

**T.C.  
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**VERGİ YARGISINDA YÜRÜTMENİN  
DURDURULMASI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Burak GENÇOĞLU**

**Enstitü Anabilim Dalı : Maliye  
Enstitü Bilim Dalı : Maliye**

**Tez Danışmanı: Doç. Dr. Temel GÜRDAL**

**HAZİRAN-2011**

T.C.  
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

VERGİ YARGISINDA YÜRÜTMENİN  
DURDURULMASI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Burak GENÇOĞLU

Enstitü Anabilim Dalı : Maliye  
Enstitü Bilim Dalı : Maliye

Bu tez 20/06/2011 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından oybirliği ile kabul edilmiştir.

Prof.Dr. Halil KALABALIK Doç. Dr. Temel GÜRDAL Doç. Dr. Fatih SAVAŞAN

  
\_\_\_\_\_

**Jüri Başkanı**

- Kabul  
 Red  
 Düzeltme

  
\_\_\_\_\_

**Jüri Üyesi**

- Kabul  
 Red  
 Düzeltme

  
\_\_\_\_\_

**Jüri Üyesi**

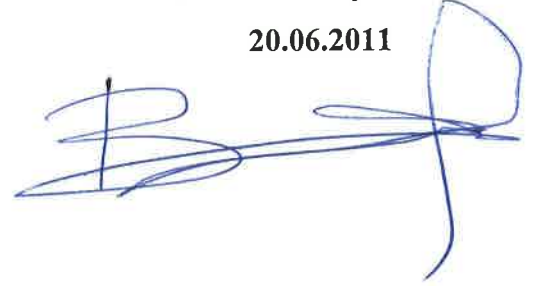
- Kabul  
 Red  
 Düzeltme

## BEYAN

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

**Burak GENÇOĞLU**

**20.06.2011**



## ÖNSÖZ

“Vergi Yargısında Yürütmenin Durdurulması” konusu, günümüzde özellikle iptal davalarını anlamlı kılan, hukuk devletinde bir yandan ilgililer için vazgeçilmez bir güvence oluştururken; diğer yandan idarenin yargısal denetiminde etkinlik sağlayarak, hukuka aykırı idari işlemin yol açacağı zararlara önceden engel olup, uygulanmasını askıya alan, hem kamuoyunu, hem de idareyi gözeterek, kişilerin temel hak ve hürriyetlerinin korunması ile idari gerekler arasında adil bir dengenin sağlanmasına hizmet eden bir kurum olması nedeniyle adil yargılanma hakkının temini açısından günümüzde büyük önem taşımaktadır. Bu çalışmada bana önemli destek sağlayan ve yol göstererek tezimizin bu noktaya gelmesinde önemli katkıları olan Sayın Doç. Dr. Temel GÜRDAL ile çok kıymetli eşim Zehra ve çocuklarım Zeynep Semra ile Bilge Azra’ya minnet ve şükranlarımı sunarım.

**Burak GENÇOĞLU**

**20 Haziran 2011**

## İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR .....	vii
ÖZET.....	viii
SUMMARY .....	ix
GİRİŞ.....	1
<b>BÖLÜM 1: VERGİ YARGISINDA YÜRÜTMENİN DURDURULMASI .....</b>	<b>6</b>
1.1. Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Önemi .....	6
1.2. Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Hukuki Niteliği .....	9
1.2.1. Genel Değerlendirme .....	9
1.2.2. Yürütmenin Durdurulması-İptal Kararları Karşılaştırması .....	12
1.2.3. Yürütmenin Durdurulması Kararı ile Ara Kararı Karşılaştırması .....	13
1.2.4. Yürütmenin Durdurulması Kararı ile İhtiyati Tedbir Kararının Karşılaştırılması .....	14
1.2.4.1. Usul Kuralları Açısından Farklar.....	15
1.2.4.2. Ulaşılmak İstenen Amaç Açısından Farklar.....	16
1.2.4.3. Konuları Bakımından Farklar.....	16
1.2.4.4. Sonuçları Bakımından Farklar.....	16
1.2.4.5. Uygulanmaları Bakımından Farklar.....	16
1.2.4.6. Geçerlilik Süreleri Bakımından Farklar.....	17
1.3. İdari Yargıdaki Yürütmenin Durdurulması ile Anayasa Yargısındaki Yürürlüğün Durdurulmasının Karşılaştırılması .....	17
1.4. Vergi Mahkemesinde Dava Açılmasının Vergilendirmeye İlişkin İşlemlere Etkisi.....	22
1.4.1. Vergi Davasının Açılmasının Tahsilatın Kendiliğinden Durmasına Etkisi .....	22
1.4.1.1. Tarh İşlemi ve Usulleri.....	23
1.4.1.2. Beyan Usulüyle Tarhiyata Karşı Dava Açılması .....	23

1.4.1.3. İkmalen, Re'sen veya İdarece Yapılan Tarhiyatlara Karşı	
Dava Açılması.....	23
1.5. Vergi Davasının Açılması Sonucu Yürütmenin Kendiliğinden	
Durmasının İstisnaları.....	26
1.5.1. Dava Konusu Edilmeyen Bölüm.....	26
1.5.2. İhtirazi Kayıtlı Beyanname Verilmesi .....	26
1.5.3. Davacının Gösterdiği Adreste Tebligat Yapılamaması Nedeniyle	
Dava Dosyasının İşlemden Kaldırılması.....	28
1.5.3.1. Tarhiyata Karşı Açılan Davalarda Dosyanın Yeniden	
İşleme Konulması.....	28
1.5.3.2. Tarhiyata Karşı Açılan Davalar Dışında Kalan Dosyaların	
Yeniden İşleme Konulması.....	28
1.5.4. 6183 Sayılı Kanun Uyarınca Tahsil İşlemleri.....	29
1.5.4.1. Ödeme Emri.....	29
1.5.4.2. Teminat İsteme.....	31
1.5.4.3. İhtiyati Haciz.....	32
1.5.4.4. İhtiyati Tahakkuk.....	34
1.5.4.5. Takdir Komisyonu Tarafında Belirlenen Emsal Bedele Karşı	
Dava Açılması.....	37
1.5.4.6. Gümrük Vergisi Kanunundan Kaynaklanan Uyuşmazlıklar.....	38
1.6. Diğer Bazı Ülkelerde Vergi Yargısı ve Yürütmenin Durdurulması.....	38
1.6.1. Amerika Birleşik Devletlerinde Vergi Uyuşmazlıklarının Çözümü ve	
Yürütmenin Durdurulması.....	38
1.6.2. Fransa'da Vergi Uyuşmazlıklarının Çözümü ve Yürütmenin	
Durdurulması .....	40
1.6.3. Almanya'da Vergi Uyuşmazlıklarının Çözümü ve Yürütmenin	
Durdurulması .....	41

## BÖLÜM 2: YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KARARLARIN VERGİ VE

### İDARE MAHKEMELERİ YÖNÜNDEN ORTAK

#### NİTELİKLERİ .....43

2.1. Usule İlişkin Şartlar.....	43
2.1.1. Davacı Tarafından Yürütmenin Durdurulması İsteminde Bulunulması.....	43
2.1.2. Yürütmenin Durdurulmasını İsteme Şekli.....	43
2.1.2.1. Dava Dilekçesi İle İsteme.....	43
2.1.2.2. Dava Açıldıktan Sonra İsteme.....	44
2.1.3. Davanın Açılmış Olması.....	44
2.1.4. Yürütmenin Durdurulmasını İsteme Süresi .....	45
2.1.5. Yürütmenin Durdurulmasının Tekrar İstenilmesi.....	45
2.1.6. Harcın Yatırılması .....	46
2.2. Yürütmenin Durdurulmasının İstenebileceği Mahkemeler ve İdari Dava	
Çeşitleri .....	46
2.2.1. İlk Derece Mahkemesi Olarak Bakılan Davalar Açısından .....	46
2.2.1.1. Danıştay ve İdare Mahkemeleri .....	46
2.2.1.2. Vergi Mahkemeleri.....	46
2.2.2. Temyiz veya İtiraz Mercii Olarak Bakılan Davalar Açısından.....	48
2.2.2.1. Danıştay.....	48
2.2.2.2. Danıştay İdari veya Vergi Dava Daireleri Kurulu.....	49
2.2.2.3. Bölge İdare Mahkemeleri.....	49
2.3. Yürütmenin Durdurulması İstemli Davalarda Uygulanan Usul.....	50
2.3.1. İdare ve Vergi Mahkemelerinde.....	50
2.3.2. Danıştayda .....	50
2.3.2.1. İlk Derece Mahkemesi Olarak Bakılan Davalarda.....	50
2.3.2.2. Temyiz Mercii Olarak Bakılan Davalarda .....	51
2.4. Esasa İlişkin Şartlar .....	51
2.4.1. 2577 Sayılı Yasa'dan Önceki Durum.....	52

2.4.2. 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunununa Göre Durum.....	54
2.4.2.1. İdari İşlemin Açıkça Hukuka Aykırı Olması.....	56
2.4.2.2. Telafisi Güç veya İmkansız Zararların Doğması .....	58
2.4.2.3. Yürütmenin Durdurulmasında Kamu Yararının Gözetilmesi.....	61
2.5. Yürütmenin Durdurulması İstemi Üzerine Verilecek Karar Çeşitleri.....	62
2.5.1. Yürütmenin Durdurulması Kabul Kararı .....	62
2.5.2. Yürütmenin Durdurulmasının Reddi Kararı .....	63
2.5.3. Yürütmenin Durdurulması İsteminin Davalı İdarenin Savunması Alındıktan ve (veya) Ara Kararı Gereği Yerine Getirildikten Sonra İncelenmesi.....	63
2.5.4. Davalı İdarenin Savunması Alındıktan ve (veya) Ara Kararı Gereği Yerine Getirildikten Sonra Bu Konuda Yeniden Bir Karar Verilmek Üzere Yürütmenin Durdurulması .....	64
2.6. Yürütmenin Durdurulması Kararlarında Gerekçe Gösterme Zorunluluğu.....	65
2.6.1. Anayasa Gereği.....	65
2.6.2. 2577 Sayılı Yasa Gereği .....	66
2.6.3. İctihadın İzlenmesi İçin Gerekçe Göstermenin Gerekli Olması.....	67
2.6.4. İtiraz Nedenleri İçin Gerekçenin Gösterilmesi .....	68
2.6.5. Yürütmenin Durdurulması Kararının Gerekçeli Olması Yargıcın Düşüncesini Önceden Açıklaması mıdır?.....	68
2.7. Özellik Taşıyan Konular.....	70
2.7.1. Olumsuz İşlemlerde Yürütmenin Durdurulması.....	70
2.7.2. Yürütmenin Durdurulması Kararı Verilen Dava Dosyalarının Öncelikle İncelenmesi .....	72
2.7.3. Yürütmenin Durdurulması İstemli Davalardaki Özel Tebligat Usulü .....	73
2.7.4. Yürütmenin Durdurulması Kararlarında Teminat İstenmesi.....	74
2.8. Yürütmenin Durdurulması Kararlarına İtiraz Ve Temyiz Mercilerince Yürütmenin Durdurulması.....	75
2.8.1. Yürütmenin Durdurulması Kararlarına İtiraz.....	75
2.8.1.1. Yürütmenin Durdurulması Kararlarına İtirazın Koşulları.....	77



2.8.1.2. İtiraz Süresi.....	78
2.8.1.3. İtiraz Dilekçesinin Şekli .....	79
2.8.1.4. İtirazları İnceleyecek Merciler .....	79
2.8.1.5. İtirazın İncelenmesi Ve İtirazı İnceleyecek Mercilerce Verilecek Kararlar.....	80
2.8.1.6. İtiraz Mercilerince İtiraz Üzerine Verilen Kararların Niteliği.....	81
2.8.2. Temyiz ve İtiraz Mercilerince Yürütmenin Durdurulması.....	83

<b>BÖLÜM 3: YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KARARLARININ SONUÇLARI VE YERİNE GETİRİLMESİ.....</b>	<b>87</b>
3.1. Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Sonuçları .....	87
3.2. Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Yerine Getirilmesi .....	88
3.3. Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Yerine Getirilmemesinden Doğan Sorumluluk.....	93
3.4. İdarenin Sorumluluğu .....	94
3.4.1. Görevli Yargı Yeri .....	95
3.4.2. Dava Açma Süresi .....	95
3.4.3. Hükmedilecek Tazminat Miktarı.....	98
3.5. Kamu Görevlilerinin Kişisel Sorumluluğu .....	99
3.5.1. Kamu Görevlisinin Mali Sorumluluğu.....	99
<b>SONUÇ.....</b>	<b>102</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>106</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>115</b>

## KISALTMALAR

**A.A.T.U.H.K.** : Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun

**A.B.D.** : Amerika Birleşik Devletleri

**B.K.K.** : Bakanlar Kurulu Kararı

**H.U.M.K.** : Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu

**H.S.Y.K.** : Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu

**I.R.S.** : Internal Revenue Service (Amerika Birleşik Devletleri Federal Vergi İdaresi)

**İ.Y.U.K.** : İdari Yargılama Usulü Kanunu

**İ.B.K.** : İçtihadı Birleştirme Kurulu

**K.H.K.** : Kanun Hükmünde Kararname

**T.B.M.M.** : Türkiye Büyük Millet Meclisi

**V.U.K.** : Vergi Usul Kanunu

**Y.D.** : Yürütmenin Durdurulması

<b>Tezin Başlığı :</b> “Vergi Yargısında Yürütmenin Durdurulması”	
<b>Tezin Yazarı :</b> Burak GENÇOĞLU	<b>Danışman :</b> Doç. Dr. Temel GÜRDAL
<b>Kabul Tarihi :</b> 20 Haziran 2011	<b>Sayfa Sayısı :</b> viii (ön kısım) + 115 (tez)
<b>Anabilimdalı :</b> Maliye	<b>Bilim Dalı :</b> Maliye
<p>Yürütmenin durdurulması daha doğrusu geciktirilmesi kararı, ilgililerin, iptalini istedikleri idari işlemlerin uygulanmasının dava sonuna bırakılmasını, yani dava sonuna kadar askıya alınmasını sağlayan geçici bir tedbirdir. Hukuka aykırılığı ön inceleme ile saptanabilen bir idari işlemi dava sonuna kadar geçerli kılmak ve bu işlemin gereklerini yerine getirmenin sakıncalarını gidermek amacıyla kabul edilen yürütmenin durdurulmasının oldukça önemli bir yere sahip olduğu tartışmasızdır.</p> <p>Yürütmenin durdurulması, üstün yetki ve imtiyazlarla donatılmış idarenin gücü karşısında, yönetilenlerin temel hak ve özgürlüklerinin korunması açısından güvence oluştururken, idarenin de hukuk dışı işlem ve eylemlerini ivedilikle önlemesi bakımından iki taraf arasında bir denge kurmaktadır. Vergi yargısında, yargı organına düşen görev her şeyden önce idarenin işlem ve faaliyetlerinin hukuki denetimini sağlamaktır. Yürütmenin durdurulması, bu denetim görevinin yapılmasında etkin araç olan iptal davalarını anlamlı ve geçerli kılan en önemli unsurdur. Yürütmenin durdurulması yargı denetim faaliyetinin özünde bulunup, anayasal düzende güç dengelerinin korunmasına önemli bir katkı sağlamaktadır. Bu sebeple idari ve vergi yargı yerlerinin, idari işlemlerin yürütülmesinin durdurulmasına karar verebilme koşullarını doktrin ve yargı içtihatlarıyla kabul edilmiş ve yerleşmiş hukuki sınırların dışına götürülmesine ilişkin hukuki düzenlemeler, idarenin yargısal denetimi açısından ciddi bir tehlike oluşturarak hukuk devleti ilkesini zedeler. Öte yandan yargı organlarının da bu yetkilerini kullanırken gerekli hassasiyeti göstererek yerindelik denetiminden kaçınmaları gerekir. Nitekim idari ve vergi yargı yerlerinin yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verecekleri kararlarda aranacak koşullar gerek anayasa gerekse yasada açıkça düzenlenmiş ve bu konu takdire bırakılmamak istenmiştir.</p> <p>Tezimizde vergi yargısında yürütmenin durdurulmasının konusu incelenirken yargı içtihatları ve doktrinde yer alan görüşler de dikkate alınmak suretiyle, hem mevcut sorunlar tespit edilmeye hem de çözüm önerileri getirilmeye çalışılmıştır.</p>	
<b>Anahtar Kelimeler:</b> Vergi Hukuku, Vergi Yargısı, Yürütmenin Durdurulması, Vergi Mahkemesi, İptal Davası	

<b>Title of the Thesis:</b> “Stay of execution in tax judgement”	
<b>Author</b> : Burak GENÇOĞLU	<b>Supervisor</b> : Assoc. Prof. Dr. Temel GÜRDAL
<b>Date</b> : 20 June 2011	<b>Nu. of pages</b> : viii (pre text) + 115 (main body)
<b>Department</b> : Public Finance	<b>Subfield</b> : Public Finance
<p>The decision of stopping or delaying the enforcement is a temporary precaution that provides the application of administrative procedure which the collocutors want to be canceled is postponed to the last of trial. In order to make valid the administrative procedure determined through pre-investigation, which is against the law until the last of trial, it is not argued that the stopping of enforcement provides important utilities for both managing authority and managed people.</p> <p>The stay of execution not only protects the basic right and freedom against public power equipped by superior authority and privileges but also provides a balance between two sides, in order to prevent the illegal procedure and action of administration. In the tax judgement, the first duty of administrative judicial power is judicial inspection of administrative activities. In this process, the most efficient tool is judicial concellation trials. The most important componet in concellation trials is the decision af stopping enforcement. The stopping enforcement is in the nature of judicial inspection activitg and it also contributes power balances yo be proteeted in constitutioneî system. For this reason, if the practicing of administrative activities is moved out of the legal frontiers accepted though doctrine and judial legislations, this behaviour caues a serious danger with respect to judicial ins pection of the administration and also this situation doesn't come to an agreement with law state. On the other hand, judicial courts must be very sensitive while using their authorities. Finally, the necassary condition in the decision of stopping enforcement are arranged by both constitution and laws.</p> <p>In the dissertation about stay of execution in tax judgement, it has beer tired to determine the present problems and solitions of the decsion of stopping enforcement by poging attention to judicial legislations and doctrinel views.</p>	
<b>Keywords:</b> Tax Law, Tax Judgement, Stay of Execution, Tax Court, Action For Nullity	

## GİRİŞ

Hukuki düzenlemelerle idareye bir görev çerçevesi çizilerek, bu çerçeve içinde belli alan ve konularda hizmet yapma yükümlülüğü getirilmiştir. Bu yükümlülüğün gereği gibi yerine getirilebilmesi için ise idareye "kamu gücü"nü kullanma görev ve yetkisi verilmiştir. Kamu gücü, idarenin, özel kişilerde olmayan bir takım yetkilere ve imkanlara sahip olarak bir üstünlük şeklinde karşımıza çıkar.

Kamu gücünü elinde bulunduran idare ile idare karşısında herhangi bir gücü olmayan bireyler arasında dengeyi sağlamada önemli bir yere sahip olan idari yargı ile idari yargının etkin ve hızlı işlemesini ve çabuk sonuçlar doğurmasını sağlayan vergi yargısında yürütmenin durdurulması kurumu tezimizde detaylı olarak incelenecek ve bu kurumun yararları ve eksik yanları anlatılarak, eksikliklerine ilişkin çözüm önerileri getirilmeye çalışılacaktır.

### **Konusu ve Önemi**

İdare genellikle tek taraflı ve uygulama gücü olan işlem yapma yetkisine sahiptir. Diğer bir ifadeyle, kişilerin meslekleri, faaliyetleri ve malları hakkında hukuki neticeler doğuracak işlemleri, bu kişilerin onayını almaksızın yapabilmektedir.

İdari işlemlerin, aksi mahkeme kararıyla sabit oluncaya kadar hukuka uygun oldukları kabul edilir. Bu karinenin bir sonucu olarak, mevzuata ve hukuka aykırı olsa bile herkes idari işlemlere saygı göstermek durumundadır. Ayrıca dava açılması idari işlemlerin uygulanabilirliğini büyük oranda etkilememektedir.

Görüldüğü gibi, idare yönettiği kişiler karşısında çok güçlü olanaklara sahiptir. Bu gücü ve olanağı, kişi hak ve özgürlükleriyle dengelemek için bir takım hukuki araçlarla denetlenmesi gerekir. Aksi durum, idarenin keyfi ve kişiler üzerinde baskıya varan uygulamalarına yol açılabilecektir. Nitekim hukuk devleti, devletle birey arasında hiçbir uyumsuzluğun çıkmaması demek değil, devletin görevlerini yaparken, keyfi ve haksız uygulamalarla kişilerin hak arama özgürlüklerini engellememesidir.

İdarenin her türlü eylem ve işlemlerinde hukuka bağlı kalmasını sağlayan, dolayısıyla, hukuk devletinin önemli belirtisi olan ve idareyi hukuk kuralları doğrultusunda hareket etmeye zorlayan davalar idare mahkemelerinde ve vergi mahkemelerinde açılan iptal

davalardır. Bu davaların Türkiye'de idari yargı mercileri tarafından sonuçlandırılması, temyiz ve itiraz aşaması dahil, ortalama 2-3 yıl gibi bir süre almaktadır. Bu süre günümüzün ölçülerine göre çok uzundur ve davaların bu kadar sürüncemede kalmasının kabul edilebilir bir açıklaması yoktur. Durum böyle olunca, hukuka aykırılığı ön inceleme ile anlaşılacak bir işlemin veya yargı kararının, dava sonuna kadar geçerli sayılması, hukuk devleti ilkesinde tahribata yol açmaktadır.

Bunun yanında, bazı davalarda yürütmenin durdurulması kararının alınmaması halinde işin niteliği gereği, yargılama sonucu idari işlem hakkında verilen iptal kararları aktüalitesini yitirmiş olmakta ve hatta gereğinin yerine getirilmesi bazen imkansız bazen de anlamsız hale gelmektedir.

Yürütmenin durdurulması, öncelikle davacıyı koruyan bir karardır. Fakat bununla birlikte, kamu yararının, kamu düzeninin, hatta hukuk sisteminin de korunması sonucunu doğurmaktadır. Yürütmenin durdurulması kararıyla, kamu düzeninin ve kamu yararının gerçekleşmesinin yanında, idarenin menfaatleri de gözetilmektedir.

Yürütmenin durdurulması kararlarını diğer bir özelliği de, idareye hukuka uygun işlem tesis etme yönünde yol gösterici olma niteliği taşımalarıdır. İptal kararı verilinceye kadar geçecek süre içerisinde, haksız bir işlemi yürütmüş olmasından dolayı idarenin, halkın tepkileriyle karşılaşmasını önlemekte, böylece idareye işlemini yeniden gözden geçirerek gerekirse düzeltme imkanı vermektedir.

Sonuç olarak yürütmenin durdurulması, iptal davalarını anlamlı kılp, hukuk devletinde bir yandan ilgililer için vazgeçilmez bir güvence oluştururken; diğer yandan idarenin yargısal denetiminde etkinlik sağlamakta, hukuka aykırı idari işlemin yol açacağı zararlara önceden engel olup, uygulanmasını askıya alarak, hem kamuoyunu, hem de idareyi kollamış olmaktadır. Böylece kişilerin temel hak ve hürriyetlerinin korunması ile idari gerekler arasında adil bir dengenin sağlanmasına hizmet etmektedir.

### **Amacı ve Yöntemi**

Hukuk devleti anlayışı idarenin yargısal denetime tabi tutulmasını gerektirir. İdarenin yargısal denetimini gerçekleştiren araçlardan en önemlisi ve önde geleni iptal davalarıdır. İdari yargıya özgü bir nitelik taşıyan iptal davalarını da anlamlı ve geçerli kılan unsur yürütmenin durdurulması kurumudur.

Kamu Hukuku'nun temel ilkelerinden biri "idarenin tek taraflı olarak tesis ettiği işlemleri re'sen uygulamaya koyma yetki ve imtiyazına sahip olması"dır. Bu kuralın doğal sonucu olarak, kamu idarelerinin işlem ve kararlarına karşı idari yargı yerlerinde dava açılması, bu işlem ve kararların uygulanmasını askıya alamayacağı, yani icrasını ertelemeyeceği ilkesinin kabulünü gerektirmiştir. Bununla hiç şüphesiz özel kişilerin basit bir dava açmak suretiyle idari faaliyetleri sekteye uğratmalarına engel olunmak amaçlanmıştır. Aksi bir düşüncenin benimsenmesi, yani dava konusu edilen her idari işlemin icrasının kendiliğinden durması yolunun kabulü halinde, idarenin işlerini güçleştireceği gibi, kimi durumlarda idari faaliyetleri işlemez hale getirecektir. Bu nedenle, dava konusu edilen idari işlemlerin icrasının durdurulup durdurulmaması takdirinin bağımsız yargı mercilerine bırakılması isabetli bir yol olmuştur.

İdari yargının özel bir yargılama usulünü oluşturan ve yargılaması kurulmuş özel mahkemeleri ile yapılan vergi yargısında, kural olarak davanın açılması ile tarh edilen vergi, resim ve harçlar ile benzer mali yükümlerin ve bunların zam ve cezalarının dava konusu edilen bölümünün tahsil işlemlerini durdurur. Ancak tezimizde de açıklandığı üzere özellik arz eden bazı durumlarda yürütmenin durdurulması kararları, ancak açılmış bir davada davacının açıkça istemesi üzerine verilebilir.

Yürütmenin durdurulması, yargı yerinin dava konusu idari işlemin ya da temyiz veya itiraza konu yargı kararının uygulanmasını dava sonuna kadar ertelemesi, yani icrasını askıya alması olarak tanımlanabilir.

İdari işlemler, kamu gücüne dayanılarak tek taraflı tesis edilen, yürütülmesi ve ilgililerince uyulması zorunlu olan hukuki tasarruflardır. İdare kamu gücüne sahip olarak, tek yanlı iradesini ilgililere emretme ve gerektiğinde zor kullanarak yerine getirme hak ve yetkisine sahiptir. Her zaman için idarenin tesis ettiği işlemlerin yeterince haklı nedenlere dayandığı söylenemez. Böyle bir durum karşısında, kişisel, haklı ve aktüel bir menfaati bu idari işlemle zedelene kimse, açacağı iptal davasında öncelikle yargı yerlerinin vereceği yürütmenin durdurulması kararlarıyla korunmasını ister.

Hukuk terminolojisi açısından "yürütmenin durdurulması" deyiminin bu müesseseyi, tam anlamıyla ifade etmekte yetersiz kaldığı görülmektedir. Nitekim önceleri gerek kanun lafzında gerekse doktrinde "yürütmenin durdurulması" yerine "tehir-i icra" terimi kullanılmaktaydı. Yukarıda yapılan tanımlamadan da anlaşılacağı gibi, yürütmenin

durdurulması dava konusu idari işlemin veya itiraz ya da temyiz yoluyla incelenen ilk derece yargı yeri kararının, esas karar verilinceye kadar icrasının askıya alınması yani geciktirilmesidir. Burada bir "durdurma" değil, "tehir etme" söz konusudur. Diğer taraftan "yürütme" terimi, "icra" teriminin hukuki anlamda tam bir karşılığı değildir. Bu sebeple tehir-i icra deyiminin sırf türkçeleştirilmesi için "yürütmenin durdurulması" deyimine dönüştürülmesi hukuk terminolojisi açısından isabetli olmamıştır.

Bu çalışmada, Türk Vergi Yargılama Usulü'nde önemli bir konumda bulunan, hukuk devleti ilkesinin, hak arama hürriyetinin ve yargı denetiminin gerçekleşmesinde sürekli ve tesirli bir vasıta olan yürütmenin durdurulması kurumu incelenmektedir.

Konu üç bölüm halinde ele alınmıştır. "Vergi yargısında yürütmenin durdurulması" başlığını taşıyan ve tezimizin en önemli bölümünü oluşturan birinci bölümde, yürütmenin durdurulması kararlarının önemi ve hukuki niteliğine değinildikten sonra, bu kurumun hukuki niteliğinin daha iyi anlaşılabilmesi için Türk Hukuk Sisteminde benzerlik arz eden diğer müesseselerle karşılaştırması yapılmış, bunlar arasındaki farklı ve ortak nitelikler detaylı olarak açıklanmıştır. Bu arada Türk Anayasa Yargısında uygulanan yürürlüğün durdurulması konusuna da yer verilmiştir. Tüm bunlar açıklandıktan sonra vergi yargısında yürütmenin durdurulması açısından önem arz eden ve istisnai nitelik gösteren tüm hususlar detaylı olarak açıklanmıştır. Bölümün sonunda da bazı yabancı ülkelerde vergi yargısının ve vergi yargısında yürütmenin durdurulmasının genel niteliklerinden bahsedilmiştir.

İkinci bölümde, gerek doktrinde gerekse yargı içtihatlarında uzun yıllardır tartışmalara neden olan " yürütmenin durdurulması kararların vergi ve idare mahkemeleri yönünden ortak nitelikleri" çok ince noktalarına kadar araştırılmış, olan ve olması gereken hukuk açısından konu açıklanmaya çalışılmıştır. Bu bölümde yürütmenin durdurulması istemli dilekçelerin davacı tarafından düzenlenmesi ve yargı mercilerine sunulması, yargı mercileri tarafından istem hakkında karar verilinceye kadar geçen aşamalar, hangi şartların bulunması halinde istemin kabul veya reddedildiği, olumsuz işlemlerde yürütmenin durdurulması, kararlarda gerekçe gösterilmesi zorunluluğu ve yürütmenin durdurulması kararlarına itiraz usulü detaylı olarak ve uygulamadan örnekler gösterilerek incelenmiştir.



Son bölümde, "yürütmenin durdurulması kararlarının sonuçları ve yerine getirilmesi" yargı kararları da örnek gösterilmek suretiyle anlatılmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda, kararın yerine getirilmemesinden doğan, idarenin ve kamu görevlilerinin sorumlulukları ayrıntılı olarak incelenmiştir.

Bu çalışmada, Türk İdari Yargılama Usulü'ndeki yürütmenin durdurulması kurumu hakkında, mevzuat ve uygulamadaki farklı durumlar, yargı mercilerinin karşılaştığı sorunlar, yasal düzenlemelerle getirilen ve hukuk devleti ilkesi ile bağdaşması mümkün olmayan sınırlamaların tespiti ve açıklanması amaçlanmıştır. Bunun için de mümkün olduğu kadar yargı kararları ve doktrindeki görüşlerden yararlanılmıştır.

# **BÖLÜM 1: VERGİ YARGISINDA YÜRÜTMENİN DURDURULMASI**

Devlet hayatında asıl amaç kişilerin mutluluğu olduğuna göre; idare edilenlerin yararına, idareye tanınmış üstün gücün kötüye kullanılması olasılığına karşı bazı tedbirlerin düşünülmesi zorunlu hale gelmiştir (Özdeş, 1976:7). İşte "yürütmenin durdurulması" kurumu, idare edilenleri bu yetkiler bakımından idareye karşı korumak amacıyla kabul edilmiş hukuki yollardan biridir (Sarıca, 1966:27).

## **1.1. Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Önemi**

Hukuki düzenlemelerle idareye bir görev çerçevesi çizilerek, bu çerçeve içinde belli alan ve konularda hizmet yapma yükümlülüğü getirilmiştir. Bu yükümlülüğün gereği gibi yerine getirilebilmesi için ise idareye "kamu gücü"nü kullanma görev ve yetkisi verilmiştir. Kamu gücü, idarenin, özel kişilerde olmayan bir takım yetkilere ve imkanlara sahip olarak bir üstünlük şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Bu üstünlük, idarinin icrai nitelikte ki işlemlerinde kendini göstermektedir(Geç, 1986:380).

İdare genellikle tek taraflı olarak işlem yaparak, bunları uygulamak yetkisine sahiptir. Diğer bir ifadeyle, kişilerin meslekleri, faaliyetleri ve malları hakkında hukuki neticeler doğuracak işlemleri, tek başına yani bu kişilerin onayını almaksızın yapabildiği gibi, aynı zamanda idare icrai kararlarını kamu gücüne dayanarak, kendisi re'sen ve fiilen uygular ve yürütür (Sarıca, 1966:26).

Bunun yanında İdare Hukuku'nda, idari işlemlerin mevzuata ve hukuka uygun olduğu yolunda bir karine söz konusudur. Yani idari işlemler, aksi mahkeme kararıyla sabit oluncaya kadar hukuka uygun kabul edilirler. Bu karinenin bir sonucu olarak, mevzuata ve hukuka aykırı olsa bile herkes için idari işlemlere saygı gösterme zorunluluğu vardır. Ayrıca idari yargı mercilerine dava açılması, dava konusu edilen idari işlemin icrai yönünü etkilememektedir.

Görüldüğü gibi, idarenin yönettiği kişiler karşısında çok güçlü olanakları vardır. Bu gücü ve olanağı, kişi hak ve özgürlükleriyle dengelemek için bir takım hukuki araçlarla denetlemek gerekir. Aksi takdirde idarenin keyfi ve kişiler üzerinde baskıya varan uygulamalarına yol açılabileceği gibi, idari rejimin polis devleti diye anılan yönetim şekline dönüşmesine de neden olunabilir (Giritli ve Akgüner, 1985:13). Zira hukuk

devleti, devletle birey arasında hiçbir uyuşmazlığın çıkmaması demek değildir. Önemli olan devletin görevlerini yaparken, keyfi ve haksız uygulamalarla kişilerin hak arama özgürlüklerini engellememesidir (Demirkol, 1996:71).

İdarenin her türlü eylem ve işlemlerinde hukuka bağlı kalmasını sağlayan, dolayısıyla, hukuk devletinin önemli belirtisi olan ve idareyi hukuk kuralları doğrultusunda hareket etmeye zorlayan davalar idare mahkemelerinde ve vergi mahkemelerinde açılan iptal davalarıdır. Bu davaların Türkiye'de idari yargı mercileri tarafından sonuçlandırılmasında, temyiz ve itiraz aşaması dahil, ortalama 2-3 yıl gibi bir süre geçmektedir. Bu süre günümüzün ölçülerine göre çok uzundur ve davaların bu kadar sürüncemede kalmasının kabul edilebilir bir açıklaması yoktur. Durum böyle olunca, hukuka aykırılığı ön inceleme ile anlaşılacak bir işlemin veya yargı kararının, dava sonuna kadar geçerli sayılması, hukuk devleti ilkesinde ve kişilerin hukuka saygı ve güven duyma inançlarında büyük yıkımlara yol açmaktadır (Akural, 1976:120).

Bunun yanında, bazı davalarda yürütmenin durdurulması kararının alınmaması halinde işin niteliği gereği, yargılama sonucu idari işlem hakkında verilen iptal kararları aktüalitesini yitirmiş olmakta ve hatta gereğinin yerine getirilmesi bazen imkansız bazen de anlamsız hale gelmektedir (Yenice ve Esin, 1983:575). Bu nedenle yürütmenin durdurulması kararları, idari davaların önemi, tesiri ve varlığının devamı ile yakından ilgili bulunmaktadır.(Akural, 1976:120).

Diğer taraftan, bir idari tasarrufun hukuka aykırılığı ileri sürülerek geri alınması veya iptal edilmesi istemiyle yapılan idari veya yargısal başvurulara rağmen; idarenin bu kararını uygulamaya devam etmesi halinde, daha sonra ilgililerin iddia ettiği sebepler yerinde görülerek bu kararın idari makamlarca geri alınması ya da yargı mercilerince iptal edilmesi durumunda, bireyler önemli zararlarla karşı karşıya kalmaktadırlar. Bu gibi hallerde iptal davaları gerçek etkilerini kaybetmekte, yerini sonuç itibarıyla tazminat davalarına bırakmak zorunda kalmaktadır. Böylece hukuk devletinde idari işlemlerin yargısal denetimi beklenmedik biçimde zayıflamakta, sonuçta tazminat ödeme karşılığında idarenin haksız uygulamaları çoğalmaktadır (Yenice ve Esin, 1983:575).

Yürütmenin durdurulması, öncelikle davacıyı koruyan bir karardır. Fakat bununla birlikte, kamu yararının, kamu düzeninin, hatta hukuk sisteminin de korunması sonucunu doğurmaktadır. Nitekim yargı kararları ile haksız olan idari işlemlerin yürütülmesi

durdurularak; ileride giderilmesi veya düzeltilmesi imkansız veya zor durumlar önlenmekte, böylece toplum hayatının düzeni ve istikrarı sağlanmış olmaktadır (Tuncay ve diğ., 1986:632).

Yürütmenin durdurulması kararıyla, kamu düzeninin ve kamu yararının gerçekleşmesinin yanında, idarenin menfaatleri de gözetilmektedir (Özdeş, 1976:4). Çünkü; uygulanmış ve daha sonra mahkemece iptal edilmiş bir idari işlem nedeniyle, idare büyük miktarlarda tazminat ödemek zorunda kalmakta, bu durum da devletin gereksiz yere zarara uğramasına neden olmaktadır.

Yürütmenin durdurulması kararlarını diğer bir özelliği de, idareye hukuka uygun işlem tesis etme yönünde yol gösterici olma niteliği taşımalarıdır. İptal kararı verilinceye kadar geçecek süre içerisinde, haksız bir işlemi yürütmüş olmasından dolayı idarenin, halkın tepkileriyle karşılaşmasını önlemekte, böylece idareye işlemini yeniden gözden geçirerek gerekirse düzeltme imkanı vermektedir (Ülgen, 1977:8). Böylece idare tarafından yeni tesis edilecek benzer nitelikli işlemlerde aynı nitelikte hukuki hataların yapılmasının önüne geçilmiş olmaktadır.

Sonuç olarak yürütmenin durdurulması, iptal davalarını anlamlı kıлып, hukuk devletinde bir yandan ilgililer için vazgeçilmez bir güvence oluştururken; diğer yandan idarenin yargısal denetiminde etkinlik sağlamakta, hukuka aykırı idari işlemin yol açacağı zararlara önceden engel olup, uygulanmasını askıya alarak, hem kamuoyunu, hem de idareyi kollamış olmaktadır. Böylece kişilerin temel hak ve hürriyetlerinin korunması ile idari gerekler arasında adil bir dengenin sağlanmasına hizmet etmektedir (Öztürk, 1996:777).

Yürütmenin durdurulması kararları, hukuk düzeninin zedelenmesini önlemekle, tüm bireyleri, üstün yetkilerle donatılmış olan idareye karşı korumaktadır (Güran, 1986:153; Azrak, 1984:16; Sarıca, 1966:29).

Yürütmenin durdurulması kararları ayrıca, anayasal düzende güç dengelerinin korunmasına önemli bir katkıda bulunmaktadır. (Gören, 1995:234) Nitekim kurum, kişilerin hak ve özgürlüklerinin korunması açısından o denli büyük bir önem taşımaktadır ki, idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma yetkisi tanımayan bir hukuk düzeninin,

idarenin yargısal denetimini ciddiye aldığını söylemek mümkün olmamaktadır(Azrak, 1996:748).

## **1.2. Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Hukuki Niteliği**

### **1.2.1. Genel Değerlendirme**

İdari makamların, kamu gücü ve kudreti ile hareket ederek, idare işlevine ilişkin olarak yaptıkları, çeşitli hak ve yükümlülükler doğuran tek yanlı irade açıklamaları olarak tanımlanan (Erkut, 1990:2). idari işlemler; icrai niteliğe sahip olup, özel hukuk işlemlerinin aksine olarak doğrudan doğruya tesis edildiklerinde uygulanırlar. Davanın açılmasının idari işlemin yürütülmesini durduracağına ilişkin özel kanunlarında açık bir hüküm bulunması hali hariç olmak üzere, idari yargı yerlerinde dava açılması, idari işlemin icrai niteliğine ve idarenin re'sen hareket etkisine engel olmaz (Özdeş, 1976:28).

İdari kararların uygulandığı tarihten, yargı kararlarının ise aksine kural bulunmadıkça verildiği tarihten itibaren yürütülmesi gerektiği hem uygulamada, hem de doktrinde kabul edilen bir konudur.

İdari yargılama usulünde idari yargı organına düşen görev, öncelikle denetim görevidir. İptal davaları denetim görevinin en etkili aracıdır. Yürütmenin durdurulması kararları ise, iptal davalarına sıkı sıkıya bağlı ve idarenin denetimini doğrudan etkileyen bir hukuk kurumudur. Bu kurumun iptal davalarından ayrılması mümkün olmadığı gibi, idarenin tesis ettiği işlemin kendiliğinden yürürlük kazanması ilkesi ile yargı yoluyla yürütmenin durdurulması kararı verilmediği takdirde, idari işlemin icrası durmaz kuralının karşıtını ve dengesini oluşturur (Özdeş:1976:5).

İdari yargıda yürütmenin durdurulması kararları; bir idari davada, davacının istemi üzerine, yargı yerinin bir idari işlem ya da yargı kararının uygulanmasını dava sonuna kadar ertelemesi veya askıya alması olarak ifade edilmektedir (Uler, 1970:4). Mahkeme tarafından, yürütmenin durdurulmasına karar verilmekle, dava esastan karara bağlanıncaya kadar, eski durumun devamı sağlanır. Başka bir ifadeyle, idari yargı yerinin vereceği yürütmenin durdurulması kararı dava konusu idari işlemin dava sonuna kadar uygulanmasını önleyen geçici bir önlemdir (Gözübüyük, 1983:360).

Davacı bu yolla idari yargı yerlerine başvurarak, aleyhine tesis edilen idari işlemin uygulanmasını dava sonuçlanıncaya kadar veya belli bir süre için ertelenmesini istemektedir. Böyle bir imkanın varlığı, davacının ileride telafisi güç ve ciddi zararlarla karşılaşmasına engel olmaktadır (Aslan, 1994:29).

Yürütmenin durdurulması istemiyle açılan davada, idari işlemin hukuka aykırı olup olmadığı idari yargı yerince öncelikle yapılacak bir incelemeyle araştırılır. Doğal olarak, işlemin hukuka aykırı olduğu sonucuna varılarak yasada yer alan şartların gerçekleştiği görüldüğünde yürütmenin durdurulması kararı verilir. Şüphesiz, bu görüş mahkemenin ancak dava sonunda varacağı türden nihai bir görüş değil, sadece peşin ve muhtemel bir görüştür. Daha doğrusu mahkemenin ilk bakışta, şimdilik ve geçici olarak edindiği bir görüş olması nedeniyle, bu bir tür hukuka aykırılık karinesidir. Yani somut bir olay sebebiyle açılan davada, yargı incelemesinden geçirilen dava konusu işlem hakkında varılan kazai bir karinedir. Bu sebeple bu kazai karine, idari işlemin hukuka uygun olduğu yolundaki genel ve teorik karineden daha kuvvetlidir (Sarica, 1966:28,29).

Yürütmenin durdurulması kararı verilirken, ileride de bahsedileceği gibi, idari işlemin açıkça hukuka aykırı olduğu ve dava konusu işlemin derhal uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların meydana geleceği hususlarının mahkemece gerekçelendirilmesi gerekmektedir (Aslan, 1994:30).

Yürütmenin durdurulması kararı nihai bir karar olmamasına rağmen, hem idari kararlar için hem de yargı kararları hakkında verilebileceği için nitelik olarak yargısal bir karardır (Yayla, 1979:210; Feyzioğlu, 1966:151).

Öte yandan, yürütmenin durdurulması yargısal bir karar olmakla beraber, başlıbaşına bir dava türü değil, iptal istemi ile birlikte ileri sürülebilecek bir husustur. İptal davası kapsamında bir önlem niteliğindedir (Özay, 1992:447).

Anayasa Mahkemesi'nin 1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden önceki kararlarında, Mahkemenin 13.03.1964 gün ve E:1963/162, K:1964/19 sayılı kararında olduğu gibi, dava konusu edilen idari işlemler hakkında mahkemelere tanınan yürütmeyi durdurma yetkisinin mutlak olarak yargı erki içinde olmadığı gibi yasa koyucunun takdir edeceği ve açılan davalarda davacıya tanınan ikincil nitelikte bir hak olduğu kabul edilmiş iken (AYKMD, S.2, 1965:73,74), 1982 Anayasası sonrası Mahkeme tarafından içtihat

değiştirilerek, Mahkemenin 21.10.1993 gün ve E:1993/33, K:1993/40 sayılı kararında olduğu gibi, yürütmenin durdurulması yargı fonksiyonunun zorunlu bir unsuru olarak görülmeye başlanmıştır (R.G., 06.11.1994, 21750).

Mahkemenin eski görüşünün uygulanması halinde, yasama meclisinde çoğunluğu elinde bulunduran siyasi iktidarın politik tercihlerine göre, bazı yasaların uygulanmasında ortaya çıkacak uyuşmazlıkların çözümünde mahkemelere yürütmeyi durdurma kararı verme yasağı getirerek, hak arama özgürlüğü, yargı bağımsızlığı, idari eylem ve işlemlere karşı yargı yolunun açık olması ilkelerinin ihlaline, yani hukuk devleti ilkesinin çiğnenmesine yol açılmış olur.

Anayasa başta olmak üzere yürürlükte bulunan tüm hukuki düzenlemelerle, hak arama açısından kabul edilen meşru tüm vasıta ve yollar; yalnızca, iddia ve savunma hakkına sahip olmak, mahkemelerin görev ve yetkileri içindeki davaya bakmaktan imtina etmemeleri, dava yolunun açık olması, mahkemelerin bağımsız, hakimlerin teminatlı olması gibi durumlardan ibaret değildir. Davanın tarafı olarak, hak arama amacıyla; yürütmenin durdurulması kararı verilmesini, keşif ve bilirkişi incelemesi ve delil tespiti yapılmasını istemek de söz konusu meşru vasıta ve yollardandır. Danıştay Üçüncü Dairesi'nin 22.11.1978 gün ve E.1978/1158, K.1978/1213 sayılı kararında da belirtildiği gibi, bunlar içinde, yürütmenin durdurulması kararlarının en ivedi ve etkili sonuç sağlayacak bir kurum olduğu söylenebilir (Aslan, 1994:33).

Artık Türk İdari Yargılama Usulü açısından yürütmenin durdurulması kurumu, Anayasal bir koruma sağlamıştır. Gerek Anayasa'nın (m.125), gerekse 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun (m.27) ilgili hükümleri idari yargı yerlerince hangi durumlarda yürütmenin durdurulması kararı verilebileceğini ayrıntılı olarak düzenlemiş, bu yetkinin hangi durumlarda sınırlanabileceği ve hatta ortadan kaldırılabileceğini de belirtmiştir. Aslında yürütmenin durdurulmasına ilişkin kurallar 1982 Anayasasından önce yürürlüğe girmiş bulunan İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda yer almış, sonra da bu kuralın Anayasa'ya eklenmesine ihtiyaç duyulmuştur (Azrak, 1996:748,749; Öztürk, 1996:775; Aslan, 1994:34).

Bütün bu açıklamaların yanında, yürütmenin durdurulması kararlarının niteliğinin daha açık olarak anlaşılabilmesi için, benzer hukuki kurumlar olan iptal kararı, ara karar ve adli yargıda uygulanan ihtiyati tedbir ile karşılaştırılması yerinde olacaktır. Bu arada konuyla

ilgili olduğu için Anayasa yargısındaki benzer bir uygulama olan yürürlüğün durdurulması konusundan da bahsedilecektir.

### **1.2.2. Yürütmenin Durdurulması-İptal Kararları Karşılaştırması**

Yürütmenin durdurulması kararı iptal davalarının mahkemelerce çözümü esnasında öncelikle yapılan inceleme sonucu verilmesi nedeniyle iptal kararlarına benzetmekle birlikte, bazı hususlarda iptal kararlarından ayrılmakta ve farklı nitelikler göstermektedir.

Vergi mahkemesinde açılan bir davada, mahkemece davanın kabul edilerek idari işlemin iptaline karar verilmesi halinde; dava konusu edilen idari işlemin hukuka aykırı olduğu ortaya konulmuş olmaktadır. Ancak yürütmenin durdurulması kararında, işlemin hukuka aykırılığı henüz kesinlik kazanmamıştır. Kanıtlar ve sebepler ilk aşamada işlemi hukuka aykırı olarak gösteriyorsa da, dava sürecinde ortaya çıkacak yeni durumlar verilecek kararın sonucunu etkileyebilmekte ve dava esastan reddedilebilmektedir (Oytan, 1973:254).

Yürütmenin durdurulması kararı, iptali istenen idari işlemin icrasını durduran (Özdeş, 1979:7), yani işlemin uygulanmasını dava sonuçlanana kadar erteleyen geçici bir önlem (Gözübüyük, 1983:331) niteliği taşımakta; iptal kararı ise dava konusu uyuşmazlığı esastan çözen, bozulması için üst yargı yerine başvurulmadığı takdirde nihai hüküm olabilen ve idari işlemi ortadan kaldıran (Uler, 1970:4) bir niteliğe sahip olmaktadır. Bu durum ise iptal kararı ile yürütmenin durdurulması kararının ayrımını ortaya koymaktadır (Aslan, 1994:34).

Bazı hukukçular (Gözübüyük, 1983:337); yürütmenin durdurulması kararının yerine getirilmesi diye bir sorun olmadığını söylerler. Çünkü yürütmenin durdurulması kararı kendiliğinden yerine gelmektedir. Bu kararın idare tarafından aktif olarak yerine getirilmesine gerek yoktur, sadece bu kararın yerine getirilmesine idarenin pasif olarak engel olmaması yeterlidir. Yani yürütmenin durdurulması kararının, idarenin harekete geçmesine gerek kalmadan ve idari eylem ve işlemlerin yapılması beklenmeden hukuki ve fiili sonuçları kendiliğinden yerine gelir. İptal kararı ise bazı istisna durumlar dışında, genellikle idare tarafından bir takım işlem veya eylem yapılmak suretiyle yerine getirilir. Yani fiili ve hukuki sonuçları direkt ve otomatik olarak meydana gelmez (Sarıca, 1966:31,32). Ancak, eylemsiz kalma yanında yürütmenin durdurulması



kararlarının yerine getirilmesi için idarenin bazen işlem tesis etmesi gerekli olabilmektedir.

İptal kararı gösterici ve açıklayıcı bir yargısal karar olmasına karşın, yürütmenin durdurulması kararı yapıcı ve inşai bir yargı işlemidir. Bunun yanında iptal kararı idareye yönelen bir emir ve direktifi açıkça içermez. İptal kararı sadece, işlemin iptal edildiğini belirtir. Bununla birlikte her iptal kararında bir emir ve direktif zımni olarak yer almaktadır. Yürütmenin durdurulması kararında ise açıkça idareye emir ve direktif yer almaktadır (Sarıca, 1966:32).

Bu iki kavramın benzer ve ortak niteliklerinden en önemlileri ise şunlardır: Her iki kararın etkileri geriye doğru işler. Her iki karar aynı zamanda ileriye dönük sonuçlar doğurur. Yine herkes için her iki karara uymak zorunluluğu bulunmaktadır. Danıştay'ın pek çok kararında da bahsedilen benzer ve ortak niteliklere değinilmektedir. Nitekim Danıştay Sekizinci Dairesi'nin 21.10.1982 gün ve E.1981/552, K.1982/1196 sayılı kararında; idare hukuku ilkelerine göre; iptal kararları iptali istenen idari tasarrufu ve ona bağlı idari işlemleri yapıldıkları tarihten itibaren ortadan kaldırarak o tasarrufun yapıldığı tarihten önceki hukuki durumu ortaya koyacağı, bir iptal davasında verilmiş olan yürütmenin durdurulması kararının da aynı nitelikte olduğu, yani henüz ortada bir iptal kararı bulunmadığı halde, iptali istenen idari tasarrufu ve onun sonucu olan işlemleri durduracağı ve bunların yapıldıkları tarihten önceki hukuki durumun yürürlüğünü sağlayacağı ifadelerine yer verilmiştir (Aslan, 1994:35).

### **1.2.3. Yürütmenin Durdurulması Kararı ile Ara Kararı Karşılaştırması**

Ara kararı; mahkeme tarafından, nihai hükmün verilmesinden evvel alınan ve uyuşmazlığın çözümüyle ilgili bulunan kararlar demektir (Arkan,1962:1218). Yani ara kararı; yargılamayı sonlandırmayan, onu çözüme kavuşturmaya yarayan mahkeme tarafından verilmiş kararlardır (Kuru ve diğ, 1986:324). Yargıç ara kararı vermekle davadan elini çekmez, aksine incelemeyi ilerleterek hukuki çözüme ulaşmaya çalışır. Yargıç tarafından, keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırılmasına veya dosyada bulunmayan bir belgenin teminine karar verilmesi tipik birer ara kararı örnekleridir.

Bazı hukukçular (Doğanay, 1980:180) yürütmenin durdurulması kararlarını, uyuşmazlığı çözümlenemeyen, geçici olan, kesin hüküm oluşturmayan, değiştirilebilir bir ara kararı

niteliğinde kabul etmişlerse de, ara kararları davanın ilerlemesi, gerekli bilgi ve belgelerin toplanması gibi nihai hükmün alınmasına etki doğurabilecek kararlar olmasına karşılık, yürütmenin durdurulması kararlarının bu nitelikleri içermemesi ve yürütmenin durdurulması kararlarının ilam şeklinde yazılması, harca tabi olması yürütmenin durdurulması kararlarının bir ara kararı mahiyetinde olmayıp; idare hukukuna özgü bir yargı kararı olduğunu açıkça göstermektedir (Akural, 1976:122).

Yürütmenin durdurulması kararı her ne kadar hüküm öncesi verilen bir karar olsa da, hukuki anlamda bir ara kararı değildir. Yürütmenin durdurulması kararı, hukuka aykırılık açısından belirgin bir şüphenin bulunduğu ve uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız bir zararın doğmasını önlemek amacıyla idari işlemler hakkında verilen ve davanın esasına etkisi olmayan koruyucu bir tedbir niteliğindedir (Aslan,1994:41).

Mahkeme tarafından yürümekte olan bir davada verilen ara kararı, lehine olan taraf açısından kazanılmış hak oluşturup, mahkemeyi bağlayıcı olmasına karşılık, yürütmenin durdurulması kararının böyle bir niteliğinin varlığından bahsedilemez. Örneğin, görevsizlik itirazı üzerine, idari yargı yerince verilen görevlilik kararı bir kazanılmış hak oluşturmasına rağmen, idari işlem hakkında verilen yürütmenin durdurulması kararı davanın esasının çözümünde davacının lehine bir hak oluşturmaz.

#### **1.2.4. Yürütmenin Durdurulması Kararı ile İhtiyati Tedbir Kararının**

##### **Karşılaştırılması**

İhtiyati tedbir; bir zararı önlemek için esas hakkında karar verilinceye kadar davanın sonuçlanmasında önce veya yargılamanın devamı sırasında taraflardan birinin istemiyle, yargıcın emredebileceği kanunla açık ve sınırlı bir tedbir olarak tanımlanmaktadır (Özcan, 1993:289). Diğer bir ifadeyle, davacının davayı kazanması halinde dava konusu şeye kavuşmasını daha dava sırasında, hatta davadan önce güven altına almaya yarayan yargı kararı ihtiyati tedbir olarak belirtilmektedir (Ersoy, 1976:321). İşte ihtiyati tedbir, gerek davanın açılması için geçecek zaman, gerekse davanın karara bağlanmasının uzaması nedeniyle, hak sahibi olanların zarara uğramasını önlemek için mahkeme kararıyla alınmış geçici bir tedbir niteliğindedir (Ulumsan ve Taçoy, 1975:923). İhtiyati tedbir ile amaçlanan, dava konusu olan şeyin bazı nedenlerle değişikliklere maruz kalması halinde, davanın sonunda alınacak olan hükmün yerine getirilebilmesinin olanaksız hale gelmesini engellemektir (Üstündağ, 1989:481).

Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun 101 inci maddesinde; "hakim, iki taraftan birinin talebiyle davanın ikamesinden evvel veya sonra aşağıda gösterilen hal ve şekillerde ihtiyati tedbirler ittihazına karar verebilir: 1 .Menkul ve gayri menkul malların aynı münazaalı ise bunu haciz veya yeddiadle tevdiine; 2.Münazaalı şeyin muhafazası için lazım gelen her türlü tedbirlerin ittihazına; 3.Kanunu Medeni ile muayyen hallerde nafaka alınmasına; 4.Ayrılık veya boşanma davası üzerine Kanunu Medeni mucibince icap eden muvakkat tedbirlerin ittihazına" hükmü yer almıştır.

Yürütmenin durdurulması kararları adli yargıdaki ihtiyati tedbir kararlarına benzer gibi görünse de ikisinin karşılaştırmasında; usul, amaç, konu, sonuç ve uygulaması bakımından esaslı ve önemli farkların olduğu görülmektedir.

#### **1.2.4.1. Usul Kuralları Açısından Farklar**

a) Bir idari dava açılmadan önce yürütmenin durdurulması isteminde bulunulması mümkün olmadığı halde, ihtiyati tedbir dava açılmadan önce istenebilmektedir.

b) Yürütmenin durdurulması, esas itibariyle tartışmasız bir yargısal işlemdir. İşlemin hukuka uygunluğunda şüphe yoksa davalının savunmasının alınmasına dahi gerek yoktur. İhtiyati tedbir kararı ise, acil durumlar dışında taraflar dinlendikten sonra verilir (Kıratlı, 1966:179).

c) İhtiyati tedbir, dava açılmadan önce bu tedbirin en ekonomik ve en hızlı nerede yerine getirilmesi mümkün ise o yerdeki mahkemeden istenebilir. Bunun dışındaki durumlarda her türlü ihtiyati tedbir yalnız davaya bakma hususunda yetkili olan mahkemeden istenebilir. Ancak dava açıldıktan sonra, yetkili mahkeme, ihtiyati tedbirin başka bir yerde daha ekonomik ve daha hızlı yerine getirilmesini mümkün görürse, bu hususta karar verilmek üzere başka bir yerdeki mahkemeyi görevlendirebilir (Kuru ve diğ.,1986:447).

Yürütmenin durdurulması istemleri hakkında ise, davada kendinin yetkili ve görevli olduğu kanaatine varan idari yargı yeri tarafından karar verilebilir. Yani bir dava açılmadan önce mahkemece yürütmenin durdurulması konusunda karar verilemeyeceği gibi, ancak bir mahkemenin dava konusu uyuşmazlığın çözümünde kendini görevli ve yetkili görmesi durumunda yürütmenin durdurulması istemlerini inceleyebilmesi mümkündür.

#### **1.2.4.2. Ulaşılmak İstenen Amaç Açısından Farklar**

Yürütmenin durdurulması kararı, idarenin icrai nitelikte olan, yani hukuk aleminde değişiklik yapan, uyulması mecburi olan iradesinin askıya asılmasına, bir süre için işlemez hale dönüştürmesine karşılık, ihtiyati tedbir ihtilaflı durumu korumak amacına yöneliktir (Kıratlı, 1966:179).

Başka bir ifadeyle, yürütmenin durdurulmasında davanın taraflarından birinin iradesi ertelenir, ihtiyati tedbirde ise sadece ihtilaflı durumun olduğu gibi korunmasına çalışılır (Duran, 1966:41).

#### **1.2.4.3. Konuları Bakımından Farklar**

Yürütmenin durdurulması kararı, idari işlemin veya yargı kararının uygulanmasını ertelemeye ilişkin olduğu halde, ihtiyati tedbir de, yapma ve yapmama konusunda taraflara emir verilmesi veya bir malın bir yerden alınıp başka bir yere teslimi, mühürlenmesi, temlikinin önlenmesi, satılıp bedelinin muhafazası gibi çeşitli tedbirlerin alınması söz konusudur.

#### **1.2.4.4. Sonuçları Bakımından Farklar**

İhtiyati tedbir kararı geçmişe etkili değildir ve yalnız tarafları değil, aynı zamanda üçüncü şahısları da ilgilendirir. Mesela, üçüncü şahsın elinde bulunan bir malın teslimine mahkeme karar verebilir (Duran, 1966:42). Yürütmenin durdurulması kararı, idari işlemin tesisinden önceki duruma dönüşünü sağlar ve daha çok idare ile ilgili olan tarafı ilgilendirir. Yürütmenin durdurulması kararlarının üçüncü kişileri etkilemesi ise, daha çok genel düzenleyici işlemlere karşı açılan davalarda söz konusu olur (Aslan, 1994:38). Mesela, bir kamu kurumu tarafından çıkarılan bir yönetmeliğin iptali için açılan davada verilen yürütmenin durdurulması kararından ilgili olan bütün şahıslar dava açsın veya açmasın etkilenmektedir.

#### **1.2.4.5. Uygulanmaları Bakımından Farklar**

Yürütmenin durdurulması kararlarına davalı durumundaki idare tarafından uyulması zorunlu olup, kararının gereğini yerine getirmekle de yükümlüdür. İhtiyati tedbir ise, esas itibarıyla icra dairelerince yerine getirilir (Kıratlı, 1966:179).

#### **1.2.4.6. Geçerlilik Süreleri Bakımından Farklar**

Mahkemece aksine karar verilmiş olmadıkça esas hakkında hüküm verilmesiyle, yani esas kararının davacıya okunması veya tebliğ edilmesiyle ihtiyati tedbir kendiliğinden ortadan kalkar. Ancak hüküm ihtiyati tedbir koydurmuş olan tarafın lehine ise, mahkeme davacının istemi üzerine kararın uygulanmasını sağlamak için ihtiyati tedbirin hükmün kesinleşmesine kadar devam etmesine karar verebilir (Kuru ve diğ., 1986:450). Yürütmenin durdurulmasında ise, esas hakkında karar verilince, yürütmenin durdurulması kararı hükmünü kendiliğinden kaybeder.

Görüldüğü üzere, idari yargıda verilen yürütmenin durdurulması kararları ile adli yargıdaki ihtiyati tedbir kararları arasında çok temel farklar bulunmaktadır. İhtiyati tedbir kararları, esasen yargılama sonucunda verilen hükmün yerine getirilmesini hukuken imkansız kılacak şartları ortadan kaldırmaya yönelik iken; yürütmenin durdurulması kararları, bu amacın dışında, idari işlem ve kararların yürütülmesini durdurmaktadır (Aslan, 1994:39).

### **1.3. İdari Yargıdaki Yürütmenin Durdurulması ile Anayasa Yargısındaki**

#### **Yürürlüğün Durdurulmasının Karşılaştırılması**

Anayasa'da, Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'da ve Anayasa Mahkemesi İç Tüzüğü'nde Anayasa Mahkemesi'ne dava konusu edilen yasa, kanun hükmünde kararname ve TBMM İç Tüzüğü'nün yürürlüğünün durdurulması konusunda bir yetki verilmemektedir (Odyakmaz, 1995:152; Korkmazcan, 1996:40).

Doktrinde, Anayasa Mahkemesi'nin mevzuata göre yürürlüğün durdurulmasına karar veremeyeceğini söyleyenler bulunsa da (Güran, 1986:158-159; Özay, 1993:69; Kuzu, 1990:207-211; Odyakmaz, 1995:152; Korkmazcan, 1996:40-41), yürürlüğün durdurulmasına karar verme yetkisine sahip olduğu görüşü daha büyük çoğunluk tarafından kabul edilmektedir (Aliefendioğlu, 1988:186-187; Bilge, 1990:3-7; Boyacıoğlu, 1988:208; Teziç, 1998:213-215; Özbudun, 1993:393-395; Şekerci, 1988:358).

Yürürlüğü durdurma kararı verebilme yetkisi, Anayasa yargısında da asıl davaya ilişkin yetkilerin dışında düşünülmemelidir ve son kararı vermeye yetkili olan yerin yürürlüğü

durdurma kararı verme yetkisinin de bulunduğu kabulü gerekir (Gören, 1995:238). Anayasa'da da, Anayasa Mahkemesi'nin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkındaki Kanun'da da yürürlüğü durdurma kararı verme yetkisi açıkça öngörülmüş olmasa da, bu yetki yorum yoluyla Anayasa'dan çıkarılabilmektedir. (Aliefendioğlu, 1996:400; Gören, 1995:240). Çünkü bu kurum yargı denetiminin özünde var olup dayanağını Anayasa'dan almaktadır (Özdeş, 1979:16; Sarıca, 1966:26; Güran, 1986:153).

Anayasa Mahkemesi'nin ilk kez verdiği yürürlüğü durdurma kararında, "Anayasa yargısı, yasama organını Anayasal sınırlar içinde tutarak, demokrasinin sağlıklı işleyişini sağlayacak bir denetim türü olarak öngörülmüştür. Demokrasi, insan hakları, hukukun üstünlüğü ve bunlara dayanan Anayasa Mahkemesi kararlarının bağlayıcılığı, Mahkemenin yürürlüğü durdurma yetkisiyle donatılmasını zorunlu kılmaktadır" (RG. 6.11.1993, 21750) demek suretiyle yürürlüğün durdurulmasına karar verme yetkisine sahip olmanın demokrasinin gereği olduğu vurgulanmıştır.

Anayasa Mahkemesi bu konuya ilişkin bütün kararlarında "yürütmenin durdurulması" ifadesi yerine, hemen hemen aynı anlama gelebilecek "yürürlüğün durdurulması" ifadesine yer vermiştir.

Bilindiği üzere yürütmenin durdurulması, Anayasa ve yasalarda yer almış olan idari yargıya özgü bir kurumdur. Yürütmenin durdurulması, yürütme organı tarafından tesis edilmiş bir işlemin, ilk tesis edildiği tarihten itibaren askıya alınmasını, başka bir ifadeyle, işlemin tesisinden önceki hukuksal durumun kendiliğinden geri gelmesini sağlamaktadır.

Anayasa yargısında dava konusu yürütme işlemi değil, yasama işlemidir. İstem kabul edilmesi durumunda yürürlüğü durdurulan kanun, kanun hükmünde kararname ya da TBMM içtüzüğü gibi yasama işlemidir. Bu nedenle anayasa yargısında yürütmenin durdurulması ifadesinin yerine "yürürlüğün durdurulması" ifadesinin kullanılması uygun olmuştur (Aliefendioğlu, 1995:23). Nitekim bu şekilde idari yargı ile Anayasa yargısı arasındaki kavram kargaşasını önlemek mümkün olmuştur.

Her ne kadar Anayasa yargısında, yasaların yürütme organı tarafından uygulandığı ve yasama işlemini askıya almakla gerçekte yasalara uygun hareket etmek durumunda bulunan yürütme organı işlemlerinin durdurulacağı düşünülse bile; Anayasa Mahkemesi'nde yasama işleminin dava konusu olması ve bu işlemin, yürütmenin

durdurulması kararlarından farklı bir şekilde kararın verildiği tarihten itibaren yürürlüğünün durdurulması karşısında, "yürürlüğün durdurulması" deyiminin kullanılması bu kararların fonksiyonuna daha uygun düşmektedir.

Öte yandan, Anayasa Mahkemesi'nin yürürlüğün durdurulmasına ilişkin kararlarında, idari yargının yürütmenin durdurulması kararlarıyla arasında paralellik kurduğu ve bu kurumun hukuki yapısından yararlandığı görülmektedir (Bilgen, 1995:171).

Anayasa Mahkemesi'nin yürürlüğün durdurulmasına ilişkin ilk olarak verdiği kararında, yürütmenin durdurulmasının idari yargıdaki konumunu belirledikten sonra şu açıklamalar yapılmıştır: "Anayasa yargısının görevi, anayasal denetim süreci içinde yasama işlemlerinin Anayasa'ya uygunluğunu etkin biçimde kollamaktır. Bunun yolu da yürürlüğün durdurulması kararının verilmesinden geçer. Bu yönden yürürlüğün durdurulması yargısal işlev ve yargı yetkisinin bütünü içinde yer alır; yargı yetkisini kullanma araçlarından birini oluşturur". (RG. 6.11.1993, 21750) Her ne kadar idari yargıdaki yürütmenin durdurulması kararlarının Anayasal (AY. m. 125) ve yasal (İYUK. m.27) dayanağı bulunmakta ve anayasa yargısından ayrı olarak etkisini idari işlemin tesis edildiği tarihe kadar götürmekte ise de; her iki kurumun da yargısal denetimin etkinliğini artırma niteliğinde olmaları benzer yanlarını oluşturmaktadır (Aliefendioğlu, 1995:18).

Buna göre, idari yargıda yer alan yürütmenin durdurulması, hem nedene dayalı bir işlemdir, hem de Anayasal ve yasal bir kurumdur. Anayasa yargısında yer alan yürürlüğün durdurulması kurumu ise Anayasa'da düzenlenmediği için böyle değildir. Nitekim 1982 Anayasası yürütmenin durdurulması kurumunu düzenlerken, idari yargı mercileri tarafından bu yetkinin kullanılmasını sınırlama amacı gütmekle birlikte, ister istemez bireyler için de bir garantiyi beraberinde getirmiştir. Şöyle ki; Anayasa'nın 125 inci maddesinde bulunan haller dışındaki bir sebeple, davacı tarafından yürütmenin durdurulmasının istenmesinin ve idari yargı yerince yürütmenin durdurulması kararı verilmesinin yasaklanması mümkün değildir (Bilgen, 1995:172).

Yürürlüğün durdurulması kararları, dava konusu edilen yasama işleminin (kanun, kanun hükmünde kararname ve TBMM İç Tüzüğü) hükmünü, işlemin yürürlüğe girmesine kadar askıya almaktadır. Bu kararlar Resmi Gazete'de yayınlanmakla birlikte yürürlüğe girer. Danıştay Genel Kurulu'nun 13.4.1978 gün ve E. 1978/20, K. 1978/26 sayılı kararında belirtildiği üzere, idari yargıdaki yürütmenin durdurulması kararları geriye

yürür ve işlemin tesis edildiği tarihten itibaren geçerli olur, yani idari işlemin tesisinden önceki hukuksal duruma geri döner. İdari yargıdaki iptal ve yürütmenin durdurulması kararları geçmişe etkili oldukları için yürürlüğe girme sorunları da yoktur. Ancak anayasa yargısında ki iptal kararlarının geçmişe etkili olmamaları nedeniyle, yürürlüğe girdikleri tarihin belirlenmesi gerekmektedir (Bilgen, 1995:173). Anayasa Mahkemesi'nce verilen bir iptal kararının hukuksal sonuçlarının doğmasının ertelenerek yürürlüğe giriş tarihinin "ileriye doğru ayrıca belirleme" yetkisi ile donatılması nasıl bir ihtiyacın gereği ise; aynı şekilde, bu defa "geriye doğru ayrıca belirleme" yetkisinin düzenlenmesinin gerekli olduğu da kuşkusuzdur (Güran, 1995:197).

İdari yargıdaki yürütmenin durdurulması ile anayasa yargısındaki yürürlüğün durdurulması arasında Anayasa Mahkemesi kararlarıyla ortaya çıkan başka bir ayrılık ise; bu kararların yargı yerleri tarafından verilebilme koşullarında ki farklarda gözlenmektedir. Anayasa (m. 125) ve İdari Yargılama Usulü Kanunu'na (m.27) göre, yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi için "idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması" koşullarının birlikte gerçekleşmesi ve kararda gerekçe gösterilmesi gerekmektedir. Anayasa Mahkemesi'ne göre yürürlüğün durdurulması kararları ise, kamu yararını ve kamu düzenini kollamak ve ileride giderilmesi güç ve imkansız durumların ortaya çıkmasını önlemek için verilmektedir. Yürürlüğün durdurulması, esasen uygulanmakla hükmünü yerine getiren yasalar için bir tür koruma önlemi olarak düşünülmektedir (Aliefendioğlu, 1995:18).

Yürürlüğün durdurulması hususunda Anayasal ve yasal herhangi bir düzenleme bulunmadığı için, bu tür kararların verilebilme koşulları Anayasa Mahkemesinin kendi içtihatlarıyla belirlenmiştir (Aliefendioğlu, 1996:400). Anayasa Mahkemesi'nin belirlediği bu koşullar; kamu yararını ve kamu düzenini korumak ve kollamak, ayrıca, ileride giderilmesi güç ve imkansız durumların ortaya çıkmasını önlemektir (Bilgen, 1995:185).

Anayasa Mahkemesi kararlarında, idari yargıda aranan, "açıkça hukuka aykırılık" şartına yer verilmemiştir (Bilgen, 1995:186). Bunun nedeni, ilk inceleme esnasında yürürlüğün durdurulması kararı verilirken, henüz esas yönden bir inceleme yapılmadığından hukuka açıkça aykırılığın henüz saptanamaması ve bu koşula bağlı



kalındığında kararlar birlikte esasa ilişkin görüşün de ortaya konması endişesinin olmasıdır.

Ancak, ileride giderilmesi güç ve imkansız durumların ortaya çıkmasını önlemek şartının yanında, açıkça hukuka aykırılık şartının da aranması faydalıdır. Nitekim Anayasa Mahkemesi denetlediği kuralı mevcut Anayasa yanında, hukukun genel ilkeleri ve uluslararası sözleşmelerle uyumlaştırmayı hedefler. Sadece ileride giderilmesi güç ve imkansız durumların ortaya çıkmasını önlemek koşuluna bağlı kalınması, Mahkemeyi yerindelik denetimine götürebilir ya da bu tür eleştirilerle karşılaşılmasına neden olunabilir. Ayrıca yürürlüğü durdurulan yasama işlemine ilişkin davanın esasta ret kararıyla sonuçlanmasını açıklamak zorlaşır (Aliefendioğlu, 1995:19).

İdari yargıda, dava açılmadan ya da kanun yollarına başvurulmadan yürütmenin durdurulması isteminde bulunulamaz. Anayasa yargısında iptal davası açılmadan önce, yalnız başına yürürlüğün durdurulması isteminde bulunulup bulunulamayacağı konusu açıklığa kavuşmamıştır. Normal olarak yürürlüğün durdurulması uygulamasının davaya ve dava süresine bağlı olması gerekir. Ancak iptal davasını açma süresi içinde (60 gün) önce yürürlüğün durdurulması isteminde bulunulması ve daha sonra bu süre içinde dava açılmasının olanaklı olduğu ifade edilmektedir (Aliefendioğlu, 1995:20).

Bu arada idari yargıdaki yürütmenin durdurulması ile Anayasa yargısındaki yürürlüğün durdurulması arasında işlevsel bir ayrılık olup olmadığının da açıklanması gerekmektedir.

Kimi görüş sahiplerine göre, yargı işlevinin birbirine bağlı ve birbirini tamamlayan iki görünümü vardır (Sancar, 1993:158-159). Bunlar: Hukuksal koruma ve yargısal denetimdir. Hukuksal koruma, bireysel hakların gerçekleşmesini; yargısal denetim ise, hukuk düzeninin korunmasını hedefler. Bu görüşe göre, yargının bu genel işlevi, kollarına, bunların konu amaç ve gereklerine bağlı olarak değişik biçimlerde yansır. Örneğin; temel işlevi, idarenin hukuka uygunluğunun denetlenmesi ve sağlanması olan idari yargıda, hem hukuksal koruma, hem de yargısal denetim tam anlamıyla içice geçmiştir. Anayasa yargısının ise asli işlevi Anayasa'nın üstünlüğü ilkesini hayat geçirmektir. Bu nedenle Anayasa yargısında, yargısal denetim işlevi, hukuksal korumaya göre daha direkt ve birincil niteliktedir. Burada sübjektif-bireysel hakların korunması da söz konusudur. Fakat bu dolaylı bir korumadır. Asıl olan türevsel hukukun, üstün bağlayıcı güce sahip

normlar dokusu niteliğindeki Anayasaya uygunluğunu yargısal denetim yoluyla sağlamaktır.

Anayasa yargısında pozitivist anlayış olarak bilinen bu anlayış çoğunluk tarafından kabul edilmemektedir. Anayasa Mahkemesi kararlarından da esinlenen bu görüşe göre, yürürlüğü durdurma kararlarında idari yargıdaki yürütmenin durdurulması kararları gibi, temelde bireysel hakların korunması amacı güdülmektedir (Gören, 1995:239). Ancak bu yetkiyi, idari yargıdan farklı olarak Anayasa Mahkemesi kendi kararlarıyla kazanmıştır.

Özetle, Anayasa Mahkemesi'nin verdiği yürürlüğü durdurma kararlarının, bir yargılama çeşidi olmaktan çok esas davada verilecek karara hizmet eden, onu hazırlayan ve ona refakat eden, geç kalmaktan doğacak tehlikeleri önlemeye yönelik olduğu ifade edilebilir.

#### **1.4. Vergi Mahkemesinde Dava Açılmasının Vergilendirmeye İlişkin İşlemlere Etkisi**

##### **1.4.1. Vergi Davasının Açılmasının Tahsilatın Kendiliğinden Durmasına Etkisi**

Vergi davalarında yürütmenin durdurulması, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27 inci maddesinin 3 üncü fıkrasında düzenlenmiştir. Bu fıkra, “vergi mahkemelerinde vergi uyuşmazlıklarından doğan davaların açılması, tarh edilen vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümlerin ve bunların zam ve cezalarının dava konusu edilen bölümünün tahsil işlemlerini durdurur. Ancak, 26. maddenin 3. fıkrasına göre işlemden kaldırılan vergi davası dosyalarında tahsil işlemleri devam eder. Bu şekilde işlemden kaldırılan dosyanın yeniden işleme koyulması, ihtirazi kayıtla verilen beyannameler üzerine yapılan işlemlerle tahsilat işlemlerinden dolayı açılan davalar tahsil işlemini durdurmaz. Bunlar hakkında yürütmenin durdurulması istenebilir.” hükmü yer almıştır.

Söz konusu fıkra hükmünde de belirtildiği üzere, vergi davalarında yürütmenin durdurulması yönünden farklı bir durum vardır ve vergi uyuşmazlıklarından doğan davaların açılması tarh edilen vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümlerin ve bunların zam ve cezalarının dava konusu edilen bölümünün tahsil işlemlerini durdurmaktadır. Dolayısıyla bu davalarda mükelleflerin yürütmenin durdurulması isteminde bulunmaları gerekmemektedir. Hatta bu tür davalarda mükelleflerce yürütmenin durdurulması isteminde bulunulması halinde mahkemelerce, davacının “yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verilmesine yer olmadığına” karar

verilmektedir. Erzurum Vergi Mahkemesi yayımlanmamış olan 01.04.2011 gün ve 2011/68 sayılı kararında, davacı adına 2005 yılına ilişkin gelir vergisine bağlı olarak kesilen vergi ziyai cezasına karşı açılan davada, “dava konusu olayda, tarhiyata karşı vergi mahkemesinde dava açılmasıyla tahsil işlemi 2577 sayılı Yasa’nın 27 inci maddesinin 3 üncü fıkrası uyarınca kendiliğinden durduğundan yürütmenin durdurulması hakkında ayrıca karar verilmesine yer bulunmamaktadır” şeklinde karar vermiştir.

#### **1.4.1.1. Tarh İşlemi ve Usulleri**

Vergi Usul Kanunu’nun 20 inci maddesinde tarh, vergi alacağının kanunlarda gösterilen matrah ve oranlar üzerinden vergi dairesi tarafından hesaplanarak bu alacağı miktar itibari ile tespit eden idari işlem olarak tanımlanmıştır.

Yukarıda yer verilen maddede verginin tarhı idari bir işlem olarak tanımlandığından, idare hukuku mevzuatında idari işlemler için yer alan ve yapılan tüm açıklamalar tarh işlemini de kapsayacaktır (Öncel ve diğ, 2005:89.).

Vergi sistemimiz beyannameye dayalı tarhiyat usulü temeline dayanmaktadır. Bu usulde mükellefler kendi beyan ettikleri matrahlar üzerinden vergi öderler. Bu sistemde mükellefin kendi beyan ettiği matraha karşı dava açamama hükmü belirlenmiştir. Bunun istisnası ise ihtirazi kayıtla beyanname vermektir. Öte yandan, bu usulün dışında, ikmalen, re’sen ve idarece vergi tarhı usulleri de bulunmaktadır (Oktar, 2005:85).

#### **1.4.1.2. Beyan Usulüyle Tarhiyata Karşı Dava Açılması**

İkmalen, re’sen veya idarece yapılmış tarhiyatlara karşı dava açılması durumunda tahsil işlemlerinin yürütmesi kendiliğinden durmaktadır (Candan, 2006:645). Ancak beyana dayanan tarhiyatta ihtirazi kayıtla verilen beyannameler istisna olmak üzere bu durum söz konusu olmamaktadır. Çünkü bu tür tarhiyatlar dava konusu edilememektedir. Bu konuya ileride de değinileceğinden bu başlıkta yalnız bu açıklamayla yetinilecektir.

#### **1.4.1.3. İkmalen, Re’sen veya İdarece Yapılan Tarhiyatlara Karşı Dava Açılması**

Re’sen; ikmalen ve idarece yapılan tarhiyatlara karşı, ihbarnamenin tebliğinden

itibaren 30 gün içerisinde vergi mahkemesinde dava açılabilir. Bu tür tarhiyatlara karşı dava açılmasıyla birlikte dava konusu vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlerle bunların zam ve cezalarının tahsil işlemleri herhangi bir isteme ihtiyaç bulunmaksızın kendiliğinden durmaktadır (Candan, 2006:647).

Bu sayılan işlemlerin vergi mahkemesinde dava açılmasıyla birlikte tahsil işlemleri kendiliğinden dursa dahi, ilgililer isterlerse dava konusu vergi ve cezaları ödemek suretiyle de davasını devam ettirebilmektedirler (Toprak, 2006:28).

Öte yandan, vergi mahkemelerince İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 3. ve 5. maddeleri uyarınca dava dilekçesinin reddine karar verilebilmektedir. Bu tür kararlarda, kararın tebliğini izleyen günden itibaren 30 gün içinde dava dilekçesinin Kanun'a uygun olarak düzenlenip yenilenmesi durumunda, dava kaldığı yerden devam edeceğinden, bu kararlar nihai karar sonucu doğurmamaktadırlar (Toprak, 2006:29).

Dolayısıyla, tarhiyata karşı açılan davalarda mahkemece dilekçe ret kararı verilmesi durumunda vergi dairesi ödeme emri düzenleyerek alacağı tahsil etme yoluna gidebilecek, ancak, dava açılması suretiyle kendiliğinden duran tahsilat işlemlerinde ise yine davanın esastan karara bağlanması beklenecektir. Buna hususa Danıştay 7. Dairesi 14.10.1998 gün ve E.1998/1845, K.1998/3300 sayılı kararında işaret etmiştir: "Dava açılmak suretiyle kendiliğinden duran tahsilat işlemlerine yeniden devam edilebilmesi, dolayısıyla ödeme emri düzenlenebilmesinin, vergi mahkemesinin davayı sona erdirmesine bağlı bulunduğu, dilekçenin reddine ilişkin kararların tahsilat işlemlerine geçilmesine olanak sağlamayacağı hakkında" (Danıştay, 10.01.2011).

Dava sonuçlanana kadar duran tahsil işlemleri, dava konusu işlemin iptaline ve tarhiyatın kaldırılmasına karar verilmesi halinde aynı etkilerini devam ettirir. Ancak davanın reddine karar verilmesi halinde, hesaplanan vergi ve cezalar yeni bir ihbarname ile mükelleflerden istenir. Mükellef ihbarnamenin tebliği üzerine bu ihbarnamayı de dava konusu edebilir. Bu ihbarnamelere karşı açılan davalarda bazı yargıçlar ilk ihbarname gibi tahsil işlemlerinin yürütmesinin kendiliğinden durduğunu belirtmekte, bazıları ise bu ihbarnamaya karşı açılan davalarda tahsil işlemlerinin kendiliğinden durmayacağını, yürütmenin durdurulması istemi hakkında bir karar verilmesi gerektiğini savunmaktadırlar.

Erzurum Vergi Mahkemesi'nin 19.10.2010 gün ve E.2010/724 sayılı kararı gerekçesinde karşı görüş ile birlikte belirtilen gerekçeler bu konuya işaret etmektedir. Davacı şirket tarafından, Erzurum Vergi Mahkemesi tarafından verilen kararın uygulanması amacıyla düzenlenen ihbarnamenin iptali istemiyle açılan davada Mahkemenin çoğunluk görüşü, "dava açılması ile dava konusu ihbarname içeriği kamu alacağının tahsil işlemlerinin 2577 sayılı Yasa'nın 27 inci maddesinin 3 üncü fıkrası uyarınca kendiliğinden duracağından yürütmenin durdurulması hakkında ayrıca karar verilmesine yer olmadığına" şeklinde oluşmuş olup, azınlıkta bulunan yargıç karşı oy görüşünde, "dava konusu ihbarnamenin verginin tarhına yönelik olmadığı, vergi mahkemesi kararı üzerine kesinleşen vergi borcunun yükümlüye bildirilmesine ilişkin olduğundan ve vergi mahkemesinde dava açılmakla tarhiyata ilişkin ihbarnamenin tahsil aşamasına geçilmeyeceği, bunun dışındaki işlemlere karşı açılan davalarda ise mahkemece yürütmenin durdurulması kararı verilmedikçe işlem yürütüleceğinden, dava açılmakla yürürlüğü kendiliğinden durmayan dava konusu ikinci ihbarname için davacı tarafından istenilen yürütmenin durdurulması istemi hakkındaki çoğunluk kararına dava konusu ihbarnameye dava açılmakla tahsil işlemleri kendiliğinden durmayacağı görüşü ile katılmıyorum" görüşünü belirtmiştir.

Ayrıca vergi mahkemesinin davanın reddine ilişkin kararlarına karşı temyiz yoluna başvurulacaksa, temyiz aşamasında yürütmenin durdurulması isteminde bulunulmamışsa veya istemde bulunulmuş ama Danıştayca bu istemin reddine karar verilmişse vergi dairelerince dava konusu alacağın tahsili yoluna gidilir. Çünkü vergi mahkemesi kararları icraidir ve sonuçlarının idareler tarafından yerine getirilmesi zorunludur. Danıştay Dokuzuncu Dairesi 30.10.1987 gün ve E.1986/2824, K.1987/3070 sayılı kararında, "Vergi mahkemesince davanın reddinden sonra Danıştay'dan yürütmenin durdurulması kararı getirilmedikçe takibata geçilebileceği ve ihbarname çıkarılabileceğine" karar vererek bu duruma işaret etmiştir. (Danıştay, 10.01.2011).

Öte yandan, tarhiyata karşı açılan davada, dava konusu ihbarnamenin iptaline karar verilmişse, vergi dairesince tahsilat işlemlerine başlanabilmesi için Danıştay tarafından mahkeme kararı hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilmesi gerekir, aksi halde vergi mahkemesi kararı tüm sonuçlarını doğurmaya devam eder. Ancak vergi mahkemesince dava konusu işlemin iptali ve davanın kabulü şeklinde verilen kararların, Danıştayca yürütmesinin durdurulması ve esasta da bozulması durumunda, vergi idaresinin vergi alacağını takip etmesi için asıl kararı verecek vergi

mahkemesinin kararını beklemesi gerekmektedir. Çünkü vergi mahkemesinin ilk kararında ısrar ederek tekrar aynı kararı verme hakkı bulunmaktadır. Danıştay Yedinci Dairesi 21.10.1999 gün ve E.1999/1920, K.1999/3421 sayılı kararında “Ek tahakkuka karşı açılan davanın kabulü yolundaki mahkeme kararının Danıştayca bozulması üzerine, mahkemece dava hakkında bir karar verilmeden cebri icra yoluna başvurulamayacağına” karar vererek aynı noktaya parmak basmıştır (Danıştay, 10.01.2011).

### **1.5. Vergi Davasının Açılması Sonucu Yürütmenin Kendiliğinden Durmasının İstisnaları**

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27 inci maddesinin 3 üncü fıkrasında; 26. maddenin 3. fıkrası uyarınca işlemde kaldırılan dosyaların yeniden işleme konulması ile ihtirazi kayıtla verilen beyannameler üzerinde yapılan işlemler ve tahsilat işlemlerinden dolayı açılan davaların tahsilat işlemini durdurmayacağı, bunlar hakkında yürütmenin durdurulması istenebileceği kuralı yer almıştır.

Bu durumda, Yasa'da belirtilen konular için açılacak davalarda yürütmenin durdurulmasının istenilmesi ve bu konuda mahkemece istemin kabulü yönünde bir karar verilmesi gerekmektedir (Toprak, 2006:32).

#### **1.5.1. Dava Konusu Edilmeyen Bölüm**

Vergi mahkemelerinde dava açılması tarih edilen vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümlerin ve bunların zam ve cezalarının sadece dava edilen bölümü itibariyle tahsil işlemlerini durdurmaktadır (Candan, 2006:646).

Davacılar tarafından hakkında tarih edilen verginin bir kısmına karşı dava açılırsa, dava konusu edilmeyen bölüm itibariyle davanın açılma süresinin bittiği tarih itibariyle vergi alacağı tahakkuk edecektir. Dolayısıyla vergi idaresi dava konusu edilmeyen bölüm için tahakkuk tarihinden sonra tahsil işlemlerine başlayabilecektir (Toprak, 2006:32).

#### **1.5.2. İhtirazi Kayıtla Beyanname Verilmesi**

Yukarıda da bahsedildiği üzere mükellefler tarafından kendi beyan ettikleri matrahlar üzerinden yapılan tarhiyatlara dava açılmamaktadır. Bu durumun iki istisnası bulunmaktadır. Bunlar, işlemde vergi hatası bulunması ile ihtirazi kayıtla verilen

beyannamelerdir (Öncel ve diğ, 2005:96).

İhtirazi kayıt, mükelleflerin kendi beyanlarına karşı dava yolunu sağlayan bir düzenlemedir (Oktar, 2005:86). Bu şekilde ihtirazi kayıt ile beyanname veren mükellefler, kendi beyanlarına karşı dava açma hakkını kazanmış olmaktadır.

Danıştay Üçüncü Dairesi'nin 08.04.2004 gün ve E.2002/1071, K.2004/909 sayılı kararında belirtildiği üzere, ihtirazi kayıtla yapılan beyan, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 378 inci maddesinin ikinci fıkrasında belirtilen, mükelleflerin beyan ettikleri matrahlara ve bu matrahlar üzerinden tarh edilen vergilere karşı dava açamayacaklarına ilişkin hükmün bir istisnasını oluşturmaktadır (Danıştay, 10.01.2011).

İhtirazi kayıtla beyan usulü, mükellefler ile idareler arasındaki anlaşmazlıkları ve yorumsal uyuşmazlıkları iki tarafında hakkını gözeterek bir sonuç elde etme yoludur. İhtirazi kayıtla beyanname verilmesi, mükellefleri, bir taraftan beyanname vermemenin sonuçlarından korumakta, diğer tarafta dava açma hakkına elde ettirmektedir (Kızılot, 2000:635).

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27. maddesinin 3. fıkrası uyarınca ihtirazi kayıtla verilen beyannameler üzerine yapılan işlemlere karşı açılan davalar tahsil işlemini durdurmamaktadır (Toprak, 2006:33). Danıştay Dördüncü Dairesi, 18.4.2001 gün ve E.2000/502, K.2001/1626 sayılı kararında, ihtirazi kayıtla verilen beyannameler üzerine tahakkuk eden vergilere karşı dava açılmasının bu vergilerin tahsiline devam edilmesini engellemeyeceğini belirterek bu hususu vurgulamıştır. (Danıştay, 10.01.2011).

Buna göre, ihtirazi kayıtla verilen beyannameler üzerine tahakkuk eden vergilere karşı açılan davalarda yürütmenin durdurulması isteminde bulunulması gerekmektedir. Aksi halde vergi dairesince vergi alacağının tahsili yoluna gidilecektir. Bu durumu ancak vergi mahkemesince verilen yürütmenin durdurulması kararı dava sonuna kadar engelleyebilecektir. Ancak vergi idaresi verginin tahsil işlemlerine başlamak için vergi mahkemesi kararını beklemek zorunda değildir. Böyle bir yükümlülüğü de bulunmamaktadır. Mahkeme kararı gelene kadar idare hukuka uygun olduğu kabul edilen işlemlerini uygulamayı sürdürecektir.

Yasa ihtirazi kayıt ile beyanı yürütmenin durdurulması için yeterli bir şart olarak kabul etmemektedir. Bunu ancak bir hak olarak öngörmektedir (Yerlikaya, 2005:76).

### **1.5.3. Davacının Gösterdiği Adreste Tebligat Yapılamaması Nedeniyle Dava**

#### **Dosyasının İşlemden Kaldırılması**

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 26 ıncı maddesinin 3 üncü fıkrasında; “davacının gösterdiği adreste tebligat yapılamaması durumunda, yeni adresin bildirilmesine kadar dava dosyası işlemden kaldırılır ve varsa yürütmenin durdurulması kararı kendiliğinden hükümsüz hale gelir, dosyanın işlemden kaldırıldığı tarihten başlayarak bir yıl içinde yeni adres bildirilmek suretiyle dosyanın yeniden işleme konulması istenmediği takdirde mahkeme davanın açılmamış sayılmasına karar verir” kuralı yer almıştır.

Tarhiyata karşı açılan davalar ile bunun dışında kalan davalarda, dosyanın yeniden işleme konulmasının yürütmenin durdurulması açısından farklı sonuçları bulunmaktadır.

#### **1.5.3.1. Tarhiyata Karşı Açılan Davalarda Dosyanın Yeniden İşleme Konulması**

Tarh edilen vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlerle bunların zam ve cezalarına karşı vergi mahkemelerinde dava açılması halinde, isteme gerek olmaksızın dava konusu edilen bölümün tahsil işlemi durmaktadır. Ancak, davacının gösterdiği adrese tebligat yapılamaması halinde dava dosyası işlemden kaldırılır ve tahsil işlemleri hakkında kendiliğinden oluşan yürütmenin durdurulması hükmü kalkar. Yani vergi dairesi tahsil işlemlerine devam edebilir. İşlemden kaldırılan dosyalarda, yenileme dilekçesi verilerek davaya devam edilirse, yürütme tekrar isteme bağlı olmaksızın kendiliğinden duracaktır (Toprak, 2006:36).

Danıştay Onbirinci Dairesi 18.03.1998 gün ve E.1997/575, K.1998/1081 sayılı kararında, “Tarh işlemine karşı açılan davadaki işlemden kaldırma kararı üzerine verilen dilekçede talep edilmemiş olsa bile yürütmenin duracağı” ifade edilmiştir. (Danıştay, 10.01.2011).

#### **1.5.3.2. Tarhiyata Karşı Açılan Davalar Dışında Kalan Dosyaların Yeniden**

##### **İşleme Konulması**

Daha önce belirtildiği üzere, ihtirazi kayıtle verilen beyannamelere karşı açılan davalarda yürütme kendiliğinden durmamakta, bu tür davalarda yürütmenin



durdurulmasının istenilmesi gerekmektedir. Bu davalarda davacının gösterdiği adrese tebligat yapılamaması durumunda dava dosyası işlemde kaldırılsa, mahkemece alınmış bir yürütmenin durdurulması kararı varsa, bu karar kendiliğinden hükümsüz kalacaktır. Şayet bu şekilde işlemde kaldırılan dosyalarda yenileme dilekçesi verilerek davaya devam edilirse, bu durumda tekrar yürütmenin durdurulması isteminde bulunulması gerekmektedir. Bu durum, görüldüğü gibi, bu tür davalar ile tarhiyata karşı açılan davalar arasında bir fark oluşturmaktadır.

#### **1.5.4. 6183 Sayılı Kanun Uyarınca Tahsil İşlemleri**

##### **1.5.4.1. Ödeme Emri**

Cebren tahsil işlemleri, amme alacağının borçlusuna ödeme emri düzenlenip tebliğ edilmesiyle başlar. Ödeme emri 6183 sayılı Yasanın 55 inci maddesinde aşağıdaki gibi yer almıştır: “Amme alacağını vadesinde ödemeyenlere, 7 gün içinde borçlarını ödemeleri veya mal bildiriminde bulunmaları lüzumu bir ‘ödeme emri’ ile tebliğ olunur.”

Buna göre ödeme emri düzenlenebilmesi için öncelikle tahakkuk etmiş ve ödenmemiş bir amme alacağının olması şarttır. Ödeme emri alacaklı vergi dairesi tarafından düzenlenip ilgisine tebliğ edilir.

İhbarnamenin tebliğinden itibaren, 2577 sayılı Yasa hükümlerine göre süresinde dava açılırsa idare, dava sonuçlanıncaya kadar bekleyecektir. Ancak bu ilk derece mahkemesi kararına kadar bir beklemedir, idarece tüm yargı yollarının tükenip kararın kesinleşmesi beklenmeyecektir.

İhbarnamenin tebliğinden sonra açılan davanın reddedilmesi halinde idare, kararın tebliği üzerine yeni bir ihbarname düzenleyip bir aylık ödeme süresi tanıyacak, bu süre içerisinde vergi alacağı ödenmezse, bu sürenin sonunda idarece ödeme emri düzenlenecektir.

Bu durumda, ödeme emrine karşı açılan davalarda yürütme kendiliğinden durmayacak, bu davalarda yürütmenin durdurulması isteminde bulunulması gerekecektir.

#### 1.5.4.1.1. Ödeme Emrine İtiraz Süreci

Ödeme emrine itiraz 6183 sayılı Yasanın 58 inci maddesinde düzenlenmiştir: “Kendisine ödeme emri tebliğ olunan şahıs böyle bir borcu olmadığı veya kısmen ödemediği veya zamanaşımına uğradığı hakkında, tebliğ tarihinden itibaren 7 gün içinde alacaklı tahsil dairesine ait itiraz işlerine bakan vergi itiraz komisyonu nezdinde itirazda bulunabilir.”

Burada belirtilen 7 günlük dava açma süresi 2577 sayılı Yasa’da belirtilen özel dava açma sürelerindedir. 2577 sayılı Yasa’nın 11 inci maddesine göre idari başvuru yoluna gidilmesi dava açma süresini durdurmuyacak, bunun gibi mücbir sebep halinde de dava açma süresi durmayacaktır. Ancak Vergi Dava Daireleri Kurulu kararına göre 7 günlük sürenin son günü çalışmaya ara verme dönemine rastlarsa süre uzayacak ve ara vermenin bitiminden itibaren 7 gün içinde dava açılacaktır.

Danıştay Dördüncü Dairesi E.2005/2134 K. 2006/2156 sayılı kararında: “Anayasa’nın 40 ncı maddesinin ikinci fıkrası uyarınca ödeme emrinde dava açma süresinin gösterilmesinin zorunlu olduğu, bu zorunluluğa uyulmadan düzenlenen ödeme emrine karşı 7 günlük dava açma süresinin geçirildiğinden söz edilemeyeceği” yönünde karar vermiştir. (Danıştay, 10.01.2011).

Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu E.2006/75, K:2006/300 sayılı kararında da, “vergi davalarında, 2577 sayılı Kanun’un 11 inci maddesinin uygulanma olanağı bulunmadığı, kesinleşmiş kamu alacağının tahsili amacıyla düzenlenen ödeme emirlerinin, 6183 sayılı Kanun’un 58 inci maddesi kapsamında incelenmesi gerektiği” şeklinde ifadeye yer verilmiştir.

6183 sayılı Yasanın 58 inci maddesine göre ödeme emrine karşı itirazlar, alacaklı tahsil dairesine ait itiraz işlerine bakan vergi itiraz komisyonlarına yapılır. Ancak 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare ve Vergi Mahkemeleri Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanunun 15 inci maddesine göre, kanunun yürürlüğe girdiği tarihten itibaren alacaklı tahsil dairesinin bulunduğu yer vergi mahkemesi itiraza ilişkin davaların görüm ve çözümünde görevli ve yetkilidir.

#### **1.5.4.1.2. Ödeme Emrine İtirazda Yürütmenin Durdurulması**

2577 sayılı Yasa'nın 27 inci maddesinin 3 üncü fıkrası vergi mahkemelerinde, vergi uyuşmazlıklarından doğan davaların açılmasının, tarh edilen vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümlerin ve bunların zam ve cezalarının dava konusu edilen bölümünün tahsil işlemlerini durduracağını, aynı maddenin son cümlesi ise yalnız tahsilat işlemlerinden dolayı açılan davaların tahsil işlemlerini durdurmayaacağını düzenlemektedir. Ödeme emri yalnız tahsil aşamasına ait işlemlerden olduğundan ödeme emrine karşı yapılan itiraz tahsil işlemini durdurmaz; ancak ödeme emri hakkında yürütmenin durdurulması istenebilir. Bu durumda, yürütmenin durdurulması hakkında mahkemece bir karar verilene kadar idare ödeme emrine dayalı tahsil işlemlerini sürdürür.

#### **1.5.4.2. Teminat İsteme**

6183 sayılı Yasa'nın 9 ila 36 ncı maddelerinde amme alacağının korunması ile ilgili hükümlere yer verilmiştir. Kamu alacağını teminata bağlamak hem Devletin haklarının korunması hem de yükümlü hakkında zor kullanmaya yol açan diğer önlemlere başvurulmasını gereksiz kılmak bakımından önemlidir. Teminatın hangi hallerde istenebileceği ve koşulları kanunlarla belirlenmiştir. Teminat istemenin amacı; amme borçlusunun mal varlığına dahil kıymetleri istek üzerine fakat kendi belirlemesi ile borcuna karşılık göstermek suretiyle amme alacağının güvence altına alınmasıdır.

6183 sayılı Yasa'nın 9 uncu maddesi "213 sayılı Vergi Usul Kanununun 344 üncü maddesi uyarınca vergi ziyai cezası kesilmesini gerektiren haller ile 359 uncu maddesinde sayılan hallere temas eden bir amme alacağının salınması için gerekli işlemlere başlanmış olduğu takdirde vergi incelemesine yetkili memurlarca ilk hesaplara göre belirtilen miktar üzerinden tahsil dairelerince teminat istenir. Türkiye'de ikametgâhı bulunmayan amme borçlusunun durumu amme alacağının tahsilinin tehlikede olduğunu gösteriyorsa, tahsil dairesi kendisinden teminat isteyebilir." hükmü ile teminat istenecek haller sayılmıştır.

Bu düzenlemeye göre teminat, Vergi Usul Kanunu kapsamına giren vergi, resim ve harç şeklindeki amme alacaklarında uygulanır. Vergi Usul Kanununun 344 üncü maddesi uyarınca vergi ziyai cezası kesilmesini gerektiren bir fiili varsa ve re'sen veya ikmalen vergi tarhına gitmek için işlemlere başlanmışsa yine Vergi Usul Kanununun 359 uncu maddesinde sayılan kaçakçılık hallerine giren bir eylem varsa ve konuyla

ilgili re'sen veya ikmalen vergi tarhına başvurmak için işlemlere başlanmışsa, vergi incelemesi yapmaya yetkili memurlarca yapılan ilk hesaplamalara göre belirtilen miktar üzerinden tahsil dairesince teminat istenecektir. Teminat olarak istenen tutar, tahmini bir tutardır.

Teminat istenmesi işlemine karşı dava açılması dava konusu işlemin yürütülmesini kendiliğinden durdurmaz. Mükellefler açtıkları davada yürütmenin durdurulması isteminde bulunmak durumundadırlar. Aksi halde idare teminata ilişkin işlemlere devam edecektir.

#### **1.5.4.3. İhtiyati Haciz**

Amme alacağının tarh, tebliğ ve tahakkuk aşamasından sonra Hazineye irat olarak kaydedilmesi ancak bu alacağın tahsili ile mümkündür. Amme idaresi için en önemli olan tahakkuk etmiş alacağın hiçbir duraksamaya meydan vermeksizin tahsil edilmesidir. İleride çıkabilecek tahsili zorlaştıran durumların önceden amme idaresince öngörülmesi halinde amme idaresinin alacağı önlemlerden biri de ihtiyati haciz yoludur.

Danıştay Yedinci Dairesi'nin (Dördüncü Daire ile müşterek) 8.11.2001 gün ve E:2000/1563, K:2001/3477 sayılı yayımlanmış kararında, "Kanununun 13 üncü maddesinde yer alan ihtiyati haciz yolu, kamu alacaklarını güvence altına almak ve kamu alacağı için bir koruma önlemi olması bakımından en etkili yollardan biri" olarak tanımlanmıştır.

İhtiyati haciz tüm kamu alacakları için uygulanabilir bir yöntemdir ve amacı, ileride tahsili tehlikeye düşebilecek olan kamu alacağını, belli koşulların gerçekleşmesi halinde, tahsil edilebilir hale gelinceye kadar güvence altına almaktır. (Candan, 2007:94)

İhtiyati hacizde korunma tedbiri, doğrudan doğruya amme borçlusunun zilyetliği kaldırılarak bu mala hiçbir süreyle kayıtlı olmaksızın el konulmasıdır.

Ödeme emrinin tebliğinden sonra ihtiyati haciz uygulanmaz, kesin hacze gidilir. Çünkü ödeme emrinin tebliği ile cebri takibat başlamış olur. Cebri takip başlayınca da amme alacağın korunması amacıyla ihtiyati haczin yapılması söz konusu olamaz. İhtiyati haciz yolunda muhatap kamu borçlularıdır. (Candan, 2007:90)

Son olarak da 6183 sayılı Yasanın 64 üncü maddesi uyarınca, tahsil dairelerince ihtiyati haciz varakası düzenlenir ve alacaklı tahsil dairesinin mahalli en büyük memuruna tasdik ettirilir. İhtiyati haciz bu varakaya dayanılarak yapılır.

İhtiyati haczi ihtiyati tahakkuka dayanan ihtiyati haciz ve tahakkuka dayanan ihtiyati haciz diye ikiye ayırabiliriz.

İhtiyati tahakkuk çalışmamızın bir sonraki bölümünde de ayrıntılı olarak değinileceği üzere, henüz tahakkuk etmemiş fakat ileride tahakkuk edecek olan bir kamu alacağının, önceden güvence altına alınması amacıyla vergilendirme sürecinin tamamlanması beklenilmeksizin geçici olarak tahakkuk ettirilmesidir. (Bayraklı ve Pehlivan, 1995:138; Şimşek, 1990:140; Gülseven, 1999:134)

Tahakkuk etmemiş bir kamu alacağı için ihtiyati haciz uygulanması mümkün değildir. Bu itibarla, vergi inceleme elamanları tarafından yapılan ilk hesaplamalara göre belirlenen ve teminat istemeyi gerektiren ve henüz tahakkuk etmemiş kamu alacakları ile henüz tahakkuk etmemiş diğer kamu alacakları hakkında doğrudan ihtiyati haciz uygulanamaz. Bu tür alacakların önce ihtiyati tahakkuku yapıp daha sonra ihtiyati haciz yolu uygulamasına gidilmesi gerekir. Bu nedenle ihtiyati tahakkuk ihtiyati haciz için bir aşamadır. Nitekim, kural olarak ihtiyati tahakkuk ihtiyati haciz ile birlikte uygulanmaktadır. (Karakoç, 2000:75)

#### **1.5.4.3.1. İhtiyati Hacze Karşı Dava Açma Süreci ve Yürütmenin Durdurulması**

İhtiyati haciz kararı uygulama tarihinden itibaren 7 gün içerisinde görevli ve yetkili idari yargı yerinde iptal davasına konu edilebilir. Dava açma süresinin başlangıcı, haciz uygulamasının gıyapta yapıp yapılmamasına göre değişir. Borçlunun huzuru ile yapılan haciz uygulamalarında, dava açma süresi, uygulama tarihinden itibaren işlemeye başlar. İdari dava açma süresinin haczin uygulanmasıyla başlatılmasının nedeni, özelliği gereği, ihtiyati haciz kararının önceden, kamu borçlusuna tebliği olunmaması; karardan borçlunun ilk kez, haciz uygulamasıyla haberdar olmasıdır. Ancak birçok Danıştay kararında, ihtiyati haciz kararlarının uygulamalarından önce, ilgilisi tarafından öğrenilmesi üzerine de idari dava açılabilceği kabul edilmiştir. Nitekim Danıştay Dördüncü Dairesi 14.09.1995 gün ve E.1995/1312, K.1995/3495 sayılı kararında özetle, ihtiyati haciz kararını, vergi dairesinin teminat gösterilmesini

isteyen yazısından öğrenerek, davasını açmış olan davacının; daire dava dilekçesinde, ihtiyati haciz kararının iptalinin isteniyor olmasını, davanın esasına bakılabilmesi için yeterli görmüştür (Danıştay, 10.01.2011).

Diğer yandan, eğer ihtiyati haciz uygulaması, kamu borçlusunun gıyabında yapılmışsa; idari dava açma süresi, haczin, daha sonraki tarihte, kamu borçlusuna tebliği tarihinden itibaren işlemeye başlar.

İhtiyati haciz uygulamasına karşı açılacak davalarda iki iddia ileri sürülebilir. Bunlardan ilki ihtiyati haciz uygulamasının usulüne uygun olmadığı iddiasıdır. İkincisi ise, ihtiyati haciz nedenlerinin bulunmadığı iddiasıdır. (Çelik, 2000:69)

İhtiyati hacze, alacaklı tahsil dairesine ait itiraz işlerine bakan vergi mahkemesinde dava açılarak itiraz edileceği anlaşılmaktadır. Vergi mahkemesince verilen karara karşı, kararın tebliğ tarihini izleyen günden itibaren 30 gün içinde Danıştay'a temyize gidilebilir.

İhtiyati hacze karşı dava açılması yürütmeyi kendiliğinden durdurmaz. Ancak açılan davada yürütmenin durdurulması istenebilir.

İhtiyati haciz, vergi mahkemesinde açılan davanın kabul edilmesi halinde bile kaldırılmaz. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28 inci maddesi hükmüne göre, ihtiyati haczin kaldırılması için vergi mahkemesi kararının Danıştay'dan geçerek kesinleşmesi veya tahsil dairesi açısından temyiz süresinin dava açmadan geçirilmesi gerekir. (Candan, 2007:98)

#### **1.5.4.4. İhtiyati Tahakkuk**

İhtiyati tahakkuk mükelleflerin henüz tahakkuk etmemiş vergi borçlarının, başka bir işleme tabi tutulmaksızın, bir koruma önlemi olarak geçici biçimde tahakkuk ettirilmesidir. İhtiyati tahakkuk genel olarak ihtiyati hacizle birlikte uygulanmaktadır.

İhtiyati tahakkuk, 6183 Sayılı Kanun'da, yalnızca vergiden kaynaklanan kamu alacakları için öngörülen koruyucu önlemdir. Kaynağı vergi olan kamu alacakları dışındaki kamu alacakları dolayısıyla bu koruyucu önleme başvurulması mümkün değildir.

Maliye Bakanlığı günümüzde, ihtiyati tahakkukun gelir vergisi, kurumlar vergisi, gider vergileri, damga vergisi, veraset ve intikal vergisi ve bu vergilere ait zam ve cezaları için uygulanacağını belirlemiştir (Tahsilat Genel Tebliği, No:359, R.G. 15.01.1981, 17221).

İhtiyati tahakkukun tanımına gelecek olursak, ihtiyati tahakkuk, ileride tahakkuk edecek olan kamu alacağının daha önceden korunmasını sağlayan bir uygulamadır. Vergi Usul Kanunu'na göre, bir vergi alacağı, tarh ve tebliğ edilmesi ve duruma göre dava açma süresinin dava açmadan geçirilmesi ya da dava açılması halinde davanın kaybedilmesi sonucu tahakkuk etmektedir. Ancak bu şekilde vergi tahakkuk etmiş, başka bir deyimle, ödenmesi gereken bir aşamaya gelmiş olmaktadır. İhtiyati tahakkukta ise kamu alacağının normal tahakkuk aşmasından geçirilmeksizin tahakkuku yapılmaktadır.

İhtiyati tahakkuk uygulaması icrai bir karara, idari bir tasarrufa dayanır. Ayrıca, ihtiyati tahakkuk Kanun'da belirtilen kamu alacakları hakkında ve yine Kanun'da belirtilen hallerin bulunması durumunda uygulanabilir. İhtiyati tahakkukla ortaya çıkan kamu alacağı geçici bir özellik taşır. Son tahakkuktan sonra ihtiyati tahakkuk buna uydurulur. Başka bir deyimle ihtiyati tahakkuk yerine son ve gerçek tahakkuk geçerli olur (Çelik, 2000:75).

İhtiyati haciz idari bir kararla ve idari icra yollarıyla borçlunun malvarlığının aktifine giren bir unsura el koyarken; ihtiyati tahakkukta alınan karar ve önlemler doğrudan doğruya kamu alacağına yöneliktir. Kamu alacağının tarh ve tahakkuk işlemleri tamamlanmadan ve tahakkuk ve tahsil icrai kararı verilmeden, kamu alacağı tahakkuk ettirilmektedir (Onar, 1966:1656).

İhtiyati tahakkuk niteliği itibariyle tarh işlemini de içine alan bir tasarruftur. Mükellef beyannamesini vermiş olsun olmasın, matrah bilinsin bilinmesin, gereğinde dış karinelere göre takdir yolu ile belirlenecek matrahlar üzerinden vergi hesaplanarak tahakkuk ettirilecektir.

#### 1.5.4.4.1. İhtiyati Tahakkuka Karşı Dava Açılma Süreci ve Yürütmenin Durdurulması

Vergi Usul Kanununda düzenlenen vergilendirme sürecinin tahakkuk aşaması idari bir işlem olmayıp kendiliğinden gerçekleşen bir hukuki durum olarak kabul edilmektedir. (Öncel ve diğ, 2005:122; Özay, 1992:463; Şenyüz, 1997:30). İhtiyati tahakkuk ise kendiliğinden gerçekleşen bir hukuki durum ya da bir belirleme olmayıp idarenin yaptığı/düzenlediği bir işlemdir. Ancak idarenin yaptığı/düzenlediği her işlem kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem niteliği taşımamaktadır. Örneğin ‘vergi tarihinde ön işlemler’ başlığı altında incelenen yoklama, inceleme, arama, bilgi toplama ve takdir komisyonlarının matrah belirlemesi işlemleri bu tür işlemlerdendir (Öncel ve diğ, 2005:99; Uluatam ve Methibay, 1999:196). İhtiyati tahakkuk işlemi, bunlardan takdir komisyonunun matrah belirlemesi işlemine benzetilebilir. Nasıl ki yükümlüler açısından takdir komisyonlarının matrah belirlemesi tek başına dava konusu olma niteliğine sahip değilse, ihtiyati tahakkuk işlemi de tek başına davaya konu olabilecek bir işlem niteliği taşımamaktadır.

İhtiyati tahakkuk işlemi kesin ve yürütülmesi zorunlu bir işlem olmadığından (Karakoç, 2000:100), ayrıca ihtiyati tahakkuk işleminin mükellefe tebliğinin gerekli olmaması, mükellefin böyle bir tahakkukun varlığını, ihtiyati haciz uygulamasıyla birlikte öğrenmiş bulunduğundan dolayı kamu borçlusunun hak ve menfaatini ihlal edici bir niteliğe sahip değildir (Candan, 2007:126). Nitekim Danıştay’ın içtihadı da Vergi Dava Daireleri Kurulu’nun 23.02.2001 gün ve E.2000/326, K.2001/96 sayılı kararında da belirtildiği üzere, ihtiyati haciz uygulamasından önce ihtiyati tahakkuk yapılmasının, mükellefin menfaatini ihlal etmeyeceği ve bu nedenle de idari davaya konu edilemeyeceği yolundadır (Danıştay, 10.01.2011). Başka bir deyişle, ihtiyati tahakkukun, ihtiyati haciz olmaksızın sonuç doğuracak bir işlem niteliği yoktur. Bu itibarla ihtiyati tahakkuka karşı ancak, ihtiyati hacizle birlikte dava açma imkânı bulunmaktadır. Dolayısıyla, mükellefin ihtiyati haciz uygulamasından önce, herhangi bir biçimde ihtiyati tahakkuku öğrenmiş olması; hatta, gerekmediği halde mükellefe tebliğ edilmiş bulunması durumunda dahi, idari dava açabilmek için ihtiyati haciz uygulamasını beklemesi gerekmektedir (Candan, 2007:126).



İhtiyati tahakkuk dolayısıyla ihtiyati haciz uygulaması yapıldığında, mükellefin yapabilecekleri şunlardır:

- Mükellef açacağı idari davada, aynı dilekçeyle, ihtiyati haciz kararıyla birlikte ihtiyati tahakkuk kararının da iptalini ve yürütmenin durdurulmasını isteyebilir.
- Ayrıca, mükellef, yalnızca ihtiyati tahakkukun iptalini ve yürütmenin durdurulmasını da isteyebilir. 6183 Sayılı Kanun'un 20 inci maddesinde, ihtiyati haciz uygulamasını ihtiyati tahakkukun ön koşulu olarak kabul etmiş; ancak, birlikte dava edilmeleri koşulunu aramamıştır. Bu konuda mükellefin seçim hakkı bulunmaktadır (Candan, 2007:126).

Haklarında ihtiyati tahakkuk üzerine ihtiyati haciz uygulananlar ihtiyati tahakkukun sebebine ve miktarına karşı dava açabilirler. Dava, ihtiyati tahakkuk üzerine ihtiyati haciz uygulamış olan alacaklı tahsil dairesine ait vergi davası işlerine bakan vergi mahkemesinde açılır. Dava açma süresi, ihtiyati haczin tatbiki, gıyapta yapılan hacizlerde haczin tebliği tarihinden itibaren 7 gündür. Dava açılırken yürütmenin durdurulması isteminde de bulunulmalıdır. Aksi halde, dava açılması bu işlemlerin yürütmesini kendiliğinden durdurmayacaktır (Candan, 2007:126).

#### **1.5.4.5. Takdir Komisyonu Tarafında Belirlenen Emsal Bedele Karşı Dava**

##### **Açılması**

Takdir komisyonları, yetkili makamlarca istenen matrah ve servet takdirini yapmakla görevli, vergi idaresi ve mükellef temsilcilerinden oluşan sürekli ya da geçici komisyonlardır (Öncel ve diğ, 2005:102).

Takdir komisyonlarında idare üç, mükellef iki temsilci bulundurur. Kural olarak takdir komisyonu tespit ve hesaplamalarına karşı mükellefler tarafından doğrudan doğruya dava açılmaz. Komisyonun saptadığı matrah üzerinden vergi dairesinin tarh ettiği vergi dava konusu edilebilir. Burada takdir komisyonu kararı kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem olmamakta, verginin tarhı idari davaya konu olacak kesin ve yürütülmesi gerekli işlem niteliğinde olmaktadır. Bu durumda, takdir komisyonu kararları hazırlayıcı ön işlemler niteliğinde olmaktadır (Öncel ve diğ, 2005:103).

Ancak takdir komisyonlarının mükellefin başvurusu üzerine belirlenen emsal bedele

karşı dava açılacağı hususunda özel bir düzenleme bulunmaktadır. Vergi Usul Kanunu'nun 267. maddesinde, ortalama fiyat esas ve maliyet bedeli esasına göre belli edilemeyen emsal bedellerinin ilgililerin müracaatı üzerine takdir komisyonunca takdir yolu ile belirlenebileceği, takdir komisyonunun emsal bedele ilişkin takdir kararlarına karşı mükellefin dava açabileceği, ancak dava açmasının verginin tahakkuk ve tahsiline engel olmayacağı ifade edilmiştir. Söz konusu hükme göre, takdir komisyonu tarafından, mükellefin müracaatı üzerine takdir edilecek emsal bedele karşı dava açılması durumunda, buna göre hesaplanan verginin tahsili durmayacak, tahsil ve tahakkuk işleminin durması için yürütmenin durdurulmasının talep edilmesi ve bu konuda vergi mahkemesince yürütmenin durdurulmasına karar verilmesi koşuluna bağlı olacaktır (Toprak, 2006:49).

#### **1.5.4.6. Gümrük Vergisi Kanunundan Kaynaklanan Uyuşmazlıklar**

4458 sayılı Gümrük Kanunu'nun 198. maddesinde; hiç alınmadığı veya noksan alındığı belirlenen gümrük vergilerinin yükümlüye tebliğinden itibaren on gün içinde ödenmesinin zorunlu olduğu kuralı bulunmaktadır.

Kanun'da mükellef ile gümrük idaresi arasında çıkan uyuşmazlıklarda öncelikle idari itiraz yolun kullanılması, bundan sonuç alınamaması durumundan vergi mahkemesinde dava açılması gerektiği belirtilmiş olduğundan, itiraz yolu tamamlanmadan dava açma yoluna gidilemez (Şenyüz, 2005:581).

Gümrük idaresi tarafından alınan vergi ve resimlerde de davanın açılmasıyla yürütme mahkemece bu konuda karar verilmesine gerek olmadan kendiliğinden durmaktadır.

#### **1.6. Diğer Bazı Ülkelerde Vergi Yargısı ve Yürütmenin Durdurulması**

##### **1.6.1. Amerika Birleşik Devletlerinde Vergi Uyuşmazlıklarının Çözümü ve Yürütmenin Durdurulması**

ABD federal devlet yapısına sahip bir ülke olduğundan, anayasa ile yetkiler eyaletler ile merkezi yönetim arasında bölüşülmüştür. Bu nedenle, her iki yönetimin de, vatandaşları vergilendirmeye ilişkin yetkileri vardır. Vergilendirmeye ilişkin uyuşmazlıkların çözümünde de, bu ikili yapının sonucu olarak, federal vergi idaresi ile

federal yargı ve eyaletler vergi idaresi ile eyalet yargısı olarak yapılanma görülmektedir (Mutluer, 2006:352).

ABD'de merkezi idare tarafından alınan vergileri tahsil etmekle görevli olan Federal Vergi İdaresi'nin (IRS) tarh ettiği vergilere karşı uyuşmazlıklar öncelikle idari düzeyde çözümü yoluna gidilir ve uyuşmazlıkların çok büyük bölümü bu yolla çözülür.

Uyuşmazlıklar idari yolla çözümlenememesi halinde, mükellefler isterlerse, bir ihtisas mahkemesi olan Federal Vergi Mahkemesi'ne dava açabilirler. Bu mahkemelerde, tek yargıçla ve jürisiz olarak yargılama yapılmaktadır. Burada vergi yargısına dava açabilmek için, IRS'in istediği vergiyi davadan önce ödemek gerekmektedir. Yani bu yola başvuranlar açısından bizde olduğu vergi davasının açılması yürütmeyi talep edilmeksizin kendiliğinden durdurmaktadır (Mutluer, 2006:353).

Mükellefler diğer bir yol olarak, vergi mahkemesi yerine genel yetkili mahkeme olan U.S. District Court'a başvurabilmektedirler. Ancak bu yola başvurulması durumunda, bizim yargı yolumuzda ihtirazi kayıtla verilen beyannamelerde olduğu gibi, mükelleflerin kendilerinden istenilen vergiyi önceden ödemeleri zorunluluğu vardır. Burada jüri önünde yargılama usulü uygulanmaktadır.

Başka bir yol olarak, ödemiş oldukları vergiyi geri almak isteyen mükellefler, istemleri halinde başka bir ihtisas mahkemesi olan U.S. Court of Federal Claims de dava açabilirler.

Sayılan mahkemelerin kararlarına karşı mükellefler, istinaf mahkemesi olarak görev yapan U.S. Court of Appeal's nezdinde temyiz başvurusunda bulunabilirler. Bu mahkemeden çıkan kararlara karşı da yargının en yüksek kuruluşu olan Yüksek Mahkeme'ye başvuru hakları bulunmaktadır (Mutluer, 2006:353).

A.B.D. yargı sisteminde esasen yürütmenin durdurulması kurumu açık yasal mevzuat ile düzenlenmemiştir. Yürürlüğün ve yürütmenin durdurulması kurumu içtihat yoluyla belirlenmiş ve yukarıda da belirtildiği üzere, aynı vergi türüne karşı açılan davalarda, bir mahkemede açılan dava verginin tahsilini kendiliğinden durdururken, diğer bir mahkemede dava açılmadan önce vergiyi ödemek gerekmektedir. Bu yönüyle A.B.D. vergi yargılaması ile bizim vergi yargılamamız belirgin farklar göstermektedir (Kılınç, 1998:133).

### 1.6.2. Fransa'da Vergi Uyuşmazlıklarının Çözümü ve Yürütmenin Durdurulması

Fransa, idari yargının öncüsü olan bir ülke konumunda olup, bu ülkede vergi uyuşmazlıkları, esas olarak idari yargı içerisinde çözümlenmektedir. Ancak, ABD ve İngiltere'de olduğu gibi bu ülkede de vergi uyuşmazlıkları, yargıya taşınmadan önce büyük oranda idari düzeyde çözümlenmeye çalışılmaktadır. Uyuşmazlıkların idari yoldan çözümlenmesi aslında, hukuki bir zorunluluk içermektedir. Bu nedenle vergi uyuşmazlıkları bakımından idari yargının yükü, oldukça hafiflemektedir (Mutluer, 2006:356).

Fransa'da, dolaysız vergiler ile katma değer vergisi gibi bazı muamele vergilerine ilişkin uyuşmazlıklar, idari yargı içinde çözümlenmektedir. Bu ülkede idari yargı, idare mahkemeleri, idari istinaf mahkemeleri ve Danıştay olmak üzere, üç kademeli ve ideal bir yapıya sahiptir (Mutluer, 2006:357).

İstinaf mahkemeleri, idare mahkemelerinden çıkan her davanın Danıştay'a götürülmesini engellemek ve böylece ağır olan Danıştay'ın yükünü hafifleterek davaların son çözüme ulaşmasını hızlandırmak ve Danıştay'ı gerçek anlamda bir içtihat mahkemesi haline getirmek amacıyla, 1989 yılında kurulmuş, yeni bir yargı koludur. Burada küçük tutarlardaki vergi uyuşmazlıklarına ilişkin idare mahkemelerinin kararları, itiraz yolu ile idari istinaf mahkemelerine götürülmekte olup, bu mahkemelerin kararlarına karşı Danıştay'a temyiz yoluna gidilmesi mümkün bulunmamaktadır (Mutluer, 2006:357).

İstinaf yoluna başvurulması, istinafa konu mahkeme kararının yürütülmesini kendiliğinden durdurmamaktadır. Ancak, istinafa gelen tarafın istemi üzerine istinaf mahkemesi, kararın yürütülmesinin durdurulmasına karar verebilmektedir. Bununla birlikte, yapılan istinaf başvurusunun, idari mahkeme kararının yürütülmesini kendiliğinden durdurduğu istisnai durumlarda mevcuttur. (Karabulut, 2011:14)

İptal davalarında, idari mahkemenin iptal kararı vermesi halinde istinaf mahkemesi, istinafa başvuranın ileri sürdüğü gerekçelerin ciddi olması ve istinafa konu kararın bozulmasını gerektirir nitelikte olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi durumunda, yürütmenin durdurulmasına karar verebilmektedir. Tam yargı davalarında ise, ilk derece yargı yeri önünde davacı olan dışında bir şahıs tarafından istinafa

başvurulduğunda, başvuranın istemi üzerine istinafa konu kararın uygulanması, istinafa başvuranın yükümlü olmayacağı bir miktarın mutlak kaybı riskini taşıyorsa, bu durumda istinaf mahkemesi yürütmenin durdurulmasına hükmedebilmektedir (Karabulut, 2011:14).

İstinaf mahkemesinin verdiği yürütmenin durdurulması kararlarına karşı, tebliğ tarihinden itibaren onbeş gün içerisinde Fransız Danıştay'ına temyiz yoluna başvurulabilmektedir (Karabulut, 2011:14).

Fransa'da Danıştay, bazı idari ve yargı görevi yapmakla yükümlü bir kuruluşu olup, Danıştay'a başvurma ve yargılama usulleri, idari ve vergi uyuşmazlıklarında ilk derece yargı organı olan idare mahkemelerine başvurma ve yargılama usullerine çok benzemektedir. Ancak, Danıştay kararlarının nihai karar olması nedeniyle bu kuruluş, idare mahkemelerine göre daha geniş yetkiye sahip bulunmaktadır (Mutluer, 2006:354).

Öte yandan, Fransa'da katma değer vergisi gibi bazı dolaylı muamele vergilerinin dışında kalan diğer tüm dolaylı vergiler ile harçlara, damga resmine ve gümrük vergisine ilişkin uyuşmazlıklar, idari yargının görev alanına dışında kalıp adli yargı kuruluşlarının görev alanına girmektedir (Mutluer, 2006:358).

### **1.6.3. Almanya'da Vergi Uyuşmazlıklarının Çözümü ve Yürütmenin**

#### **Durdurulması**

Almanya'da vergi yargı sistemi, dünyanın diğer ülkelerindeki vergi yargı sisteminden farklı özellikler barındırmaktadır. Burada vergi uyuşmazlıkları, iki dereceli bir yargı sisteminden oluşan bağımsız bir yargı kolu içerisinde çözümlenir. Bu yargı sistemini ilk derecesini mali mahkemeler, ikinci derecesini ise vergi yüksek mahkemesi olarak görev yapan Federal Mali Mahkeme oluşturur (Mutluer, 2006:359).

Bugünkü Alman vergi yargı sisteminin diğer özelliği ise, yargı birliği bulunmasıdır. Yani, genel vergiler için uygulanan yargılama ilke ve kuralları, gümrük ve tüketim vergileri açısından da uygulanmaktadır. Bu vergilerden doğan uyuşmazlıklar da, aynen diğer vergiler gibi mali mahkemeler ve Federal Mali Mahkeme sistemi içinde çözümlenmektedir (Mutluer, 2006:359).

Almanyada'da uyuşmazlıklar, yargıya taşınmadan önce genellikle vergi mükellefleri ile vergi idaresi arasında barışçıl yollarla çözümlenmeye çalışılır. Uyuşmazlıkların yaklaşık yüzde doksan gibi büyük bir bölümü idari yollarla çözülmektedir. Burada da, mükelleflerin uyuşmazlıklarını yargıya taşıyabilmeleri için, öncelikle idari yolu kullanmış ve bu yoldan bir sonuç elde edememiş olmaları gerekmektedir (Mutluer, 2006:359).

Almanya'da mali mahkemeler, vergi yargı kuruluşunun ilk derecesini oluştururlar. Bu mahkemeler tamamen bağımsız olarak kurulmuş olup, uyuşmazlıkları maddi ve hukuki yönden inceleyerek karar verme yetkisine haizdirler. Vergi davaları mükellefler tarafından açılabilceği gibi, idari düzeyde çözümlenemeyen anlaşmazlıklar ile ilgili olarak vergi daireleri tarafından da vergi davası açılabilir. Alman vergi yargısında da, vergi davasının açılması kendiliğinden yürütmeyi durdurmamaktadır. Burada da, mahkeme gerekli görürse yürütmenin durdurulmasına karar verebilme yetkisine sahiptir (Mutluer, 2006:360).

Almanya'da vergi uyuşmazlıklarını temyiz organı olarak çözümlmek üzere, Federal Mali Mahkeme bulunmaktadır. Federal Mali Mahkeme, bir yüksek yargı organı olup, anayasal sorunlar dışında kararları başka mahkemeye temyiz edilememektedir. İlk derece yargı organı olan mali mahkemelerin belirli tutarları geçen kararları, Federal Mali Mahkemeye temyiz edilebilmektedir. Temyize gidilecek olanlar, mali mahkemelerde davası bulunan vergi mükellefleri olabileceği gibi, uyuşmazlıklarla ilgili olan vergi daireleri de olabilmektedir. Federal Mali Mahkemenin uyuşmazlıkları hukuki yönden inceleyerek karar verme yetkisine sahip bir yüksek yargı organı olması nedeniyle, bu mahkemeye sadece hukuki bakımdan temyize gidilebilmektedir (Mutluer, 2006:361).

## **BÖLÜM 2: YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KARARLARININ VERGİ VE İDARE MAHKEMELERİ YÖNÜNDEN ORTAK NİTELİKLERİ**

Yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için aranan şartlar, büyük ölçüde İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda yapılan düzenlemeler ve bu Kanun'un uygulanması sırasında ortaya çıkan Danıştay içtihatları ile belirlenmiştir. Gerek İdari Yargılama Usulü Kanunu, gerekse Danıştay içtihatları doğrultusunda belirlenen bu şartları usule ilişkin şartlar ile esasa ilişkin şartlar olmak üzere iki açıdan incelemek yararlı olacaktır (Gözübüyük, 1983:362; Aslan, 1994:41).

### **2.1. Usule İlişkin Şartlar**

#### **2.1.1. Davacı Tarafından Yürütmenin Durdurulması İsteminde Bulunulması**

Yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi, açılmış olan bir idari davada idari işlemin iptali veya alt derece yargı yeri kararının bozulması istemiyle birlikte açık bir irade beyanıyla yürütmenin durdurulmasının istenilmesine bağlıdır. İdari yargı yerlerince görülen davalarda açık bir istek olmadığı müddetçe, yürütmenin durdurulması konusunda mahkemece re sen bir karar verilmesi mümkün değildir.

Bu istek aynı zamanda davacının şahsına bağlı bir hak olduğundan HUMK. (m. 57) gereğince taraflar ile birlikte hareket etmek mecburiyetinde bulunan müdahilin yürütmenin durdurulması isteminde bulunması mümkün değildir (Tuncay ve diğ, 1986:633).

#### **2.1.2. Yürütmenin Durdurulmasını İsteme Şekli**

Yürütmenin durdurulması isteminde hem dava dilekçesiyle dava açılırken, hem de dava açıldıktan sonra ayrı bir dilekçe ile bulunulabilir (Gözübüyük ve Dinçer, 1996:446).

##### **2.1.2.1. Dava Dilekçesi İle İsteme**

Yürütmenin durdurulması isteminin dava dilekçesi ile yapılmasının özel bir şekli yoktur. Sadece bu istemin açıkça belirtilmesi gerekir (Tuncay ve diğ, 1986:634). Yani yürütmenin durdurulması istemi herhangi bir şekil şartına bağlı değildir. Uygulamada genellikle, dava dilekçesinin üst köşesine büyük harflerle "yürütmenin durdurulması istemi vardır" ibaresi yazılmakta ve sonuç ve istem kısmında bu konudaki talep tekrarlanmaktadır.

Ancak yürütmenin durdurulması kararı verilmesi gereğinin, dava konusu işlemin uygulanmasının doğuracağı telafisi güç veya imkansız zararların neler olduğunun belirtilmesi ve istemi destekleyen ciddi delil ve sebeplerin ileri sürülerek, bu konudaki bilgi ve belgelerin dilekçeye eklenmesi faydalı olacaktır (Oytan, 1973:29).

Yürütmenin durdurulması istemlerinin dava dilekçesi ile yapılması usulü uygulamada daha sık görülmektedir. Bu şekilde tek dilekçe ve tek imza ile hem dava açılmış olmakta, hem de yürütmenin durdurulması istenilebilmektedir.

### **2.1.2.2. Dava Açıldıktan Sonra İsteme**

Dava açıldıktan sonra bulunulacak yürütmenin durdurulması istemleri de, uygulamada yine usulüne uygun olarak verilecek dilekçeler ile yapılmaktadır. Ancak bu dilekçede esas davanın görüldüğü daire veya mahkemenin adı ve esas kayıt numarasının belirtilmesi ve açıkça hangi sebeplere dayanılarak yürütmenin durdurulması isteminde bulunulduğunun ve uygulamaya devam olunduğu takdirde doğacak zararların açıklanması, evvelce verilmemiş ise bu konudaki ilgili belgelerin de dilekçeye eklenmesi gerekmektedir.

### **2.1.3. Davanın Açılmış Olması**

Yürütmenin durdurulması ancak açılmış bir davada istenebilir (Gözübüyük ve Dinçer, 1996:446). Ortada açılmış bir dava yoksa, ihtiyati tedbir niteliğinde bir yürütmeyi durdurma isteminde bulunulamaz. Bu konuya örnek olarak, Danıştay Altıncı Dairesi 23.2.1973 gün ve E.1972/4673, K. 1973/751 sayılı kararında, "6785 sayılı Yasa'nın 20. maddesine göre para cezası alınması hakkında belediye encümenince verilen kararın yürütülmesinin durdurulması istemini kapsayan dilekçenin incelenmesinden, olayda ihtilaf konusu idari eylem veya işlem hakkında dava açılmadan yürütmenin durdurulmasının istendiği anlaşıldığından istemin reddine" (Danıştay Altıncı Daire Kararları, 1979:652) karar vermiş, aynı nitelikte Danıştay Dokuzuncu Dairesi 30.5.1984 gün ve E. 1984/1106, K. 1984/257 sayılı kararında, "İdari yargı yeri ile Danıştay'a başvurularak herhangi bir idari işlemin yürütülmesinin durdurulması kararı verilebilmesinin istenebilmesi için, idari işlem hakkında 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasasının 3. maddesi uyarınca dava açılmış olması gerekir" kararını vermiştir (Gözübüyük ve Dinçer, 1996:446). İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27 inci maddesinin kaleme alınış şekliyle bu husus açıkça anlaşılmaktadır.



Nitekim bu maddede; "Danıştay'da veya idari mahkemelerde dava açılması dava edilen idari işlemin yürütülmesini durdurmaz" kuralına yer verilmiştir.

Burada dava teriminden ne anlaşılması gerektiğine kısaca değinmekte yarar vardır. Nitekim bir kısım idari mahkemeler kendilerinde görülen bazı idari uyuşmazlıkları maddede belirtilen "dava" kavramı içinde görmeyerek yürütmenin durdurulması istemlerini incelemeksizin reddetmektedirler. Örneğin, Erzurum Nöbetçi İdare Mahkemesi E.1997/650 sayılı dosyasında 21.08.1997 tarihinde verdiği yayımlanmamış kararında; "4077 sayılı Tüketicinin Korunması Hakkında Kanun uyarınca kesilen para cezalarına idare mahkemeleri nezdinde yapılan itirazları dava niteliğinde görmeyerek, davacının yürütmenin durdurulması istemi hakkında "karar verilmesine yer olmadığı" şeklinde karar vermiştir". Doktrinde dava, bir başkası (davalı) tarafından sübjektif hakkı ihlal edilen veya tehlikeye sokulan veya kendisinden haksız bir talepte bulunulan kimsenin (davacının) mahkemeden hukuki koruma himaye istemesi olarak ifade edilmiştir (Kuru ve diğ, 1986:146). İdari davalar ise; devletin idari fonksiyonlarını yerine getirmesi sırasındaki tasarruflarından ve girişimlerinden dolayı, menfaatleri ihlal edilenler ile hakları muhtel olanların, idare ile aralarında çıkan uyuşmazlığı çözümlenmesi ve kendilerine koruma sağlaması için, uyuşmazlığı idari mahkeme önüne götürmeleri olarak tanımlanmıştır (Sarıca, 1949:7; Akyüz, 1986:17).

Bu tanımdan da anlaşılacağı gibi, idari yargı yerlerinin yargısal faaliyet kapsamında çözümledikleri uyuşmazlıkların türü ne olursa olsun, 27 inci maddedeki dava kavramı içinde düşünülerek ve yürütmenin durdurulması istemlerinin esasının incelenmesi gerekmektedir. Kanun itiraz vb. gibi kavrama yer vermiş olsa dahi nitelik olarak mahkemenin yargısal faaliyetine giriyorsa bu uyuşmazlık dava olarak kabul edilmelidir.

#### **2.1.4.Yürütmenin Durdurulmasını İsteme Süresi**

Yürütmenin durdurulmasının istenmesi için yasa tarafından belirlenmiş bir süre yoktur. Dava esastan karara bağlanana kadar her safhada istenebilmesi mümkündür.

#### **2.1.5. Yürütmenin Durdurulmasının Tekrar İstenilmesi**

İlk kez yapılmış olan yürütmenin durdurulması istemleri idari yargı yerlerince reddedildikten sonra tekrar istenilmesine hukuki bir engel bulunmamaktadır. Yani bu hakkı kısıtlayan ne anayasal ne de yasal bir düzenleme yoktur (Gözübüyük ve Dinçer, 1996:51). Nitekim Anayasa Mahkemesinin görüşü de bu yöndedir (Anayasa

Mahkemesi, 21.06.1991, E.1990/20, K.1991/17, RG.30.09.1992, 21361). Ancak, ikinci kez yapılan yürütmenin durdurulması istemlerinde, bu istemi haklı kılacak ve önceden dosyada bulunmayan ek bilgi ve belgelerin mahkemeye sunulmasında fayda vardır. Aksi halde mahkemeler bu istemi reddetmektedirler. Ayrıca her yeni istek üzerinden yeniden harç alınacaktır.

#### **2.1.6. Harcın Yatırılması**

Yürütmenin durdurulması isteminde bulunurken, davacının 492 sayılı Harçlar Kanunu'na (RG. 17.07.1964, 11756) bağlı tarifelerle her yıl için belirlenen miktardaki bir harcı, kararı veren idari yargı yerinin veznesine yatırması gerekmektedir (Oytan, 1973:163).

### **2.2. Yürütmenin Durdurulmasının İstenebileceği Mahkemeler ve İdari Dava Çeşitleri**

#### **2.2.1. İlk Derece Mahkemesi Olarak Bakılan Davalar Açısından**

##### **2.2.1.1. Danıştay ve İdare Mahkemeleri**

Danıştay ve idare mahkemelerinde açılan dava çeşitleri iptal, tam yargı ve idari sözleşmelerden doğan davalardır. Bunlardan iptal davalarında, özelliği gereği ekseriyetle dava ile birlikte yürütmenin durdurulması da talep edilmektedir. İptal davasından ayrı olarak açılan tam yargı davaları ile idari sözleşmelerden doğan davalarda ise yürütmenin durdurulmasının istenmesi mümkün ise de; bu davaların niteliği gereği yürütmenin durdurulmasına karar verilmesi söz konusu olmamaktadır (Hondu, 1990:30).

##### **2.2.1.2. Vergi Mahkemeleri**

Vergi mahkemelerinde vergi uyuşmazlıklarından doğan davaların açılması, tarhedilen vergi, resim ve harçlar ile benzeri mali yükümlerin ve bunların zam ve cezalarının dava konusu edilen bölümünün tahsil işlemlerini kendiliğinden durdurur. Yani, kural olarak vergilendirme ile ilgili işlemlerin vergi mahkemelerinde dava konusu edilmesi ile, bu işlemlerin uygulaması anlamına gelen tahsil işlemleri otomatik olarak durdurulmaktadır. Dolayısıyla davacının dava açılırken ayrıca yürütmenin durdurulması kararı verilmesini istemesine gerek kalmamaktadır (Yenice ve Esin, 1983:586). Diğer idari davalara göre vergi davalarının en önemli özelliklerinden biri budur (Uğur, 1991:65; Hondu, 1990:30).

Bu kural 2577 sayılı Yasa'nın 27 inci maddesinin 1 inci fıkrasında yer alan "Danıştay'da veya idari mahkemelerde dava açılması dava edilen idari işlemin yürütülmesini durdurmaz" yolundaki genel kuralın bir istisnasını da oluşturmaktadır (Karavelioğlu, 2009:909-932; Yenice ve Esin, 1983:586).

Buna rağmen davacı tarafından, bu tür davalarda yürütmenin durdurulması isteminde bulunulmuş ise, vergi mahkemeleri bu istemi esastan incelememekte, yani red veya kabul yönünde karar vermeyip, daha ilk inceleme safhasında 2577 sayılı Yasa'nın 27 inci maddesinin 3 üncü fıkrasından bahsederek, "yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verilmesine yer olmadığı" şeklinde karar vermektedirler.

Ancak yasada istisnai olarak düzenlenmiş bazı vergi ile ilgili idari işlemlerin dava konusu edilmesi hallerinde, vergi davası açılmış olması işlemin yürütülmesini kendiliğinden durdurmayaacağından, bu tür davalarda yürütmenin durdurulması isteminde bulunulabilecektir. Vergi mahkemeleri de bu talepleri inceleyerek yürütmenin durdurulması isteminin reddi veya kabulü yönünde karar vermek durumundadır.

Vergi mahkemelerine dava açıldıktan sonra davacının gösterdiği adrese tebligat yapılamaması nedeniyle 2577 sayılı Yasa'nın 26 inci maddesinin 3 üncü fıkrası uyarınca işlemde kaldırılan dava dosyalarında tahsil işlemleri devam eder. Bu şekilde işlemde kaldırılan dava dosyalarında ilgilinin adres bildirerek dosyayı işleme koydurması halinde; davacı yürütmenin durdurulması kararı verilmesi yönünde bir istemde bulunmazsa, idare tahsil işlemlerini sürdürür. Dolayısıyla bu davalarda yapılan yürütmenin durdurulması istemleri vergi mahkemelerince değerlendirmeye alınır (Gözübüyük ve Dinçer, 1996:445; Karavelioğlu, 2009:909-932).

İhtirazi kayıtla verilen beyannameler üzerinden tarh edilen mali yükümlüklere karşı açılan davalarda da tahsil işlemleri durmaz (Hondu, 1990:30). Bu istisnayı anlayabilmek için, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun (RG. 10.1.1961, 10703) 2686 sayılı Kanun'la (RG. 29.6.1982, 17739) değişik 378 inci maddesinin 2 inci fıkrasındaki kurala değinmekte fayda vardır. Anılan fıkraya göre; "mükellefler beyan ettikleri matrahlara ve bu matrahlar üzerinden tarh edilen vergilere karşı dava açamazlar, kanunun vergi hatalarına ait hükümleri mahfuzdur". Bu hüküm karşısında, beyannamesinde gösterdiği matrah üzerinden uyumsuzluk çıkaramayacağını bilen mükellef, beyanı ile ilgili bazı hususlarda veya beyanının tümünde şüphesi varsa, dava hakkını saklı tutabilmek için, beyannameye dava açacağı yolunda bir "ihtirazi kayıt"

koydurabilir. Mükellef bu yolla, bir yandan daha ağır yükümlülüklerden özellikle ceza tehdidinden korunurken, diğer yandan kendisini yukarıda açıklanan 378 inci maddenin dışına çıkararak dava hakkına sahip duruma gelmiş olmaktadır. İşte bahsedilen istisna hali budur. İhtirazı kayıtlı beyanda bulunan mükellef, tahsil işlemlerini durdurabilmek için vergi mahkemesinden yürütmenin durdurulmasını istemek durumundadır. Sadece dava açmakla tarhedilen verginin tahsilini durdurmuş olmaz (Yenice ve Esin, 1983:7; Karavelioğlu, 2009:909-932).

27 inci maddenin 3 üncü fıkrasının öngördüğü üçüncü istisna; tahsilat işlemlerinden doğan davalardır. Buradaki "tahsilat işlemleri" deyimini ile 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun'a (RG. 28.7.1953, 8469) göre yürütülen işlemler kastedilmektedir. Vergi mahkemelerinde ödeme emirlerine oldukça çok sayıda dava açılmaktadır (Hondu, 1990:30). İşte ödeme emrinin tebliği, ihtiyati haciz, ihtiyati tahakkuk, teminat istenmesi gibi işlemlerden dolayı dava açılması bunların yürütülmesini durdurmayacak, ancak mükellef, vergi mahkemesinden yürütmenin durdurulmasını talep edebilecektir (Alver, 1993:189; Karavelioğlu, 193:668; Yenice ve Esin, 1983:587). Ancak ihtiyati haciz ve ihtiyati tahakkukta daha ziyade davanın esasına girerek karar vermek daha doğru olacaktır. Bu konular ilerleyen bölümlerde daha detaylı olarak işlenecektir.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun düzenlediği bu üç hal dışında özel kanunlarda dava açmakla yürütmenin durmayacağı ve vergi mahkemesinden yürütmenin durdurulmasının istenebileceği haller düzenlenmiştir.

213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun 267 inci maddesinin 2686 sayılı Yasayla değişik 5 inci fıkrasında, mükellefin başvurusu üzerine takdir komisyonunca belirlenen emsal bedellere karşı mükellef tarafından dava açılabileceği, ancak bu davanın verginin tahakkuk ve tahsilini durdurmayacağı hükme bağlanmıştır.

## **2.2.2. Temyiz veya İtiraz Mercii Olarak Bakılan Davalar Açısından**

### **2.2.2.1. Danıştay**

Danıştay'a temyiz için başvurulması temyize konu idare ve vergi mahkemesi kararlarının yürütülmesini kendiliğinden durdurmaz. Ancak temyize gelen taraf Danıştay'ın ilgili dairesinden mahkeme kararının yürütülmesinin durdurulması isteminde bulunabilir.

### **2.2.2.2. Danıştay İdari veya Vergi Dava Daireleri Kurulu**

Danıştay daireleri tarafından ilk derece mahkemesi olarak bakılan davalarda verilen kararlara ilişkin olarak, konusuna göre Danıştay İdari veya Vergi Dava Daireleri Kurulları tarafından itirazın incelenmektedir. Bu nedenle itiraz konusu kararların da yürütülmesinin durdurulması istenebilmektedir.

### **2.2.2.3. Bölge İdare Mahkemeleri**

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda bölge idare mahkemelerine ilk derece mahkemesi olarak davaya bakma görevi verilmemiştir. Dolayısıyla bu mahkemelerden yürütmenin durdurulmasının istenilmesi mümkün değildir. Ancak 2577 sayılı Yasa'nın 27 inci maddesinin 6 ncı fıkrasında, bölge idare mahkemelerinin yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verecekleri kararlara karşı, kararın tebliğini izleyen günden itibaren yedi gün içinde bir defaya mahsus olmak üzere en yakın bölge idare mahkemesine itiraz edilebileceği hükmüne yer verilmiştir.

Oysa yukarıda da belirtildiği üzere, bölge idare mahkemesinde ilk derecede çözümlenen dava bulunmamaktadır. Ama bundan sonra çıkarılan yasalarda bölge idare mahkemelerine ilk derecede bakılacak her hangi bir dava çeşidi için bir görev verilirse, o zaman bu tür davalarda adı geçen mahkemelerin verecekleri yürütmenin durdurulması kararlarına itiraz da mümkün olacaktır. Fakat yeni bir düzenleme yapılmadığı sürece, yukarıda bahsedilen hükmün şu an için uygulanması mümkün değildir (Hondu, 1990:32).

Ancak, 2577 sayılı Yasa'nın 57 inci maddesinin 3 üncü fıkrasında, idare ve vergi mahkemelerine açılmış olan bir davada reddedilen başkan ve üye birden çok ise istemin bölge idare mahkemesi tarafından inceleneceği, 4 üncü fıkrasında da, ret istemleri yerinde görülürse, işin esası hakkında da karar verileceği ifade edilmiştir. Çok az karşılaşılabilecek bu halde, mahkemenin başkan ve üyeleri reddedilmiş ve bu ret istemi bölge idare mahkemesince yerinde görülmüş olan dosyada yürütmenin durdurulması istenmiş ise, bu durumda; bölge idare mahkemesi işin esası hakkında karar vermeden önce, yürütmenin durdurulması istemini karara bağlayacaktır.

Diğer taraftan, tek hakim tarafından esas hakkında verilen kararlara itiraz edilmesi halinde, bu kararların yürütülmesinin durdurulması da bölge idare mahkemelerinden talep edilebilir.

## **2.3. Yürütmenin Durdurulması İstemli Davalarda Uygulanan Usul**

### **2.3.1. İdare ve Vergi Mahkemelerinde**

Yürütmenin durdurulması istemini içeren dilekçeler, ilk inceleme safhasında, İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 14 üncü maddesinde sayılan noktalardan dolayı reddini gerektiren bir durum yoksa, tebligata çıkarılmadan önce, yürütmenin durdurulması istemi idari yargı yerince görüşülere bir karar verilir. Dava dilekçesi bu karardan sonra davalı idareye tebliğ edilir.

Yürütmenin durdurulması dava açıldıktan sonra istenmiş ise, dava ne aşamada olursa olsun, bu istem öncelikle incelenerek karara bağlanır.

### **2.3.2. Danıştayda**

#### **2.3.2.1. İlk Derece Mahkemesi Olarak Bakılan Davalarda**

2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24 üncü maddesinde Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak bakacağı davalar tek tek sayma yoluyla belirlenmiştir. Bu maddede düzenlenen konulardan birini uyuşmazlık edinen ve yürütmenin durdurulması istemini içeren dava dilekçesi, Danıştay'ın görevli dairesinde çalışan bir tetkik hakimi tarafından 2577 sayılı Yasa'nın 14 üncü maddesinde belirtilen ilk inceleme konuları açısından incelenir. Bu safhada ilk inceleme konularından reddini gerektiren bir durum yoksa dilekçe tebligata çıkarılmadan önce bu konuda düşünce alınması için hemen Danıştay Başsavcılığına gönderilir (Tuncay ve diğ, 1986:634).

Danıştay Başsavcısının görevlendireceği bir Danıştay savcısı tarafından uyuşmazlık hakkında düşünce verildikten sonra ilgili dava dairesince öncelikle görüşülerek karara bağlanır. Dava dilekçesi bu karardan sonra tebliğ edilir. Danıştay'da karara bağlanan davalar, karar aşamasından önce ve karar aşamasında olmak üzere ikili incelemeye tabi tutulur. Bu incelemenin ilkinin Danıştay savcısı, ikincisini ise Danıştay dairesi yapmaktadır (Alpaslan, 1977:61).

Diğer taraftan yürütmenin durdurulması dava açıldıktan sonra istenilmişse; dosya ne aşamada olursa olsun yürütmenin durdurulması konusunda düşünce almak üzere Danıştay Başsavcılığına gönderilir. Düşünce alındıktan sonra görevli daire tarafından istem hakkında karar verilir (Tuncay ve diğ, 1986:634). Duruşmalı davalar dışında,

Danıştay savcısı incelemesini tek başına, dosya üzerinden ve yazılı olarak yapar (Bereket ve Demirkol, 1996:40).

Danıştay'ın ilgili dava dairesi tarafından, savunma geldikten sonra tekrar düşünce bildirmek üzere dosyayı Başsavcılığa gönderilir. Başsavcılığa gelen dosyalar için mutlaka bir görüş verilmelidir. Savcıların dosyayı kendilerinde alıkoyup, ilk savunmayı veya diğer belgeleri taraflardan isteme hususunda yetkileri bulunmamaktadır (Devrim, 1976:32).

### **2.3.2.2. Temyiz Mercii Olarak Bakılan Davalarda**

Yürütmenin durdurulması istemi bulunan temyiz dilekçeleri, karşı tarafa tebliğ edilmeksizin dosya ile birlikte, yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verilmek üzere kararı veren mahkeme tarafından Danıştay Başkanlığı'na, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalarda ise, görevli dairece konusuna göre İdari veya Vergi Dava Daireleri Kurulu'na gönderilir. Danıştay'da görevli daire veya kurul tarafından yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verildikten sonra tebligat bu daire veya kurul tarafından yapılamak suretiyle dava dosyası tekemmül ettirilir. Bu durum 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 48 inci maddesinin 5 inci fıkrasında düzenlenmiştir. Ayrıca bu tür yürütmenin durdurulması istemleri hakkında da Danıştay savcısının düşüncesinin alınması gerekir.

### **2.4. Esasa İlişkin Şartlar**

Bu konu açıklanmadan önce idare hukuku mevzuatımızın alındığı Fransa'da yürütmenin durdurulması isteminin kabul edilmesi için aranan şartlara kısaca değinmekte fayda vardır.

Bu şartlar; yürütmenin durdurulması kararının kamu düzeni ve emniyeti ile ilgili olmaması, bunlar üzerinde kötü etki oluşturmaması; davanın ciddi bir esasa dayanır nitelikte görülmesi; uyuşmazlık konusu olan idari kararın uygulanması sonucunda tazmin ve telafisi zor veya imkansız bir durumun oluşması ihtimalinin olması gerekir (Oytan, 1973:100; Güneş, 1966:50).

Bu şartlar mevcut olmadıkça idari kararın uygulanmasının ertelenmesi talebi Fransız idari yargı mercileri tarafından kabul edilmemektedir. Bu ülkede, davanın ciddi esasa dayandığının kabulü sırf hukuki ve objektif bakımdandır, yani davacının haklı olduğu ve kararın iptal edileceği anlamına gelmemektedir (Onar, 1966:1971).

Türk İdare Hukuku'nda zaman içinde, gerek doktrin gerekse içtihatlarda farklı görüşler ortaya konulmuştur. Bu görüşleri anlatırken 2577 sayılı Yasa'nın yürürlüğe girişinden önceki ve sonraki dönemi ayrı olarak ele alıp incelemek faydalı olacaktır.

#### **2.4.1. 2577 Sayılı Yasa'dan Önceki Durum**

521 sayılı Danıştay Kanunu'ndan önce yürürlükte bulunan 3546 sayılı Kanun'un 55 inci maddesinde; "idari dava açılması ve kararın tashihi talebi icrayı tehir etmez, ancak dava daireleri ile Dava Daireleri Umumi Heyeti talep vukuunda teminat almak sureti ile icranın tehirine karar verebilirler"; aynı Kanun'un 48 inci maddesinde de; "muhakemenin iadesi talebi icrayı tehir etmez, ancak iade talebinde bulunandan teminat almak suretiyle icranın tehirine karar verilebilir" kuralları yer almaktaydı (Tuncay ve diğ., 1986:631).

Görüldüğü gibi bu düzenlemede, idari işlemlerin yürütmesini durdurabilmek için Danıştay dava dairelerince veya Dava Daireleri Umumi Heyetince bir kararın verilmesi yeterli sayılmış ve bu yönde bir karar vermek için aranması gereken başka yasal sınırlamalar getirilmemiştir (Güneş, 1966:45).

1961 Anayasası'nın ardından 1964 yılında yürürlüğe giren 521 sayılı Danıştay Kanunu'nda yürütmenin durdurulması bir tek (m.94) madde ile düzenlenmiştir. Bu düzenlemede, Danıştay'da idari dava açılmasının kararın uygulanmasını engellemeyeceği, davacının istemi üzerine Danıştay'ın yürütmenin durdurulmasına karar verebileceği, tam yargı davalarında zorunlu olarak teminat alınması gerektiği, iptal davalarında ise durumun gereğine göre teminat alınmayabileceği belirtilmiştir. 521 sayılı Kanun'da yürütmenin durdurulması konusu üzerinde fazla düşünülmemiş, sadece teminat aranması şartı üzerine eğinilmiştir. Halbuki bu şartın kamu hizmetleri ve kamu menfaati bakımından hiç bir önemi bulunmamaktadır. Dolayısıyla bu Kanun'un gerçekte konuya açıklık getirmediği söylenebilir (Onar, 1966:1970).

Nitekim hangi hallerde yürütmenin durdurulacağı, kararın ne gibi hukuki sonuçlar doğuracağı gösterilmediğinden, bunlar hususi hukuk hükümlerine, Danıştay içtihatlarına ve uygulamaya bırakılmıştır (Oytan, 1973:144).

Diğer taraftan, kanun koyucu hangi hallerde yürütmenin durdurulması isteminde bulunulabileceği konusunda bir hüküm koymadığı gibi yürütmenin durdurulması isteminin kabul veya reddi konusunda yargı organının yetkilerini sınırlayan bir



düzenlemeye de yer vermemiştir. Bu dönemde Danıştay'ın yürütmenin durdurulması üzerine vermiş olduğu kararlar gerekçesiz olduğundan, yürütmenin durdurulmasıyla ilgili içtihatların incelenmesi yoluyla Danıştay'ın kabul ettiği kriterler hakkında çok belirgin bir fikre sahip olunamamıştır (Güneş, 1966:49). Ancak gerek uygulama ve gerekse doktrindeki görüşlerden yürütmenin durdurulması istemlerinin kabul edilebilmesi için Danıştay'ın başlıca iki şartın varlığını aradığı görülmektedir (Tuncay ve diğ, 1986:632; Oytan, 1973:171).

Bunları; dava dilekçesi ve belgeler üzerinde yapılan inceleme sonucunda, dava konusu işlemin veya kararın iptal edilebilmesi ihtimalinin yüksek olması, bu şart da gözönünde tutularak davacı için, sonradan telafisi imkansız maddi veya manevi bir zararın meydana gelmesine ilişkin önemli belirtilerin bulunması olarak sıralayabiliriz.

Açıklanan bu hususlardan ilki hukuki duruma, diğeri ise davanın özelliğine ilişkin olup davacının hak ve menfaatlerinin korunmasını hedeflemektedir.

Bu dönemde Danıştay'ın verdiği yürütmeyi durdurma kararlarının kamuoyu nezdinde en fazla yankı uyandıranları, bürokratların tayin ve nakillerine ilişkin davalarda verdiği yürütmenin durdurulması kararlarıdır. Bunun sebebi de, özellikle bürokratları ilgilendiren davalara hükümetlerin çok önem vermesi ve bunu prestij meselesi haline getirmeleridir (Aslan, 1994:42).

Yürütmenin durdurulması kararlarının içeriğinin nasıl olması gerektiği konusunun, bu dönemde Anayasal rejim bunalımlarına neden olma boyutuna kadar varması, gerek doktrin gerekse yargı içtihatlarında çok tartışılması nedeniyle, ortaya çıkan görüşler de dikkate alınarak yasa koyucu 1973 yılında 1740 sayılı Kanun'un Ek 1 inci maddesiyle 521 sayılı Danıştay Kanunu'nda değişikliğe gitmiş ve yürütmenin durdurulması kararlarının, "telafisi güç durumlar ortaya çıkması veya dilekçede ileri sürülen hususların dosyanın durumuna göre ciddi ve idari veya yargı kararının iptalini haklı gösterecek nitelikte olması halinde" yürütmenin durdurulmasına karar verilebileceği hükmünü getirmiştir (Özay, 1990:123).

Böylece yürütmenin durdurulması kararı verilmesi, iki şarttan birinin gerçekleşmesi şartına bağlanmış oldu. Bu şartlardan birinin gerçekleşmesi, mesela telafisi güç bir durumun ortaya çıkması yürütmenin durdurulması kararı verilmesi için yeterli olabilmekteydi. Ancak uygulamada daha çok ağırlık taşıyan "haklılık" konusu olmuştur.

Pek çok davada davacı için "telafisi güç" durumun ortaya çıkacağı belli olduğu halde, davanın haklılığı konusunda bir yargıya varılmadığı için yürütmenin durdurulması kararı verilmemekteydi. Öte yandan, konusu itibariyle davacıyı zor duruma sokması mümkün olmayan işlemler hakkında, bunun dava sonunda iptal edilebileceği kanısı önceden oluşmuş olsa dahi, yürütmenin durdurulmasına karar verilmediği gözlenmiştir. Yani Danıştay getirilen yeni düzenlemede iki şarttan birinin varlığını yeterli görmesine rağmen, genellikle iki şartın birlikte bulunmasını bakmış ve uygulamayı bu şekilde yapmıştır (Yenice ve Esin, 1983:577).

521 sayılı Kanun'da kararlarda gerekçe gösterme mecburiyeti ve usul ile ilgili uyulması zorunlu herhangi bir kural bulunmamaktaydı. Ancak uygulamada zamanla bazı usulü şartlar geliştirilmiştir (Aslan, 1994:45).

#### **2.4.2. 2577 Sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununa Göre Durum**

1982 Anayasası hazırlanırken, daha önce 6 Ocak 1982 tarihinde çıkarılarak kabul edilen 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun, "yürütmenin durdurulması" başlıklı 27 inci maddesinin 2 inci fıkrasında belirtilen şartlar Anayasa'nın 125 inci maddesine de aynen aktarılmıştır.

Anayasa'nın 125 inci maddesinin gerekçesinde "yürütmenin durdurulması kararları hususunda uygulamada ortaya çıkan tartışmalar da dikkate alınarak hangi hallerde yürütmenin durdurulması kararı verilebileceğinin açıklıkla belirtilmesi yoluna gidildiği" belirtilmiştir (Ekşioğlu, 1983:126). Böylece yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için maddede gösterilen "telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması" şartlarının birlikte gerçekleşmesi ve ayrıca gerekçe gösterilmesi zorunluluğu Anayasa'da düzenlenmiş oldu.

Nitekim daha önceden Danıştay'ın bu konuyla ilgili kararları üzerinde tartışmalar olmuş, gerek yürütmenin durdurulması kararlarının sayısal olarak çokluğu, gerekse bu konudaki yüksek mahkeme kararlarının isabetsizliği sürekli gündemde olmuştur (İnan, 1993:125). Böyle bir düzenleme ile bu tartışmalara son vermek amaçlanmıştır.

2577 sayılı Yasa'nın 27 inci maddesinde "Danıştay veya idari mahkemeler, 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 verebilirler" kuralına yer verilmiştir.

Bu maddenin gerekçesi şöyledir: "Yürütmeyi durdurma müessesesi yeniden düzenlenmiştir. Bu müessesenin sıkıyönetim ve olağanüstü hallerde kullanımı kısıtlanmış ve önlenmiştir. Genel olarak yürütmeyi durdurma kararlarının verilmesi yeni düzenlemede yeni kayıtlamalara tabi tutulmuştur. Bu düzenleme ile bir idari işlemin uygulanmasının yürütmenin durdurulması kararı yoluyla ertelenebilmesi, idari işlemin uygulanmasının hem telafisi güç ve imkansız zararların doğmasına neden olması ihtimalinin, hem de söz konusu işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartının birlikte gerçekleşmesine bağlı kılınmıştır. Ayrıca verilen yürütmeyi durdurma kararlarının her doksan günde bir yeniden incelenmesi esası kabul edilmiştir. Böylece hem vatandaşın müessir bir idari yargı denetiminden yararlanması, hem de idarenin kendisine düşen sorumluluğu gereğini yerine getirebilmesi ve ülke yönetimindeki özel durumların gerektirdiği etkinliği gösterebilmesi imkanları getirilmiştir".

Yasa hem her iki şartın birlikte bulunması zorunluluğunu getirmiş, hem de söz konusu şartları biraz daha ağırlaştırmıştır. 1740 sayılı Kanun, ileri sürülen sebeplerin ciddi ve işlemin iptalini haklı gösterecek nitelikte olmasını yeterli saydığı halde, yeni düzenlemede işlemin açıkça hukuka aykırı bulunması şartı getirilmiştir (Aslan, 1994:46).

Bunun yanında 10 Nisan 1990 tarihinde kabul edilen 3622 sayılı Yasa'nın (RG. 10.4.1990. 21488) 10 uncu maddesiyle "bu iki şartın gerçekleşmediği durumlarda yürütmenin durdurulması kararı verilemeyeceği, yürütmenin durdurulması kararının gerekçesinde bu iki şartın ne suretle gerçekleşmiş olduğunun da açıkça gösterilmesi gerekeceği" ifade edilmiş iken, bu hüküm 19 Haziran 1994 tarihinde yürürlüğe giren 4001 sayılı Yasa'nın 12 inci maddesiyle tekrar yürürlükten kaldırılmıştır. Nitekim her iki şartın ne şekilde gerçekleştiğinin idari yargı mercilerince açıkça gösterilmesi şartının aranması ile, yürütmenin durdurulması kararlarının daha az verilmesinin amaçlandığı söylenebilir. Adeta mahkemelerin bu konuda hiç bir karar veremez hale gelmeleri sağlanarak, yürütmenin durdurulması işleyişi kurumunun etkisiz hale getirilmesi hedeflenmiştir (Aslan, 1994:46). Düşüncemize göre, daha sonra yapılan değişiklikle bu hükmün kaldırılmasında büyük bir isabet olmuştur.

Kaldı ki Anayasa Mahkemesi 21.6.1991 gün ve E.1990/20, K.1991/17 sayılı kararında, (RG. 30.9.1992. 21361) "3622 sayılı Yasa'nın 10 uncu maddesiyle getirilen değişikliğin Anayasa ile belirlenen yürütmenin durdurulması şartlarında herhangi bir değişiklik

yapmadığını, Anayasa'nın 125 inci maddesinin getirdiği sınırlama dışında yeni bir sınırlama getirmediğini" belirtmiştir.

Ayrıca, gerekçe gösterilme zorunluluğu getirilmesinin, yürütmenin durdurulması kararının verilmesinde mahkemeler açısından bazı çekinmelere yola açabileceği iddia ifade edilmiştir (Alver, 1993:186). Şöyle ki; yürütmenin durdurulması kararındaki gerekçe ile davanın esaslan karara bağlanmasında ortaya konacak gerekçe birbiriyle çelişebileceğinden, ayrıca, yürütmenin durdurulmasına karar verilen bir davada, esas karar verilirken davanın reddine de karar verilebileceğinden, mahkemeler bu noktada sıkıntı yaşayabilirler. Adalet Bakanlığı Teftiş Kurulu Yönetmeliği'nin (RG. 19.3.1989.20113) 26 ıncı maddesinin (j) bendine göre yalnız kabul yönündeki yürütmenin durdurulması kararlarında gerekçe gösterilmesi teftiş edileceğine göre bu yorum da yanlış olmayacaktır.

Her iki şartın birlikte gerçekleşmediği durumlarda yürütmenin durdurulması kararı verilemeyecek olması, yürütmenin durdurulması kurumunun işlevine de aykırı olmaktadır. Yürütmenin durdurulmasının temel niteliği, iptal hükmünün geriye yürüt biçimde etki yapması olduğuna göre, bunu engelleyecek bir koşulun varlığı yeterli görülerek, başka bir koşulun gerçekleşmesi aranmamalıdır. Maddede anılan her iki şartın bir arada gerçekleşmediği durumlarda da, bireylerin telafisi güç ve imkansız zararlarla karşılaşması olağandır. Bu açıdan yargıca şartların değerlendirilmesi hususunda geniş bir takdir yetkisi tanınmalı ve yargıç olayın niteliğine göre bireyin temel hak ve özgürlüklerinin korunmasını sağlayacak tedbirleri gerekçeli veya gerekçesiz olarak alabilmelidir (Aslan, 1994:47).

#### **2.4.2.1. İdari İşlemin Açıkça Hukuka Aykırı Olması**

Yürütmenin durdurulması isteminin kabulü için idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartı getirilmiştir. Bu şart, idari işlemin hukuka aykırılığının bizatihi kendisinin hukuk düzenini ve oradan da kamu düzenini bozucu niteliği nedeniyle özelde kişiye, genelde de toplum ve hukuk devletine vereceği zarar göz önüne alındığında, yürütmenin durdurulması kararı verebilmesinin asıl şartıdır.

Ancak belirtmek gerekir ki yasa koyucu, idari işlemin bünyesindeki hukuka aykırılığın yukarıda belirttiğimiz toplumsal ve devlet düzeyindeki yaratacağı tahribatı, yürütmenin

durdurulması kararının gerekçesi olarak görmemiş, zararın kişiselliğine önem atfetmiştir (Karavelioğlu, 2009:910).

Açıkça hukuka aykırılık ifadesi açık kanunsuzluk manasında anlaşılmalıdır. Bilindiği gibi açık kanunsuzluk işlemi yokluğa kadar götürebilen ağır bir sakatlık halidir ve uygulamada sık görülmez. İdari işlemlerin iptalini gerektiren sakatlıklar, daha çok hukuk kurallarının yorumunda idarece yapılan yanlışlıklardan doğmaktadır. Uygulamada, idari içtihat hatası olarak nitelendirilen ve kanun, tüzük, kararname, yönetmelik gibi kural işlemlerde mahkeme içtihatlarının idarece yanlış anlaşılması ve değerlendirilmesinden kaynaklanan bu sakatlık durumu, açık kanunsuzluktan veya açıkça hukuka aykırı olma halinden ayrıdır (Yenice ve Esin, 1983:578).

Aslında bu şart yürütmeyi durdurmanın değil, dava sonunda iptal kararı verilmesinin şartıdır. Dava konusu idari işlemin açıkça hukuka aykırı olduğu daha bu safhada belli oluyorsa, mahkemenin yürütmeyi durdurma kararı değil, iptal karar vermesi gerekir. Bu ise iddia ve savunma aşamalarının henüz tamamlanmamış olması nedeniyle mümkün değildir (Azrak,1996:749).

Hukuka aykırılığın ilk bakışta ya da davanın başında anlaşılabilmesi ancak yetki unsuruna ilişkin ve çok açık tecavüzlerde veya yokluk halinde mümkün olmaktadır. Amaç, sebep, konu ve bir ölçüde de şekil unsurları yönünden hukuka aykırılık ise, çoğu kez davanın son aşamalarına kadar anlaşılabilir bir biçimde ortaya çıkmaz (Özay, 1992:499). Onun için sağ duyu sahibi bir insanın sezinleyebileceği nitelikte bir hukuka aykırılığın tespitini yeterli kabul edip; asıl telafisi güç veya imkansız bir zararın gerçekleşip gerçekleşmeyeceğine bakmak ve buna göre derhal yürütmenin durdurulması kararı vermek, bu kurumun özü ve anlamına daha uygun olacaktır. İdare hem kişileri hem de yargı yerlerini yanıltabilmek bakımından çok hassas bir konumda bulunmaktadır. En azından tüm belgeler onun elinde olduğundan, bunları ibraz etmesi istendiğinde, öğrencilerin örnek sınav kağıtlarında olduğu gibi, işine en uygun geleni seçip göndermek imkanına sahiptir. İdare kötü maksatla hareket etmek istediğinde bunu önlemenin çok zor olacağı açıktır (Özay, 1986:158-159).

Öte yandan hukuka aykırılık, yalnızca kanun ve mevzuata aykırılık durumu değildir. Hukuka aykırılık, kanun ve mevzuata aykırılığı kapsayan daha geniş ve genel bir kavram

olup eşitlik, adalet, hak ve nesafet kurallarını da içine alan bir kavram olarak düşünülmalıdır (Karavelioğlu, 2009:909-932).

Bu açıdan bakıldığında, davanın iptali ile sonuçlanacağı ihtimalinin yüksek görüldüğü, yani yargıçta davanın esastan kabul edileceği kanaatinin oluştuğu hukuka aykırılık şeklinde yorumlanmalıdır. Nitekim İdari Yargı da örnek alınan Fransız Devlet Şurası içtihatlarında, "ileri sürülen hukuka aykırılık iddiasının ciddi olması" biçiminde ifade edilmektedir (Azrak, 1996:749).

Bu doğrultuda, yürütmenin durdurulması kararı için gerekli olan açıkça hukuka aykırılık, nihai karar için aranan hukuka aykırılık olmayıp, dava dilekçesi ve eklerinden hemen anlaşılabilen, esasa girilmeden basit bir incelemeyle görülebilen hukuka aykırılıktır. Böyle olunca mahkeme, işlemi esastan iptal etmeyebilecektir. Yukarıda da belirtildiği gibi açıkça hukuka aykırılık, ancak iptal hükmünün ortaya çıkarabileceği bir sonuçtur (Aslan,1994:48).

#### **2.4.2.2. Telifisi Güç veya İmkansız Zararların Doğması**

Telifisi güç veya imkansız zarar kavramı, idari işlemin uygulanması halinde önceki halin geri oluşması imkanının bulunmadığı durumları ifade eder. İdari yargı mercilerince verilecek bir iptal kararının geriye yürür biçimde uygulanabilmesi imkanını yok eden, eski halin iadesini, başka bir deyişle o işlem sanki hiç yapılmamış gibi bir durumun gerçekleşebilmesini önleyici olan, telifisi güç ya da imkansız zarar olarak değerlendirilmelidir (Özay, 1992:449).

Dava konusu kararın derhal uygulanmasından doğacak zararın belirli bir önemde olması gerekir. Bu zararlar maddi veya manevi olabilir. İşlemin uygulanması halinde, muhatabın maddi veya manevi yönden zor durumda kalması ve bu zor durumun, tahammül edilmesi güç nitelikte olması yasanın kabul ettiği giderilmesi güç veya imkansız zarar deyiminin objektif niteliğini belirlemektedir (Karavelioğlu, 2009:909-932).

Ancak bazı kişilerce hukukta telifisi imkansız zararın olmadığı görüşü savunulmaktadır. Ölüm bile maddi ve manevi bir zarar olarak tazmin edildiğine göre, yürütmenin durdurulması isteminin kabulü için aranan telifisi güç veya imkansız zarar kavramını, eski hale getirilmesi ya çok güç ya da imkansız bir durum olarak nitelemenin daha doğru olacağı bu kişilerce ileri sürülmektedir (Özay, 1986:169).

Dava konusu olabilecek idari işlemler, tek taraflı uygulanabilen ve kişilerin hukuki durumlarını etkileyici nitelikte olan işlemlerdir. İdari bir işlemin uygulanmasıyla hukuki durumu etkilenen, menfaati ihlal edilen kişinin bu işlemten dolayı zarara uğraması olasıdır. Kişilerin, kendi açılarından bu türlü zararları giderilmesi güç zarar niteliğinde görmeleri de mümkündür.

Ancak yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için bulunması gerekli olan zararın, giderilmesi güç veya imkansız olması niteliğinin objektif olması gerekir. Kanun'un amacı, herkes için aynı anlama gelebilecek nitelikte giderilmesi güç veya imkansız zarar söz konusu olmadıkça yürütmenin durdurulması kararı verilmemesi gerektiğidir. Öğrenci işlerindeki sene kaybına yol açacak durumlar, giderilmesi güç veya imkansız nitelikteki zarara gösterilebilecek en önemli örnektir (Kılıçhan, 53).

Yürütmenin durdurulmasının asıl amacının, ileride verilecek bir iptal kararının fiilen ve hukuken yerine getirilmesinin imkansız hale gelmesini önlemek olduğu bilinmektedir. Nitekim bir eski eserin yıkılması ya da anıt ağacın kesilmesine ilişkin kararlar hakkında açılan davalar iptal ile sonuçlansa bile, uygulanmış olan bu kararların dava sonunda yerine getirilmesi artık mümkün olmayacaktır. Bu gibi hallerde idare tarafından ödenecek tazminatı yeterli görmek, adaletin yerine gelmesi açısından uygun değildir. Çünkü eski eser veya anıtın ortadan kalkmasından kamu zararı doğacağı gibi, tazminat da yine aynı kamu bütçesine bir yük olarak ortaya çıkacaktır. Burada zarar kavramından çok, mahkemece verilecek bir iptal kararının geriye dönük olarak uygulanıp uygulanamayacağına ilişkin ihtimal üzerinde durulması daha faydalı olacaktır.

Hukuka aykırılığı yüzeysel olarak gözlemlemekle yetinip, işlemin uygulanması ile ortaya çıkacak durumu değerlendirmek ve hele iptal kararının uygulanabilmesi güçleşecekse yürütmenin durdurulması konusunda hiç bir duraksama geçirmeden karar vermek hukuk devleti ilkesinin uygulanmasını zorunlu kıldığı bir kriterdir. Öte yandan Danıştay ve idari yargı yerlerince, davacının mutlak yararına olan yürütmenin durdurulması kararı sonucunda, eğer idare ve kamu hizmeti için somut bir zarara neden olmayacaksa, bu konuda karar verilmesinde gecikilmemelidir. Bir dersten başarısız olduğu için hazırlık sınıfından kaydı silinme durumunda olan öğrencinin açmış olduğu davada, yeni ders yılı için kayıtların bir hafta içinde kapanacağını göz önünde bulundurarak verilecek yürütmenin durdurulması daha yerinde olacaktır (Özay, 1986:161). Nitekim böyle

bir karar sonucu öğrencinin derslere kaydolması ve öğrenime başlaması ona hiç bir kazanılmış hak sağlamayacağından, ileride bilirkişi incelemesi sonucu iptal isteminin reddi halinde kamu hizmetine her hangi bir zarar da gelmeyecektir. Buna karşılık mahkemece ara kararıyla istenen bilgi ve belgelerin gecikmesi, dolayısıyla bilirkişi incelemesi ve kararın uzaması halinde öğrenci için telafisi imkansız bir zarar oluşacaktır.

Durum böyle olunca, ilgisine yarar sağlayacağı kuşkusuz ve kamuya zarar vermeyeceği açık olan durumlarda usule ilişkin ve zamanın gereklerine artık hiç uymayan ilkeleri gözetme çabası ile kararsız kalmak, gecikmiş adaletin adalet olmadığına ilişkin ünlü söze örnek olmaktadır.

Doktrinde de telafisi güç veya imkansız zararın gerçekleşmesi halinde yürütmenin durdurulmasına karar verilmesi gerektiği vurgulanırken, uygulamada idari yargı yerleri daha çok dava konusu işlemin açıkça hukuka aykırı olup olmadığını tespitte çalışmakta, öncelikle davalı idarenin savunması alınarak gerekli incelemeler yapılmakta, gerektiğinde ara kararı verilerek inceleme ilerletilmektedir (Özay, 1986:161). Buna örnek olarak; Ankara İkinci İdare Mahkemesi'nin yayımlanmamış olan 23.10.1996 gün ve E. 1996/885 sayılı yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne ilişkin bir kararına davalı idarece yapılan itiraz üzerine Ankara Bölge İdare Mahkemesi'nin bu itirazı inceleyerek verdiği 02.12.1996 gün ve Y.D. İtiraz No. 1996/3241 sayılı kararında; 2577 sayılı Yasa'nın 27 inci maddesinin 2 inci fıkrasından bahsedilerek, özetle; yasanın bu hükmünün diğer maddelerde yer alan kurullarla birlikte incelenmesinden, mahkemece hukuka aykırı bulunan her idari işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilmesinin öngörülmediği, işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması şartının da gerçekleşmesinin ön şart olduğu, başka bir anlatımla, mahkemece hukuka aykırılığı saptanan bir idari işlemin uygulanmaya devam edilmesinin salt bu nedenle telafisi güç veya imkansız zarar doğuracağı yolunda bir karene yasa koyucu tarafından benimsenmediği, bu itibarla sadece yasada belirtilen iki koşulun birlikte gerçekleşmesi halinde verilmesi öngörülme suretiyle yargılamanın usulüne ilişkin istisnai bir yol olarak benimsenen yürütmenin durdurulması kararlarının, davanın türüne, özelliklerine ve doğuracağı sonuçlara bakılmaksızın verilmesinin mümkün olmadığı, öte yandan maddede öngörülen iki şartın ne şekilde gerçekleştiğinin somut olarak açıklanması gerektiği ifade edilerek, idarenin itirazı



kabul edilmiş ve idare mahkemesince verilen yürütmenin durdurulması kararı kaldırılmıştır. Bu incelemeler sonucu, idari işlemin hukuka aykırılığı konusunda bir görüş oluştuktan sonra yürütmenin durdurulmasına karar vermektedirler. Telafisi güç veya imkansız zarar bulunup bulunmadığı hususuna ise idari işlemin açıkça hukuka aykırı olduğu kanaatine ulaştıktan sonra bakmaktadırlar.

#### **2.4.2.3. Yürütmenin Durdurulmasında Kamu Yararının Gözetilmesi**

Bu açıklamaların yanında, yürütmenin durdurulmasına karar verilmesi için kamu yararı koşulunun aranıp aranmayacağı hususundan da bahsetmek gerekir.

Bütün idari işlemlerde amaç unsuru ortaktır, bu da kamu yararısıdır. İdarenin bu unsur üzerinde takdir yetkisi yoktur (Oytan, 1990:152). Aksi düşünce, idarenin bu yetkisini kamu yararı dışında da kullanılabileceği sonucunu doğurur. Oysa devlet yetkilerinin kamu yararından başka amaçlarla kullanılması, yetkinin niteliğine ters düşer (Alan, 1976:338).

Bazı yazarlara göre yürütmenin durdurulmasına karar verilebilmesi için yasada belirtilen iki koşulun yanında üçüncü bir koşul daha bulunması gerekir ki, bu koşul kamu yararısıdır (Oytan, 1973:117). Yürütmenin durdurulması kararının verilmesinin kamu yararına da uygun olması gerektiği, ancak kamu yararı haklı kılar ise bu yolda bir karar verilebileceği, her ne kadar yürütmeyi durdurma kararlarında açık olarak yazılmamış olsa bile kamu yararı koşulunun bu kararların perdelenmiş temel düşüncesi olduğu bu yazarlarca vurgulanmıştır.

Ancak yürütmenin durdurulması kararları verilebilmesi için aranacak ölçüt kamu yararısının göreceği zarar değil, kişilerin uğrayacakları zarardır. Nitekim yürütmenin durdurulmasının asıl anlamı, davacının çıkarlarının korunmasıdır. Yoksa yürütmenin durdurulması kamu gücünün çıkarlarının korunması için ortaya konmuş bir yöntem değildir.

Bu konuyla ilgili sonuç olarak şunlar söylenebilir: Yürütmenin durdurulması için yasal iki koşulun aynı anda bulunması yönünde yetmişli yıllarda yapılan ve halen yürürlükte bulunan değişiklik, bu kurumu tamamen etkisiz bırakmak ve mahkemelerin artık bu konuda zor karar vermelerini sağlamaya yönelik bir çaba izlenimi vermektedir (Azrak, 1996:749).

## **2.5. Yürütmenin Durdurulması İstemi Üzerine Verilecek Karar Çeşitleri**

Danıştay ile idare ve vergi mahkemeleri, harç ve mahkeme masrafları alınan dava dilekçelerini öncelikle 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 14 üncü maddesi uyarınca incelerler. Bu maddeye bir aykırılık tespit edilmezse, dava dilekçesi davalı idareye tebliğ edilmeden önce, mutlaka yürütmenin durdurulması istemi incelenerek bir karar verilir (Candan, 1996:105-106).

Bu kararlar; "yürütmenin durdurulması isteminin reddine", "yürütmenin durdurulması isteminin davalı idarenin birinci savunması alındıktan ve ara kararı (veya yalnızca birinin) gereği yerine getirildikten sonra veya keşif ve bilirkişi incelemesi yapıldıktan sonra incelenmesine", "davalı idarenin savunması alınıncaya ve (veya) ara kararı cevabı alınıncaya kadar istemin kabulüne" ve "yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne" şeklinde formül ederek dört ayrı türde inceleyebiliriz (Oytan, 1973:168; Karavelioğlu, 2009:912; Aslan, 1994:57).

### **2.5.1. Yürütmenin Durdurulması Kabul Kararı**

Dava dilekçesinin esas numarası olarak kayda girmesi üzerine 2577 sayılı Yasa'nın 14 üncü maddesinde belirtilen hususlar açısından yapılan ilk incelemeden sonra, varsa yürütmenin durdurulması istemi idari yargı yeri tarafından değerlendirilir. Dava konusu işlemin açıkça hukuka aykırılığının tespiti ve yürütülmesi durumunda, davacı açısından telafisi güç veya imkansız zararların doğacağı sonucuna varılması halinde yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne karar verilir (Karavelioğlu, 2009:913).

Uygulamada bu tür kararların genellikle davalı idarenin savunması alınıp, idari işleme dayanak teşkil eden bilgi ve belgelerin incelenmesinden sonra verildiği gözlenmektedir. Bazen bu kararlar verilinceye kadar dava dosyasının tekemmül ederek ve esas kararının verilmesi aşamasına gelindiğine rastlanılmaktadır.

Öte yandan, idari yargı yerlerinin yürütmenin durdurulmasının kabulüne ilişkin kararlarında, yasada belirtilen iki şartın ne şekilde gerçekleştiğini ifade etme, yani yürütmenin durdurulması kararını bu iki şart doğrultusunda gerekçelendirme zorunluluğuna her zaman uyduğu söylenemez (Aslan, 1994:61). Bu konuyla ilgili mahkeme kararlarında telafisi imkansız zarardan ziyade idari işlemin hukuka aykırı olup olmadığının tespitine çalışılmaktadır.

Bu kararların gerekçesinde dava konusu idari işlemin hukuka aykırılığı anlatılarak, hüküm kısmında sadece, “davaya konu edilen karar açıkça hukuka aykırı olup uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğacağı anlaşıldığından”, ibaresine yer verildiği görülmektedir. Nitekim kararda çoğu kez telafisi imkansız veya güç zararın ne şekilde gerçekleşeceğine yer verilmemektedir. Ancak çok nadir olarak, Ankara Bölge İdare Mahkemesi’nin yayımlanmamış olan 2.12.1996 gün ve Y.D.İtiraz No. 1996/3241 sayılı kararında da olduğu gibi, verilen yürütmenin durdurulması kararlarında bu hususa da değinildiği görülmüştür.

### **2.5.2. Yürütmenin Durdurulmasının Reddi Kararı**

Red kararları bazen davanın hemen başında, bazen de davalı idarenin birinci savunması alındıktan sonra verilebilmektedir (Aslan, 1994:57). Her iki durumda da idari yargı yerlerinde red kararlarında, sadece iki koşulun birlikte gerçekleşmediği ifade edilmekte, kanunda aranan şartların ne şekilde gerçekleşmediğinden bahsedilmemektedir. Bu konuda Danıştay da dahil olmak üzere bütün idari yargı yerlerinin kısa formül kararlar kullandığı ve gerekçe yazmadığı görülmektedir.

### **2.5.3. Yürütmenin Durdurulması İsteminin Davalı İdarenin Savunması Alındıktan ve (veya) Ara Kararı Gereği Yerine Getirildikten Sonra İncelenmesi**

İdari yargı mercileri genellikle ilk dava dilekçesi üzerine hemen yürütmenin durdurulması hakkında kabul veya red şeklinde bir karar vermemekte, öncelikle davalı idarenin savunmasını almakta ve bu arada dava konusu işlemle ilgili bilgi ve belgeleri getirterek bir sonuca ulaşmaya yönelmektedirler. Çok rahatlıkla denilebilir ki, yürütmenin durdurulması istemleri hakkında ilk verilen kararların büyük kısmını bu tür kararlardan oluşmaktadır. Nitekim sadece davacının iddialarını içeren dava dilekçesinin tek başına incelenmesiyle, dava konusu işlemin hukuki mahiyetini tayin etmek mümkün olmamaktadır.

Bu yöntem genellikle yürütmenin durdurulması kararlarının gecikmesine neden olduğu için eleştirilmekteyse de, idari işlemler hakkında sadece davacının iddiaları dikkate alınarak, hemen yürütmenin durdurulmasına karar vermek idarenin işleyişine büyük ölçüde zarar verecektir (Aslan, 1994:57).

Bu tür kararlara eleştiri getirenler, idarenin savunma vermek için ek süre talebinde bulunması, istenen bilgi ve belgelerin geç gelmesi sonucu yürütmenin durdurulması

kararının verilmesini aylarca geciktirdiğini vurgulamaktadırlar. Ancak idarenin savunmasının alınması yönteminin haklı taraflarının bulunduğu inkar edilemez. Diğer taraftan yargı mercilerince 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasası'nın 16 inci maddesindeki süreler kısaltılabileceği gibi, tebliğin memur eliyle yapılması sağlanarak olayın önemine göre gerekli tedbirlerin alınması da her zaman için mümkün olabilmektedir.

Bu halde, davalı idarenin savunması geldikten veya ara karar gereği yerine getirildikten ya da keşif ve bilirkişi incelemesi sonucu bilirkişi raporu alındıktan sonra idari yargı yeri istemi yeniden değerlendirir. Bu değerlendirme sonucunda yürütmenin durdurulması için gerekli koşulların gerçekleştiği sonucuna ulaşıldığında istem kabul edilir, aksi halde reddedilir (Karavelioğlu, 2009:913).

#### **2.5.4.Davalı İdarenin Savunması Alındıktan ve (veya) Ara Kararı Gereği Yerine Getirildikten Sonra Bu Konuda Yeniden Bir Karar Verilmek Üzere Yürütmenin Durdurulması**

Uygulamada çok nadiren bazı durumlarda ve özellikle idari işlemin derhal uygulanması halinde, "telafisi imkansız veya güç" zarara sebebiyet verici olaylarda, idari yargı mercileri tarafından davalı idarenin savunması dahi beklenmeden hemen ilk dava dilekçesi üzerinde, "savunma alınınca ve (veya) ara kararı gereği yerine getirilince bu konuda yeniden karar verilmek üzere yürütmenin durdurulmasına" karar verilmektedir.

İstemin dilekçe üzerinden ilk incelemesinde, "yürütmenin durdurulması isteminin ara kararı cevabı ve birinci savunma (veya bunlardan yalnızca biri) alınmaya kadar kabulü" yolundaki kararların verilmesi, yürütmenin durdurulması kurumunun özelliği ve bu kararı verilebilmesi için gerekli olan şartların birlikte gerçekleşmesi zorunluluğu göz önüne alındığında son derece güç görünmektedir. Bu tür kararların verilebilmesi için, idari işlemin hemen ilk bakışta ve başkaca bir araştırmaya gerek olmadan, unsurlarından biri veya bir kaçını itibarıyla hukuka aykırılığın açıkça görülmesi ve ayrıca işlemin uygulanması halinde davacının giderilmesi güç veya imkansız zararlarının doğabileceğinin tespiti gerekir. Çoğu zaman idari işlemlerdeki hukuka aykırılığı, bazı ön araştırmalar yapılmadan yalnızca dava dilekçesi ve eklerindeki belgelere bakılmak suretiyle hemen ve açıkça tespit edilmesi oldukça zordur (Karavelioğlu, 2009:915). Bu nedenle, bu tür

kararların çok nadir olarak ve ancak bazı özel hallerde verilebilmesi mümkündür. Uygulamada bu tür kararların daha çok yıkım ve imar işlerinde verildiği görülür.

Yürütmenin durdurulması isteminin davalı idarenin savunması ve ara kararı cevabı (veya bunlardan sadece birinin) gelmesine kadar kabulü yolundaki kararların, geçerlik süresi ara kararı cevabı ve savunma geldiğinde dolar. Bu durumda mahkeme, dava dilekçesi ve ekindeki belge ve bilgiler ile savunmada ileri sürülen veya ara kararıyla getirilen belgeleri inceleyerek, edindiği kanaate göre istemi kabul veya reddedebilir. Çoğunlukla dava dilekçesi ve ekindeki belgelerden dava konusu idari işlemin açıkça hukuka aykırı olduğunun tespiti üzerine, verilen yürütmenin durdurulması kararlarının değişmediği görülür. Nitekim yargı yeri daha ilk incelemede, dava konusu edilen idari işlemde bir hukuki sakatlık görmüş ve işlemin uygulanması durumunda davacının giderilmesi güç veya imkansız zararlarının doğacağına kanaat getirerek yürütmeyi durdurmuştur. Eğer işlemin açık hukuka aykırılığı konusunda tereddüt etseydi, hemen ilk aşamada yürütmenin durdurulmasına karar vermeyecekti.

Öte yandan sadece telafisi güç veya imkansız zararların doğumunun engellenmesi için verilen yürütmenin durdurulması kararlarının değiştiği gözlenmektedir. Örneğin memur olan bir davacının oturduğu lojmandan tahliyesine ilişkin işlemin dava konusu edilmesiyle, hemen savunma ve ara kararı cevabı alınıncaya kadar yürütmenin durdurulmasına karar verilmekte, savunma ve ara kararı cevabı incelendiğinde uyuşmazlığın niteliğine göre istemin reddine veya kabulüne karar verilebilmektedir.

## **2.6. Yürütmenin Durdurulması Kararlarında Gerekeç Gösterme Zorunluluğu**

### **2.6.1. Anayasa Gereği**

Yukarıda bahsedildiği üzere 1982 Anayasasının 125 inci maddesinde, "gerekeç gösterilerek yürütmenin durdurulmasına karar verilebileceği" belirtilmiştir.

Diğer taraftan Anayasa'nın 141 inci maddesinde de; "bütün mahkemelerin her türlü kararları gerekeçli olarak yazılır" kuralı bulunmaktadır. Benzer bir kural 1961 Anayasası'nın 135 inci maddesinde de yer almıştır.

1982 Anayasasında düzenlenmeden önce yürütmenin durdurulması kararlarında gerekeç göstermenin gerekip gerekmediği tartışılmıştır. Ancak gerek doktrin ve gerekse

içtihatlarda yürütmenin durdurulması kararlarının yargısal kararlar olduğu kabul edildiğinden ve bütün yargısal kararların da gerekçeli olması gerektiği 1961 Anayasasının 135 inci maddesi gereği olduğu için, aksi bir durum Anayasaya aykırılık teşkil edeceği çoğunlukla kabul görmüştür (Uler, 1970:4).

Ancak bu dönemde Danıştay'ın vermiş olduğu, yürütmenin durdurulması kararlarında gerekçe göstermek zorunluluğuna uyduğunu söylemek doğru olmaz. Genellikle, "meselenin mahiyetine ve davanın tasvir şekline göre" ifadesi kullanılarak gerekçe gösterilmekten kaçınıldığı görülmektedir. Danıştay'ı böyle hareket etmeye iten neden, işin esası hakkında karar vermeden önce görüşünü belirtmiş olması düşüncesidir (Gözübüyük ve Dinçer, 1996:448).

İdari Yargılama Usulü Kanunu yapılırken yasa koyucu bu şüpheyi paylaşmış olacak ki, yürütmenin durdurulması kararlarının gerekçeli olması kuralı getirilmiştir. Bu doğrultuda, 1982 Anayasası'na da İdari Yargılama Usulü Kanunundaki düzenleme aynen alınarak, yürütmenin durdurulması kararlarının mutlaka gerekçeli olarak verileceği belirtilmiştir. Böylece yürütmenin durdurulması kararı verecek yargı yerlerinin, gerekçe göstermek zorunluluğu Anayasal kural haline getirilmiştir (Yenice ve Esin, 1983:578-579).

### **2.6.2. 2577 Sayılı Yasa Gereği**

1982 Anayasasından önce yürürlüğe konulan İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27 inci maddesinin 2 inci fıkrasında; "Danıştay ve idari mahkemelerin gerekçe göstererek yürütmenin durdurulmasına karar verebilecekleri" ifade edilmiştir.

Bu Yasa'nın yürürlüğe girmesinden önce 521 sayılı Danıştay Kanunu'nun 59 uncu maddesinde kararların gerekçeli olacakları, 91 inci maddesinde de, kararlarda bulunacak hususlar düzenlenmişti. Kararda, kararın dayanağı olan yasal ve hukuki nedenler ile kararın gerekçesinin ve hüküm kısmının bulunması gerektiği belirtilmişti. Yani Danıştay'ın bütün kararlarının gerekçeli olması gerektiği hüküm altına alınmıştı (Oytan, 1973:170). Ancak Danıştay'ın bu kurallar doğrultusunda hareket ettiği söylenemez.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda, idari yargı mercilerinin verecekleri yürütmenin durdurulması kararlarında gerekçe göstermeleri zorunluluğu getirilmesi bazı yazarlarca uygun görülmemiştir (Yenice ve Esin, 1983:579). Yürütmenin durdurulması

kararlarında gerekçe göstermenin uygun olmayacağıın belirtenler, şu sakıncalara işaret etmişlerdir:

Gerekçeli yürütmenin durdurulması kararı, çoğu kez davacının somut nedenlerle haklı olduğunu ortaya koyduğundan, yargı yerini, acaba "ihsas-ı rey"de mi bulunuyorum endişesine götürebilir. Ortada gerekçeli yürütmenin durdurulması kararı varken, tekemmül eden dosyada davanın esasında ret kararı verilmesi, yargı yerini çelişkili kararlar vermiş olma durumuna düşürebilir. Bu hal yargıya beslenen güvene ve saygıya zarar verir. Esas hakkındaki kararın gerekçesi ile yürütmenin durdurulması kararının gerekçesi farklılık gösterebilir. Unutmamak gerekir ki, yargı yerlerinin belli bir dönemde edindikleri kanaati, yeni belge ve delillere veya hukuki yorumlara dayanarak değiştirebilmeleri doğaldır.

Ancak bu sakıncalara kısmen hak vermenin yanında tamamen katılmak mümkün değildir. Nitekim, yürütmenin durdurulması konusunda içtihadın izlenebilmesi için gerekçenin gösterilmesi, özellikle Danıştay'ın bu konudaki kararlarında göstereceği gerekçeden ilk derece idare ve vergi mahkemelerinin, idare ve idare edilenlerin yararlanacağı muhakkaktır. Örneğin, dava konusu idari tasarrufun niteliği ve sonuçları gözetilerek dava konusu işlemin idarenin nasıl hareket etmesi gerektiği gerekçede vurgulanarak idareye yeni işlemlerinde yol gösterilebilir. Böylece idarenin gerekçedeki hukuksal durumu gözeterek tesis edeceği yeni işlemlerde daha özenli hareket etmesi sağlanmış olur. Ayrıca gerekçeli olmayan her türlü yargı kararı, doğruluğu ve adilliği konusunda tarafları şüpheye sevk edebilir (Zabunoğlu, 1996:362).

### **2.6.3. İchtihadın İzlenmesi İçin Gerekçe Göstermenin Gerekli Olması**

Danıştay'a yöneltilen eleştiriler, yürütmenin durdurulmasına ilişkin yetkilerini hiçbir temele dayanmadan kullandığı, bazı hallerde davanın gerçekten ciddi sebep ve delillere dayanmasına ve dava konusu işlemin derhal uygulanması, telafisi zor bir zarar doğuracak nitelikte olmasına rağmen yürütmenin durdurulmasına ilişkin istemi reddettiği, bazen de bu koşulların hiçbiri mevcut olmadığı halde işlemin uygulanmasını durdurduğu yönündedir (Azrak, 1996:749; İnan, 1993:125).

Bu eleştirilerin haklı olup olmadığını ortaya koymak son derece zordur. Çünkü bu tür kararlarda, gerçekten hangi esasa, hangi gerekçeye dayanıldığı belli olmamaktadır. Bunu

Danıştay mensubu olsun veya olmasın kolay kolay kimse anlayamaz. Ancak dosyayı inceleyen ve karar veren daire heyeti bilir. Bu sebeple de Danıştay'ın bünyesi dışında kalanlar için, bu yoldaki içtihatları izlemek son derece güç olduğu gibi, yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlar doktrinin eleştirilerinden de mahrum kalmış olmaktadır.

Öte yandan yürütmenin durdurulması kararlarında gerekçe bulunmadığı sürece, Yasa'nın aradığı koşulların dikkate alınıp alınmadığı anlaşılamayacak veya bu koşulların ne şekilde yargı yerlerince değerlendirildiği bilinemeyecektir (Oytan, 1973:171).

Bu nedenlerle, Danıştay'ın eşgüdüm işlerini yapması, ülkede içtihat birliğini sağlaması zorunludur. Aynı durum Danıştay'ın kendi dava daireleri için de söz konusudur. Bunlar arasında da içtihat birliğinin sağlanması da önemlidir. Bunun için de verilen bütün kararlarda gerekçenin gösterilmesi gerekir.

#### **2.6.4. İtiraz Nedenleri İçin Gerekçenin Gösterilmesi**

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27 inci maddesine 3622 sayılı Yasa ile getirilen değişiklikle, idari yargı mercilerince verilen yürütmenin durdurulması isteminin reddi veya kabulüne ilişkin kararlara itiraz yolu getirilmiştir. Buna göre, yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlar; Danıştay dava dairelerince verilmişse konusuna göre İdari veya Vergi Dava Daireleri Kurulları'na, bölge idare mahkemesi kararlarına karşı en yakın bölge idare mahkemesine, idare ve vergi mahkemeleri ile tek yargıç tarafından verilen kararlara karşı bölge idare mahkemesine, çalışmaya ara verme süresi içinde ise idare ve vergi mahkemeleri tarafından verilen kararlara en yakın nöbetçi mahkemeye veya kararı veren hakimin katılmadığı nöbetçi mahkemeye itiraz edilebileceği hükme bağlanmıştır.

Bu halde ilk derece idare vergi yargı yerlerinin verecekleri yürütmenin durdurulması kararlarının ilgili itiraz mercii tarafından incelenebilmesi için mutlaka gerekçeli olması gerekir. Aksi halde itirazı inceleyecek organın, hangi sebep ve delillere dayanılarak yürütmenin durdurulmasına karar verildiğini incelemesi zorlaşacaktır.

Mahkemeleri idareden ayıran en önemli hususlarda biri verdikleri kararları mutlaka gerekçelendirmek ve böylece davanın taraflarını ikna ederek, keyfi karar vermediklerini anlatmak durumunda olmalarıdır. Çünkü mahkeme bir hakkın verilmesi ya da alınmasında son sözü söyleyen, adalet dağıtan ve hak aranan mercidir. Adalet keyfi kararlarla



dağıtılamayacağından, mutlaka her kararın hukuki bir dayanağı olmalıdır (Oytan, 1973:173).

### **2.6.5. Yürütmenin Durdurulması Kararının Gerekçeli Olması Yargıcın**

#### **Düşüncesini Önceden Açıklaması mıdır?**

Yürütmenin durdurulmasına ya da bu istemin reddine ilişkin kararların dayanacağı gerekçelerin, davanın esası hakkında verilen ve uyumsuzluğu esastan halleden gerekçelere hüküm fıkrası dışında benzediği görülür. Ancak yürütmenin durdurulması istemi incelenirken çözümü gereken, sadece dava konusu işlemin açıkça hukuka aykırı olup olmadığı değildir. Aynı zamanda dava konusu işlemin derhal uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız bir zararın oluşup oluşmadığı açısından da değerlendirme yapılır. Dolayısıyla yürütmenin durdurulması kararlarında bulunacak gerekçe bu hususların değerlendirme ve tespitine yönelik olmalıdır.

Nitekim, davanın ciddi sebep ve delillere dayandığı ve dava konusu kararın derhal uygulanması halinde telafisi mümkün olmayan ya da çok zor giderilebilecek bir zararın doğacağı, o yörede telafisi imkansız değişiklikler oluşacağı, davanın konusunu oluşturan işlemin uygulanmasının telafi edilemeyecek bir bozukluğa ve düzensizliğe neden olacağı, ve benzer hususlar hakkında görüşünü söylemek; yargıcın davanın esastan çözümü hakkında kanaatini önceden belirtmesi olarak değerlendirilemez. Bu konuda bir çok yargı kararını örnek göstermek mümkündür. İşyeri ruhsatı vermeme ve işyeri kapatmaya ilişkin bir davada Erzurum 1. İdare Mahkemesi yayımlanmamış olan 23.03.2011 gün ve E.2011/527 sayılı yürütmenin durdurulması kararında, "dava konusu işlemin işyeri kapatmaya ilişkin olması ve uygulanması halinde telafisi güç zarar doğurabilecek nitelikte bulunması nedeniyle, davalı idarenin savunması ve ara kararı cevabı alınıp ya da savunma ve ara kararına cevap verme süresi geçip yeni bir karar verilinceye kadar dava konusu işlemin" yürütmesinin durdurulmasına karar vermiştir.

Şayet bu tür kararlar ihsas-ı rey olsaydı, bu kuralın ilk koyucusu olan Fransız Danıştay'ı bir asırdan beri bu hatayı yapmazdı (Oytan, 1973:174).

Aksi yönde fikir ileri sürenler de olmuştur. Bunlara göre, yürütmenin durdurulması kararında, hem işlemin açıkça hukuka aykırılığı, hem de telafisi güç veya imkansız zararların doğması koşullarının ne şekilde gerçekleştiği konusunda gerekçeli karar vermek, davanın esasını karara bağlamak anlamına gelmektedir. Öte yandan henüz tarafların iddia

ve savunmalarını yapmadan, davanın esasını etkileyecek nitelikte, adı ne olursa olsun karar verilmesinin yargılama işlevi ile bağdaşmayacağı ileri sürülmüştür (Gözübüyük ve Dinçer, 1996:448).

Ancak dikkatli bir inceleme yapılırsa arada bir farkın olduğu rahatlıkla görülür. Özellikle hukuka aykırılıktan çok, telafisi imkansız veya güç zararın ne şekilde gerçekleştiği esas karar gerekçesinde belirtilmez (Oytan, 1973:174). Kaldı ki, bu hal yasanın öngördüğü ve esasta dayanağını Anayasa'dan alan özel bir haldir (Karavelioğlu, 2009:909-932).

Danıştay özellikle ilk derece yargı yeri olarak, yürütmenin durdurulması istemlerini karara bağlarken, bir yandan kararını gerekçeli olarak vermek, diğer yandan da esası etkilemeyecek bir anlatım yolu seçmek için gayret göstermektedir (Gözübüyük ve Dinçer, 1996:448)

## **2.7. Özellik Taşıyan Konular**

### **2.7.1. Olumsuz İşlemlerde Yürütmenin Durdurulması**

Olumsuz işlem kavramı, idarece mevcut hukuk düzeninde bir değişiklik yapılmasına müsaade edilmemesini veya böyle bir değişikliğin ifa olunmamasını tazammum eden idari tasarruflar olarak tanımlanır (Onar, 1966:1795).

İdarenin olumsuz işlemleri açık olabileceği gibi, şahısların 2577 sayılı Yasa'nın 10 uncu maddesi uyarınca haklarında idari davaya konu olabilecek bir işlem veya eylemin yapılması için idari makamlara yaptıkları başvurularına altmış gün içinde cevap verilmeyerek de (zimni red), olumsuz işlem tesis edilebilmektedir. Mesela ruhsat verilmemesi, bir tarhiyatın kaldırılmaması, idarece yapılması gereken bir hususun yapılmaması gibi işlemler olumsuz işlem olarak değerlendirilir. Bu tür olumsuz işlemlerin dava konusu edilmesi halinde yürütmenin durdurulması kararı verilip verilemeyeceği tartışma konusudur.

Olumsuz işlemleri ikili ayrıma tabi tutularak; eğer olumsuz işlem, ilgilinin eskiden var olan fiili veya hukuki durumunda değişiklik yapıyorsa ve "icrai" bir nitelik taşıyorsa, bu tür olumsuz işlemlere karşı yürütmenin durdurulması kararı verilebilir. Bu durumda olmayan işlemlere karşı yürütmenin durdurulması kararı verilmesi, yargının yönetimin

yerine geçmesi, onun adına karar alması anlamına gelir denilmektedir (Aslan, 1994:63,64; Tuncay ve diğ, 1986:633).

Doktrinde, olumsuz işlemlerde yürütmenin durdurulmasına karar verilemeyeceği çoğunlukla ifade edilmektedir (Tuncay ve diğ, 1986:633). Yürütmenin durdurulması istemlerinin kabulü için idarenin icrai bir kararının bulunması gerekir. İdarenin bir talebi yerine getirmemesi şeklindeki menfi işlemlerde, hem icrai bir karar yoktur ve hem de verilecek yürütmenin durdurulması kararı davanın esası hakkında verilmiş karar gibi bir sonuç doğurur ki, bu durum idari davaların nitelikleriyle örtüşmez (Güneş, 1966:49).

Bu yöndeki görüşlerde, olumsuz işlemlerin davacının hukuki durumunda bir değişiklik meydana getirmediği ve bu tür işlemlere karşı yürütmenin durdurulması kararı verildiği takdirde kamu yararı açısından telafisi güç zararların ortaya çıkacağı düşüncesi ile yürütmenin durdurulması kararı verilmesinin uygun olmayacağı, kaldı ki böyle bir yargı kararının idari işlem niteliğinde olacağı ileri sürülmektedir (Aslan, 1994:64).

Bir olumsuz idari işlemin yürütülmesinin durdurulması esas itibariyle adet olmayan, alışılmamış bir usuldür. Şöyle ki; "red kararı" zaten kendisi bir sonuçtur. Nitekim olumsuz karar verilir verilmez uygulanmış ve sonucunu doğurmuş olur. Oysa yürütmenin durdurulması kavramı kendisi bizzat pozitif bir kararı içermektedir; bir bina yıkımını, bir ödeme emrinin tahsilini durdurmak gibi.

Kuvvetler ayrılığına, yani yargı ve yürütme erklerinin görev ve fonksiyon farklılığına ilişkin anayasal durum, idari yargı mercilerinin idarenin yerine geçerek, ona emir ve direktif vermesine izin vermemektedir.

Bir hizmet veya işlem tesis edip etmeme konusunda karar verecek, takdir edecek tek yetkili organ idare olduğundan, olumsuz bir işlemde yürütmeyi durdurmak, idarenin faaliyetlerini aksatma tehlikesini bünyesinde barındırır (Oytan, 1973:126).

Olumsuz işlemlere karşı açılan davalarda yürütmenin durdurulması kararı verilemez düşüncesi taşıyan görüşlerde yer alan bazı gerekçeler haklı görünüyorsa da, eğer bir işlemin konu unsurunda onu idare açısından öznelletecek "takdirilik" veya şahıs açısından öznelletecek "sübjektiflik" yok ise, işlemin olumsuz olması yürütmenin durdurulması kararı vermek için bir engel olarak düşünülmemelidir (Özay, 1988:119; Aslan, 1994:64).

Bunun yanında, verilecek yürütmenin durdurulması kararından sonra davanın uzun bir süre sonra redle sonuçlanması halinde idarenin zarara uğraması ihtimali de söz konusudur. Olumsuz işlemlerden dolayı bireyler de bir takım telafisi güç veya imkansız zararlarla karşılaşabilmektedir. Mesela, yasal koşullara sahip bir kişinin sebep unsuruna ilişkin olarak "sakıncalı" görülmesi gibi bir nedenle pasaport verilme istemi reddedilmiş ve açılan davada yürütmenin durdurulması istenmiş olduğu bir davada, idare mahkemesi yürütmenin durdurulmasına karar verse, davacı artık yurt dışına çıkmış olacak ve esas kararda dava redle sonuçlansa bile artık bu kararın bir anlamı bulunmayacaktır.

Diğer taraftan, Türkiye'deki yargılama süreci uzun sürdüğünden, mesela bir iptal davasının esastan sonuçlanması genellikle iki-üç yıl gibi bir zamanı kapsadığından, başta istenen yürütmenin durdurulması talebi reddedildiğinde, dava esastan işlemin iptali ile sonuçlansa bile geçen süre içinde davacının kaybının telafisi imkan dahilinde olmayacaktır.

Sonuç olarak şu ortaya çıkmaktadır; her görüşün kendi içinde haklılık payı vardır. Ancak idari yargı mercilerinin hızlı çalışmaları sağlanarak ve dava birikimleri önlenerek bütün bu tartışmaları sona erdirmek mümkün olabilecektir.

### **2.7.2. Yürütmenin Durdurulması Kararı Verilen Dava Dosyalarının Öncelikle İncelenmesi**

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27 inci maddesinin son fıkrasında; "yürütmenin durdurulması kararı verilen dava dosyaları öncelikle incelenir ve karara bağlanır" hükmü yer almıştır. Kanun koyucu gerek inceleme ve gerekse sonuçlandırma yönünden, yürütmenin durdurulması kararı verilen davaları öncelikli işlerden saymıştır (Yenice ve Esin, 1983:580).

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 20 inci maddesinin 5 inci fıkrasında; "Danıştay, bölge idare, idare ve vergi mahkemelerinde dosyaların, bu Kanun ve diğer kanunlarda belirtilen öncelik ve ivedilik durumları ile Danıştay için Başkanlık Kurulunca; diğer mahkemeler için Hakim ve Savcılar Yüksek Kurulunca konu itibarıyla tesbit edilip, Resmi Gazete'de ilan edilecek öncelikli işler gözönünde bulundurulmak suretiyle geliş tarihlerine göre incelenir ve tekemmül ettikleri sıra dahilinde bir karara bağlanır. Bunların dışında kalan dosyaların ise tekemmül ettikleri sıraya göre ve tekemmül tarihinden itibaren en geç altı ay içinde sonuçlandırılır" kuralına yer verilmiştir.

Bu doğrultuda, Danıştay'da görülen davalar için öncelikli işlerin tesbit ve sırasına ilişkin olarak, Danıştay Başkanlık Kurulu 7.4.1982 gün ve 5 sayılı kararında, yürütmenin durdurulması kararı verilen dosyaların öncelikli olarak incelenmesini kararlaştırmıştır. Ayrıca bölge idare, idare ve vergi mahkemelerinde uygulanacak öncelikli işlerin belirlenmesine dair 17.12.1982 günlü Resmi Gazete'de yayımlanan Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararında da aynı yönde karar alınmıştır (Karavelioğlu, 2009:920; Gözübüyük ve Dinçer, 1996:452).

Dosyanın incelenmesindeki öncelik, davanın karara bağlanmasından önceki aşamaya ilişkin yargısal işlemleri de kapsamaktadır (Gözübüyük ve Dinçer, 1996:452). Bu kuralın aynı zamanda mahkeme kalemlerinde yapılacak işlemleri de içine alacağı kabul edilir. Kısaca, tebligat ve diğer kalem işlemleri bekletilmeksizin diğer dosyalardan önce ve hızla yürütülmeli, davada keşif ve bilirkişi incelemesi gibi istekler varsa bunların karara bağlanmasında çabukluk sağlanmalı, uygun görülmeleri halinde hemen yerine getirilerek gerekli keşif veya bilirkişi incelemesi yaptırılmalı, duruşma istenmiş ise dosya tekemmül eder etmez duruşmaya konmalı ve nihayet dosyanın havale edildiği yargıç, dosyayı elindeki diğer işlerden önce inceleyip heyete götürmelidir (Yenice ve Esin, 1983:580).

Bu durum Danıştay için de aynıdır. Hatta 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 61 inci maddesinde, Danıştay savcılarının kendilerine havale edilen dosyaları Danıştay Başsavcısı adına inceleyecekleri ve düşüncelerini yürütmenin durdurulması isteminde, iki gün içinde gerekçeli ve yazılı olarak verecekleri belirtilerek bu durum belirtilmiştir.

### **2.7.3. Yürütmenin Durdurulması İstemli Davalardaki Özel Tebligat Usulü**

2577 sayılı Yasa'nın 27 inci maddesinin 4 üncü fıkrasında; "yürütmenin durdurulması istemli davalarda 16 inci maddede yazılı süreler kısaltılabileceği gibi, tebliğin memur eliyle yapılmasına da karar verilebilir" hükmü yer almıştır. 2577 sayılı Yasa'nın 16 inci maddesinde, davanın taraflarına karşılıklı olarak yapılacak tebliğlere karşı, tebliğ tarihinden itibaren otuz gün içinde cevap verme hakkı tanınmıştır. Yürütmenin durdurulması istemli davalarda bu süreler kısaltılabileceği gibi, işin aciliyetine göre tebliğ memur eliyle de yapılabilmektedir. Uygulamada bu yöntem daha çok, yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar vermeden önce karşı tarafın savunmasının alınmasına veya ara kararı ile bazı hususların sorulmasına gerek duyulduğu hallerde başvurulur (Gözübüyük ve Dinçer, 1996:452).

İdari yargı yerleri, yürütmenin durdurulmasına karar verdikleri davalarda, bir yandan cevap sürelerini otuz günün altına indirirken, diğer yandan tebliğin memur eliyle yapılmasına karar vermek suretiyle, dosyanın daha çabuk tekemmül etmesini sağlayabilirler.

Bu madde ile getirilen yöntem dava dilekçesi ile idarenin birinci savunma dilekçesinin tebliğinde olduğu kadar replik ve düplik dilekçelerinin tebliğinde de uygulanabilir. Nitekim yukarıda açıklanan fıkra hükmünde bunu engelleyen bir düzenleme bulunmamaktadır. Ayrıca yürütmenin durdurulması kararlarıyla birlikte her türlü ara kararının da memur aracılığıyla yapılabilmektedir (Yenice ve Esin, 1983:586).

#### **2.7.4. Yürütmenin Durdurulması Kararlarında Teminat İstenmesi**

2577 sayılı Yasa'nın 27 inci maddesinin 5 inci fıkrasında, "yürütmenin durdurulması kararlarının teminat karşılığında verilir; ancak, durumun gereklerine göre teminatın aranmayabilir. Taraflar arasında teminata ilişkin olarak çıkan anlaşmazlıklar, yürütmenin durdurulması hakkında karar veren daire, mahkeme veya hakim tarafından çözümlenir. İdareden ve adli yardımdan faydalanan kimselerden teminat alınmaz" kuralına yer verilmiştir.

Kural olarak, dava açanın teminat gösterme yükümlülüğü yoktur. Fakat, bir davanın ileride haksız çıkması halinde karşı tarafın uğrayabileceği zararın ödenmesinin tehlikeye düşmesi ihtimali olan hallerde, bu zararı karşılamak için, dava açan kişiden öncelikle bir teminat göstermesi talep edilebilir (Kuru ve diğ, 1986:430).

Yürütmenin durdurulması kararlarında alınacak teminat ise, idari yargı yerince yürütmenin durdurulması kararı verilen bir davanın esastan redle sonuçlanması durumunda, diğer tarafın uğraması muhtemel zararlarını karşılayabilmek için idari yargı yerinin takdir edeceği bir güvenceyi davacı tarafın göstermesine ilişkindir. Kısaca, yürütmenin durdurulması dolayısıyla karşı tarafın uğrayabileceği zararları karşılamaya yönelik bir güvence niteliğindedir (Yenice ve Esin, 1983:585).

Nelerin teminat olarak gösterilebileceği Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun 96 ıncı maddesinde sınırlı olarak belirtilmiştir: mahkemenin takdir edeceği nakit, mahkemece kabul olunacak hisse senedi, tahvil, gayri menkul rehni, muteber bir banka kefaleti, noterden onaylı bir kefalet sözleşmesi ile gösterilen kefil ve menkul rehndir (Kuru ve diğ, 1986:430; Ersoy, 1976:311).

2577 sayılı Yasa'nın 31 inci maddesiyle atıfta bulunulduğu için, Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu'nun teminata ilişkin maddeleri İdari Yargılama Usulü için de geçerli olacaktır.

Öte yandan, yine 2577 sayılı Yasa'nın 31 inci maddesinin 2 inci fıkrasının yaptığı atıf nedeniyle, vergi uyuşmazlıklarında, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nun ilgili hükümleri uygulanacağından, bu tür davalarda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkındaki Kanun'un 10 uncu maddesinde gösterilen kıymetlerin de teminat olarak gösterilmesi mümkündür (Karavelioğlu, 2009:921).

Bunlar: para, bankalar tarafından verilen teminat mektupları, hazine tahvil ve bonoları, hükümetçe belli edilecek milli esham ve tahvilat, ilgililer veya ilgililer lehine üçüncü şahıslar tarafından gösterilen ve alacaklı amme idarelerince haciz varakalarına müsteniden haczedilen menkul ve gayrimenkul mallardır.

Öte yandan özel kanunlarda yukarıda belirtilen değerlerden farklı başkaca değerlerin de teminat olarak gösterilmesine izin verilmişse, bu gibi hallerde ilgili kanunun gösterdiği değerler de teminat olarak kabul edilebilir (Karavelioğlu, 2009:921).

Kural olarak yürütmenin durdurulması teminat karşılığında verilir. Ancak Kanun'da yürütmenin durdurulması için teminat istenmesi "durumun gereklerine" bağlı tutulduğundan, yargı yeri davanın niteliği ve durumuna göre teminat aranmadan da yürütmenin durdurulması istemini kabul edebilir. Bu konuda yargı yerinin geniş bir takdir yetkisi vardır. Uygulamada genel olarak yürütmenin durdurulması kararı verilirken teminat alınmamaktadır. Erzurum Vergi Mahkemesi davacı adına düzenlenerek tebliğ edilen ödeme emrine karşı açılan davada verdiği 01.03.2011 gün ve E.2011/96 sayılı yayımlanmamış olan kararında, "hukuka aykırılığı açık olan dava konusu işlemin, uygulanması halinde telafisi güç zararlar doğabileceğinden 2577 sayılı Kanun'un 27 inci maddesi uyarınca teminat alınmaksızın yürütmesinin durdurulmasına" karar vermiştir. Yürütmenin durdurulması kabul veya ret kararlarında çoğunlukla örnek kararda olduğu gibi teminat istenilmeksizin karar verilmektedir.

## **2.8. Yürütmenin Durdurulması Kararlarına İtiraz Ve Temyiz Mercilerince Yürütmenin Durdurulması**

### **2.8.1. Yürütmenin Durdurulması Kararlarına İtiraz**

521 sayılı eski Danıştay Kanunu ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun ilk şeklinde, yürütmenin durdurulması istemlerinin kabulü veya reddine ilişkin kararlara itiraz edilebilme imkanı getirilmemişti (Aslan, 1994:80).

Ancak İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun daha sonra düzenlenen 27 inci maddesinin 6 ncı fıkrasında, idare ve vergi mahkemelerince verilen yürütme kararlarına karşı bölge idare mahkemelerine, Danıştay dava dairelerinin ilk derecede baktıkları davalarda verdikleri yürütme kararlarına karşı da; konusuna göre Danıştay İdari veya Vergi Dava Daireleri Kurulu'na itiraz olanağı getirilmiştir (Hondu, 1990:28).

Önceki dönemdeki uygulamada, davanın açıldığı mahkemenin verdiği yürütmenin durdurulması isteminin reddine veya kabulüne ilişkin kararlara karşı, kararı veren mahkemeden başka bir yargı yerine başvuru imkanı olmadığından; idare tarafından yürütmenin durdurulması isteminin kabulü kararının kaldırılması için, davacı tarafından da ikinci defa yürütmenin durdurulması istemi ile ilk kararı veren mahkemeye başvurulabilmekteydi.

Ancak, yürütmenin durdurulması ile ilgili istemlere ilişkin verilen kararlara karşı aynı mercie ikinci kez başvurma yerine, bu merci dışında bulunan başka bir yargı yerine itiraz edebilme imkanı getirilmesi, hem idareye hem de şahıslara güven veren bir yöntem olmuştur (Gözübüyük ve Dinçer, 1996:449).

2577 sayılı Yasa'nın 27 inci maddesinin 6 ncı fıkrasında; "yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verilen kararlar; Danıştay dava dairelerince verilmişse konusuna göre İdari veya Vergi Dava Daireleri Genel Kurullarına, bölge idare mahkemesi kararlarına karşı en yakın bölge idare mahkemesine, idare ve vergi mahkemeleri ile tek hakim tarafından verilen kararlara karşı bölge idare mahkemesine, çalışmaya ara verme süresi içinde ise, idare ve vergi mahkemeleri tarafından verilen kararlara en yakın nöbetçi mahkemeye veya kararı veren hakimin katılmadığı nöbetçi mahkemeye kararın tebliğini izleyen günden itibaren yedi gün içinde bir defaya mahsus olmak üzere itiraz edilebilir. İtiraz edilen merciler dosyanın kendisine gelişinden itibaren yedi gün içinde karar vermek zorundadır. İtiraz üzerine verilen kararlar kesindir" hükmü yer almıştır.



Bu hükümle, ilk derecede davalara bakma görevi bulunan idari yargı mercilerinin verecekleri yürütmenin durdurulması taleplerine ilişkin kararlar, bir defaya mahsus olmak üzere bu kararın dışında başka bir idari yargı yeri tarafından incelenme usulü sistemimize girmiş oldu.

Bunun yanında, İdari Dava Daireleri Kurulu, 11.01.1991 tarih ve Y. D. İtiraz No. 1991/5 sayılı yayımlanmamış olan kararında, temyiz aşamasında, idare ve vergi mahkemelerince esas hakkında verilen kararlara yönelik, 2577 sayılı Yasa'nın 52 inci maddesi uyarınca talep edilen yürütmenin durdurulması istemleri hakkında, Danıştay dava dairelerince verilen kararlara karşı 27 inci maddenin 6 ncı fıkrası hükmüne göre itirazın mümkün olmadığına karar vermiştir.

#### **2.8.1.1. Yürütmenin Durdurulması Kararlarına İtirazın Koşulları**

Yürütmenin durdurulması istemi hakkında ilk derece yargı yerince verilmiş olduğu kabul veya red kararına, taraflardan biri tarafından yedi gün içinde yasada belirtilen görevli yargı yerine itirazda bulunulabilir.

##### **2.8.1.1.1. Yürütmenin Durdurulması İstemine İlişkin Verilmiş Bir Karar**

###### **Bulunması**

İtiraz edilebilmesi için ortada idare, vergi, nöbetçi mahkeme veya Danıştay dava dairesi tarafından verilmiş ve yürütmenin durdurulması isteminin kabulüne veya reddine dair bir karar bulunmalıdır.

Ancak son yıllarda bu kararın aksine kararlar verildiği de görülmektedir. Erzurum 1. İdare Mahkemesi'nin yayımlanmamış 10.11.2011 gün ve E.2010/763 sayılı "yürütmenin durdurulmasının mahallinde keşif ve bilirkişi incelemesi yaptırıldıktan sonra bu konuda yeniden bir karar verilinceye kadar kabul" kararına davalı idare tarafından yapılan itiraz üzerine, Erzurum Bölge İdare Mahkemesi'nin 30.11.2011 gün ve Y.D. İtiraz No:2010/260 sayılı yayımlanmamış kararıyla, davalı idarenin itirazı kabul edilmek suretiyle Mahkemenin anılan kararı kaldırılmış ve dava dosyasında sonuç itibariyle yürütmenin durdurulması isteminin reddine karar verilerek, önceki kararlarından oldukça farklı bir karar vermiştir.

### **2.8.1.1.2. İtiraz Edenin Yürütme Kararının Taraflarından Olması**

Yürütmenin durdurulması isteminin kabulü veya reddi kararına sadece davanın tarafı olan kişi itiraz edebilir. Davaya müdahale eden kişi, katıldığı tarafla birlikte hareket etmek zorunda olduğundan, yalnız basma yürütmeyi durdurma kararma itiraz edemez (Hondu, 1990:33).

### **2.8.1.2. İtiraz Süresi**

Yürütmenin durdurulması talebinin kabulü veya reddi kararlarına itiraz, ilk derece mahkemelerin bu konudaki kararının taraflara tebliğ edildiği tarihten itibaren yedi gün içinde yapılmalıdır. Bu süre çok kısa tutularak, dosyanın tekemmülünün ve karara bağlanmasının gecikmesi önlenmek istenilmiştir. İtirazın süresi içinde yapıldığının tespiti açısından, yürütmenin durdurulmasının kabulü veya reddi kararının, ilgililere tebliğine ilişkin tebliğ alındısının dosyasına takılmasından sonra incelenmek üzere ilgili yere gönderilmesi uygun olur.

2577 sayılı Yasa'nın sürelerle ilgili genel esaslar başlığını taşıyan 8 inci maddesindeki ilkeler itiraz süresi için de geçerlidir. Maddede "bu Kanun'da yazılı süreler" denildiğinden, itiraz süresinin son günü adli tatile rastlarsa, süre kendiliğinden 11 Eylül'e kadar uzayacaktır. Ayrıca yedi günlük sürenin hesaplanmasında kararın tebliğ edildiği gün hesaba katılmayacaktır (Hondu, 1990:33).

Uygulamada, bu süre geçirdikten sonra yapılan itirazlar, ilgili yasa hükmü yazılarak işin esasının incelenme olanağı bulunmadığı belirtilerek, istem süre aşımı nedeniyle reddedilmektedir.

Danıştay Sekizinci Dairesi'nin 05.12.1991 gün ve E.1991/3289, K.1991/1908 sayılı kararında olduğu gibi, Danıştay dava daireleri, itirazın süre aşımı nedeniyle reddine ilişkin bölge idare mahkemesi kararlarının kesin olduğunu belirterek, bu kararların temyizen incelenme olanağının bulunmadığına karar vermişlerdir (Karavelioğlu, 2009:922).

Bununla birlikte, yürütmenin durdurulması kararına veya buna ilişkin talebin reddine ilişkin karara itiraz eden taraf itiraz süresini geçirmiş ise; bölge idare mahkemesinin kararından sonra, tekrar davanın açıldığı mahkemeye başvurarak yürütmenin durdurulması

kararının kaldırılmasını veya ikinci defa yürütmenin durdurulmasını isteyebilmesi konusunda, kanunda açık bir hüküm bulunmamakla beraber, itiraz isteminin süre aşımı nedeniyle reddi halinde tarafların davanın açıldığı mahkemeye başvuramamaları gerektiği, aksi halde itiraz için kanunda yer alan yedi günlük sürenin anlamının kalmayacağı ileri sürülmüştür (Aslan, 1994:87; Hondu, 1990:33).

Ancak kanunda açıkça yasaklayıcı bir hüküm olmadığından, yürütmenin durdurulması hakkında verilen kararın yönünü değiştirecek yeni bir bilgi veya belgenin ortaya çıkması durumunda, tekrar yürütmenin durdurulması isteminde bulunulabilecektir.

### **2.8.1.3. İtiraz Dilekçesinin Şekli**

İdare ve vergi mahkemelerinin yürütme kararlarına itiraz, bölge idare mahkemesi tarafından inceleneceğinden, itiraz dilekçesinin, Bölge İdare Mahkemesi Başkanlığı'na sunulmak üzere Vergi Mahkemesi Başkanlığına, Danıştay dava daireleri tarafından verilen yürütme kararlarına itiraz da, Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu'na sunulmak üzere Danıştay ilgili Dairesi Başkanlığı'na şeklinde düzenlenmelidir.

Ayrıca itiraz dilekçesinde, itirazın tarafları ve itiraz istemine ilişkin beyanın açıkça belirtilmesi gerekir. İtiraz dilekçeleri diğer tarafa tebliğ edilmediği için tek nüsha olarak düzenlenebilir.

### **2.8.1.4. İtirazları İnceleyecek Merciler**

İdare ve vergi mahkemeleri tarafından verilen yürütme kararlarına o mahkemelerin yargı çevresinde bulunduğu bölge idare mahkemesine itiraz edilir. Kararın mahkemece kurul halinde veya tek hakim tarafından verilmesi itirazın incelenmesi yönünden bir fark oluşturmaz.

Bölge idare mahkemelerinin verdiği yürütme kararlarının en yakın bölge idare mahkemesinde inceleneceği kanunda belirtilmiş ise de, bölge idare mahkemelerinin ilk derecede dava görmeleri mümkün olmadığından, idari işlemler hakkında yürütmenin durdurulması kararı vermeleri de kural olarak mümkün olmamaktadır. Bunun tek istisnası, idare ve vergi mahkemesinde birden çok hakimin davaya bakmaktan çekinmesi veya birden çok hakimin reddi halinde, çekinme ve red isteklerinin kabulü üzerine davanın esasının bölge idare mahkemesince incelenmesi durumudur. Çok istisnai olarak

bu durumda, dosyada yürütme istemi varsa ve dosya henüz tekemmül etmemiş ise, bölge idare mahkemesince yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verilebilecektir.

Adli tatil döneminde nöbetçi mahkeme, hem idare ve hem de vergi mahkemelerinde açılan davalardaki yürütme istemlerini karara bağlayabilir. İşte nöbetçi mahkeme tarafından verilmiş yürütme kararlarına, çalışmaya ara verme süresi içinde yapılan itirazlar en yakın nöbetçi mahkeme tarafından incelenmektedir.

İdare ve vergi mahkemelerince adli tatilden hemen önce verilen yürütme kararlarına adli ara verme süresi içinde itiraz edilirse, dosya adli ara verme bitinceye kadar bekletilecek midir, yoksa en yakın nöbetçi mahkemeye gönderilecek midir? Maddede bu konuda bir açıklık bulunmamaktadır. Bu durumda, nöbetçi kalan hakimlerden hepsinin veya bazılarının daha önce yürütme kararına iştirak etmiş olması ihtimali vardır. Bu nedenle kurul oluşmayabilir. Acil işlerden olan itirazın adli ara vermenin sonunu beklemesi de sakıncalıdır. Bu gibi durumlarda, itirazın en yakın nöbetçi mahkemeye gönderilmesi uygun olacaktır (Hondu, 1990:37).

Öte yandan, nöbetçi mahkeme tarafından adli ara vermenin bitimine yakın bir zamanda verilen bir yürütme kararına, adli ara verme bittikten sonra itiraz edilirse, bu durumda yine dosyanın en yakın nöbetçi mahkemeye gönderilmesine gerek bulunmamaktadır.

Danıştay vergi dava dairelerinin ilk derecede baktıkları davalarla ilgili olarak yürütmenin durdurulması istemleri hakkında verdikleri kararlara yapılan itirazların da, Vergi Dava Daireleri Kurulunca inceleneceği 2577 sayılı Yasa'da belirtilmiştir.

### **2.8.1.5. İtirazın İncelenmesi Ve İtirazı İnceleyecek Mercilerce Verilecek Kararlar**

Yürütme kararına itirazı inceleyen mahkemeler, bu inceleme sonucunda eğer itirazı yerinde bulmayıp reddederlerse, itiraza konu yürütme kararı onanmış olur. Eğer itirazı yerinde bulup kabul ederlerse, itiraza konu yürütme kararını kaldırarak, yürütmenin durdurulması istemi hakkında yeniden bir karar verirler.

İtirazın süre aşımı, ehliyet gibi usulü nedenlerle esas hakkında inceleme yapılmadan reddedildiği de gözlenmektedir. İtirazı inceleyen yargı yeri, yaptığı inceleme sonucunda dosyada karar verebilmek için yeterli bilgi ve belgenin bulunmaması halinde veya idarenin savunmasının alınmasından önce yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar

verildiği durumlarda, itirazın ara kararına cevap geldikten sonra veya davalı idarenin savunmasının alındıktan sonra incelenmesine de karar verebilmektedir (Hondu, 1990:37).

İtiraza bakan yargı yeri, yürütmenin durdurulması istemini karara bağlayan ilk derece mahkemesinin yapabileceği her türlü inceleme ve araştırmaları kendisi de yapabilir. Bu araştırma için gerekli kararları verebilir. Ancak itiraza bakan yargı yerince ara kararı verilmesi gerekirse, cevap süresinin çok kısa tutulması ve gerektiğinde tebliğin memur eliyle yapılması uygun olur. Çünkü yasa koyucu itirazın 7 gün içinde karara bağlanmasını istemiştir. Ara kararı verilmesi halinde bu süre zorunlu olarak uzayacaktır. Ancak, yürütmeye itirazın dosyadaki mevcut bilgi ve belgeler doğrultusunda yapılması gerektiğini, itiraza bakan yargı yerinin ilk derece mahkemesi gibi gerekli bilgi ve belgeleri toplama yetkisinin olmadığını, eğer dosyada bilgi ve belge eksikliği varsa mahkemenin yürütme hakkında verdiği kararı kaldırarak, eksikliklerin tamamlanmasından sonra yeniden bir karar verilmek üzere dava dosyasının mahkemesine gönderilmesini savunanlar bulunmaktadır (Hondu, 1990:38).

Burada açıklanması gereken önemli bir konu da itiraza bakan yargı yerinin itiraz sırasında neleri inceleyeceği ve kararında gerekçe göstermesinin gerekip gerekmediğidir.

İlk derece idari yargı yerlerinin kararı, yürütmenin durdurulması isteminin reddine dair ise ve itiraza bakan yargı yerince yürütmenin durdurulması gerektiği sonucuna varılıyorsa, kabul kararı için gerekli iki şartın mevcudiyeti ve gerekçeleri kararda açıkça belirtilmelidir. Çünkü, açık hukuka aykırılık ve telafisi güç veya imkansız zararın ne şekilde gerçekleştiğinin kararda gerekçeli olarak gösterilmesine ilişkin emredici hüküm itiraz mercii için de bağlayıcıdır (Aslan, 1994:89; Hondu, 1990:38).

#### **2.8.1.6. İtiraz Mercilerince İtiraz Üzerine Verilen Kararların Niteliği**

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 27 inci maddesinin 6 ıncı fıkrasında, "itiraz üzerine verilen kararların kesin olduğu" hükme bağlanmıştır. Söz konusu maddede belirtilen kesinlik konusunun, konu yönünden mi kesinlik mi, yoksa başvurulabilecek mahkemeler yönünden mi kesinlik mi olduğunun açıklığa kavuşturulması gerekmektedir.

Bölge idare mahkemeleri ile Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu'nun kararlarına karşı başka bir merciiye itirazda bulunma veya itiraza konu kararın kaldırılması isteğiyle, aynı yere ikinci kez başvuruda bulunma imkanı yoktur. Bu yüzden yasada, "bir defaya

mahsus" ifadesine yer verilmiştir. Bu durum karşısında, sözü edilen kesinlik ifadesiyle, itiraz mercilerinin kararlarının konu itibariyle kesinliği, başka bir ifade ile hem bu karardan sonra bir defa daha aynı konuda itiraz edilemeyeceği, hem de bu karara karşı aynı mahkemeye veya başka bir mahkemeye başvurulamayacağı vurgulanmıştır.

Danıştay Sekizinci Dairesi'nin, 23.1.1991 gün ve E:1990/1986, K:1991/111 sayılı kararında olduğu gibi, bölge idare mahkemelerinin, yürütmenin durdurulması kararlarına yapılan itiraz üzerine verdiği kararlara karşı Danıştay'a temyizen yapılan başvuruda, "2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu uyarınca idare mahkemesince yürütmenin durdurulması istemi hakkında verilen kararların itiraz üzerine Bölge İdare Mahkemesince incelenip bu konuda verilen kararlara karşı temyiz ve itiraz yolu bulunmadığından" davacının isteminin incelenmeksizin reddine karar verilmiştir (Gözübüyük ve Dinçer, 1996:450).

Bunun yanında, itiraz mercilerince itiraz üzerine verilen karardan sonra tekrar davayı esaslan inceleyen mahkemeye başvurarak, ikinci defa yürütmenin durdurulması veya yürütmenin durdurulması kararının kaldırılması istenebilecek midir?

Davanın sonucunu etkileyecek, dolayısıyla yürütmenin durdurulması istemi hakkında verilen kararın değiştirilmesini gerektirecek derecede, çok önemli maddi delil elde edilmeden yapılan başvurular ilgili mahkeme tarafından reddetmektedir. Aksi halde bu istem ve itirazlar esas kararın verilmesini geciktirmektedir.

İtiraza ilişkin madde hükmünün Anayasaya aykırılığı iddia edilerek iptali istemiyle açılan bir davayla ilgili olarak, Anayasa Mahkemesi'nin 21.6.1991 gün ve E.1990/20,K.1991/17 sayılı kararında; "yürütmeyi durdurma ile ilgili olarak verilen kararlara itiraz üzerine itirazı inceleyen mahkemenin verdiği kararların, sonuçları ve etkileri itibariyle ilk verilen kararlar gibi olduğu, ayrıca davaya bakan mahkemece tarafların yeni istemleri üzerine yürütmenin durdurulmasına ve verilen yürütmenin durdurulması kararlarının da kaldırılmasına yasal bir engel bulunmadığı" belirtilmiştir (RG. 30.09.1992, 21361).

Danıştay Beşinci Dairesi de, önüne gelen bir uyuşmazlıkta itiraz aşamasında Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca yürütmenin durdurulması kararının kaldırılmasına rağmen yeni bir talep üzerine yayımlanmamış olan 18.6.1993 gün ve E. 1992/3747 sayılı kararı ile ikinci kez yürütmenin durdurulmasına karar vermiştir.

Aslında bu konudaki kesin çözüm, bir çok yazarın da belirttiği gibi itiraz aşamasından sonra davanın bir an önce esastan karara bağlanmasıdır (Aslan, 1994:90).

### **2.8.2. Temyiz ve İtiraz Mercilerince Yürütmenin Durdurulması**

İdari yargı yerlerinin ilk derece mahkemesi olarak baktıkları davalar hakkında, esastan verdikleri kararların itiraz ve temyizden incelenmesi için başka bir yargı yerine başvurulması mümkündür.

2577 sayılı Yasa'nın 52 inci maddesinin 1 inci fıkrasında; "Temyiz veya itiraz yoluna başvurulmuş olması, hakim, mahkeme veya Danıştay kararlarının yürütülmesini durdurmaz. Ancak, bu kararların teminat karşılığında yürütülmesinin durdurulmasına temyiz istemini incelemeye yetkili Danıştay dava dairesi, kurulu veya itirazı incelemeye yetkili bölge idare mahkemesince karar verilebilir" hükmüne yer verilmiştir.

Yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere, 27 inci madde idari işlemler yönünden yürütmenin durdurulmasını düzenlediği halde, 52 inci madde, idare ve vergi mahkemeleri ile Danıştay dava dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak verdikleri esas hakkındaki kararlar için, itiraz ve temyiz mercilerince verilebilecek yürütmenin durdurulması kararlarını düzenlemektedir (Odyakmaz, 1993:66).

Aslında 52 inci maddede "yürütmenin durdurulması" deyimini yerine "infazın durdurulması" sözünün kullanılması hukuk terminolojisine daha uygun düşebilirdi (Yenice ve Esin, 1983:737).

Bir mahkeme kararına karşı temyiz veya itiraz yoluna başvurulmuş olması, aksi öngörülmedikçe kararın yürütülmesini durdurmaz. Aynı idari işlemler gibi, ilk derece idari yargı yerlerinin kararları da aksi kanıtlanıncaya kadar hukuka uygun kabul edilir ve bütün hukuki sonuçlarını meydana getirir. Bir mahkeme kararı hakkında davacı veya davalı tarafından yapılan istem üzerine ilgili organ tarafından, o kararın yürütülmesinin durdurulmasına veya bozulmasına karar verilmediği sürece, kararın gereklerinin ilgililerce yerine getirilmesi gerekmektedir.

2577 sayılı Yasa'nın 48 inci maddesinin 5 inci fıkrasında; "Yürütmenin durdurulması isteği bulunan temyiz dilekçelerinin karşı tarafa tebliğ edilmeden dosya ile birlikte, yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verilmek üzere kararı veren mahkemece Danıştay Başkanlığı'na, Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı davalarda, görevli dairece

konusuna göre İdari veya Vergi Dava Daireleri Kurulu'na gönderilir. Danıştay'da görevli daire veya kurul tarafından yürütmenin durdurulması istemi hakkında karar verildikten sonra, tebliğat bu daire veya kurulca yapılarak dosya tekemmül ettirilir" kuralına yer verilmiştir.

Böylece yürütmenin durdurulması istemli temyiz dilekçelerinin karşı tarafın savunması alınmadan, öncelikle ilgili temyiz yerince incelenip bir karara bağlanması imkanı sağlanmıştır. Ancak vergi mahkemelerinin tek hakimle verdikleri kararlara karşı bölge idare mahkemesine itiraz edildiğinde, aynı yöntemin uygulanıp uygulanmayacağı konusunda bir açıklık yoktur. Fakat yürütmenin durdurulması istemlerinin öncelikle karara bağlanması yasa koyucu tarafından amaçlandığından, aynı yöntemle tek hakim kararlarına karşı itiraz edilirken yürütmenin durdurulması da istenildiği takdirde, dilekçenin karşı tarafa tebliğ edilmeden bölge idare mahkemesine gönderilmesi doğru olacaktır.

52 inci madde uygulanırken, 27 inci maddede yürütmenin durdurulması için öngörülen şartların temyiz ve itiraz safhasında verilecek yürütmenin durdurulması kararları için aranmaması gerekir (Aslan, 1994:78). Yasa koyucu bu kuralların temyiz ve itiraz safhasında da uygulanmasını istemiş olsa idi, 27 inci maddede belirtilen şartları aynen 52 inci maddeye de eklerdi. Nitekim teminata ilişkin hükümlerin düzenlenişi, her iki maddede paralellik göstermektedir (Odyakmaz, 1993:66,67). Çünkü idareden ve adli yardımdan yararlananlardan teminat alınmayacağına ilişkin hüküm her iki maddede de bulunmaktadır.

52 inci maddenin 1 inci fıkrasında "davanın reddine ilişkin kararların temyizi halinde, dava konusu işlem hakkında yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi 27 inci maddede öngörülen koşulların varlığına bağlıdır" kuralı yer almaktadır. Buna göre ilk derece mahkemeleri tarafından davanın reddedilmesi halinde, temyiz yerince verilecek yürütmenin durdurulması kararlarında 27 inci maddede öngörülen, "idari işlemin uygulanması halinde telafisi güç veya imkansız zararların doğması ve idari işlemin açıkça hukuka aykırı olması şartlarının birlikte gerçekleşmesi" koşulu aranacaktır.

Öte yandan bu hükümde sadece kararların temyizi ifadesi kullanılmıştır. Bilindiği gibi temyiz yoluna, idare ve vergi mahkemelerinin kurul halinde verilen kararlar ile Danıştay dava dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak baktıkları davalarda verdikleri kararlara karşı gidilebilmektedir. Oysa vergi mahkemelerince tek yargıç tarafından verilen kararlar,



davanın reddine ilişkin olduğunda, bu karara bölge idare mahkemesi nezdinde itiraz edildiğinde ve yürütülmesinin durdurulması istendiğinde 27 inci maddede öngörülen şartlar aranabilecek midir? Aynı kural, bölge idare mahkemelerinin itirazden baktıkları tek yargıç kararları için de geçerli olmalıdır. Nitekim bir kararın itirazden veya temyizden incelenmesinin kararın doğuracağı etki ve sonuçlar bakımından birbirinden farklı olmamaları gerekir.

Uygulamada Danıştay, ancak temyiz incelemesi sonunda bozulacağı anlaşılan ve uygulaması durdurulmadığı takdirde ilgili taraf için giderilmesi güç zararlar doğurması kaçınılmaz olan mahkeme kararları hakkında, yürütmenin durdurulması kararı vermektedir (Yenice ve Esin, 1983:737; Alver, 1993:293).

Hukuka aykırılık koşulunun da itiraz ve temyiz mercii tarafından yürütmenin durdurulması kararı verilmesinde önemli bir etkiye sahiptir. Hukuka aykırılık koşulunun temyiz ve itiraz aşamasında önemli rol oynamasının nedeni, bu koşulun aynı zamanda kararın bozulma nedeni olarak gösterilmesidir. 2577 sayılı Yasa'nın 49 uncu maddesine göre, Danıştay dava daireleri ile idare ve vergi mahkemelerinin kararları hukuka aykırı bulunması halinde bozulabilecektir.

Bunun dışında, 27 inci maddede yer alan usule ilişkin hükümlerin temyiz aşamasında verilen yürütme kararlarında dikkate alınamayacağına ilişkin bir çok yargı kararına rastlamak mümkündür. Danıştay Beşinci Dairesi'nin, "Temyiz aşamasında, idare mahkemesi kararının yürütülmesinin durdurulması istendiğinde, uygulanması gereken 2577 sayılı Yasa'nın 52 inci maddesinde, söz konusu mahkeme kararının yürütülmesinin durdurulmasına ilişkin verilen kararın ne için verileceği yolunda bir hüküm bulunmamaktadır. Kanun'un 27 inci maddesindeki bu yönde mevcut sınırlayıcı hükmün temyiz istemlerindeki yürütmenin durdurulması kararlarında da uygulanacağı yolunda bir atıf bulunmadığına göre, temyiz safhasında verilen yürütmenin durdurulması kararlarının, temyiz isteminin esası hakkında karar verilinceye kadar hüküm ifade edeceği sonucuna varılmalıdır" gerekçesiyle verildiği 01.07.1991 gün ve E. 1991/414, K. 1991/1001 sayılı kararı buna örnek olarak gösterilebilir (Aslan, 1994:78).

Sonuç olarak, temyiz edilen kararın yürütülmesinin durdurulması için temyiz mercii olarak Danıştay dava daireleri ile Danıştay Vergi Dava Daireleri Kurulu ve itiraz mercii olarak bölge idare mahkemeleri, temyiz veya itiraz konusu mahkeme veya daire

kararının esastan incelenmesinde bozulma ihtimalinin yüksek olması ve yargı yeri kararının uygulanmasının ilgili taraf için giderilmesi güç veya imkansız zarar meydana getirmesi halinde, yürütülmesinin durdurulmasına karar vermeleri gerektiği söylenebilir (Karavelioğlu, 2009:924; Alver, 1993:293).

Öte yanda, 52 inci maddenin son fıkrası uyarınca, mahkeme kararının bozulması, kararın yürütülmesini kendiliğinden durdurmaktadır. Bu ifadeyle, 49 uncu maddenin 3 üncü fıkrası uyarınca, Danıştay tarafından verilecek bozma kararları amaçlanmıştır. Danıştay, temyiz edilen kararı gerekli inceleme ve soruşturma yapılarak yeniden karar verilmek üzere bozup, esas mahkemesine geri gönderdiğinde, bu kararın infazı da durmuş olmaktadır. Buna karşılık, 49 uncu maddenin 2 inci fıkrasına göre Danıştay'ın, 45 inci maddenin 4 üncü fıkrasına göre bölge idare mahkemelerinin re'sen ve nihai bozma kararları, bu hükmün kapsamı dışındadır. Çünkü bu halde, temyiz ve itiraz edilen mahkeme kararı zaten bozma ile birlikte ortadan kalkmaktadır (Alver, 199:293; Yenice ve Esin, 1983:738).

Temyiz ve itiraz yerlerinin, alt derece yargı yeri kararının yürütülmesinin durdurulması istemleri hakkında verdikleri kararlara başka bir organ nezdinde itiraz imkanı bulunmamaktadır (Odyakmaz, 1993:67).

## **BÖLÜM 3: YÜRÜTMENİN DURDURULMASI KARARLARININ SONUÇLARI VE YERİNE GETİRİLMESİ**

Hukuka uygunluk karinesinden yararlanan idari işlemlerin, icrailik niteliğine sahip olduğuna yukarıda değinilmişti. İdari yargı yerince görülen bir uyuşmazlıkta, davacının haklılık belirtisini dayanan yürütmenin durdurulması kararları; iptal kararlarından farklı olarak, dava konusu edilen idari işlemlerin hukuki geçerliliğine menfi bir etkisi olmamakta, sadece idari işlemin etki ve sonuçlarını hemen doğurmasını geçici bir süre için askıya almaktadır (Aliefendioğlu, 1975:18).

Yargı kararları, gerektiğinde zor kullanılarak uygulanacaktır. Devlet içinde, yargı kararlarını uygulamakla görevlendirilmiş organ ise zor kullanma tekeli elinde tutan idaredir. İdare, her türlü yargı kararlarının uygulanmasından sorumludur. Bu görev ve sorumluluk, yargı kararlarının idareye karşı verilmiş olduğu hallerde de devam eder.

### **3.1. Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Sonuçları**

Yürütmenin durdurulması kararı ile, idari işlemlerin sahip olduğu hukuka uygunluk karinesi ile re'sen icra fonksiyonu geçici olarak ortadan kalkmaktadır. Bunun sonucu olarak da, idari işlemlerin gereğini yerine getirme zorunluluğu ve icrai kararlara uymama halinde kanunların öngördüğü yaptırımların harekete geçirilebilmesi de aynı şekilde durmuştur.

Böylece, sanki idari işlem hiç tesis edilmemiş gibi, önceki hukuksal durum devam etmektedir. Yürütmenin durdurulması kararı, hukuk düzeninde ve uygulamada olmayan yeni bir durum oluşturmaz. Sadece mevcut olan bir hukuki ve fiili durumu dava konusu işlemin tesisinden önceki hale geri döndürür (Aslan, 1994:110).

Yürütmenin durdurulması kararı geçmişe etkili olduğundan, kararın hukuki geçerliliği, işlemin yapıldığı tarihten başlamaktadır. İdarenin o andan itibaren bu işlemle ilgili bütün alan ve konularda yetkileri askıya alınır. Şu halde, idarenin yaptığı ve yapabileceği işlemler bakımından, yürütmenin durdurulması kararının verildiği ve hatta idareye tebliğ edildiği tarihin hiçbir önemi bulunmamaktadır. Zaten yürütmenin durdurulması kararının idareye tebliğinden sonra, idarenin bu alan ve konularda, hiçbir işlem ve eylem yapamayacak, yapması halinde ise, idari işlem yoklukla malul olacaktır. Ancak, yürütmenin durdurulması kararının tebliğinden önce idare, dava konusu işlemle bağlantılı olarak herhangi bir işlem ve

eylem yapmış bulunuyorsa, bu işlem ve eylemlerin de aynı yaptırma tabii olması gerekmektedir (Sarıca, 1966:37).

Geçici nitelikte bir ihtiyati tedbir türlerinden olan yürütmenin durdurulması kararının, mahkemenin nihai kararının yani iptal hükmünün doğurabileceği kadar ağır bir etkisi ve hükmü olmayacağı da açıktır. İdari işlem ve icrai karar, bu aşamada hukuki varlığını ve değerini korumaktadır. Böylece hukuken mevcut ve henüz iptal edilmediği için askıda olsa da henüz kaldırılmamış olan bir hukuki tasarrufa dayanarak yapılmış işlem ve eylemleri hükümsüz saymak, gerek hukuki esaslara gerekse kamu hizmeti ihtiyaçlarına uygun düşmez. Hukuki esaslara uymaz, çünkü icrai kararın ortaya koyduğu ve kapsadığı hukuki durum henüz daha kalkmamıştır. Yürütmenin durdurulması kararı ancak bundan sonraki eylemleri ve icrai işlemleri durdurmuştur. Hukuki tasarrufun varlığı ve hükümleri, ancak bu tasarruf iptal edildiği takdirde hukuk aleminden kalkmış olur (Onar, 1966:1972).

Konuyu iki açıdan ele almak uygun olacaktır. Bunlar, yürütmenin durdurulması kararı verilinceye kadar, dava konusu işlemin eyleme dönüştüğü durumlar ile henüz eyleme dönüşmediği durumlardır.

Eyleme dönüşen bir işlem varsa ve idare bunu uygulamaktaysa, yürütmenin durdurulması kararı ne zaman idarenin eline geçerse, işlem veya eylem o andaki haliyle durdurabilecektir. Yürütmenin durdurulması kararı, meydana gelmiş değişiklikleri tekrar iade edecek imkana sahip değildir (Güneş, 1966:54).

### **3.2. Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Yerine Getirilmesi**

1982 Anayasası'nın 138 inci maddesinin 4 üncü fıkrasında; "yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktirmez" kuralı getirilmiştir. Benzer bir düzenleme, 1961 Anayasası'nın 132 inci maddesinin son fıkrasında da yer almıştı.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasasının, "kararların sonuçları" başlıklı 28 inci maddesinde de; "Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare, gecikmeksizin işlem tesis etmeye ve eylemde bulunmaya mecburdur. Bu süre hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemez" hükmüne yer verilmiştir. Bu hükümle, idari yargı yerlerinin verdiği esas kararlar ile yürütmenin durdurulması kararları arasındaki fark da ortadan

kaldırılmış olmaktadır. Danıştay Beşinci Dairesi'nin 27.12.1988 gün ve E.1988/1860 sayılı kararında da "Anayasa'nın 138 inci maddesinde yasama ve yürütme organları ile idarenin yargı kararı gereğine göre işlem ve eylem tesis etmeleri yönünden yürütmenin durdurulması kararları ile iptal kararları arasında bir ayırım gözetilmediği gibi, 2577 sayılı Yasa'nın 28 inci maddesi de böyle bir ayırım olanağını ortadan kaldırmış bulunmaktadır" ifadelerine yer verilerek bu duruma vurgu yapılmaktadır (Aslan, 1994:113).

Yargı kararlarının bağlayıcılığı açısından idarenin durumu farklıdır. Yasama ve yargı organlarının yargı kararları ile bağlılıkları pasif niteliktedir. Bu organlar açısından bağlayıcılık, yargı kararlarına uymak ve hukuki geçerliliklerini tanımak şeklinde olacaktır. İdare ise bu hususları yerine getirmekle birlikte, bu kararları uygulama görevini de üstlenmektedir. Uyuşmazlığın fiili olarak son bulması için, uyuşmazlıkları çözen kararların gereklerinin yerine getirilmesi zorunludur. Böylece yargı kararlarının uygulanma zorunluluğu, uyuşmazlıkların çözümünün ve yargı kararlarının bağlayıcılığının doğal bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır (Uler, 1970:80-81).

İdari yargıda, yargı kararlarının uygulanması için ayrı bir örgüt bulunmamaktadır. 2577 sayılı Yasa'nın 28 inci maddesinin 2 nci fıkrasında; tam yargı davaları hakkındaki kararlardan belli bir miktarı içerenlerin genel hükümler dairesinde infaz ve icra olunacağı belirtilmiş ve bu konuda genel icra teşkilatı işaret edilmiştir. İptal kararlarının uygulanması ise, doğrudan doğruya idarenin görevindedir (Uler, 1970:80-81). Ayrıca, yargı kararlarının gereğini yerine getirilmesi konusunda, idareye takdir yetkisi verilmemiştir (Tuncay ve diğ, 1986:718).

Yürütmenin durdurulması kararları için, "yerine getirilmesi" deyimini yerine "yerine gelmesi" deyiminin kullanılması gerektiği yönündeki düşüncelere katılmamak mümkün değildir. Çünkü, kararların yerine getirilmesi için idarenin de bazı hallerde işlem veya eylem tesis etmesi gerekmektedir. İptal davası üzerine verilen yürütmenin durdurulması kararıyla, eski halin geri gelebilmesi için, idarenin bunu sağlayacak bazı işlem ve eylemlerde bulunması gerekebilir. Mesela, vergi dairesince yapılmış bir tarhiyatın mahkeme tarafından kısmen kaldırılması durumunda, idare ancak yeni tarhiyat yaparak ve buna dayalı bir ihbarname düzenleyerek bu kararı uygulayabilecektir.

Nitekim, mahkeme dava konusu işlemi iptal ettiğini belirtir, ancak, kararı ortadan kaldırma veya geri alma üzerine bir icraatta bulunamaz (Sarica, 1949:121). Ayrıca iptal hükümleri, hiç bir halde, iptal edilen işlemin aksine hukuki bir durum oluşturmayacağı gibi, dava ile amaçlanan sonucu da doğrudan doğruya doğurmaz. Dolayısıyla, iptal hükmüne, yetkili makam yeni bir karar alıncaya kadar, iptal edilen işlemin oluşturduğu hukuki durum devam eder (Duran, 1964:68).

İdari yargı yeri bir işlemin yürütülmesinin durdurulmasına karar verdikten sonra yaptığı incelemeler sonucu dava konusu işlemde bir sakatlık olmadığına karar vererek davayı reddedebilir. Bu halde, yürütmenin durdurulması kararı kendiliğinden ortadan kalkar. İdari yargı yerinin burada yürütmenin durdurulması kararının kaldırılmasına ilişkin olarak yeniden bir karar almasına gerek yoktur.

Ancak, yürütmenin durdurulması kararı verilen bir dava esastan reddedilse dahi, yürütmenin durdurulması kararının uygulanması nedeni ile elde edilen bazı haklar geri alınamayabilecektir. Bu konuda Danıştay Birinci Dairesi'nin 18.6.1983 gün ve E. 1983/124, K. 1983/153 sayılı kararında belirttiği görüşü şöyledir: "Yürütmenin durdurulması kararları da, tıpkı iptal kararları gibi dava konusu edilen işlemin tesis edildiği tarihe kadar geri gidip, işlemin yapılmasından önceki durumu yerine getirdiğine göre; böyle bir kararın uygulanması, hem ilgilinin eski görevine iadesini, hem de bu görevin gerektirdiği özlük haklarının işlem tarihinden itibaren ödenmesini zorunlu kılar. Daha sonra davanın reddedilmiş olması, yapılan bu ödemelerin ilgili yönünden haksız zenginleşme olarak düşünülmesine neden oluşturmaz. Zira, yürütmenin durdurulması kararı gereği olarak memur, dava konusu işlem tarihinden yürütmenin durdurulması kararının kaldırılmasına ya da davanın reddedilmesine kadar, eski görevinin bütün hak ve yetkilerine sahip bulunmaktadır. O halde, yapılan ödemenin yasal dayanağı vardır ve bu dayanak yürütmenin durdurulması kararıdır. Belirtilen nedenlerle, daha sonra açtığı dava reddedilmiş olsa dahi, yürütmenin durdurulması kararının uygulanması nedeniyle memurun özlük haklarına ilişkin olarak yapılan ödemelerin geri almamayacağı mütaala kılındı"(Aslan, 1994:117).

Daha sonra Danıştay Beşinci Dairesi de 21.4.1988 gün ve E.1988/745, K.1988/1345 sayılı kararıyla aynı hususlara vurgu yapmıştır: "İdare mahkemesi kararıyla, idare hukuku ilkelerine göre iptal kararlarının iptali istenilen idari tasarrufu ortadan kaldırarak o tasarrufun yapılmasından önceki hukuki durumu ortaya koyduğu, bir davada verilmiş bulunan yürütmenin durdurulması kararlarının da aynı nitelikte olduğu, Anayasa'nın 138 inci maddesine göre

idarenin yargı kararlarını uygulamak zorunda bulunduğu, Danıştay Beşinci Dairesince verilen yürütmenin durdurulmasına ilişkin karar uyarınca davacının eski görev yeri olan uzmanlığa iade edilerek yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararın kaldırılmasına kadar bu kurumca terfilerin yapılması gerekirken, yürütmenin durdurulması kararının kaldırıldığı ve davanın esastan reddedildiği belirtilerek aksine tesis edilen işlemde yürütmenin durdurulması kararının gerekleri ile bağdaşır bir cihet bulunmadığı gerekçesiyle işlemin iptaline ve terfinin yapılmaması nedeniyle davacının uğradığı maddi zararların tazminine karar verildi" (Gözübüyük ve Dinçer, 1996:472).

İdare kimi durumlarda, göstermelik olarak bir yargı kararını gibi uygular görünerek, yaptığı yeni bir işlemle, uyguladığı kararı etkisiz bir duruma getirebilir. Mahkemelerce, hakkın kötüye kullanılması niteliği taşıyan bu tür kararların iptali yoluna gidilmektedir (Gözübüyük ve Dinçer, 1996:462). Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu'nun 08.11.1991 gün ve K.1991/113 sayılı kararıyla onanmış bulunan Danıştay Beşinci Dairesi'nin 12.09.1991 gün ve E.1988/3400, K.1991/178 sayılı kararında, "davacının yürütmenin durdurulmasına ilişkin karar üzerine 09.12.1988 günü eski görevine atanmasından üç gün sonra, 12.12.1988 günlü Resmi Gazete'de yayımlanan müşterek kararname ile bu görevden tekrar alınmasına hiçbir haklı neden gösterilmediği gibi biçimsel nitelikli bir uygulamanın 15.09.1988 günlü yürütmenin durdurulması kararını etkisiz bırakma amacım taşıdığı ve dolayısıyla Anayasa'nın ve 2577 sayılı Yasa'nın özüne ve sözüne aykırı olduğu açıktır" (Gözübüyük ve Dinçer, 1996:462) gerekçesine, yine Danıştay Beşinci Dairesi'nin 31.03.1982 gün ve E:1978/1017, K:1982/3529 sayılı bir başka kararında; "davacının Kız Öğretmen Okulu Müdürlüğü görevinden İlyasbey Ortaokulu öğretmenliğine nakline ilişkin işlem aleyhine açtığı davada yürütmenin durdurulması kararının verilmiş olması sonucu davacının Kız Öğretmen Okulu Müdürlüğü göreviyle hukuki bağlantısının devam ettiği ihtilafsızdır. Bu nedenle Kız Öğretmen Okulu Müdürlüğü göreviyle ilgisi hukuken devam eden davacının Anayasa ve yasa hükümleri karşısında, Danıştay'ın vermiş olduğu yürütmenin durdurulması kararı doğrultusunda söz konusu görevine iade edilmesi gerekirken adı geçen eski görev kadrosunun dolu olduğundan bahisle aynı okul öğretmenliğine atanması ve hukuken boş olmayan Kız öğretmen Okulu Müdürlüğü'ne bir başkasının atanması işleminde kanuni ve hukuki isabet bulunmamaktadır" gerekçesine yer verilmiştir (Aslan, 1994:119).

İdari yargı kararlarının uygulanması sorunu aslında yalnız bir hukuk sorunu olmayıp, altında siyasal rejimin temeli ve siyasal rejimin geleceği bulunmaktadır. İdari yargı kararlarının uygulanmamasına karşı, elbette pek çok yaptırım vardır. Bu yaptırımların hepsi, bir yerde

rejimin korunması amacı taşır. Onun için, soruna sadece hukuksal açıdan, bir idare hukuku sorunu olarak bakmakla yetinmemek gerekir. Sorunu siyasal iktidar olayının meşruiyet içinde cereyan edip etmediği açısından da ele almak gerekir. Bir başka deyişle siyasal rejimin geleceği ile ilgilenen, ilgilenmesi gereken her kurum, her organ, her tüzel ve gerçek kişinin bu konunun sahipliğini elden bırakmaması gerekir (Savcı, 1977:90).

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasası'nın 28 inci maddesinin 1 inci fıkrasında, idari yargı mercilerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararların icaplarına göre idare gecikmeksizin işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecbur tutulmuş ve bu sürenin hiçbir şekilde kararın idareye tebliğinden başlayarak otuz günü geçemeyeceği vurgulanmıştır.

Bu madde uyarınca idare, yürütmenin durdurulması kararının gereğini derhal yerine getirmekle, gecikme meydana gelecek olsa bile en geç kararın idareye tebliğinden itibaren otuz gün içinde yerine getirmekle mükelleftir. Ancak uygulamada, idare yürütmenin durdurulması kararlarını hemen uygulamamakta, otuz günlük sürenin sonuna kadar beklemektedir. Bu süreyi idare, kendine tanınmış bir tür hak olarak değerlendirmektedir (Aslan, 1994:122).

Otuz günlük bu sürenin, esasa ilişkin olarak verilen kararlar için makul olduğu söylenebilse de, yürütmenin durdurulması kararları için makul olduğunu söylemek mümkün olmayacaktır (Gözübüyük ve Dinçer, 1996:466).

Kararların yerine getirilmesi için Danıştay Birinci Dairesi 08.10.1987 gün ve E.1987/367, K.1987/352 sayılı kararında şu görüşü bildirmiştir: "Danıştay, bölge idare, idare ve vergi mahkemelerinin iptal kararları, idari işlem den önceki hukuki durumun, idari işlem hiç yapılmamış gibi bütün unsurlarıyla birlikte yeniden geri gelmesi sonucunu doğuran, yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararları ise, konusu olan idari işlemi değil, idari işlemin yürütülebilirliğini ortadan kaldıran bir nitelik taşır. Ancak idarelerin gereklerine göre işlem yapmaları zorunlu olan yargı kararları olma bakımından, yürütmenin durdurulması kararıyla iptal kararları arasında hiçbir fark yoktur. Bu kararların, maddi koşulların elverdiği ölçüde, derhal uygulanması, idare hukukunun genel ilkelerindedir. Hukukumuzda ise söz konusu kararların, "makul süre" içinde uygulanması zorunluluğu yerleşmiş idare hukuku içtihadı olup, "makul



süre" kararların uygulanması için gerekli idari işlem ve usullerin yerine getirilebilmesi için idarelerin ihtiyaç duyabilecekleri süredir" (Danıştay Dergisi, 1988:71-73).

Yürütmenin durdurulması kararıyla, davaya konu işlemin yürütülebilme niteliği ortadan kalkmaktadır. Yürütmenin durdurulması kararından sonra esasa ilişkin verilen iptal kararı üzerine, her iki kararın yerine getirilmesinde idarece yapılacak işlem yönünden bir farklılık bulunmadığından, idarelerin yürütmenin durdurulması kararı üzerine yaptıkları işlemi devam ettirmekten başka yapacakları bir şey bulunmamaktadır. İptal kararının gerektirdiği hukuki sonuç, daha önce verilmiş yürütmenin durdurulması kararının uygulanmasıyla sağlanmıştır.

### **3.3. Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Yerine Getirilmemesinden Doğan Sorumluluk**

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28 inci maddesinin 3 üncü fıkrasında; "Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemeleri kararlarına göre işlem tesis edilmeyen veya eylemde bulunulmayan hallerde, idare aleyhine Danıştay ve ilgili mahkemede maddi ve manevi tazminat davası açılabilir" hükmüne, 4 üncü fıkrasında da; "mahkeme kararlarının otuz gün içinde kamu görevlilerince kasten yerine getirilmemesi halinde ilgili, idare aleyhine dava açılabilir gibi, kararı yerine getirmeyen kamu görevlisi aleyhine de tazminat davası açılabilir" kuralına yer verilmiştir.

Yürütmenin durdurulması kararlarının yerine getirilmemesi nedeniyle, hizmet kusurundan ötürü idare ve kişisel kusurdan ötürü kamu görevlisi sorumlu olacaktır. Danıştay'ın ve Yargıtay'ın bu sorumluluğun geliştirilmesinde büyük katkıları olmuştur (Gözübüyük, 1983:366).

Yargıtay Büyük Genel Kurulu 22.10.1979 gün ve E.1978, K.İ979/2 sayılı içtihadında bu konuya detaylı olarak değinmiştir: "İptal davası sonuçlanıncaya kadar yürürlükte bulunan yürütmenin durdurulması kararının yerine getirilmemesi nedeniyle bir zarar gerçekleşirse bu zararın ödetilmesi zorunludur. İptal davasının reddedilmesi o tarihe kadar meydana gelen zararın ödetilmesine engel teşkil etmez. Zira zarar idari işlemin hukuka aykırılığından değil, idari yargı kararının uygulanmamasından doğmuştur. Burada idare işleminin hukuka uygun olup olmadığının araştırılması söz konusu değildir. Bu tazminat davasının dayanağı Anayasa'nın 132 inci (bu hüküm 1982 Anayasası'nın 138 inci maddesinde düzenlenmiştir) maddesi ile Borçlar

Kanunu'nun haksız eyleme ilişkin 41 inci ve ondan sonra gelen maddeleridir" (RG. 29.11.1979, 16824).

Öte yandan, yürütmeyi durdurma kararının verildiği tarihte henüz haklı taraf belli olmadığından, bu kararların yerine getirilmemesi halinde bir zararın doğmadığından bahsedilemez.

### **3.4. İdarenin Sorumluluğu**

Yürütmenin durdurulması kararlarının, iptal kararları gibi idare tarafından yerine getirilmesi mecburidir. Mahkeme kararlarının hiç yerine getirilmemesi veya geç yerine getirilmesi ya da amacına uygun olmayan bir biçimde uygulanması nedeniyle, idare ağır hizmet kusuru işlemiş olur ve bu davranışı ile yol açtığı maddi ve manevi zararları tazmin yükümlülüğü bulunmaktadır (Esin, 1973:401).

Danıştay Beşinci Dairesi 20.11.1991 gün ve E.1989/1600, K.1991/2176 sayılı kararında, "Göreve iade edilememesine ilişkin işlem iptal edilen davacının, karar uygulanarak Çalışma Genel Müdürlüğü'ne atanmasına rağmen göreve başlatılmasından bir gün sonra, haklı ve yeterli hiçbir neden bulunmadan bu görevden alınması, uygulamanın biçimsel bir nitelik taşıdığını açıkça ortaya koymakta olup, bu tür bir uygulamanın Anayasa'nın 2 ve 138 inci maddeleri ile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Yasası'nın 28 inci maddesine aykırı olduğu açıktır. Açıklanan nedenlerle, dava konusu müşterek kararnamenin iptaline, bu işlem nedeniyle yoksun kaldığı parasal hakların davalı idarece hesaplanarak davacıya ödenmesine karar verildi", gerekçesiyle bu duruma işaret etmiştir (Danıştay, 10.01.2011).

Ayrıca Danıştay Beşinci Dairesi'nin 04.03.1992 gün ve E. 1992/1121, K. 1992/560 sayılı kararında belirttiği gibi, "zararın idare tarafından karşılanmış olması, yürütmenin durdurulması kararının yerine getirilmesini engellemez. Başka bir deyişle tazminat verme, kararın yerine getirilmesinin yerini tutmaz. Aksi bir düşünce idarenin tazminat ödemek suretiyle yargı kararının yerine getirilmesini engellemek, böylece onu etkisiz hale getirmek sonucunu doğurur ki, böyle bir durum idare hukuku esaslarına ve Anayasa hükümlerine aykırı düşer. Çünkü aslolan yargı kararının aynen ve geciktirilmeksizin uygulanmasını sağlamaktır" (Danıştay, 10.01.2011).

Tazminat, hakkın yerine getirilmesine bir alternatif değildir. Esasen kanunda yer alan tazminat ödeme yükümlülüğü, mahkeme kararlarının hiç uygulanmamasına imkan veren bir hüküm olmayıp sadece geç veya eksik yerine getirilmesi hallerinde uygulanacak bir tedbir ve yaptırım mahiyetindedir (Duran, 1966:130).

İdarenin yargı kararlarını yerine getirmekte geç kalması, Danıştay kararlarında ağır hizmet kusuru olarak kabul edilip, idarenin tazminata mahkum edilmesi sonucunu doğurur. Danıştay'ın bu alandaki içtihadı 1947 yılından beri süreklilik göstermektedir. Danıştay Sekizinci Dairesi yayımlanmamış olan 24.11.1988 gün ve E. 1987/287, K. 1988/921 sayılı kararında, "Mahkemece verilen yürütmenin durdurulması kararının geç uygulanması idare yönünden hizmet kusuru olup, bu halde mahkemece idarenin tazminata mahkum edilmesi doğrudur" ifadelerine yer verilmiştir.

#### **3.4.1. Görevli Yargı Yeri**

Yasada, idareye karşı açılacak tazminat davalarının, Danıştay ve ilgili idari mahkemede açılabileceği ifade edilmiştir. Danıştay kararlarına göre işlem tesis edilmeyen veya eylemde bulunulmayan hallerde idare aleyhine açılacak tazminat davasının görüm ve çözümü, kararı veren Danıştay dairesine ait olacaktır. Diğer idare ve vergi mahkemeleri için de aynı kural geçerlidir (Aslan, 1994:128 ). Ancak bölge idare mahkemelerinde tazminat davası açılması imkanı yoktur. Çünkü, bu mahkemeler ilk derece mahkemesi olarak hiçbir davaya bakmamaktadırlar (Hondu, 1990:31; Karavelioğlu, 2009:925).

Öte yandan, idare ve vergi mahkemelerinin tek yargıçlı olarak verdiği kararlarının, itiraz yoluyla bölge idare mahkemesince; idare ve vergi mahkemelerinin heyet halinde verdiği kararlarının görevli Danıştay dava dairesince ve Danıştay dava dairesinin ilk derece mahkemesi olarak verdiği kararlarının konusuna göre Danıştay İdari veya Vergi Dava Daireleri Kurulunca temyiz yoluyla incelenmesi sırasında verilen kararların uygulanmaması halinde, açılacak tazminat davalarının esas olan ilk kararın verildiği mahkemeye açılması gerekmektedir.

#### **3.4.2. Dava Açma Süresi**

Türk Hukukunda, kararların yerine getirilmemesi halinde açılacak tazminat davalarının tabi olacağı süre konusunda düzenleme getiren herhangi bir düzenleme bulunmamaktadır. Ancak, yargı kararlarının yerine getirilmesini, en geç ilama bağlı alacakların zamanaşımı süresi olan 10 yıl içinde istenmesi gerekmektedir. Bu süre yargı kararının idareye tebliğinden itibaren başlamaktadır. İlgili, bu süre içinde her zaman idareye başvurarak kararın yerine getirilmesini isteyebilir. Bu istem üzerine idarenin cevap vermesi, ya da

zımni red süresinin dolması durumunda, idareye karşı dava açma süresi içinde tazminat davası açılabilir (Aslan, 1994:128).

Yargı yerinin verdiği iptal kararı üzerine ilgilinin idareye başvurarak kararın yerine getirilmesini istemesine rağmen kararın yerine getirilmemesi halinde tazminat davası açma süresinin hangi tarihten başlayacağı konusu önemlidir. Bu konuda Danıştay Sekizinci Dairesi'nin farklı görüşleri yansıtan bir kararı bulunmaktadır. Danıştay Sekizinci Dairesi, 17.5.1989 gün ve E. 1987/984, K. 1989/329 sayılı kararında, davacının sıralama sınavında başarısız olduğundan özel liseye aktarma yoluyla geçemeyeceğine ilişkin işlemi iptal eden ve Danıştay Sekizinci Dairesince de onanan İdare Mahkemesinin 02.07.1985 gün ve E.1984/882, K.1985/380 sayılı kararının uygulamaya konulmaması sonucu hizmet kusuru nedeniyle uğranılan 2.500.-TL. maddi, 20.000.-TL. manevi zararın tazmini istemiyle açılan davayı süre aşımından reddeden İdare Mahkemesi kararının temyizi üzerine; "İdari Yargılama Usulü Yasası'nın 28 inci maddesinin 1 inci fıkrasında; "Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemelerinin esasa ve yürütmenin durdurulmasına ilişkin kararlarının icaplarına göre idare en geç otuz gün içinde işlem tesis etmeye veya eylemde bulunmaya mecburdur", denilmekte, aynı maddenin 3 üncü fıkrasında; "Danıştay, bölge idare mahkemeleri, idare ve vergi mahkemeleri kararlarına göre işlem tesis edilmeyen veya eylemde bulunulmayan hallerde idare aleyhine Danıştay ve ilgili idari mahkemede maddi ve manevi tazminat davası açılabilir" kuralına yer verilmiştir. Ancak, 3 üncü fıkrada söz konusu davaların tabi olacağı süreyi gösterilmemiştir. Öte yandan kararın uygulanmasını sağlamak için ilgililerin idareye başvurmalarına gerek olup olmadığı, gerek varsa bunun ne kadar süre içinde yapılabileceği belirtilmemiştir. Her ne kadar maddenin 1 inci fıkrasında otuz günlük bir yerine getirme süresi öngörülmüşse de, bu süre doğrudan idareye yönelik olup kararı uygulamakla görevli olan idareleri ilgilendirmektedir. Hukuka bağlı bir idarenin, ilgililer başvurmasa dahi karar gereğini yerine getirmeleri bir görev ve zorunluluktur. İlgililerin karar gereğinin yerine getirilmesi için idareye yaptıkları başvurular üzerinden belli sürelerin geçmesiyle kararın infazı zorunluluğunun ortadan kalkacağını söylemek olanağı bulunmamaktadır. Davacının 02.07.1985 günlü iptal kararı üzerine, 04.09.1985 ve 25.09.1985 günlü başvuruları, karar gereğinin yerine getirilmesi için idareyi harekete geçirmek amacıyla yapılmış olup, kararın yerine getirilmemesinden doğan tazminat hakkı nedeniyle açacağı davanın süresinin hesabına alınmaması gerekir. Kararın yerine getirilmemesi nedeniyle açılacak davalarda bir süre hükmü bulunmadığına göre, genel olarak ilamların yerine getirilmesi için mevcut 10 yıllık zamanaşımı süresi içinde tazminat isteminde bulunmaya engel bir durum bulunmamaktadır. İdari Yargılama Usulü Yasası'nın 7 inci maddesinde idari davalar

için öngörülen 60 günlük sürenin ilgilinin, kararın yerine getirilmemesinden doğan zararın ödenmesi için yapacağı başvurusunun reddi üzerine işlemeye başladığı kabul edilir. Davacının idarenin temyiz ve karar düzeltme istemlerinin reddinden sonra 25.11.1988 günlü başvurusunda, idarenin karar gereğini yerine getirmeyeceğinin açıkça ortada bulunması nedeniyle bu başvurusuna 60 gün içinde cevap verilmemesi üzerine, bu sürenin son günü olan 24.03.1988 tarihinde açtığı davada süre aşımı bulunmadığına oy çokluğu ile karar verildi.

**KARŞI OY(I):** İdare mahkemesi kararını yerine getirmeyen idareye karşı ilgililerce 2002 sayılı İcra ve İflas Yasası'nın 39 uncu maddesinden esinlenerek on yıllık dava süresi tanınması 521 sayılı Danıştay Yasası'nın yürürlüğe girmesinden beri genel kabul gören bir görüştür. Söz konusu maddede, bir borcun ödenmesine veya bir edimin yerine getirilmesine ilişkin mahkeme kararlarının icra mercilerince yerine getirilmesinin istenebilme süresi düzenlenmiştir. İdari yargı yerlerince verilen ve icra dairelerince yerine getirilebilen tam yargı kararlarına uygulanabilecek bu maddenin iptal kararlarının idarece yerine getirilmemesi nedeni ile açılacak tazminat davalarına da uygulanması, hukuku ve yasaları aşırı ölçüde zorlamak olacaktır. Aralarında benzerlik bulunmayan iki ayrı hakka ilişkin süreyi, yargı kararlarının icra mercilerince yerine getirilmesinin istenebilme süresi ile, yargı kararını yerine getirmeyen idareye karşı açılacak tazminat davası süresi birbirine karıştırılmamalıdır. Yargı kararlarına saygınlık kazandırma amacının abartılması bu amaca ters düşer. Konunun çözümü için bu konuda 521 sayılı Danıştay Yasasından daha fazla kural içeren 2577 sayılı Yasa ile İdare Hukuku kurallarına başvurulması yeterlidir. Yasalarda ayrı süre gösterilmeyen bu davanın süresinin de 2577 sayılı Yasa'nın 7 inci maddesi uyarınca altmış gün olması tartışmayı gerektirmeyecek ölçüde açıktır. Sürenin başlangıcına gelince, ilgililerin dava hakkı 28 inci maddenin 1 ve 4 üncü fıkralarına göre iptal kararının idareye bildiriminden sonraki 61 inci gün başlamaktadır. Bilindiği gibi mahkeme kararları ancak temyiz ve karar düzeltilmesi aşamasından geçtikten veya bu yollara ilişkin sürelerin geçirilmesinden sonra kesin karar niteliğine ulaşır. Yasaların kesin olmayan bir karara tanıdığı hak ve yükümlülüklerin kesin karara tanınmadığı, daha açık bir anlatımla iptal kararı ile ortaya çıkan tazminat davası hakkının bu kararın temyiz ve karar düzeltilmesi aşamasından geçen kesinleşme sürecini de kapsamadığı düşünülemez. Bu durumda, temyiz ve karar düzeltilmesi yoluna başvurulmasının mahkeme kararına bağlı tazminat davası hakkının kullanımını durdurmamakla birlikte süresini kestiğinin kabul edilmesi yasalara ve İdare Hukuku kurallarına en uygun yorum olacaktır. Temyiz ve karar düzeltilmesi yollarına başvuru idare mahkemesi kararının kesinleşme gününe göre süresinde açıldığı anlaşılan tazminat davasının görülmesi yolunda verilen karara sonuç olarak katılmakla birlikte, yukarıda açıklanan nedenlerle gerekçe yönünden katılmıyorum.

KARŞI OY (II): 2577 sayılı Yasa'nın 28 inci maddesinde mahkeme kararları üzerine idarenin işlem veya eylem yapmaya zorunlu olduğu, aksi halde kararların uygulanmamasından zarar görenlerin bu zararın giderilmesi için maddi ve manevi tazminat davası açabileceği kuralı getirilmiş olup, maddede idare, mahkeme kararının tebliğinden başlayarak 30 gün içinde işlem yapmaya veya eylemde bulunmaya mecburdur dendiğine göre 30 günlük sürenin başlangıcı mahkeme kararının tebliği olup, kararın uygulanmaması halinde 30 günlük sürenin bitiminden başlayarak bir yıl içinde tazminat davası açılması gerekirken bu süreler geçirilerek 24.03.1988 tarihinde açılan davada süre aşımı bulunduğundan çoğunluk görüşüne katılmıyorum" denilmiştir (Karavelioğlu, 2009:936).

Davacının isterse mahkemenin iptal karar üzerine, isterse kanun yollarına müracaatı sonucu verilen karar üzerine idareye başvurarak, kararın yerine getirilmesini istemesi mümkündür. İlgilinin isteminin otuz gün içinde yerine getirilmeyeceğinin açık veya zımni olarak anlaşılması üzerine, idari davalar için öngörölmüş dava açma süresi içinde tazminat davası açılacaktır.

Tazminat davasındaki amaç, hem kararın uygulanmasının gecikmesinden dolayı uğranılan zararın karşılanması, hem de kararın yerine getirilmesinin teminidir. Eğer maddi veya hukuksal bir imkansızlık yoksa, idare kararı yerine getirmekle mükelleftir. Ayrıca kararın yerine getirilmesinin geciktirilmesinden dolayı tazminat alınmış ise, tazminat ödenmesinden sonra idarece yine karar yerine getirilmezse, yeniden idareye başvurularak tazminat isteme hakkı bulunmaktadır (Gözübüyük ve Dinçer, 1996:470).

### **3.4.3. Hükmedilecek Tazminat Miktarı**

Kararların uygulanmaması nedeniyle hem maddi hem de manevi tazminat istenebilir. Maddi tazminat yargı kararının uygulanmamasından veya eksik uygulanmasından ya da geç uygulanmasından meydana gelen zararları karşılamak için olmalıdır. Öte yandan dava konusu işlem nedeniyle uğranılan zarar, 28 inci maddeye göre açılacak tazminat davasının kapsamına girmemektedir.

Kararın yerine getirilmemesi, kimi durumlarda da sadece manevi tazminata neden olabilir. Çünkü bazı hallerde maddi bir zarar meydana gelmez. Bu gibi durumlarda mahkeme sadece manevi tazminata hükmedebilir. Danıştay'ın iptal kararının idarece yerine getirilmemesi üzerine, ilgili maddi ve manevi tazminat istemli dava açınca, idare mahkemesinin kararını bozan Danıştay Altıncı Dairesi, 21.5.1985 gün ve E. 1985/143,

K. 1985/880 sayılı kararında işin esası hakkında şu şekilde karar vermiştir: "Danıştay konut tahsis kurasına iştirak ettirilmeme işlemi iptal edilinceye kadar, sözü edilen konutların tahsislerinin tamamlanmış olması karşısında, Danıştay'ın iptal kararı doğrultusunda idarenin yeniden işlem tesis etme olanağı kalmadığından ortada belli, kesin ve gerçekleşmiş maddi zararın varlığından söz edilemez. Ancak, konut tahsisi kurasına, idarenin hukuka aykırılığı yargı kararı ile tesbit edilmiş işlemi ile, iştirak ettirilmeyen davacının bu işlem nedeni ile yaptığı uğraşlar ve çektiği manevi üzüntü yüzünden içine düştüğü ruh hali göz önüne alınarak manevi tazminata hükmedilmesi gerektiği tabiidir. Zira idarenin fiili imkansızlık hali ile yargı kararını yerine getirmemesi dahi, davacının manevi üzüntüsünü telafi etme gereğini ortadan kaldırmaz" (Danıştay, 10.01.2011).

### **3.5. Kamu Görevlilerinin Kişisel Sorumluluğu**

İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28 inci maddesinin 4 üncü fıkrasında açıkça, idari yargı yerlerinin kararlarının otuz gün içinde kamu görevlilerince kasten yerine getirilmemesi halinde, ilgili idareye karşı tazminat davası açılabileceği gibi, kararı yerine getirmeyen kamu görevlisi aleyhine de tazminat davası açılabileceği vurgulanmıştır. Bu düzenleme hem Danıştay'ın hem de Yargıtay'ın içtihatlarına uygundur.

#### **3.5.1. Kamu Görevlisinin Mali Sorumluluğu**

Yukarıda yer verilen madde, otuz gün içinde kamu görevlilerinin mahkeme kararlarını kasten yerine getirmemeleri halinde, ilgililerin iki ayrı yargı yerinde tazminat davası açabilmelerine imkan tanımaktadır. Bu durumda ilgililer isterse mahkeme kararını kasten yerine getirmeyen kamu görevlisine karşı kişisel kusur nedeniyle adli yargıda; isterse hizmet kusuru nedeniyle idareye karşı idari yargıda maddi ve manevi tazminat davası açabilmektedirler (Karavelioğlu, 2009:944).

28 inci maddenin 3 üncü fıkrasında düzenlenen ve yukarıda ayrıntısı açıklanan tazminat davaları ile 4 üncü fıkrada düzenlenen idare aleyhine açılacak tazminat davaları hukuksal açıdan aynı niteliktedir.

Adli yargıda kamu görevlisine karşı açılacak tazminat davasının ön şartı, idari yargı kararının kamu görevlisince kasıtlı olarak yerine getirilmemesidir. Bu sebeple öncelikle, kamu görevlisinin hangi hallerde kişisel kusurunun varlığının kabul edileceği hususunun belirlenmesi gerekir.

Kişisel kusur; kamu görevlisinin kamu görevini yerine getirirken, idare fonksiyonu, kamu görevi gerek ve koşullarına aykırı ve yabancı olan, bu nedenle idareye atf ve isnad olunamayan, doğrudan doğruya kamu görevlisinin şahsına isnad olunan ve kişisel sorumluluğunu gerektiren tutum ve davranış olarak tanımlanabilir. Kamu görevlisinin zarar kastıyla, garaz, kin, husumet, kıskançlık, intikam ve benzeri duyguların etkisi altında yaptığı işlem ve eylemlerde kişisel kusurunun bulunduğu anlaşılabilir (Doğanay, 1979:120; Duran, 1974:106). Ayrıca idare adına hareket eden kamu görevlisinin emredici yasa kurallarına ve hukuka açıkça karşı gelme durumları da suç oluşturan davranışlar olduğundan kişisel sorumluluğa neden olmaktadır (Esin ve Dündar, 1971:91).

Kişisel kusurun kapsamı sadece kötü maksat ve niyetlerle sınırlı olmayıp, ihmal, tedbirsizlik, dikkatsizlik gibi haller de kişisel kusur kavramı içinde düşünülmektedir (Uler, 1970:128; Feyzioğlu, 1966:164).

Diğer bir ifadeyle, iptal ya da yürütmenin durdurulması kararlarının uygulanmaması, kararı uygulamayan kamu görevlisinin kişisel sorumluluğu için tek başına yeterli kabul edilmektedir. Bu sebeple kamu görevlisinin kişisel olarak sorumlu tutulabilmesi için, kin, garaz, husumet gibi duygular altında hareket edip etmediğinin araştırılmasına dahi gerek bulunmamaktadır. Bu durumda haksız fiil esaslarına dayanarak tazminat davası açılabilir (Gözübüyük ve Dinçer, 1996:472). Nitekim Yargıtay İçtihadı Birleştirme Büyük Genel Kurulunun 29.11.1979 tarih ve E.1978/7, K.1979/2 kararı da bu yöndedir. Bu kararda "Danıştayca verilen yürütmenin durdurulması veya iptal kararlarının yalnızca uygulanmaması bu kararları uygulamayan kamu görevlilerinin tazminatla sorumlu tutulması için yeterlidir ve sorumluluk için ayrıca kin, garaz, husumet ve benzeri duyguların etkisi altında hareket etmelerinin araştırılması gerekmez" denilmiştir (RG. 29.11.1979, 16824). Yargıtay bu kararında, Devlet Memurları Kanunu'nun 13 üncü maddesinde yer alan "kişiler, kamu hukukuna tabi görevlerle ilgili olarak uğradıkları zararlardan dolayı, bu görevleri yerine getirmeyen personel aleyhine değil, ilgili kurum aleyhine dava açarlar" kuralını, yargı kararlarını yerine getirmeyen kamu görevlilerine karşı tazminat davası açılmasına engel olarak görmemiştir. Gerçekten, keyfi bir şekilde yargı kararının yerine getirilmemesini hizmetle ilgilendirerek, Devlet Memurları Kanunu'nun 13 üncü maddesi kapsamında düşünmek isabetli değildir. Seçimlik hak davacıya ait olup, isterse idareden, isterse ilgili memurdan zararını karşılamasını isteyebilecektir.



İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 28 inci maddesindeki düzenleme ile gerek Danıştay, gerekse Yargıtay içtihatları uyumludur. Buna karşılık Anayasa'nın 129 uncu maddesine göre, "memurlar ve diğer kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan doğan tazminat davaları, kendilerine rücu edilmek kaydıyla ve kanunun gösterdiği şekil ve şartlara uygun olarak ancak idare aleyhine açılabilecektir".

1982 Anayasası, bu hükümle kamu görevlileri için bir güvence getirmek istemiş olmakla birlikte, bu kuralı salt olarak uygulamak, kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken kin, garaz, husumet gibi duygular altında hareket ederek, kamu yetkilerinin kullanılmasıyla ilgisi olmayan, ağır ve kamu hizmetinin dışında kişisel kusurlarını, kamu görevlilerinin yetkilerini kullanırken işledikleri kusurlardan saymak, amacı aşan bir yorum olacaktır (Gözübüyük ve Dinçer, 1996:473).

### **3.5.2. Kamu Görevlisinin Cezai Sorumluluğu**

Hem doktrinde hem de yargı içtihatlarında mahkeme kararlarının uygulanmamasının, "görevi kötüye kullanmak" ve "görevi ihmal" suçlarını oluşturduğu kabul edilmektedir (Aslan, 1994:137).

Danıştay İkinci Dairesi'nin 01.01.1995 gün ve E.1993/2281, K.1995/13 sayılı kararında, "Mahkeme kararını uygulamamak Türk Ceza Kanunu'na göre görevi kötüye kullanma suçunu oluşturur " (Aslan, 1994:138) denilmiş, aynı Dairenin 13.12.1994 gün ve E.1993/2257, K.1994/2151 sayılı kararında da, "Mahkeme kararının uygulanmasını geciktiren görevli Türk Ceza Kanunu'nda yer alan "görevi savsaklama" suçunu işlemiş olur" ifadesi yer almıştır (Danıştay, 10.01.2011).

## SONUÇ

Yürütme ve yargı, aslında birbirlerini tamamlayan iki önemli güçtür. Demokratik hukuk devletinde bu güçlerin birbirlerine üstünlüğünden söz edilemez. Yürütme gücü, seçmenlerine sunduğu programı ile o makama gelmiştir. Yürütmenin altındaki yönetim çarkı ise, bu programa uygun olarak işletilir. Yürütme ve yargının birbirlerinin görev alanlarına müdahale etmesi de bu çerçevede düşünülemez. Dolayısıyla hükümetlerin, seçmenlerinin tercih ettiği programını uygularken, bu programına uyan tasarruflarda bulunmasının ve bazı yönetim kademelerine güvendiği kişileri getirmesinin, demokrasinin bir gereği olarak kabul edilmesi gerekir. Çünkü, yürütmenin uygulamak istediği programının başarısı, buna inanmış uygulayıcıların başarısına bağlıdır.

Ancak demokrasinin gereklerinin yanında, hukuk devletinin de gerekleri vardır ve yürütmenin söz konusu tasarruflarının hukuka uygun bir çerçevede işlemesi gerekmektedir.

Demokratik hukuk devletinin, temel şartı ve ayırıcı özelliği, fertler gibi kamu otoritelerinin de her türlü eylem ve işlemlerinde Anayasa başta olmak üzere, yürürlükteki hukuk kurallarına uyup uymadıklarının bağımsız yargı organlarınca denetlenmesidir.

Anayasa'nın 2 inci maddesinde demokratik bir hukuk devleti olduğu kurala bağlanmış olan Türkiye Cumhuriyetinin anayasal sisteminde yargı, yasama ve yürütmenin üstün gücünü "hukuk ile sınırlamak ve hukuka aykırılıkları önlemek" fonksiyonunu üstlenmiştir. Bu anayasal düzende keyfi uygulamaların, hukuka aykırılıkların yer almayacağı ne kadar belirgin kılınırsa, toplumun güven duygusu da o oranda artacaktır. Diğer yandan yasama ve yürütme işlemleri, hukuka uygunlukları yargı tarafından onaylandığı nispette güvenilirlik kazanırlar.

Etkili bir yargı denetimini sağlayacak hukuksal araçların kullanıma açık tutulması şarttır. Bu araçlar üzerinde yapılacak her türlü sınırlama, yargı denetiminin özüne dokunur ve anayasal dengede bozulmaya neden olur. Sadece etkili bir yargı denetimi ile hukukun üstünlüğü geçerli kılınabilir. Etkili bir yargı denetimi için iptal davası dışında, yürütmenin durdurulması önlemi en önemli araçlardan birini oluşturur.

İdari yargı organı idarenin işlem ve eylemlerinin hukuki denetimini yapmakla görevlidir. İptal davaları idari yargı denetiminin en etkili aracıdır. Yürütmenin durdurulması

kararlarının iptal davalarından ayrılması mümkün olmadığı gibi, idarenin tesis etmiş olduğu işlemin kendiliğinden yürürlük kazanması ve yargı yoluyla yürütmenin durdurulması kararı verilmediği takdirde, idari işlemin icrası durmaz kurallarının karşıtını ve dengesini oluşturur.

Yürütmenin durdurulması kararı verilebilmesi için yasada aranan iki koşulun ne şekilde gerçekleştiğinin gerekçeli olarak gösterilmesinin istenmesi, idari yargı yerlerinin bu konuda karar verme yetkilerini önemli ölçüde sınırlamıştır. Yürütmenin durdurulması kurumunun asıl işlevi, ileride verilecek bir iptal kararının geriye yürür biçimde uygulanma ihtimalinin yok olmasını engellemektir. Yasanın aradığı "açıkça hukuka aykırılık" zaten iptal kararının temel gerekçesidir. "Telifisi güç veya imkansız zarar" ise, herkese göre değişebilecek göreceli bir kavramdır. Bu sebeple, mahkemelerin yürütmenin durdurulması istemlerini karara bağlarken, öncelikle "dava sonunda verilebilecek olan iptal hükmünün gereği gibi uygulanmasını engelleyici" bir unsurun dava konusu olayda mevcut olup olmadığına dikkat etmeleri zorunludur.

Danıştay'a yöneltilen eleştiriler, yürütmenin durdurulmasına ilişkin yetkilerini hiçbir temele dayanmadan kullandığı, bazı hallerde davanın gerçekten ciddi sebep ve delillere dayanmasına ve dava konusu işlemin derhal uygulanması, telifisi zor bir zarar doğuracak nitelikte olmasına rağmen yürütmenin durdurulmasına ilişkin istemi reddettiği, bazen de bu koşulların hiçbiri mevcut olmadığı halde işlemin uygulanmasını durdurduğu yönündedir.

Aslında yapılacak yeni bir yasal düzenlemede "geriye yürür biçimde iptal kararının uygulanmasını engelleyecek herhangi bir unsurun varlığı" bu kararların yargı mercileri tarafından verilmesinde belirleyici faktör olarak kabul edilmesi isabetli olacaktır. Hukuka açık aykırılık ve telifisi güç veya imkansız zararların doğması şartlarının mevcudiyeti ise mahkemelerin takdirine bırakılması, bu şartlardan herhangi birinin varlığı halinde yürütmenin durdurulmasına karar verebilme yetkisinin mahkemelere tanınması, kurumun varoluş nedenine ve işlevine en uygun düşen çözümdür.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'na göre idari davalarda taraflara tanınan savunma ve cevap verme süreleri (30 gün), çağımızın şartlarına göre çok uzundur. Bu sürelere postadaki gecikmeler de eklendiğinde bir dava dosyasının esastan karar verilmesine hazır hale gelmesi, yani tekemmülü için ortalama dört ile altı ay arasında bir süre geçmesi gerekmektedir. Bunun yanında dosyadaki eksik bilgi ve belgelerin getirtilmesi için ara kararı

verilmesi gerektiğinde bu süre daha da uzamaktadır. Bir de, mevcut iş yoğunluğu sebebiyle hakimlerin dosyaları incelemeye başlamalarına kadar geçen süreler dikkate alınırsa bir iptal davasının çözümü iki-üç yılı bulabilmektedir. Oysa iptal davaları, uyuşmazlığın doğumundan itibaren belli bir süre geçtikten sonra aktüalitesini ve önemini yitiren hassas bir niteliğe sahiptir. Adaletin oluşması için bu davaların bir iki ay gibi kısa sürelerde sonuçlandırılması şarttır. Hal böyle olunca da, günümüzde dava dosyalarının tamamına yakın bölümünde davacılar yürütmenin durdurulmasını istemek durumunda kalmaktadırlar. Bu yüzden, mahkemeler yürütmenin durdurulması istemlerini incelemekten, dava dosyaları hakkında esastan karar veremez hale gelmişlerdir. Bu sebeple bir an önce Türk İdari Yargılama Usulü'nde yargı reformu kapsamında gerekli düzenlemelerin yapılarak, bu tıkanıkları önleyici tedbirlerin alınması acilen gereklidir.

Yürütmenin durdurulması istemli davalar incelenirken, idari işlemlerde çok açık bir hukuki aykırılık olmadığı müddetçe, idari yargı yerleri davalı idarenin savunmasını almaktadırlar. Savunmayla birlikte dava konusu işlemin dayanağı olan bilgi ve belgeler de taraflardan ve özellikle idareden istenmektedir. Ancak davalı konumunda bulunan idare uyuşmazlığın çözümünde önem arz eden bilgi ve belgeleri mahkemelere hemen göndermek istememekte, bazen defalarca ara kararı yapılması zorunlu hale gelmektedir. Bu durumun doğal sonucu olarak yargılamanın süreci uzamakta, davacılar önemli ölçüde mağdur olmaktadır. Örneğin, kamu görevlilerinin nakillerinde görüldüğü gibi; aile birliği bozulmakta, çocukların öğrenim durumları aksamaktadır. Yargılamanın daha da uzaması halinde, kamu görevlisi istemeyerek de olsa naklen atandığı yeni görev yerine razı olmakta ve hatta davasından vazgeçmektedir.

Yürütmenin durdurulması kararlarının uygulanması safhası da Türkiye'de büyük bir sorundur. İdari yargı kararlarının hiç uygulanmaması veya uygulanıyor görünüp de arkasından yeni bir işlemle yargı kararının etkisiz kılınması yoluna günümüzde sık sık başvurulur olmuştur. Hukuki ve cezai yaptırımların yetersiz kalması, kararı uygulamak istemeyen idareleri ve özellikle idarenin başında görevli kişileri engelleyememektedir.

Sonuç olarak, yürütmenin durdurulması kararları kişilerin hak ve özgürlüklerinin korunması açısından büyük bir öneme sahiptir. İdari yargı mercilerine doktrin ve yargı içtihatları tarafından kabul görmüş hukuki sınırlar içinde yürütmeyi durdurma yetkisi

tanınması ve kararların uygulanmasının teminat altına alınması zorunludur. Aksi halde, siyasi otoritenin idarenin yargısal denetimini ciddiye aldığı söylenemez.

## KAYNAKÇA

- AKURAL, Sami (1976), *İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması Kararlarının Etki ve Sonuçları, İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler*, C.I, Danıştay Yayınları, Ankara
- AKYÜZ, Uzdem (1986), *Temyiz Davaları ve Diğer İdari Davalardan Farklılıkları ve Sonuçları, İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler*, C.III, Danıştay Yayınları, Ankara
- ALAN, Nuri (1976), *Konu Unsuru Bakımından Takdir Yetkisi ve Kanuna Aykırılık, İdare Hukuku ve İdari Yargı ile İlgili İncelemeler*, C.I, Danıştay Yayınları, Ankara
- ALAN, Nuri (1996), "İdari Yargı Reformu", *Yeni Türkiye*, Sayı 10, s.s.717-721
- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz (1975), "Danıştay Kararlarına Uyulması", *Danıştay Dergisi*, Sayı 16-17, s.s. 18-20
- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz (1988), "Türk Anayasa Mahkemesi'nin İç İşleyişi ve Karar Alma Süreci Bahri Savcı'ya Armağan", *Ankara Mülkiyeliler Birliği Yayınları*, s.186-187;
- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz (1995), "Anayasa Yargısında Yürürlüğün Durdurulması", *Danıştay Dergisi*, Sayı 89, s.18
- ALİEFENDİOĞLU, Yılmaz (1996), "Anayasa ve Yargı", *Yeni Türkiye*, Sayı 10, s.400
- ALPASLAN, Ali Rıza (1977), *Danıştay Başkanunsözcülüğü, Onar Armağanı*, İ.Ü.H.F. Yayınları, İstanbul
- ALVER, Cemil (1993), *İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 3. Baskı, Alver Yayınları, Ankara
- ARIKAN, Baha (1962), *Türk Hukuk Ansiklopedisi*, Yeni Matbaa, CII, Ankara, s.s. 1218-1222
- ARSLAN, Doç. Dr. Mehmet (2000), *Vergi Hukuku*, Güncelleştirilmiş İkinci Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul

- ASLAN, Zehreddin (1994), *İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması*, Alfa Yayınları, İstanbul
- ATEŞ Oktar (2005), *Vergi Hukuku*, İstanbul, Filiz Kitabevi
- AZRAK, A. Ülkü (1996), “Türkiye’de İdari Yargının Etkisizleştirilmesi”, *Yeni Türkiye*, Sayı 10, s.s. 749-753
- AZRAK, A. Ülkü (1984), “Anayasa Mahkemesi İptal Kararlarının Geriye Yürümezliği”, *Anayasa Yargısı*, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Sayı 1, s.s.16-19
- BAYRAKLI, H. Hüseyin ve H. Osman Pehlivan (1995), *Vergi Hukuku İlkeler ve Türk Vergi Sistemi*, Yıldız Matbaası, İstanbul
- BEREKET Zuhâl ve Selami Demirkol (1996), “İdari Yargıda İdari Savcılık Kurumu”, *Danıştay Dergisi*, Sayı 90, s.s.40-42
- BİLGE, Necip (1990), “Anayasa’ya Uygunluk Denetiminde Yürütmenin Durdurulması Sorunu ve Kıyak Emeklilik”, *Mali Hukuk*, Sayı 25, s.s.3-7
- BİLGİN, Pertev (1995), “Kanunların Uygulanmasının Anayasa Mahkemesi Tarafından Durdurulması”, *Anayasa Yargısı*, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Sayı 12, s.s. 185-188
- BOYACIOĞLU, Ahmet H. (1988), “Anayasa Mahkemesi Kararlarının Bağlayıcılığı ve Yürürlüğe Girişi, Bahri Savcı’ya Armağan”, *Ankara Mülkiyeliler Birliği Yayınları*, s.s.208-212
- CANDAN, Turgut (1996), *Kanuni Temsilcinin Vergisel Sorumluluğu*, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara
- CANDAN, Turgut (2006), *Açıklamalı İdari Yargılama Usulü Kanunu*, 2. Baskı, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara
- CANDAN, Turgut (2007), *Açıklamalı Amme Alacaklarının Tahsili Hakkında Kanun*, Maliye ve Hukuk Yayınları, Ankara
- ÇELİK, Binnur(2000), *Kamu Alacaklarının Takip ve Tahsil Hukuku*, İmaj Yayıncılık, Ankara

- Danıştay Bilgi Bankası, <http://www.danistay.gov.tr/kerisim/container.jsp>, 10.01.2011
- Danıştay Dergisi (1979), Danıştay Yayınları, Sayı: 32/33, Ankara, s.s.397-401.
- Danıştay Dergisi (1986), Danıştay Yayınları, Sayı 60/61, Ankara, s.s.275-278
- Danıştay Dergisi (1987), Danıştay Yayınları, Sayı 64/65, Ankara, s.s.86-89
- Danıştay Dergisi (1988), Danıştay Yayınları, Sayı 70/71, Ankara, s.s.362-365
- Danıştay Dergisi (1996), Danıştay Yayınları, Sayı 90, Ankara, s.s.92-93
- DEMİRKOL, Selami (1996), “Hukuk Devleti İlkesi ve Bu İlkenin İdareye Yansıması”,  
*Maliye ve Sigorta Yorumları*, Sayı 229, s.s.71-74
- DEVİRİM, Semahattin (1976), “Yürütmenin Durdurulması İsteminde  
Kanunsözcülerinin Düşünceleri Hakkında Bir İnceleme”, *Danıştay Dergisi*, Sayı  
20-21, s.s.32-35
- DOĞANAY, İsmail (1980), *Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler III. Sempozyumu*,  
Ankara
- DOĞRUSÖZ, A.Bumin (2002), “Vergi Hukukunda Pişmanlık ve İhtirazi Kayıt,”  
*Dünya*, DURAN, Lütfi (1964), *İdare Hukuku'nun Meseleleri*, İ.Ü.H.F. Yayınları,  
İstanbul
- EDİZDOĞAN, Nihat, M. Taş ve A. Çelikkaya (2007), *Vergi Ceza ve Yargılama  
Hukuku*, 1. Baskı, Ekin Kitabevi, Bursa
- EKŞİOĞLU, Kani (1983), *Gerekçeli Anayasa*, Yasa Yayınları, İstanbul
- ERDOĞDU, Ahmet (1990), *Yönetmelik Yargının Sorunları, I Ulusal İdare Hukuku  
Kongresi, Birinci Kitap, İdari Yargı*, Danıştay Yayınları, Ankara
- ERKUT, Celal (1990), *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari  
İşlemin Kimliği*, Danıştay Yayınları, Ankara
- ERSOY, Rifat (1976), *İzahlı Hukuk Usulü Muhakemeleri Kanunu*, Ayyıldız Matbaası,  
Ankara



- ESEN, Ahmet (1992), “Vergi Tarhında Şahit İfadesinin Değeri”, *Maliye Postası*, Sayı 286, Ağustos, s.s. 7-12
- ESİN, Yüksel (1973), *Danıştay'da Açılacak Tazminat Davaları, İkinci Kitap, Esas, İdarenin Hukuki Sorumluluğu*, Balkanoğlu Matbaacılık, Ankara
- ESİN, Yüksel ve Erol Dünder (1971), *İdari İşlemler, İdari Eylemler, İdari Sözleşmeler ve Danıştay Kararlarına Uyulmaması Dolayısıyla Açılacak Tazminat Davaları, Birinci Kitap, Usul*, Ankara
- FEYZİOĞLU, Turhan (1966), *Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması*, Türk Hukuk Kurumu Yayınları, Ankara
- GENÇ, Kamer (1986), *Kamu Gücünün Kullanılması, İdare Hukuku ve İdari Yargı İle İlgili İncelemeler*, C.III, Danıştay Yayınları, Ankara
- GENÇAY KARABULUT, Şehnaz, *Fransa'da İdari İstinaf Mahkemelerinin Kararlarına Karşı Temyiz Başvurusu ve İncelemesi*, Danıştay Bilgi Bankası, [http://www.danistay.gov.tr/2-FRANSADA\\_idari\\_istinaf.htm](http://www.danistay.gov.tr/2-FRANSADA_idari_istinaf.htm) (30.04.2011)
- GİRİTLİ, İsmet ve Tayfun Akgüner (1985), *İdare Hukuku Dersleri (Giriş)*, Filiz Kitabevi, İstanbul
- GÖREN, Zafer (1995), “Türk ve Alman Anayasa Hukukunda Anayasa Yargısının Sınırları ve Yürürlüğü Durdurma”, *Anayasa Yargısı*, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Sayı 12, s.s. 234-237
- GÖZÜBÜYÜK A. Şeref ve Güven Dinçer (1996), *İdari Yargılama Usulü*, 1. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref (1983), *Yönetmelik Yargısı*, "S" Yayınları, 6.Baskı, Ankara
- GÜLSEVEN, Mustafa(1999), *Açıklamalı-İçtihatlı Amme Alacakları Tahsil Usulü Hakkında Kanun*, Seçkin Yayıncılık, Ankara
- GÜNEŞ, Turan (1966), *Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması*, Türk Hukuk Kurumu Yayınları, Ankara

- GÜRAN, Sait (1986), “Anayasa Yargısında Yürütmenin Durdurulması”, *Anayasa Yargısı*, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Sayı 2, s.s. 153-157
- GÜRAN, Sait (1995), “Anayasa Mahkemesi'nin İşlevi ve Bu Bağlamda Yürürlüğün Durdurulması”, *Anayasa Yargısı*, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Sayı 12, s.s. 197-200
- HONDU, Selçuk (1983)“İdari Yargılama Usulünde İtiraz ve Temyiz Başvurularına İlişkin Bazı Sorunlar”; *Danıştay Dergisi*, Yıl: 1:3, Sayı 51/52, s.s.51-55
- HONDU, Selçuk (1990), “İdare ve Vergi Mahkemelerinde Verilen Yürütme Kararlarına İtiraz”, *Danıştay Dergisi*, Sayı 80, s.s.30-35
- HONDU, Selçuk (1990); *Bölge İdare Mahkemelerinin Oluşumu ile İlgili Sorunlar, I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap, İdari Yargı*, Danıştay Yayınları, Ankara
- <http://www.yayin.adalet.gov.tr/vergimah.html>, 04.02.2011
- <http://www.ysk.gov.tr/ysk/docs/Kararlar/2009Pdf/2009-153.pdf>, 26 Mart 2011
- İNAN, Kamran (1993), *Devlet İdaresi*, 3.Basım, Ötüken Yayınları, İstanbul
- KARAKOÇ, Yusuf (2000), *Kamu Alacaklarının Tahsili Aşamasında Ortaya Çıkan Vergi Yargısında Çözümlenen Uyuşmazlıklar*, Yetkin Yayınları, Ankara
- KARAVELİOĞLU, Celal ve Erdem Cemil Karavelioğlu (2009), *Açıklamalar ve Son İçtihatlarla İdari Yargılama Usulü Kanunu*, Karavelioğlu Hukuk Yayınevi, Ankara
- KARAYALÇIN, Yaşar (1996), “Adalet Yargı Alanında Bazı Problemler Görüş ve Önerilerim”, *Yeni Ülke*, Sayı 10, s.s. 156-161
- KILIÇHAN Mustafa, *İdari Yargılama Usulü* (yayınlanmamış eser)
- KILINÇ, Bahadır (1998), *Anayasa ve İdare Hukukunda Yürütmenin Durdurulması*, 1. Baskı, Adil Yayınevi, Ankara
- KIRATLI, Metin (1966), “Yürütmenin Durdurulması”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Dergisi*, C.XXL, s.s. 179-183

- KIRBAŞ; Sadık (1996), *Vergi Hukuku*, 8. Baskı, Siyasal Kitabevi, Ankara,
- KIRCA, Coşkun (1996), “Yargı Sistemimizin Bazı Anayasal Meseleleri”, *Yeni Türkiye*, Sayı 10, s.s.106-111
- KIZILOT, Şükrü (2000), *Vergi İhtilafları ve Çözüm Yolları*, 3.baskı, Yaklaşım Yayınları, Ankara
- KORKMAZCAN, Hasan (1996), “Anayasa Yargısı Üzerine”, *Yeni Türkiye*, Sayı 10, s.s.40-44
- KUMRULU, Ahmet (1990), *Vergi Yargısında Sorunlar*, VI. Türkiye Maliye Eğitimi Sempozyumu, Antalya
- KURU, Baki, R. Arslan ve E. Yılmaz (1986), *Medeni Usul Hukuku*, "S" Yayınları, Ankara
- KUZU, Burhan (1990), *1982 Anayasasının Temel Nitelikleri ve Getirdiği Yenilikler*, Filiz Kitabevi, İstanbul
- MUTLUER, M. Kamil (2006), *Vergi Genel Hukuku*, 1. Baskı, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- ODYAKMAZ, Zehra (1993), *Türk İdari Yargılama Usulünde Kararlara Karşı Başvuru Yolları*, Alfa Basım Yayın, İstanbul
- ODYAKMAZ, Zehra (1995), “Yürürlüğü Durdurma” *Anayasa Yargısı*, Anayasa Mahkemesi Yayınları, Sayı 12, s.s. 152-156
- OKTAY, M. Seyfi (1993), *II. Ulusal İdare Hukuku Kongresi Açılış Konuşması, İdari Yargının Dünyada Bugünkü Yeri*, Danıştay Yayınları, Ankara
- OYTAN, Muammer (1973), *Danıştay'da Görülen Davalarda Yürütmenin Durdurulması*, Ülkemiz Matbaası, Ankara
- OYTAN, Muammer (1990), *Yargılamanın Yargılama Teknikleri İle Sınırlandırılması*, I.Ulusal idare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap, İdari Yargı, Danıştay Yayınları, Ankara

- ÖNCEL, Mualla, A. Kumrulu ve N. Çağan (2005), *Vergi Hukuku*, 13. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara
- ÖZAY, İl Han (1986), *Devlet İdari Rejim ve Yargısal Korunma*, Filiz Kitabevi, İstanbul
- ÖZAY, İl Han (1988), "*İdari Kolluk Alanı*" ve "*Olumsuz Denilen İşlemlerde Yürütmenin Durdurulması*", *Murat Sarıca Armağanı*, Aybay Yayınları, İstanbul
- ÖZAY, İl Han (1990), *Kendine Özgü Bir Hukuk Devleti, I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap, İdari Yargı*, Danıştay Yayınları, Ankara
- ÖZAY, İl Han (1992), *Günüşiğinde Yönetim*, Filiz Kitabevi, İstanbul
- ÖZAY, İl Han (1993), "Anayasa Mahkemeleri (Ya da Yargısının) Meşruiyeti, Anayasa Yargısı", *Anayasa Mahkemesi Yayınları*, Sayı 9, AYM. s.s.69-73
- ÖZBALCI, Yılmaz (2005), *Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Yorum ve Açıklamaları*, Oluş Yayıncılık, Ankara,
- ÖZBUDUN, Ergun (1993), *Türk Anayasa Hukuku*, 3.Baskı, Ankara, s.s.393-395
- ÖZCAN, Hüseyin (1993), *Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü*, Alfa Yayınları, İstanbul
- ÖZDEMİR, Ahmet (1991), "İdari Mahkemelerinde Yazılı Yargılama Usulü", *Maliye Postası*, Sayı 260, s.s.63-66
- ÖZDEŞ, Orhan (1976), "Danıştay Kararlarının Yerine Getirilmesi Zorunluluğu" *Danıştay Dergisi*, Sayı 20-21
- ÖZDEŞ, Orhan (1979), "İdari Yargıda Yürütmenin Durdurulması ve Niteliği, İdari Yargı", *Danıştay Yardımcıları Derneği Yayını*, Sayı 8
- ÖZTÜRK, O. Metin (1996), "İdari Yargıya İlişkin Bir İyileştirme Denemesi", *Yeni Türkiye*, Sayı 10, s.s. 777-791
- SARICA Ragıp (1966), *Tehir-i İcra Kararlarının Yerine Getirilmesi, Danıştay Kararları ve Yürütmenin Durdurulması*, Türk Hukuk Kurumu Yayınları, Ankara

- SARICA, Ragıp (1949), *İdari Kaza, İdari Davalar*, C.1, İstanbul Üniversitesi Yayınları, İstanbul
- ŞAMLIOĞLU, Servet ve Yılmaz Özbalcı (1988), *Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun Yorum ve Açıklamaları*, 2. Baskı, Oluş Yayıncılık, Ankara
- ŞEKERCİ, Ersin (1988), “Anayasa Yargısında Yürütmenin Durdurulması”, *Ankara Barosu Dergisi*, C.45, s.s.1-6,
- ŞENYÜZ, Doğan (1997), *Vergi Usul Hakkında Tebligat*, 2. Baskı, Yaklaşım Yayınları, Bursa
- ŞENYÜZ, Doğan (2005), *Türk Vergi Sistemi*, 12. baskı, Yaklaşım Yayıncılık, Ankara
- ŞİMŞEK, Edip (1990), *Amme Alacakları Tahsil Usulü Kanun Şerhi, Uygulama ve İçtihatlar*, Ankara
- TEZEL, Adnan (1990), *Türk Mali Yargı Sisteminin Genel Yapısı Çeşitli Açılardan Vergileme ve Sorunları*, Şafak Matbaacılık, Ankara.
- TEZİÇ, Erdoğan (1998), *Anayasa Hukuku(Genel Esaslar)*, Beta yayınevi, İstanbul
- TOPRAK, Aydın (2006), *Vergi Yargısında Yürütmenin Durdurulması*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Mali Hukuk Ana Bilim Dalı, 2006
- TUNCAY Aydın H., O. Özdeş ve R. Başpınar (1986), *İdari Yargılama Usulü, Yüzyıl Boyunca Danıştay*, 2.Baskı, Danıştay Yayınları, Ankara
- UĞUR, Necati (1991), “Yürütmeyi Durdurma Kararlarına İtiraz” *Maliye ve Sigorta Yorumları Dergisi*, Sayı 117, 1991, s.s.65-69
- ULER, Yıldırım (1970), *İdari Yargıda İptal Kararlarının Sonuçları*, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları No:281, Ankara
- ULUATAM, Özhan ve Yaşar Methibay (1999), *Vergi Hukuku*, 3. Bası, İmaj Yayıncılık, Ankara
- ULUSMAN, H. Nail ve B. Nüzhet Taçooy (1975), *Açıklamalı ve İçtihatlı Temel Hukuk Bilgileri*, Elif Matbaacılık, Ankara

- ÜLGEN, İ. Hakkı (1977) “Danıştay Günü Açılış Konuşması”, *Danıştay Dergisi*, Sayı 20-21, s.s. 8-11
- ÜSTÜNDAĞ, Saim (1989), *Medeni Yargılama Hukuku*, C.I-II, 4.Bası, İstanbul
- YAYLA, Yıldızhan (1979), *Sorumluluk Hukukunda Yeni Gelişmeler III. Sempozyumu*, Ankara
- YENİCE, Kazım (1975), “Karara Saygı”, *Danıştay Dergisi*, Sayı 16-17, s.s.5-9
- YENİCE, Kazım ve Yüksel Esin (1983), *İdari Yargılama Usulü*, Arısan Matbaacılık, Ankara 1983
- YERLİKAYA, G. Kürşat (2005), *İhtirazi Kayıtlı Beyan ve Yargı Yolu*, Kazancı, İstanbul
- ZABUNOĞLU, Yahya K. (1996), “Adil Yargılanma Hakkı ve Adil Yargılanma Yapma Görevi”, *Yeni Türkiye*, Sayı 10, s.s.362-364

## ÖZGEÇMİŞ

Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Maliye Bölümü'nden 2001 yılında mezun olan Burak GENÇOĞLU, 2002 yılında Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı'nda Devlet Gelir Uzman Yardımcısı olarak meslek hayatına başlamıştır. Maliye Bakanlığı Gelir İdaresi Başkanlığı Devlet Gelir Uzmanlığı yeterlilik sınavında başarılı olarak 2005 yılında Devlet Gelir Uzmanı olarak ataması yapılmıştır. 2007 yılında Adalet Bakanlığı tarafından açılan sınavda başarılı olarak Ankara İdari Yargı Hakim Adayı olarak başladığı yeni meslek hayatını Erzurum 1. İdare Mahkemesi Hakimi olarak sürdürmektedir. İngilizce bilen Burak GENÇOĞLU evli ve iki çocuk sahibidir.