T. C.
DANIŞTAY
Dava Daireleri Kurulu
Esas No : 1975/383
Karar No : 1978/286

Özet : Yürütmenin durdurulması kararının gereklerini yerine getirmeyen idare bu nedenle uğranılan zararı ödemekle yükümlüdür.

Davacı : İsmail Cem İpekçi
Vekili : Av. Doğan Tanyer
Davalı : Başbakanlık

Davanın Özeti : Davacının, Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü görevinden alınmasına ilişkin Bakanlar Kurulu kararına karşı açtığı davada; Danıştay Dava Daireleri Kurulunca verilen 30.5.1975 gün ve 1975/101 Sayılı yürütmenin durdurulması kararına rağmen görevine devamı sağlanmayarak malî haklarından yoksun bırakılması nedeniyle Mayıs-Ekim 1975 ayları için 127.575.— lira maddî ve görevden alma kararnamesinin dayandığı gerekçelerle kişiliğine ağır saldırıda bulunulduğu, yürütmenin durdurulması kararının yerine getirilmemesi ile de ağır hizmet kusuru işlendiğinden 1.000.000.— lira manevi tazminata hükmolunması isteğinden ibarettir.

Savunmanın Özeti : Davacının, yürütmenin durdurulması kararının uygulanmaması nedeniyle uğradığı zararının tazmini talebiyle dava açtığı, 521 sayılı Yasanın 95 inci maddesinin son fıkrasında; Danıştay dâlâmlarının icaplarına göre eylem veya işlem tesis etmeyen idare aleyhine Danıştay'da maddî ve manevi tazminat davası açılabileceğinin hüküm altına alındığı, ancak maddî ve manevi tazminatı kapsayan tam yargı davalarının ne şekilde açılabileceğini tespit eden söz konusu kanunun 71 inci maddesine göre ilk önce iptal davası açıldığı takdirde, bu dava üzerine işlemin iptali halinde bu hususta kararın tebliği tarihinden itibaren 90 gün içinde tam yargı davası açılabileceği, yürütmenin durdurulması kararlarının en geç dava sonuna kadar hüküm ifade eden ve idarî kararları en geç bu müddete münhasır olmak üzere durduran yargı kararları olduğu, durdurulan karar aleyhine açılan iptal davasının kesin şekilde iptale mahkûm olacağı gibi bir sonuç düşünülmediği içindir ki, kanun koyucunun tazminatları istihdat eden tam yargı davalarını ancak iptal davalarının sonucuna bağlandığı ve 71 inci maddenin bu nedenle konulduğu, bu nedenle, yürütmenin durdurulması yolundaki engeç dava sonuna kadar devam edecek olan kararın uygulanmaması sebebiyle ayrıca bir tazminat davasını mevzuatımız öngörmediğinden davanın usulden ve bir memurun bir görevden diğerine naklinin son decere olağan bir hadise olduğu, bu

Scanned by CamScanner

hususun 657 sayılı Yasanın 76 ncı ve diğer maddelerinde hükme bağlandığı, bir devlet memurunun mevzuata uygun olarak naklinin maddî ve manevî tazminatı gerekli kılacak bir yönü bulunmadığı, bu kanun hükümleri karşısında görevinde kalması amme menfaatlerini ve hizmet icaplarını temelinden sarsacak olan davacının, genel müdürlükten aynı derece ve müktesepl e Başbakanlık müşavirliğ.ne atanması nedeniyle maddî ve manevî tazminat davası açmasının yerinde olmadığı, ayrıca; davacının, tazminat isteminin kabûlü için idarenin ağır bir hizmet kusurunun mevcut olması gerektiği, oysa davacının bir başka göreve atanmasında idarenin ağır kusurlu sayılmasına imkân olmadığı, Danıştayca nakil muamelesinin iptal edilmiş olması, idareye affı kâbil bir kusurun, özellikle ağır bir hizmet kusurunun mevcut olduğunu da göstermeyeceği, istenilen maddî tazminat miktarının gerçeğe aykırı olduğu, Mayıs 1975 ayında davacıya aylığı ve yönetim kurulu üyelik ücretinin tam olarak ödendiği, bu ödemelerden dolayı 4.950.— lira borcu bulunduğu, her ne sebeple olursa olsun bu ödemeleri gerektiren bir görevden ayrılma halinde, bunlar üzerinde bir hak iddia olunamayacağı, bu nedenle bir tazminat isteminin de söz konusu olmaması gerektiği, bu ödemelere ancak ödemeyi gerektiren görevde fiilen çalışılarak hak kazanıldığı, maddî tazminatın hesaplanmasında, üzerinde durulması gereken diğer hususun ilgilinin gerek serbest, gerekse başka kurumlardaki çalışmalarından elde ettiği gelirlerin net tutarının dikkate alınması olduğu, davacının «politika» gazetesini yayınlayan ve yöneten kişi olarak bu gazeteden maddi menfaat sağladığı hususunda kuşku olmadığı, bu işten elde ettiği net gelirlerin ve politika gazetesinde hisse sahibi olup olmadığının Danıştay'ca ilgili makamlardan sorularak maddî tazminatın hesabında dikkate alınması, görevde bulunulan aylarda gayrî menkullerin gelirleriyle maaşların birleşmesi sonucu, her malî yıl sonunda verilmesi gereken gelir vergisinin nispetlerinde bir artış meydana geldiğinden maaşın ilgilinin eline geçen net miktarında azalma olması ve bu hususun da dikkate alınması gerektiği, davacının manevî tazminat isteminin de haklı ve kanunî unsurları, şart ve sebeplerinin bulunmadığı, manevî zararın kişinin varlığında uğradığı bir tecavüz sebebiyle duyduğu derin elem ve teessürün ifadesi olduğu, davacının manevi tazminat istemini Danıştay Dava Daireleri Kurulunda verilmiş yürütmenin durdurulması kararına müstenit genel müdürlükten müşavirl'ğe atanmasının çevrede yarattığı olumsuz ortamda incindiği esasına dayandırdığı, görev değişikliği sebebiyle hakkında uygulanan tayin işlemiyle davacının vekâr ve itibarına, şahsî haklarına bir tecavüz vakî olmadığı gibi kendisinin manevî zarara duçar edildiğini ileri sürdüğü, idarî işlemin ağır kusurla malûl bulunmayan olağan idarî bir işlem niteliğinde olduğu cihetle esastanda reddi gerektiği yolundadır.

Raportör Feyzullah Akkuş'un Düşüncesi : Anayasa'nın 132 ve 521 Sayılı Danıştay Kanununun 95 inci maddeleri karşısında, davalı idarenin usule ilişkin def' ileri yerinde görülmemiştir.

Davacının, TRT Kurumu Genel Müdürlüğü görevinden alınmasına ve yerine bir başkasının atanmasına ilişkin Bakanlar Kurulu kararlarının iptali isteğiyle açılan davada; Danıştay Dava Daireleri Kurulunun 30.5.1975 günlü kararıyla iptali istenen kararların yürütülmesi dava sonuna kadar durdurulmuş ve bu karar idareye tebliğ edilmiş olmasına rağmen bu kararın uygulanmaması sebebiyle uğradığı zararının davalı idarece karşılanması Anayasa'nın 114 ve 132 nci ve 521 sayılı Danıştay Kanununun 95 inci maddeleri hükümleri gereği olduğu cihetle davanın kabülü ile dava-

Scanned by CamScanner

cının bu nedenle uğradığı maddi zararının tazminat olarak kendisine ödenmesi gerektiği düşünülmektedir.

Kanunsözcüsü Ferudun Taşkın'ın Düşüncesi: Dava; TRT Genel Müdürlüğü görevinden alınmasına ilişkin Bakanlar Kurulu kararına karşı açtığı davada, Danıştay Dava Daireleri Kurulunca verilen 30.5.1975 gün ve 975/101 sayılı yürütmenin durdurulması kararına rağmen, görevine devamı sağlanmıyarak mali haklarından yoksun bırakılması nedeniyle Mayıs 1975 Ekim 1975 dönemi için 127.575. TL. maddi tazminat, görevden alma kararnamesinin dayandığı gerekçelerle kişiliğine ağır saldırıda bulunulduğu, yürütmenin durdurulması kararının yerine getirilmemesi ilede ağır hizmet kusuru işlendiği nedeniyle 1.000.000 TL. manevi tazminata hükmolunması istemiyle açılmıştır.

T.C. Anayasasının 132 nci maddesi ile garanti edilen mahkeme kararları arasında herhangi bir ayrım yapılmış değildir. 521 sayılı Danıştay Yasasının 95. maddesi ile getirilen hükmü de yalnızca iptal kararlarının yerine getirilmemesi halinde bir tam yargı davası açılabileceği şeklinde daraltarak yorumlamak mümkün değildir. Madde esas itibariyle Danıştay ilâmlarının hukuki niteliğini belirlemeye yönelik olup, bu ilâmlar icaplarına göre işlem ve eylem tesis etmeye idareyi mecbur kıldıktan sonra, genel hükümler dairesinde infazı mümkün olmıyan iptal kararlarının yerine getirilmemesi halinde tam yargı davası açılabileceğini açıkca belirlemek amacıyla sevkolunmuştur. Birçok Danıştay kararlarıyle de sarahate kavuşturulduğu üzere, maddenin son fıkrası hükmü, idareye ilâm icaplarına göre işlem tesis etmeme imkânını vermemekte, aksine herhangibir imkânsızlıkla ilam gerekleri yerine getirilemez olsa dahi yurttaş hukukunun korunmasını sağlamaktadır. Böylece en olumsuz hali dahi hukuki teminata bağlayan bir hükmü, Danıştay'dan verilen yürütmenin durdurulması kararlarının her hangibir hukuki kıymeti olmadığı sonucuna müncer olacak bir şekilde yorumlamaya olanak bulunmadığı kanısındayız.

Çünkü bir idari işlemde hukuku haleldar olan kişi ya işlemin iptali ile birlikte işlemden doğan zararınında tazminini istiyecek, ya işlemin iptalinden sonra 90 gün içinde keza işlemden doğan zararını tazminat davası ile gidermeye çalışacaktır. Oysa idari işlem aleyhine verilen yürütmenin durdurulması kararı, verilmesi ve taraflara tebliği ile yeni bir hukuki durum yarattığı halde, bu hukuki duruma uymayarak, onun fiilende neticeler yaratması engellense bile; idare savunmasına göre, salt bu durumun bir tam yargı davasına konu olamıyacağını kabul gerekecektir.

Böyle bir anlayışın, Anayasanın yargı erki yönünden koyduğu esas ilkelerle, hukuk devleti esprisine tamamen ters düşeceği kanısındayız.

Danıştay İçtihatları ve İdare Hukuku Teorisyenlerince de kabul edildiği gibi; yürütmenin durdurulması hakkındaki karar, dava konusu işlemi askıya alıyor, onun icrailiğini yürütmenin durdurulması kararının ayakta kaldığı sürece bertaraf ediyor ve bu süre içinde dava konusu işlemden önceki hukuki durumu yaratıyorsa, bunu engellemenin bir müeyyidesi olmak gerekir. Artık böyle bir durumda, idarenin fiili tutumundan doğan ve dava konusu işlemden apayrı bir şekilde ortaya çıkan yeni bir hal bahis konusudur. Bu durum herhangi bir zarar tevlit ediyorsa bunun hukuki ölçüler ve ilkeler içinde telafisi yolları olmak icabeder. İşte bu nedenledirki biz idarenin yürütmenin durdurulması kararlarının yerine

Scanned by CamScanner

getirilmeyişinin bir tazminat davasına konu olamıyacağı yolundaki savunmasına katılmanın mümkün olmadığını düşünüyoruz.

Bir dava zımnında verilen yürütmenin durdurulması kararı, davacıya ilk hukuki durumun gerektirdiği koşulların sağlanmasını istemek hakkını verir. Davalı idare yönündende bu koşulların sağlanması yükümünü ortaya çıkarır.

Bu anlayış içinde, yürütmenin durdurulması kararı ayakta kaldığı sürece, ayrıca hiç bir süre koşulu olmaksızın davacının bu karara ilişkin yükümünü yerine getirmiyen idare aleyhine tam yargı davası açabilmesi gerekir. Davacının, idareye bu konuda başvurmuş olmasının belli sürenin geçmesi üzerine idarenin yerine getirme, engellememe, yükümünden kurtulmasını intaç edeceğini düşünememekteyiz.

Anılan nedenlerle idarece dermeyan olunan usule ilişkin def'ilerin kabule şayan olmadığı, dava konusu döneme ilişkin, tüm mali haklarının net tutarının, davacıya maddi tazminat olarak ödenmesi gerektiği, düşünülmektedir.

Manevi tazminat istemine gelince; bu yoldaki talep bir yandan görevden alma kararnamesinin gerekçesine öte yandan yürütmenin durdurulması kararının yerine getirilmemiş olmasına dayandırılmıştır.

İşleme ilişkin olmakla, kararname gerekçesine dayalı manevi tazminat sebeplerinin bu davada tartışılmasına yer olmadığı, bu hususun iptal kararı üzerine açılacak tazminat davasında tartışılabileceği, yürütmenin durdurulması kararının yerine getirilmemesi nedeniyle de davacıya muhik bir manevi tazminat ödenmesinin yerinde olacağı düşünülmektedir.

TÜRK MİLLETİ ADINA

Hüküm veren Danıştay Dava Daireleri Kurulunca işin gereği düşünüldü :

Davacı Türkiye Radyo ve Televizyon Kurumu Genel Müdürlüğü görevinden alınmasına ilişkin 30.4.1975 gün ve 7/9892 Sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile yerine prof. Nevzat Yalçıntaş'ın atanmasına dair 30.4.1975 gün ve 7/9893 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararının iptali ve yürütülmelerinin dava sonuna kadar durdurulması istemiyle açtığı davada; Danıştay Dava Daireleri Kurulunca verilen 30.5.1975 gün ve Esas 1975/101 Sayılı yürütmenin dava sonuna kadar durdurulması kararına rağmen görevine devamı sağlanmayarak malî haklarından yoksun bırakılması nedeniyle Mayıs-Ekim 1975 ayları için aylık ve sair özlük haklarından doğan zararının maddî ve görevden almə kararnamesinin dayandığı gerekçelerle kişiliğine ağır saldırıda bulunulduğundan ve yürütmenin durdurulması kararının yerine getirilmemesi ile de ağır hizmet kusuru işlend'ğinden 1.000.000.— liranın manevî tazminat olarak hükmolunmasını istemektedir.

Anayasa'nın 132 nci maddesinde belirtildiği üzere yasama ve yürütme organları ile idare tarafından uyulması zorunlu, değiştirilemez ve yerine getirilmesi geciktirilemez olan mahkeme kararları arasında bir ayırım yapılmamış olup söz konusu edilen bir iptal ya da tam yargı kararı olabileceği gibi yürütmenin durdurulması kararı da olabilir.

Scanned by CamScanner

Diğer taraftan, 521 Sayılı Danıştay Kanununun 95 inci maddesinde yer alan hükmü; idarenin, sadece iptal kararlarına uygun işlem ya da eylem yapmaması halinde bir tam yargı davası açılabileceği, yürütmenin durdurulması kararlarının yerine getirilmemesi halinde tam yargı davası açılmasına olanak bulunmadığı şeklinde daraltarak yorumlamak olanağı yoktur. Madde; asıl olarak Danıştay ilâmlarının hukukî niteliğini belirtmeğe yönelik olup bu ilamların icaplarına göre işlem ve eylem yapma zorunluluğunu idareye yükledikten sonra, genel hükümler çerçevesinde uygulanması olanaksız bulunan iptal kararlarına göre işlem ya da eylem yapılmaması halinde tam yargı davası açılabileceğini açıklamak amacıyla kanuna konulmuştur. Yerleşik Danıştay içtihatlarında da açıkça belirtildiği üzere maddenin son fıkrası hükmü, idareye ilâm icaplarına göre işlem yapmama olanağını tanımamakta, aksine maddî ya da hukukî herhangi bir imkânsızlıkla ilâm hükümlerine uygun işlem veya eylem yapılamaması halinde dahi ilgilinin hukukunun korunmasını sağlamak için konmuştur. En olumsuz durumu bile hukukî güvence altına alan bir hükmün; Danıştay Dava Daireleri ile Dava Daireleri Kurulunca verilen yürütmenin durdurulması kararlarının hiç bir hukukî değeri olmadığı sonucunu doğuracak bir biçimde yorumlanması olanaklı değildir. Zira; gerek Danıştay İçtihatlarında ve gerekse doktrinde benimsendiği üzere, yürütmenin durdurulması hakkındaki karar, dava konusu işlemi askıya alarak onun uygulanabilir olma niteliğini ortadan kaldırmakta ve dava konusu idarî işlem hiç yapılmamış gibi bir sonuç doğurmakta olduğuna göre bu kararın gereklerini yerine getirmenin bir yaptırımı olmak gereği vardır. Üstelik böyle bir durumda; idarenin fiilî tutumundan doğan ve dava konusu işlemden ayrı bir şekilde oluşan yeni bir eylemi söz konusudur. Bu eylemden doğan bir zararın tazminat davasına konu olamayacağı düşünülemez.

Öte yandan; açılan bir davada verilen yürütmenin durdurulması kararı, davacıya, iptali istenen işlem yapılmadan önce mevcut olan hukukî durumun gerektirdiği koşulların sağlanmasını her zaman istemek hakkını vereceği doğal olup davalı idare yönünden de bu koşulların sağlanması yükümlülüğünü getireceği açıktır.

Başka bir anlatımla; yürütmenin durdurulması kararı ayakta kaldığı sürece, ayrıca bir süre kaydı aranmaksızın davacının, bu kararla ortaya çıkan yükümlülüğünü yerine getirmeyen idare aleyhine tam yargı davası açma olanağı bulunduğu kuşkusuzdur. Davacının yürütmenin durdurulması kararı icaplarını yerine getirmesi için idareye başvurmuş ve bu başvurudan sonra belli bir sürenin geçmiş, olması, idarenin karar gereklerini yerine getirme yükümlülüğünden kurtulması anlamına gelemez.

Bu durumda; davalı idarenin usule ilişkin def'ilerinin yerinde olmadığına ve davada süre aşımı bulunmadığına oyçokluğu ile karar verilerek esasın incelenmesine geçildi.

Anayasa'nın 1488 Sayılı Yasayla değişik 114 üncü maddesinin son fıkrasında; «İdare, kendi eylem ve işlemlerinden doğan zararı ödemekle yükümlüdür.» ve 132 nci maddesinin üçüncü fıkrasının son cümlesinde de, «Yasama ve Yürütme organları ile idare mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez.» hükmü yer almıştır.

Scanned by CamScanner

521 Sayılı Danıştay Kanununun 95 inci maddesinde; Dava Daireleri ile Dava Daireleri Kurulu kararlarının kesin olup muhkem kaziyenin bütün hukukî sonuçlarını hasıl edeceği, idarenin, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 132 nci maddesi gereğince Danıştay ilâmlarının icaplarına göre eylem ve işlem yapmağa mecbur olduğu, Danıştay ilâmlarının icaplarına göre eylem veya işlem tesis etmeyen idare aleyhine Danıştay'da maddî ve manevî tazminat davası açılabileceği hükme bağlanmıştır.

Davacının, TRT Genel Müdürlüğü görevinden alınmasına ve bu göreve bir başkasının atanmasına ilişkin Bakanlar Kurulu Kararlarının; Danıştay Dava Daireleri Kurulunun 30.5.1975 gün ve esas 1975/101 sayılı kararıyla dava sonuna kadar yürütülmelerinin durdurulduğu, yürütmenin durdurulması kararlarının idarî işlemi askıya almak suretiyle bu işlem yapılmamışcasına eski durumun geri gelmesini sağladığı bilinen idare hukuku ilkelerinden olduğu, kaldı ki, dava konusu kararların sonradan Kurulumuzca iptal edilmiş olduğu anlaşıldığına göre; idarenin yürütmenin durdurulması kararının icaplarına göre işlem tesis etmesi gerekirken bu kararın uygulanmaması nedeniyle uğranılan zararların davalı idarece tazmini yukarıda yazılı Anayasa ve yasa hükümlerinin gereğidir.

Açıklanan nedenlerle; yürütmenin durdurulması kararının yerine getirilmemesi yüzünden davacının maddî ve manevî zarara uğradığı açık olduğundan davanın kabulüne, davalı idarenin ikinci savunmasında belirtilen ve davacı tarafından da kabul edilen net miktarlara göre Haziran - Ekim 1975 aylarına ait aylık ile Mayıs - Ekim 1975 aylarına ait yönetim kurulu üyeliği ücreti, tazminat ve ikramiye farkı toplamı net 83.657— (seksen üç bin altı yüz elli yedi) liranın maddî ve Danıştay Dava Daireleri Kurulunca verilen yürütmenin durdurulması kararının uygulanmaması nedeniyle davacının duyduğu elem ve ızdıraba karşılık takdiren 10.000.— (on bin) liranın manevî tazminat olarak davalı idareden alınarak davacıya verilmesine hükmedilen miktar üzerinden hesaplanan 8.693.— (sekizbin altıyüz doksan üç) lira avukatlık ücreti ile 2.850.25 (iki bin sekiz yüz elli lira yirmi beş kuruş) yargılama giderinin davalı idareden alınarak davacıya verilmesine ve fazla kaldığı anlaşılan 5.710.— (beş bin yedi yüz on) liranın istendiğinde davacıya geri verilmesine 14.4.1978 gününde oyçokluğu ile karar verildi.

AZLIK OYU

X — Davacının TRT Kurumu Genel Müdürlüğü görevinden alınmasına ve bu göreve bir başkasının atanmasına ilişkin Bakanlar Kurulu kararlarının iptali istemiyle açılan davada; Danıştay Dava Daireleri Kurulunca verilmiş olan 30.5.1975 gün ve esas 1975/101 Sayılı yürütmenin dava sonuna kadar durdurulması kararının uygulanması için davacı tarafından 10.6.1975 tarihinde yapılan müracaatın 11.6.1975 günlü işlemle reddedildiği halde 2.10.1976 tarihinde bu davanın açıldığı dosyada bulunan bilgilerden anlaşılmaktadır.

521 Sayılı Danıştay Kanununun 95 inci maddesinde; idarenin, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 132 nci maddesi gereğince Danıştay ilâmlarının icaplarına göre eylem veya işlem tesis etmeye mecbur olduğu ve Danıştay ilâmlarının icaplarına göre eylem veya işlem tesis etmeyen idare aleyhine maddî ve manevî tazminat davası açılabileceği hükmüne yer verilmektedir. Ancak, ademi infaz nedeniyle açı-

Scanned by CamScanner

lacak davalarla ilgili olarak 521 Sayılı Kanunda ayrı bir süre hükmü bulunmadığına göre, ilgilinin tazminat ödenmesi için idareye başvurması halinde ve ademi infaz nedenine dayanılarak açılan davalarda 521 Sayılı Kanunun 67, 69 ve 71 inci maddeleri hükümleri uygulanma alanı bulabilir. Başka bir ifadeyle, ilâmın ademi infazı üzerine idareye başvuran ilgilinin müracaatına üç ay içinde bir cevap verildiği takdirde bu yoldaki işlemin tebliği tarihinden ve cevap verilmediği takdirde üç ayın bittiği tarihten itibaren doksan gün içinde tazminat davası açması gerekir.

Olayda, Danıştay Dava Daireleri Kurulunun 30.5.1978 günlü ve esas 1975/101 sayılı yürütmenin durdurulması kararının uygulanması için 10.6.1975 tarihinde davalı Başbakanlığa başvuran davacı, bu müracaatı 11.6.1975 günlü işlemle reddedildiği halde bu işlemin kendisine tebliğ edildiği tarihten itibaren doksan gün içinde dava açmamış, böylece dava açma süresini geçirmiştir. Daha sonra aynı konuda yapılan müracaatların ise ilk işlemin tebliğinden itibaren işlemeye başlayan dava süresini durdurma etkisi bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle davanın süre aşımı noktasından reddi gerektiği düşüncesiyle karara katılmıyoruz.

Scanned by CamScanner