

YÜRÜTMENİN DURDURULMASI

GİRİŞ

İdare hukuku içerisinde idarenin denetlenmesi olgusu her zaman en önemli ve tartışılan konuların başında gelmiştir.

İdarenin denetlenmesi faaliyeti çeşitli şekillerde ve değişik kuruluşlar tarafından yerine getirilir. İdare üzerindeki denetim yolları genel olarak “İdari denetim”, “Kamuoyu denetimi” ve “Yargısal denetim” olarak görülür.

İdari yargı denetimini kabul etmiş çağdaş, demokratik hukuk sistemlerinin hepsinde bir yandan idarenin faaliyetlerinin yoğun bir yargısal denetime tabi kılınması kabul edilirken, diğer yandan hak arama özgürlüğü bakımından, kişilerin İdareye karşı sahip oldukları en etkili yargısal korunma mekanizmasının “İptal davası” ve ona sıkı sıkıya bağlı “Yürütmenin durdurulması” yolu ile gerçekleşeceği belirlenmiştir.

Bu çalışmamda , idarenin icrai karar alma ve bunları resen uygulayabilme yetkisi karşısında, temel hak ve özgürlüklerin idari yargı alanındaki teminatı olan yürütmenin durdurulması kurumunu ele almaya çalıştım.

Çalışma üç bölümde hazırlanmıştır. İlk bölümde yürütmenin durdurulması kurumunu doğuran sebepler olarak kabul edilen hukuka bağlı devlet ilkesi ve onu öngören Anayasal ilkeler ile iptal davası; İkinci bölümde ise yürütmeyi durdurulması kararı verilebilmesi için gerekli şartların neler olduğu ortaya konulmaya çalışılmıştır. Son bölümde ise özellikle ülkemiz açısından yürütmenin durdurulmasının sonuçları ve yerine getirilmesi konusu tartışılmıştır.

I . YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KURUMUNU DOĞURAN SEBEPLER

A - HUKUKA BAĞLI DEVLET İLKESİ

1. GENEL : Toplumsal örgütlenmenin , yüzyıllar boyu “Mülk “ ve “Polis-Devlet” gibi çeşitli aşamalarından geçtikten sonra ulaştığı çağdaş, en ileri düzey ve düzen kuşkusuz çoğulcu demokratik “Hukuk Devleti” dir.

İlk dönemlerde de görülen “Mülk Devlet” anlayışında Devlet, toprağı ve üzerinde yaşayanlarla orada “egemen”lik kuranın malı sayılıyordu. “Polis Devlet” aşamasında ise “egemen”in sahip olduğu yetkinin kaynağının, bir önceki dönemde

olduğu gibi “mülkiyet hakkı”nda değil temsil ettiği “ilahi güç”te olduğu düşünülüyordu.¹

“Mülk “ ve “Polis Devlet”ten sonra üçüncü ve son aşama olan “Hukuk Devleti”nin en belirgin niteliği hukuk kurallarının,onu koyanlarında içinde olmak üzere her kişi ve kuruluşu bağlaması,kamusal yaşamda görev ve yetkili herkesin ve her organın yargısal denetim altında olmasıdır.² Zaten Hukuk devletinin polis devletinden farkı da ,devletin faaliyetlerinin hukuk kurallarına tabii olmasıdır.

Anayasa Mahkemesi bir kararında;

“Hukuk devleti,insan haklarına saygı gösteren ve bu hakları koruyucu,adil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeğe kendini zorunlu sayan ve bütün faaliyetlerinde hukuka ve anayasaya uyan bir devlet olmak gerekir.”³ demiştir.

Bu tanım daha sonra birçok kararda kullanılmış ve buna Hukuk Devletinde tüm eylem ve işlemlerin yargı denetimine bağlı olduğu ve hukuki durumlarda kararlılık sağlamakla insan hak ve hürriyetlerinin güvenlik altına alınacağını da eklemiştir.⁴

2.HUKUK DEVLETİNİ ÖNGÖREN ANAYASAL İLKELER :⁵

a) Temel Hak ve Özgürlüklerin Güvene Altına Alınması :

Temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınabilmesi için řu üç koşulun gerçekleşmesi gerekir:

- Temel hak ve özgürlüklerin Anayasa ile korunması,
- Temel hak ve özgürlükleri sınırlayıp,kısıtlayacak kanunların genel ,soyut ve objektif olmaları,
- Temel hak ve özgürlüklerin Anayasanın öngördüğu yargı güvencesine bağlanması.

b) Kanuni İdare :

“Kanunilik ilkesi” kısaca idarenin kanuna bağlılığını,idare edilenlerle ilişkilerinde kanunun egemen olmasını ifade eder. Bu ilke gereğince,kamu

¹ ÖZAY İlhan,Devlet İdare Rejimi ve Yargısal Koruma ,1986,s.8

² ÖZAY İlhan,Devlet İdare Rejimi ve Yargısal Koruma ,1986,s.10

³ Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi,Sayı 1,1964,s.348

⁴ Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi,Sayı 5,1972,s.3-25

⁵ GÖZÜBÜYÜK Şeref,Yönetim Hukuku,s.20 vd.

yönetimini oluşturan kuruluşların,bunlara ilişkin görev ve yetkilerinin yasal dayanağının bulunması şarttır. Ayrıca,yürütme organının genel ve asli düzenleme yetkisi de yoktur ve görevini yasamanın koyduğu sınırlar içinde yerine getirir.

Kuvvetler Ayrılığı :

Yasama,Yürütme ve Yargı organları arasındaki ayrım,Devlet fonksiyonlarının Devlet adına bir takım organlar tarafından yapılmasını amaçlar. Bu ayrım çerçevesinde,demokratik hukuk devletinin vazgeçilmez temel şartlarından birisini teşkil eden Devlet kudretinin sınırlanmasını ve kamu hürriyetlerinin etkili olarak korunmasını sağlamak için,mahkemelerin,özellikle yürütme organı karşısında bağımsızlığının sağlanması gerekir. Kuvvetler ayrılığı ilkesinin bugün için bütün önem ve ağırlığı bu noktada toplanmaktadır.⁶

c) Kanunların Anayasaya Uygunluğunun Yargısal Denetimi :

Kişi haklarının,milli iradeden doğan yasama organına karşıda korunmasının gerekebileceği, tarihsel bakımdan daha sonra çıkan ve benimsenen bir düşüncedir. Dolayısıyla kanunların Anayasaya uygun olması ve uygunluğunun yargı yoluyla denetiminde Hukuk Devleti ilkesinin gereklerinden olmuştur. Parlamentolardaki geçici çoğunlukların, çıkardıkları kanunlarla, Anayasaya aykırı kurallar koyarak,kanun yolu ile de baskı yöntemleri kurabilmeleri mümkündür.⁷

Anayasamızın 146ncı maddesi kanunların,kanun hükmünde kararnamelerin ve TBMM içtüzüğünün,Anayasa şekil ve esas bakımından uygunluğunu denetlemek üzere "Anayasa Mahkemesi"ni kurmuştur.

d) Kanunsuz Suç ve Ceza Olmaması :

Kişinin yasak eylemleri ve bunların cezalarını önceden bilmesi gerekir. Bu ilke Hukuk Devletinin ve kişinin temel hak ve özgürlüklerinin güvencesidir. Anayasamızın 98 nci ve T.C.K.'nın 1nci maddesinde düzenlenmiştir.

e) Devletin Mali Sorumluluğu :

Devletin idari faaliyetleri sonucunda birtakım kişilerin haklarının zarara uğraması olasıdır. Hukuk Devleti anlayışı,devletin verdiği haksız zararlardan sorumlu tutulmasını gerektirir. Anayasamızın 125 ve 40 ncı maddeleri bu husus ile ilgilidir.

⁶ KAPANİ Münci,Kamu Hürriyetleri,1981,s.286-287

f) **İdarenin Yargısal Denetimi :**

Yürütmenin hukuka bağıllığı ve yürütme işlemlerinin yargı denetimi altında olması Hukuk Devleti ilkesinin temelidir.

Yürütme organı, teknik bir takım işlemleri yerine getirirken, kendi sorumluluğunu ileri sürerek, halkın gerçek istemine aykırı işlemlerde bulunabilir.⁸İdarenin artan görev ve yetkilerini kötüye kullanmalarını, keyfiliğe kaçarak kişilerin temel hak ve özgürlüklerini zedelemelerini önlemek için bir takım yaptırımlara ihtiyaç duyulmuştur. Bundan dolayıdır ki; Devletin hukuki tasarruflarını sınırlayacak üstün hukuk kurallarının varlığını kabul etmek gerektiği gibi, tasarrufların bu üstün kurallara aykırı olduğu zaman bu aykırılığın doğru olup olmadığını yargısal usullerle tespit edecek ve sonuçta hukuk kurallarına aykırı durumu ortadan kaldıracak bir yargı örgütüne ve yargısal denetime ihtiyaç vardır.⁹Bu nedenle Hukuk Devletinde, hukukun en büyük güvencesi yargısal denetim yolu ile yasama, yürütme etkinlikleri ile düzen içindeki tüm ilişkilerin hukuka uygunluğunu gerçekleştiren yargı örgütü ve onun başında bulunan yüksek mahkemeler olmaktadır.¹⁰Görüldüğü gibi asıl amaç yönetilenleri idareye karşı korumaktır.

İdarenin yargısal denetimi genellikle şu konuları içerir:

- a- İdarenin Bütün Eylem ve İşlemlerinin Yargı Denetimine Açık Olması : Anayasanın 125/1 nci maddesinde konu ile ilgili düzenleme vardır.
- b- Mahkemelerin Bağımsızlığı : Anayasanın 138 nci maddesinde düzenleme mevcuttur
- c- Hakimlik ve Savcılık Teminatı : Anayasanın 139 ncu maddesinde düzenlenmiştir.

B-İPTAL DAVASI

GENEL : İptal Davası, idare tarafından tesis edilmiş bulunan idari bir karardan şahsi, meşru ve aktüel bir menfaati haleldar olan bir kişinin idari bir

⁷ TEZİÇ Erdoğan, Anayasa Hukuku, 1986, s.176

⁸ AKIN İlhan, Kamu Hukuku, 1987, s.419

⁹ ÖZAY İlhan, Günışığında Yönetim, s.10

¹⁰ GÖZÜBÜYÜK Şeref, Yönetmelik Yargısı, s.2

mahkemeye başvurarak bu kararın mevzuata,hukuka,yetki,sebep,şekil,konu ve maksat bakımlarından biriyle aykırılığından ötürü iptalinin istenmesidir.¹¹

İptal Davaları,özel hukuk alanında mevcut olmayan,tamamıyla idare hukukuna “mahsus” davalardır.

İptal Davalarının özellikleri:

Hukuk Devletinde,iptal davası yönetimin hukuka uygunluğunu sağlayan yollardan birisidir.

a- İptal Davası ancak hukuka aykırılık durumlarında açılabilir. Yönetimce alınan kararların yapılan işlemlerin yerindeliği iptal davasına konu olmaz.

b- İptal Davası öyle,bir idari kararın tümünün ya da bir bölümünün iptal edilmesi sağlanır.

c- İptal Davası açılabilmesi için davacının “hakkının ihlal edilmesine” gerek yoktur;“menfaatinin ihlal edilmesi” yeterlidir

d- İdarenin işlemlerinden “yürütülmesi gerekli” ve “tek yanlı” olanlar ancak iptal davasına konu olabilir. İdarenin danışma niteliğinde olan,görüş belirten işlemleri, idari, sözleşmeler ve yargı kararları iptal davasına konu olamazlar.¹²

Yürütmenin Durdurulması kararının verilmesini gerektiren şartlar;

1602 Sayılı AYİM Kanununun 62 nci maddesine göre, "idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verilebilir. "

ESASA İLİŞKİN ŞARTLAR:

1.Hukuka Aykırılık Şartı :

Yürütmenin durdurulmasında asıl sorun idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması durumudur. Hukuka aykırılık zaten iptal davasının esasına ilişkin bir koşuldur ve bunun ilk bakışta ya da başta anlaşılabilmesi ancak yetki unsuruna ilişkin ve çok açık tecavüzlerde veya yokluk halinde mümkündür. Burada söz konusu edilen hukuka aykırılık yalnızca kanuna ve mevzuata aykırılık hali değildir. Hukuka aykırılığı, kanuna ve mevzuata aykırılığı kapsayan daha geniş ve genle bir

¹¹ SARICA Rağıp,İdari Kaza,1949,s.10

¹² GÖZÜBÜYÜK Şeref,Yönetmelik Yargı,s.101-102

kavram olup, eşitlik, adalet, hak ve nesafet kurallarını da içine alan bir kavram olarak anlamak gerekir¹³.

2. Telifisi Güç ve İmkansız Zararların Doğması Şartı :

Telifisi güç ya da imkansız zarar ise, maddi bir kavram değil, eski hakin geri gelmesini mümkün kılmayacak durum anlamındadır. Başka bir deyişle o işlem sanki hiç yapılmamış gibi bir olgunun gerçekleşebilmesini önleyici her durum telifisi güç ya da imkansız sayılmalıdır. Yürütmenin Durdurulmasının şartı olarak ileride telifisi güç veya imkansız zarar, idarenin uğrayacağı zarar değil, hakkında idari işlem yapılan kişinin uğrayacağı zarardır. Yürütmenin durdurulmasının asıl anlamı davacının çıkarlarının korunmasıdır. Yoksa, yürütmenin durdurulması kamu gücünün çıkarlarının korunması için ortaya konmuş bir yol değildir.

YÖNTEME İLİŞKİN ŞARTLAR :

1. Yürütmenin Durdurulması dava dilekçesi ile veya dava açıldıktan sonra istenebilir. Dava açılmadan yürütmenin isteminde bulunulamaz.

2. Yürütmenin Durdurulması kararı istem üzerine verilir. İdari yargı mercileri kendiliğinden yürütmenin durdurulmasına karar veremez.

3. Yürütmenin durdurulması kararı verilen dosyalar öncelikle incelenir. Burada öncelik, davanın karara bağlanmasından önceki yargısal işlemlere yöneliktir.

4. Yürütmenin Durdurulması kararı, 90 gün için verilir. Tarafların istemi üzerine yeniden yürütmenin 90 gün için durdurulmasına karar verilir. 90 günlük sürenin hangi tarihten başlayacağı kanunda belirtilmemiştir. Ancak yürütmenin durdurulması kararının idarece yerine getirildiği tarihten itibaren işlemeye başlayacağı doktrinde kabul görmüştür.

5. Yürütmenin Durdurulması kararı verilen dosyalar tamamlandıktan itibaren 30 gün içinde esastan karara bağlanırlar. Aksi halde yürütmenin durdurulması kararı kendiliğinden hükümsüz kalır.

6. Yürütmenin Durdurulmasına karar verilmesi ileride kararın iptal edilmemesi durumunda yönetim için zarar doğurabilir. Bu gibi zararları karşılamak üzere, yürütmenin durdurulması isteminde bulunan taraf teminat göstermek durumundadır. Ancak durumun gereklerine göre teminat aranmayabilir.

¹³ KARAVELİOĞLU Celal, İYUK, 1993, s. 664

