahkeme tarafın verilen hükmün gereğinin yerine getirilmesine yönelik bir dizi temel unsuru içerir⁹⁵. Bu unsurlar hem ceza hukuku, hem idare hukuku hem de özel hukuka ilişkin davalarda geçerlidir. Adil yargılanma hakkının teori ve uygulamasına dair Anayasa, AİHS ve diğer uluslararası belgeler çerçevesinde adil yargılanma hakkının hukuki dayanakları olarak Anayasa'nın "Hak arama hürriyeti" kenar başlıklı 36. maddesinin birinci fıkrası şöyledir:

"Herkes, meşru vasıta ve yollardan faydalanmak suretiyle yargı mercileri önünde davacı veya davalı olarak iddia ve savunma ile adil yargılanma hakkına sahiptir."

Anayasa'nın "Mahkemelerin Bağımsızlığı" kenar başlıklı 138. maddesinin dördüncü fıkrası şöyledir:

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

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin "Adil yargılanma hakkı" kenar başlıklı 6. maddesinin ilgili kısmı şöyledir:

"Herkes medeni hak ve yükümlülükleri ile ilgili uyuşmazlıklar ya da cezai alanda kendisine yöneltilen suçlamalar konusunda karar verecek olan, kanunla kurulmuş bağımsız ve taraf-

94 Doğru. O. ve Nalbant. A. (2012). *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi: Açıklama ve Önemli Kararlar*, C. I, Ankara, Avrupa Konseyi Yayını, s. 609.

95 Reid, K. (2019). s. 104.

sız bir mahkeme tarafından davasının makul bir süre içinde, hakkaniyete uygun ve açık olarak görülmesini isteme hakkına sahiptir.”

Öte yandan Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Evrensel Beyanamesi (madde 10), *“Herkes, haklarının, vecibelerinin veya kendisine karşı cezai mahiyette herhangi bir isnadın tespitinde, tam bir eşitlikle, davasının bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından adil bir şekilde ve açık olarak görülmesi hakkına sahiptir.”* düzenlemesiyle ve Medeni ve Siyasi Haklar Uluslararası Sözleşmesi (madde 14)⁹⁶ gibi uluslararası belgeler de adil yargılanma hakkını koruma altına almaktadır.

Öte yandan Anayasa Mahkemesi tarafından da tespit edildiği üzere Anayasa’nın 36. maddesinde ifade edilen hak arama özgürlüğü ve adil yargılanma hakkı, sadece yargı mercileri önünde davacı ve davalı olarak iddia ve savunmada bulunma hakkını değil yargılama sonunda hakkı olanı elde etmeyi de kapsayan bir haktır⁹⁷. Adil yargılanma hakkının anayasal ilkelere ek olarak iç hukukumuzda ve mevzuatımıza yansıma şekillerini şu şekilde sıralamak mümkündür. İlk olarak özel hukuk kapsamında, Hukuk Muhakemeleri Kanunu, adil yargılanma hakkının güvence altına alınması için atılması gereken bazı adımları özetleyen çeşitli hükümler içerir. Örneğin HMK’nın 34. ve devamı maddeleri hâkimin davaya bakmaktan memnuiyeti ve hakimin reddi hükümlerini, 27. maddesi

96 Herkes, mahkemeler ve yargı organları önünde eşittir. Herkes, bir suçla itham edildiğinde ya da bir hukuk davasında hak ve yükümlülükleri hakkında karar verilirken, yasalar uyarınca kurulmuş, yetkili, bağımsız ve tarafsız bir mahkeme önünde adil ve kamuya açık bir duruşma hakkına sahiptir. Demokratik bir toplumda ahlak, kamu düzeni ya da özel durumlarda, mahkeme, açıklığın adaletle zarar vereceği düşüncesine vardığı takdirde, mahkemenin gerekli gördüğü ölçüde, basın ve dinleyiciler duruşmaların tümü ya da bir kısmının dışında tutulabilirler. Ancak, küçüklerin çıkarları aksini gerektirmedikçe, ya da duruşmalar çocukların vesayetine ilişkin evlilikle ilgili uyuşmazlıklar hakkında olmadıkça, ceza ya da hukuk davalarında verilecek herhangi bir kararın aleni olması zorunludur.

97 AYM, E.2009/27, K.2010/9, 14/1/2010.

hukuki dinlenilme hakkını, 30. maddesi makul sürede yargılanmayı, 28. maddesi duruşmanın aleniyetini, 46. ve devamı maddeleri hâkimlerin sorumluluğunu ve 334. maddesi adli yardım hakkını düzenlemektedir.

Ceza hukuku kapsamında adil yargılanma hakkının görünümünü ise ceza yargılamasına ilişkin suç isnadı aşamasında görmek mümkündür. Adil yargılanma hakkı Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 160. maddesinde düzenlenmiştir: *"Cumhuriyet savcısı maddi gerçeğin araştırılması ve adil bir yargılamanın yapılmasından sorumludur..."* Benzer şekilde Ceza Muhakemesi Kanunu'nun 3. maddesinde *"Mahkemelerin görevleri kanunla belirlenir."* şeklinde düzenlenme ile kanunla kurulmuş bağımsız ve tarafsız mahkemelerde yargılanma hakkı, CMK'nın 190, 193, 195, 246, 248, 307. maddelerinde makul sürede yargılanma hakkı ile ilgili olarak yargılamanın makul sürede bitirilmesi için yasal olarak birçok düzenleme yer almaktadır. CMK'nın 182. maddesinde aleni olarak yargılanma hakkı, 193. maddesinde duruşmada hazır bulunma hakkı, 158. maddesinde mahkemeye erişim hakkı, 67, 149, 178-181, 196, 200-201, 216, 223, 234, maddelerinde silahların eşitliği ilkesi, CMK 147/1-c, 149, 150. maddelerinde avukat tayin etme hakkı, 202. maddesinde yargılama aşamasında tercümandan yararlanma hakkı gibi adil yargılanma hakkı ile bağlantılı bazı maddelerde düzenlemeler bulunmaktadır.

AIHS metninin güncel yorumunu yapan Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi kararlarından ortaya çıkan ve adil yargılanma hakkının somut görünümleri olan alt ilke ve haklar, Anayasa'nın 36. maddesinde yer verilen adil yargılanma hakkının da unsurlarıdır. Adil yargılanma hakkının kapsamını oluşturan, bu hakkı anlamlı hâle getiren alt unsurları genel olarak şu şekilde belirtmek mümkündür⁹⁸.

Mahkemeye erişim hakkı kapsamında; herkes, hukuki uyuşmazlıklarını çözmek için bağımsız ve tarafsız bir mah-

98 Doğru, O. ve Nalbant, A. (2012). s. 616 vd.

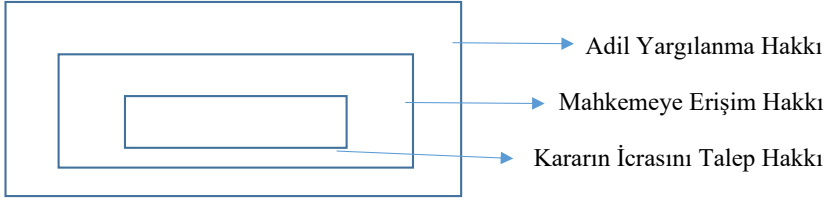
kemeye başvurma hakkına sahiptir. Bu hak, mahkemelere erişimin önündeki engellerin kaldırılmasını gerektirir⁹⁹. Bağımsız ve tarafsız mahkeme hakkı kapsamında; yargılama, bağımsız ve tarafsız bir mahkeme tarafından yapılmalıdır. Mahkemeler, herhangi bir dış etki veya baskı altında kalmadan karar vermelidir. Makul sürede yargılanma hakkı kapsamında; ceza ve hukuk alanında davalar, makul bir süre içinde sonuçlandırılmalıdır. Makul süre, her davanın kendi koşullarına göre değişkenlik gösterebileceği gibi, yargılamanın sonuçlanmasında aşırı gecikmeler, adil yargılanma hakkının ihlali anlamına gelebilir. Savunma hakkı kapsamında; herkes, kendisine yöneltilen suçlamalara karşı savunma yapma hakkına sahiptir. Bu durum, avukat yardımı alma, tanıkları sorgulama ve delil sunma hakkını içerir. Masumiyet karinesi kapsamında ise ceza davalarında, sanık masum sayılır ve suçluluğu kanıtlanana kadar bu karine geçerlidir. Sanık, kendisini suçlayan delillere karşı savunma hakkına sahiptir. Aleni yargılanma hakkı kapsamında; yargılama süreci, kamuya açık olmalıdır. Ancak kamu düzeni, genel ahlak veya gizlilik gerektiren durumlarda istisnalar olabilir. Gerekçeli karar hakkı kapsamında; mahkeme kararları, hukuki ve fiilî gerekçelere dayanmalıdır. Gerekçesiz kararlar ise adil yargılanma hakkının ihlali anlamına gelebilir.

B. YARGI KARARLARININ ETKİLİ BİR ŞEKİLDE UYGULANMAMASININ MAHKEMEYE ERİŞİM HAKKIYLA İLİŞKİSİ

Adil yargılanma hakkının yukarıda sıraladığımız unsurlarından zorlayıcı para cezası ve yargısal emir ile en sıkı irtibat hâlinde olanı, mahkemeye erişim hakkı kapsamında değerlendirilen mahkeme kararlarının icra edilmesi hakkıdır. Mahkemeye erişim hakkı, bir uyuşmazlığı mahkeme önüne götürme ve aynı zamanda mahkemece verilen kararın uygu-

99 Golder/The United Kingdom, B. No: 451/70, 21/2/1975, § 23.

lanmasını isteme haklarını da kapsar¹⁰⁰. Mahkeme kararlarının uygulanması, yargılamanın dışında olmakla birlikte onu tamamlayan ve yargılamanın sonuç doğurmasını sağlayan bir unsurdur. Bu nedenle yargı kararlarının uygulanması “mahkemeye erişim hakkı” kapsamında değerlendirilmektedir¹⁰¹.



Bir uyuşmazlığın çözümü için açılan dava sonucunda mahkemeden karar elde edilmiş olması her zaman yeterli görülmeyebilir. Kararı icra edilemeyen bir mahkemeye başvurma'nın pratik bir anlamı yoktur. O hâlde adil yargılanma hakkını tamamlayan önemli bir unsur “kararın icrası” hakkıdır. Mahkeme hakkının kullanılmasının temel amacı uyuşmazlıkların kesin biçimde çözülmesidir. AİHM'e göre, bir mahkeme tarafından ele alınan bir uyuşmazlığın sonuçsuz kalmasına izin verilmemelidir. Sözleşme'nin 6. maddesi bakımından 'yargılama hakkı'nın temel amaçlarından biri, hukuki durumu fiilî duruma dönüştürmektir. Bir sözleşmeci devletin hukuk sisteminde kesinleşmiş bir yargı kararının icra edilmemesi ya da icrasının geciktirilmesi nedeniyle sonuçsuz kalmasına imkân verilmesi hâlinde, mahkeme hakkının içi boşalacaktır. Bir mahkemenin verdiği kararın icrasını engelleyen (idarenin mahkeme kararından doğan borcunu ödememesi veya yürütmenin durdurulmasına dair verilen kararın yürürlüğe girmemesi, icra takip talebinin reddine karar verilmesi veya polis yetkililerinin kararı yerine getirmemesi, dava kazanan tarafa icraya koymak istediği kararı fiilen uygulama imkânı tanıması gibi) pek çok değişik hâllerde bu hakkın kullanılmasına

100 Ahmet Yıldırım [1. B.], B. No: 2012/144, 2/10/2013, § 28; Ahmet Yıldırım ve Turan Yıldırım Başvurusu, B. No: 2013/711, 3/4/2014, § 41.

101 Filiz Fırat [1. B.], B. No: 2014/10305, 5/12/2017, § 29.

müdahale söz konusu olabilir. Bu durumlarda kararın icrası gerçekleşmediği için AİHM, Sözleşme'nin 6. maddesinin ihlal edildiği sonucuna ulaşmaktadır¹⁰².

Adil bir yargılanmadan ve bu kapsamda mahkemeye erişmekten bahsedebilmek, ancak devletin ilgili makamlarının mahkeme kararlarına uymaları ile mümkündür. Yetkili kamu kurumlarının bu kararları uygulamadığı ya da geç uyguladığı bir devlette insanlar yargı kararlarıyla kendilerine tanınan hak ve özgürlükleri tam olarak kullanamazlar. Bu nedenle devlet, bireylerin uğrayabileceği hak kayıplarını önlemek için, kamu otoritelerine ve hukuk sistemine olan inanç ve saygıyı korumalı ve yargı kararlarının gecikmeden ve eksiksiz uygulanmasını sağlamalıdır¹⁰³.

Zorlayıcı para cezası ve yargısal emir, mahkeme kararının kesinleşmesini takiben bireylerin daha fazla hak kaybı yaşamaması için getirilen önemli bir yaptırım olarak karşımıza çıkmaktadır. Yukarıda değinildiği üzere daha çok idare hukuku bağlamında, yargı kararlarının idare organları tarafından tam ve zamanında yerine getirilmemesi hâlinde Fransız idare hukuku uygulamasında karşılaşılan zorlayıcı para cezası ve yargısal emir, doktrinde de birçok yazar tarafından savunulmuş ve hukuk devleti ilkesinin tam olarak tatbiki için bu yaptırımın bir seçenek olduğu ileri sürülmüştür¹⁰⁴.

C. AİHM VE AYM İÇTİHATLARINDA YARGI KARARLARININ UYGULANMAMASINA İLİŞKİN DEĞERLENDİRMELER

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin adil yargılanma hakkını düzenleyen 6. maddesinde açıkça mahkeme kararlarının icrasından bahsedilmediği için Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi, mahkemeye erişim hakkını yorumlayarak kararların

102 Doğru, O. ve Nalbant, A. (2011). s. 632.

103 Halil Afsin ve diğerleri, B. No: 2013/4824, 25/2/2015, § 52; Di Pedel/İtalya, B. No: 15797/89, 26/9/1996, §§ 20-24.

104 Kent, B. (2011). s. 64.

icrası hakkını adil yargılanma hakkının unsurlarından biri olarak kabul etmektedir. AİHM, bu kapsamda *Hornsby/Yunanistan* kararında mahkemeye erişim hakkını, bir uyuşmazlığı mahkeme önüne götürme ve aynı zamanda mahkemece verilen kararın uygulanmasını isteme haklarını da kapsayacak şekilde ele almıştır. Bu başvuru; AİHM önüne, Yunanistan'da yaşayan İngiliz vatandaşları Bay ve Bayan Hornsby tarafından getirilmiştir. Başvuru sahipleri, Rodos'ta özel bir dil okulu (*frontistirion*) açmak istemişler ancak Yunan makamları tarafından sadece Yunan vatandaşlarının bu tür bir izin alabileceği gerekçesiyle başvuruları defalarca reddedilmiştir.

Başvuru sahipleri, bu reddin özellikle Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6(1). maddesi kapsamında adil yargılanma ve etkili yargısal korunma haklarını ihlal ettiğini ileri sürmüşlerdir. Yunan idare mahkemesi, başvuru sahiplerinin lehine karar vererek milliyet temelinde yapılan dil okulu açma talebine dair reddin Avrupa Birliği hukukuna aykırı olduğunu belirtmiştir. Ancak bu karara rağmen Yunan idari makamları beş yılı aşkın bir süre boyunca gerekli izni vermeyi reddetmiştir. Başvuru sahipleri, bu gecikme ve mahkeme kararına uyulmamasının Sözleşmenin 6(1). maddesi kapsamında etkili yargısal korunma haklarını ihlal ettiğini savunmuşlardır. AİHM, Yunan makamlarının idare mahkemesi kararlarına bu kadar uzun bir süre boyunca uymamasının başvuru sahiplerinin etkili yargı koruması hakkını ihlal ettiğine hükmetmiştir. Mahkeme, Sözleşme'nin 6(1). maddesinin ihlal edildiğini belirterek yargı kararının uygulanmasının adil yargılanma hakkının ayrılmaz bir parçası olduğunu vurgulamıştır¹⁰⁵.

AİHM'in *Taşkın ve diğerleri /Türkiye* kararında¹⁰⁶ ise idare organlarının aynı zamanda hukuk devletinin bir unsuru olarak yargı kararlarının uygulanmasından sorumlu olduğuna dikkat çekilmiştir. Bu başvuru, İzmir'in Bergama ilçesine

105 *Hornsby/Yunanistan*, B. No: 18357/91, 19/3/1997, § 40.

106 *Taşkın ve diğerleri/Türkiye*, B. No: 46117/99, 10/11/2004, § 124.

bağlı Ovacık köyü yakınlarında faaliyet göstermesi planlanan bir altın madenine ilişkin çevresel ve hukuki süreçlere dayanmaktadır. Başvurucular, söz konusu altın madeninde sodyum siyanür kullanılarak altın çıkarılmasının yaşamlarını ve çevrelerini tehdit ettiğini ileri sürmüşlerdir. Başvurucular, çevresel etkileri göz önüne alındığında madenin işletme izninin iptal edilmesi gerektiğini savunarak iç hukukta idari yargıya başvurmuşlardır. Nitekim önce idare mahkemesi sonrasında da Danıştay, 13 Mayıs 1997 tarihli kararıyla madenin çevresel etkilerinin kamu yararına aykırı olduğunu ve insan sağlığı ile çevreye ciddi zararlar verebileceğini tespit ederek çevre izinlerinin iptaline karar vermiştir. Ancak bu kararın uygulanması gecikmiş ve madene yönelik faaliyetler farklı idari işlemler yoluyla sürdürülebilmiştir. Başvuru kapsamında AİHM, Danıştay kararının uygulanmamasıyla birlikte başvurucuların kazanılmış bir mahkeme kararından doğan haklarının fiilen kullanılamadığına dikkat çekmiş ve bu durumun adil yargılanma hakkını ihlal ettiğine karar vermiştir.

Öte yandan AİHM, *Apostol/Gürcistan* kararında; Sözleşme'nin 6. maddesi kapsamında bir yargı yerine ulaşma hakkının sadece teorik olarak bu hakkın tanınmasını değil aynı zamanda o yargı yerinden alınan nihai kararın icrasına yönelik meşru bir beklentiyi de koruduğunu kabul etmiştir¹⁰⁷. Bu başvuru kapsamında; başvuru Apostol, Batum'da yaşayan bir Gürcistan vatandaşıdır. Başvurucu, çeşitli hukuki süreçlerde yaşadığı adaletsizlikler nedeniyle AİHM'e başvurmuştur. Özellikle Batum Şehir Mahkemesinin kararıyla lehine hükmedilen 2.000 ABD doları tutarındaki alacağın tahsil edilememesi, bu başvurunun temelini oluşturmaktadır. Başvurucu, söz konusu mahkeme kararının bağlayıcı olmasına rağmen icra işlemlerinin başlatılması için gerekli olan "başvuru harcını" karşılayamadığı için kararın uygulanamadığı ileri sürmüştür. Aylık yalnızca 45 Gürcistan laris (yaklaşık 19 avro) emekli maaşı ile geçinen başvuru, bu nedenle icra sü-

107 *Apostol/Gürcistan*, B. No: 40765/02, 28/2/2007, § 54.

recinin başlaması için gereken meblağı ödeyememiştir. Apostol ayrıca diğer hukuki süreçlerde de hak kayıpları yaşadığını ileri sürmüştür fakat AİHM esas olarak icra edilmeyen karar üzerinde yoğunlaşmıştır. Mahkeme, medeni hak ve yükümlülüklerle ilişkin davalarda bağlayıcı mahkeme kararlarının icra edilebilmesinin adil yargılanma hakkının ayrılmaz bir parçası olduğunu vurgulamıştır. Mahkemeye göre icra giderlerinin yükümlülüğü konusunda ön koşulun belirsizliği yani hangi giderlerin talep edildiği ve tutarının net olmaması, başvurunun hak arama özgürlüğünü daha da zedelemiştir. Mahkeme, başvurunun maddi durumu dikkate alınmaksızın yükümlülük altına sokulmasının mahkemeye erişim hakkının özünü zedelediğini belirtmiştir. Sonuç olarak AİHM, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin 6. maddesinin ihlal edildiğine karar vermiştir.

AİHM, *Manushaqe Puto ve diğerleri/Arnavutluk* başvurusunda ise mahkemeye erişim hakkını mülkiyet hakkı ekseninde tartışmıştır. Bu başvuru, Arnavutluk'taki mülkiyet haklarına ilişkin olup dört ayrı başvuruda yirmi Arnavut vatandaşı tarafından yapılmıştır. Başvurucular, komünist rejim döneminde ellerinden alınan mülklerin iadesi yerine, kendilerine ödenmesine hükmedilen tazminatların Arnavutluk makamları tarafından icra edilmemesinden şikâyet etmişlerdir. Mahkemeye göre devlet aleyhine birey lehine verilmiş olan nihai bir kararın söz konusu olduğu durumlarda birey ayrı bir icra takibi yapmaya zorlanamaz¹⁰⁸. AİHM bu başvuruda, başvuru- cular lehine verilen kesin mahkeme kararlarının uygulanmamasının, Sözleşme'nin: madde 6 § 1 (adil yargılanma hakkı), madde 13 (etkili başvuru hakkı) ve Protokol No. 1 madde 1 (mülkiyetin korunması hakkı) hükümlerine aykırı olduğuna hükmetmiştir.

Anayasa Mahkemesi ise hukuk devleti ilkesini yorumladığı

108 *Manushaqe Puto ve diğerleri/Arnavutluk*, B. No: 604/07, 34770/09, 43628/07, 31/7/2012, § 71.

bir kararında; “...devletin tüm işlem ve eylemlerinin yargısal denetime tabi olmasının zorunlu olduğunu, Anayasa’nın 125. maddesinde yer alan ‘İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.’ hükmünün yalnızca yargıya erişimi değil, yargısal denetimin etkili şekilde sonuç doğurmasını da güvence altına aldığını” belirtmiştir. Mahkeme, hukuka aykırılığı tespit edilen bir idari işlemin gereğinin idarece yerine getirilmemesinin yargı yolunun açık tutulması ilkesini fiilen anlamsız kılacağına; hukuk güvenliği ve hukukun üstünlüğünün yalnızca hukuka aykırılıkların ortaya konulmasıyla değil, bu aykırılıkların tüm sonuçlarıyla birlikte ortadan kaldırılmasıyla sağlanabileceğine işaret etmiştir¹⁰⁹. Benzer şekilde Anayasa Mahkemesine göre Anayasa’nın 36. maddesinde ifade edilen hak arama özgürlüğü ve adil yargılanma hakkı, sadece yargı mercileri önünde davacı ve davalı olarak iddia ve savunmada bulunma hakkını değil yargılama sonunda hakkı olanı elde etmeyi de kapsayan bir hak¹¹⁰.

Bireysel başvuru yolunun uygulamaya girmesi ile birlikte Anayasa Mahkemesi mahkemeye erişim hakkının kapsam ve sınırlarını yorumladığı önemli kararlar vermiştir. Mahkeme, *Arman Mazman* başvurusunda; Anayasa’nın 138. maddesinin dördüncü fıkrasının yasama ve yürütme organları ile idareye mahkeme kararlarına uyma ve bu kararları hiçbir değişiklik yapmaksızın yerine getirme yönünde açık bir yükümlülük yüklediğini, bu düzenlemenin herhangi bir istisnaya yer vermediğini vurgulamıştır. Mahkeme, yargı kararlarının zamanında ve eksiksiz biçimde yerine getirilmemesinin başvuru-cuların mahkeme kararlarıyla tanınan hak ve özgürlüklerden fiilen yararlanmalarını engelleyerek adil yargılanma hakkı ve etkili başvuru hakkını işlevsiz hâle getirdiğini değerlendirmiştir. Bu çerçevede devletin bireylerin hak kaybına uğramasını önlemek, kamu otoritesine ve hukuk düzenine duyulan güveni korumak amacıyla mahkeme kararlarının icrasını

109 AYM, E.2012/73, K.2013/107, 3/10/2013.

110 AYM, E.2009/27, K.2010/9, 14/1/2010.

gecikmeksizin sağlamakla yükümlü olduğuna dikkat çeken Mahkeme, Anayasa'nın 2. maddesinde güvence altına alınan hukuk devleti ilkesinin yargı kararlarının uygulanmamak suretiyle sonuçsuz bırakılmasına izin vermediğini belirtmiştir¹¹¹. İdarenin ve ilgili makamların bu yükümlülüğünü aynı zamanda “kesin hükme saygı” olarak da niteleyen Mahkemeye göre; “...Anayasa'nın 138. maddesinin son fıkrasında düzenlenen yargı kararlarının geciktirilmeksizin uygulanması yükümlülüğü, hukukun genel ilkelerinden biri olarak da kabul edilen kesin hükme saygı ilkesinin de bir gereğidir. Çünkü bir hukuk sisteminde yargının verdiği ve bağlayıcı olan kesin hüküm zarar gören taraflardan biri açısından işlevsiz duruma getirilmişse adil yargılanma hakkının sağladığı güvencelerin bir anlamı kalmayacaktır.”

Anayasa Mahkemesine göre; kararın icrası hakkı, mahkemeye erişim hakkı ve karar hakkı ile birlikte adil yargılanma hakkının güvencelerinden olan mahkeme hakkının bir unsuru oluşturmaktadır¹¹². Bu kapsamda *Ahmet Yıldırım* başvurusunda Mahkeme, bir uyuşmazlığa dair yapılan yargılama sonucunda mahkemenin bir karar vermiş olmasının yeterli olmayacağına, bu mahkeme kararının etkili bir şekilde uygulanmasının da gerektiğine dikkat çekmiştir. AYM'ye göre, hukuk sisteminde, nihai mahkeme kararlarını, taraflardan birinin aleyhine sonuç doğuracak şekilde uygulanamaz hâle getiren düzenlemelerin bulunması veya mahkeme kararlarının icrasının herhangi bir şekilde engellenmesi hâllerinde, “mahkemeye erişim hakkı” anlamını yitirir¹¹³.

Öte yandan yukarıda da dikkat çekildiği üzere hukuka aykırı işlemin mahkeme kararıyla tespit edilmesi sonrasında mahkeme kararının icrası için idarenin bir adım atmış olması oldukça önemlidir. Aksi hâlde AYM'ye göre; “...idari makam-

111 *Arman Mazman* [2.B.], B. No: 2013/1752, 26/6/2014, § 61.

112 *Filiz Fırat* [1.B.], B. No: 2014/10305, 5/12/2017, § 29.

113 *Ahmet Yıldırım* [1.B.], B. No: 2012/144, 2/10/2013, § 28; benzer karar olarak *Mustafa Ekşi* [1.B.], B. No: 2014/7711, 24/1/2018, § 27.

ların yargı kararını yerine getirmek amacıyla ne gibi girişimlerde bulunduğu, konuyu hızlandırmak için nasıl tedbirler aldığı...” ortaya konulamazsa kararın icrası hakkı ihlal edilmiş olur¹¹⁴.

Zorlayıcı para cezası ve yargısal emir, yukarıda yer verdiğimiz AİHM ve AYM kararlarında tespit edilen hak ihlallerinin ortaya çıkmasını engellemek adına önemli bir mekanizma oluşturmaktadır. Hukuk devleti ilkesinin yerleşik olarak uygulandığı yerlerde, sadece mahkeme kararının varlığı ve sonrasında lehdarı tarafından kararın icrasına yönelik bir başvurunun idare organları ve ilgililer tarafından uygulanıyor oluşu beklenir. Ancak hukuk sisteminde, mahkeme kararının yerine getirilmesini temin eden ve yerine göre yaptırımla desteklenmiş bir sistemin bulunması, mahkemeye erişim hakkını ve dolayısı ile adil yargılanma hakkını daha anlamlı kıldığını bu hakları güçlendirdiğini söylemek mümkündür.

SONUÇ

Bu çalışma, genel olarak mahkeme kararlarının özelde ise idari yargı kararlarının etkin şekilde uygulanmasının hukuk devleti ilkesinin temel bir gereği olduğunu ortaya koymaktadır. Fransız idari yargı sisteminde geliştirilen *injonction* (yargısal emir) ve *astreinte* (zorlayıcı para cezası) mekanizmalarının idarenin yargı kararlarına uyumunu sağlamada ne denli etkili araçlar olduğu görölmüştür. Özellikle 1980, 1995 ve 2019 reformlarıyla güçlendirilen bu mekanizmalar, idare üzerinde caydırıcı bir etki yaratarak kararların zamanında uygulanmasını temin etmekte ve böylece bireylerin temel haklarının korunmasını güvence altına almaktadır.

Türk idari yargı sisteminde ise 2577 sayılı İYUK’un 28. maddesi, kararların uygulanmasını düzenlemekle birlikte idareyi doğrudan zorlayıcı yaptırımlarla karşı karşıya bırakmadığı için yetersiz kalmaktadır. Mevcut düzenleme, idare-

114 Nevzat Kaya [2.B.], B. No: 2021/45805, 8/1/2025, ř 39.

nin takdir yetkisini aşan ve uygulamayı somut olarak yönlendiren araçlardan yoksundur. Bu durum, AİHM ve Anayasa Mahkemesi kararlarında da vurgulandığı üzere, mahkemeye erişim hakkı ve adil yargılanma hakkının ihlaline yol açabilmektedir. Fransız modelindeki gibi yargısal emir ve zorlayıcı para cezası mekanizmalarının benimsenmesi, bu sorunların aşılmasında önemli bir adım olacaktır.

Son tahlilde, Türk idari yargı sisteminin etkinliğinin artırılması için Anayasa ve 2577 sayılı Kanun'da yapılacak değişikliklerle yargısal emir ve zorlayıcı para cezası benzeri mekanizmaların hayata geçirilmesi önerilebilir. Bu kapsamda, idari yargı mercilerine kararların uygulanma sürecini izleme ve gerektiğinde yaptırım uygulama yetkisi tanınmalıdır. Ayrıca idarenin yargı kararlarına uyumunu güçlendirmek amacıyla kamu görevlilerinin sorumluluğunu düzenleyen hükümlerin gözden geçirilmesi de faydalı olacaktır. Bu tür reformlar, yalnızca hukuk devleti ilkesini güçlendirmekle kalmayacak; aynı zamanda bireylerin yargısal korunma hakkını da daha etkin hale getirecektir.

Nihayetinde idari yargı kararlarının uygulanmasına ilişkin yaşanan sorunların çözümü, karşılaştırmalı hukuktan yararlanılarak geliştirilecek kapsamlı bir reform paketiyle mümkün olabilecektir. Fransız modelinin sunduğu deneyimler ışığında hazırlanacak anayasal ve yasal düzenlemeler, hem idarenin yargısal denetime uyumunu artıracak hem de bireylerin mahkemeye erişim hakkını güçlendirecektir. Bu bağlamda kanatimizce ilgili tüm paydaşların katılımıyla gerçekleştirilecek bir reform süreci, hukuk devleti ilkesinin gereği olan etkin bir idari yargı sisteminin inşasına önemli katkı sağlayacaktır.

KAYNAKÇA

- AKINCI, Müslüm (2008). *İdari Yargıda Adil Yargılanma Hakkı*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- AKYILMAZ, Bahtiyar (2007). “Yargı Kararlarının Yerine Getirilmesinden Doğan Sorumluluk”, *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 11., S. 1., ss. 449-470.
- ATAY, Ender Ethem (2024). *İdari Yargılama Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- BOURDON, Pierre, MORAND-DEVILLER, Jacqueline ve POULET, Florian (2023). *Droit administratif*, Paris: LGDJ.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan (2004). *İdari Yargı Kararlarının Sonuçları ve Uygulanması*, İstanbul: Asil Yayıncılık.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan (2024). *İdari Yargılama Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- DEBBASCH, Charles ve COLIN, Frédéric (2021). *Droit administratif*, Paris: Économica.
- DOĞRU, Osman ve NALBANT, Atilla (2012). *İnsan Hakları Avrupa Sözleşmesi: Açıklama ve Önemli Kararlar*, C. I, Ankara: Avrupa Konseyi Yayını.
- ERKUT, Celal (2009). “İdari Yargı Kararlarının Uygulanmasını Güçlendirici Mekanizmalar”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü 141. Yıl Sempozyumu: 11 Mayıs 2009*, Danıştay Tasnif ve Yayın Bürosu Yayınları, No: 79, Ankara, ss. 23-39.
- GJIDARA, Marc (2015). “Les causes d'inexécution des décisions du juge administratif et leurs remèdes”, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, C. 52., S. 1., ss. 69-109,
- GÜNDAY, Metin (2017). *İdare Hukuku*, Ankara: İmaj Yayınevi.
- KALABALIK, Halil (2022). *İdari Yargılama Usulü Hukuku*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- KAYA, Cemil (2011). *İdari Yargı Kararlarının Uygulanması Konusuna Danıştay'ın Yaklaşımı (İYUK Madde 28 Üzerine Bir İnceleme)*, İstanbul: Legal Yayıncılık.

- KENT, Bülent (2011). “İdari Yargıda Mahkeme Kararlarının Uygulanmasını Güçlendirici Alternatif Mekanizma Olarak Zorlayıcı Para Cezası”, *Ankara Barosu Dergisi*, S. 4., ss. 45-66.
- LABBAY, Alexandre (2021). “L’astreinte, un nouveau mode de financement au service de l’environnement? (CE, Ass., 10 juillet 2020, Association Les amis de la Terre France, n° 428409)”, *Cahiers de la recherche sur les droits fondamentaux*, S. 19.
- LECLERC, Caroline (2015). *Le renouvellement de l’office du juge administratif français*, Paris: L’Harmattan.
- ÖRÜCÜ, Esin (2021). “Conseil d’État: Türk İdare Hukukunun Fransız Katmanı”, Doru, Seyit Rasim (Çev.), *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C. 70., S. 1., ss. 47-73.
- PLESSIX, Benoît (2022). *Droit administratif général*, Paris: Lexis Nexis.
- REID, Karen (2019). *A Practitioner’s Guide to the European Convention on Human Rights*, London: Sweet&Maxwell.
- RIVERO, Jean (1962). “Le Huron au Palais-Royal ou réflexions naïves sur le recours pour excès de pouvoir”, *Recueil Dalloz de doctrine, de jurisprudence et de législation*, Chronique VI, ss. 37-40.
- ROLAND, Drago (1963). *Autour de la réforme du Conseil d’État*, AJDA, ss. 524-536.
- SANCAKDAR, Oğuz ve ÖNÜT, Lale Burcu (2024). *İdari Yargılama Hukuku-Genel Esaslar*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- SAUVÉ, Jean-Marc (2014). “L’injonction – La loi du 8 février 1995 après vingt ans de pratique”, *Discours et interventions Conseil d’État*, <https://www.conseil-etat.fr/publications-colloques/discours-et-interventions/l-injonction-la-loi-du-8-fevrier-1995-apres-vingt-ans-de-pratique> (Erişim tarihi: 2/4/2025)

- STIRN, Bernard (1999). “La juridiction administrative: problèmes actuels et réformes”, *La Revue administrative*, C. 52., S. 7., ss. 134-138.
- UÇAR, İsmail (2023). *İdari Yargılama Hukukunda İvedi Yargılama Usulü: Fransa ve Türkiye Örneği*, Ankara: Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Doktora Tezi.
- UÇAR, İsmail (2024). “Geleneksel İdari Yargılama Usulünün Temel Hak ve Özgürlükleri Korumadaki Yetersizliğini Gidermeye Yönelik Modern Yöntemler: Fransa’da Özgürlük İvedi Yargılaması (Référé-Liberté) Örneği”, *İnsan Hakları Yıllığı*, C. 42., Özel S. 1., ss. 39-88.
- ULUER, Yıldırım (1970). *İdari Yargıda İptal Kararının Sonuçları*, Ankara: Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- YAŞAR, Hasan Nuri (2013). *İdari Yargı Kararlarının Etkinleştirilmesi Arayışında İdari Yargı İdari Yargıç ve Yargısal Emir*, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- YILDIRIM, Ramazan ve ÇINARLI, Serkan (2018). *Türk İdare Hukuku Dersleri*, Ankara: Astana Yayınları, C. I.
- YILDIRIM, Turan (2006). “Yargı Kararlarının Uygulanmaması Sorunu”, *Journal of Human Sciences*, C. 8., S. 1.