

**T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

**TÜRKİYE’DE BELEDİYELERİN ÖZERKLİĞİ VE
İDARİ VESAYET SORUNU: DANIŞTAY KARARLARI
ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA**

HASAN DEMİR

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**DANIŞMAN:
DR. ÖĞR. ÜYESİ ERDAL BAYRAKCI**

KONYA-2019

 KONYA	T.C. NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü	 NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
--	---	--

BİLİMSEL ETİK SAYFASI

Öğrencinin	Adı Soyadı	HASAN DEMİR		
	Numarası	17810401047		
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi		
	Programı	Tezli Yüksek Lisans	X	
		Doktora		
Tezin Adı	TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN ÖZERKLİĞİ VE İDARI VESAYET SORUNU: DANIŞTAY KARARLARI ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA			

Bu tezin hazırlanmasında bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini, tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel kurallara uygun olarak atıf yapıldığını bildiririm.

HASAN DEMİR




T.C.
NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



YÜKSEK LİSANS TEZİ KABUL FORMU

Öğrencinin	Adı Soyadı	Hasan DEMİR
	Numarası	17810401047
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi
	Programı	Yüksek Lisans
	Tez Danışmanı	Dr. Öğr. Üyesi Erdal BAYRAKCI
	Tezin Adı	Türkiye’de Belediyelerin Özerkliği ve İdari Vesayet Sorunu: Danıştay Kararları Üzerine Bir Araştırma

Yukarıda adı geçen öğrenci tarafından hazırlanan “Türkiye’de Belediyelerin Özerkliği ve İdari Vesayet Sorunu: Danıştay Kararları Üzerine Bir Araştırma” başlıklı bu çalışma 09/07/2019 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği/oyçokluğu ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Sıra No	Danışman ve Üyeler		
	Unvanı	Adı ve Soyadı	İmza
1	Prof. Dr.	Mehmet GÖKÜŞ	
2	Doç. Dr.	Nuran KOYUNCU	
3	Dr. Öğr. Üyesi	Erdal BAYRAKCI	

 KONYA	T.C. NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü	 SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
---	--	---

Öğrencinin	Adı Soyadı	HASAN DEMİR		
	Numarası	17810401047		
	Ana Bilim / Bilim Dalı	Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi/ Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi		
	Programı	Tezli Yüksek Lisans	X	
		Doktora		
	Tez Danışmanı	Dr. Öğr. Üyesi Erdal BAYRAKCI		
Tezin Adı	TÜRKİYE'DE BELEDİYELERİN ÖZERKLİĞİ VE İDARİ VESAYET SORUNU: DANIŞTAY KARARLARI ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA			

ÖZET

Tez çalışmasının amacı; yerel yönetim, yerel özerklik, idari vesayet gibi kavramların anlaşılması ve bu kavramların uygulamada çıkan sorunlarının örnek mahkeme kararlarıyla anlaşılmasının sağlanmasıdır. Yerel yönetimler içerisinde üstlenmiş olduğu görev ve sorumluluklar açısından diğerlerine göre daha önde olan belediyelerin yerel özerklik noktasında kazanmış olduğu yetkileri, idari vesayet ile merkezi yönetimden gelebilecek denetim konusu tezde ayrıntılı bir şekilde işlenmiştir. Çalışmamızın birinci bölümünde, yönetim kavramına yer verilerek merkezi yönetim ve yerinden yönetim şeklinde ayrıma gidilmiştir. Yerel özerklik kavramının tüm ayrıntıları ile anlatımından sonra yerel özerklikle ilgili ulusal ve uluslararası düzenlemelerine yer verilerek Türkiye açısından sakınca oluşturan noktalara da değinilmiştir. İkinci bölümde ise, denetim kavramı incelenmiş olup denetim türlerine ayrılarak incelenmiştir. Ayrıca denetim türlerinden olan ve tezimizin de ana omurgasını oluşturan idari vesayet konusuna geniş bir yer ayrılarak idari vesayet tanımı, kapsamı, amacı, özellikleri, diğer denetim organlarıyla ilişkileri ve kullanım şekilleri incelenmiştir. Tezin anlaşılması açısından en önemli bölümü oluşturan üçüncü bölüm, örnek mahkeme kararlarından oluşmaktadır. Yerel yönetim, yerel özerklik, idari vesayet gibi kavramların anlaşılması ve yerel yönetimler üzerinde uygulanması noktasında çıkabilecek sorunların çözümü niteliğinde olan mahkemeler bu noktada en belirleyici kilit rol üstlenmektedirler. Konuyla ilgili örnek Danıştay kararları incelenmiş olup idari vesayet denetiminin kim tarafından, kimlere karşı, hangi şartlar dahilinde ve nasıl yapılacağı anlatılmıştır. Mahkemelerin vermiş olduğu kararları, kavramlar dahilinde çözümlenmeleri yapılmış olup mahkeme kararlarından varılmak istenen sonuç çıkarılarak bir değerlendirilmeye gidilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetim, İdari Vesayet, Yerel Özerklik, Danıştay Kararları

 KONYA	T.C. NECMETTİN ERBAKAN ÜNİVERSİTESİ Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü	 SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
---	--	---

Author's	Name and Surname	HASAN DEMİR		
	Student Number	17810401047		
	Department	Political Science and Public Administration		
	Study Programme	Master's Degree (M.A.)	X	
		Doctoral Degree (Ph.D.)		
	Supervisor	Dr. Öğr. Üyesi Erdal BAYRAKCI		
Title of the Thesis/Dissertation	AUTONOMY OF THE MUNICIPALITIES IN TURKEY AND THE PROBLEM OF ADMINISTRATIVE TUTELAGE: A STUDY ON COUNCIL OF STATE DECISIONS			

ABSTRACT

The aim of this thesis is explain the terms like local government, local autonomy, administrative tutelage and also clarify the problems that generating while practice of these terms' by way of court decisions. The thesis includes about City Halls, which stay ahead than other local governments about taking assignments and responsibilities, in point of local autonomy. In the first part of study, the aim is making mention of the term of administration and discriminating between local government and central administration. After describing all part of local autonomy; the thesis mentions the points, including national and international rules, that might be inconvenient for Turkey. In second part of study the term of auditing has been analyzed, categorized by part of types. Besides, administrative tutelage's definition, extent, purpose, property, contact with other executive organs has been explained. In the third part of study includes judgments. The main solution of problems that might come exist during prosecution is law Courts. It has been defined that administrative tutelage implements with whom, how and in which conditions by analyzing state council decisions. The judgments and the purpose of these has been analyzed delicately.

Keywords: Local Government, Local Autonomy, Administrative Tutelage, State Council Decisions.

İÇİNDEKİLER

Özet.....	i
Abstract.....	ii
İçindekiler.....	iii
Kısaltmalar.....	vi
Giriş.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR

1.1. Merkezden Yönetim Kavramı.....	4
1.1.1. Merkezden Yönetimin Yarar ve Zararları.....	7
1.1.2. Yetki Genişliği Kavramı.....	10
1.2. Yerinden Yönetim Kavramı.....	12
1.2.1. Yerinden Yönetimin Yarar ve Zararları.....	14
1.2.2. Yerinden Yönetim Türleri.....	17
1.2.2.1. Siyasal Yerinden Yönetim.....	17
1.2.2.2. İdari Bakımdan Yerinden Yönetim.....	18
1.2.2.2.1. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim.....	18
1.2.2.2.2. Yer Yönünden Yerinden Yönetim.....	19
1.3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerle İlgili Yasal Düzenlemeler.....	20
1.4. Yerel Özerklik.....	23
1.4.1. Yerel Özerklik Tanımı-Kapsamı-Amacı.....	23
1.4.2. Yerel Özerklik Şartları.....	26
1.4.2.1. İcrai Karar Alabilme.....	26
1.4.2.2. Organların Bağımsızlığı.....	27
1.4.2.3. Mali Kaynakların Varlığı.....	27
1.4.3. Yerel Özerklik Türleri.....	28
1.4.3.1. Siyasi Özerklik.....	28
1.4.3.2. İdari Özerklik.....	29
1.4.3.3. Mali Özerklik.....	29
1.4.4. Yerel Özerlikle İlgili Yasal Düzenlemeler.....	30
1.4.4.1. Türkiye’deki Düzenlemeler.....	30
1.4.4.1.1. 1876 Kanun-i Esasi- 1921,1924 ve 1961 Anayasalarındaki Düzenlemeler.....	30
1.4.4.1.2. 1982 Anayasası’ndaki Düzenlemeler.....	32
1.4.4.2. Uluslararası Düzenlemeler.....	34
1.4.4.2.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.....	34
1.4.4.2.2. Türkiye’nin Çekinice Koyduğu Maddeler.....	38
1.4.5. Yerel Özerklik ve İdari Vesayet İlişkisi.....	40

İKİNCİ BÖLÜM
KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM VE YEREL YÖNETİMLERİN
DENETLENMESİ

2.1. Denetim Kavramı.....	42
2.2. Fonksiyonel Ayrım.....	44
2.2.1. Hukuka Uygunluk Denetimi.....	44
2.2.2. Yerindelik Denetimi.....	45
2.3. Organik Ayrım.....	46
2.3.1. İdari Denetim.....	46
2.3.1.1. İç Denetim.....	47
2.3.1.1.1. Hiyerarşik Denetim.....	47
2.3.1.1.2. Teftiş Kurulları Denetimi.....	48
2.3.1.2. Dış Denetim.....	48
2.3.1.2.1. İdari Vesayet Denetimi.....	49
2.3.1.2.2. Bazı Özel Yetkili Kurulların Denetimi.....	52
2.3.2. Siyasi Denetim.....	52
2.3.3. Yargı Denetimi.....	54
2.3.4. Kamu Denetçisi(Ombudsman) Denetimi.....	55
2.3.5. Kamuoyu Denetimi.....	57
2.4. İdari Vesayet Yetkisi.....	58
2.4.1. İdari Vesayet Tanımı ve Kapsamı.....	58
2.4.2. İdari Vesayet Amacı.....	61
2.4.3. İdari Vesayet ile İlgili Yasal Düzenlemeler.....	62
2.4.4. İdari Vesayet Özellikleri.....	63
2.4.5. İdari Vesayet ile Hiyerarşi Arasındaki Farklar.....	64
2.4.6. İdari Vesayet Yetkisinin Kullanım Şekilleri.....	65
2.4.6.1. İşlemler Üzerinde.....	65
2.4.6.1.1. Onama.....	65
2.4.6.1.2. İptal.....	66
2.4.6.1.3. Erteleme.....	66
2.4.6.1.4. Yerine Geçme.....	67
2.4.6.1.5. İzin.....	67
2.4.6.2. Organlar Üzerinde.....	68
2.4.6.3. Personel Üzerinde.....	68
2.4.7. İdari Vesayet Yetkisinin Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanması.....	69
2.4.7.1. İl Özel İdareleri Üzerinde İdari Vesayet.....	69
2.4.7.1.1. İl Özel İdarelerinin İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet.....	69
2.4.7.1.2. İl Özel İdarelerinin Organları Üzerinde İdari Vesayet.....	72
2.4.7.1.3. İl Özel İdarelerinin Personeli Üzerinde İdari Vesayet.....	75
2.4.7.2. Belediye ve Büyükşehir Belediyeleri Üzerinde İdari Vesayet.....	75
2.4.7.2.1. Belediye ve Büyükşehir Belediyelerinin İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet.....	75

2.4.7.2.2. Belediye ve Büyükşehir Belediyelerinin Organları Üzerinde İdari Vesayet.....	79
2.4.7.2.3. Belediye ve Büyükşehir Belediyelerinin Personeli Üzerinde İdari Vesayet.....	81
2.4.7.3. Köyler Üzerinde İdari Vesayet.....	82
2.4.7.3.1. Köy İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet.....	82
2.4.7.3.2. Köy Organları Üzerinde İdari Vesayet.....	83

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İDARİ VESAYETLE İLGİLİ ÖRNEK DANIŞTAY KARARLARI

3.1. İşlemler Üzerinde İdari Vesayet Örnekleri.....	87
3.2. Organlar Üzerinde İdari Vesayet Örnekleri.....	118
3.3. Personel Üzerinde İdari Vesayet Örnekleri.....	120
Sonuç.....	126
Kaynakça.....	131

KISALTMALAR

AY	: Anayasa
A.G.E.	: Adı Geçen Eser
E	: Esas
İDDK	: İdari Dava Daireleri Kurulu
K	: Karar
PTT	: Posta ve Telgraf Teşkilatı
S	: Sayfa
SS	: Sayfa Sayısı
TMMOB	: Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
YY	: Yüzyıl

GİRİŞ

Yerel yönetimler, kamu hizmetlerinin daha kaliteli sunumu için ihtiyaç duyulan bir birimdir. Yerel yönetim organlarının idari, mali ve siyasi özerk yapıda oluşu demokratik gelişimin sağlanmasını ve özerk yapının oluşmasını büyük oranda tamamlayacaktır. Yerel özerklik ise merkezden yönetimin sakıncalarını giderir. Hem merkezi yönetime hem de o bölgedeki yerel halka faydalı hizmet üretmiş olur.

Yerel özerklik kavramı beraberinde denetim konusunu da gündeme getirmektedir. Kurum veya kuruluşların, yapmış oldukları faaliyetler sonucunda yasalar çerçevesince denetime tabi tutulmaları gerekmektedir. Hizmetin kaliteli sunumu için denetim şarttır. Denetim türü olarak yerel yönetimlere uygulanan idari vesayet denetimi burada ön plana çıkmaktadır. İdarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki denetimi olarak tanımlanabilir. İdari vesayet denetiminin uygulanması, yerel özerkliğe zarar vermemelidir. Aynı şekilde idarenin bütünlüğünü bozacak şekilde de denetimsiz bırakılmamalıdır.

Çalışmanın birinci bölümünde daha çok merkezi yönetim ve yerel yönetim kavramlarına yer verilmiştir. Merkezi yönetimin tanımı, özellikleri, yarar ve zararları ve yetki genişliği kavramlarına değinilmiştir. Aynı şekilde yerinden yönetimin tanımı, özellikleri, yarar ve zararları ve yerel yönetim türleri ele alınmıştır. Yerel yönetim türleri alt başlıklar şeklinde siyasi ve idari bakımdan incelenmiştir. Devamında da Türkiye’de yerel yönetimlerle ilgili hangi yasal düzenlemeler yapılmış bu konuya değinilmiştir. Yerel özerklik konusu geniş inceleme alanını oluşturmaktadır. Yerel özerkliğin tanımı, kapsamı ve amacı açıklanmıştır. İcrai karar alabilme, organların bağımsızlığı ve mali kaynakların varlığının yerel özerkliğin şartları olduğu belirtilmiştir. Yerel özerkliğin siyasi, idari ve mali türleri olduğu belirtilmiş ve bunlar hakkında kısa açıklamalar yapılmıştır. Yerel özerkliğin Türkiye’deki ve dünyadaki yasal düzenlemelerinden bahsedilmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı geniş çerçevede ele alınmıştır. Şartın Türkiye açısından çekince koyduğu maddeler tek tek ele alınmıştır. En son olarak da yerel özerklik ve idari vesayetin geniş anlamda analizi yapılarak bölüm sonlandırılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde ise yerel yönetimlerin denetimi konusu ele alınmıştır. Fonksiyonel ve organik ayrımlara tabi tutulmuştur. Fonksiyonel ve organik ayrımın da alt başlıklar şeklinde oluşumu sağlanmıştır. Fonksiyonel ayrım, hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi şeklinde ikiye ayrılmıştır. Organik ayrım ise idari, siyasi, yargı, kamu denetçisi ve kamuoyu denetimi şeklinde beş başlıkta açıklanma gereği duyulmuştur. İnceleme konusu düşünüldüğünde idari denetime daha geniş yer ayrılmıştır. İdari denetim konusu iç denetim ve dış denetim şeklinde ikiye ayrılmıştır. Bu ayrımlar neticesinde karşımıza çıkan ve bizi ilgilendiren konu olan idari vesayet denetimi detaylı bir şekilde incelenmiştir. İdari vesayet denetiminin ilk önce tanımı, kapsamı ve amacı ele alınmıştır. Bu denetimle ilgili yasal düzenlemelerin maddeleri tek tek belirtilerek açıklanmıştır. İdari vesayet özelliklerinden bahsedilmiştir. İdari vesayet ve hiyerarşi arasındaki farklar belirtilmiştir. Bu anlatılanlardan sonra idari vesayet içeriğine girilmeye başlanmıştır. İdari vesayet kullanım şekilleri konusuna değinilmiştir. İşlemler, organlar ve personel üzerinde şekilden üç grupta incelenmiştir. Bu başlıklara son olarak da idari vesayet yetkisinin yerel yönetimler üzerindeki uygulanma alanı incelenmiştir. Geniş bir incelemeye alınan bu alanda yerinden yönetimi oluşturan il özel idareleri, belediyeler ve büyükşehir belediyeleri ve köyler üzerinde idari vesayet yetkisi incelenmiştir. Bu çerçevede kamu yönetimindeki denetim alanları ve yerel yönetimlerin denetim alanları incelenerek etkin bir denetim ve kontrol mekanizmasına ulaşılmış olacaktır.

Çalışmanın üçüncü ve son bölümü olan mahkeme kararlarının inceleme fırsatı bulunduğu alandır ve konunun asıl olarak anlaşılmasını sağlayacak olan bölümdür. Bu bölümde idari vesayet denetiminin önceki bölümlerde kategorize edilerek anlatıldığı aşamaların Danıştay kararları ile örneklendirilmesini işlemiş olacağız. Danıştay kararları alt başlıklar şeklinde olacak şekilde işlemler üzerinde, organlar üzerinde ve personel üzerinde idari vesayet olarak ayrım yapılmış olup bu ayrıma uygun olacak şekilde Danıştay kararları incelenmiştir. Anayasanın idari vesayet ile ilgili maddesine yer verilerek kanuni alt yapısı belirtilmiş oldu ve örneklerin de direkt mahkeme kararlarından alınması konunun anlaşılması açısından etkili olduğu da bir gerçektir. Yerel yönetimin tanımı ve temel kavramların öğrenilmesi, yerel

özerklik kavramının ayrıntılı olarak işlenmesi, denetim konusunda ayrı bir başlığın açılarak ayrıntılara girerek açıklanması ve konunun iyi bir şekilde anlaşılması adına bu toplanan bilgilerin mahkeme kararlarıyla açıklanması konunun anlaşılması açısından izlenen yolun doğru olduğunu da göstermektedir. Bu itibarla idari vesayet kavramı üzerine inşa edilen bu yazının konuyu incelemek isteyenler için yol gösterici olduğu görülmekle beraber idari vesayet konusunda daha araştırılması gerekli hususların olduğunun ve çözümü için çalışmaların hızlandırılması gerektiğinin belirtilmesi de konunun tamamen çözümü açısından önemlidir.



BİRİNCİ BÖLÜM

YEREL YÖNETİMLERLE İLGİLİ TEMEL KAVRAMLAR

Yerel yönetimlerle ilgili kavramların açıklanmasından önce yönetimin iki türlü olduğunun belirtilmesi gerekmekte olup bunların merkezi ve yerel olarak adlandırıldıklarının belirtilmesi gerekmektedir. Bölümün kolektif bir şekilde anlaşılabilmesi için yerel yönetim kavramıyla da çok ilgisi olan yerel özerklik kavramı ve yerel özerklikle ilgili ulusal-uluslararası düzenlemeler ele alınacaktır. Bu kavramların özellikleri, türleri, şartları, benzer ve farklı yönleri belirtilerek aslında bölümle ilgili ulaşılmak istenen sonuca varılacaktır.

1.1. Merkezden Yönetim Kavramı

Kamu ve kamu yönetimi kavramları devlet ve devlet yönetimi kavramlarıyla örtüşmektedir. Ancak kamu yönetimini yasama, yürütme ve yargıyı içine alacak şekilde geniş anlamda değil de sadece yürütme organının iş ve işlemlerinden oluşan dar anlamdaki faaliyetlerden anlamak daha doğru olacaktır¹. Bu faaliyetin gerçek anlamda analizi bu ayrımın yapılmasıyla mümkün olacaktır.

Kamu yönetimi, temel amacı olan vatandaşa etkin ve verimli hizmeti; kamu hukukuna tabi olarak, kamusal politikalar üreterek, kamu yararının sağlanması amacıyla, yasama ve yargı erkleri dışında kalarak, insan gücü araç ve gereçleri merkezi ve yerel yönetimler aracılığıyla yapar. Halkın istekleri bu yönetimin değişmesini ve gelişmesini sağlar. Ülke geneli toplumun hizmet anlamında istek ve beklentileri merkezi yönetimin bu konudaki çalışma alanını artırıcı nitelik oluşturmaktadır. Sosyal devlet uygulamaları kapsamında insan ihtiyaçlarının fazlalığı merkezi yönetim anlayışını bu anlamda zorlayacak en önemli unsurlardan biri olacaktır². Merkezi yönetim, kamu yönetimi içerisinde oluşturduğu etki ve sağladığı faydalarla halkın gerekli ihtiyaçlarının temini ile beraber asıl amacını gerçekleştirmiş olacaktır.

¹ Erdal Kuluçlu, “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine” *Sayıştay Dergisi*, Sayı. 63, s.5

² Sezai Öztop, “Mülki İdare - Belediye İlişkileri”, *Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler*, Ed. Hamza Ateş ve Mücahit Bıyıkoglu, Der Yayınevi, İstanbul, 2017, s.3

Bu ifadelerden sonra merkezden yönetimin tanımı, idarenin sunacağı hizmetlerin ve yürüteceği faaliyetlerin merkez veya merkeze bağlı birimleri tarafından yürütülmesi işlemidir. Hiyerarşik düzen içerisinde çalışan personelin örgütsel yapıdaki faaliyetleridir. Kamu hizmetinin tek merkezden hareket etmesini sağlamak ve bütünlük oluşturmaktadır³. Özellikle merkeziyetçi yapıya sahip ülkelerde bu daha etkin bir şekilde işletilmektedir. Her türlü siyasi karar ve hizmet politikaları merkezi yönetim ve onun uzantısı olan taşra tarafından yürütülmektedir. Aşırı merkeziyetçi yapı içerisinde özellikle hizmet alanında yapılacak işlemlerde kontrolün sağlanması ve buna bağlı olarak da her türlü gelir giderin merkezi yöneticilere bırakılması söz konusu olacaktır⁴. Merkezi yönetim bu anlamda, kamu hizmetlerini sunarken bölünmezlik ve dışlanmazlık özelliklerine sahip olan savunma, diplomasi ve adalet gibi hizmetleri yürütmekten sorumludur⁵.

Devletin üstlenmiş olduğu kamu hizmetleri bölümlere ayrılarak bakanlıklar şeklinde oluşturulmuştur. Oluşturulan bu bakanlıkların ayrı birer tüzel kişilikleri yoktur. Bakanlıklar tek çatı altında “Devlet Tüzel Kişiliği” altında toplanmışlardır. Yapmış oldukları hizmeti devlet tüzel kişiliği adına yapmaktadırlar. Örneğin; Sağlık Bakanlığı yapmış olduğu kamu hizmetini kendi adına değil, devlet adına yapmaktadır. Devlet yetkisini kullanarak yapmaktadır⁶. Kamu hizmeti bu şekilde işlerlik kazanmakta, tek ve en önemli olan devlet gücüyle beraber fayda sağlamaktadır.

Merkezi yönetimde yapılacak kamu hizmetini üstlenenler, başkentteki kuruluşlar ve bu kuruluşların üst düzey yöneticileridir. Ancak yürütülen faaliyet ülke geneli olduğu için bu kişi veya kişiler bütün hizmetleri bizzat yerine getirmeleri mümkün gözükmemektedir. Hizmetlerin tam ve eksiksiz gerçekleşmesi bu kişilerin hiyerarşik yapı içerisindeki memurlarına vereceği direktiflerle sağlanabilmektedir. Personel bu emir ve direktifler doğrultusunda hareket ederek çalışmalarını

³ Turan Yıldırım, **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, 5. Baskı, Alkım Yayınevi, İstanbul, 2007, s.35

⁴ Hasan Hüseyin Çevik, **Kamu Yönetimi**, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Seçkin Kitabevi, 2012, s.83

⁵ Özcan Sezer ve Tarık Vural, “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı”, **Maliye Dergisi**, Sayı. 159, 2010, s.209

⁶ Kemal Gözler, **İdare Hukuku Dersleri**, 10. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2010, ss. 73-74

gerçekleştirmektedir. Merkezin sorumluluğu da bu noktada tamdır. Ülke genelinde yürütülen kamu hizmetlerinin gelir ve giderleri de tek elde toplandığı için merkezden yönetimin bütçesi de tektir⁷.

Merkezden yönetimin en belirgin özelliği tüm idari hizmetlerin merkezde toplanmış olmasıdır. Vatandaşların alacakları hizmete ilişkin kararlar ve uygulamalar merkez yönetiminin tasarrufunda bulunmaktadır. Aynı şekilde doğabilecek sıkıntılardan da sorumludurlar⁸. Bu açıdan merkezi yönetim elinde bulundurmuş olduğu geniş yetkileri olumlu veya olumsuz şekilde kullanmasının sonuçlarını mükafat veya cezalandırma şeklinde göreceği de gözden kaçırılmaması gereken bir husustur.

Toplumun bilişim, iletişim, sanayi, ticaret gibi konularda her geçen gün ihtiyacının artması, bir başka ifadeyle toplumun demokratik yaşamla beraber artan nitelikli hizmet ihtiyacı merkezden yönetimin dışında taşra ve yerel yönetimlerin oluşması ve geliştirilmesini gerektirmiştir. Bu kavramların oluşması ve devamında gelişen politik ve bürokratik gelişmeler oluşacak hizmetin şeklini de değiştirmiştir. Temelde üretim, bölüşüm gibi kavramlar yer alırken zamanla bu kavramlar yerlerini ideolojik konum, eğitim düzeyi, siyasi durum gibi kavramlar eşliğinde yapı değiştirmiştir. Kısaca zaman içerisinde siyasi yapıların o dönemdeki bakış açılarının şekliyle yorumlanmıştır⁹. Ancak bu örgütlenme yapısının sistematığının anlatılması ve hangi organ veya organlardan oluştuğunun anlatılması öğrenme açısından zorunluluk arz etmektedir. Bu açıdan merkez teşkilatın dışına çıkılarak teşkilatın diğer yapılarına değinilecektir.

Merkezde birleştirilen idari hizmetlerin ülke geneline yayılabilmesi, devletin bir taşra örgütlenmesini doğurmuştur. Merkezin emir ve talimatlarıyla hareket eden yetkililer taşraya bu hizmetlerin götürülmesini sağlamaktadır¹⁰. Götürülen bu hizmetlerle halk, yapılan hizmetlerin sadece merkezi kapsayan ve sadece merkeze

⁷ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, **Türk İdare Hukuku**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009, s. 172

⁸ Metin Günday, **İdare Hukuku**, 10. Baskı, İmaj Kitabevi, Ankara, 2015, s. 66

⁹ Abdulkadir Mahmutoğlu, "Türkiye'de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler-Mülki İdare İlişkisinin Geleceği", **Türk İdare Dergisi**, Sayı. 471-472, 2011, ss.144-145

¹⁰ Günday, **a.g.e.**, s. 66

hizmetin götürüldüğü anlayışını yok etmiş olmaktadır. 1982 Anayasasında merkezi yönetim ve yerel yönetim alanlarına müdahale edilmemekle beraber bu yetki merkezi idarenin daha çok yetki kullanması şeklinde uygulama alanı bulmuştur. Yetki genişliği kavramı ile illerin idaresi yetkisi genişletilmiş ise de bu durum uygulama alanı bulmamış ve tam tersi şekilde gelişerek merkezin bütçe ve imkanları geliştiği halde taşranın bu artıştan hiçbir şekilde olumlu anlamda iyileşme yaşadığı görülmemiştir¹¹

Ülke geneli yapılan idari hizmetlere ilişkin faaliyetlerin bütün gelir ve giderleri merkez tarafından yürütülmektedir¹². Merkez, yapacağı harcamalar çerçevesinde gelir gider dengesini tek elde toplamının vermiş olduğu yetkiyle orantılı bir şekilde kullanma imkanı olacaktır.

1.1.1. Merkezden Yönetimin Yarar ve Zararları

Merkezden yönetim ülke genelinde birlik ve beraberliğin oluşmasında etkilidir. Milli savunma ve milli eğitim gibi kamu hizmetleri merkezi yönetimin elinden alınamayacak hizmetlerdir¹³. Ülke genelini ilgilendiren ve merkezin devredemeyeceği bu yetkilerin sunumu bizzat merkez teşkilatının tek elindedir. Sağlanacak hizmetin bütün argümanlar kullanılarak ülke geneline yayılması sağlanır.

Merkezi yönetim bölünme ve terör olaylarının yaşanma ihtimali yüksek olan yerlerde ülke geneli birlik ve beraberliği sağlamsıyla önemli bir sorumluluğu yerine getirerek olumlu bir görev üstlenmektedir¹⁴. Toplumun bir arada olmasını sağlayan en önemli noktalardan biridir. Bu temel görev ancak merkezden yönetimle sağlanması gereken hususlardan birisidir.

Merkezi yönetimde idare daha tarafsız kararlar alabilmektedir. Merkezden görevlendirilen personelin merkezin emir ve direktiflerine bağlı olması taşradan

¹¹ Mahmutoğlu, **a.g.e.**, s.148

¹² Erdal Bayrakçı, **Yerel Yönetimler**, Gözden Geçirilmiş Baskı, Konya, 2016, s. 4

¹³ Akyılmaz, **a.g.e.**, s. 173

¹⁴ Çevik, **a.g.e.**, s.84

gelebilecek olumsuz etkiyi bertaraf etmektedir¹⁵. Yerel halkın ihtiyaç dışı istekleri de bertaraf edilmiş olmaktadır.

Merkezi plan çerçevesinde, ülke geneline eşit hizmetin gitmesi sağlanmış olur. Ülkede yaşayan vatandaşlara hizmet standartları aynı oranda sağlanmış olur¹⁶.

Vatandaşlara sağlanacak hizmette bölgeler arası dengesizlik, belirli gruplara sağlanacak fayda ve bölgecilikten kaynaklanan sömürü engellenmiş olur¹⁷. Ülkenin bütünlüğü açısından değerlendirildiğinde, toplumun genel anlamda memnuniyeti sağlanmış olur ve her bölge için aynı standartların sağlanması noktasında da ayrı bir özellik katacağı da ortadadır. Ayrıca kutuplaşmaların olabileceği ülkeler açısından değerlendirildiğinde bu uygulama önemini daha da artıracaktır. Bir başka ifadeyle etnik köken, dini yapı, mezhep yapısı gibi farklılıkların çok olduğu ülkelerde uygulanacak merkezden yönetim tarzı; ülkenin gelişimi ve güvenliği açısından önem arz eden ve kullanılan bir uygulamadır.

Merkezden yönetimde yapılan hizmetler daha az masrafla yapılabilmekte ve hizmetten yararlanan vatandaşın üzerindeki maddi külfetler azalmaktadır¹⁸. Kamu gelir ve giderleri anlamında hem devletin üzerine yük olamamakta hem de halktan alınabilecek ek vergi yükünün de önüne geçilmesi sağlanmış olur. Merkezden yönetimin maddi anlamda çok büyük katkılarının olduğu ve kamu külfetlerinin azaltılması noktasında faydalarının olduğu çok açıktır.

Merkezden yönetimde kamu görevlileri yerel uygulamalardan uzak tutularak yapacakları işlemleri daha sağlıklı ve toplumun hizmet almasını sağlayacak şekilde yapmaları sağlanacaktır¹⁹. Kamu hizmetinin sağlıklı bir şekilde yürüyebilmesi için sağlıklı bir ortama ihtiyaç vardır. Kamu hizmetini yürütenler için de sağlıklı ortamın sağlanması gerekir. Bu sağlıklı ortamın oluşması açısından merkezden yönetim en uygun bir seçenektir.

¹⁵ Bayrakçı, **a.g.e.**, s. 4

¹⁶ Şükrü Karatepe, **İdare Hukuku**, 4.Baskı, Akademi Kitabevi, İzmir, 1995, s. 93

¹⁷ Ramazan Çağlayan, **İdare Hukuku Dersleri**, 4. Baskı, Ankara, 2016, s.93

¹⁸ **A.g.e.**, s.93

¹⁹ A.Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, **İdare Hukuku**, 11.Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara,2016, s.148

Merkezden yönetimin en büyük zarar verici özelliği bürokrasiyi veya kırtasiyeciliğe sebep olmasıdır. Taşradaki görevliler kararları merkezi idareden almaları, uygulamaları ve sorunlara çözüm bulurken tekrar merkezden emir ve talimat beklemeleri gereksiz ve uzun yazışmalara sebep olmakta vatandaşın işleri sekteye uğramaktadır²⁰. Kararların geç çıkması ve geç çıkan bu kararların taşraya iletilmesi aşamaları halkın yerine getirilmesi gereken acil ihtiyaçlarında kendisini en belirgin bir şekilde göstermektedir. Bu açıdan değerlendirildiğinde merkezden yönetimin ağır ve işlemlerin işlerliğini yavaşlattığını göreceğiz.

Bölgelerin ihtiyaçlarının tespiti ve temini sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu durum halkın ihtiyaçlarının karşılanamaması durumunu doğurur ve memnuniyetsizliğe yol açar²¹. Bu olumsuz durum demokratik toplumun en önemli noktalarından biri olan insan ihtiyacının hizmet noktasında karşılanması en önemli amaçtır. Bu açıdan bu tespit ve çözüm gerekli ve zorunludur.

Merkezden yönetim, demokratik kuralların uygulanmasını güçleştirmektedir. Taşra ile ilgili problemlerin merkezi idareyi ilgilendirmesi ve yöre halkını ilgilendiren işlerden uzak tutulması siyasal ve yönetsel katılımı azaltmaktadır²². Yasal düzenlemelerin uygulama alanı bulamayıp veya yasal düzenlemelerin dışında yorumlanarak oluşturulan bu olumsuz yapı birçok hizmet aksaklığı ve ihtiyaçların geç veya hiç karşılanmaması durumlarını da beraberinde getirmektedir. Ancak anlatılan bu olumsuz durumların giderilmesiyle gerçek bir demokratik düzenin oluşması, halkın memnun kalması ve refah yaşam şartları oluşacaktır.

Merkezden yönetimin bir diğer zarar verici özelliği merkez adına görev yapan kamu görevlilerinin hizmetin gereklerini yerine getirmek yerine merkezin görüşü hangi yönde ise bunu uygulama eğiliminde olabilecekleridir²³. Yerel halkın faydasına olmayacak, keyfi uygulamaların yaşanacağı bir hizmet anlayışıyla hareket edilmesi demokratik ve hukuka dayalı sistemlerin asla kabul etmeyeceği bir uygulamadır. Bu

²⁰ Gözler, **a.g.e.**, s. 76

²¹ Gözübüyük ve Tan, **a.g.e.**, s.148

²² Günday, **a.g.e.**, s. 68

²³ Ramazan Yıldırım, **İdare Hukuku Dersleri**, Mimoza Yayınları, Konya, 2005, s.19

açıdan keyfiliğin önlenmesi ve yerel halkın ihtiyaçlarına uygun uygulamaların sağlanması gerekir.

Merkezde bulunan yöneticiler, siyasi amaçlarla hareket ederek yani bir dahaki seçimlerde tekrardan seçilebilmek adına elindeki yetki ve maddi imkanları bulunduğu seçim bölgesine daha fazla yatırımda bulunarak kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmiş olur ve bu durum halkın memnuniyetini sağlamamış olur²⁴. Siyasi yöneticilerin siyasi çıkarları için izlemiş oldukları bu sistem halk tarafından karşılık bulmaz ve bir şekilde olumsuz yansımaları ile beraber daha büyük sorunların oluşmasına neden olur.

1.1.2. Yetki Genişliği Kavramı

Merkezden yönetimin sakıncalı yönleri olsa da geçmişten günümüze bakıldığında bu yönetim modeli uygulanagelmektedir. Devletlerin geleceği noktasında bu yönetim modeli zorunluluk arz etmektedir. Ancak merkezden yönetimin sakıncalarını gidermek ve taşradaki halkın memnuniyeti için yetki genişliği ilkesi getirilmiştir²⁵. Bu ilke sayesinde yukarıda bahsedilen merkezden yönetimin zararlı yönleri giderilmeye çalışılmış ve bu kavramın ortaya çıkması sağlanmıştır.

Yetki genişliği ilkesi, taşra teşkilatındaki en yüksek amirin yani valinin yöre ihtiyaçlarının hasıl olması ile beraber merkeze danışmadan, merkezden emir ve talimat beklemeden, merkez adına karar alabilmesi yetkisini verir. Valilere geniş yetkiler sağlanmaktadır. Vali, kendi il sınırları içerisinde bakanın kullanabileceği yetkileri kullanarak karar alabilmektedir²⁶. Bu sayede yerel ihtiyaçların merkeze iletilmesi ve merkezden gelen cevaba göre kamu hizmetinin sağlanması gibi uzun ve aşamalı bölümler atlatılarak asıl olan yerel halkın ihtiyacının hızlı bir şekilde giderilmesi sağlanmış olacaktır. Bu sayede hem merkeze olan güven artacak hem de yetki genişliğini elinde bulunduran valiye güven artacaktır.

²⁴ Çağlayan, **a.g.e.**, s.94

²⁵ Akyılmaz, **a.g.e.**, s. 174

²⁶ Gözler, **a.g.e.**, s. 77

Yetki genişliği genel olarak ikiye ayrılmaktadır. Fonksiyonel yetki genişliği ve coğrafi yetki genişliği bunların ikisidir. Üst bölümlerde coğrafi yetki genişliği işlenmiştir. Fonksiyonel yetki genişliği ise merkezi idarenin elindeki karar alma ve yürütmeye ilişkin bir kısım yetkilerin, kendi hiyerarşisi içinde yer alan daha alt kademedeki ve belli bir konuda faaliyet gösteren kuruluşa ya da onun yöneticisine devredilmesidir. Ancak anayasal anlamda yetki genişliği illerin idaresine verilmiştir. İl idaresinin başında da vali bulunduğu için yetkiler onda toplanmıştır²⁷. Böylelikle vali kendi il sınırları içerisinde yetkin karar alabilme gücüne sahip hale getirilmiştir.

İl genel idaresinin başı olan vali, ast-üst ilişkisindeki yeri astının yerine geçerek karar alma değil, bizatihi kendi adına karar alabilmesi durumudur. Merkez teşkilatı mensupları aynı zamanda siyasi yapılarından dolayı taşradaki atanmışlara güvenleri yoktur. Güçlerinin merkezin dışına taşmasını istemezler. Yetki genişliğinin anlam ifade edebilmesi için siyasi iktidarın dışında somut ve güçlü bir idari gücün olması, personelini koruyan yasal düzenlemelerinin bulunması şarttır²⁸. Aksi taktirde yetki genişliği adı verilen bu kavram içerisinde barındırmış olduğu geniş yetkileri kullanma açısından kısıtlı kalacak ve sadece terimsel bir anlam ifade edecektir.

Yetki genişliği açıklamalar doğrultusunda; merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı içerisinde kendisine yetki aktarılmış bir makam olması ve bu makamın yetkilerini kullanma imkanı olsa bile merkezi otoritenin doğrudan taşradaki yerel konularla ilgili karar alma yetkisi olmasa dahi alt makamın o konuyla ilgili karar almasını etkileyecek şekilde emir ve direktifler vermesi olumsuz bir durum arz eder. Ancak yönetim ile yerel halkın yakınlaşması, kamu hizmetinin işlerlik kazanması, basit ve masrafsız yönetim gibi idarenin asıl görevini yapması açısından da bir o kadar olumlu yanları vardır²⁹. Yetki genişliği kavramı içerisinde barındırdığı bu olgularla birçok açıdan analiz yapılmaya ve geliştirilmeye açık bir kavramdır. Yöneticilerin bu kavramı nasıl yorumlaması gerektiğini de bir açıdan göstermektedir.

²⁷ Bayrakçı, **a.g.e.**, s. 7

²⁸ Yıldızhan Yayla, **İdare Hukuku**, 2.Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2010, s. 235

²⁹ Gözübüyük ve Tan, **a.g.e.**, ss.155-156

1.2. Yerinden Yönetim Kavramı

Ülke yönetiminde oluşturulacak merkezi yönetim ve eksiklerinin giderilmesi açısından oluşturulan yetki genişliği kavramı tam olarak kamu hizmetinin sağlanmasını yerine getirememektedir. Bu açıdan merkezi yönetimin sağlayamadığı hizmetler açısından merkezin dışında yerel ihtiyaçların öğrenilmesi ve bu gibi sorunların giderilmesi açısından yerel oluşumlara ihtiyaç vardır. Yerel halkın ihtiyaçlarını bilen, o bölgeye hakim, karar alma kabiliyetine sahip bir yönetim olarak yerinden yönetimler oluşma alanı bulmuştur.

Demokrasiye uygun bir yönetim tarzı olduğu karar organlarının halk tarafından seçilmesinden anlaşılmaktadır. Bu demokratik yapısı ile beraber birer demokrasinin eğitim yuvası diye adlandırılabilen yapıda olduğu söylenebilir. Ayrıca tarihsel süreçlerle beraber değerlendirildiğinde devlet örgütlenmesinin tamamlayıcı bir unsuru olarak kamu hizmetlerinin sağlayıcısı durumundadır. Hatta kent tarihlerinin öğrenilmesi ve günümüz kentlerinin sürdürülebilir yapı kazanması açısından da büyük öneme sahip olduğu açıktır. Bu değerlendirmeler eşliğinde mutlak bir merkezi yapı veya mutlak bir yerellik anlayışının hiçbir ülke açısından mümkün olmadığını söylememiz mümkündür. İki kavramın ortaklaşa kullanımı daha çok görülmekle beraber merkezi yapının korunması ve buna karşı yerel düzenlemeler arasındaki çekişme ilerleyen günlerde de devam etmesi muhtemel bir durumdur³⁰.

Yerinden yönetim, halkın kullanımına sunulacak bazı hizmetlerin merkezden yönetim kuruluşları dışında merkezi idarenin hiyerarşik yapısına girmeyen, kendisine ait ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip oluşumlardır. Bir başka ifadeyle, yerel nitelikli ihtiyaçların karşılanması için devlet tüzel kişiliğinin dışında kendi kamu tüzel kişiliğini kullanarak görev ifa eden birimdir. İdari adem-i merkeziyet olarak da ifade edilir. Bir de siyasi adem-i merkeziyet vardır. Siyasi adem-i merkeziyet, federal devletlerdeki federe devletlerin yasama ve yargı yetkilerini de kapsamaktadır. Buradaki idari adem-i merkeziyet, merkezi yönetimden ayrılır. Yasama ve yargı yetkisi yoktur. Merkezi yönetim, yerinden yönetim kuruluşlarına yürütmeye ilişkin

³⁰ Zerrin Toprak, **Yerel Yönetimler**, 9. Baskı, Siyasal Kitabevi, İzmir, 2014, ss.38-39

yetkilerini aktardığı için idari adem-i merkeziyet bizim ana konu başlığımızı oluşturmaktadır³¹.

Yerinden yönetimin, merkezi yönetimden farklı olarak ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olması bağımsız karar alabilmesini sağlamaktadır. Aynı zamanda kamu hizmetinin yürütülmesinde icrai kararlar alabilme yetkisi de vardır. Kararları, kendi kurulları aracılığıyla almaktadır. Yerinden yönetim kuruluşlarının her birinin ayrı ayrı kendi bütçeleri bulunmaktadır. İdari ve mali özerkliğe sahip olan yerinden yönetim kuruluşları yine de merkezin denetimine tabidirler. Merkezi yönetim bu denetimi idari vesayet yoluyla gerçekleştirir³². Yerinden yönetim kuruluşlarının keyfi uygulamalarının ve gereksiz harcama yapmalarının önüne geçilmesi idari vesayet yetkisinin kullanılmasıyla mümkün gözükmektedir. Bu anlamda yerel yönetimler kendilerine verilen bu siyasi mali özerkliklerini sınırlı bir şekilde kullanma imkanı bulmaktadırlar.

Yerel yönetimlerin mali özerk yapısı, merkez ve yerel yönetimlerin fonksiyonel ayrımı ve yerel yönetimlerin mali açıdan güçlendirilmesiyle ilgilidir. Özellikle yerel yönetimlerin görev alanına giren hususların belirlenmesi ve merkezin müdahalesine kapalı hale gelmesi gerekiyor. Bu değerlendirmeler eşliğinde yerel yönetimlerin kendileriyle ilgili karar alan ve vergi toplama imkanları doğacaktır³³

Yerinden yönetim, merkeziyetçiliğin sakıncalarını gidermek, yerel ihtiyaçların daha etkin bir şekilde belirlenmelerinin dışında halkın yönetime katılmasını sağlayarak aktif toplum yapısını da oluşturmaktadır³⁴. Halk bu katılımlarla yöre sorunlarını araştırmakta ve yöre ihtiyaçlarının giderilmesi konusunda birinci ağız olacaktır. Ancak bu açıklamalar eşliğinde birçok yararı olduğu gibi birçok da olumsuz veya zararlı yönleri de vardır.

³¹ Bayrakçı, **a.g.e.**, s. 8

³² Akyılmaz, **a.g.e.**, s. 176

³³ M.Akif Özer, “Yerel Yönetim Merkezi Yönetim İlişkilerinde Gelir Bölüşümü Sorunu ve Türkiye’deki son durumun Değerlendirilmesi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı. 481, ss.533-534

³⁴Yerinden Yönetim, İdari ve Coğrafi Yerinden Yönetim, http://www.ekodialog.com/kamu_yonetimi/yerinden_yonetim_idari_coğrafi.html (Erişim Tarihi: 01.02.2019)

Genel çerçevede yerinden yönetimin en önemli ve dikkat çeken özelliklerini sayacak olursak;

- Ayrı tüzel kişilik
- Özerk yapı
- Vesayet denetimine tabi, şeklinde olacaktır.

Mal ve hizmet sunumu anlamında kamusal bir örgüt yapısına sahip olan yerel yönetimler kendilerini il sınırları içerisinde il özel idareleri şeklinde, belediye şeklinde ve köy şeklinde ayrı birimlere ayrıldığı görülmektedir. Ayrıca büyükşehir belediyeleri açısından 2012 yılında yapılan düzenleme gereği il özel idaresi şeklinde yapılanma kaldırılmıştır. Bu organların kendi alt birimleri vardır ve demokratik usullerle yani seçim yoluyla gelerek kendilerini kamu hizmeti sunma noktasında görevli kabul etmişlerdir³⁵.

1.2.1. Yerinden Yönetimin Yarar ve Zararları

Yerinden yönetim, demokrasinin gelişmesinde ve ülkenin ilerlemesinde büyük katkıları vardır. Halkın yönetime katılması ve kendini yönetecek organlarını seçebilmesi imkanı doğmaktadır³⁶. Demokrasiyi benimsemiş ülke yapılarında yerel yönetim anlayışı her zaman kendisine yer bulmuştur ve bundan sonra da bulacaktır.

Yerinden yönetim, merkezi yönetimin sakıncalı olarak bahsedilen bürokrasi ve kırtasiyecilik konusunu azaltması yönünden fayda sağlamaktadır. Hızlı karar alma mekanizması her an hazır bulunmaktadır. Karşılaşılan sorunlar o bölgede çözümünü hızlı bir şekilde bulmaktadır³⁷. Bu sayede kamu ihtiyaçlarının giderilmesi hızlanacak ve halkın yönetime olan güveni artacaktır. Böylelikle kamu külfetlerinin önemli bir yerini teşkil eden kırtasiyecilik anlayışı azaltılarak bu alanda harcanan enerji ve maddi kaynaklar halka hizmet olarak geri dönecektir.

³⁵ Yusuf Şahin, **Yönetim Bilimi ve Türk Kamu Yönetimi**, 5. Baskı, Ekin Yayınevi, 2014, ss.340-341

³⁶ İbrahim Tanju Akyol, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkış Sürecinin Günümüz Yerel Yönetim Sistemi Üzerine Etkileri", **Yüksek Lisans Tezi**, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Tokat, 2012, s. 8

³⁷ Gözler, **a.g.e.**, s. 84

İletişim imkanının zor ve coğrafi şartların zor olduğu ülkelerde bir başka ifadeyle ülkenin aleyhe olan bu durumunu yerel yönetimler bertaraf etmektedirler. Yerel meclislerdeki tartışmalar merkezi meclislerdeki tartışmalara göre daha çözümleyici fikirler sunabilmektedir. Ayrıca teşhisler daha gerçekçi ve çözüme yakındır. Bu özellikler yine kaynak ve zaman yönünden israfı önleyici nitelikler taşımaktadır³⁸.

Yerel ihtiyaçların belirlenmesi açısından kolaylık sağlamaktadır. Halk yerel yöneticilerle bire bir irtibat halinde olmaktadır. Dilek ve şikayetler doğrudan talep edilen makamlara iletilmiş olmaktadır. Halkın memnuniyeti bu sayede sağlanmış olmaktadır³⁹. Halkın hoşnutluğu yerel siyasi aktörlere olan güveni artırdığı gibi yerel siyasi aktörlerin yanında ve yerinde olma duygusunu aşilayarak siyasi yapıya katılma imkanı da sağlayacaktır.

Yerinden yönetimin zararlı yönü olarak en başta gelen mali yetersizliklerden dolayı oluşan dengesizliktir. Mahalli idarelerin sunmuş oldukları hizmetin ülke düzeyinde dengesizlik göstermesi halk tarafından adaletsizlik anlayışının oluşmasına sebep olmaktadır. Gelir dağılımı farklı olan yerel yönetimlerde geliri çok olan yönetimler daha fazla imkan sağlayabilmekte, geliri az olan yönetimler ise temel ihtiyaçların karşılanması noktasında bile yetersiz kalabilmektedirler⁴⁰. Halkın bu adaletsiz dağılan hizmet karşısında tepki vermesi ve kendisine sağlanmayan imkanlar karşısında yaratacağı olumsuz durum ülke gelişimi açısından büyük olumsuzlukları da beraberinde getireceği açıktır.

Ülkenin birliği ve bütünlüğünü sarsması, yerel yönetimlerin zararlı yönlerinden biridir⁴¹. Yerel bölgelerin farklı istek ve arzuları, bölgeler arası huzursuzluklara neden olmaktadır. Toplum yapısı bu ayrıştırmalarla bozulabilmekte, ülke içi güven ve huzur bozulabilmektedir.

³⁸ Öztöp, a.g.e., s.13

³⁹ Karatepe, a.g.e., s. 95

⁴⁰ Akyılmaz, a.g.e., s. 179

⁴¹ Günday, a.g.e., s. 76

Yerel yönetim partizanca hareketlerin oluşmasına sebep olabilir. Yerel yönetim organlarına katılım seçimler yoluyla olmaktadır. Yönetime geçenler kısa vadeli, gösterişli yatırımlara yönelirler. Kendi partilerine oy verenlerle vermeyenler arasında ayrımcılık yapabilirler. Bu durum memurlara da olumsuz şekilde tesir edebilir ve baskı altında işlemler yapabilirler⁴². Kamu hizmetinin en iyi şekilde görülmesini amaç edinen ülkeler açısından bu faydacı yaklaşım yerel halk, memur ve diğer unsurlar açısından birçok olumsuzluğu beraberinde de ayrışmaları getirir.

Yerinden yönetim kuruluşlarının ayrı kamu tüzel kişiliği özerk mali yapıyı beraberinde getirmektedir. Bu da mali denetim noktasında zorluklar çıkarmaktadır⁴³. Devlet, mali kaynaklarının verimli bir şekilde kullanılıp kullanılmadığını öğrenme noktasında sıkıntılar yaşasa da bunu yetkilendirdiği kurumlar vasıtasıyla aşmaya çalışmaktadır. Ancak merkezi yönetimde sağlanan mali birliktelik bu anlamda yerel yönetim anlayışında sağlanamamaktadır.

Yerinden yönetimin zararlı yönlerinden birisi de teknik eleman yetersizliğidir⁴⁴. Özellikle belde belediyelerinde yaşanan bu olumsuz durum yerel ihtiyaçların giderilmesinin dışında profesyonel bir çözüm bulup bulamayacağıyla ilgilidir. Bu açıdan da büyük bir yetersizlik söz konusudur.

Hizmetlerin ülke geneline yayılma imkanı sağlamaz. Ülke içerisinde bölgesel farklılıklara yol açar. Geliri yüksek olan yerin imkanı ile geliri az olan yerin imkanı bir olmayacağı için farklılıkların oluşması ve olumsuzluğun artması kaçınılmazdır⁴⁵. Oluşacak bu eşitsiz durum ülke refahı ve gelişimi için büyük sorunları da beraberinde getirecektir.

Yerel yönetimlerin bu zararlı ve olumsuz yönlerinin giderilmesi bir başka ifadeyle yerel yönetimlerin etkin, sosyal adalet ve tarafsız bir yönetim sağlayabilmesi

⁴² Gözler, **a.g.e.**, s. 85

⁴³ Bayrakçı, **a.g.e.**, s. 10

⁴⁴ Yıldırım, **a.g.e.**, s.22

⁴⁵ Çağlayan, **a.g.e.**, s.97

başta mali yapı olmak üzere özerk yapının sağlanması ve diğer belirtilen hususların giderilmesiyle mümkün olabilecektir⁴⁶.

1.2.2. Yerinden Yönetim Türleri

Yerel yönetim türlerinin belirlenmesi ülkeden ülkeye değişkenlik göstermektedir. Bu ülkelerin siyasi rejimleriyle alakalı bir durumdur. Yerel yönetimlere ağırlık veren federal sistemler olduğu gibi yerel yönetimlere ağırlık veren üniter sistemler de bulunmaktadır. Bu tür sistemlerin uygulandığı ülkelerde yerel yönetimler daha özerk yapıdadırlar. Türkiye gibi ülkelerde ise yerel yönetimler merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi niteliğini taşımaktadır. Bir başka deyişle, özerk yapısı daha kısıtlıdır. Yerel yönetim sistemlerinin hangisine bakılırsa bakılsın merkezi yönetimin idari vesayet denetimini hepsinde uyguladığı gerçeğini değiştirmez⁴⁷. Bu açıdan değerlendirildiğinde merkezi yönetim elinde bulundurduğu geniş yetkiyi kimseye paylaşma gibi bir zaruretini içerisine girmez. Dolayısıyla merkezi yönetim anayasa, kanun ve diğer yasal düzenlemelerden elde etmiş olduğu yetkiyi maksimum şekilde kullanarak yerel yönetimlere bırakılan yetkiyi de kendi inisiyatifinde kullanmak ister. Tarihten itibaren gelen bu anlayış zaman içerisinde demokratik düzenin sağlayıcı organlarının tam bir şekilde faaliyet göstermesiyle birlikte yerini daha eşit şartlarda ve kendisine verilen yetkileri tam kullanabilen bir yerel yönetim modelini de beraberinde getirecektir.

1.2.2.1. Siyasal Yerinden Yönetim

Siyasal yerinden yönetim federal devletlerde yerleşmiş ve iç yapıda özerk olan federe yapıların kullanmış olduğu yönetimdir. Ülkenin genel siyasetine ve ülkeler arası ilişkilerin dışında kalan konular bu özerk yapıya tanınmış bir durumdur⁴⁸.

⁴⁶ Vahide Feyza Urhan, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması", **Sayıştay Dergisi**, Sayı. 70, s.99

⁴⁷ Bayrakçı, **a.g.e.**, s. 10

⁴⁸ Şeniz Anbarlı Bozatay, "Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim Tartışmalarının Odağında Bir Düzenleme: 6360 Sayılı Yasa Hakkındaki Değerlendirmeler", **Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, s. 4

Siyasi yerinden yönetim federal devletlerde görülen en tipik uygulamadır. Yerel birimlerin yasama ve kısmen de olsa yargısal özerkliği varsa bu sistemde yerini aldığı görülür⁴⁹. Bu açıdan bu yönetim tarzının bariz ve net bir şekilde uygulandığı ülkelerin başında da Amerika Birleşik Devleti gelmektedir.

1.2.2.2. İdari Bakımdan Yerinden Yönetim

İdari yönden yerinden yönetim, genel idari hiyerarşide yeri olmayan ve sadece idari alanda uygulanan bir yöntemdir. Kendi içerisinde yerel yönden yerinden yönetim ve hizmet yönünden yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılır⁵⁰.

1.2.2.2.1. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim

Hizmet yönünden yerinden yönetim, ülkedeki kamu faaliyetlerinin artması sonucu ortaya çıkmıştır. Merkez tarafından kamu hizmetinin sağlanması pek mümkün olmayan durumlarda, daha çok teknik özellikleri veya yapısal özellikleriyle ön plana çıkmaktadır. Bağımsız hareket edebilme ve kendi organlarını oluşturabilme kabiliyeti vardır. Bu özellikleri taşıyan ve merkez teşkilatından ayrı yapısı olan idari yönetime “hizmet yönünden yerinden yönetim” denilmektedir⁵¹.

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları, ayrı kamu tüzel kişiliğinde olması, kamu hizmetlerinin hızlı ve başarılı bir şekilde görülmesi açısından önemli bir yer tutmaktadır. Devlet merkezi yapısı içerisinde görebileceği bu işleri yine kendinden bir parça ayırarak ayrı tüzel kişilikte işlerin daha yeknesak bir şekilde görülmesini istemiştir. Örneğin; Milli Eğitim Bakanlığı tarafından görülebilecek olan yüksek öğretim hizmetlerini üniversitelere tahsis ederek ve bu kurumlara ayrı kamu tüzel kişiliği vererek sağlamıştır⁵². Devlet temel ihtiyaçların karşılanması ve ana hizmet birimlerinin faaliyetleri dışına çıkmayarak hem kendi işini kolaylaştırmakta hem de teknik bilgi gerektiren hususlarda yetkili organların hizmetleriyle kamu faaliyetinin yetkin bir şekilde işlerliğini sağlamaktadır.

⁴⁹ Bayrakçı, a.g.e., s. 11

⁵⁰ Akyılmaz, a.g.e., s. 176

⁵¹ Barış Şensoy, “Yerel Özerklik ve Yerel Yönetimler Üzerindeki İdari Vesayet”, **Doktora Tezi**, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, İstanbul, 2010, s. 12

⁵² Gözler, a.g.e., s. 82

Özel bilgi ve uzmanlık gerektiren bu kuruluşlara “kamu kurumları” adı verilmektedir. Kamu kurumlarının en bariz özellikleri; ayrı kamu tüzel kişiliklerinin olmaları, mal topluluğu olmaları, ayrı bir mal varlığı ve bütçeye sahip olmalarıdır. Aynı zamanda özerk yapıya sahip olmaları merkezi idarenin idari vesayet denetimine tabi olmalarını da beraberinde getirmektedir. Kamu kurumları görmüş oldukları kamu hizmetlerinin yapısına göre de kategorilere ayrılmışlardır. Bunlar; idari kamu kurumları, sosyal kamu kurumları, iktisadi kamu kurumları, düzenleyici ve denetleyici kamu kurumları ve bilimsel, teknik ve kültürel kamu kurumları şeklinde kollara ayrılmışlardır⁵³.

1.2.2.2.2. Yer Yönünden Yerinden Yönetim

Yerel yerleşim yerlerinde yaşayan halk, ihtiyaçlarının yerine getirilmesi adına o bölgede kurulacak bir yapıya ihtiyaç duymaktadır. Merkezi idareden beklenen sağlık, güvenlik gibi hizmetlerin dışında yerel ihtiyaçların karşılanması için kuruluşlara ihtiyaç duyulmuştur. Merkezi idare bu ihtiyaçları karşılamada hem yavaş kalacaktır hem de halkın isteğini tam karşılayamayacaktır. Bütün bu nedenler mahalli kamu hizmetlerini yürütecek kamu kuruluşlarını doğurmuştur⁵⁴. Bu ihtiyaç yerel halkın isteklerinin bir doğal sonucu niteliğini taşır.

Merkezi idare dışında ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptir ve karar organları o bölgedeki yerel halk tarafından oluşturulmaktadır. Yerel bölgelerin yapısına göre il, belediye ve köy yönetimi şeklinde örgütlenmişlerdir. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarından ayrılan en önemli özellikleri, siyasi niteliğe sahip kuruluşlar olmalarıdır. Mahalli yönetimlerde halkın istekleri doğrultusunda, ihtiyaçlarının giderildiği noktalarda toplumsal huzur ve güven oluşur. Bu durum yerel siyasi barışa ve genel olarak da merkezi siyasi barışa katkı sağlayacaktır⁵⁵.

1982 Anayasası yerel yönetim kuruluşları ile ilgili birçok düzenlemeye yer vermiştir. Anayasanın 123. ve 127. maddelerinde yerel yönetimlerin kuruluş, görev

⁵³ Akyılmaz, a.g.e., s. 177

⁵⁴ Günday, a.g.e., s. 71

⁵⁵ Harun Selçuk, “Yerel Yönetimler ve İdari Vesayet”, **Yüksek Lisans Tezi**, Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Erzurum, 2014, ss. 10-11

ve tanımlamaları yapılmıştır. Mahallin müşterek ihtiyaçlarının karşılanması için kurulduğu, il özel idaresi, belediye ve köylerden oluştuğu belirtilmiştir⁵⁶. Yerel ihtiyaçların karşılanması açısından bu üç oluşum içerisinde daha çok belediyelerin yetki alanının geniş olduğu ve faaliyetlerini uygulama imkanı olduğu söylenebilir.

Belirtilen bu durumlar çerçevesinde yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının ayrı tüzel kişiliğe sahip olmaları, karar organlarının seçimle iş başına gelmesi, kurulmaları yasa ile olması, merkezi yönetimin idari vesayet denetimine tabi olmaları, büyük yerleşim yerlerine ayrı yasal düzenleme yapılabilmesi, organların sıfat kazanması ve kaybetmesi yargı kararına bağlı olması, sadece geçici önlem olarak görevden uzaklaştırmanın İçişleri Bakanı tarafından olması, gelir kaynaklarının görev ile orantılı verilmesi genel özelliklerini oluşturmaktadır⁵⁷. Bu özellikleri itibariyle her biri için ayrı ayrı oluşturulan kanunlarla yetki alanları ve görevleri belirtilerek görev ve yetki kargaşası da bir ölçüde önlenmiş olmaktadır.

1.3. Türkiye’de Yerel Yönetimlerle İlgili Yasal Düzenlemeler

Yerel yönetimler, yerel ihtiyaçların doğması ve bu ihtiyaçların karşılanması için oluşturulmuş yapılardır. Anayasal çerçevede düşünüldüğünde Türkiye için yakın tarih düzenlemeleridir. Batılı toplumların yerel yönetim yapılanmaları 12.yy’da başlarken Türkiye’de bu yapılanma 19.yy’da başlamıştır. Batıda, bölgesel muhalefet ve özerk yapı tam anlamıyla yerleşmişken Türkiye’de yerel yönetim merkezi otoriteyi güçlendirici unsur olarak görülmüş ve muhalefet eden aynı zamanda özerk bir yerel yönetim anlayışı benimsenmemiştir. Modern anlamda yerel yönetim anlayışının dışında da olsa Osmanlı Devleti’nde 19.yy öncesinde kendine özgü oluşumlarıyla kadılar, loncalar ve vakıflar yerel yönetim kuruluşları olarak öne çıkmaktadır. Ancak bunlar belirtildiği gibi modern anlamda yerel yönetim kuruluşları değildir⁵⁸. Tarihsel süreç içerisinde Türkiye’de oluşturulan kurumsal yapılar günümüz modern yerel yönetim anlayışıyla tam örtüşmemekle beraber

⁵⁶ Bayrakçı, a.g.e., s. 13

⁵⁷ Bayrakçı, a.g.e., s. 14

⁵⁸ Yeter Çiçek, “Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler”, **Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt. 11, Sayı. 1, 2014, s. 54

tarihsel süreçte ihtiyaç duyulan bir kurumsal yapı olması gerektiği de gözler önüne sermektedir.

19.yy Tanzimat Fermanı ile Avrupa'nın üstünlüğü kabul edilmiştir. Ülkeye batılı anlamda yerel yönetim anlayışı giriş yapmıştır. Teşkilatlanma iç ve dış koşulların etkisiyle oluşmuştur. Osmanlı Devlet adamlarının önceden beri batıdan eğitim almaları, modern ve düzenli şehirlere kavuşma isteği, kalabalıklaşan şehir yapısının düzene sokulması çabası ve iç yapıdaki azınlıkların talepleri göz önüne alındığında yerel teşkilatlanma zorunlu hale gelmiştir. 16 Ağustos 1854 yılında modern anlamda ilk belediye örneği olan “İstanbul Şehremaneti” kurularak teşkilatlanma süreci başlamış oldu⁵⁹.

Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulması ile Osmanlı Devleti'nin son dönemlerine rastlayan yerel yönetim kurulma aşamaları daha da ivme kazanmıştır. 1924 Anayasası çağdaş devlet anlayışıyla yerel teşkilat yapısı oluşturmaya çalışmıştır. 1924 Anayasası ile illere, kent, kasaba ve köylere tüzel kişilik verilmiştir. 1924 yılında 442 Sayılı Köy Kanunu yürürlüğe girmiştir. Yeni anlayış dışında kalan kanunlar bu dönemde ortadan kalkmıştır⁶⁰.

1924'lü yıllarda İstanbul Şehremaneti'nden esinlenilerek 417 Sayılı kanunla Ankara Şehremaneti kurulmuştur. Mahallin seçmenler tarafından oluşturulacak meclisle kentin yönetimi sağlanacaktır. Ancak, tek partili siyasi yapı bu oluşumlara özerklik anlamında pek olanaklar sağlamamıştır. Bu yıllarda belediyecilikle ilgili birçok yasa çıkarılmıştır. Belediye Kanunu, Belediye Yapı ve Yollar Kanunu gibi düzenlemeler Türk Belediyecilik ve yerel yönetim anlayışının uygulanmasında uzun yıllar katkı sağlamıştır. Buradaki Belediye Kanunu, illere eşit yetkiler vermiş ve belediyelere merkezi yönetimin denetiminde olduklarını belirtmiştir. Ancak belli hususlarda devredilen yetkiler diğer kanunlara göre daha geniş ve özgürlüktür⁶¹.

⁵⁹ Fuat Yörükoğlu, “Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci”, **Mevzuat Dergisi**, Yıl. 12, Sayı. 135, 2009, ss. 6-7

⁶⁰ Selçuk, **a.g.e.**, ss. 18-19

⁶¹ Mustafa Demirtaş, “Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği ve İdari Vesayet”, **Yüksek Lisans Tezi**, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Muğla, 2005, ss. 24-25

3 Nisan 1930 tarih ve 1580 Sayılı Belediye Kanunu, belediyelerle ilgili diğer kanunların yürürlükten kalkmasını sağlamıştır. Bu kanunun özellikleri; belediyeler arası eşitlik, belediyeler üzerinde sıkı denetim, tek dereceli seçim ve halkın etkin denetimi, belediyelere geniş icraat yetkisi ve belediyelerin geniş hizmet alanına sahip olması şeklinde sıralanabilir⁶².

1950 seçimlerinden sonra iktidar olan demokrat parti, devletçilik anlayışının yerine ekonomiyi dışa açma anlayışını getirmiştir. Bu gelişmeler ışığında kent nüfusu artmıştır. Bu artış kırsaldan kente dengesiz bir şekilde gerçekleşmiştir. Gecekondulaşma sorununu da beraberinde getirmiştir. Bölgeler arası dengesizlik, göçlerin küçük ve orta büyüklükteki kentlere değil de en büyük kentlere yapılması, kent içerisinde de oluşan eşitsiz dağılım bu dönemin tipik özelliklerini oluşturmaktadır⁶³.

1961 Anayasası'nda önemli düzenlemeler yapılmıştır. Yerel yönetimlerin denetiminin sadece yargı yoluyla yapılacağı belirtilmiştir. Yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynağı sağlanacağı belirtilmiştir. Bu düzenlemeler, yerel yönetimlerin özerk yapıya sahip olma anlayışını güçlendirmiştir. Yeni düzenlemelerle belediye başkanlarını doğrudan seçme imkanı sunulmuştur. Yeni belediyeçilik anlayışıyla belediyeler birçok faaliyete girişmiştir. Kent yapısının fiziki ve beşeri düzenlemelerini yapmaya başlamıştır. Ancak bu faaliyetlerin daha da ilerleyebilmesi için merkezden gelir kaynağı gerekmektedir. Merkezi hükümet bu kaynakları sağlayamayınca, yerel organlar merkezi hükümeti halka şikayet etmişlerdir. Memnuniyetsizliklerini belirtmişlerdir. 1980'e kadarki dönemde yerel yönetimleri özerkleştirme çabaları 1973 sonrası gelişen ekonomik bunalımlar sonucunda o dönemi tam olarak ifade etmek amacıyla "Planlı Dönem" ismi ile adlandırılmıştır⁶⁴.

Yerel yönetimler açısından en önemli atılımlardan birisi 1984 yılında 3030 Sayılı kanunla Büyükşehir Belediyelerinin kurulmasıdır. 1980'den sonra

⁶² Tülin Çağdaş, "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde İdari Vesayet", **Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt. 30, Sayı. 1, 2011, s. 397

⁶³ Yörükoğlu, **a.g.e.**, ss. 11-12

⁶⁴ **a.g.e.**, ss. 12-13

belediyelerin gelirlerine artış yapılmıştır. Ayrıca il özel idareleri ile ilgili 1987 yılında 3360 Sayılı kanunla düzenlenmiştir. Bütün bunlara karşı en son olarak 2004'te 5272 Sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiştir; ancak Anayasa Mahkemesi iptal etmiştir. Bunun üzerine 2005 yılında 5393 Sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Bu kanun günümüzün en son kullanılan belediye kanunudur. Günümüzde kullanılan il özel idaresi kanunu da 2005 yılı 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunudur. 2004 yılında çıkarılan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu en güncel kanundur. 2012 yılında yapılan yasal düzenlemeler ile 14 tane yeni büyükşehir belediyesi ve 27 tane yeni ilçe kurulmuştur⁶⁵.

Bunlara ek olarak 6360 Sayılı kanunda büyükşehir olan yerlerde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. 6360 Sayılı Büyükşehir belediyeleriyle ilgili en güncel düzenlemeleri içerir⁶⁶.

Düzenlemeler yerel yönetimlerin günümüz dünyasına uygun hale getirilmesi için yapılmıştır. Ancak, 442 Sayılı Köy Kanunu'nun 1924'ten beri yürürlükte olması bazı düzenlemeler için geç kalındığını göstermektedir⁶⁷. Yerel yönetim anlayışının tam olarak sağlanması açısından günümüz şartlarına uygun ve yasal düzenlemeleri tamamlanmış örgütlenmelerle devletin yönetimi istenilen düzeye gelecektir.

1.4. Yerel Özerklik

Yerel özerkliğin birçok açıdan detaylandırılarak açıklanması gerekmektedir. Şöyle ki; tanımı, kapsamı, amacı, şartları, türleri ve yerel özerklikle ilgili hem ulusal hem de uluslararası yasal düzenlemeler başlıca araştırma konularıdır.

1.4.1. Yerel Özerklik Tanımı-Kapsamı-Amacı

Özerklik kavramı birçok alan tarafından tanımlamalara tabi tutulmuştur. Hukuki bir sözcük olarak özerklik, kişi veya kurumların kendi iradeleri doğrultusunda hukuki anlamda geçerli bir karar alabilme ve uygulayabilme hak ve

⁶⁵ Çiçek, **a.g.e.**, ss. 59-60

⁶⁶ Selçuk, **a.g.e.**, s. 20

⁶⁷ Çiçek, **a.g.e.**, s. 20

yetkisidir⁶⁸. Hukuki anlamdaki tanımlama bir anlamda dışa yansıma olarak oluşan ve aktif bir yapının var olduğunu belirten ifadeler olmuştur.

Kamu yönetimi anlamında özerklik, muhtariyet sözcüğünün karşılığı olarak kullanılır. Halkı demokratik yollarla yönetme, insan hak ve hürriyetlerinin korunması noktasında hizmetlerin kurumlar aracılığıyla yürütülmesi ve ülke çıkarları da gözetilerek oluşturulan yapılar diye tarif edilebilir⁶⁹. Bu açıdan yapılan tanımlama daha çok yerel yönetim anlayışından kaynaklanan bir yapının olduğu yerlerin tipik tanımlama ifadesidir.

Özerlikle ilgili bir başka tanım, yerel oluşumların yerel ihtiyaçlar sebebiyle kendi organları eliyle ve kendi kaynaklarıyla giderilmesidir⁷⁰. Bir başka ifadeyle, o bölgeyi oluşturan halkın kendi kendine yetebilmesini ifade eder.

Özerklik kavramının tanımlamalarından sonra yerel özerklik kavramının da tanımlanması icap etmektedir.

Yerel özerklik, yerel yönetimlerin kendi yönetim alanlarıyla ilgili hizmetlerinde, merkezden yönetimin veya ajanlarının herhangi bir müdahale söz konusu olmadan serbestçe karar alma ve uygulama durumunu ifade eder⁷¹. Herhangi bir baskı unsurundan etkilenmeden yerel hizmetlerin sağlanması noktasında kendisine yer bulan bir anlayışın varlığından söz edebiliriz.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın yapmış olduğu yerel özerklik tanımı, kanunlar çerçevesinde yerel yönetim organlarının kendi sorumluluklarında bulunan ve yerel halkın hizmetlerini kapsayan hak ve ehliyetlerdir⁷². Şart'ın yerel özerkliği hem bir özgürlük alanı hem de tanınan yetki olarak ifade etmesi bu anlamda geniş bir tanımlamaya gidildiğini göstermektedir.

⁶⁸ Halil Kalabalık, **Yerel Yönetim Hukuku**, 1.Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s.130.

⁶⁹ Nuri Tortop ve diğerleri, **Mahalli İdareler**, 2. Baskı, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2008, s.103.

⁷⁰ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Genişletilmiş 8. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, 2012, s.54.

⁷¹ Vasfiye Çelik, Fikret Çelik ve Sefa Usta, "Yerel Demokrasi ve Yerel Özerklik İlişkisi", **Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt.1, Sayı.2, 2008, s.95.

⁷² Mehmet Tamer, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye", **Kongre Kitabı**, Ed. Ragıp Pehlivanlı ve Selçuk Demirkılınç, İktisadi Kalkınma ve Sosyal Araştırmalar Derneği Yayınları, Hatay, 2016, s.100.

Bu tanımlar çerçevesinde yerel özerkliğin iki yönünden bahsedilmesi mümkündür. Birincisi, yerel yönetimlerin merkezle olan ilişkileri; ikincisi ise yerel yönetimlerin yerel halk ile olan ilişkileridir. Merkezle olan ilişkilerde idari ve mali ayırım yapılır. İdari özerklik, yerel yönetimlerin kendi organları eliyle merkezden herhangi bir müdahale olmadan hizmetleri görmesi şeklindedir. Mali özerklik ise yerel yönetimlerin yetkileri çerçevesinde görevleriyle doğru orantılı gelir kaynaklarına sahip olunmasıdır. Yerel halk ile ilişkilerde, yerel yönetimlerin etkinlik alanı yerel organlar eliyle belirlenir ve denetimi merkez değil yerel halk yapar. Bu yerel özerkliği demokratik katılımı ilişkilendirmektedir⁷³

Özerklik, merkezden yönetimde doğabilecek sakıncaları gidermek veya azaltmak anlamında çıkarılan bir yönetim biçimidir. Kararların merkez tarafından verilmesi ve tek elde toplanan yetki, hizmetin aksamasına ve gecikmesine neden olur. Özerklik, ülke çıkarları gözetilerek kendi öz sorunlarının çözümünün kendi yerel hizmet organları eliyle gördürülmesidir⁷⁴. Bu konuyla ilgili yasal düzenlemeler Anayasa'da ve yasalarda kendine yer bulmuştur.

Yerel özerklik kavramı belli başlı üç temel amaç üzerinde birleşmektedir. Bunlar;

- Zaman içerisinde artan yerel hizmet taleplerinin karşılanması için yerel yönetime yetki ve esneklik kazandırılması
- Yerel yönetimlerin zaman ve koşullara göre uygun yönetim yapısı ve biçimi belirlemesine fırsat verilmesi
- Yerel yönetimin, merkezi yönetimler tarafından sürekli olarak takip ve denetiminden çıkarılmasıdır⁷⁵.

⁷³ Mustafa Kocaoğlu, **Yerel Yönetimlerde Katılım ve Kültür**, Çizgi Kitabevi, Konya, 2015, s.15.

⁷⁴ Mustafa Ökmen, "Yerel Yönetimlerde Özerklik Eğilimleri", **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Ed. Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür, Alfa Yayınları, İstanbul, 2002, s.103.

⁷⁵ Bayram Coşkun ve Başak Koyuncu, "Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik: Modeller ve Uygulamalar", **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ed. Asım Balcı ve diğerleri, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2013, s.366.

Özerklik tüm boyutlarıyla Anayasa ve yasalarda yer alır. Yasalarla sınırlanan bu yetki, kişisel çıkarlar için değil halkın ihtiyaçları doğrultusunda kullanılır. Özerklik, kurumsal bir kavramı oluşturur. Bu yetkiyi olumsuz yerde kullanmak yarar sağlamayacağı gibi birçok zarar da getirecektir. Bu açıdan özerklik tek ve yegane çare olarak gözükmektedir. Ancak, bu yetkinin kullanımında her zaman kötü kullanılacak bir yetki olarak da görmemek gerekir. Dürüst, ahlaklı ve nesnel kurallar çerçevesinde hareket edilmesi bu eksikliklerin giderilmesinde yardımcı olacak kaynaklardır⁷⁶. Bu açıdan bu özgür yapıyı kullanırken fren mekanizması olarak toplumun yer aldığı platformlar keyfiyeti önleyecek ve gerekli denetimin de oluşmasını sağlayacaktır.

1.4.2. Yerel Özerklik Şartları

Gerçek bir yerel özerklikten bahsedilebilmesi için üç şarta ihtiyaç vardır. Bunlar; icrai karar alabilme, organların bağımsızlığı ve mali kaynakların varlığıdır.

1.4.2.1. İcrai Karar Alabilme

Yerel özerkliğin varlığı yerel yönetimlerin karar alma süreçlerinde serbest olmalarına bağlıdır. Bu serbestlik, diğer otoritelere karşı karar alma özgürlüğü, kararları alırken hiçbir otoriteye bağlı kalmadan karar verebilme şeklindedir. İnisiyatif alabilme kabiliyeti yerel özerliğin var olduğuna kanıttır⁷⁷. İcrai karar alma şartında özetle, kuruluşlar almış oldukları kararları üst makamların ön iznine veya onayına bağlı kalmadan uygulayabilmektedirler⁷⁸. Bu özellik yerel yapının aktif rol almasını sağlarken bir yandan da olası dış etkenlerin olumsuz durumlarından da koruyacaktır.

İl genel meclisi ve belediye meclisi gibi yerel yönetim birimlerinin almış olduğu bazı kararların onaylanması şartı gibi zorunlu unsurların getirilmesi özerklik

⁷⁶ Tortop, **a.g.e.**, ss.104-105.

⁷⁷ Cem Angın, “Anayasa Mahkemesi ve Danıştay Kararlarında Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik”, **Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi**, Cilt.6, Sayı.3, 2016, s.645.

⁷⁸ Süreyya Sakınç, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, Gözden Geçirilmiş 3.Baskı, Orion Kitabevi, Ankara, 2012, s.204.

için olumsuz örnek teşkil etmektedir⁷⁹. Bu gibi önleyici, engelleyici unsurlar demokratik toplum düzeninin olumsuz etkilenmesine ve yerel özerklik kavramının dar anlayışla devam etmesine neden olacaktır.

1.4.2.2. Organların Bağımsızlığı

Yerel yönetim organlarının personeli, merkezi idarenin yersiz uygulamalarından ve azletme gibi yetkilerini kullanmasından uzak tutulmalıdır. Bu da organların bağımsızlığı ile mümkündür. Organların seçimle işbaşına gelmeleri yerel özerklik açısından önemlidir. Mahalli idarelerin bağımsızlığı, demokratik ülkelerin gereklerinin sağlanmasıyla mümkündür. Yerel yönetimlerin yürütme organları seçimle işbaşına geldiğinde bağımsız ve özgür karar alabilmesi mümkün olur. Ülkemizde belediye başkanı ve muhtar bu şartı sağlamaktadır⁸⁰.

İl özel idaresinin başı ve yürütme organı olan vali seçimle değil atama ile işbaşına gelmektedir. Yerel meclislerin ayrıca bazı atanmış üyeleri de söz konusudur. Bu ayırıcı unsurlar yerel özerklik şartının eksik yönlerini görmemiz açısından örnek oluşturmaktadır⁸¹. Örnekler açısından yerel özerkliğin asıl oluşturmak istediği yapının bir anlamda dışına çıkmış durumdadır. Bu durum yerel özerklik kavramının oluşturulduğu anlayış yapısının dışına çıkarak, ülkelerin bu kavrama kendi anlayışlarına göre ekleme veya çıkarma yapmasıyla heterojenez bir yerel özerklik yapısının oluşmasına neden olmaktadır. Bu anlamda salt bir yerel özerklik kavramından bahsedilmesi mümkün gözükmemektedir.

1.4.2.3. Mali Kaynakların Varlığı

Yerel yönetimler, yerel hizmetlerin yerine getirilebilmesi için merkezi yönetim tarafından kendilerine yetki ve görevler tanınmıştır. Bu tanınan yetki ve görevlerin yerine getirebilmesi için yeterli mali kaynaklarla mümkün olabilmektedir⁸².

⁷⁹ Bayrakçı, a.g.e., s.23.

⁸⁰ Tortop, a.g.e., s.107.

⁸¹ Bayrakçı, a.g.e., s.23

⁸² Sakınç, a.g.e., s.204

Yerel yönetimlerin kendi maddi imkanlarını kullanarak kendi gelirlerini oluşturma ve bütçeye sahip olarak gelir-gider dengesini oluşturma mali açıdan merkezi yönetimden bağımsız olduklarının göstergelerini oluşturur. Bu durum Yerel Özerklik Şartı'nın karakteristik unsurunu oluşturmaktadır. Bu noktada mali kaynakların varlığı önemli bir yer tutar⁸³.

Parasal olanakların olmaması yerel bağımsızlığı da tehlikeye düşürmektedir. Parasal kaynaklar ihtiyaçlarına göre oluşturulmalıdır. Mahalli idareler sadece devletten gelecek yardımlarla yetinirlerse çalışmalarını genişletemeyeceklerdir. Merkezin yaptığı yardımlar ölçüsünde hizmet sağlayabilecektir. Bu durum özerklik şartının zedelenmesine neden olur⁸⁴. Merkezi yönetimin yaptığı yardım dışında bir geliri olmayan oluşturulmayan yapılar küçülmeye ve asıl oluşturulmak istenen kendine yeten ve hatta artan bir yerel yönetim anlayışına ulaşamayacaktır.

1.4.3. Yerel Özerklik Türleri

Özerk yerel yönetim anlayışı, günümüz hizmet üretimi anlamında büyük öneme sahiptir. Yerel özerkliğin temel nitelendirmelerinde üç türün ön plana çıktığı görülür. Bunlar; siyasi özerklik, idari özerklik ve mali özerkliktir.

1.4.3.1. Siyasi Özerklik

Siyasi özerklik genel olarak, kendi yerel ihtiyaçlarını oluşturan konularla ilgili yasa çıkarma yetkisi ve bağımsız hareket etme imkanına sahip bir yapıdır⁸⁵.

Siyasi özerklik daha çok federal devletlerde görülmektedir. Anayasalar tarafından ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınan özerk bir yönetim şeklidir. Bağımsızlık kavramıyla karıştırılmamalıdır. Sadece bölgeyle sınırlı karar

⁸³ Begüm İsbir, "Temsili Demokrasi Anlayışına Göre Yerel Yönetimlerde Özerklik", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt.11, Özel Sayı, 2009, s.1587.

⁸⁴ Tortop, **a.g.e.**, s.107

⁸⁵ Murat Yaman, "Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler", **Yerel Yönetimler**, Ed. Kemal Görmez ve Hasan Yaylı, Orion Kitabevi, Ankara, 2018, s.234

alma yetkisi vardır. Ayrıca federal yapıda olmayıp işlerinde serbest olan bazı yönetimlerde de görülebilmektedir⁸⁶.

Siyasi özerklik, otoritenin merkez ve yerel olarak tabir edilebilecek eyalet ya da bölgesel idareler tarafından bölüşümünü idare eder. Federal devletlerde Anayasa ile belirlenmiştir. Rızaları dışında özerkliklerine dokunulamama şartı söz konusudur. Bu ifadeler doğrultusunda siyasi özerklik, idari alanda yetkisinin dışına çıkıp siyasi alanda kamu otoritesi olma noktasına gelmiştir⁸⁷.

1.4.3.2. İdari Özerklik

İdari özerklik, yerel hizmetlerin karşılanmasında yetkili olan ve halka hesap verme görevi mevcut olan yerel yönetim birimlerine bu özerkliğin aktarılmasını sağlar. Demokratik yapının oluşması açısından idari özerlik önem arz eder. Yerel özerlikte kesin karar alabilme, uygulama ve bunları özgür organlarıyla yerine getirmeleri asıldır. Yerel yönetimleri bu şartlar özerk kılmaktadır. Özerk yönetim organlarının da seçimle işbaşına gelmesi asıldır⁸⁸.

Bu açıklamalar çerçevesinde, idari özerlikte iki önemli husus vardır. Birincisi, yerel yönetim organlarının seçimle işbaşına geçmesidir. İkincisi ise yerel yönetim organlarının serbestçe karar verip uygulayabilmesidir⁸⁹. Bir başka deyişle, idari özerk yapıdan söz edilebilmesi için seçimle yönetime gelebilme ve serbest karar alabilme şarttır ve bunların sağlanması gerekmektedir.

1.4.3.3. Mali Özerklik

Mali özerklik, gelirler, harcamalar ve borçlanmalar konusunda yerel yönetimlere tanınan bağımsız hareket etme olanağıdır. Yerel organlar, merkeze bağlı olmadan, görev ve sorumlulukları çerçevesinde ayrı malvarlığını kullanarak, kendi

⁸⁶ Yüksel Koçak ve Recep Aktaş, “Kamu Yönetiminde İdari Deneti: Denetimin Dönüşümü”, **Kamu Yönetimi**, Ed. Yüksel Koçak ve Atıl Cem Çiçek, 2. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 2012, s.141.

⁸⁷ Şensoy, **a.g.e.**, s.39.

⁸⁸ Abdullah Çelik, “Yerel Özerklik Açısından 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nun Genel Bir Değerlendirilmesi”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt.18, Sayı.1, 2013, ss.21-22.

⁸⁹ Yaman, **a.g.e.**, s.234.

organlarının kararıyla harcama yapabilmelidirler. Ayrıca, harcama önceliklerini belirleme ve gelir artırıcı yetki de bu özerklik özelinde tanınan yetki içindedir⁹⁰.

İdari açıdan özerklik tek başına yerel özerkliği sağlamaz. Yerel demokrasinin sağlıklı ilerleyebilmesi mali özerkliğin işlerliğine bağlıdır. Yerel ihtiyaçlara cevap verebilme mali kaynaklarla doğru orantılıdır. Bu noktada ihtiyaçların belirlenmesi de daha rasyonel karar alınmasını sağlayacaktır⁹¹. Kısaca mali özerk bir yapının sağlanmadığı yerel yönetim yapısında idari açıdan özerk olsan dahi tam anlamıyla tarif edilen yerel özerklik kavramına ulaşamayacaktır.

1.4.4. Yerel Özerlikle İlgili Yasal Düzenlemeler

Yerel özerlikle ilgili düzenlemeler Anayasa ve yasalar çerçevesinde düzenlenmektedir. Özerklik uygulamasının gerçekleşmesi açısından da bu önemlidir. Buna ek olarak uluslararası düzenlemelerin de eklenmesiyle yerel özerklik alanıyla ilgili pürüzler ve noksanlıklar giderilmiş olmaktadır. Ülkemiz Anayasa'larının yerel özerlikle ilgili düzenlemeleri ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bu incelemenin konularını oluşturmaktadır.

1.4.4.1. Türkiye'deki Düzenlemeler

Bu bölümde 1876 Kanun-i Esasi, 1921, 1924 ve 1961 Anayasa'larında yerel özerlikle ilgili düzenlenen maddeler inceleme konusu olmaktadır.

1.4.4.1.1. 1876 Kanun-i Esasi- 1921,1924 ve 1961 Anayasa'larındaki Düzenlemeler

Türk Anayasa'larında yerel yönetimlerle ilgili birçok düzenleme söz konusudur. Ancak bu maddeler birbirlerini tamamlar niteliktedirler. Buna karşın yerel özerklik kavramı açısından Anayasalarımızda farklılık arz eden birçok yeni düzenlemeler yapılmıştır. İlk olarak 1876 Kanun-i Esasi'ye baktığımızda, yerel yönetimlerle ilgili idari ve mali özerklik kavramlarına yer verilmediğini görürüz.

⁹⁰ Süreyya Sakıncı, "Türkiye'de Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetimler Arasındaki Mali İlişkiler", **Yerel Yönetimler**, Ed. Kemal Görmez ve Hasan Yaylı, Orion Kitabevi, Ankara, 2018, ss.131-132.

⁹¹ Yaman, **a.g.e.**, s.235

Anayasa, yerel özerkliğin baş aktörü olabilecek olan yerel yönetim organlarına karar verme yetkisini değil danışılma yetkisini öngörmüştür⁹². Bu Anayasa dönemi içerisinde yerel özerklikle ilgili düzenlemelere daha geçilmediği görülmektedir.

1921 Anayasası'nın bulunduğu dönem milli mücadele yıllarına denk gelmektedir. Bu yıllarda oluşturulan maddeler günün şartlarına göre pek uygulanma imkanı bulmamıştır. Ancak, yerel yönetimlerle ilgili düzenlemelere de yer verilmiştir. Buna ek olarak “özerklik” ifadesinin yer aldığı bir Anayasa metni olmuştur. Bu özellik 1921 Anayasası'nı diğer Anayasalardan ayırmaktadır. 1921 Anayasa metnine bakıldığında 11. madde “iller yerel yönetim görevlerinde özerktir” ifadesi vardır. Ayrıca, 12. maddede yerel yönetimlerle ilgili hukuki ve idari konularda yetkili kılınmış “Vilayet Şuraları” oluşturulmuştur. Halkın seçtiği üyeler tarafından yönetilmektedir. Buna ek olarak, illerin dışında bucaklara da tüzel kişilik verilip özerk yönetim haline gelmeleri 1921 Anayasası'nın yerel özerklik anlamında farklılığını göstermektedir⁹³. 1921 Anayasası dönemi yerel özerklik ve özgürlükler noktasında diğer Anayasaların önüne geçerek kendisine bu alanda örnek gösterilebilecek bir özellik katmıştır. Bir başka ifadeyle yerel organları aktif noktaya getirmiştir.

1924 Anayasası, 1921 Anayasası'ndaki özerklik ilkelerine yer vermemiştir. Bu Anayasa 1921 Anayasası'nda bucaklara tanınan özerkliği de bulundurmama yoluna gitmiştir. 1924 Anayasası'nın 91. maddesi illerin yetki genişliği ve görev ayrımı şeklinde olacağını belirtmiştir. 1921 Anayasası'nda belirtilen seçimle üyelerini oluşturan Vilayet Şurası'na 1924 Anayasası'nda yer verilmemiştir. Açıklanan bu maddeler çerçevesinde 1924 Anayasası 1876 Kanun-i Esasi'ye geri dönüldüğü sinyallerini vermiştir⁹⁴. Bir anlamda 1921 Anayasası ile özgür belediyeçilik kavramının oluşmasına zemin hazırlayan Anayasal düzen bir anda kendini tekrar eski düzenin içinde bulmuştur.

1961 Anayasası demokrasi ve özgürlükler konusunda geniş yetkiler içermektedir. Bu özelliklerini yerel yönetimler üzerinde de göstermektedir. Yerel

⁹² İsbir, **a.g.e.**, s.1588

⁹³ Yaman, **a.g.e.**, s.237

⁹⁴ **a.g.e.**, ss.237-238

yönetimlerin mali açıdan görev ve geliri arasında denge kurulmasını öngörmüştür⁹⁵. 1961 Anayasası'nın bu özgürlükçü yapısı, Anayasa yapım aşamasında ülke genelinde bilim adamlarının ve uzmanların uzun uğraşları sonucu ortaya çıkarılmasından gelmektedir. Belediyelere geniş yetkiler tanınmıştır. Belediye başkanı seçiminde valinin ve cumhurbaşkanının onayı usulü kaldırılmıştır. 1961 Anayasası'nda yerel yönetimlerin karar organlarının feshi konusunda yetkiyi yargı organlarına vermiştir⁹⁶. Genel anlamda 1961 Anayasası'nın yapılış şekli ve maddelerinin içeriği özerklik kavramını yansıttığını söyleyebiliriz. Bu anlayışla belediyecilik kavramının gelişmesi ve yerel oranlara karşı bakış açısının değişmesi olanağı hasıl olmuştur. Merkezi yönetimin yerel organlar üzerindeki onaylama veya denetleme gibi denetim araçlarının kullanma olanağının ortadan kaldırılması yerel yönetim açısından özgürlük alanı olma ve kendi kararlarını verebilme imkanı sağlamıştır.

1.4.4.1.2. 1982 Anayasası'ndaki Düzenlemeler

Anayasal düzenlemeler yerel yönetimlerin yürütmenin baskılarını azaltmak anlamında kalkan niteliği taşır. Ancak Anayasalarımızda düzenlemeler merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki konumunu belirtmenin dışına çıkamamıştır. Ayrıntılı düzenlemelere Anayasal çerçevede girilmemiştir. Federal anayasalarda yerel yönetimle ilgili düzenlemeler eyaletlere bırakılmıştır. Bu aşamada kendileri için ayrıntılı düzenleme yapabilme imkanına sahiptirler. 1982 Anayasası'na bakıldığında da üniter yapıda olan devletin önceki belirtilenler ışığında genel hükümler içerdiği görülür. Ayrıntılı düzenlemelerin yerel yönetimlerle ilgili yasalara bırakıldığı görülmektedir. Yerel yönetimlerle ilgili yasa hazırlanması yasama organının tek elinde olması ve yürütme organının zaman zaman yasama üzerindeki etkileri düşünüldüğünde siyasi etkilerin yerel yönetimlerin özerkliği açısından endişe oluşturmaktadır⁹⁷. Oluşan bu endişe yersiz olmadığı gibi yasal düzenlemeler eşliğinde de kendisini göstermekte ve yerel özerklik anlamında olumsuz durumun devam ettiğini göstermektedir.

⁹⁵ İsbir, **a.g.e.**, s.1589

⁹⁶ Yaman, **a.g.e.**, s.238

⁹⁷ Sakınc, **a.g.e.**, 2012, ss.200-201

1982 Anayasasının 126. maddesinde merkezi idarelerle ilgili 127. maddesinde de mahalli idarelerle ilgili düzenlemelere gidilmiştir. 127. maddede illeri kamu tüzel kişiliğine sahip ve yerel özerkliği bulunan bir yapı içerisinde oluşturmuştur. Ancak kanunun lafzında “yerel özerklik” ibaresi geçmese de bunun Anayasa Mahkemesi kararlarından anlaşıldığı üzere kanunun ruhunda mevcut olduğu görülmektedir⁹⁸. Açıklanan bu durum anayasal düzen içerisinde olmaması gereken bir durumdur. Bir başka ifadeyle, yerel yönetimlere tanınan özerk yapının mahkeme kararlarındaki yorumdan anlaşılması değil de anayasa metninden de anlaşılması gerekli bir durumdur. Böylece yerel organlara tanınan yetki, kargaşanın oluşma ihtimalini ortadan kaldıracak ve daha sağlam zeminlerde kamu hizmeti yapılmasını sağlayacaktı.

1982 Anayasası'nın 127. maddesinin temel ilkeleri sıralanacak olursa şu şekildedir;

- a) Tüzel kişiliğe sahip olan yerel yönetim idareleri; il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını gidermek için kurulurlar.
- b) Karar organları o bölgedeki seçmenler tarafından oluşturulur.
- c) Yerinden yönetim ilkesine uygun olarak ve kanunla kuruluş, görev ve yetkileri belirlenir.
- d) Büyük yerleşim yerleri için kanunla yeni yönetim birimleri oluşturulabilir.
- e) Seçilmiş organların, organlık sıfatlarının kazanılmasına karşı itiraz ve kaybedilmesine ilişkin yargı yoluna bırakılmıştır.
- f) Görevleriyle ilgili nedeniyle soruşturma veya kovuşturmada yerel organ ve üyeleri İçişleri Bakanı geçici tedbir ile kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabilir.

⁹⁸ Şensoy, **a.g.e.**, s.46

- g) Merkezi idareye idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesince idari vesayet yetkisi olanağı tanınmıştır.
- h) Mahalli idarelere görevleriyle orantılı olarak gelir kaynakları sağlanacaktır⁹⁹.

127. maddede açıklanan unsurlardan idari vesayet yetkisi 1961 Anayasası'nda olmayıp da 1982 Anayasası'na getirilen yeni bir kavramdır. Yerel özerklik adına sakıncalar oluşturmaktadır. İdari vesayet ile mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olacağı, kamu görevlerinde birlik sağlanacağı, toplum yararı korunacağı ve yerel ihtiyaçların gereği gibi yerine getirileceği amaçlanmıştır. Ancak ne var ki yerel yönetimlere özerklik anlamında genişlemeden çok daha da daraltılmayı ve daha da çok denetlenmeyi getirdiği açıktır¹⁰⁰.

1.4.4.2. Uluslararası Düzenlemeler

Uluslararası düzenlemeler bağlamında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ayrıntılı bir şekilde incelenecektir.

1.4.4.2.1. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Konseyi, yerel özerklikle ilgili çalışmalarına 1950'lerden itibaren yapmaktadır. 1953 yılında I. Avrupa Komünler Birliği toplantısında yerel yönetim özerkliğinin Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne konulması teklif edilmiştir. Ancak, o zamanki şartlarda Avrupa Konseyi bu duruma izin vermemiştir. Gelişen ve değişen zaman içerisinde Avrupa Konseyi'nin yerel özerkliğe olan bakışı değişmiştir. 1957 ve 1968 yıllarında yerel özerklikle ilgili önemli kararlar alınmıştır. Ancak, kayda değer olan atılımlar 1981-1984 yılları arasını kapsamaktadır. Bu zaman aralığında yerel özerkliğin tanımından kapsamına birçok konuda araştırma yaparak bu kavramın benimsenmesi yoluna gidilmiştir¹⁰¹. Bu yıllar arasında, kamu hizmetlerinin halkın yararına olacak şekilde, yerel yönetim organlarınca yerine getirileceği

⁹⁹ Sakıncı, **a.g.e.**, 2012, ss.202-203

¹⁰⁰ Yaman, **a.g.e.**, ss.238-239

¹⁰¹ M. Fatih Bilal Alodalı ve diğerleri, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Belediyelerde Özerklik", **Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F. Dergisi**, Yerel Ekonomiler Özel Sayısı, 2007, ss.2-3.

benimsetilmeye çalışılmıştır. Bu hakların; serbest, eşit, gizli ve genel oy kurallarına göre seçilmiş organlar tarafından yapılacağı açıklanmıştır¹⁰².

Avrupa Konseyi'nin bu çalışmaları sonucu, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Konseyi'nin nihai karar organı olan Bakanlar Komitesi Şart'ın sözleşmeye dönüştürülmesi için imzaya açmış ve Şart 15 Ekim 1985 tarihinde üye ülkelerce imzalanmıştır. 1 Eylül 1988 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Türkiye açısından Şart, İçişleri Bakanlığı'nca uygun görülmüş ve Dışişleri Bakanlığı'na bildirilmiştir. 10 Eylül 1988 tarih ve 13296 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla Şart'ın imzalanması için Konsey Daimi temsilcimiz yetkili kılınarak ve 21 Kasım 1988 tarihindeki imzasıyla sözleşme ülkemiz adına imzalanmış oldu. 8 Mayıs 1991 tarih ve 3723 sayılı kanunla meclis tarafından uygun bulunması üzerine Şart 6 Ağustos 1992 tarih ve 92/3398 sayılı karar ile Bakanlar Kurulu tarafından onaylanmıştır¹⁰³. 3 Eylül 1992 tarihinde Resmi Gazete'de yayınlanmış ve 1 Nisan 1993 tarihinde yürürlüğe gireceği belirtilmiştir¹⁰⁴.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı, bir önsöz ve 18 maddeden meydana gelmektedir. Önsöz ve 1. madde bölüm olarak kabul edilmemektedir. 2. maddeden 11. maddeye kadar 1. Bölümü, 12. maddeden 14. maddeye kadar Muhtelif Hükümler başlıklı 2. Bölümü, 15. madde ve devamı maddeler 3. Bölümü oluşturmaktadır. Şartı'n 1. ve 12. maddeleri gereği Şartı imzalayan ülkeler tarafından 1. Bölümde yer alan paragraflardan en az 20 tanesinin kabul edilmiş sayılacağı varsayılır. Şartta ayrıca sözleşmeden çekilme de söz konusudur¹⁰⁵.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartnamesinde, diğer uluslararası sözleşmelerde de yer alan giriş bölümüne yer verilmiştir. Önsöz bölümünde üye ülkelerin yerel yönetim anlayışına karşı niyetlerini ve ulaşılmak istenen amacı belirten ifadelerle donatılmıştır. Önsöz bölümünde yer alan ifadelerin özeti şöyledir: Avrupa Konsey'ini oluşturan ülkelerin ortak payda içerisinde miras olarak kabul

¹⁰² Keleş, **a.g.e.**, s.56

¹⁰³ Muammer Sönmez, **Mülki İdare Amirleri ve Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkiler**, Lazer Ofset, Ankara, 2003, s.38

¹⁰⁴ Bayrakçı, **a.g.e.**, s.24

¹⁰⁵ Tahir Muratoğlu, "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türk Hukuku", **İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası**, Cilt.69, Sayı.1-2, 2011, s.741.

edilen düşünce ve ilkelerin korunması ve gerçekleştirilmesi hedef edilen büyük birliğe olan özlemi yansıtan ifadelere yer verir¹⁰⁶.

Şartın 2. maddesinin başlığı, “Özerk Yerel Yönetimlerin Anayasal ve Hukuki Dayanağı” şeklindedir. Bu maddenin kabulü zorunludur. Madde özerk yerel yönetimler ilkesinin ulusal mevzuatla ve uygunluk arz etmesi durumlarında anayasa ile tanınacağını belirtir. Şartı imzalayan üye ülkelere, anayasalarında ve minimum düzeyde de olsa yasalarında yer vermeleri gerektiğini belirtmektedir¹⁰⁷. Şart’ın 2. maddesi özelinde düşünüldüğünde Şart’ı imzalayan ülkeler açısından kendi yasalarında bu maddenin özelliklerini yansıtır bir madde eklenmesi gerektiği belirtilerek ülkelerin bu maddeleri içselleştirmesi ve benimsemesi açısından büyük öneme sahip olduğu görülmektedir.

Şartta özerk yerel yönetim, yerel makamların yasalarla belirlenen sınırlar içerisinde, kamu işlerini kendi sorumlulukları altında ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda yönetme hakkı verdiğinden bahseder. Bu 3. maddenin 1. fıkrasını oluşturur. Bu ifadeler, hizmete ihtiyaç duyulan yerde ve hizmet çoğulculuğu anlayışı benimsenerek yapılacağını belirtir. Özerklik anlamında yetki ve sorumluluğu artırıcı unsur olarak karşımıza çıkmaktadır¹⁰⁸. Şartın 3. maddesinin 2. fıkrası yerel yönetim karar organlarının seçimle işbaşına geldiğini, bu kuruluşlara özerklik niteliği kattığını belirtir¹⁰⁹. Yönetim hakkının yerel yönetimde olduğu ve kendi organları eliyle bu faaliyetleri yapacağını belirterek yetki ve sorumluluğun kimde olduğu belirtilmiş oldu.

Şartın 4. maddesinin 1’den 5. fıkrasına kadarki olan bölümde; yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının anayasa veya kanun tarafından düzenleneceği, yasalarla yerel yönetimlerin yetkisi alanı dışında bırakılmayan ve başka makamın da görevlendirilmediği durumlarda yerel organlara takdir hakkı tanındığı, kamu hizmetlerinin en yakın yerde bulunan yerel yönetim makamlarına

¹⁰⁶ Hüsamettin İnaç ve Feyzullah Ünal, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı.17, 2007, s.3.

¹⁰⁷ Rafet Çevikbaş, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı.475, 2012, s.36.

¹⁰⁸ Bilal Şinik, **Karşılaştırmalı Yerel Yönetim**, Türkmen Kitabevi, İstanbul, 2012, s.224

¹⁰⁹ Sönmez, **a.g.e.**, s.40

verildiği ve yerel yönetim yetkisinin kanun dışında güçsüzleştirme veya zayıflatma yapılamayacağını belirtir¹¹⁰. Bu madde ile beraber yerel yönetimlere tanınan yetkiyi kısıtlayıcı veya onların bu yetkiyi kullanmalarının elinden alınabileceği korkusunu da bir anlamda yok etmiştir.

Şartın 5. maddesi, “Mahalli idarelerin sınırları değiştirilirken kanunların elverdiği durumlarda mümkünse bir referandum yoluyla, ilgili mahalli idareye önceden danışılacaktır.” şeklindedir. Bu madde yerel yönetimlerin sınırlarının değişmesi söz konusu olduğu zaman mahalli idareye danışılması gerektiğini, kanuni durumlar çerçevesinde mümkün olması durumunda referanduma da gidilebileceğini belirtmektedir¹¹¹.

Şartın 6. maddesi, yerel yönetimlerin kendi örgüt yapılarını oluşturmaları ve kendi personellerini çalıştırma koşullarına göre belirleme noktasında, merkezi idarenin karar ve düzenlemeleriyle sınırlama yoluna gidemeyeceğini belirtir¹¹².

Şartın 7. maddesi, yerelde seçilmişlerin mali ve sosyal haklarını tanzim eder. Madde, yerel temsilcilerin yapmış oldukları hizmetler karşılığında masraflarının giderilmesini, kazanç kaybı ödemesi ve sosyal sigorta primlerinin ödeneceğini belirtir¹¹³. Ayrıca şartın 7. maddesinin 1. fıkrası, yerel organların görevlerini yaparken serbestçe hareket etme imkanlarının olduğunu da açıkça belirtir.

Şartın 8. maddesi mahalli idarelerin idari denetimiyle ilgilidir. Maddede, vesayet denetiminin mahalli idareler üzerindeki uygulamasının sadece anayasa ve kanunların belirleyeceği çerçevede uygulanabileceğini belirtir. Ayrıca maddenin devamında merkezi idarenin yürütmekte yetkili olduğu bazı konularda mahalli idareleri görevlendirmesinin dışında kural olarak sadece hukuka uygunluk denetimi yapacağını belirtir¹¹⁴.

¹¹⁰ Bayrakçı, **a.g.e.**, s.24

¹¹¹ Muratoğlu, **a.g.e.**, s.756

¹¹² Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartına İlişkin Bilgi Notu, s.1 https://www.ab.gov.tr/files/haberler/2011/yerel_yonetimler_ozerklik_sarti.pdf (Erişim Tarihi: 25.03.2019)

¹¹³ Sönmez, **a.g.e.**, s.42

¹¹⁴ Muratoğlu, **a.g.e.**, ss.761-762

Şartın 9. maddesi yerel yönetimlerin mali kaynaklarıyla ilgilidir. Yerel yönetimlere faaliyetleri çerçevesinde serbestçe kullanabilecekleri mali kaynak temini söz konusudur. Yasalarla belirlenen oranda kullanmaları gerekmektedir. Kaynakların belirli bir oranını kanuni sınırlar içerisinde yerel organlar vergi ve harçlardan sağlama imkanına kavuşturulmuştur. Yerel yönetim birimlerinin zayıflığı ve mali yetersizliğinin giderilmesi, eşitsizliğin kaldırılması için gerekli tedbirlerin alınacağı belirtilmiştir. Son olarak yerel yönetimlere sermaye yatırımlarının finansmanı için ulusal sermaye piyasasına girme olanağı tanınmıştır¹¹⁵. Yerel yönetimlere sağlanan bu mali kaynaklar hem bir fırsat hem de bir koruyucu ve önleyici bir yapının oluşturulmaya çalışıldığının bir göstergesidir.

Şartın 10. maddesi yerel yönetimlerin birlik kurması ile ilgilidir. Yerel yönetimler yetkilerini kullanırken müşterek menfaatlerin korunması ve geliştirilmesi ve beraber bazı hizmetler görülürken birlik kurma hakkının tanındığı görülür¹¹⁶.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Türkiye tarafından kabul edilen maddelerinin incelemesi yapılmıştır. Bir sonraki başlıkta Türkiye'nin çekince koyduğu maddelere yer verilecektir.

1.4.4.2.2. Türkiye'nin Çekince Koyduğu Maddeler

Türkiye'de 1 Nisan 1993 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın bazı maddelerinin ülkenin birlik ve bütünlüğüne, yasalara aykırı olduğu, ülkenin güvenliği ve idarenin bütünlüğü çerçevesinde endişe vermesi sebeplerine dayanılarak çekinceler konulmuştur.

Bu maddeler şu şekildedir:

- Yerel makamları ilgilendiren konuların bütün aşamalarında yerel organlara danışılması gerektiği(4. Madde, 6. Fıkra)

¹¹⁵ Bayrakçı, **a.g.e.**, s.25

¹¹⁶ Necdet Uğur, "Yerel Yönetimler Özerklik Evrensel Bildirgesi", **Yerel Yönetimler ve Demokrasi**, Ed. Ercan Karakaş, Sosyal Demokrasi Yayınları, Ankara, 1994, ss.129-130

- Yerel yönetimlerin iç idari örgütlenme konusunda kendi kararlarını verme olanağının sağlanması(6. Madde, 1. Fıkra)

- Yerel olarak seçilen kişilerin görevleriyle bağdaşmayan işler ve faaliyetlerinin kanunla veya temel hukuki ilkelerle belirlenmesi(7. Madde, 3. Fıkra)

- Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılması(8. Madde, 3. Fıkra)

- Yerel makamlara sağlanan kaynakların dayandığı mali sistemler, görevin yerine getirilebilmesi için gerekli olan harcamalardaki ölçülülüğün ve esnekliğin sağlanabilmesi(9. Madde, 4. Fıkra)

- Yeniden dağıtımı yapılan kaynaklara ilişkin olarak yerel makamlara tahsis konusunda onlara uygun bir şekilde danışılması(9. Madde, 6. Fıkra)

- Yerel yönetimlere yapılacak yardımda, yerel yönetimlerin kendi alanlarıyla ilgili olarak politikalarını belirleme noktasında takdir haklarını zedeleyecek uygulamalardan kaçınılması(9. Madde, 7. Fıkra)

- Her devlet yerel makamların ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere üye olma ve uluslararası yerel yönetim birliklerine katılma hakkı tanınması(10. Madde, 2. Fıkra)

- Yerel makamlar belirli şartlar dahilinde başka devletlerle yerel makamlar konusunda işbirliği yapabilmesi(10. Madde, 3. Fıkra)

- Yerel yönetimlerin kendi yetkileriyle ilgili olarak belirlenen özerk yönetim anlayışına uyulması noktasında yargı yoluna başvurma imkanı verilmiştir(11. Madde)¹¹⁷

Bu maddeler özelinde düşünüldüğünde Türkiye'nin çekince koyması kendisiyle çeliştiğini göstermektedir. Çekince koyulan maddelere bakıldığında,

¹¹⁷ Yaman, **a.g.e.**, ss.246-247

Türkiye kendi mevzuatında bu maddelere benzer birçok düzenlemeleri mevcuttur. Örneğin, yerel yönetimlerin yabancı ülke yerel yönetim birimleriyle “kardeş şehir” ilişkileri kurması gösterilebilir. Genel çerçeve içerisinde düşünüldüğünde, Türkiye’nin kendi yerel yönetimleriyle ilgili yasaları çıkarması neticesinde koymuş olduğu çekincelerin anlamsız olduğu anlaşılmıştır. Hatta yapılan yasal düzenlemeler Şartın çekince konulan maddelerini de tamamen ortadan kaldırdığı düşüncesini beraberinde getirmektedir¹¹⁸.

1.4.5. Yerel Özerklik ve İdari Vesayet İlişkisi

Yerel yönetimlerin özerk olması ve bunu ülkelerinin anayasa ve yasalarında belirterek güvence altına almaları gerektiğini Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı belirtmektedir. Bu özerkliğin sınırsız olmadığını 8. madde açık bir şekilde ifade etmektedir. Sadece anayasa ve yasalar çerçevesinde denetimin söz konusu olduğunu belirtir¹¹⁹.

1982 Anayasası’nın 123. maddesinin 1. fıkrası, idarenin bütünlüğü ilkesine vurgu yapar. Bu ilke idare içerisinde tüm birimlerin uyum içerisinde çalışmalarını sağlar. İdarenin bütünlüğü ilkesinin gerçekleştirilmesi için merkezi yönetim vesayet ve hiyerarşi gibi hukuki araçları kullanır. Yerel yönetimler, idari vesayet denetimi yoluyla denetlenmektedir. Anayasa’nın 127. maddesi idari vesayet yetkisinden bahseder ve bu yetkinin sadece kanunla tanınabileceğini belirtir. Bu noktada Anayasa’nın 123. ve 127. maddeleri yerel özerklik ve idari vesayet konularında yol gösterici maddeler olarak karşımıza çıkar¹²⁰.

Yerel yönetimlerin özerk yapıda olmaları nasıl önem arz ediyorsa yerel yönetimlerin denetimi de bir o kadar önem arz etmektedir. Merkezi idare bu yetkiyi idari vesayet eliyle yapmaktadır. Denetimin amacı genel ifadeyle, ülke faaliyetlerinin birlik ve bütünlük içerisinde görülmesine yöneliktir¹²¹. Bu konuyla ilgili olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı da “Yerel Yönetimlerin Etkinliklerinin

¹¹⁸ Yaman, **a.g.e.**, s.248

¹¹⁹ Bayrakçı, **a.g.e.**, s.27

¹²⁰ Şensoy, **a.g.e.**, ss.132-134

¹²¹ Koç, **a.g.e.**, s.166

Yönetmelik Gözetimi” başlığını taşıyan bölümde denetim ile ilgili maddeler içermektedir. Maddede, denetimin anayasa ve yasalarla sınırlı olacağı, yerindelik denetimine sadece görevleriyle ilgili olduğunda izin verileceği belirtilmektedir¹²². Bu madde gösteriyor ki Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı tam anlamıyla özerk bir yapıyı öngörmemektedir. Denetim konusuna da yer vererek, denetimin de aslında gerekli olduğunu vurgular.

Yerel özerklik ve idari vesayet ile ilgili açıklamalar çerçevesinde ikisi arasında ters orantının olduğu da görülmektedir. Özerkliğin artması vesayet denetimini zayıflatmakta, özerkliğin azalması ise vesayet denetimini güçlendirmektedir. İkisi arasındaki oranlar denetimin türü ve niteliğine göre değişkenlik göstermektedir¹²³.

Demokratik düzen içerisinde merkezi yönetimin ve yerel yönetimin sağlayacakları hizmet sınırlarının iyi belirlenmesi gerekmektedir. Yerel yönetim organlarının yerel halk tarafından işbaşına getirilmeleri, merkezden bağımsız bir idari yapıda olmaları özerk yapıya sahip olduklarını göstermektedir. Yerel yönetimler incelenirken etkin, verimli, tarafsız ve açık olup olmadıklarına bakılarak demokratik şartları sağlayıp sağlamadıkları denetlenmiş olur. Ayrıca, yerel özerklik yerel yönetim ve denetimini yerel halkın haklarını koruyucu ve geliştirici olarak kabul edilmesini sağlar. Bu açıklamalar neticesinde idari vesayet ile özerklik ve demokrasi arasında dengenin kurulması bütün bu unsurların işlerliğinin sağlanacağını göstermektedir¹²⁴.

¹²² Sakınc, **a.g.e.**,2012, s.206

¹²³ Yaman, **a.g.e.**, s.236

¹²⁴ Çelik, **a.g.e.**, s.101

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNDE DENETİM VE YEREL YÖNETİMLERİN DENETLENMESİ

Bu bölümde denetim kavramı, denetimin ayrımı ve idari vesayet yetkisinin ayrıntılı bir şekilde analizi yapılarak kamu yönetimindeki denetim konusu incelenmiş olacaktır. İdari vesayet konusu içerisinde bu yetkinin tanımı, kapsamı ve amacı gibi önemli hususları araştırılarak konunun anlaşılması sağlanacaktır. Özellikle idari vesayet yetkisinin il özel idareleri, belediye-büyükşehir belediyesi ve köyler açısından analizi yapılarak idari vesayet yetkisinin kullanım şekilleri olan işlemler, organlar ve personel üzerindeki denetimini incelemiş olacağız.

2.1. Denetim Kavramı

Denetim kavramı, eski tarihlere dayanan ve insanların toplum halinde yaşamalarıyla zorunlu hale gelen bir uygulamadır. Devletin büyümesi, kamu hizmetinin geniş alanlara yayılması denetimin uygulanması gereğini doğurmuştur¹²⁵. Ayrıca bu denetim sadece bölgesel değil ülke çapında bir denetimin oluşmasına da zemin hazırlamıştır.

Denetim kısa bir tanım olarak, örgütün beklenen başarı ölçütlerini ne ölçüde karşıladığıyla alakalı bir kavramdır. Bu tanımın devamı olarak kamu denetimi de kurum ve kuruluşların, plan ve program dahilinde önceden belirlenen standartlar çerçevesinde araştırma, gözlemlene, sorgulama gibi yöntemlerle tespit edilen verilerin objektif değerlendirmeden sonra ilgili yerlere iletilmesidir. Kamu bu denetimi yasalara dayanarak yapmaktadır¹²⁶. Bir başka ifadeyle, devlet yasal düzenlemelerle oluşturmuş olduğu kamu yönetimini yine yasal düzenlemeler eliyle denetleyerek bir düzene oturtmaktadır.

Denetimin özü değiştirmemek ve aynı şekilde bırakmaktır. Ayrıca istenilen amaç ile gerçekleşen durumu birbirine yakın hale getirebilmenin de çabası

¹²⁵ Paşa Bozkurt, “Denetim Kavramı ve Denetim Anlayışındaki Gelişmeler”, **Denetim Dergisi**, sayı.12, 2013, s. 56.

¹²⁶ Tortop ve diğerleri, **a.g.e.**, s.103

içerisindedir. Kamu yönetimi açısından daha çok bürokratlar ve devlet memurlarının sahip oldukları yetkileri keyfi uygulayıp uygulamadıkları ve bunun denetimi noktasında uğraş alanı oluşturmaktadır. Bu sayede devletin yetkilendirdiği kişiler hem davranışlarını sürekli düzeltmekte hem de resmi ve şekli anlamda bütünlüğün sağlanması söz konusu olmaktadır¹²⁷.

Yönetim ve denetim kavramlarına bakıldığında birbirini besleyen iki kavram oldukları görülecektir. İyi kurgulanmış, sağlam temellere oturtulmuş ve tüm fonksiyonlarıyla tam işleyen bir yönetim anlayışıyla kaliteli bir denetim ortamının sağlanmasında herhangi bir zorluk yaşanacağı mümkün gözükmemektedir. Ayrıca bunun tersi düşünüldüğünde denetimin yönetime yol gösterici olma özelliğini de belirtmemiz gerekecektir. Denetim fonksiyonunun idareye yol gösterici özelliği aynı zamanda münferit olaylar içinde boğulmamayı ve sistemin bütünü hakkında bilgi verici mahiyette olduğunu da göstermektedir¹²⁸.

Denetimin yapılabilmesi belirli aşamaların gerçekleştirilmesiyle söz konusu olmaktadır. Örgüt amaç ve hedeflerine ulaşmak için belirli bir standardını oluşturması gerekmektedir. Bu standardı zamanlı, ekonomik, kapsayıcı ve dengeli olarak belirlemesi gerekmektedir. Denetim sürecinde gerçekleşen faaliyetlerin ölçülmesi ve rapor edilmesi de bir o kadar zor ama gerekli bir aşamadır. Gerçekleşen bu faaliyetlerin ve standartların karşılaştırılması bir başka aşamayı oluşturmaktadır. Bu aşamada eksiklikler saptanır. Belirli sınırların kontrol altına alınması mümkün hale gelir. Bu aşamalardan sonra oluşan sapmaların giderilmesi aşamasına gelinir. Düzeltme kararı bu noktada en son eylemi oluşturmaktadır¹²⁹. Bu aşamaların gerçekleştirilmesi denetimin sağlanması noktasında önem arz eder. Her bir aşama kendi içerisinde iyi değerlendirilmesi gerekir. Aksi takdirde denetim organizasyonu sekteye uğrayacaktır.

¹²⁷ Bayram Coşkun, “Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı. 437, 2002, ss.83-84.

¹²⁸ Kuluçlu, **a.g.e.**, ss.5-6.

¹²⁹ Orhan Gökçe, Mehmet Göküş ve Önder Kutlu, **Kamu Yönetimi Ders Notları**, Dizgi Ofset, Konya, 2002, ss.173-177

Denetim faaliyetlerinin başarılı olabilmesi için şunlar şarttır:

- Denetim, tarafsız ve özerk bir yapıda düzenlenmelidir.
- Kamunun hizmet standartları belli olmalıdır.
- Denetim sonrası raporlar şeffaf ve güvenli olmalıdır.
- Denetleyen kurum ve kişiler güven vermelidir.
- Denetim sonrası uygulanacak yaptırım, bu denetimin kayda değer bir denetim olduğunu hissettirecek derecede olmalıdır¹³⁰.

Yukarıda sayılan aşamalar idarenin yönetim anlayışının nasıl temellendirildiğiyle de ilgili olduğunu gösterir. Bu açıdan değerlendirildiğinde denetim için oluşturulan şartlar aynı zamanda yönetim anlayışının oluşturmuş olduğu düzen ve yapıyı da anlatmaktadır.

2.2. Fonksiyonel Ayrım

Fonksiyonel ayrım kendi içinde hukuka uygunluk denetimi ve yerindelik denetimi şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Bu iki kavram da kendi içinde bölümlere ayrılmakla beraber sadece kavramsal boyutlarıyla değerlendirme lüzumu görülmemiştir.

2.2.1. Hukuka Uygunluk Denetimi

Anayasada belirtilen hukuk devleti ilkesi gereği idari teşkilat ve bunun alt kademesi olan yerel teşkilatlar eylem ve işlemlerini hukuka uygun şekilde yapması gerekmektedir. Yargı organları dışında, yerel yönetim organlarının eylem ve işlemlerini merkezi idare denetleyebileceği gibi kendi üst kademeleri de denetleyebilir. Yerel yönetimlerin özerk yapısından dolayı sadece hukuka uygunluk denetimine tabi tutulabilirler¹³¹. Bir başka deyişle, anayasal düzen içerisinde oluşturulan idari yapıda denetime tabii olma ve hesap verme gibi kavramların düzenlenmesi idarenin işleyişi anlamında zorunluluk oluşturduğu söylenebilir. Ayrıca merkez veya taşra örgütü içerisinde olmanın da bir ayrıcalık olmadığı ve bu

¹³⁰ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, 5.Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2012, ss.378-379

¹³¹ Kalabalık, **a.g.e.**, s.713

uygulamanın her kesime yapıldığı göz önüne alındığında eşit ve adil bir uygulama olduğu söylenebilir.

Hukuka uygunluk denetimi genel anlamda, görevlilerin belirlenen kurallar ve mevzuat içerisinde eylem ve işlemlerini yapıp yapmadıklarının araştırılmasıdır. Kamu yönetimi anlamında ise devlet faaliyetlerinin belirlenen kurallar çerçevesinde yapılıp yapılmadığının incelenmesidir¹³². Burada asıl belirleyici olan husus, önceden koyulan kurallara riayet edilip edilmediğidir. Yeni bir kural koyma söz konusu değildir.

Türk hukuk sisteminde, yerel yönetimlerin işlemlerine karşı merkezi yönetimin hukuka uygunluk denetimi Anayasa'yla sağlanmıştır. 1982 Anayasa'sı 127. maddenin 5. fıkrası, idari vesayet ve hukuka uygunluk denetimini birlikte düzenlemiştir. “Mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü içerisinde yürütülmesi ve kamu görevlerinde birlik sağlanması” kavramları hukuka uygunluk denetimini aklımıza getirmektedir. İdarenin bütünlüğünün sağlanması için yapılan denetimi, ister yargı organı yapsın, ister Bakanlık, isterse de belediye başkanı yapsın buradaki denetimin tamamı hukuka uygunluk denetimini oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin iş ve eylemlerinin denetimi dışında mali ve performans denetimlerinin de bu kategoriye girmiş olduğunu belirtmek gerekir¹³³.

2.2.2. Yerindelik Denetimi

İdare eylem ve işlemlerinde amacına ulaşmış mı, bu amaçlar için kullanılan araçların yapılan eylemlerde isabet sağlayıp sağlamadığı, yerindelik denetiminin konusunu oluşturmaktadır. Eylem ve işlemler, ideal bir davranış ölçüsüne uygun hareket edilmesi yönünden önem arz eder. Eylem ve işlemler kurallara uygun olabilir; ancak zamana ve şartlara göre isabetli olmadığında idarenin ideal bir davranışta bulunmadığı ortaya çıkmış olacaktır¹³⁴.

¹³² Kadir Caner Doğan, “Yönetimin Bir Fonksiyonu Olarak Denetim ve Kamu Yönetimindeki Yeri”, **Ombudsman Akademi Dergisi**, Yıl. 2, Sayı.3, 2015, s.124

¹³³ Halil Kalabalık, **a.g.e.**, ss.722-723

¹³⁴ Acar Örnek, **Kamu Yönetimi**, Metinler Matbaacılık, İstanbul, 1988, s.268

İdari yargıda, sadece hukuka uygunluk denetimi yapılır. Mahkeme, idarenin eylem ve işlemlerini kanunlara uygunluğunu denetler. Mahkeme, idarenin yaptığı faaliyetleri idarenin yerine geçip yapmış olunan işlemleri kaldırıp kendisi yeni faaliyetler oluşturamaz. Bir başka deyişle, mahkeme yerindelik denetimi yapamaz¹³⁵. Bu sınırlar çerçevesinde her organ kendi görev ve sorumluluğu içerisinde kalmış olacaktır.

2.3. Organik Ayrım

İdare yapmış olduğu faaliyetleri değerlendirir ve aksayan yönlerini saptar. Bir başka deyişle, hem hukuka hem de ihtiyaca uygun eylemleri denetleme yoluna gider. Bu işlemler idari kuruluşlar eliyle yapılıyorsa “idari denetim”, yasama tarafından yapılıyorsa “siyasi denetim”, yargı eliyle yapılıyorsa “yargı denetimi” ve toplum tarafından yapılıyorsa “kamuoyu denetimi” şeklinde gruplandırılır¹³⁶. Ayrıca bu denetim organlarına ek olarak “kamu denetçisi(ombudsman) denetimi” de eklenmelidir. Günümüz yeni ihtiyaçları sonrası oluşan bir denetim türüdür.

2.3.1. İdari Denetim

Kamunun gün geçtikçe artan görev ve faaliyetleri, kamunun yönetimi noktasında karmaşaya neden olmuştur. Mevzuat sayısı artmıştır. Kurallara uyma noktasında zorunluluk getiren bu uygulamalar, ihlalleri de beraberinde getirmiştir. Uygulanacak mevzuat ve yapılacak ihlallerin neticesinde oluşabilecek hak kayıplarının önlenmesi için idare eylem ve işlemlerini bizzat denetleme gereği duymuştur. Kamu yönetiminde denetim; örgütün amacına uygun hareket etmesiyle, esnek yapıda olmasıyla, uygun zamanda faaliyete geçmesiyle ve objektif kriterlere sahip olmasıyla olur¹³⁷. İdarenin bu aşamaları titizlikle ve atlamadan uygulaması idarenin sağlıklı bir şekilde işlerliği açısından öneme sahiptir. Aksi halde denetimin aksamalarıyla beraber idarenin yönetiminde oluşacak bozukluklar tamir edilmesi zor durumları da beraberinde getirecektir.

¹³⁵ Kalabalık, a.g.e., s.723

¹³⁶ Şeref Gözübüyük, **Türkiye'nin İdari Yapısı**, Sevinç Matbaası, 4.Baskı, Ankara, 1974, s.73

¹³⁷ Koçak, a.g.e., s.122

2.3.1.1. İç Denetim

Kamu kurum ve kuruluşlarının kendi personeli ile diğer kurum ve kuruluşu denetim faaliyetinin içine alması uygulamasına iç denetim denilmektedir. Bu denetimin amacı aslında diğer denetim araçlarıyla ortaklık göstermektedir. Kamu kaynaklarının israf edilmeden en verimli şekilde kullanılması ve topluma hizmetin en iyi şekilde sunulması amaçlanmaktadır¹³⁸.

Yerel yönetimlerin denetimi, kendilerinin oluşturmuş oldukları organlar eliyle yapılmaktadır. Bu organizasyon iç denetimin verimli ve geçerli bir hal almasını sağlamaktadır. Bu denetim, özerk yapıdaki yerel yönetimlerin etkinliğine ve saygınlığına zarar gelmeksizin, her zaman ve herkese eşit davranılması şartıyla en yüksek faydayı vermesi kaçınılmaz olacaktır¹³⁹. Bu sayede oluşturulan kamu düzeni daha sağlıklı olacak ve yönetilenler açısından da daha faydalı olacaktır.

2.3.1.1.1. Hiyerarşik Denetim

Yerel yönetimlerde hizmetlerin yürütülmesinde en önemli paya sahip olan personellerdir. Yerel yönetimlerde personeller çalışmalarını ast-üst şeklinde gerçekleştirirler. Üst, astın kamu hizmetlerinin görülmesi için talimatlar verir. Ast sürekli bir kontrol altındadır. Ast-üst ilişkisinin adına hiyerarşi, bu yolla üstün astı kontrolü de hiyerarşik denetimi oluşturmaktadır. Verilen emirler yerine getiriliyor mu veya hizmette aksaklık var mı üst bunları kontrol eder. Bu denetimde hem hukukilik hem de yerindelik denetimi yapılabilir. Bu denetim, hizmetlerin verimli ve etkin bir şekilde sağlanmasını, kurallara uygun hareket edilmesini sağlayacaktır¹⁴⁰.

Hiyerarşik denetim üstleri astların sicil, atama, terfi ve ceza verme gibi konularda yetkili kılmıştır. Astların korunması noktasında bu uygulamalar karşısında kanuni düzenlemeler yapılmıştır. Hukuk dışı uygulamaların önüne geçilmeye çalışılmıştır. Örneğin, haksız yere verilen uyarma, kınama cezası gibi cezalara karşı yargı yolu açılmıştır. Hukuk devleti anlayışının getirmiş olduğu bilinç ve toplumun

¹³⁸ Paşa Bozkurt, "Türkiye'de Denetim Kurumları", **Denetim Dergisi**, Sayı. 15, 2014, s.39

¹³⁹ Kalabalık, **a.g.e.**, s.740

¹⁴⁰ Sinan Güner, **ABD ve Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi**, 1.Baskı, T.C. Marmara Belediyeler Birliği Yayını, İstanbul, s.82

bu anlayışa adapte olması bu haksızlıkların önüne geçilebileceğini göstermiştir¹⁴¹. Anlayışın bu şekilde olduğu toplumlarda hukuk dışı uygulamaların önüne geçilerek yasal düzenlemeler ışığında oluşturulan düzenlemelerle haksızlıklar bertaraf ediliyor ve yöneten-yönetilen noktasında da kendisine olumlu yönde artılar kazandırıyor.

2.3.1.1.2. Teftiş Kurulları Denetimi

Bakanlık ve müdürlüklerin hiyerarşik olarak en üst düzey yöneticileri olan bakanlar ve müdürler, faaliyetlerin denetlenmesi noktasında en baş sorumlu kişilerdir. Ancak, bu faaliyetlerin ülke geneli olduğu düşünülürse bir kişinin bu denetimi yapamayacağı açık ve ortadadır. Bu yöneticilerin emriyle harekete geçerek ve örgüt faaliyetlerinin bilançosunu çıkararak denetimin yapılması, denetim organlarının oluşturulmasıyla sağlanmıştır. Her bakanlık, kurum ve kuruluş en üst yöneticiye bağlı teftiş kurullarına ve müfettişlere sahiptir. Milli Eğitim Müfettişleri, İçişleri Bakanlığı Müfettişleri örnek olarak verilebilir. Bakanı ve kurumu her zaman bilgilendirmekle görevlidirler¹⁴².

2.3.1.2. Dış Denetim

Dış denetim, o kurum dışında ve ondan bağımsız olarak hareket eden personel tarafından kurumun yasalara uygunluğu, mali tabloları ve mali yönetimi hakkında kanaat belirtmeye yönelik uygulamadır. Yerel yönetimlerin denetimi, iç denetimden ziyade dış denetimin daha etkin olduğu bir alandır. Bu denetim genelde Sayıştay ve yargı eliyle yapılmaktadır. Bu denetim, birçok görüş olmasına karşın yerel yönetimlerin çok dar bir alanda değerlendirilmesi gerektiği kanaatini taşımaktadır¹⁴³. Bu açıdan bu denetimin belirli kriterlerin sağlanıp sağlanmadığı noktasıyla sabit olduğu ve bu kriterlerden başka denetimin geniş yorumlanmayacağı anlamını da taşımaktadır.

Dış denetim, birbiriyle alakalı bir dizi aşamadan oluşmaktadır. Bunlar; genel araştırma, ön inceleme, denetim planlaması, sistemlerin incelenmesi, denetim

¹⁴¹ Koçak, **a.g.e.**, s.123-124

¹⁴² Örnek, **a.g.e.**, ss. 269-270

¹⁴³ Kalabalık, **a.g.e.**, s.727

bulgularının belirlenmesi, sorunların saptanması, karşıt görüşlerin alınması, çözüm önerilerinde bulunulması, hazırlanıp ilgililere gönderilen raporların sonuçlarının izlenmesi gibi aşamalardır¹⁴⁴. Aşamaların sırasıyla ve atlanmadan uygulanması denetimin sağlıklı bir şekilde ilerlemesi için önemlidir.

Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu gibi özel denetleme kurulları dışında iç denetimde bahsedilen bakanlık müfettişleri bakanlıklarını denetlemenin yanında diğer kurum veya kuruluşları da denetleyebilirler. Örneğin, Maliye Müfettişi kendi bakanlığı dışında diğer kurum ve kuruluşları denetlemesi bu denetimi oluşturmaktadır¹⁴⁵.

2.3.1.2.1. İdari Vesayet Denetimi

Devletin bütünlüğünün sağlanması ve kamu faaliyetlerinin ülke genelinde yürütülmesi, merkezi idarenin yerinden yönetimler üzerinde devlet tüzel kişiliğini kullanarak yapmış olduğu denetimle sağlanmaktadır. Bu denetimin adı “idari vesayet” denetimidir. 1982 Anayasa’sının 127. maddesinde açıkça belirtilmiştir¹⁴⁶.

Anayasanın 127. maddesi: “Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.

Mahallî idarelerin seçimleri, 67 nci maddedeki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.

Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma

¹⁴⁴ Recep Sanal, “Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı. 459, 2008, ss.111-112.

¹⁴⁵ Örnek, **a.g.e.**, s.270

¹⁴⁶ Koçak, **a.g.e.**, s.125

açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.

Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.

Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Cumhurbaşkanının izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.” şeklindedir. Bu anayasal düzenleme kapsamında idari vesayet denetimi yapılmaktadır. Bu oluşturulan metinlerin açıklanarak ne anlam ifade ettiğini, hangi konuları kapsadığını belirtecek ifadelerin kullanımı konuyu anlama açısından önemlidir.

Anayasa’da idarenin bütünlüğü ilkesine uygun hareket edilerek, kamu görevlilerinin birliğinin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların karşılanması amacıyla idari vesayet yetkisinin verildiği belirtilmiştir¹⁴⁷. Bir başka deyişle idari vesayet kavramının nerelerde kullanıldığı ve hangi alana hizmet ettiği belirtilmiş oluyor.

Anayasa’da idari vesayet denetimine yerinden yönetim kuruluşları tabidir. Maddede hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının idari vesayet yetkisinin kullanacağı belirtilmemiştir. Bir başka deyişle, idari vesayet denetimine hizmet yerinden yönetim kuruluşları muhatap değildir. Ancak Anayasa’da belirtilmeyen bu durum hizmet yerinden yönetim kuruluşlarını da kapsadığı belirtilmektedir. Hatta idari vesayet yetkisini de aştığı görülmektedir. İlişkiler göz önüne alındığında hiyerarşik denetime yakın bir denetimin söz konusu olduğu görülmektedir¹⁴⁸. Bir anlamda Anayasal çerçevede lafzi yorumun dışına çıkılarak geniş bir yorum yolu takip edilerek başka kavramların da eklenmesi söz konusu olmaktadır. Bu durum iyi yönde

¹⁴⁷ Tortop, **a.g.e.**, s.578

¹⁴⁸ Koçak, **a.g.e.**, s.125

değerlendirilebileceği gibi bazı yönetim grupları açısından da özerk yapının engellenmesi şeklinde değerlendirilebilir.

Hiyerarşik denetimde üstler her zaman astlarını denetleme imkanına sahiptir. Vesayet denetiminde ise bu denetimi yapacak kişi ve organlar açıktır ve denetimin sınırları yasada belirtilmiştir. Vesayet makamları, hiyerarşik denetimde uygulanabilen emir ve direktif verme yetkisine sahip değildir¹⁴⁹. Hiyerarşik denetimde tanınan bu yetkilerin vesayet denetiminde olmayışı bazı alışkanlıkların da ortadan kaldırılmasına neden olmaktadır. Bir başka ifadeyle kendisinde idari işlem ve eylemler açısından sınırsız değiştirme, iptal etme, ortadan kaldırma yetkisinin kısıtlanarak belirli çerçevelerde karar alabilme yetkisinin verildiği sınırlı yetki durumu söz konusudur.

Vesayet organları, yerel yönetimlerin işlemlerini bazen önce bazen de sonra denetleyebilirler. Bu denetimler onaylama, izin verme, işlemlerini bozma ve uygulanmasını geciktirme şeklinde gerçekleştirilebilir. Yerel yönetimlerin yerine geçilerek işlem yapılamaz¹⁵⁰. Bu anlamda müdahalenin kısıtlı bir çerçevede olduğu görülmektedir.

İdari vesayet yetkisinin kullanımı, yerinden yönetim kuruluşlarının idari organ ve görevlileri üzerinde seçim, atama veya seçimin onaylanması ya da işe son verme gibi hususları da içermektedir. Ancak Anayasa'mız bu hususlara yerel organların organlık sıfatlarını kazanma veya kaybetmelerinin yargı eliyle olacağı kuralını getirerek vesayet denetiminin aşırılığını engellemiş oldu. Örneğin; muhtarın görevine son verilmesi kaymakam ve validen alınarak ilgili idare kuruluna verilmiştir¹⁵¹. Bu oluşturulan düzenleme oluşabilecek aşırılıkların da bir anlamda önüne geçmektedir.

¹⁴⁹ Eryılmaz, **a.g.e.**, s.388

¹⁵⁰ **a.g.e.**, ss.388-389

¹⁵¹ Gözübüyük, **a.g.e.**, s.76

2.3.1.2.2. Bazı Özel Yetkili Kurulların Denetimi

Anayasa ve yasaların özel olarak görevlendirdiği idari kuruluşlar, bu idari denetimin uygulayıcısıdır. Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu örnek olarak verilebilir. Bu özel yetkili kuruluşlar tarafından yapılan denetim hiyerarşi ve idari vesayetin dışında bir denetimdir¹⁵². Devlet denetim anlamında belirlemiş olduğu alanların dışında özel yetkili kıldığı diğer organları eliyle de idari işlem ve eylemlerin yasal uygunluğunun sağlanması açısından gerekli düzenlemeleri oluşturmuştur.

Sayıştay, genel ve özel bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleriyle beraber mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına inceleme, denetleme, kesin hükme bağlama gibi yetkilere sahiptir. Dış denetimin Sayıştay eliyle sağlanacağı 5018 Sayılı yasada belirtilmiştir. Bu denetim neticesinde oluşan raporlar, Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulur. Sayıştay bu görevleri özelinde idari işlemlerin hukuka uygunluğunu sağlamış olur. Ayrıca Sayıştay'ın mali konulardaki görevleri ona "hesap mahkemesi" isminin verilmesini doğurmuştur¹⁵³.

2.3.2. Siyasi Denetim

Kamu yönetiminin denetimi siyasi organlar eliyle yapılırsa etkili bir denetim olur. Gücünü halktan alan siyasi organlar bu yetkileri kullanma hakkını yasalarla da sağlamış bulunmaktadır. Siyasi organlar, yasama organı ve hükümet şeklinde iki organdan oluşmaktadır¹⁵⁴.

Yasama organının denetleme yapması pek mümkün değildir. Çünkü organ üyeleri denetleme usullerini bilemezler. Burada devreye parlamenterler girmektedir. Meclis alt komisyonları aracılığıyla bu faaliyetler gerçekleştirilir¹⁵⁵. Yasama organı, kamu yönetimi üzerindeki denetimini doğrudan yapamadığı için hükümet vasıtasıyla

¹⁵² Zişan Korkmaz, "Yerel Yönetimlerde Özerklik ve İdari Vesayet Denetimi", **Yüksek Lisans Tezi**, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Isparta, 2009, s.30

¹⁵³ Korkmaz, **a.g.e.**, ss.30-31

¹⁵⁴ Eryılmaz, **a.g.e.**, s.380

¹⁵⁵ Gökçe, **a.g.e.**, ss.179-180

denetim yoluna başvurur. Mecliste oluşturulan komisyonlarla sorunların çözümü daha etkin hale gelmektedir¹⁵⁶.

Türkiye’de yasama organının temel görevlerinden biri olan yürütme organını denetim görevi soru, genel görüşme, meclis araştırması ve meclis soruşturması gibi denetim argümanlarıyla sağlanmaktadır. Soru, genel görüşme ve meclis araştırması siyasi anlamda yaptırım gücüne sahip değildir. Meclis soruşturması ise bakanın eylemlerinden dolayı açılan soruşturmada meclisin takdiriyle Yüce Divana sevk edilme durumunu doğurabilmektedir. Devamında bakanın görevden alınması sonucunu doğurur. Ayrıca cezai sorumluluğu bağlamında yargılanmasına neden olur¹⁵⁷. Ancak uygulama alanı bitmiş veya kısıtlanmış denetim argümanları da söz konusu olabilir. Bu açıdan değerlendirildiğinde denetimin sağlanması birçok denetim çeşidiyle yapılacağı gibi uygulama alanı daraltılmış veya kaldırılmış denetim argümanları da olabilir.

Yasama organı yerel yönetimleri mali yönlerden denetime sokabilir. Ancak burada diğer denetimlerden ayrılan bir husus söz konusudur; o da tarafsızlığın, hakkaniyetin ve eşit davranmanın sağlanarak maddi yardımlar yapılabileceğidir. Aksi takdirde bu durum bir siyasi baskı aracına dönüşebilir ve bunun olumsuz yansımaları bir çok yönden kendisini gösterebilir. Bu açıdan geniş yetkilerin hükümete verilmesi ve mali yönde bu durumun cereyanı ülke genelinde olumsuz durumların çıkmasına neden olacaktır¹⁵⁸.

Yürütme organı denetim yetkisini personel atamaları yoluyla ve idarenin faaliyetleriyle ilgili soruşturma açmasıyla sağlar. Müfettişlik kurumu bu noktada ön plana çıkmakta gerekli teftişleri yaparak denetim sağlamış olmaktadır¹⁵⁹.

¹⁵⁶ Eryılmaz, **a.g.e.**, s.380

¹⁵⁷ Örnek, **a.g.e.**, ss.266-267

¹⁵⁸ M. Ulvi Saran, “Özerklik ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı. 408, 1995, s.24.

¹⁵⁹ Eryılmaz, **a.g.e.**, ss.383-386

2.3.3. Yargı Denetimi

Yargı denetimi, yönetilenler için vazgeçilmez bir denetim türüdür. İdarenin hukuk kurallarına uymadığında yönetilenlere yargı yolunu başvurma hakkı tanır. Yönetimdeki aksaklıkların ve uyuşmazlıkların çözümünde etkin rol oynar. Bu denetimde yönetim karşısında yönetilenler ve kamu memurları korunmuş olmaktadır. Liberal demokratik sistemlerde bu denetim türünün daha işlerlik kazandığını görmekteyiz. Bu sayılan durumlar dengeli toplum yapısının oluşmasına ve sosyal yapının çıkarlarına katkı sağlayacaktır¹⁶⁰. Toplum kendi çıkarları aleyhinde gelişen durumlar karşısında bu denetimin çözümleyici bir yanının olduğunu bilmesi aynı zamanda güven ortamının sağlanmasına da katkıda bulunacaktır.

İdarenin yargısal denetimi bazı ülkelerde “yargı birliği” şeklinde adli yargıda, Türkiye gibi bazı ülkelerde de ayrı bir idari yargı sistemi içinde çözüm bulmaktadır. Anayasa’mızın 125. maddesi idari işlem ve eylemlere karşı yargı yoluna gidilebileceğini belirterek yasal düzenlemesini oluşturmuştur. Ancak Anayasa idarenin bazı işlemlerine karşı yargı yolunu kapatmıştır. Buna örnek, Cumhurbaşkanı’nın tek başına yaptığı işlemler gösterilebilir¹⁶¹. Bu örnek dışında Yüksek Askeri Şura Kararları ve Hakimler ve Savcılar Kurulunun bazı kararlarının da denetim dışında kaldığını belirtilebilir¹⁶². Cumhurbaşkanı ile ilgili verilen örnek 21 Ocak 2017 tarih ve 6771 Sayılı Anayasa değişikliği kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. 2575 Sayılı Danıştay Kanunu 2 Temmuz 2018 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile değişik 24. madde Cumhurbaşkanı kararlarına karşı açılacak iptal ve tam yargı davalarının ilk derece mahkeme olarak Danıştay’ belirlemiştir. İstisnalar dışında genel anlamda idarenin eylem ve işlemlerine karşı yargı yoluna açık olunması toplumun devlete hem güven duymasını sağlar hem de idarenin hukuka aykırı işlemlerden çekinmesini sağlar.

Yargı denetimi, diğer denetim türlerinden amaç, işlev, yöntem, süreç ve sonuç olarak farklılık arz eder. Katı disiplin içerisinde yürütülür. Yargı denetiminin vermiş olduğu kararlar kesindir. Diğer denetimlerde düzeltme, değiştirme, iptal etme

¹⁶⁰ Nuri Tortop, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**, ss.37-38

¹⁶¹ Koçak, **a.g.e.**, s.115

¹⁶² Kuluçlu, **a.g.e.**, s.7

söz konusu iken yargı denetiminde bütün yargı yollarının tüketildiğini farz ederek kesin ve değiştirilemez olduğu açık ve nettir¹⁶³. Halkın diğer denetim türleri yerine yargı denetimine güven duymasının sebebi, yürütülen idari faaliyetlerde haksızlığın önüne geçilmesi ve halkı idare önünde eşit şartlarda yargılama yapmasıdır.

2.3.4. Kamu Denetçisi(Ombudsman) Denetimi

Yargısal denetim, idarenin işlem ve eylemlerinin var olan hukuk kurallarını uyup uymadığını denetler. Ancak her idari uygulama için hukuki kural olmayabilir. Buna ek olarak uygun norm olsa bile kişi hak ve özgürlükleri açısından uygun olmayabilir. Yargıç, önündeki mevzuata bakarak karar verdiği için bu kuralların dışına çıkarak hak ve adalete uygun olmayan yasanın uygulanmasını engelleyemez. Bu şartlar altında halk ve idare genellikle mutlu olamaz. Buna ek olarak halkın dava masrafları halkı bir kat daha mutsuz etmektedir. Sonuç olarak halk, ağır işleyen bu yapı içerisinde kendi istek ve arzularına çabuk cevap verebilen, olaylara daha vakıf, inceleme ve araştırma yapabilen ve en önemlisi hakkının korunmasını sağlayabilecek bir yapıya ihtiyaç duyar. Bu ihtiyaca binaen “Kamu Denetçiliği(Ombudsman) Kurumu” ortaya çıkmıştır¹⁶⁴. Böylece halkın sorunlarının ivedi şekilde çözülebileceği bir durumun meydana gelmesi söz konusu olmuşken, mahkemede uzun sürede çözüm bulmaya çalışma ve bu uzun süre sonunda iki tarafın da memnun kalmadığı durumun yaşanmaması adına önemli bir adım atıldığı söylenebilir.

Ombudsmanlık, bağımsız, işlevsel olarak özerk, tarafsız, kararları bağlayıcı olmayan, hukuka ve adaletsizliğe karşı çözümler üreten, idari eylem ve işlemleri denetleyip görüş sunabilen, kendiliğinden veya başvuru yoluyla harekete geçebilen, parlamentonun gücüyle hareket eden ve parlamentoya karşı sorumlu olan bir yapıdır. Yargı denetimindeki gibi yavaşlık, prosedür fazlalığı ve karmaşa yoktur. Temel hak ve özgürlükler noktasında titiz davranan ve bu hürriyetlerin ihlaline karşı azınlıkta kalan kesimlere daha güven verici bir unsur olmuştur. Halkın bu güvenini sağlamasında, harç, vekalet ücreti gibi bedelleri de almaması yatmaktadır. İdare karşısında kendisine değer verildiği düşüncesi, kendisinin haklarının korunduğu

¹⁶³ Örnek, a.g.e., s.274

¹⁶⁴ a.g.e., ss.270-271

düşüncesi, buna ek olarak sorunların çözümünün izahı yönünden yapılan açıklayıcı konuşmalar halkı güven noktasında tam donanımlı hale getirmiştir. Ombudsmanlık kurumu idari yargının dava yükünü de azalttığı için yargı denetimine destek verici bir unsur olarak da ön plana çıkmaktadır¹⁶⁵. Süre yönünden, maddi yönden ve yardımcı kuvvet anlamında oluşturulabilecek en iyi sistemlerden birisi olarak kabul edilmesi gereken bir oluşumdur.

Giderek yaygınlaşan ombudsmanlık kurumu, Türkiye’de “Kamu Denetçiliği” adını alarak 12 Eylül 2010 tarihinde halk oylamasıyla Anayasa’mıza girmiştir. Anayasa’nın 74. maddesi “Dilekçe, Bilgi Edinme ve Kamu Denetçiliğine Başvurma Hakkı” başlığını taşımaktadır. Herkese bu başvuru hakkı tanınmıştır. Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne bağlı olarak görev yapmaktadır. Kamu Denetçisi, TBMM tarafından gizli oyla seçilmektedir. Ayrıca bir kamu tüzel kişiliğine sahip, özel bütçeli ve merkezi Ankara’dır. İnceleme yapamayacağı alanlar söz konusudur. Bunlar; Cumhurbaşkanı’nın tek başına yapmış olduğu işlemler, yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanmış olduğu işlemler ve Türk Silahlı Kuvvetleri’nin sırf askeri nitelikli işlemleridir¹⁶⁶. TBMM bünyesinde oluşturulan bu kurum, başkanının da halk tarafından seçilen milletvekilleri tarafından seçilmesi halkın güveni açısından büyük öneme sahiptir.

Türkiye’de yeni olan Kamu Denetçiliği Kurumu, hukuk devleti ve demokrasi yolu için atılan önemli bir adım olarak görülmektedir. Parlamentonun bünyesinde oluşturulan bu yapının idarenin bütünlüğü ilkesini zedelemeyeceği, hizmet kalitesini artıracığı, şeffaflık ve hesap verilebilirlik anlayışının güçlenmesine katkıda bulunacağı, halkın güven ortamında yaşama fırsatı sunacağını sonuçlarıyla beraber göstermiştir¹⁶⁷.

¹⁶⁵ Hasibe Usta, “Türkiye’de Ombudsman (Kamu Denetçiliği) Kurumu”, **Denetim Dergisi**, Sayı.14, 2014, ss.60-61

¹⁶⁶ Eryılmaz, **a.g.e.**, ss.393-394

¹⁶⁷ Usta, **a.g.e.**, s.64

2.3.5. Kamuoyu Denetimi

Yerel yönetimler yürüttükleri hizmetler karşısında halka karşı sorumlu kurumlardır. Halk, yerel yönetimlerin yapmış oldukları hizmetleri geleneksel düzen içerisinde seçim yoluyla denetleme imkanı bulur. Bu denetim yolu bazı zamanlar işe yaradığı gibi bazı zamanlar da işe yaramayabilir¹⁶⁸. Bu anlamda seçimin denetleme açısından büyük önemini olduğunu belirtmek gerekirse de eksik kaldığı yönlerinin belirtilmesi ve diğer denetim argümanlarına ihtiyaçların doğabileceğinin belirtilmesi gerekir.

Kamuoyu, idarenin yapmış olduğu yanlış işlem ve kararlara karşı bir tepki oluşturmak ister. Bu tepki her zaman kitle iletişim araçlarıyla sağlanamaz. Bu durum da baskı gruplarının devreye girmesine sebep olur. Baskı grupları, kulis, gösteri, yürüyüş, grev gibi uygulamalarla bu ortamı sağlamaya çalışır. Baskı grubunun etkisi gücüyle doğru orantılıdır. Merkeze yakınlık, maddi gücün olması, baskı faaliyetinin etkinliği açısından önemlidir. Yerel yönetim organlarının verimliliği ve işlerliği o bölgedeki yerel dinamiklerin denetimiyle sağlanma olanağı bulur. Yerel kamuoyu bu denetimi çok iyi sağlayabilmektedir. Çünkü yerel yönetim organları yerel halkın isteklerini dikkate almak zorundadır. Halkın yerel yönetime karşı verebileceği kötü bir not bir daha düzeltilmesi imkansız durumların ortaya çıkmasına neden olabilecektir. Bu yüzden yerel yönetimler, idari hizmet ve işlemlerinde halkın hoşnutluğunu sağlayabilecek, halka yararlı işlemler yapmayı amaç edinirler. İdari faaliyet raporlarının hazırlanması, kent konseylerinin oluşturulması gibi yeni düzenlemeler kamuoyu denetimini güçlendiren argümanlardır¹⁶⁹. Halkın yerel yönetimleri denetleme imkanının artması o toplumda yaşanabilecek hukuka aykırı gelişmeleri de önleyecek ve hizmetin sağlanması açısından da maksimum seviyelere gelinebileceğini temin edecektir. Bu durumların yaşanması halkın demokrasiye ve hukuk kurallarına karşı sağduyu ve inancı açısından bağlılığıyla doğrudan ilgilidir. Halkın yöneticileri hukukun gerekleri açısından denetleyebileceğini bilmesi ve hukuk kurallarına uyarak denetleme yapması demokratik devlet düzeninde arzu edilen ve mutlak olması gerektiği düşünülen bir durumdur.

¹⁶⁸ Saran, **a.g.e.**, s.24

¹⁶⁹ Atıla Türkyılmaz, "Belediyelerde Denetim", **Denetim Dergisi**, Sayı.15, 2014, s.19

2.4. İdari Vesayet Yetkisi

Hukuksal anlamda idari vesayet kavramı, medeni hakları kullanma yetkisine sahip şahsın, bu yeteneğini kullanma yeteneği olmayan şahısların adına kullanıp hukuksal sonuçlar doğurucu işlemler yapmasıdır. Ancak bu tanım medeni hukuk alanıyla ilgili tanımdır. Bu tanım, idari vesayet kavramıyla örtüşmemektedir. İdari vesayet daha çok devlet yapılarına göre farklılık göstermekle beraber merkezi idarenin denetim şekli olarak hukuk aleminde yerini almıştır. İdari vesayet, yerel yönetim birimlerinin oluşmasıyla ortaya çıkmış bir kavramdır. Türk hukukunda, Selçuklular ve Osmanlı İmparatorluğu dönemlerinde yerel oluşumlar söz konusu olsa da günümüz anlamında yerel yönetim kavramını tam olarak doldurmamaktadır. Osmanlı'da yer alan yerel yönetimlerin vergi toplama, iç düzeni sağlama gibi görevleri yerine getirmeleri bölge halkını temsil etme anlayışıyla değil, merkezi yönetimin memuru olarak görev yapma anlayışındandır. Tanzimat öncesi hiyerarşik düzen içerisinde yerel hizmetler yapılıyorken Tanzimat sonrası Vilayet Nizamnameleri ile yerel örgütlenmelere başlanılmıştır. Ancak bu düzenlemeler de hiyerarşik düzen şeklinde hazırlanmıştır¹⁷⁰. Tanzimat sonrası yasal düzenlemelerle anlaşılan hiyerarşik düzenin yerelde terkedilerek idari vesayet yetkisinin kullanılacağı alanların oluşturulması ve bu düzen içerisinde idari vesayet yapısının işlerlik kazanması düşüncesi hakimdir. Tarihsel süreç içerisinde değerlendirildiğinde kendisine daha yeni uygulama alanı bulmuş ve daha da çözümlenmesi gereken bir çok konuya sahip bir kavram olarak karşımıza çıktığı görülmektedir.

2.4.1. İdari Vesayet Tanımı ve Kapsamı

İdari vesayet kavramının anlaşılabilmesi onun muhtevasının anlaşılmasıyla mümkündür. Yerel yönetimler, ayrı tüzel kişiliğe sahip, özerk yapılı kuruluşlardır. Seçilmiş organları, ayrı bütçe ve malvarlıkları vardır. Merkezi yönetimden ayrılan görev ve sorumlulukları vardır. Yerel yönetimler görevlerini kamu yararını tehlikeye düşürmeyecek şekilde ülkenin birlik ve bütünlüğüne zarar gelmeyecek şekilde hizmet yapmalıdırlar. Ancak, yerel yönetimler bu özerk yapıyı kendi çıkarlarına kullanma durumları da vardır. Bu anlayış bölgeler arası farklılıklara ve ülke

¹⁷⁰ Sabri Coşkun, **İdari(Yönetmel) Vesayet**, Ankara, 1976, ss.5-13

bütünlüğünün bozulmasına neden olacaktır. Bu gibi sakıncaların kaldırılması ülkenin bütünlüğü için önemlidir. Devletin bu aykırı işlem ve eylemlere engel olması gerekir. Bu ve buna benzer hususlar yerel yönetim organlarının denetimini zorunlu hale getirmektedir. Bir başka deyişle, idari ve özerk yapıya sahip olan yerel yönetimlerin denetimi konusu idari vesayet denetimini ortaya çıkardığı görülmektedir¹⁷¹. Geniş yetkilere sahip organların merkezi yönetim tarafından sorun oluşturacağı algısı bir anlamda bu organların denetimini de zorunlu hale getirdi denilebilir.

İdari vesayet kavramının açıklanması adına birçok tanımlamalara başvurulmuştur. Genel ifade olarak idari vesayet, merkezi yönetimin yerel yönetimi denetlemesi şeklinde tanımlanır. Bir başka tanım ise, devlet idaresinin ve kamu hizmetinin uyumlu bir şekilde yürütülmesi için devlet tüzel kişiliğini temsil eden merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşlarının üzerinde sahip olduğu denetim yetkisidir¹⁷².

Geniş tanım olarak idari vesayet, yerinden yönetim kuruluşlarının organları, eylem ve işlemleri üzerinde, genel ve yerel menfaatlere zarar verilmemesi amacıyla merkezi idare veya onun uzantısı olan taşradaki temsilciye kanunla verilen ve yerel yönetimlerin almış olduğu icrai kararları, idari fiil ve eylemleri denetleme ve bozma gücüne sahip yetkiler bütünüdür¹⁷³.

Anayasa'nın 127. maddesi 5. fıkrası da idari vesayet tanımını şu şekilde yapmaktadır:

“Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir”¹⁷⁴.

¹⁷¹ Kalabalık, **a.g.e.**, ss.728-729

¹⁷² Semih Mustafa Önen ve İhsan Eken, “Yerel Yönetimler Üzerine Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt.15, Sayı.56, 2016, s.218

¹⁷³ Kalabalık, **a.g.e.**, s.729

¹⁷⁴ 18.10.1982 Tarih ve 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

Tanımlar ve Anayasa maddesi, idari vesayet yetkisinin sadece mahalli idareleri kapsadığını belirtmektedir. Ancak, bu anlayış maddelerle sınırlı kalmak şartıyla doğruluk arz eder. İdari vesayet yetkisinin mahalli idarelerle sınırlı olmadığı diğer yerel organları da kapsadığı birçok yazar tarafından da doğrulanmıştır. Bir başka deyişle, yazarlar idari vesayet yetkisinin bütün yerel yönetim kuruluşlarını da kapsadığını ve Anayasa maddesine aykırılık oluşturmayacağı görüşündedirler. Ancak, Danıştay mahalli idareler dışındaki yerel örgütlere karşı idari vesayet yetkisinin kullanılmayacağını birçok kararında belirtmiştir. Anayasal tanım çerçevesinde kararlarını vermiştir¹⁷⁵. Bu çerçevede Danıştay'ın maddeyi lafzi yorumlayarak idari vesayet dar bir alanı kapsadığını belirtmesine rağmen uygulamada ve birçok otorite tarafından kanun maddesinin geniş yoruma tabi tutulduğu görülmektedir.

İdari vesayet denetiminin sınırı ve konusu kamu yönetiminde sıklıkla tartışılan bir durumdur. İdari vesayet uygulamasının genişletilmesi yerel yönetimlerin özerk alanını ihlal edecektir. Aynı şekilde idari vesayet uygulamasının da daraltılması da yerel idarelerin denetimini zor hale getirecektir. Yerel yönetimlerin mali ve özerk yapısı hiçbir ülkede sınırsız değildir. İdarenin bütünlüğü ilkesi bu sınırlılığın önüne geçer ve bunu idari vesayet eliyle yapar. Mahalli idarelerden beklenen yerel ihtiyaçların giderilmesi, etkin ve verimli hizmetin sağlanması ve demokrasinin gelişmesine katkı sağlamasıdır. Bunların yapılabilmesi idari vesayet uygulamasının kapsam ve sınırlarıyla ilgilidir. Yerel idareler demokratikleşirse, ulusal anlamda demokratikleşme söz konusu olacaktır. Bir başka deyişle, yerel idarelerin demokratikleşme ve özerkliği, idari vesayet uygulamalarının kapsam ve faaliyetlerine yakınlığı ile ilgilidir¹⁷⁶. Anayasal düzen içerisinde ve toplumun menfaatleri doğrultusunda bu kavramın genişletilmesi veya daraltılması sağlanarak o topuma en uygun uygulama alanının oluşturularak işler bir düzenek haline getirilmesi mecburiyet oluşturmaktadır.

¹⁷⁵ Akyılmaz, **a.g.e.**, s.203

¹⁷⁶ Hikmet Kavruk ve Hasan Yaylı, “2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerinin Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt.10, Sayı.3, 2008, s.4

2.4.2. İdari Vesayetın Amacı

İdari vesayet, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasında bütünlüğü sağlayan hukuki bir argümandır. Devlet tüzel kişiliğinin yanında bir de başka kamu tüzel kişilikleri söz konusudur. Merkez dışındaki kamu tüzel kişilikleri işlem ve eylemleriyle idarenin bütünlüğünü bozduğu gibi idari hizmetlerin dengeli ve uyumlu bir şekilde yürütülmesine de engel olur. Gösterilen bu sebepler neticesinde devlet tüzel kişiliğinin temsilcisi olan merkezi idare, yerinden yönetim kuruluşlarını belli ölçülerde denetleme yetkisine sahip kılınmıştır. Tanınan bu yetki, idari vesayet yetkisinin oluşmasını sağlamıştır¹⁷⁷. Bir anlamda ihtiyacın hasıl olmasından dolayı ortaya çıkan bir uygulamadır.

İdari faaliyetler kamu yararı amacıyla yerine getirilir. Merkezi idare de idari vesayet yetkisini idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesince kamu yararı amacıyla gerçekleştirmesi gerekir. İdarenin bütünlüğü ilkesine uygun hareket etme aynı zamanda Anayasa'nın 3. maddesinde geçen "Devletin Bütünlüğü" ilkesiyle de beraber alınmak zorundadır. İdari vesayet yetkisi oluşturulurken devletin bütünlüğüne karşı tehdit edici kabullerden de kaçınmak zorunluluk arz eder. Merkezi idare, idari vesayet yetkisini kullanırken kamu görevlerinde bütünlüğün sağlanmasını da hedefler. Bunların genel adına "Mahalli Kamu Hizmetleri" ismi verilmektedir¹⁷⁸.

Anayasa'da belirtilen idari vesayet yetkisinin amaçlarından birisi de yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasıdır. Merkezi idare öncelikli olarak yerel idarenin kanunen görevli olduğu konuları denetler. Bu denetim genelde hukukilik denetimi şeklinde gerçekleşir. Kanunlar merkezi yönetime yerindelik denetimi hakkı da tanımıştır. Mahalli idarelerin mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayıp karşılamadığını, verilen görevleri kendinden beklenecek düzeyde yapıp yapmadığını denetleme yetkisini, idari vesayet yetkisiyle merkezi idareye tanımıştır¹⁷⁹. Böylece yerel halkın ihtiyaçları doğrultusunda oluşabilecek aksaklıklar minimize edilmiş olacak ve halkın devlete güven duygusu ve bağlılığı artacaktır.

¹⁷⁷ Gözler, **a.g.e.**, s.114

¹⁷⁸ Akyılmaz, **a.g.e.**, ss.204-205

¹⁷⁹ **a.g.e.**, s.206

2.4.3. İdari Vesayet ile İlgili Yasal Düzenlemeler

1876 Anayasa'sından itibaren düzenlenen idari vesayet yetkisi, bu dönemde İl Özel İdareleri ve Belediyeler üzerinde uygulanmaktadır. O dönemde idari vesayet denetimi sıkı bir şekilde yapılmaktadır. 1921 Anayasa'sı da önceki Anayasaya göre bu denetimi daha azaltıcı bir hale getirmiştir. Ardından yürürlüğe giren 1924 Anayasası, mahalli idarelere tanınan geniş özerkliği, kamu yönetiminin bir zaafı olarak görmüş ve bu özerkliğin azaltılması gerektiği düşüncesiyle düzenlemelere gitmiştir. 1961 Anayasası yerel yönetimlerin denetimini kısıtlayıcı düzenlemeler yapmıştır. Yerel idarenin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarının kazanılıp kaybedilmesi denetimini yargı organlarına bırakmıştır. İlk kez yerel idarenin organları üzerinde idari vesayet kısıtlaması yoluna gidilmiştir. Ayrıca 1961 Anayasasında idari vesayet ile ilgili düzenlemeler sarih değildir. Merkezi yönetimle mahalli yönetimler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesini kanunlara bırakmıştır¹⁸⁰. Zaman yolculuğu içerisinde anayasal düzenlemelere bakıldığında idari vesayet ve buna bağlı denetim yollarının her bir aşamada farklılık arz ettiği ve o dönemin düzenleyicileri tarafından yorumlanarak şekillendirilmeye çalışılmış ve tutarlılık konusunda geçer bir not alamamıştır.

1982 Anayasası, idari vesayet ile ilgili 127. maddesinin 5. fıkrasında düzenleme yaparak denetimin sınırlarını belirtmiştir. Bu son düzenlemeyle idari vesayet yetkisiyle ilgili tartışmalara son verilmiştir. İdari vesayet yetkisinin belirlenen esas çerçevesinde ve belirlenen kurumlarla yapılabileceği bunun dışında hiçbir düzenleme yapılamayacağı konusunda netlik kazandırılmıştır. Örneğin; İçişleri Bakanı'na, görevleriyle ilgili suçlarda soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organ veya üyelerine karşı geçici tedbir olarak, kesin hükme kadar, görevden uzaklaştırma yetkisi tanınmıştır. Bu yetkiyi kullanacak olanlar ve hangi şartlarda kullanacakları açık ve nettir. Bu ve buna benzer düzenlemeler kanunla yapılacağı için belediyelerin, il özel idarelerinin ve köylerin ve hatta Danıştay'ın kendi kanunlarında idari vesayet ile ilgili hükümler düzenlenmiştir¹⁸¹. 1982

¹⁸⁰ Osman Günaydın, "İdari Vesayet Denetimi ve Belediyelerin Kararları Üzerinde Uygulanışı", **Yüksek Lisans Tezi**, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1989, ss.15-16

¹⁸¹ **a.g.e.**, ss.16-19

Anayasası öncesi oluşan karmaşık durumun önüne geçilerek sınırları belli, hangi organ veya organlara uygulanacağı belli ve buna benzer kesin ve uygulanması net olan hususların belirlenmesi; devletin bütünlüğü ve hizmetlerin işlerliği açısından bir kazanım olarak görülmesi gereken önemli bir düzenlemedir.

2.4.4. İdari Vesayetın Özellikleri

İdari vesayet yetkisinin özelliklerini sıralayalım:

1- İdari vesayet yetkisi, kanun tarafından verilen bir yetkidir. Aynı zamanda istisnai bir yetkiyi de oluşturmaktadır. Anayasa’da düzenlenmiş olması kanunilik açısından bir göstergedir. Anayasa maddesinde mahalli idarelere özerklik verilir. Bu kuralın istisnailiğini de idari vesayet oluşturmaktadır¹⁸².

2- İdari vesayet yetkisi, idari bir yetkidir. Sadece idari makamlar tarafından kullanılan bir yetkidir. Özel hukukta yer alan vesayet kavramıyla da ilgili değildir¹⁸³.

3- İdari vesayet genel olarak, devletin menfaatlerini, ülkenin birliğini, kamu hizmetlerinin dengeli ve eşit şekilde yapılmasını sağlamak amacıyla oluşturulmuş bir düzenlemedir¹⁸⁴.

4- İdari vesayet, merkezi idare ile mahalli yönetim kuruluşları arasındaki ilişkinin bir sonucudur. Merkezi idare kuruluşları ile diğer merkezi idare kuruluşları arasındaki ilişki ve yerinden yönetim kuruluşlarının kendi aralarındaki ilişki Anayasa’nın 127. maddesindeki idari vesayet ilişkisini oluşturmamaktadır¹⁸⁵.

5- İdari vesayet yetkisi, mahalli idare birimlerinin kararlarını, işlemlerini, eylemlerini, organlarını ve personellerini de içine alarak geniş bir denetim yapar¹⁸⁶.

6- İdari vesayet yetkisi, sadece hukuka uygunluk denetimi yapmaz. Yerindelik denetimi yapmasına da kanuni engel bulunmamaktadır. Anayasa maddesi

¹⁸² F. Ebru Gündüz, “Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt.20, Sayı.33, 2015, ss.67-68

¹⁸³ Akyılmaz, **a.g.e.**, s.207

¹⁸⁴ Bayrakcı, **a.g.e.**, s.28

¹⁸⁵ Gözler, **a.g.e.**, ss.115-116

¹⁸⁶ Bayrakcı, **a.g.e.**, s.29

ve Anayasa Mahkemesi kararlarına bakıldığında idari vesayet yetkisinde yerindelik denetiminin yapılıp yapılamayacağını tamamen yasa koyucunun takdirine bırakmıştır¹⁸⁷.

2.4.5. İdari Vesayet ile Hiyerarşi Arasındaki Farklar

İdari vesayet ile hiyerarşi arasındaki farklar şu şekildedir:

1- Hiyerarşik denetimde, denetleyen ve denetlenen birimler aynı kamu tüzel kişiliği içerisinde yer almaktadır. Üst, astın kararlarını iptal ve değiştirebileceği gibi tehir de edebilir. Ancak, idari vesayette ayrı iki kamu tüzel kişiliği vardır. Vesayet makamı olan merkezi idare devlet tüzel kişiliğini, bağımsız bir kamu tüzel kişiliğini oluşturan mahalli idare birimleri de kendi ayrı tüzel kişiliğini oluşturmaktadır¹⁸⁸.

2- İdari vesayet, kanunla belirlenen sınırlar içerisinde kullanılır. Kanunla belirlenmeyen hiçbir uygulamaya idari vesayet yetkisi uygulanmaz. Hiyerarşi de ise kanunda olmasa bile mevcutta uygulanabilen bir yetkidir¹⁸⁹. Bir başka deyişle idari vesayette sayma yolu tercih edilerek bu sayılan alanların dışına çıkılamamaktadır.

3- Hiyerarşik denetim, genel bir yetkiyi oluşturur. İdari vesayet yetkisi ise istisnai bir yetkiyi oluşturur¹⁹⁰.

4- Mali sorumluluk konusunda, hiyerarşik denetimde devlet hazinesine aitken vesayet denetiminde mahalli yönetim birimlerine aittir¹⁹¹.

5- Hiyerarşik denetimde astın üstte karşı idari dava açma hakkı yokken, idari vesayette idari yargı yoluna başvurma hakkı mevcuttur¹⁹².

¹⁸⁷ Gündüz, **a.g.e.**, s.74

¹⁸⁸ Günaydın, **a.g.e.**, s.22

¹⁸⁹ Gözler, **a.g.e.**, s.117

¹⁹⁰ **a.g.e.**, s.117

¹⁹¹ Bayrakçı, **a.g.e.**, s.29

¹⁹² Günaydın, **a.g.e.**, s.23

6- İdari vesayet yetkisi, astta emir ve talimat verme yetkisini vermez. Hiyerarşi de ise emir ve talimat yetkisini içerisinde barındırır¹⁹³.

7- İdari vesayet denetimi, kural olarak hukuka uygunluk denetimini öngörmüştür. Hiyerarşik denetim de ise hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi söz konusu olmaktadır¹⁹⁴.

2.4.6. İdari Vesayet Yetkisinin Kullanım Şekilleri

Merkezi yönetim, yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki idari vesayet denetimini farklı şekillerde uygulayabilmektedir. Merkezi yönetimin başlıca idari vesayet yetkisi uygulama şekilleri; işlemler üzerinde, organlar üzerinde ve personel üzerindedir.

2.4.6.1. İşlemler Üzerinde

Vesayet yetkisi, kanunlar çerçevesinde kullanılır. Vesayet makamları, kanunda belirtilen yetkileri kullanarak ve kanundaki sınırlarıyla denetim gerçekleştirir¹⁹⁵. İşlemler üzerindeki idari vesayet denetimi; onama, iptal, erteleme, yerine geçme ve izin şeklinde sıralanmıştır.

2.4.6.1.1. Onama

İşlemler üzerinde temel denetim olarak kabul edilen onama, mahalli idarelerin bazı işlemlerinin merkezi idare tarafından onayının alınmadan yürürlüğe giremeyeceğini ifade eder. Onama işlemi aslında asli bir unsur oluşturmaz. Başka bir ifadeyle, ayrı tüzel kişilikte ve özerk yapıdaki mahalli idarelerin yapmış olduğu işlem asıl hukuki işlemi oluşturur. Merkezi idarenin işlemi ise asıl işlem dışında kalır ve sadece sonuca etki eden bir koşul olarak işlemlerdeki yerini alır¹⁹⁶. Mahalli idarenin yapmış olduğu işlem geçerlidir ve işlem mahalli idarenin belirttiği hususlar çerçevesinde ilerleyecektir. Ancak bu işlemi harekete geçirecek unsur onama

¹⁹³ Gözler, **a.g.e.**, s.117

¹⁹⁴ Bayrakçı, **a.g.e.**, s.30

¹⁹⁵ Gözler, **a.g.e.**, s.119

¹⁹⁶ Şensoy, **a.g.e.**, ss.120-121

işlemdir. Devlet hizmetinin faaliyeti işte tam bu noktada aktif hale gelir ve yürürlük kazanır.

Onama ile ilgili genel bilgi dışında belirtilmesi gereken önemli hususlardan birisi de merkezi idarenin mahalli idarenin yerine geçerek onun adına işlem yapamayacağı olmasının kesin olmasıdır. Mahalli idarenin onamaya tabi kararları, yargı tarafından iptal edilmezse, mahalli idare tarafından usulüne uygun şekilde değiştirme, kaldırma veya geri alma gibi işlemler olmazsa, onama işlemi uygulanmak zorundadır. Onaylanan işlemin sorumluluğu, işlemi yapan makamdadır. Kanunla onaylama işlemine süre getirilmişse merkezi idare bu süreler içinde onama veya onamama iradesini açıklamak zorundadır¹⁹⁷.

2.4.6.1.2. İptal

İdari vesayet makamı, mahalli idarelerin almış olduğu kararı, mevzuata aykırı veya yerel çıkarılara aykırı bulursa bu alınan kararların oluşan tüm hukuki sonuçlarını bütün olarak ortadan kaldırması durumudur. Buna ilişkin örnekler; belediye meclisi olağan ve olağanüstü toplantı dışında aldığı kararlar, mevzuata karşı aykırı kararlar, valinin isteği üzerine il idare kurulunca; il merkezi olan yerlerde İçişleri Bakanlığı'nın talebi üzerine Danıştay tarafından incelenerek ya onaylanır ya da iptal edilir¹⁹⁸. Bir başka örnek ise Köy Kanunu'nun 40. Maddesinin uygulama bulduğu alanlarda olmaktadır. Şöyle ki; muhtarın köylü menfaatine olmayan kararlarını kaymakam vesayet yetkisini kullanarak kaldırabilme yetkisini haizdir¹⁹⁹. Bu gibi örneklerle yasal düzenlemelerde rastlanması kuvvetle muhtemeldir. İdare tarafından iptal konusuna başvurulması bir anlamda idari vesayet yetkisinin kullanım alanı olarak görülmekte ve müdahalenin açık olduğu bir alan olarak görülmektedir.

2.4.6.1.3. Erteleme

Mahalli idareler tarafından alınan işlem ve kararların idari vesayet organları eliyle uygulamasının geri bırakılmasıdır. Yerel makamların kararlarına itiraz sonrası

¹⁹⁷ Akyılmaz, **a.g.e.**, ss.210-211

¹⁹⁸ Selçuk, **a.g.e.**, ss.82-83

¹⁹⁹ Çağlayan, **a.g.e.**, s.106

vesayet makamlarının incelemesi sonucu kabul edilmişse, itirazın incelenip karar bağlanana kadar geçecek sürede uygulamadan kaynaklanabilecek sakıncaları ortadan kaldırmak adına yürütmeyi durdurma yetkisi vesayet makamlarına tanınmıştır²⁰⁰. Vali'nin ısrarı ile kesinleşen encümen kararlarını Vali'nin 10 gün içerisinde yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte Danıştay'a başvurması örnek olarak verilebilir²⁰¹.

2.4.6.1.4. Yerine Geçme

Vesayet makamları, mahalli idare organlarının yerine geçerek karar alabilir veya kararlar üzerinde değişikliğe gidebilir. Bu yapılan işlemlere “yerine geçme(ikame)” denilmektedir. Yerel özerk kuruluş olan mahalli yönetimlere karşı yapılan bu işlemler, o bölgeyle ilgili tek karar verici unsur olan yerinden yönetim kuruluşlarının özerklik anlayışı çerçevesinde bağdaşmayan işlemler bütünü olarak karşımıza çıkmaktadır. Yerel idarenin kararı değiştirilerek, yapılmak istenen işlem sekteye uğramaktadır. Tasarrufun hak sahibi olan mahalli idare organları, bu yetkilerini kullanmada kanun gereği serbesttirler. Ancak, sonraki aşamalarda bu serbestlik kalkabilir ve kendi yerine merkezi idare geçerek karar alabilir²⁰².

2.4.6.1.5. İzin

Mahalli yönetim organları, kanunda belirtilen bazı işlemleri yapmadan önce bu hususla ilgili idari vesayet makamlarından onay alması gerekmektedir. Kararın uygunluğu alınacak bu izne bağlıdır. İzin unsurunun amacı, yerel idarenin yapacağı işlemlerde hukuki veya teknik bilgisizliğinin yanlış kararlar almasına mani olmaktır²⁰³.

İzin unsuru, yerel özerklik ilkeleriyle bağdaşmamaktadır. Örnek olarak, yerel yönetim birimlerinin aralarında kuracağı birlik için Bakanlar Kurulu'ndan izin almaları gösterilebilir²⁰⁴. Bir başka örnek olarak da Belediye Kanunu'nun 74.

²⁰⁰ Kalabalık, **a.g.e.**, ss.732-733

²⁰¹ Bayrakçı, **a.g.e.**, s.30

²⁰² Demirtaş, **a.g.e.**, s.63

²⁰³ Akyılmaz, **a.g.e.**, s.211

²⁰⁴ Bayrakçı, **a.g.e.**, s.31

maddesi gösterilebilir. Bu madde de belediyelerin yabancı kuruluşlara üye olmaları, onlarla ortak faaliyette bulunabilmeleri için ön şart olarak İçişleri Bakanlığı'nın izninin alınması gerektiği belirtilmiştir²⁰⁵.

2.4.6.2. Organlar Üzerinde

Anayasa ve kanunda yapılan düzenlemelerle merkezi idare, yerel yönetim organları üzerinde görevden uzaklaştırma ve bunların görevlerine son verme yetkisini haiz kılınmışlardır. Anayasa'nın 127. maddesinin 4. fıkrası, mahalli idarelerin organlık görevlerinin kazanılması, kaybedilmesi gibi konuların denetimini yargıya bırakmıştır. Ancak, görevleriyle ilgili işlenen suçlar sebebiyle soruşturma ve kovuşturma açılması yerel idare organlarının veya üyelerinin İçişleri Bakanı tarafından kesin hükme kadar, geçici tedbir olarak uzaklaştırma yetkisini kullanma imkanı verilmiştir. Burada asıl olan mahalli idarelerin organlık sıfatının kaybında yargı kararının olması gerektiğidir. Merkezi idarenin doğrudan idari vesayet uygulama yetkisi yoktur. Görevden uzaklaştırma yetkisi, idari vesayet yetkisini oluşturur. Kovuşturma açılmaması, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı, davanın genel af yoluyla ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmesini gerektirmeyen bir sonuçla mahkum olması görevden uzaklaştırma kararını kaldırma sebepleridir. Bir başka ifadeyle, kısa süreli bir idari vesayet denetiminin olabileceği görülmektedir²⁰⁶. İdari vesayet yetkisinin organlar üzerindeki kullanım alanına bakıldığında, bu yetkinin ne kadar etkili ve önemli bir yer teşkil ettiğini görmüş olmaktadır.

2.4.6.3. Personel Üzerinde

Özlük hakları itibarı ile yerel yönetim bütçesine bağlı olan personelin, kadrolarının alımı, tayinlerinin yapılması, terfi, görevden uzaklaştırma ve disiplin soruşturmaları gibi durumlarda merkezi idareye, idari vesayet yetkisini kullanma hakkı verilmiştir. Ancak, bu denetime tabi olan kesim yerel yönetim idaresinde

²⁰⁵ Çağlayan, **a.g.e.**, s.107

²⁰⁶ Akyılmaz, **a.g.e.**, ss.216-218

bulunan atanmış memurları kapsamaktadır. Seçilmiş yöneticiler, zaten kendi organları üzerinde denetime tabi tutulmaktadır²⁰⁷.

2.4.7. İdari Vesayet Yetkisinin Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanması

Kamu güvenliği, kamu yararı, kamu düzeni, genel sağlık gibi sebepler gösterilerek mahalli idarelerin vesayet denetimi yapılmaktadır. Vesayet denetimi, kimi zaman yerel organların işlemlerini kimi zaman organlarını kimi zaman da personellerini denetlemeye tabi tutar. Yerel yönetim olarak; il özel idaresi, belediye, büyükşehir belediyesi ve köyler incelenecektir²⁰⁸. Yerel yönetimler açısından belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin uygulama alanı daha geniş olduğu için bu kurumların daha geniş bir şekilde anlatımı konunun anlaşılması açısından önemli bir yere sahip olacaktır.

2.4.7.1. İl Özel İdareleri Üzerinde İdari Vesayet

İl özel idareleri üzerinde idari vesayet üç şekilde uygulanmaktadır. Bunlar; il özel idarelerinin işlemleri üzerinde idari vesayet, il özel idarelerinin organları üzerinde idari vesayet ve il özel idarelerinin personeli üzerinde idari vesayet şeklindedir.

2.4.7.1.1. İl Özel İdarelerinin İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet

İl özel idareleri, görevleri itibariyle belediyeler ve köyler arasındaki bölümde kendisine sorumluluk biçilen alanlarda hizmet yapmaktadır. İl özel idaresinin yetkili organları eliyle alınan ve alınacak olan tüm kararlar bu bölümü oluşturur. Bu kararları; onama, erteleme, geciktirme, değiştirme, bozma gibi şekillerle gerçekleştirir²⁰⁹.

İl özel idareleriyle ilgili ilk düzenleme 13 Mart 1913 tarihinde İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat olmuştur. Ancak, gelişen şartlar neticesinde bu kanunun değişmesi gerekmiş ve 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

²⁰⁷ Kalabalık, **a.g.e.**, s.735

²⁰⁸ Coşkun, **a.g.e.**, ss.39-40

²⁰⁹ Şensoy, **a.g.e.**, s.140

kabul edilmiştir. Kanunda mahalli müşterek ihtiyaçların giderileceği belirtilerek yetkisi o bölgeyle sınırlandırılmıştır. Ayrıca bu yerel özerk yapının iki organı mevcuttur. Bunlar; il genel meclisi ve il encümenidir. Bu organların yapacağı işlemler idari vesayet denetimine konu olmaktadır²¹⁰.

İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15. maddesi şu şekildedir:

“İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez.

Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar kesinleşir.

Kesinleşen il genel meclisi karar özetleri toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulur.” şeklindedir²¹¹. Kanun maddesinde vali, meclisin ısrarı sonucu kesinleşen kararlara karşı idari yargı yoluna gitme hakkı vardır. Önceki düzenlemelerde kararların yürürlüğe girmesinde vali onayı vardı; ancak bu şart da kendiliğinden ortadan kalkmıştır²¹².

15. madde valiye, onama, onamama, zımnen onama gibi yetkiler vererek, idari vesayet yetkisinin uygulanmasının yolunu açmıştır. Maddede de belirtildiği gibi vali sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı bir denetim yapma hakkına sahiptir. Bu hukuka uygunluk denetimi ile gerekçeli açıklamaları yapma zorunluluğu da vardır. Bu madde dışında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 45. maddesinde, encümen tarafından sunulan bütçe tasarılarının il genel meclisi tarafından kabulüne ilişkin verilecek kararda bütçeye ilişkin esaslarda kesin hesabın il genel meclisinde görüşülüp karara bağlanması da valinin vesayet yetkisini kullanarak onaylaması gerektiği sonucuna varılır²¹³.

²¹⁰ Şensoy, **a.g.e.**, ss.140-141

²¹¹ 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

²¹² Önen, **a.g.e.**, s.225

²¹³ Sencer Abdullah Akkoyunlu, “ İl Özel İdareleri Üzerinde İdari Vesayet Denetimi”, **Yüksek Lisans Tezi**, Erzincan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Erzincan, 2010, ss.162-166

22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 51. Maddesinde, il genel meclisinin bütçe gelirinin %10'unu aşan borçlanma kararlarına karşı, idari vesayet makamlarından biri olan İçişleri Bakanlığı tarafından onama işlemine tabi tutularak denetim burada da söz konusudur²¹⁴.

İl Özel İdaresi Kanunu'nun 53. maddesi gereği, il özel idarelerine özel gelir ve giderleri olan hizmetlerin İçişleri Bakanlığı'nın izni ile bütçe içerisinde işletme kurularak yapabileceği belirtilmiştir. Burada da İçişleri Bakanlığı'na il genel meclisi üzerinde idari vesayet denetimi olanağı sağlanmıştır²¹⁵.

5302 sayılı kanunun 27. maddesinin 6. fıkrası, valinin kanunlara ve il genel meclis kararlarına aykırı gördüğü encümen kararlarını bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteme hakkı vermiştir. Encümen ısrarı, kararı kesinleştirir. Vali bu durum karşısında uygulamayı durdurup idari yargı yollarına yürütmeyi durdurma talebi için on gün içinde başvurur. İtirazı, Danıştay en geç atmış gün içinde karara bağlamak zorundadır. Vali idari vesayet denetimini “erteleme” yoluyla uygulamaktadır. Ayrıca, önceki kanunlar çerçevesinde düşünüldüğünde vali, encümen kararlarını denetimde kısıtlanmıştır. Mesela, vali “kamu yararını” örnek göstererek vesayet denetimi yoluna başvuramaz²¹⁶. Bu açıdan vesayet denetiminin hangi gerekçelerle yapılabileceği de belirlenmiş olmaktadır.

5302 sayılı kanunun 34. maddesinde ise, görevleriyle ilgili işlenen suç nedeniyle il özel idaresi organ ve üyelerinin geçici bir önlem olarak, kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılacaklarını belirtir. İki ayda bir kontrol edilir. Kamu yararı anlamında bir faydası yoksa kaldırılır. Geçici görevden alma yoluyla idari vesayet denetimi yapılmaktadır²¹⁷. İl özel idarelerinin işlemleri açısından kanunun birçok yerinde idari vesayet yetkisinin uygulama alanı bulduğunu söyleyebiliriz. Bu noktada kanuni düzenlemelerin sınırlarına bakılmalı ve bu sınırların hangi amaç doğrultusunda yapıldığının da analizi yapılarak işlemlere o kriterler çerçevesinde bakılması gerekmektedir.

²¹⁴ Gözler, **a.g.e.**, s.120

²¹⁵ Akkoyunlu, **a.g.e.**,s.177

²¹⁶ Şensoy, **a.g.e.**, ss.145-150

²¹⁷ Güner, **a.g.e.**, s.62

2.4.7.1.2. İl Özel İdarelerinin Organları Üzerinde İdari Vesayet

İl özel idaresi organları; il genel meclisi, il encümeni ve validen oluşmaktadır. 5302 sayılı kanunda açık bir şekilde belirtilmiştir. Eski kanunda il genel meclisi başkanı vali iken yeni kanunda validen bu yetki alınıp kendi aralarından meclis başkanı seçilmesi yetkisi verilmiştir. Daha özerk bir yapıya kavuşturulmuştur. Ancak belirtmek gerekir ki il özel idaresinin başında vali vardır. İl encümeninin de başı validir²¹⁸. İl özel idareleri üzerinde yapılan bu yasal düzenlemeler bir anlamda yaşanan karmaşık yapının da bir örneğini oluşturmaktadır. Bu noktada merkezi idarenin özerk yapılar üzerindeki egemen olma düşüncesini de gözler önüne sermektedir.

İl encümeni üzerinde 5302 sayılı kanunda idari vesayet yetkisinin uygulandığı maddelerdeki örnekler şu şekildedir:

- Kanunun 25. maddesinde: “İl encümeni valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve **valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden** oluşur.” şeklindedir.

Valinin katılmadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder. Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak, ilgili birim amirleri vali tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir.

- Kanunun 34. maddesinde: “Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan il özel idaresi organları veya bu organların üyeleri, geçici bir önlem olarak kesin hükme kadar **görevden uzaklaştırılabilir.**” şeklindedir.

Görevden uzaklaştırma önlemi iki ayda bir gözden geçirilir. Devamında kamu yararı bakımından yarar görülmeyen görevden uzaklaştırma önlemi kaldırılır. Soruşturma veya kovuşturma sebebiyle görevden uzaklaştırılan il özel idaresi organları veya bu organların üyeleri hakkında; 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna göre soruşturma izni verilmemesi,

²¹⁸ Önen, a.g.e., s.223

takipsizlik, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması durumunda görevden uzaklaştırma önlemi kaldırılır.

- Kanununun 27. maddesinin 1. fıkrasında ise: “Encümen, haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. **Başkan acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir.**” şeklindedir.

- Kanununun 27. maddesinin 3. fıkrasında: “**Encümen gündemi vali tarafından hazırlanır.** Encümen üyeleri gündem maddesi teklif edebilir.” şeklindedir. Bu maddelere bakıldığında valinin idari vesayet makamı olarak denetim yapabileceği alanlar belirlenmiş ve vali bu tanınan yetkilerle denetim görevini uygulama fırsatı bulmaktadır.

İl genel meclisi üzerindeki 5302 sayılı kanunda idari vesayet yetkisinin uygulandığı maddeler şu şekildedir:

-Kanununun 17. maddesinde: “İl genel meclisi, her yılın ocak ayında yapılacak toplantısında il özel idaresinin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az, beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur. Komisyon, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur.”

Komisyon, vali tarafından il özel idare binası içinde belirlenen yerde çalışır ve çalışmalarında uzman kişi ve kuruluşlardan yararlanabileceği gibi **valinin onayıyla** kamu kuruluşları personelinden de yararlanabilir. Komisyon tarafından istenen bilgi ve belgelerin iade edilmek üzere verilmesi zorunludur. Denetim komisyonu çalışmalarına, il özel idaresi dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarından görevlendirilenlere 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 25 inci maddesinin üçüncü fıkrasında öngörülen miktarı geçmemek üzere, il genel meclisince belirlenecek miktarda günlük ödeme yapılır. Denetim komisyonunun emrinde görevlendirilecek kişi ve gün sayısı il genel meclisince belirlenir. Uzman

kişilerde aranacak nitelikler il genel meclisinin çalışmasına dair yönetmelikte düzenlenir.

Komisyon, çalışmasını şubat ayı sonuna kadar tamamlar ve buna ilişkin raporunu, izleyen ayın onbeşine kadar meclis başkanlığına sunar.” şeklindedir.

- Kanunun 21. maddesinin 3. fıkrasında: “İl genel meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, **valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından** üyeliğin düşmesine karar verilir.” şeklindedir.

- Kanunun 22. maddesinde: “İl genel meclisi;

a) Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa,

b) İl özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa, **İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay’ın kararı** ile feshedilir.

İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildiri ile birlikte karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, toplantıların ertelenmesi hususunu en geç bir ay içinde karara bağlar. Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar.

- Kanunun 23. maddesinde: İl genel meclisinin;

a) Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi,

b) Yedek üyelerin getirilmesinden sonra da meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi,

c) Geçici olarak görevden uzaklaştırılması,

d) Meclis üye tamsayısının yarısından fazlasının tutuklanması, durumlarında, meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapılincaya kadar il genel meclisi görevi, encümenin memur üyeleri tarafından yürütülür.” şeklindedir.

Bu maddeler vasıtasıyla vali, İçişleri Bakanlığı eliyle il genel meclisi üzerinde idari vesayet yetkisi kullanmış olmaktadır.

2.4.7.1.3. İl Özel İdarelerinin Personeli Üzerinde İdari Vesayet

5302 sayılı yasa, önceki yasadaki örgüt yapısına bakıldığında daha esnek yapıda hazırlanmış bir yasadır. Örgüt yapısı; genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar gibi birimlerden oluşmaktadır. Yasanın 35. maddesinde; norm kadro sistemi ve ihtiyacına binaen il genel meclisi kararı ile birimlerin kurulması ve kaldırılması düzenlenmiştir. Aynı şekilde ilçelerde de kaymakama bağlı şekilde ilçe özel idare birimleri kurulabileceği öngörülmüştür²¹⁹.

İl özel idaresi memur kadrolarında İçişleri Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı ve Bakanlar Kurulu müştereken yapacakları işlemler ile idari vesayet yetkisini kullanma fırsatı bulurlar²²⁰. Ancak bu sayılan kurumların zamanla yasal düzenlemeler vasıtasıyla kaldırılması ve yerlerine diğer kurumların getirilmesi de olanaklar içerisinde mevcudiyetini korumaktadır.

2.4.7.2. Belediye ve Büyükşehir Belediyeleri Üzerinde İdari Vesayet

Belediye ve Büyükşehir Belediyeleri üzerinde işlem, organ ve personel üzerinde idari vesayet denetimi gerçekleştirilmektedir.

2.4.7.2.1. Belediye ve Büyükşehir Belediyelerinin İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet

1930 yılında yürürlüğe giren 1530 sayılı Belediye Kanunu yerini 2004 yılında 5272 sayılı sayılı yeni yasaya bırakmıştır. Ancak, şekil yönünden Anayasa'ya aykırı kabul edilen bu yasa Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Bunun üzerine 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiştir²²¹. Belediyelerle ilgili en

²¹⁹ Önen, **a.g.e.**, s.225

²²⁰ Coşkun, **a.g.e.**, s.96

²²¹ Mehmet Boztepe, "Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yerel Yönetimlerin Meclis Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi", **Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi**, Yıl.6, Sayı.10, 2014, ss.103-104

güncel kanundur. Bu kanun çerçevesinde belediyelerle ilgili birçok düzenlemeye rastlanmakta ve bu kanun çerçevesinde işlemler yapılmaktadır.

Yerel yönetimler açısından en güçlü ve icrai yapıda olan belediyelerdir. İl özel idareleri ile karşılaştırıldığında belediyelere daha geniş yetkiler tanındığı görülür. 5393 sayılı yasa ile birçok ağır vesayet uygulamaları yerini daha özerk bir belediye yapısı oluşacak şekilde hazırlanmıştır. Yerindelik denetimi yerine sadece hukukilik denetiminin yapıldığı bir düzene geçilmiştir²²². Sayılan özellikler ve oluşturulan yapı yerel yönetimlere verilen önemi ve o bölge halkının ihtiyaçları doğrultusunda hızlı karar alınabilmesini sağlaması açısından büyük öneme sahip olduğu görülmektedir.

5393 sayılı kanundaki idari vesayet örneklerinin maddeler halinde incelenmesi gerekmektedir.

5393 sayılı yasanın 23. maddesinde: “Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir.

Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir.

Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir.

Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.” şeklindedir. Bu maddede meclis kararlarının yürürlüğünde mülki idare amirine gönderilme koşulu vardır. İdari vesayet uygulaması tek aşamada

²²² Boztepe, a.g.e., s.104

gerçekleşmektedir. Ayrıca, mülki idare amirine idari yargıya başvurma yolunu, menfaati ihlal koşulunun gerçekleşmesine bağlamıştır²²³.

5393 sayılı yasanın 6. maddesi; belediye sınırlarının, belediye meclis kararları ve kaymakamın görüşü alınarak valinin onayıyla kesinleşeceğini belirtir. Burada da idari vesayet denetimini görebiliriz²²⁴.

Yine 5393 sayılı yasanın 9. maddesinde; belediye sınırları içerisinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi veya bölünmesi ile ilgili belediye meclisi kararlarının onayını valinin yapacağı belirtilmiştir²²⁵. Bu da bir idari vesayet örneğidir.

5393 sayılı yasadaki bir diğer idari vesayet örneği olarak belediye meclisi kararlarından birisini düzenleyen 74. maddede, belediyelerin uluslararası teşekkül ve organizasyonlara üye olabilmesi, bunlar ile ortak faaliyet ve kardeş kent ilişkilerinin kurulabilmesi İçişleri Bakanlığı'nın iznine tabi kılınmıştır²²⁶. Bu örneklerin birçoğunu Belediye Kanunu'nda görmemiz mümkündür. Bunlar örnek olarak verilmiştir.

2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu, belediye yararına yapılacak kamulaştırmada kamu yararı kararı verme yetkisini belediye encümenine vermiştir. Encümenince verilecek kamu yararı kararını ilçelerde kaymakam, illerde ise vali onayıyla kesinleşeceği belirtilmiştir. Burada kaymakam ve vali eliyle idari vesayet uygulanmaktadır²²⁷.

Belediye encümeninin vesayet denetiminde olduğu bir diğer yer 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndaki 62. maddedir. 62. madde şöyledir:

“Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve **İçişleri Bakanlığına** gönderilir. İçişleri

²²³ Kadir Burak Turgut, “ Mülki İdare Amirinin Belediye Meclisi Kararlarındaki İdari Vesayet Denetimi: Yargı İçtihatları ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında Bir İnceleme” **Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 1, Özel Sayı-4, 2017, s.5

²²⁴ Güner, **a.g.e.**, s.60

²²⁵ Gözler, **a.g.e.**, s.120

²²⁶ **a.g.e.**, s.122

²²⁷ Kalabalık, **a.g.e.**, s.764

Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar **Maliye Bakanlığına** bildirir. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar.

Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denklğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe, malî yılbaşından itibaren yürürlüğe girer.” Madde de denetim organları denetim görevlerini icra etmektedirler. Söz edilen bu maddede son söz belediye meclisine verilmiştir. Denetim yapılmış olsa da bu durumun gözden kaçırılmaması gerekir²²⁸.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda düzenlenen idari vesayet uygulamasını belediye Kanunu’nda incelendiği gibi incelediğimizde maddeyi vermemiz yeterli olacaktır. 14. madde şu şekildedir:

“Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilir.

Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir.

Büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir.

Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde **mahallin en büyük mülkî idare amirine** gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.

²²⁸ Şensoy, **a.g.e.**, s.157

Büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen kararlar onaylanmış sayılır.”

2.4.7.2.2. Belediye ve Büyükşehir Belediyelerinin Organları Üzerinde İdari Vesayet

Belediye meclisi, belediye encümeni, belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı bu organları oluşturur.

Belediye Kanunu'nun şu maddeleri idari vesayet denetimini yansıtmaktadır:

- Kanunun 30. maddesi şöyledir; “ Belediye meclisi;

a) Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratırsa,

b) Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa,

İçişleri Bakanlığının bildirim üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir.

İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. **Danıştay**, bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlar.

Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar.”

- Kanunun 44. maddesi; “Belediye başkanlığı, ölüm ve istifa hâllerinde kendiliğinden sona erer.

Belediye başkanının;

a) Mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülkî idare amiri tarafından belirlenmesi,

b) Seçilme yeterliğini kaybetmesi,

c) Görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya engellilik durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi,(1)

d) Meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması,

Hâllerinden birinin meydana gelmesi durumunda **İçişleri Bakanlığı'nın başvurusu** üzerine **Danıştay kararıyla** başkanlık sıfatı sona erer.” şeklindedir.

Büyükşehir belediyesi ile ilgili Belediye Kanunu'ndan ayrı olarak 5216 sayılı yasada 28. maddenin oluşturulması yeterli gelmektedir. 28. madde şöyledir:

“Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır.”

Belediye başkanı, belediyenin; büyükşehir belediye başkanı ise büyükşehir belediyesinin başı ve tüzel yapının temsilcisidirler. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 44. maddesinde, belediye başkanının görevine son verecek unsurlar belirtilmiştir. Sona erme hallerinin İçişleri Bakanlığı'nın başvurusu üzerine Danıştay kararıyla olacağı belirtilmiştir. Burada vesayet denetiminin nasıl gerçekleştiği görülmektedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 19. maddesi, Belediye Kanunu'ndaki durumları saklı bırakarak büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye başkanlarının görevlerine Danıştay'ın son vereceği belirtilmiştir²²⁹.

Belediye başkanlarının yıllık çalışma programları meclisin üçte iki çoğunluğu ile yeterli görülmezse, ilçe merkezi olan yerlerde **vali**, ilçe merkezi olmayan yerlerde **kaymakam**, gerekçeli kararıyla beraber bir ay içinde **Danıştay'a gönderilir**. Danıştay'ın vereceği yetersizlik kararı üzerine belediye başkanlığına tebliğ tarihi esas alınarak düşer. Bu düzenleme, Belediye Kanunu'nun 26. maddesinde mevcuttur²³⁰.

²²⁹ Şensoy, **a.g.e.**, ss.185-186

²³⁰ Hakan Şanlı, “ Demokratik Özerklik ve İdari Vesayet Bağlamında Bursa Büyükşehir Belediyesi Mekansal Planlama Uygulamalarına Bakış”, **Yüksek Lisans Tezi**, Başakşehir Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Kent Sistemleri ve Ulaştırma Yönetimi, İstanbul, 2014, s.35

Bu gösterilen belediye ve büyükşehir belediyelerinin organlarının idari vesayet denetimi ile ilgili verebileceğimiz örneklerdi. Bu örnekler daha da çoğaltılabilir.

2.4.7.2.3. Belediye ve Büyükşehir Belediyelerinin Personeli Üzerinde İdari Vesayet

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesinde, norm kadro ilke ve standartlarını belirleme yetkisini İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'na bırakmıştır. Norm kadrolarını belirleme yetkisi belediye meclisine, personel atama yetkisi de belediye başkanına verilmiştir. Belediyede sözleşmeli olarak çalışacak olanlara, İçişleri Bakanlığı tarafından sınırlama getirilerek düzenlemesi yapılmıştır. Buna ek olarak, personel alımına denetim anlamında güç katan madde de 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesinin 8. fıkrasıdır²³¹. O da şu şekildedir:

“Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir. Personelin her türlü alacakları zamanında ve öncelikle ödenir.”

5393 sayılı yasanın 51. madde 3. fıkrası, belediye zabıta teşkilatındaki personel düzenlemelerini İçişleri Bakanlığı'nın düzenleyeceği yönetmelikle belirleme yetkisi verilmiştir²³².

²³¹ Önen, a.g.e., s.229

²³² a.g.e., s.229

2.4.7.3. Köyler Üzerinde İdari Vesayet

Köyler üzerindeki idari vesayet işlemler ve organlar üzerinde denetlenme imkanı bulur.

2.4.7.3.1. Köy İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet

Genel idari örgüt yapılanmalarının en küçüğünü oluşturan köyler, özerk idari yapıya da sahiptir. Bütün köylüyü oluşturan köy derneği doğal oluşumu, seçimle gelen üyeler ve dinsel ve eğitsel hizmet yapan imam ve öğretmenler ihtiyar kurulunu ve en son olarak da seçimle iş başına gelen muhtar köyün organlarını oluşturur. Köyün en yetkili kişisi ve başı muhtardır²³³.

18.03.1924 tarihi ve 442 sayılı Köy Kanunu, köyle ilgili birinci dereceden kaynaklık oluşturur.

Köyler üzerinde denetim, muhtarın seçimle iş başına gelmesi, köyün mali yapısının zayıf olması nedeniyle sadece idari vesayet yoluyla denetimi zorunlu kılmıştır. Genel olarak mülki amir idari vesayet yetkisini kullanmaya haizdir²³⁴.

442 sayılı Köy Kanunu'nun 43. maddesinde, ihtiyar kurulunun köy işlerini en önemli olandan başlayarak sıraya koyacağını belirtir. Öncelikli olanların sağlık, yol, okul işleri olduğunu belirtir. Bunlarla ilgili olumsuz haberler veya şikayetlerde köyün bağlı bulunduğu vali veya kaymakamdan gösterilecek yol takip edilir. Buna benzer şekilde 48. maddede, iki veya daha fazla köyün ortak yapacakları işlerde ihtiyar kurullarının anlaşamaması durumunda, bir tarafın isteği doğrultusunda hükümet başkanınca işe karışacağı ve ihtiyar kurulunu toplayıp çözüm bulacağı belirtilir. Hükümet tabirinin anlamı, köye en yetkili mülki amirdir. Bu maddeler idari vesayet yetkisinin kararların oluşması için vesayet makamlarına katılımlarıyla gerçekleşen denetimlerdir²³⁵.

²³³ Coşkun, **a.g.e.**, s.40

²³⁴ Şensoy, **a.g.e.**, ss.161-162

²³⁵ Coşkun, **a.g.e.**, ss.48-49

Köy Kanunu'nda birçok yerde idari vesayet uygulamalarını görmemiz mümkündür. 3. maddede, ihtiyar heyetleri tarafından belirlenen sınırların il veya ilçe idare kurulunca onaylanması, 5. maddede, köy sınırlarının değiştirilmesinde il veya ilçe idare kurullarının kararları, 47. maddede iki veya daha fazla köyün ortak iş yapmasında muhtar ve ihtiyar meclislerinin başvuruları sonucunda mülki amirin kabul kararı ihtiyar meclisi üzerinde uygulanan idari vesayet denetiminin örneklerini oluşturmaktadır²³⁶.

442 sayılı kanunda, köy muhtarının köylünün faydasına olmayacak kararlar alması, kaymakam tarafından bozulabileceğini belirtmektedir. 40. maddede kaymakamın kararı iptal edeceği; ancak yerine yapılacak işlemin kararını kaymakama değil köy halkına bırakmıştır. Burada kaymakamın sadece iptal yetkisini kullanarak idari vesayet denetimini gerçekleştirdiğini görüyoruz²³⁷.

Köy derneğinin almış olduğu kararlar kural olarak uygulanır. Ancak, bazen bu kararların mahalli en büyük mülki amirinin tasdiki gerekebilir. 442 sayılı kanunun 12. maddesinde, köy derneği isteğe bağlı işleri zorunlu hale getirirken mülki amirin rızasını alması gerekir. Bu da köy derneklerine nadir olarak uygulanabilen idari vesayet denetimlerinden biridir²³⁸.

2.4.7.3.2. Köy Organları Üzerinde İdari Vesayet

Mülki amirlerin köyün organları üzerinde birçok idari vesayet yetkisini kullanma alanları vardır. Bu konuda Köy Kanunu mülki amirleri yetkili kılmıştır.

Köy Kanunu 45. madde şu şekildedir: “Paranın harcanmasında hiçbir fenalık olmamasına ve faydasız yere para verilmemesine köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azaları göz kulak olurlar ve paranın harcanmasında fenalık ve yolsuzluk olduğu Hükümetçe anlaşılırsa kaza idare meclisinin hükmü ile Tahsili Emval Kanununa göre köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azasının malları satılarak köylünün parası ödenir.”

²³⁶ Çolakoğlu, a.g.e., s.95

²³⁷ Gözler, a.g.e., s.119

²³⁸ Kalabalık, a.g.e., s.775

Köy Kanunu 46. madde de şu şekildedir: “Mecburi işleri gördürmeyen ve toplanması isteğe bağlı olmayan paraları toplamayan ve toplattırmayan köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerine köyün bağlı bulunduğu idare kurulunca 10 liradan 50 liraya kadar para cezası hükmolunur. Bu ceza Maliyece Tahsili Emval Kanununa tevfikan tahsil ve köy sandığına teslim olunur.”

Bu iki madde ilçe yönetim kurulu kararının niteliği idari değil yargısaldır. Burada köyün düzeni ve kamu yararı göz önüne alınarak vesayet makamına doğrudan harekete geçme ve özel bir yargılama usulü getirildiği görülmüştür²³⁹.

Köy Kanunu'nun 41. maddesinde, muhtarların görevlerine son verileceği durumları belirtilmiştir. Bunları sıralayacak olursak:

- Muhtar, köyle ilgili işleri ve kanunda belirtilen işleri yerine getirmemesi,
- Mülki idare amiri tarafından muhtarın köy işlerini yapmadığına dair yazılı ihtarda bulunması,
- Yazılı ihtar karşı muhtarın işi yapmamadaki ısrarı,
- Görevden uzaklaştırma yönünde yetkili idare kurul kararı²⁴⁰.

Muhtarlık ve ihtiyar meclisi üyeliğine seçildikten sonra, il ve ilçe idare kurullarından çıkarılma halleri de 442 sayılı kanunun 33. maddesinde sırasıyla sayılmıştır. Bunlar şu şekildedir:

- a. Kısıtlı veya kamu hizmetlerinden yasaklı olanlar,
- b. İzinsiz olarak yabancı Devlet resmi hizmetlerinde bulunanlar,
- c. Ağır hapis cezasını gerektiren bir suçtan dolayı kesin olarak hüküm giyenler,

²³⁹ Coşkun, **a.g.e.**, ss.41-42

²⁴⁰ Selçuk, **a.g.e.**, ss.95-96

d. Taksirli suçlar hariç olmak üzere 5 yıldan fazla hapis cezasıyla kesin olarak hüküm giyenler,

e. Zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanmak, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlardan biri ile kesin olarak hüküm giymiş olanlar,

f. Devletin, katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin, köylerin, İktisadi Devlet Teşekküllerinin veya bunlara bağlı daire ve müesseselerle ortaklarının ve imtiyazlı şirketlerin memur ve müstahdemi olanlar,

g. Cumhuriyet Senatosu üyesi, milletvekili, il genel meclisi üyesi, belediye meclisi üyesi, belediye başkanı olanlar,

h. Köy içlerinin mütaahhidi, bu işlerle ilgili kimselerin kefilisi veya ortağı olanlar ve bu cihetlerden köye borçlu bulunanlar.

Köy Kanunu'nun 33. ve 41. maddeleri dışında, göreviyle bağdaşmayan hareketlerde bulunma, seçilme vasfının kaybedilmesi, istifa, ölüm ve gaiplik, köyde oturmama, köyü terk, köyün tüzel kişiliğinin kaldırılması gibi sebeplerle de köy muhtarlığı sıfatı sona erecektir²⁴¹.

²⁴¹ Şensoy, **a.g.e.**, s.199

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İDARİ VESAYETLE İLGİLİ ÖRNEK DANIŞTAY KARARLARI

Bu bölümde idari vesayetle ilgili Danıştay kararları üzerinden bir değerlendirme yapılacaktır.

İdari vesayet yetkisi, hiyerarşik denetimin aksine kanunda açıkça belirtilmesi durumunda uygulanabilen bir kavramdır. Vesayet makamı bu yetkiyi istisnai olarak kullanmaktadır. AY m.123/f.3 “Kamu tüzel kişiliği, kanunla veya Cumhurbaşkanlığı Kararnamesiyle kurulur” şeklindedir. Bu madde itibariyle devlet tüzel kişiliğinin dışında hak ve borçlara sahip bir tüzel kişilik oluşturulmuş olmaktadır. Kanun koyucunun bu hükmi kişilere sağladığı istisnai yetkiye en iyi örnek olarak İçişleri Bakanlığının belediyeler üzerinde kullandığı denetim yetkisi gösterilebilir²⁴².

İdari vesayet denetiminde işlemler üzerinde denetim, organlar üzerinde denetim ve personel üzerinde denetim şeklinde ayrıma gidilmesi bir anlamda vesayet denetiminin anlaşılması açısından öneme sahiptir. İşlemler üzerinde denetimle kastedilenin denetlenen işlemin denetim makamı tarafından onanabileceği, kaldırma işlemine tabi tutulabileceği vb. gibi durumlarla karşılaşılarak denetim işleminin yapıldığı bilinmektedir. Buna benzer olarak organlar üzerinde denetimin merkezi idareyi oluşturan idarenin yerel organlar üzerinde görevden alma, görevlendirme gibi işlemlerle denetim işlemini sağladığını söyleyebiliriz. En son olarak personel üzerinde idari vesayet denetiminin de merkezi yönetim eliyle gerçekleştirildiğini ve yerel makamların personeli üzerinde yapılan tasarruf işlemi olduğunu belirtmemiz gerekecektir.

İdari vesayet denetiminde Danıştay’ın kendi daireleri eliyle verdiği kararlar inceleme imkanı bulunacağı gibi Danıştay İdari Dava Dairelerinin kararlarını da inceleme fırsatı bulacağız. Verilecek örnekler idari vesayet denetiminde hangi argümanlar kullanılmış, nasıl işlerlik kazanan bir yapı var ve çözüm yolları nasıl olmuş gibi soruların cevabının arandığı bir karar inceleme alanı olacaktır.

²⁴² Ali D. Ulusoy, **Türk İdare Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017, s.145

Bu çerçevede Danıştay kararlarını 3 kategori şeklinde inceleyeceğiz. Bunlar:

- İşlemler üzerinde
- Organlar üzerinde
- Personel üzerinde, şeklindedir.

3.1.İşlemler Üzerinde İdari Vesayet Örnekleri

ÖRNEK 1: Danıştay İDDK, idari vesayet yetkisinin kapsamının da yasayla belirtilmesi gerektiğini, yetkinin kapsamının düzenleyici işlemlerle genişletilemeyeceğini öngörmüştür. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün; “belediye şirketlerine; sermaye katılımıyla şirket kurma, bir şirkete ortak olması veya bedelsiz şirket edinebilmek için Bakanlar Kurulu'ndan izin alma yükümlülüğünü” getiren Genelgesinin iptali istemiyle açılan davada 8. Daire, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasasının ve 4046 sayılı Özelleştirme uygulamaları hakkında Yasanın ilgili hükümleri değerlendirmiş ve yasalarda merkezi idareye tanınan izin yetkisinin “sermayeye ortak olmak veya bedelsiz şirket edinmek” hallerini kapsamadığı, merkezi idarenin vesayet yetkisinin ancak yasayla öngörülebileceği, yorum yoluyla bu sınırların genişletilemeyeceği ve fakat dava konusu genelge ile yasada öngörülmemiş bir zorunluluk getirildiği gerekçeleriyle, dava konusu genelgeyi hukuka aykırı bularak iptal kararı vermiştir. Kararın temyizi üzerine İDDK, şirketlerin adı geçen faaliyetlerde bulunmalarının yasal izin olmaksızın ve yasada bu yönde bir düzenleme bulunmaksızın Bakanlar Kurulu'nun iznine tabi tutulamayacağı gerekçesiyle temyiz istemini reddetmiştir²⁴³.

Değerlendirme: Bu karar aslında idari vesayet yetkisinin istisnai bir yetki olduğunu gösterir önemli bir karardır. Yasada belirtilen bu kavramın ancak yasa ile değiştirilebileceğini bunun dışında diğer uygulamalarla yapılacak değişikliklerin iptal edilmesinin kaçınılmaz olacağını göstermektedir. Kanun dışındaki diğer uygulamalardan kasıt; yönetmelik, genelge, genel karar gibi kanunun uygulanmasını ve yürütülmesini sağlayıcı uygulamalardır. Bu açıdan bu düzenleyici işlemlerle

²⁴³ DANIŞTAY, İDDK, 11.12.2013, E.2010/1669.

yapılacak idari vesayet düzenlemelerinin iptalinin mutlak olduğu bir gerçektir. Ancak bunun dışında olağanüstü Cumhurbaşkanlığı kararnamesinde idari vesayet yetkisiyle ilgili bir düzenleme yapılabilir mi bunun tartışılması daha muhtemeldir. Çünkü Olağanüstü Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kanun niteliğini haiz kılınmış olup kanuna tanınan yetkiler burada da mevcuttur. Ancak Olağan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi kanuni düzenlemelerle çakışmayacak şekilde mevcut kanuni düzenlemelere aykırılık oluşturmayacak şekilde düzenlenmesi gerekmektedir. Bu açıdan olağanüstü Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine tanınan geniş yetkiler açısından bu yetki genişliğini olağan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde görememekteyiz. Bu açıdan yönetmelik, genelge gibi düzenleyici işlemlerle oluşturulan idari vesayet yetkisi düzenlemeleri nasıl iptal edilmeye uygun bir halde ise Olağan Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile idari vesayet yetkisine aykırılık oluşturabilecek düzenleme de iptal edilmeye uygundur.

ÖRNEK 2: Danıştay İDDK, bağlayıcı kural koymayan genelge için yasal izin gerekmediğini, bunun idari vesayet kapsamına girmediğini belirterek; İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün 09.04.2007 tarih ve 80000/903 sayılı Yönetmelik Çalışmaları konulu genelgesinin iptali istemiyle açılan davanın reddine yönelik 8. Daire kararının onanmasına karar vermiştir²⁴⁴.

Değerlendirme: Karardan anlaşılması gereken nokta, çıkarılan genelge veya diğer düzenleyici işlemlerin bağlayıcı olup olmadığı ve bu durum karşısında idari vesayet kavramının kullanılıp kullanılmayacağına ortaya çıkmasıdır. Bu anlamda verilen mahkeme kararı bağlayıcı olmayan düzenleyici işlemler için idari vesayet yetkisinin bağlayıcılık oluşturmayacağını ve düzenleyici işlemin iptalini gerektirecek herhangi bir olumsuz durumun söz konusu olmayacağını göstermektedir. Çünkü bağlayıcı olmayan düzenleyici işlemler, yaptırım öngörmeyen ve bu yaptırım öngörmeyen durum için herhangi bir onaylayıcı mekanizmanın da devreye girmesine gerek kalmadan işlerliğin sağlandığı mekanizmalardır. Bu hususların da göz önünde bulundurulmasıyla beraber, idari vesayet yetkisinin bu düzenlemeler açısından kullanılmasının da söz konusu olmadığını gösterdiğini söyleyebiliriz.

²⁴⁴ DANIŞTAY, İDDK, 20.03.2013, E.2009/442.

ÖRNEK 3: Danıştay İDDK, İçişleri Bakanlığının belediye idari para cezalarının hesaplanması ve dönüştürülmesi usulünü düzenleyen genelgesi ile ilgili uyuşmazlıkta, İçişleri Bakanlığının dava konusu genelgesinin kesin ve yürütülebilir bir işlem olduğuna; ancak idare için bağlayıcı olmadığına karar vermiştir²⁴⁵.

Değerlendirme: Bu karar da gösteriyor ki kesin ve yürütülebilir her işlemin bağlayıcılık içermeyen merkezi idarenin düzenleyici işlemleri karşısında iptal konusu olmadığını ve idari vesayet denetiminin uygulama alanına girmediğini gösterir bir diğer örnek olarak gösterilmesi gerekmektedir.

ÖRNEK 4: “Danıştay İDDK, dava; İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün 21.04.2008 günlü, 2008/31 sayılı Genelgesinin iptali istemiyle açılmıştır.

Danıştay Sekizinci Dairesinin 16.12.2009 günlü, E: 2008/6094, K: 2009/7619 sayılı kararıyla; 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 26. maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanununun 70. maddesinde yer alan düzenleme ile belediyelere yetkili organlarının kararıyla şirket kurabilme olanağı tanındığı; öte yandan 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunun "Mahalli İdarelerde Özelleştirme Uygulamaları" başlıklı 26. maddesinin son fıkrasında, "Belediyeler ve diğer mahalli idareler ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması, **Bakanlar Kurulu'nun iznine tabidir.**" hükmüne yer verildiği; 4646 sayılı Doğal Gaz Piyasası Yasası'nın 4. maddesinde de, Enerji Piyasası Düzenleme Kurulundan dağıtım lisansı alan şehir içi dağıtım şirketinin, yetki aldığı şehirde bulunan belediye veya belediye şirketini sermaye koyma şartı aranmaksızın yüzde on nispetinde dağıtım şirketine ortak olmaya davet etmek zorunda olduğunun öngörüldüğü; değinilen hükümlerin birlikte incelenip değerlendirilmesinden; belediyeler ve diğer mahalli idareler ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere şirket kurulması ve mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması olanaklı bulunmakla birlikte, bu durumun merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu **idari vesayet yetkisi çerçevesinde**

²⁴⁵ DANIŞTAY, İDDK, 19.09.2012, E.2007/1598.

*Bakanlar Kurulunun iznine tabi kılındığı; davaya konu Genelgenin 5. fıkrasında, "Belirtilen mevzuat hükümleri gereğince, İl özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler ile bunların kurdukları birlikler tarafından veya bu kuruluşların sermayesine ortak olduğu şirketlerin, sermaye iştiraki ile kurulacak, ortak olunacak veya bedelsiz şirket ediniminde Bakanlığımız yoluyla Bakanlar Kurulundan izin alınması gerekmektedir. Bakanlar Kurulundan izin alınması için yapılacak taleplerde gönderilecek belgeler ekte belirtilmiştir." Düzenlemesine yer verildiği; **Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında** yer alan, "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir." hükmü ile yerel yönetimlere özerklik tanınırken merkezi yönetime de onlar üzerinde bir denetim yetkisinin verildiği; merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin icrai kararlarını onama, geri çevirme ve kimi ayırık durumlarda da değiştirerek onama yetkisi olarak tanımlanan **idari vesayet yetkisinin, yerel yönetimlerin yetkisini ortadan kaldıracak, etkisiz kılacak biçimde kullanılamayacağı** gibi kanunda öngörülen vesayet denetimine ilişkin sınırların yorum yoluyla genişletilmesine de hukuken olanak bulunmadığı; 4046 sayılı Yasa'nın 26. maddesi uyarınca, merkezi idareye tanınan izin yetkisinin, sadece şirket kurulması ve kurulmuş ya da kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması hallerinde söz konusu olduğu; serbest piyasa koşullarında ve Ticaret Yasası hükümlerine göre faaliyet gösterecek olan bu şirketlerin, sermayeye iştirak etmek, ortak olmak veya bedelsiz şirket edinmek gibi hallerde İçişleri Bakanlığı kanalıyla Bakanlar Kurulundan izin almaları gibi bir gerekliliğin anılan Yasa maddesinde öngörülmediği; bu nedenle, Yasada yer almayan bir durumu Bakanlar Kurulunun iznine tabi tutan **Genelgede hukuka uyarlık bulunmadığı** gerekçesiyle dava konusu Genelgenin iptaline karar verilmiştir.*

Davalı idare, anılan kararı temyiz etmekte ve bozulmasını istemektedir.

Temyiz edilen kararlar ilgili dosyanın incelenmesinden; Danıştay Sekizinci Dairesince verilen kararın usul ve hukuka uygun bulunduğu, dilekçede ileri sürülen

teyviz nedenlerinin kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte olmadığı anlaşıldığından, **davalı idarenin teyviz isteminin reddine**, Danıştay Sekizinci Dairesinin 16.12.2009 günlü, E: 2008/6094, K: 2009/7619 sayılı kararının **ONANMASINA**, 11.12.2013 gününde esasta ve gerekçede **oyçokluğu ile** karar verilmiştir.

Karşı oy kullanan üyenin açıklaması:

“4046 sayılı Yasanın 26. maddesi uyarınca bir mahalli idarenin hem şirket kurması hem de mevcut şirkete sermaye katılımında bulunması için Bakanlar Kurulunun izni gerekmektedir.

Mahalli idarelerin kullandığı **kaynağın kamu kaynağı olduğu** dikkate alındığında, mahalli idarelerin özel hukuk alanına tabi ticari şirket kurmaları ya da kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulmasının Bakanlar Kurulunun iznine tabi kılınmasında, **idari vesayet yetkisinin aşıldığından bahsetmeye olanak bulunmamaktadır.**

Her ne kadar 4046 sayılı Yasada şirketlerin bedelsiz devrinin de Bakanlar Kurulunun iznine tabi olduğuna ilişkin açık bir hüküm bulunmamakta ise de; bir şirketin bedelsiz olarak bir mahalli idareye devredilmiş olması, bunu devir alan mahalli idarenin sürekli olarak belli bir kamu kaynağını bu işe tahsis etmesi sonucunu doğuracağından, ayrıca şirketi devir alan mahalli idare devir aldığı şirketin mali yükümlülüklerini de üstleneceğinden, bedelsiz devrin de Bakanlar Kurulunun iznine tabi tutulmasına ilişkin Dava konusu Genelgede dayanağı Yasa hükmüne aykırılık bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, davalı idarenin teyviz isteminin kabulü ile Daire kararının bozulması gerektiği oyuyla, karara katılmıyoruz.” şeklindedir.

Gerekçede karşı oy kullanan üyenin açıklaması ise:

“4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanunun "Mahalli İdarelerde Özelleştirme Uygulamaları" başlıklı 26. maddesinin son fıkrasında, "Belediyeler ve diğer mahalli idareler ile bunların kurdukları birlikler tarafından

ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması, Bakanlar Kurulu'nun iznine tabidir." düzenlemesine yer verilmiştir.

Buna göre, merkezi idareye tanınan izin yetkisi, sadece şirket kurulması ve kurulmuş ya da kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunması hallerinde söz konusu olmaktadır.

Dolayısıyla, bir şirketin bedelsiz olarak bir mahalli idareye devredilmesi Bakanlar Kurulunun iznine tabi olmamakla beraber, serbest piyasa koşullarında ve Ticaret Kanunu hükümlerine göre faaliyet gösteren şirketlere mahalli idareler tarafından ortak olunması halinde de yukarıda yer verilen düzenleme uyarınca Bakanlar Kurulunun izni gerektiğinden, Dairenin bu konunun Bakanlar Kurulunun iznine tabi olmadığı yönündeki gerekçesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenle, Daire kararının, Daire kararında yer alan belirtilen gerekçenin çıkartılması suretiyle onanması gerektiği oyuyla, karara gerekçe yönünden katılmıyorum." şeklindedir²⁴⁶.

Değerlendirme: Bu kararda, yukarıda belirtilen yasal düzenlemeler ışığında merkezi idareye yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisini kullanarak denetleme yetkisi verdiğinin tipik örneğini görmekteyiz. Kararın içeriğine baktığımızda, yasal düzenlemede belediyeler ve diğer mahalli idareler ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması, Bakanlar Kurulu'nun iznine tabidir şeklinde belirterek idari vesayet yetkisinin kullanıldığını görmekteyiz. Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrasına değinilerek idari vesayet yetkisinin sınırları belirtilmiş ve maddede geniş yorumlama yapılamayacağı belirtilerek İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan genelgenin Bakanlar Kurulunun iznini gerekli kılan hususları gerekçe gösterilerek hukuka uyarlılığının bulunmadığı belirtilerek genelge Danıştay Sekizinci Dairesince iptal edilmiştir. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca da temyiz incelemesi yapılmış ve Danıştay Sekizinci Dairesinin kararını usul ve hukuka uygun bularak onamıştır. Yerel yönetimlerin özerkliği özelliğini düşündüğümüzde

²⁴⁶ DANIŞTAY, İDDK, 11.12.2013, E.2010/546.

aslında yerel yönetimlere kanunlar çerçevesinde özerk olma bir başka değişle siyasi, mali ve idari özerklik tanınmıştır. Bu belirtilen yetkilerin kanuni sınırlar çerçevesinde aşımının yapılmaması şartıyla yerel yönetimlere özgürlük alanı verilmiştir. Kararın da bu çerçevede verildiğinin görülmesi bu açıdan önem arz etmektedir. Buna karşılık karşı oy ve gerekçede karşı oy verenlerin açıklamaları incelendiğinde, Bakanlar Kuruluna izin yetkisi veren hususlar açısından değerlendirmelerin idari vesayet yetkisini aşmadığını ve yasal düzen içerisinde bu hususların da olabileceği belirtilerek genelgenin iptali yönünde onama kararı alan kurul içerisinde karşı oylarını gerekçelerini de belirterek açıklamışlardır. İdari vesayet denetimi konusunun mahkeme kararlarındaki karşı oyların gerekçelerinin incelenerek araştırılması konunun anlaşılması açısından büyük öneme sahiptir.

ÖRNEK 5: *“Danıştay İDDK, dava Van 2. İdare Mahkemesinin 09.11.2012 günlü, E:2012/1701,K:2012/1064 sayılı ısrar kararının temyizen incelenerek bozulması, davalı idarenin istemiyle açılmıştır.*

Hüküm veren Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunca dosya incelenmiş ve gereği görüşülmüştür:

*Dava; Bitlis İli, Tatvan İlçesinde yapılan imar planı değişikliğine ilişkin 07.05.2009 günlü, 15 sayılı belediye meclisi kararının 20 numaralı kısmının **iptali istemiyle** açılmıştır.*

*Van 2. İdare Mahkemesinin 23.12.2010 günlü, E:2009/2006, K:2010/3230 sayılı kararıyla; mahallinde yapılan keşif ve bilirkişi incelemesi sonucunda düzenlenen bilirkişi raporu ve dava dosyasının incelenmesinden, imar planı değişikliğinin planlama esaslarına, şehircilik ilkelerine, kamu yararına ve hukuka aykırı olduğunun anlaşıldığı gerekçesiyle dava konusu **işlemin iptaline karar verilmiştir.***

*Bu karar, **temyiz incelemesi sonucunda** Danıştay Altıncı Dairesi'nin 29.05.2012 günlü, E:2011/5110, K:2012/2944 sayılı kararıyla; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclis kararlarının kesinleşmesi" başlıklı 23. maddesinin 5. fıkrasında, "Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir." kuralı bulunmakta iken, Danıştay Altıncı Dairesi'nin 18.02.2008 günlü, E:2008/61 sayılı ve 12.03.2008 günlü, E:2008/1528 sayılı kararları ile*

idarenin bütünlüğü ilkesinin sağlanmasına yönelik olarak, merkezi idarece yerel yönetimler üzerinde Anayasa ile tanınan ve çerçevesi çizilen idari vesayet yetkisinin, 5393 sayılı Yasanın 23. maddesinin 5. fıkrası ile **yalnızca hukuka uygunluk denetimi** şeklinde yargı eliyle gerçekleştirilmesi yolunda getirilen düzenlemeyle **idarenin bütünlüğü ilkesinin zayıflatıldığı**, bu durumun ise Anayasanın 123. ve 127. maddelerine aykırı olduğu öne sürülerek **iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurulması** üzerine, Anayasa Mahkemesi'nin 04.02.2010 günlü, E:2008/27, K:2010/29 ve E:2008/28, K:2010/30 sayılı kararları ile söz konusu **kuralların iptaline**, iptal hükümlerinin kararların **Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmesine karar verildiği**, anılan kararların 22.06.2010 günlü, 27619 sayılı Resmi Gazete'de yayımlandığı; dosyanın incelenmesinden, **dava konusu imar planı tadilatının hukuka aykırı olduğu ileri sürülerek mülki idare amirince 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesinin 5. fıkrası uyarınca bakılan davanın açıldığı**nın anlaşıldığı, bu durumda, dava konusu işleme karşı dava açılabilmesinin yasal dayanağının Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiş olması karşısında, **hukuka aykırılığı Anayasa Mahkemesi kararı ile saptanmış Yasa maddesine dayanılarak açılan davanın ehliyet yönünden reddi gerekirken, dava konusu işlemin iptali yolunda verilen kararda hukuki isabet görülmediği gerekçesiyle bozulmuştur.**

İdare Mahkemesince; 5442 sayılı Kanun gereğince mülki idare amirlerinin, amiri oldukları yerleşim birimlerinde kanun, tüzük ve yönetmelik hükümlerinin uygulanmasını sağlamakla yükümlü oldukları, 2577 sayılı Kanun'un 2. maddesi uyarınca ise idari işlemler hakkında bu işlemler nedeniyle menfaatleri ihlal edilenler tarafından iptal davası açılabileceği, Anayasa Mahkemesi'nin 04.02.2010 günlü, E:2008/27, K:2010/29 ve E:2008/28, K:2010/30 sayılı kararlarının gerekçesi incelendiğinde Anayasa Mahkemesi'nce, 5393 sayılı Kanun'un 23. maddesinin beşinci fıkrasında yer alan "Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir." biçimindeki kuralın, merkezi idarece Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir vesayet yetkisini içermediği sonucuna ulaşıldığı, diğer bir ifadeyle **belediye meclisi kararları aleyhine mülki idare amirlerine tanınan ve sadece dava açma yetkisini içeren bir düzenlemenin idari vesayet yetkisi**

*bakımından yetersiz bulunduğu, yoksa mülki idare amirleri tarafından belediye meclisi kararlarına karşı dava açılmasının Anayasa'ya aykırı olduğu yönünde bir belirlemeye söz konusu Anayasa Mahkemesi kararında yer verilmediği, öte yandan özellikle imar planı, çevresel etki değerlendirme raporları, sit ilanına ve/veya derecelendirilmesine ilişkin koruma kurulu kararları gibi, belli bir kişi veya kişi grubunu değil de **tüm toplumu ilgilendiren konularda** ehliyet koşulunun Danıştay ve mahkemeler tarafından geniş yorumlandığı ve "hemşeri hukuku"nun dahi menfaat koşulunun varlığı bakımından yeterli kabul edildiği, bu noktada bulunduğu yerleşim birimindeki tüm kamu personelinin başı, yerleşim biriminde kamu hizmetlerinin yürütümünden, kamu düzeninin sağlanmasından ve kanunların uygulanmasından sorumlu konumda bulunan mülki amirin, **il ya da ilçe halkının bütününe ilgilendiren konularda hukuka aykırı olduğunu düşündüğü işlemler aleyhine dava açabilmeye ehil olduğunun** ve bunun için 2577 sayılı Kanun'un 2. maddesinden **başka bir yasal dayanağa da ihtiyaç bulunmadığının kabulü gerektiği**, dolayısıyla mülki idare amirlerinin (5393 sayılı Kanun'un 23/5. maddesi gibi) **özel bir kanun hükmü bulunmasa dahi il ya da ilçe halkının bütününe ilgilendiren konularda hukuka aykırı olduğunu düşündüğü işlemlere karşı dava açma ehliyetine sahip olduğundan ve esasen yukarıda belirtilen Anayasa Mahkemesi kararından bahisle bakılan davanın usul yönünden reddedilmesi, "mülki idare amirlerinin idari vesayet bakımından yetersiz bulunan tek yetkilerinin de sona ermesi" anlamına geleceğinden ve dolayısıyla anılan Anayasa Mahkemesi kararının gerekçesinde belirtilen hususlara aykırı bir sonuç doğuracağından, bakılmakta olan davada davacının ehliyetli olduğu ve davanın esasına geçilmesine engel başka bir usuli sorun da bulunmadığı sonucuna ulaşılarak Danıştay bozma kararına uyulmayıp **ilk kararında ısrar edilmiştir.*****

Davalı İdare, Van 2. İdare Mahkemesinin ısrar kararını temyiz etmekte ve bozulmasını istemektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesinin "Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir." şeklindeki 5. fıkrası, Anayasa Mahkemesi'nin 04.02.2010 günlü, E:2008/27 K:2010/29 sayılı kararı ile iptal edilmiş bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesi kararının gerekçesi incelendiğinde, mülki idare amirlere tanınan yetkinin sadece dava açma yetkisiyle

sınırlı tutulmasının, merkezi idarece Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir vesayet yetkisini içermediği hususu oluşturmaktadır. Diğer taraftan, Şanlıurfa İdare Mahkemesi tarafından itiraz yoluyla yapılan başvuru ile, 26.05.2005 günlü, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 22. maddesine 29.12.2005 günlü, 5445 sayılı Kanun'un 4. Maddesiyle eklenen ikinci fıkranın "Karara karşı, ülke düzeyinde kurulan birlikler ile başkanı vali veya vali yardımcısı olan birliklerde İçişleri Bakanlığı, diğerlerinde ise valiler veya hakkında kişi borcu çıkarılanlar on gün içinde idari yargıya başvurabilirler." biçimindeki üçüncü cümlesinin, Anayasa'nın 123. ve 127. Maddelerine aykırılığı savıyla iptali istenilmiş, Anayasa Mahkemesi 03.11.2011 günlü, E:2011/11, K:2011/151 sayılı kararıyla, itiraz konusu kuralla mahalli idarelerin organlarınca alınan kararlara karşı kullanılacak idari vesayet yetkisi, bu kararlar aleyhine idari dava açma şeklinde belirlendiği, kaldı ki, Anayasa'nın 127. Maddesinde belirtilen "idarenin bütünlüğü" ilkesini gerçekleştirme amacıyla, idari yargıyı harekete geçirmek suretiyle kullanımı öngörülen düzenlemenin vesayeti içermediğinin de söylenemeyeceği, bu itibarla, itiraz konusu kuralın, Anayasa'nın 123. ve 127. maddelerine aykırı olmadığı gerekçesiyle istemin reddine karar verilmiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin 04.02.2010 günlü, E:2008/27 K:2010/29 sayılı iptal kararının gerekçesini mülki idare amirlerinin dava açma yetkilerinin olmadığı hususu oluşturmayıp, belediye meclisi kararlarına karşı mülki amirlere tanınan yetkinin sadece dava açma yetkisiyle sınırlı tutulmasının Anayasanın 127. maddesindeki idarenin bütünlüğü ilkesi ile vesayet yetkisine aykırılık taşıdığı hususu oluşturmaktadır.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinin 1/a fıkrasında; iptal davaları "idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan" davalar olarak tanımlanmakta; yargı kararlarında "menfaat" kavramının davacı ile iptalini istediği idari işlem arasındaki bağı, ilgiyi ifade ettiği belirtilmekte ve idari işlem ile dava açan kişi arasında meşru, güncel ve ciddi bir ilişki söz konusu ise, davada menfaat bağının bulunduğu kabul edilmekte; bunun dışında ayrıca sübjektif bir hakkın ihlal edilmesi koşulu aranmamaktadır.

Yukarıda yer verilen kanuni düzenleme ve Anayasa Mahkemesi kararları dikkate alınmak suretiyle, Devlet tüzel kişiliğini temsil eden mülki amirin, bir başka tüzel kişinin işlemine dava açıp açamayacağı hususunun değerlendirilmesi ve olayın çözüme kavuşturulması gerekir.

İmar planları, planlanan yörenin bugünkü durumunun, olanaklarının ve ilerdeki gelişmesinin gerçeğe en yakın şekilde saptanabilmesi için coğrafi veriler, beldenin kullanılışı, donatımı ve mali bilgiler gibi konularda yapılacak araştırma ve anket çalışmaları sonucu elde edilecek bilgiler ışığında, çeşitli kentsel işlevler arasında var olan ya da sağlanabilecek olanaklar ölçüsünde en iyi çözüm yolları bulmak, insan, toplum ve çevre münasebetlerinde kişi ve aile mutluluğu ile toplum hayatını yakından etkileyen fiziksel çevreyi sağlıklı bir yapıya kavuşturmak; yatırımların yer seçimlerini ve gelişme eğilimlerini yönlendirmek ve toprağın korunma, kullanma dengesini en rasyonel biçimde belirlemek, belde halkına iyi yaşama düzeni ve koşulları sağlamak amacıyla, kentin kendine özgü yaşayış biçimi ve karakteri, nüfus, alan ve yapı ilişkileri, yörenin gerek çevresiyle ve gerekse çeşitli planları arasında olan bağlantıları, halkın sosyal ve kültürel gereksinimleri, güvenlik ve sağlığı ile ilgili tüm toplumu ilgilendiren konular göz önüne alınarak hazırlanır.

*İmar planlaması **kamu yararı amacıyla** yapıldığı için, kamu düzeni ve yararını koruyan kanunlarla yerleşim birimlerinin fiziksel mekanlarının şekillenmesi amaçlanır. Fiziksel mekanların planlanmasının hukuki boyutunu, başta Anayasa olmak üzere İmar Kanunu, diğer ilgili kanunlar ve imar yönetmelikleri ile birer düzenleyici işlem olduğunda kuşku bulunmayan imar planları oluştururken; fonksiyonel boyutunu ise kamu yararı oluşturmaktadır.*

*Bu bağlamda özellikle alt ölçekli imar planlarını mahalli müşterek ihtiyaç kapsamında görmek mümkün olmakla birlikte; bu planların daha üst ölçekli planlara uygun olma zorunluluğu da dikkate alındığında, bunların "**mahalli**" boyutu aşan bir niteliği bulunduğu da görülmektedir.*

Vesayet yetkisi kapsamında değerlendirilen mülki idare amirinin hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilme yetkisi her ne kadar Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş ise de, iptal kararının gerekçesi ve daha sonra aynı nitelikte verilmiş olan yukarıda yer verilen Anayasa Mahkemesi kararı dikkate alındığında, mahalli idarelerin "**mahalli**" niteliği aşan kamu

*hizmetlerine ilişkin iş ve işlemlerine karşı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesi kapsamında **sübjektif dava ehliyeti bulunan mülki idare amiri tarafından dava açılabileceği sonucuna varılmıştır.***

*Açıklanan nedenlerle, davalı idarenin **temyiz isteminin reddine**, Van 2. İdare Mahkemesinin 09.11.2012 günlü, E:2012/1701,K:2012/1064 sayılı kararının ısrara ilişkin kısmının oyçokluğu ile **ONANMASINA**, uyuşmazlığın esası hakkında karar verilmek üzere dosyanın Danıştay Altıncı Dairesine gönderilmesine, 17.03.2014 gününde karar verildi.*

K a r ş ı o y d a i s e :

"Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında, "merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir." hükmü yer almaktadır.

5393 sayılı Yasasının 23. maddesinin beşinci fıkrası ile belediye meclisi kararlarına karşı kullanılacak idari vesayet yetkisi, bu kararlar aleyhine idari dava açma şeklinde belirlenmiştir.

*Anayasa Mahkemesi'nin 04.02.2010 günlü, E:2008/27 K:2010/29 sayılı kararı ile, Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasına göre, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisini kullanıp kullanmayacağına yasa koyucunun takdirine bırakılmadığı, idari vesayet yetkisinin, hukuka uygunluk denetiminin yanında yerindelik denetimini de içerdiği ve vesayet makamınca vesayet yetkisi kullanılırken, işlemler üzerinde iptal, onama, erteleme, izin, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme gibi çeşitli denetim usullerinin uygulanabilmekte olduğu; 5393 sayılı Yasanın 23. maddesinin beşinci fıkrasındaki kuralın, merkezi idarece Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği vesayet yetkisini içermediği, Anayasanın 123. ve 127. maddelerine aykırı olduğu gerekçesiyle iptal edilmiş, iptal hükümlerinin Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmesine karar verilmiş, karar 22.10.2010 günlü Resmi Gazete'de yayımlanmış ancak, yasa koyucu tarafından bir düzenleme yapılmamıştır. **Dolayısıyla, mülki idare amirlerince idari vesayet yetkisine dayanılarak belediye meclisinin kararlarına***

karşı (imar planları dahil) dava açabileceklerine ilişkin yasal düzenleme ortadan kalkmış bulunmaktadır.

Öte yandan, vesayet yetkisi haricinde merkezi idarenin taşradaki uzantısı olan mülki idare amirleri tarafından, hazineye ait taşınmazlara ilişkin olarak yapılan imar planlarına karşı dava açabilecekleri kabul edilmektedir. Nitekim, Danıştay Altıncı Dairesi tarafından bu durum kabul edilmekte olup bu konuda 27/12/1993 günlü E:1992/1690, K:1993/5850; 05.12.2011 günlü E:2011/5457, K:2011/5047; 14.05.2012 günlü E:2009/13939 K:2012/2372; 15.05.2012 günlü E:2009/390, K:2012/2412; 29.05.2012 günlü E:2009/9517, K:2012/2956 sayılı kararları bulunmaktadır.

Dosyanın incelenmesinden Tatvan Kaymakamlığınca, hazineye ait olmayan parsellere yönelik imar planı değişikliği yapılmasına ilişkin 07.05.2009 günlü, 15 sayılı belediye meclisi kararının 20 numaralı kısmının iptali istemiyle vesayet yetkisine dayanılarak bakılmakta olan davanın açıldığı anlaşılmıştır.

Bu itibarla, mülki idare amirince idari vesayet yetkisine dayanılarak dava açılabilmesinin yasal dayanağının Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiş olması ve parsel bazında açılan davada, imar planı değişikliğine konu taşınmazların hazineye ait olmaması nedeniyle, davanın ehliyet yönünden reddedilmesi dolayısıyla İdare Mahkemesi ısrar kararının bozulması gerektiği oyuyla, karara katılmıyorum.” şeklindedir.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun bu kararındaki asıl açıklayıcı düşünce:

“Mahkeme kararlarının sadece hüküm fıkrasıyla değil gerekçesiyle bir bütün olduğu, Anayasa Mahkemesinin iptal kararının gerekçesini, mülki idare amirlerinin dava açma yetkilerinin olmadığı hususu oluşturmayıp, belediye meclisi kararlarına karşı mülki amirlere tanınan yetkinin sadece dava açma yetkisiyle sınırlı tutulmasının Anayasanın 127. maddesindeki idarenin bütünlüğü ilkesi ile vesayet yetkisine aykırılık taşıdığı hususu oluşturmaktadır.

Bu itibarla; idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak Anayasa'nın 127. maddesinde kurala bağlanan merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde sahip olduğu idari vesayet yetkisinin, vesayet makamına tanınan diğer yetkiler yanında mülki idare amirinin hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya

başvurabilme yetkisini de kapsamı nedeniyle 5393 sayılı Yasanın 23. maddesinin beşinci fıkrasının, Anayasa Mahkemesince yukarıda aktarılan gerekçe ile iptal edilmiş olmasının, idari vesayet yetkisini tümüyle ortadan kaldırmayacağı ve idari vesayet yetkisine sahip olan mülki idare amirinin dava ehliyetini sınırlandırmayacağından, ısrar kararının ehliyet yönünden onanması, dosyanın esası hakkında temyiz incelemesi için Dairesine gönderilmesi gerektiği düşünülmektedir.” Şeklindedir”²⁴⁷.

Değerlendirme: Bu kapsamlı karar doğrultusunda 5393 sayılı yasanın 23. maddesinin beşinci fıkrası Anayasa Mahkemesi kararı ile iptal edilmiş olup Anayasanın merkezi idareye tanıdığı idari vesayet yetkisini ortadan kaldırmadığını bilakis bu gibi düzenlemelerin mülki idari amire tanınan dava ehliyetini sınırlandırmayacağı noktada olduğunu belirtmiştir. Merkezi yönetimi temsilen bulunan mülki idari amirin yetki genişliği ilkesi çerçevesinde değerlendirilmesi gerektiği ve bu yetkinin vermiş olduğu olanaklarla işlemlerin yapabileceği öngörülmelidir. Bu açıdan mahkemenin vermiş olduğu kararı önceki belirtilen hususlar içerisinde değerlendirerek bu yetkinin kullanıldığını görebiliriz. Bu anlatılan hususlar çerçevesinde, dava ehliyeti yönünden mülki idari amirinin bu hakkın en tabi kullanıcısı olduğunu ve mülki idari amirin idari vesayet yetkisini kullanarak bu hakkını kullanmasından vazgeçirilemeyeceğini de gösterir bir durumdur. Bu noktada Anayasanın 127. maddesinde tanınan merkezi idareye mahalli idareler üzerinde kullanacağı idari vesayet yetkisini kullanma açısından herhangi bir sınırlamaya ve genişlemeye mahal vermeden madde doğrultusunda bu hakkı kullanan organlar veya kişiler tarafından en tabi hakları olduğu görülmektedir. Mahkeme kararıyla anlaşılması gereken bir noktanın da aslında kanunda verilmeye çalışılan ancak bazı noktalarda kanunlarla verilen bazı görev tanımlamalarının da yanlış olduğudur. Bu açıdan mahkeme değerlendirmesini, yetkiler tanınan organlar veya kişilere belirlenen hususların zaten var olduğunu ve buna aykırı olarak hukuk üstü belirlemelerin veya sınırlamaların olamayacağını belirterek bu gibi uygulamaların kaldırılmasının kaçınılmaz olacağını göstermiştir.

²⁴⁷ DANIŞTAY, İDDK, 17.03.2014, E.2014/530.

ÖRNEK 6: “Danıştay İDDK tarafından verilen karara ilişkin davanın özeti: 10.03.2016 tarihinde <http://www.tmmob.org.tr>'de; "Mimarlar Odası: Yargı “DARBE Yasasına” Dur Dedi! Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın “meslek odası temsilcilerinin uluslararası toplantı ve kongrelere katılabilmesi için **Bakanlıktan izin alması gerektiğine**” dair yazısı ile uygulamak istediği TMMOB Yasası Ek-1 maddesinin **Anayasa Mahkemesi önüne** götürülmesi istemiyle Mimarlar Odası tarafından açılan davada, Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasına karar verdi. Mimarlar Odası konuya ilişkin olarak 10 Mart 2016 tarihinde bir açıklama yaptı." şeklinde yer alan habere ilişkin Danıştay Kararı. şeklindedir.

“TMMOB Mimarlar Odası tarafından, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğince veya Odalarca katılım sağlanması düşünülen **uluslararası toplantı ve kongreler öncesinde** Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'ndan **izin** alınması gerektiğine ilişkin 21/08/2014 günlü, 77681855/330 sayılı **işlemin iptali ve yürütmesinin durdurulması** istemiyle Çevre ve Şehircilik Bakanlığına karşı açılan davada; Danıştay Sekizinci Dairesince verilen yürütmenin durdurulması isteminin reddine ilişkin 18/03/2015 günlü, E:2014/10333 sayılı karara, davacının itiraz etmesi üzerine oluşturulan dosya incelendi:

6235 sayılı Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği Kanunu'nun Ek 1. maddesinde; "(Ek:19/04/1983 - KHK - 66/12 md) Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğini veya Odaları temsil etmek üzere uluslararası toplantı ve kongrelere katılmak Bayındırlık Bakanlığından **izin alınmasına bağlıdır**. Bu izin verilmeden önce, İçişleri ve Dışişleri Bakanlıkları ile toplantı ve kongrenin konusuna göre diğer ilgili Bakanlıkların görüşleri de alınabilir." hükmüne yer verilmiştir.

Anılan hükme istinaden, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğince ve Odalarca katılım sağlanması düşünülen uluslararası toplantı ve kongreler öncesinde Bakanlıktan izin alınması gerektiğine ilişkin olarak dava konusu edilen 21/08/2014 günlü, 77681855/330 sayılı işlemi tesis ettiği anlaşıldığından, 6235 sayılı Kanun'un Ek 1. maddesinin uyuşmazlıkta uygulanacak kural haline geldiğinde kuşku bulunmamaktadır.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları **Anayasanın 135. maddesinin birinci fıkrasında** 'belli bir mesleğe mensup olanların müşterek

ihtiyaçlarını karşılamak, meslekî faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğın genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlâkını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzelkişilikleri olarak tanımlanmıştır.

Aynı maddenin beşinci fıkrasında da, 'Bu meslek kuruluşları üzerinde Devletin idarî ve malî denetimine ilişkin kurallar kanunla düzenlenir.' hükmü yer almaktadır.

Genel olarak kamu kurumu niteliğindeki **meslek kuruluşları üzerindeki Devlet denetiminin bir vesayet yetkisi olduğu kabul edilmektedir.** **Ancak**, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında uygulanması gereken vesayet, **Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen vesayet yetkisinden farklıdır.** Bu maddede vesayet yetkisinin hangi koşullarda kullanılabileceği açıklanmakta olup, bu koşullar, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması olarak sayılmaktadır. **Buna karşın**, Anayasa'nın 135. maddesinin beşinci fıkrasında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerinde devletin '**idari ve mali denetiminden**' söz edilmektedir. Dolayısıyla, merkezî idarenin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerindeki denetimi idari ve mali denetimin ötesine geçmemelidir.

Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği ile Odalar, Kanun'da belirtilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak üzere kurulan tüzel kişiliğe sahip, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları olup, merkezî idarenin bu Birlik ve Odalar üzerindeki denetimi de yukarıda açıklanan nedenlerle **idari ve mali denetimle sınırlı** olmalıdır. Dava konusu kural ile Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğini veya Odaları temsil etmek üzere uluslararası toplantı ve kongrelere katılmak için **Bakanlıktan izin alınması şartı** getirilmiş, dolayısıyla **idari ve mali denetimin kapsamı aşan şekilde izin verme yetkisi Bakanlığın takdir yetkisine bırakılmıştır.** Bu durum, **idari ve mali denetimin ötesinde**, merkezî idarenin vesayet denetimi yetkisini aşacak biçimde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu olan Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği ile Odaların hiyerarşik olarak Bakanlığa

bağlanması anlamına gelmektedir. Söz konusu izin verme yetkisinin idari ve mali denetim yetkisiyle bağdaşmayacağı açıktır.

*Bu durumda, Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğini veya Odaları temsil etmek üzere uluslararası toplantı ve kongrelere katılmak için **izin verme yetkisini idari ve mali denetim yetkisini aşacak biçimde** merkezî idare içerisinde yer alan Çevre ve Şehircilik Bakanlığına veren 6235 sayılı Kanun'un Ek 1. maddesinin **Anayasa'nın 135. maddesine aykırı olduğu sonucuna** varılmıştır.*

*Açıklanan nedenlerle, bir davaya bakmakta olan mahkemenin, o davada uygulanacak bir yasanın Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına götüren görüşünü açıklayan kararı ile **Anayasa Mahkemesine başvurulması gerektiğini** düzenleyen 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 40. maddesinin birinci fıkrası gereğince, 6235 sayılı Kanun'un Ek 1. Maddesinin Anayasa'nın 135. maddesine aykırı olduğu kanısına ulaşılması nedeniyle Anayasa Mahkemesine başvurulmasına, bu kuralların Anayasa'ya aykırılığı ve uygulanması durumunda giderilmesi güç ve olanaksız zararlar doğabileceği gözetilerek esas hakkında bir karar verilinceye kadar yürürlüğünün durdurulmasının istenilmesine, dosyada bulunan belgelerin onaylı bir örneğinin Anayasa Mahkemesi Başkanlığına gönderilmesine, 29.06.2015 gününde oyçokluğu ile karar verildi.*

Karşı oy da ise :

*“Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğini veya Odaları temsil etmek üzere uluslararası toplantı ve kongrelere katılmak için Bakanlıktan izin alınması yetkisinin, Birlik ve Odalar üzerinde idarenin vesayet yetkisini içermediği, aksine Bakanlığın Anayasa ve Kanundan kaynaklanan "denetim yetkisini" kullandığı, bu nedenle 6235 sayılı Kanun'un Ek 1. maddesinde **Anayasa'ya aykırılık bulunmadığı** oyuyla, Anayasa Mahkemesi'ne başvurulması yönündeki çoğunluk kararına katılmıyoruz.” İfadelerine yer verilmiştir²⁴⁸.*

Değerlendirme: İdari vesayet denetimi Anayasanın 127. maddesinin beşinci fıkrasında merkezi idarenin yerel idareler üzerindeki denetimi şeklindedir. Ancak bu madde yerel idareler değil de hem yer yönünden hem de hizmet yönünden yerinden yönetimlerin denetimi şeklinde algılanmaktadır. Bu durum haliyle kamu kurumu

²⁴⁸ DANIŞTAY, İDDK, 29.06.2015, E.2015/875.

niteliğindeki kuruluşlarının da idari vesayet denetimine tabi bir yapı içerisine sokulmaktadır. Anayasa maddesinin lafzi olarak yorumlanması bu durumu doğurmamakla beraber uygulanagelen bir durum olduğu da açık ve nettir. Anayasa madde 135’de kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile ilgili düzenleme gayet açıktır. Özerk yapıda oldukları, teşkilat yapılarının ayrı düzenlendiği ve kurulmalarının ilgili Bakanlığın iznine tabi kılındığı görülmektedir. Mahkeme kararının bu çerçevede değerlendirilmesi daha uygun olacaktır. Bu genel uygulama eşliğinde davanın değerlendirilmesine geçildiğinde, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının da idari vesayet denetimine tabi olduklarını belirtmemiz durumunda bu aşamada bu kurumlarla ilgili olarak düzenlenen bir yasal düzenleme söz konusudur. Özel düzenleme gereği idari vesayet denetiminin bilinen özelliklerinden çıkıp daha sade ve belirlenebilir olan idari ve mali denetimin söz konusu olduğu bir yasal düzenleme mevcuttur. Olay içerisinde değerlendirildiğinde Bakanlık izni hususunun idari ve mali denetimin dışına çıkılarak Bakanlığın takdir yetkisine bırakılması Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu tarafından Anayasa’ya aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi’ne başvurulması gerektiği belirtilmiştir. Karşı oy açısından değerlendirme yapıldığında, idari vesayet denetiminden bahsedilemeyeceği sadece Anayasa ve kanunlarda kaynaklanan Bakanlığa verilen bir denetim yetkisi olarak görülebileceği belirtilmiştir.

Yukarıdaki ifadeler doğrultusunda değerlendirme yapıldığında, asıl olan idari vesayet denetiminin merkezden yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi şeklinde açıklanması gerektiğidir. Bunun dışındaki uygulamaların idari vesayet benzeri denetim şeklinde değerlendirilebileceği de bir gerçektir. Olay özelinde değerlendirme yapıldığında; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına uygulanacak denetimin idari vesayet denetimi değil kendi yasal düzenlemeleri çerçevesinde oluşturulan denetim araçlarıyla yapılacak uygulamalar şeklinde yorumlanabilir. Bu açıdan zaten kanuni düzenleme söz konusudur. Anayasanın 135. maddesinin beşinci fıkrası bu kurumlara uygulanacak denetimi belirtmektedir. Bu açıdan yasal düzenlemesi belirli olan bu hususun idari vesayet yetkisinin aşılması veya sınırlandırılması şeklinde yorumlanması yanlıştır. Her kanuni düzenlemenin kendi sınırları içerisinde değerlendirilmesi gerekmekte olup kavramsal yanımlara yol açmamak gerekmektedir. Bu değerlendirmeler ışığında karşı oyda belirtilen

hususlara da dikkat edilmesi gerekmekte olup yasal olarak denetleme imkanı verilen bu özel durum açısından denetimin sadece idari ve mali denetim şeklinde anlaşılması gerektiği görülmektedir. Bu değerlendirmemiz ışığında yerel özerkliğin çığnendiği algı yanlışlığına kapılmadan aslında Anayasal ve kanuni düzenlemelerle sınırlamalara değil özerk yapının sağlanması için düzenlemelerin şart olduğunu vurgulamamız gerekmektedir. Yerel yönetim organlarına tanınan bu özerk yapı Anayasal düzenlemelerle kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına da tanınmış olup örneğimizde de görüleceği gibi kendi özerk yapıları, ekonomik bağımsızlıkları, kendi karar ve denetim organları gibi kendilerine has özellikleri barındıran ve yasal düzenlemelerle korunan kurumlardır. Bu açıklamalar eşliğinde Anayasanın merkezi idareye yerel yönetimler üzerinde yapmış olduğu denetim türüne benzer bir şekilde Anayasanın başka bir maddesinde tanınan denetim yetkisiyle aslında benzeri bir denetim uygulanarak kontrol mekanizmalara harekete geçirilmiştir.

ÖRNEK 7: Danıştay İDDK, altıncı örnek kararımızda açıklanan gerekçelere benzer bir gerekçe açıklayarak karar vermiştir.

“Danıştay İDDK yakın tarihli bir kararında Birliklerle odalar arasında idari vesayet yetkisinin olmadığını, idari vesayet yetkisinin merkez yönetim ile yerel yönetim arasında olduğunu belirtmiştir. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları için idari vesayet denetiminden bahsedilemeyeceği, Anayasanın 127. maddesinin beşinci fıkrası açık bir şekilde denetimin yerel yönetimler üzerinde olduğunu belirtmiştir. 27.02.2007 tarih ve 26447 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan “Orman Mühendisliği, Orman Endüstri Mühendisliği ve Ağaç İşleri Endüstri Mühendisliği Hakkında Kanuna Dair Kazanılmış Haklar, Mesleki Deneyim Kazanma ve Meslek Mensupluğu Sınav Yönetmeliğinin” iptali istemiyle açılan davada; Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliğine bağlı odaların, kendi kuruluş amacına uygun olarak yaptıkları düzenlemelerin, Oda Genel Kurulunca kabulünden sonra Birliğin incelemesi ve onayı alınmak üzere Birliğe gönderilmesi gerektiği halde, dava konusu Yönetmeliğin Birlik incelemesinden geçmediği; bu şekilde, Birliğin, odaların faaliyetleriyle ilgili olarak hazırladıkları düzenleyici kuralların birbirleriyle uyumu ve mesleki menfaat konusunda işbirliğini sağlamaya yönelik kuruluş amacının etkisiz

kılındığı anlaşıldığından, hukuka aykırı olan Yönetmeliğin iptaline yönelik 8. Daire kararının onanmasına karar verilmiştir.”²⁴⁹.

Değerlendirme: Kanaatimizce, kararda Odaların ve Birliklerin ayrı kamu tüzel kişiliklerinin olması açısından her iki kuruluşu da hiyerarşik denetim benzeri yapıya sokması en başta gelen yanlışlardan biridir. Anayasanın 127. maddesi açık bir şekilde idari vesayet denetiminin merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında olduğunu belirtmektedir. Altıncı örnekte de açıklandığı üzere kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarındaki birlik ve odalar arasında bazı yasal düzenlemelerle idareye denetim olanakları verilmektedir. Bu anlamda idare, ne idari vesayet ne de hiyerarşik denetim gibi argümanlardan yararlanmadan kendi kanununda düzenlenen denetim olanaklarını sağlamaktadır. Ayrıca bu denetim türlerinden hiyerarşik denetimin olaya uygulanma gibi bir durumu da söz konusu olamaz. Çünkü, iki ayrı tüzel kişiliğe sahip olan bu kurumların kendi karar alma organları vardır ve bu gibi olanaklarla donatılarak aslında kendine yetebilme ve karar alma olanağı sağlanmıştır. Birlikler ve Odalar için yapılan bu kanuni düzenleme tam bu noktada baş göstermekte ve hiyerarşik denetimin oluşmasına zaten izin vermemektedir.

ÖRNEK 8: *“Samsun Ayvacık Orhangazi Mahallesi 49L-1-b pafta, 122 ada, 3 parsel taşınmaz için verilen 8.8.2003 günlü, 38 sayılı yapı ruhsatının iptaline ilişkin Belediye Başkanlığı işlemi ile bu işlemin dayanağını oluşturan imar planı değişikliğinin kabulü yönündeki Belediye Meclisi kararının 1580 sayılı yasanın 75. maddesi uyarınca iptal edilmesi yolunda alınan İl İdare Kurulu kararının iptali istemiyle açılan davada ilk derece mahkemesi, nazım imar planında değişiklik yapılmadan tesis edilen uygulama imar planı değişikliğinin kabulü yolundaki Belediye Meclisi kararının iptal edilmesinde mevzuata aykırılık bulunmadığı ve imar planının iptali nedeniyle yapı ruhsatının da dayanağı kalmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir. Bu kararın davacı tarafından temyiz edilmesi üzerine dosyayı inceleyen 6. Daire; yetki bakımından konuyu ele almış, dava açılmakla ihtilaflı hale gelmiş olan idari işlemin yargılaması sırasında, usul hukukuna dair olan ve sonradan çıkan yasayla idarenin etkisi kaldırılmış ise yargı yerince bunun*

²⁴⁹ DANIŞTAY, İDDK, 20.03.2013, E.2009/2026.

*dikkate alması gerektiği, dava konusu olayda İl İdare Kurulu kararının alındığı tarihte yürürlükte bulunan mevzuatın daha sonra değiştiği, gerek mahkeme kararı tarihinde gerekse temyiz aşamasında yürürlükte bulunan yeni düzenlemeye göre Belediye Meclisi kararlarının **idari vesayet yoluyla** İl İdare Kurulu kararı ile iptalinin mümkün olmadığı ve bu durumda dava konusu İl İdare Kurulu kararının dayanaksız kaldığından bahisle ilk derece mahkemesinin kararını bozmuştur. İlk derece mahkemesinin bozmaya uymayarak verdiği ısrar kararına karşı davacının temyiz talebini inceleyen Kurul; yetki, idari vesayet, sonraki mevzuatın etkisi bakımından dolayı ele almış ve temyiz talebini reddederek ısrar kararını onamıştır²⁵⁰.*

Değerlendirme: Bu kararda da yürürlükte bulunan veya bulunmayan kanun açısından idari vesayet yetkisinin kullanma olanağının olup olmadığı dikkat edilmesi gereken bir noktadır. Bu açıdan sonradan yapılan yasal düzenlemelerle İl İdare Kurullarının idari vesayet yetkisini kullanarak Belediye Meclisi kararları üzerindeki denetim yetkisinin olamayacağını mahkeme kararıyla anlamış bulunmaktayız.

ÖRNEK 9: “Kanunsuz Vesayet Olmaz” ilkesinin yanlış uygulandığı mahkeme kararları dışında doğru verilen mahkeme kararları da mevcuttur. Danıştay Altıncı Dairesi, 19 Şubat 1979 tarih ve E.1977/1376, K.1979/619 sayılı kararında, belediyenin yaptırmış olduğu anıt inşaatını durdurma kararı alan valiliğin işlemini iptal etmiştir. Daire kararının gerekçesinde, 1580 sayılı yasada mahalli mülkiye amirlerinin vesayet yetkisinin olduğu hallerin birer birer sayıldığını ve valiliğin belediyenin bu gibi işleri için vesayet yetkisine sahip olmadığını belirtmiştir²⁵¹.

Değerlendirme: İdari vesayet yetkisinin kullanımının belirlenmesi açısından bu karar önemlidir. Mahkeme vermiş olduğu bu kararla idari vesayet yetkisinin kanuni düzenlemeler çerçevesinde sayma yoluyla belirlenebilir bir yetki olarak tanımlamıştır. Danıştay kararından anlaşılması gereken idari vesayet yetkisine sahip olan mülki idare amirinin yasada belirlenen yetkileri açısından bu yetkiyi kullanamayacağını göstermesidir. Kanunsuz vesayet olmaz ilkesi doğrultusunda verilen bu karar bu konu ile ilgili verilen birçok karar için emsal teşkil edecektir.

²⁵⁰ DANIŞTAY, İDDK; 06.12.2012, E.2008/1520.

²⁵¹ Kemal Gözler, **Mahalli İdareler Hukukuna Giriş**, 1.Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2018, s.172.

ÖRNEK 10: İdari vesayet yetkisi istisnai bir yetki olması hasebiyle, bir başka ifadeyle sadece kanunda belirtilen alanla sınırlı olması durumu göz önünde bulundurulduğunda dar yorumlanması gerektiğinin de belirtilmesi gerekmektedir. Zira istisnai hükümler açısından hukukun genel ilkeleri doğrultusunda bu sonuca ulaşılmaktadır. Bu açıklama doğrultusunda idari vesayet için kıyas yapılmayacağı sonucu da çıkarılmalıdır. Bu konuyla ilgili olarak Danıştay Sekizinci Dairesinin 17 Mart 1993 tarih ve E.1992/912, K.1993/1414 sayılı kararında belediye meclisi, çöp ve süprüntü ile ilgisi olmayan cüruf, inşaat, malzemeleri ve imalat artıkları ile ilgili olarak ücret tarifesini belirleyen kararını almış ve mülki amirin onayı sunmuş ve mülki amir bu kararı onamamıştır. Mülki amirin bu işlemine karşı açılan iptal davasının temyiz aşamasında Danıştay Sekizinci Dairesi, “belediye meclisinin çöp ve süprüntü ile ilgisi olmayan cüruf, inşaat, malzemeleri ve imalat artıkları ile ilgili almış olduğu ücret tarifesine ilişkin 17.05.1991 günlü 124 sayılı kararı 1580 sayılı Yasanın 71. maddesinde belirtilen onamaya bağlı kararlardan” olmadığına karar vermiştir. Danıştay bu kararında kanunda sayılan onamaya tabi belediye kararlarını dar yorumlama yoluna gitmiştir²⁵².

Değerlendirme: Kanunsuz vesayet olmaz ilkesinin devamı olarak düşünüldüğünde istisnai bir yetki olan idari vesayet yetkisinin dar yorumlanması gerektiği de bir zorunluluktur. İdari vesayet yetkisinin tanımış olduğu yetkinin çok önemli olduğu ve bu yetkiyi kullananlar açısından da büyük bir öneme sahip olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu açıdan istisnai olma bir başka ifadeyle kanunda sayılan sınırlı alanlarda kullanabilme bu durumu açıklayan en önemli bir göstergedir. Olay özelinde düşünüldüğünde 1580 sayılı yasada sayılan hususlar içerisinde bu yetkinin verilmediği gerekçesiyle verilen karar, gerekçeler ve ilkeler ışığında sonuçlandırılması Danıştay kararının emsal teşkil etmesi noktasında önemli bir yere getirmektedir.

ÖRNEK 11: İdari vesayet yetkisinin dar yorumlanması gerektiğinin belirtilmesinden sonra bu konuyla ilgili yanlış alınmış Danıştay kararları da mevcuttur. Danıştay On Birinci Dairesi 10 Nisan 1978 tarih ve E.1977/1066, K.1978/1462 sayılı kararında konu teşkil eden köy ihtiyar heyeti “okul ihata duvarı

²⁵² Kemal Gözler, **Mahalli İdareler Hukuku**, 1. Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2018, ss.221-223.

yapımı, içme suyu ve inşaatı için gelir” sağlamak için köy mezarlığında bulunan ağaçların satılması kararını alır. Bu alınan karar vali tarafından onanmamıştır. Onamama kararına karşı açılan iptal davasında Danıştay On Birinci Dairesi, “442 sayılı Köy Kanununda köy ihtiyar heyetinin bu gibi kararlarına karşı valinin onama veya onamama gibi bir hüküm olmamasına karşın mülki idare amiri olarak genel yönetim ve denetim yetkisi içerisinde değerlendirerek, sırf gelir getirmesi ve köy halkı açısından karışıklık çıkarttığı gibi gerekçelerle köy ihtiyar heyeti kararının uygulamaya konmasının ertelenmesini ve bu sebeple davacının müracaatına cevap vermeyerek reddetmesini kamu yararı açısından hukuka aykırı bulmayarak reddetmiştir.” Dairenin almış olduğu bu kararın yerel idarelerin özerkliği ilkesi ve idari vesayet kavramının mahiyeti itibariyle uyuşmadığı açıktır. Vali ve köy ihtiyar meclisi gibi ayrı tüzel kişiliklere sahip olan organlar arasında sadece idari vesayet yetkisinin kullanılabilirdiği düşünülmekte ise de bu durum kanunda belirtilen hususlar için örnek oluşturabilmektedir. Bu açıdan idari vesayet kavramının istisnai ve dar yorumlanması gerektiği belirtilmiş olsa da önümüzdeki olay açısından değerlendirildiğinde Dairenin gerekçeli kararında “idari vesayet yetkisinin yasada belirtilmemiş olsa uygulanması gerektiği” ifadesi önceki anlatılanlar açısından tamamen tersi bir durumu doğurmaktadır. Olay açısından değerlendirme yapılacak olursa, valinin köy ihtiyar meclisi kararlarını onama veya onamama gibi bir yetkisi bulunmamaktadır. Ayrıca kararda “İl İdaresi Kanununun vermiş olduğu genel yönetim ve denetim yetkisinden” bahsedilse de İl İdaresi Kanunu merkezi idarenin parçası olan ili düzenler. Buna karşın köy, merkezi idarenin dışında yer alan mahalli idare içerisinde yer alan, özerk yapılı, ayrı bir tüzel kişiliği bulunan bir yapıya sahiptir. Bu açıdan değerlendirildiğinde valinin köy üzerinde hiyerarşik yetkisi de yoktur²⁵³.

Değerlendirme: Olay değerlendirmesinde idari vesayet yetkisinin bu kadar kesin ve belirlenebilir olmasının belirtildiği durumlar açısından mahkemeler tarafından halen yetkinin kullanımına dair yapılan hatalar açısından düşündürücü bir hal almıştır. Bir başka ifadeyle idari vesayet yetkisinin istisnai ve dar yoruma tabi olduğu açık ve net iken örnek olay açısından değerlendirecek olursak 442 sayılı Köy Kanunu açısından köy ihtiyar meclisi kararları açısından valinin onamasıyla

²⁵³ Gözler, a.g.e.,2018b, ss.223-224.

kesinleşeceğine dair bir madde yok iken bunun genel idari yetki ve denetim ilkesi içerisinde değerlendirilerek bu yetkiye valinin sahip olduğunun belirtilmesi bütün anlatılanlar açısından durumun tekrar değerlendirilmesini gerektiren bir durumdur. Bu açıdan Danıştay Dairesinin belirtilen ilkeler ve gerekçeler ışığında yerinde bir karar vermediğini görmekteyiz. Bu kararda mahkemelerin idari vesayet yetkisinin kanunla sınırlı olduğunun ve dar yorumlanması gerektiğinin düşünülmesi gerektiğini aksini teşkil eden bu örnek olayın var olduğunu belirterek asıl verilmesi gereken kararın ne olduğunun belirtildiği bir karar olmuştur.

ÖRNEK 12: İdari vesayet yetkisinin içermediği bazı yetkiler vardır. Bunlar, “emir ve talimat verme yetkisi, düzeltme(değiştirerek onama) yetkisi ve ikame yetkisinin yokluğu” şeklindedir. Bu kavramlar açıklanacak olursa, vesayet makamına emir ve talimat yetkisi verilmediği, vesayet makamına değiştirerek onama yetkisi verilmediği ve vesayet makamlarına mahalli idarelerin yerine geçerek onun nam ve hesabına işlem yapma yetkisi verilmediği görülür. Bu doğrultuda ikame yetkisinin yokluğuyla ilgili olarak örnek bir karar incelenecektir. Karar her ne kadar Anayasa Mahkemesi kararı olsa da konuyla ilgisi olması açısından önem arz etmektedir. Anayasa Mahkemesinin 22 Haziran 1988 tarih ve E.1987/18, K.1988/23 sayılı kararına konu olayda, İl Özel İdaresi Kanununda(m.87/2), “yıllık program dışında yapılacak işler valinin teklifi ve ilgili bakanın onayı ile yürürlüğe girer” hükmünü ekleyerek, il özel idaresinin karar organları devreye girmeden yetkiyi il özel idaresi adına merkezi idareye vermiştir. Anayasa Mahkemesi bu eklenen fıkra açısından Anayasanın 127. maddesine aykırılık teşkil ettiğinden bahisle iptal etmiş ve şöyle belirtmiştir: “... Bu konuda valiye ve ilgili bakana ayrıca bir yetki tanınması, yerinden yönetim ilkesine aykırı olduğu gibi, idari vesayet yetkisiyle de bağdaşmaz. Yerel yönetimin ilgili organının bir kararı bulunmadığı halde, genel yönetim mercilerinin onun yerine geçerek karar vermesi, hiyerarşik bir tasarruftur”. Mahkeme bu gerekçeli kararıyla hiyerarşik denetimin içinde yer alan ikame yetkisini merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uygulayamayacağını belirtmiştir²⁵⁴.

Değerlendirme: İncelenen karar her ne kadar Danıştay kararı olmasa da konunun anlaşılması özellikle vesayet yetkisini içermeyen “emir ve talimat verme

²⁵⁴ Gözler, a.g.e., 2018b, ss.235-237.

yetkisi, düzeltme(değiştirerek onama) yetkisi ve ikame yetkisinin yokluğu” kavramların anlaşılması açısından önemli olan bir Anayasa Mahkemesi kararıdır. Olayın değerlendirilmesi aşamasına gelindiğinde Mahkeme valiye ve ilgili bakana tanınan bu yetkinin hiyerarşik denetim içerisinde yer aldığını, idari vesayet konusuyla herhangi bir bağdaşır durumunun bulunmadığını belirtmektedir. Yerel yönetimin herhangi bir kararı olmadan merkezi idarenin yerel yönetim organlarının yerine geçerek işlem yapması idari vesayetin genel kuralları ile uyuşmamakta hatta aykırılık oluşturmaktadır. Ancak bu belirtilen hususlar dışında istisnai kanuni düzenlemelerle ikame yetkisinin kullanıldığı örnek durumların olduğunu da belirtmemiz gerekir. Ancak belirtildiği gibi genel kuralın ikame yetkisinin yokluğu olduğunun belirtilmesi konunun anlaşılması açısından bu kararın yorumlanmasını da içerisine alırsak yeterli olacaktır.

Örnek 13: “*Danıştay Altıncı Dairesinde görülen davayla ilgili olarak istemin özeti: “Hatay İdare Mahkemesinin 17.04.2008 günlü, E:2007/101, K:2008/520 sayılı kararının usul ve yasaya aykırı olduğu ileri sürülerek **bozulması istenilmektedir.**” şeklindedir.*

*Dava, Hatay İli, Samandağ İlçesi, Alevişik Mahallesi, 1835 ve 7874 parsel sayılı taşınmazlardaki park, otopark ve trafo yerinin değiştirilmesine ilişkin Samandağ Belediye Meclisinin 07.10.2005 günlü, 4/6-13 sayılı kararının iptali istemiyle açılmış, İdare Mahkemesince, davalı idarece trafo yerinin değiştirilmesine ilişkin 07.10.2005 tarihli Meclis Kararından önce ilgili yatırımcı kuruluşun görüşü alınmamış ise de, **yatırımcı kuruluşun traфонun yeni yerinin kamulaştırılmasına ilişkin olarak aldığı yönetim kurulu kararı ile söz konusu plan değişikliğine "icazet verilmesi" anlamına geldiği, dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiş, bu karar davacı idare tarafından temyiz edilmiştir.***

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın "Anayasa Mahkemesinin Kararları" başlıklı 153. maddesinin son fıkrasında: "Anayasa Mahkemesi kararları Resmi Gazetede hemen yayımlanır ve yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını, gerçek ve tüzel kişileri bağlar." düzenlemesine yer verilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclis Kararlarının Kesinleşmesi" başlıklı 23. maddesinin 5. fıkrasında: "..... **Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir.**" kuralı yer almıştır.

Dosyanın incelenmesinden, Hatay İli, Samandağ İlçesi, Alevişik Mahallesi, 1835 ve 7874 parsel sayılı taşınmazlardaki park, otopark ve trafo yerinin 07.10.2005 günlü, 14/6-13 sayılı **belediye meclisi kararıyla değiştirildiği**, yapılan imar planı değişikliğinin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesinin 4. fıkrası uyarınca kesinleşmesi üzerine bu kararın gönderildiği **Samandağ Kaymakamlığı'nca hukuka aykırı görülerek karar aleyhine yukarıda anılan maddenin 5. fıkrası uyarınca idari yargı yerinde dava açıldığı** anlaşılmaktadır.

Danıştay Altıncı Dairesi'nin 18.02.2008 günlü, E:2008/61 sayılı kararı ile idarenin bütünlüğü ilkesinin sağlanmasına yönelik olarak, merkezi idarece yerel yönetimler üzerinde Anayasa ile tanınan ve çerçevesi çizilen **idari vesayet yetkisinin, 5393 sayılı Yasanın 23. maddesinin 5. fıkrası ile yalnızca hukuka uygunluk denetimi** şeklinde, yargı eliyle gerçekleştirilmesi yolunda getirilen düzenlemeyle **idarenin bütünlüğü ilkesinin zayıflatıldığı**, bu durumun ise Anayasanın 123. ve 127. maddelerine aykırı olduğu sonucuna varılarak **Anayasa Mahkemesine yapılan başvuru üzerine Anayasa Mahkemesi'nin 04.02.2010 günlü, E:2008/27, K:2010/29 sayılı kararı ile başvuru doğrultusunda söz konusu kuralın iptaline**, iptal edilen fıkranın doğuracağı hukuksal boşluk kamu yararını ihlal edici nitelikte görülerek, **iptal hükmünün, kararın Resmi Gazete'de yayımlanmasından başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmesine karar verilerek 22.06.2010 günlü, 27619 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanmıştır.**

Bu durumda, **dava konusu işleme karşı dava açılabilmesinin yasal dayanağını oluşturan maddenin Anayasa Mahkemesi'nce iptal edilmiş olması karşısında, İdare Mahkemesince, hukuka aykırılığı Anayasa Mahkemesi kararı ile saptanmış Yasa maddesine dayanılarak açılan dava hakkında bir değerlendirme yapılarak yeniden karar verilmesi gerekmektedir.**

Açıklanan nedenlerle, Hatay İdare Mahkemesinin 17.04.2008 günlü, E:2007/101, K:2008/520 sayılı kararının **BOZULMASINA**, dosyanın adı geçen

mahkemeye gönderilmesine 25.10.2010 gününde oybirliğiyle karar verildi, şeklindedir"²⁵⁵.

Değerlendirme: Danıştay'ın vermiş olduğu gerekçeli kararında, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun "Meclis Kararlarının Kesinleşmesi" başlıklı 23. maddesinin 5. fıkrasında: "..... **Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir.**" maddesinden hareketle açılan idari dava ile ilgili olarak Anayasa Mahkemesi'nde karara bağlanan hükme işaret ederek iptal edilen madde hükmü göz önünde bulundurularak yerel mahkeme tarafından yeni bir kararın verilmesi amacıyla geri gönderdiğini görüyoruz. Bir başka ifadeyle, "dava, 5393 sayılı Belediye Kanununun Meclis Kararlarının kesinleşmesi başlıklı 23. maddesindeki, mülki idare amirinin hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabileceği hükmü uyarınca açılmış ise de, Anayasa Mahkemesinin 4.02.2010 günlü E:2008/27, K:2010/29 sayılı kararı ile anılan Kanun hükmü iptal edildiğinden bu aşamada mülki idare amirinin dava açma ehliyeti bulunmamaktadır" şeklinde yorumlanabilir. Tüm bu hususlar değerlendirildiğinde idari vesayet yetkisinin mülki idari amirlere tanınan dava açma yetkisinin Anayasa Mahkemesi tarafından kaldırılması idarenin bütünlüğü ilkesinin bozulmaması için yapılan bir başvuru olarak değerlendirildiğinde olumlu kabul edilebilir bir durumdur. Ancak yetkinin hukuki denetimin yeterli olmayarak bir de yerindelik deneti şeklindeki talepler doğrultusunda açılması ve Anayasa Mahkemesi tarafından bu durumun kabul görülerek maddenin iptal edilmesi idari vesayet yetkisinin alanının genişlediğine ve merkezi yönetimi oluşturan her bir organ açısından geniş yetkiler getirdiği belirtilmesi gereken en önemli noktalardan biridir. İdarenin bütünlüğü ilkesinin sağlanabilmesi adına atılan bu adım idari vesayet yetkisinin bu karar özelinde düşünüldüğünde hem hukukilik hem de yerindelik denetiminin kullanımı açısından geniş ve kullanılmaya müsait alanlar açtığı açıktır.

ÖRNEK 14: Danıştay Sekizinci Dairesinde görülen bir dava,

"Aydın Büyükşehir Belediyesi'ne ait bazı taşınmazların sermayesinin tamamı Aydın Büyükşehir Belediyesi'ne ait ... İmar Sanayi ve Ticaret A.Ş'ye devri konusunda yapılacak tüm işlemler için Büyükşehir Belediye Başkanına yetki verilmesine

²⁵⁵ Danıştay Altıncı Dairesi, 25.10.2010, E.2018/12904.

ilişkin 09.06.2015 tarih ve 235 sayılı, 11.08.2015 tarih ve 311 sayılı, 14.09.2015 tarih ve 372 sayılı, 12.01.2016 tarih ve 9 sayılı Aydın Büyükşehir Belediye Meclisi Kararlarının iptali istemiyle açılmıştır.

İdare Mahkemesince, dava konusu Büyükşehir Belediyesi Meclisi kararlarına konu edilen taşınmazların 6360 sayılı Yasa uyarınca Aydın Valiliği Devir Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu'nun 05.03.2014 tarih ve 10 sayılı, 11.03.2014 tarih ve 33 sayılı, 14.03.2014 tarih ve 47 sayılı ve 21.03.2014 tarih ve 75 sayılı kararları de Aydın Büyükşehir Belediyesi'ne devredildiği ve söz konusu taşınmazların Aydın Büyükşehir Belediyesi'nin mülkiyetine geçtiği, anılan taşınmazlar yönünden söz konusu devir komisyonu kararlarının da kesinleştiği, davacı Valiliğin söz konusu taşınmazlarla bir ilgisi bulunmadığı halde bakılan davayı açtığı, dava konusu Büyükşehir Belediyesi Meclisi kararlarına konu edilen taşınmazlarla davacı Valiliğin yasal ve güncel bir menfaat ilişkisinin bulunmadığı sonucuna varıldığı, davanın açılması sırasında sahip olunması ve davanın görümü sürecinde de devam etmesi gereken menfaat bağının bulunmaması nedeniyle bu davayı açma ehliyetine sahip olmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmiştir.

2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinin 1/a fıkrasında; iptal davaları "idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri de hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan" davalar olarak tanımlanmakta; yargı kararlarında "menfaat" kavramının davacı de iptalini istediği idari işlem arasındaki bağı, ilgiyi ifade ettiği belirtilmekte ve İdari işlem de dava açan kişi arasında meşru, güncel ve ciddi bir ilişki söz konusu ise, davada menfaat bağının bulunduğu kabul edilmekte; bunun dışında ayrıca sübjektif bir hakkın ihlal edilmesi koşulu aranmamaktadır.

5442 sayılı İl idaresi Kanununun 9. maddesinin (c) bendinde; Valinin, kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının neşir ve ilanını ve uygulanmasını sağlamak ve Bakanlıkların talimat ve emirlerini yürütmekle ödevli olduğu, bu işlerin gerçekleştirilmesi için gereken bütün tedbirleri almaya yetkili olduğu, (e) bendinde ise; ilin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumlu olduğu, kuralı bulunmaktadır.

Dosyanın incelenmesinden, davacı tarafından, Aydın Büyükşehir Belediye Meclisinin; sermayesinin tamamı büyükşehir belediyesine ait ... İmar San. ve Tic. A.Ş.'nin mevcut 10 milyon TL olan sermayesinin 90 milyon TL artırılarak 100 milyon TL'ye çıkarılmasına, sermaye artırımının aynı veya nakdi olarak gerçekleştirilmesine, aynı sermaye artışında kullanılacak bina, arazi ve arsa vb. Belediye mülklerinin belirlenmesi, bu mülklerin satışı dahil her türlü tasarrufu ve belirlenen mülklerin şirkete devri konusunda yapılacak tüm işlemler için büyükşehir belediye başkanına yetki verilmesine, şeklinde alınan 09.06.2015 tarih ve 235 sayılı, 11.08.2015 tarih ve 311 sayılı, 14.09.2015 tarih ve 372 sayılı, 12.01.2016 tarih ve 9 sayılı kararlarının; **Büyükşehir Belediyesine ait taşınmazlar hakkında tasarruf etme yetkisinin münhasıran Büyükşehir Belediye Meclisine ait olduğu,** meclisin bu yetkisinin ancak açık, kesin, sınırlı biçimde Belediye Encümenine devredilebileceği, bu konuda belediye başkanına yapılan yetki devrinin kanuna açıkça aykırı olduğu, söz konusu meclis kararlarında bahsi geçen taşınmazların 6360 sayılı Yasayla devir ve tasfiye işlemlerine konu olduğu ve sürecin devam ettiği, **meclis kararları doğrultusunda yapılmaya başlanan ihale ile taşınmazlarda tasarruf işlemlere başlandığı öne sürülerek belediye meclis kararlarının iptali istemiyle bakılan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.**

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesinin "**Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine İdari yargıya başvurabilir.**" şeklindeki **5. fıkrası, Anayasa Mahkemesi'nin** 04/02/2010 günlü, E:2008/27 K:2010/29 sayılı kararı ile **iptal edilmiş** bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesi kararının gerekçesi incelendiğinde, mülki idare amirlerine tanınan yetkinin sadece dava açma yetkisiyle sınırlı tutulmasının, merkezi idarece Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir vesayet yetkisini içermediği hususu oluşturmaktadır. Diğer taraftan, Şanlıurfa İdare Mahkemesi tarafından itiraz yoluyla yapılan başvuru ile 26/05/2005 günlü 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 22. maddesine 29/12/2005 günlü, 5445 sayılı Kanun'un 4. Maddesiyle eklenen ikinci fıkranın "Karara karşı, ülke düzeyinde kurulan birlikler ile başkanı vali veya vali yardımcısı olan birliklerde İçişleri Bakanlığı, diğerlerinde ise valiler veya hakkında kişi borcu çıkarılanlar on gün içinde İdari yargıya başvurabilirler." biçimindeki üçüncü cümlesinin, Anayasa'nın

123. ve 127. Maddelerine aykırılığı savıyla iptali istenilmiş, Anayasa Mahkemesi 03/11/2011 günlü, E:2011/11, K.2011/151 sayılı kararıyla, itiraz konusu kuralla mahalli idarelerin organlarınca alınan kararlara karşı kullanılacak İdari vesayet yetkisi, bu kararlar aleyhine idari dava açma şeklinde belirlendiği, kaldı ki, Anayasa'nın 127. maddesinde belirtilen "idarenin bütünlüğü" ilkesini gerçekleştirme amacıyla, İdari yargıyı harekete geçirmek suretiyle kullanımı öngörülen düzenlemenin vesayeti içermediğinin de söylenemeyeceği, bu itibarla, itiraz konusu kuralın, Anayasa'nın 123. ve 127. maddelerine aykırı olmadığı gerekçesiyle istemin reddine karar verilmiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin 04/02/2010 günlü, E:2008/27 K:2010/29 sayılı iptal kararının gerekçesini mülki idare amirlerinin dava açma yetkilerinin olmadığı hususu oluşturmayıp, belediye meclisi kararlarına karşı **mülki amirlere tanınan yetkinin sadece dava açma yetkisiyle sınırlı tutulmasının** Anayasanın 127. maddesindeki idarenin bütünlüğü ilkesi ile vesayet yetkisine **aykırılık** taşıdığı hususu oluşturmaktadır.

Yukarıda yer verilen kanun hükümleri ve Anayasa Mahkemesi kararlarının gerekçesinin birlikte değerlendirilmesi suretiyle mülki amirin, belediye tüzek kişiliğinin işlemlerine karşı dava açma ehliyetinin irdelenmesi gerekmektedir.

Bu itibarla; 5393 sayılı Belediye Kanunu'yla belediyeye verilen görev ve sorumluluklara ilişkin tüm düzenlemelerde, belediyece yerine getirilecek hizmetlerin mahalli ve müşterek nitelikte olması gerektiği, hizmetin yerine getirilmesi sırasında belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliğine göre öncelik sırasının belirleneceği; beldede ikamet eden hemşehrilerin, hemşehri hukuki prensibi uyarınca, belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilenme hakkının olduğuna vurgu yapılarak; beldede ikamet edenlerin, belediyenin karar ve hizmetleriyle ilgili olduğu ve böylece bu kararların hemşehrilerin hukukunu (mahalli - müşterek olması nedeniyle) etkileyeceği kabul edilmiştir.

Vesayet yetkisi kapsamında değerlendirilen mülki idare amirinin hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine **İdari yargıya başvurulabilme yetkisi** her ne kadar **Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş ise de**, iptal kararının gerekçesi ve daha sonra aynı nitelikte verilmiş olan yukarıda yer verilen Anayasa Mahkemesi kararı ile **Valinin**, kanun, tüzük, yönetmelik ve Hükümet kararlarının neşir ve ilanını

ve uygulanmasını sağlamakla görevli ve bu işlerin gerçekleştirilmesi için gereken **bütün tedbirleri almaya yetkili olduğu, ilin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumlu olduğuna ilişkin yasal düzenlemeler dikkate alındığında, mahalli idarelerin kamu hizmetlerine ilişkin iş ve işlemlerine karşı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesi kapsamında sübjektif dava ehliyeti bulunan mülki idare amiri tarafından dava açılabileceği sonucuna varılmıştır.**

Nitekim, **benzer uyumsuzluğa ilişkin açılan başka bir davada, davacı kaymakamlığın dava açma ehliyetinin bulunduğu yönünde verilen Van 2. İdare Mahkemesinin 15/05/2012 günlü, E:2012/614, K:2012/345 sayılı ısrar kararı, İdari Dava Daireleri Kurulunun 18/03/2013 tarih ve E:2012/2660, K:2013/930 sayılı kararı ile onanmış** bulunmaktadır.

Bu durumda, **mülki idare amirinin hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıda dava açabileceği, bu konuda sübjektif dava açma ehliyeti bulunduğundan, davanın esasının incelenmesi gerekirken Mahkemece, taşınmazların davalı belediyeye devrine ilişkin kesinleşmiş devir tasfiye komisyonu kararları bulunduğu, davacı valiliğin söz konusu taşınmazlarla bir ilgisi bulunmadığı halde bakılan davayı açtığı, dava konusu Büyükşehir Belediyesi Meclisi kararlarına konu edilen taşınmazlarla davacı valiliğin yasal ve güncel bir menfaat ilişkisi bulunmadığı gerekçesiyle davanın ehliyet yönünden reddine karar verilmesinde hukuki isabet görülmemiştir.**

Açıklanan nedenlerle; Aydın 2. İdare Mahkemesinin temyize konu kararının **bozulmasına, dosyanın yeniden bir karar verilmek üzere anılan Mahkemeye gönderilmesine, 08.11.2017 tarihinde oybirliği de karar verildi.**²⁵⁶şeklindedir.

Değerlendirme: Bir önceki örnek kararımızla benzerlik taşıyan bu kararda mülki idari amirine tanınan dava açma yetkisinin kaldırıldığı Anayasa Mahkemesi kararına değinmesi ve buna karşı durum teşkil edecek olana başka bir Anayasa Mahkemesi kararının örnek olarak gösterilmesi ve sonuç olarak da idari vesayet yetkisini haiz makamlara tanınan yetkiler açısından önem arz eden bir karardır. Mülki idari amirlere tanınan genel idare ve genel gidişatı düzenleme içerisinde değerlendirme yapılarak muhatabın mülki idare amiri olduğu ve bu dava açma

²⁵⁶ Danıştay Sekizinci Dairesi, 08.11.2017, E.2016/5684.

yetkisini kullanması gerektiğini belirtmektedir. Bu açıdan idari vesayet yetkisinin sadece kanunlarda belirtilen hususlarda değerlendirilmesi gerektiği ve aynı zamanda dar yorumlanması gerektiği ilkelerine aykırılık teşkil etse de Danıştay Sekizinci Dairesi genel ilkeler çerçevesinde merkezi idareyi temsil eden mülki idari amire geniş yetkili olduğunu belirterek dosyanın bu açıdan değerlendirilmesi amacıyla bozma kararı almıştır. Bu doğrultuda verilecek yerel mahkeme kararının da bu anlamda yapacağı değerlendirme ile idari vesayet konusunun daha anlaşılabilir bir karar olması muhtemel bir durumdur.

3.2.Organlar Üzerinde İdari Vesayet Örnekleri

ÖRNEK 1: Danıştay İDDK, bir diğer kararında İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün, belediye başkanlarının aylık ödenekleri ile ilgili 17.2.1995 günlü, 55162 sayılı Genelgesinde hukuka aykırılık bulmamıştır.

İstemin Özeti şu şekildedir: *“Davacı, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünün, belediye başkanlarının aylık ödenekleri ile ilgili 17.2.1995 günlü 55162 sayılı genelgesinin iptali istemiyle açmış olduğu davanın reddine dair Danıştay Sekizinci Dairesinin 28.11.1995 günlü, E:1995/1594, K:1995/4026 sayılı kararının; dava konusu genelgenin vesayet yetkisini aşan keyfi bir düzenleme olduğu ve Anayasaya aykırı bulunduğu iddiasıyla bozulmasını istemektedir.*

“Temyiz edilen kararlar ilgili dosyanın incelenmesinden : “Danıştay Sekizinci Dairesince, davacının Anayasaya aykırılık iddiası ciddi görülmemekle işin esasının "incelendiği ve 28 Aralık 1994 günlü 22155 mükerrer sayılı Resmi Gazetede yayımlarlar: ve 1.1.1995 tarihinde yürürlüğe giren 1995 Mali Yılı Bütçe Kanununun 47/e maddesinde, "içişleri Bakanlığınca tespit edilecek asgari ve azami sınırlar dahilinde belediye başkanlarının aylık ödemeleri, belediye meclislerince kararlaştırılır" hükmünün yer aldığı; bu maddenin verdiği yetkiye istinaden düzenlenen dava konusu 17.2.1995 gün ve 55162 sayılı İçişleri Bakanlığı Genelgesi ile belediyelerin nüfus ve statüleri dikkate alınarak, belediye başkanlarına ödenecek aylık net ödeneğin asgari ve azami miktarlarının bakanlığın 16.2.1995 tarihli onayı ile tespit edilmiş ve ayrıca, belediyenin kurduğu veya iştirak ettiği şirket birlik işletme müessesesi ve teşebbüslerden her ne ad altında olursa olsun belediye

başkanlarına herhangi bir ödeme yapılmayacağı, yapıldığı takdirde bu ödemelerin belediye meclisinde tespit edilecek aylık belediye başkan ödeneğinden mahsup edileceği kuralının getirilmiş ve belirlenen ödeneğin belediye meclis kararı ve mülki amirin onayı ile yürürlüğe gireceğinin düzenlenmiş bulunduğu; merkezi idare ile mahalli idareler arasında bütünlüğü ve hizmeti yürütenler arasında uyum ve paralelliği sağlamak amacıyla belediye başkanlarının aylık ücretlerinin siyasi görüşlerden uzak ve olanaklar ölçüsünde belirlenmesi amacıyla dava konusu genelgenin, 1995 Bütçe Yasasının verdiği yetkiye istinaden düzenlendiği, belediye başkanlarının ödeneklerinin bu açıklamalar doğrultusunda, belediyelerin nüfus ve statüleri dikkate alınmak suretiyle net olarak tespit edilmesinde hukuka aykırılık bulunmadığı, gerekçesiyle davanın reddine karar verildiği anlaşılmaktadır” şeklindedir.

Sonuç olarak: “Danıştay Sekizinci Dairesince verilen kararın usul ve hukuka uygun bulunduğu ve temyiz dilekçesinde öne sürülen hususların kararın bozulmasını gerektirecek nitelikte olmadığı anlaşıldığından, davacının temyiz isteminin reddine ve Danıştay Sekizinci Dairesinin 28.11.1991 günlü, E:1995/1594, K-.1995/4026 sayılı kararının onanmasına, 15.5.1997 günü oyçokluğu ile karar verilmesi” şeklinde sonuç çıkarılmıştır”²⁵⁷.

Değerlendirme: Mahkemenin vermiş olduğu karardaki üzerinde durduğu nokta idarenin düzenlemiş olduğu genelgeyi Bütçe Yasasına dayandırmakta ve idarenin bu noktada belediyeler üzerinde idari vesayet yetkisini aşan bir durumun söz konusu olmadığını belirtmektedir. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü yapmış olduğu bu düzenleme ile belediye başkanlarının ödeneklerinin net bir şekilde belirlenmesi yapmış, mahkeme kararı ile kesinleşmiş ve yasanın merkezi yönetim organlarına idari vesayet yetkisi ile vermiş olduğu yetkiyi kullanma fırsatı bulmuş ve yasal çerçeve içerisinde kurallara uyarak bu yetkiyi kullandığını gösterir örnek bir uygulama olmuştur.

ÖRNEK 2: İdari vesayet yetkisinin kanundan kaynaklı olduğu ve kanun dışına çıkılarak bu yetkiye sahip olunamayacağını belirten görüşlerimiz

²⁵⁷ DANIŞTAY, İDDK, 28.11.1995, E.1996/196.

doğrultusunda bu duruma “Kanunsuz Vesayet Olmaz” ilkesi adı verilmiştir. Bu konuda Danıştay’ın birçok kararına da rastlanmaktadır. Danıştay Sekizinci Dairesi, 25 Kasım 1996 tarih ve E.1995/860, K.1996/3398 sayılı kararıyla, meclis ve encümen üyeleri ile belediye başkanlarının yurt dışına görevli veya izinli olarak gitmeleri için izin onama yetkisini İçişleri Bakanına vermiş ve İçişleri Bakanına verilen bu yetkiyi valilere devredebileceğine karar vermiştir. Karar “Kanunsuz Vesayet Olmaz” ilkesi gereğince yanlış verilmiştir. Çünkü, kanunda İçişleri Bakanına belediye başkanları, belediye ve encümen üyelerinin yurt dışı izinleri için onama gibi bir yetki verilmemiştir. Zira belediyeler ile İçişleri Bakanlığı ayrı tüzel kişilikten oluşmaktadır. Sadece aralarında idari vesayet yetkisi olan bu iki kurum arasında kanuni düzenleme yapılarak böyle bir onama işlemi düzenlenebilir. Kanunda verilmeyen bu yetki doğrultusunda verilen mahkeme kararı yanlış olmakla beraber İçişleri Bakanına sahip olmadığı bir yetkiyi valilere devretme gibi bir yetkisi de evleviyet mümkün olmadığı aşıkardır²⁵⁸.

Değerlendirme: Kanunsuz vesayet olmaz ilkesi doğrultusunda verilecek kararlar bizim idari vesayet yetkisinin kullanım alanlarını belirlemekte ve uygulama noktasında da büyük kolaylıklar sağlamaktadır. Aksi takdirde idari vesayet yetkisinin kullanım alanı belirsizleşir ve bu yetki kötü kullanım alanlarına sokulabilir. Kanun koyucu bu sınırlı yetkiyi belirlerken merkezi yönetime yerel yönetimler üzerinde denetimin kim tarafından, nasıl, hangi durumlarda gibi önemli soruların cevabının bulunabildiği düzenlemelerle çözüm odaklı bir çalışma yapması gerekmektedir. Olay açısından değerlendirme yapılacak ise kanun dışı verilen yetkinin idari vesayet yetkisi açısından değerlendirmesinin yapılamayacağı ve kanun dışı olan bu yetki doğrultusunda yapılan işlemin de kanuni düzenlemelerin dışına çıktığı gerçeğini değiştirmedini belirterek mahkeme kararının üst merci doğrultusunda bozulabileceği de kuvvetle muhtemeldir.

3.3. Personel Üzerinde İdari Vesayet Örnekleri

ÖRNEK 1: *“Danıştay İDDK’na açılan davada; davacı 19.10.2007 günlü, 26675 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren Posta ve Telgraf*

²⁵⁸ Gözler, a.g.e., 2018a, ss.171-172.

*Teşkilatı Genel Müdürlüğü (PTT) Kadrolu Personel Sicil Amirleri Yönetmeliğinin eki "Taşra Teşkilatı Kadrolu Personel Sicil Amirleri Cetveli"nin, ilçelerde **sicil amiri olarak Kaymakama yer verilmemesi** yönünden iptali istemiyle açılmıştır.*

*Danıştay İkinci Dairesinin kararına baktığımızda: "Danıştay İkinci Dairesi 07.05.2010 günlü, E:2007/4115, K:2010/2024 sayılı kararıyla; 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 27. maddesine göre, kaymakamın, ilçe genel idaresinin başı ve ilçede hükümetin temsilcisi olup, **ilçenin genel idaresinden sorumlu olduğu**, Yasa'nın 28. maddesinde, ilçedeki genel idare teşkilatının başında bulunanların ilçe idare şube başkanları ve bunların emri altında çalışanların ise ilçenin ikinci derecede memurları olduğunun belirtildiği, kaymakamın gözetim ve denetim görevinin somutlaştığı temel konulardan birisinin de, kamu görevlileri ile ilgili olarak düzenledikleri "sicil raporları" olduğu, sicil konusu ile ilgili olarak anılan Yasa'nın 34. maddesinde, kaymakamın, ilçe idare şube başkanlarının genel ve özel kolluk amirlerinin birinci derecede, diğer memurların ise ikinci derecede sicil amiri olduğunun belirtildiği, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 243 sayılı KHK ile değişik 112. maddesinde, "sicil raporu vermeye yetkili sicil amirleri, kurumlarınca, Devlet Personel Başkanlığının olumlu görüşü alınmak suretiyle 121. maddede öngörülen yönetmeliğe uygun olarak çıkarılacak özel yönetmeliklerle belirlenir." hükmüne yer verildiği, öte yandan, Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği'nin 11. maddesinde "Kurumlarınca bu Yönetmeliğe ekli sicil raporlarını doldurarak memurların mesleki ehliyetlerini ve şahsi kusur ve meziyetlerini tespit yetkisi tanınacak sicil amirleri, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 112 nci maddesi uyarınca yürürlüğe konulacak yönetmeliklerle belirtilir" kuralının yer aldığı ve bu Yönetmeliğin "Vali ve Kaymakamların Sicil Amiri Oldukları Memurlar" başlığını taşıyan 30. maddesinin 6. fıkrasında, "Bölge kuruluşu bulunan kurumlar sicil amirleri yönetmeliklerini **kaymakamların ilçede**, valilerin ise illerin merkezinde görevli bölge memurlarının gereğine göre birinci, ikinci veya üçüncü derecede sicil amiri olmalarını sağlayacak şekilde düzenlemek mecburiyetindedirler." kuralına, 7. fıkrasında, "Taşra teşkilatı 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda belirtilen esaslardan farklı olarak 27.9.1984 tarihli ve 3046 sayılı Kanun ile özel kanunlardaki hükümlere göre kurulmuş olan kamu kurum ve kuruluşlarının da yukarıdaki fıkra hükmüne*

uymaları mecburidir" kuralına yer verildiği, aynı maddenin 9. fıkrasında ise, "Bakanlar Kurulunca belirlenen kurumların bölge kuruluşlarında görevli memurları hakkında kurumların özel yönetmeliklerindeki hükümler uygulanır." kuralının yer aldığı, anılan hükümler gereğince idarelerin, Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenen kuruluşlar hariç **kaymakamların İlçede, valilerin ise İl'de memurların sicil amiri olacakları** biçimde düzenleme yapmak zorunda oldukları, her ne kadar, PTT Genel Müdürlüğü, Bölge Müdürlükleri şeklinde bir teşkilat yapısına sahip değilse de, PTT Başmüdürlüklerine bağlı, ilçelerle birlikte birden fazla Merkez Müdürlüğü'nün bulunduğu düşünüldüğünde, Devlet Memurları Sicil Yönetmeliğinin 30. maddesi kapsamında sicil amirlerinin belirlenmesinin kabulünün gerektiği, olayda, Yönetmeliğe ekli Taşra Teşkilatı Kadrolu Personel Sicil Amirleri Cetvelinin 2 no'lu hanesinde, taşra teşkilatı içinde illerde yer alan PTT Başmüdürlüklerine doğrudan bağlı olan başmüdür yardımcılarının, **il sicil amiri olarak "Vali"ye yer verilmesine karşın, doğrudan Başmüdürlüğe bağlı olan ilçelerde bulunan** (Büyükşehir Belediyesi sınırları içindeki ilçeler haricindeki) ve bu Cetvelin 4 no'lu hanesinde yer alan müdürlerin (PTT Merkez Müdürleri) ve 6 no'lu hanesinde yer alan "İdari Bakımdan Müdüre Bağlı Personel'in sicil amirleri olarak, ilçede en büyük mülki idare amiri konumunda olan kaymakamların birinci, ikinci veya üçüncü derecede sicil amiri olarak belirlenmemesinin, bu Yönetmeliğin dayanağını teşkil eden 657 sayılı Yasa'nın 112. maddesine dayanılarak çıkarılan Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği'nin 30. maddesiyle getirilen, kurumların taşra teşkilatında bulunan memurların sicil amirlerinin, "Vali" ve "Kaymakam" olduğu yolundaki düzenlemeye ve bununla işaret edilen, kurumların sicil amirleri yönetmeliklerini, ilçede görevli memurların konumuna ve hizmet gereğine göre, **"Kaymakamların, birinci, ikinci veya üçüncü derecede sicil amiri olmalarını sağlayacak şekilde düzenlemek zorunda** oldukları ilkesine aykırılık taşıdığı, bu durumda, dava konusu PTT Genel Müdürlüğü Kadrolu Personel Sicil Amirleri Yönetmeliği eki Taşra Teşkilatı Sicil Amirleri Çizelgesinin, üst hukuk normlarında yer alan düzenlemelere aykırı olarak, **"Kaymakamlara, ilçede görev yapan davalı idare personelinden hiçbirisinin sicil amiri olarak yer verilmemesine ilişkin kısmında hukuka uyarlık bulunmadığı** gerekçesiyle dava konusu PTT Genel Müdürlüğü Kadrolu Personel Sicil Amirleri Yönetmeliği eki Taşra Teşkilatı Sicil Amirleri Çizelgesinin 4 ve 6 no'lu hanelerinde

ilçe teşkilatındaki personele yönelik olarak belirlenen sicil amirlerine ilişkin kısmının iptaline karar vermiştir.”

Davalı idare, anılan kararı temyiz etmekte ve bozulmasını istemektedir.

*Üye Prof. Dr. Ali Dursun Ulusoy'un; davacı **Kaymakamlığın**, dava konusu düzenlemenin iptalini istemekte menfaatinin bulunmadığı yolundaki oyuna karşı, dava konusu düzenlemenin, kaymakamlara sicil amiri olarak yer verilmemesi nedeniyle iptalinin istenildiği, bu durum dikkate alındığında davacının dava konusu düzenlemenin iptalini istemekte **menfaatinin bulunduğu** oyçokluğu ile karar verilerek, işin esası incelendi:*

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 243 sayılı KHK ile değişik 112. maddesinde, "sicil raporu vermeye yetkili sicil amirleri, kurumlarınca, Devlet Personel Başkanlığının olumlu görüşü alınmak suretiyle 121. maddede öngörülen yönetmeliğe uygun olarak çıkarılacak özel yönetmeliklerle belirlenir." hükmü, Devlet Memurları Sicil Yönetmeliği'nin 11. maddesinde "Kurumlarınca bu Yönetmeliğe ekli sicil raporlarını doldurarak memurların mesleki ehliyetlerini ve şahsi kusur ve meziyetlerini tespit yetkisi tanınacak sicil amirleri, 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 112 nci maddesi uyarınca yürürlüğe konulacak yönetmeliklerle belirtilir" hükmü yer almıştır.

Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esaslarını Düzenleyen 3046 sayılı Yasa'nın "Hiyerarşik Kademeler ve Birim Unvanları" başlıklı 15. maddesinde, bakanlık merkez, taşra, yurt dışı teşkilatları ile bağlı ve ilgili kuruluşlarının hiyerarşik kademeleri, hizmetin özelliklerinden kaynaklanan farklılıklar dikkate alınmak kaydıyla ne şekilde düzenleneceği tek tek sayılmak suretiyle açıklanmış, aynı maddenin (c) bendinde de, hiyerarşik kademelerin, ilgili kuruluşlarda, özel kanunlarında gösterildiği şekilde düzenleneceği belirtilmiş, 19. maddesinin 1. fıkrasında ise ilgili kuruluşların, görev, yetki ve sorumlulukları ile teşkilatlanmalarına ilişkin esasların, bu kuruluşlarla ilgili özel kanunlarına veya statülerine göre düzenleneceği hükme bağlanmıştır.

Öte yandan, dava konusu işlem tarihi itibarıyla yürürlükte bulunan PTT Genel Müdürlüğü Ana Statüsünün "Hukuki Bünye" başlıklı 3. maddesinin 1. bendinde, bu Ana Statü ile teşkil olunan Türkiye Cumhuriyeti Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğünün, **tüzel kişiliğe sahip, faaliyetlerinde özerk ve sorumluluğu sermayesiyle sınırlı bir kamu iktisadi kuruluşu olduğu**, aynı maddenin 6. bendinde, kuruluşun ilgili olduğu Bakanlığın Ulaştırma Bakanlığı olduğu, "Personele İlişkin Hükümler" başlıklı 20. maddesinde, personele 233 sayılı KHK ve 399 sayılı KHK ile 3771 sayılı Kanun hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir. 233 sayılı KHK'nin eki cetvelde de, Türkiye Cumhuriyeti Posta İşletmesi Genel Müdürlüğünün (Türkiye Cumhuriyeti Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü) ilgili Bakanlığının, Ulaştırma Bakanlığı olduğu hükümlerine yer verilmiştir.

Değinen mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinden, **ilgili kuruluş niteliğinde olan iktisadi devlet teşekkülleri ve kamu iktisadi kuruluşları ile bunların müessese, ortaklık ve iştiraklerinin teşkilatlanmalarının 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile belirlenen esas ve usullere tabi olmadığı**, bunların özel hukuki, idari ve mali statüye tabi, **hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları olduğu**, dolayısıyla, bakanlık merkez ve taşra teşkilatı içinde yer alan kuruluşlardan farklı olarak **hiyerarşik denetime değil, vesayet denetimine tabi oldukları**, ayrıca, taşradaki teşkilat yapılarının da ilçelerdeki ilçe şube başkanlıklarının yapıları gibi olmadığı anlaşılmaktadır.

Bu durumda, tüzel kişiliğe sahip olan, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile belirlenen esas ve usullere tabi bulunmayan, Ulaştırma, Denizcilik ve Haberleşme Bakanlığının ilgili kuruluşu statüsünde bir kamu iktisadi kuruluşu olan Posta ve Telgraf Teşkilatı Genel Müdürlüğü'nün merkez ve taşra teşkilatında görev yapan personelin sicil amirlerinin, **kurumun kendi hiyerarşik yapısı, özel hukuki, idari ve mali statüsü göz önünde bulundurulmak suretiyle belirlenmesine ilişkin dava konusu Yönetmeliğin "Taşra Teşkilatı Kadrolu Personel Sicil Amirleri Cetveli"nin ilçelere ilişkin kısmında sicil amiri olarak Kaymakama yer verilmemesinde, hukuka aykırılık bulunmadığı sonucuna varılmaktadır.**

*Açıklanan nedenlerle, davalı idarenin temyiz isteminin kabulüne, Danıştay İkinci Dairesinin 07.05.2010 günlü, E:2007/4115, K:2010/2024 sayılı kararının **BOZULMASINA** şeklinde karar vermiştir”²⁵⁹.*

Değerlendirme: Bu dava hiyerarşik denetim ile idari vesayet denetimi arasındaki ince çizgilerin olduğunu ve kararın gerekçeleri itibarıyla aslında Anayasa maddesinde belirtilen Merkezden yönetim organlarının yerinden yönetim organları üzerindeki denetiminin idari vesayet denetimi olduğunu tanımlayan kavramın dışında hizmet yerinden yönetim organları üzerinde de idari vesayet denetiminin yapıldığını gösterir bir örnek olmuştur. Olayı değerlendirdiğimizde; Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, Danıştay İkinci Dairesinin vermiş olduğu kararı bozarak bir başka ifadeyle Yönetmelikte belirtilmeyen Kaymakamın da ilçelerde sicil amiri olarak hiyerarşik yapıya yerleştirilmesi gerektiğini belirtir kararının aksini oluşturacak şekilde PTT teşkilatının özerk yapısına vurgu yaparak hiyerarşik denetim yoluyla değil ancak idari vesayet yoluyla olabileceğini belirterek bu kararı vermiştir. İdari vesayet açısından bu kararın farklı bir örnek olduğu görülmekte ve tüm açıklamalarıyla idari vesayet denetiminin özelliklerini göstermektedir.

²⁵⁹ DANIŞTAY, İDDK, 04.12.2013, E.2010/2816.

SONUÇ

Yerel yönetimlere geniş yetkilerin tanınması bir başka ifadeyle yerel özerklik tanınması demokratik ülkelerde görülen bir durumdur. Bu ülkelerde tanınan yerel özerklik yetkileri zaman ilerledikçe artmakta ve yerel organların daha da söz sahibi bir konuma gelmeleri sağlanmaktadır.

Yerel yönetimler, ekonomik yetersizlik, aşırı vesayet denetimi ve demokratik kurum yetersizliğinden dolayı özerk yerel yönetim kazanımını tam olarak elde edememektedir. Bu durum yerel yönetimlerin merkezi yönetimin taşra örgütlenmesi şeklinde anlamlandırılmasına neden olmaktadır. Özellikle ağır vesayet denetimi, belediye, il özel idaresi ve köylerin birimlerinin çalışmalarını olumsuz şekilde etkilemektedir.

Yerel yönetim kurumları, teknik, mali ve yetkin eleman açısından yetersizdir. Bu durum yerel yönetimlerin hizmet noktasında noksan kalınmasına sebep olur. Hizmette yetersiz olan yerel yönetim, merkezi yönetimden yardım talep etmek zorunda kalır. Yerel özerkliğin sağlanması ülkemizdeki bu durumlar değerlendirildiğinde imkansız hale gelmektedir. Çünkü, yerel özerklikte merkezden ayrı bir yapılanma ve kendine yetebilme durumu söz konusudur. Ancak, yerel yönetimlerin merkezi yönetime bu kadar bağımlı olması ve merkezden sürekli yardım talep etmesi yerel özerkliğin ruhunu yansıtmamaktadır. Yerel özerkliğin sağlanması, yerel yönetimlere verilecek geniş yetki ile mümkün olur. Yerel yönetim organlarına karar verebilme yetkisi verilmelidir. Yerel yönetimler, yerel ihtiyaçların giderilmesi ve halka en iyi hizmetin sunulması için oluşturulmuştur. Bu mekanizmanın işleyebilmesi için yerel yönetimlere idari, mali ve siyasi özerklik tanınması şarttır. Tanınacak bu şartlarla yerel yönetimler kendilerine yeter hale geleceklerdir. Yerel hizmetlerin kaliteli ve sürekli sağlanması tanınacak bu yetkilerle tam işlerlik kazanacaktır.

Yerel yönetimlere tanınacak yerel özerkliğin belirli durumlarda denetimi söz konusu olmaktadır. Demokratik ülke düzenlerinde bile yerel yönetimlere bazı noktalarda vesayet denetimi uygulandığı görülmektedir. Bu denetimin olması

gerektiği hemen hemen bütün ÷lkeler tarafından kabul edilmiş bir durumdur. Çünkü, hiçbir devlet merkezi yönetimin yetkilerinin yerel yönetimler tarafından aşırı gasp edilmesine müsaade etmez. Bu noktada ÷lkeler açısından idari vesayet denetiminin aşırılığı veya hafifliği noktasında farklılık arz ettiğini söyleyebiliriz. Ülkeler bu noktada idari vesayet yetkisi ve özerklik konularında daha dengeli olmaya çalışmaktadırlar. Çünkü, ikisinden birine ağırlık vermek diğerini olumsuz şekilde etkilemektedir. İdari vesayet ile özerklik arasında ters orantılılık bu durumun bir sonucudur.

1982 Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127. maddesinde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir. Bu noktada denetimin sınırı tartışılmaktadır. Yerel yönetimlerin denetiminde amaç, yerel yönetimlerin sahip olduğu kamu gücü yetkisini hukuka uygun bir şekilde kullanıp kullanmadığıyla ilgilidir. Merkezi yönetim idari vesayet yetkisini sadece hukuka uygunluk denetimi şeklinde yapması anayasa maddesinin lafzına da uygun olacaktır. Ancak bu durum ÷lkemiz açısından değerlendirildiğinde merkezi yönetimin idari vesayet denetimini uygularken sadece hukuka uygunluk denetimi mi yoksa ayrıca yerindelik denetimini de mi uyguladığı tartışmalı bir konudur. Kanun lafzından sadece hukuka uygunluk denetimi algılansa da idari vesayet bölümünde anlatıldığı gibi birçok noktada yerindelik denetiminin de söz konusu olduğu yerler vardır. Bu noktada oluşturulan bu anayasa metinleri anayasanın ruhuna da uygun hale getirilecek şekilde uygulanması gerekmektedir.

Türkiye'de uygulanan aşırı vesayet yetkisi birçok olumsuz durumları da beraberinde getirmektedir. Bürokrasideki aşırı kırtasiyecilik bunlardan biridir. Merkezi yönetimin belediye ve il özel idaresi arasındaki denetim eşitsizliği de başka bir olumsuzluktur. Merkezi yönetimin ildeki temsilcisi olan valinin aynı zamanda il özel idaresinin de başı olması il özel idaresinin belediyeye göre bir kat daha idari vesayet denetimi altında olduğunun bir göstergesidir. Bu gibi olumsuz uygulamalar idari vesayet denetiminin Türkiye'de uygulanabilirliğinin her zaman tartışılmasına neden olacaktır.

Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel özerklik ve idari vesayet noktasında belirleyici bir belgedir. Türkiye bu Şartı bazı çekinceler koyarak kabul etmiştir. Özellikle denetim konusundaki çekinceler Türkiye'nin yerel özerklik konusundaki endişelerini ortaya koymaktadır. Ancak, Türkiye'nin bu Şartı çekinceler dışında tam kabulü, demokratik ülke düzeni ve yerel özerklik konularında yetkinliğini göstermektedir. Ayrıca demokrasiye ve insan hak ve özgürlüklerine dayandığını göstermektedir.

Danıştay Dairelerinin ve Danıştay İdari Dava Dairelerinin yerel organlarının denetiminin sağlanması noktasında vermiş olduğu kararlar aslında anlatılmak istenen konunun anlaşılmasını kolay hale getiren bir durumdur. İdari vesayet kavramı ile yerel organlar üzerinde merkezi yönetimin denetiminin sağlanması ile beraber aslında yerel organlara geniş özgürlük alanlarının bırakıldığının görülmesi gerektiği de bir gerçektir. Bu çerçevede yerel idarenin yapmış oldukları işlemlerin, yerel yönetim organlarının ve bu organların personellerinin üzerinde vesayet uygulama alanlarının olduğu görülmekle beraber ayırımın bu şekilde yapılması gerektiği de zorunluluk oluşturmuş ve bu ayırım altında incelenme fırsatı bulunmuştur.

Mahkeme kararlarının incelenmesi ve bu incelemeden çıkacak sonucun idari vesayet, yerel özerklik ve yerel yönetimlerin anlaşılması açısından büyük öneme sahip olduğu açıktır. Mahkeme kararları genel olarak incelemeye alındığında idari vesayet yetkisinin istisnai bir yetki olduğunu, bu istisnai olan yetkinin sadece yasalarla sağlanabileceğini, kanunlarla belirlenen bu istisnai yetkinin yorum yöntemi gibi yöntemler kullanılarak geniş yorumlanamayacağını öğrenmiş bulunmaktayız. Merkezden yönetimin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetim türü olarak idari vesayet denetiminin olduğunu bunun dışında her ne kadar mahkeme kararlarında birliklerin odalar üzerindeki yetkisinin de idari vesayet benzeri denetim içerisine sokulmuş olsa da genel mahkeme kararları itibarıyla bu durumun kabul edilmediğini belirtmemiz gerekmektedir. Mahkeme kararlarından çıkarılan bir diğer sonucun da yukarıda belirtilen hususları destekleyici nitelikte olan kanunsuz vesayet olmaz ilkesinin birçok örneğini görmüş olmamızdır. Bu ilkeye ek olarak yine birçok noktada idari vesayet yetkisi verilen merkezi yönetimin yetkilerinin dar

yorumlanması gerektiği görüşü hakimdir. Bu çerçevede mahkeme kararlarının değerlendirilmesi yapılarak bu belirtilen esaslar ışığında kararların verildiği ve bu duruma aykırılık oluşturabilecek kararların da üst mahkemeler tarafında bozularak geri döndüklerinin görüldüğünü belirtmemiz gerekir.

Mahkeme kararlarının değerlendirilmesinden sonra genel sonuç, ülkedeki yerel yönetimlerin belirli bir statüde değerlendirilebilmesi, yerel ihtiyaçların bilinmesi ve aşırı kırtasiyeciliğin önlenmesi için yerel özerkliğin tanınması önem arz etmektedir. Yerel hizmetlerin hızlı ve ihtiyacı karşılayacak şekilde oluşturulması için bu özerklik şarttır. Yerel özerklikle ilgili ulusal ve uluslararası düzenlemeler her geçen gün ihtiyaca binaen düzenlenmesi gerekmektedir. Ancak belirtilen bu hususlar çerçevesinde her ülkenin yerel özerklik açısından kendine has çizgilerinin olduğunun bilinmesi ve bu özellikler ışığında yerel özerklik konusunda düzenlemelerin yapılması gerektiği de açıktır. Yerel özerkliğe ek olarak idari vesayet denetiminin de ona göre şekillendirilmesi gerekmektedir. Yerel özerklikle idari vesayeti ayrı değerlendirmemiz bizi yanlışla sürükleyecektir. Bu ikisinin dengesinin kurulması ülkelerin yönetimi açısından çok önemlidir. Devletler yerel idarelere özerk yetkileri vermeleri ve verilen bu özerk yetkinin kullanım alanlarının belirlenmesi hususlarında özenle hareket ettikleri gibi idari vesayet denetiminin de kullanılacak alanlarını belirlemesi bu kavramın uyumlu bir şekilde uygulanması açısından diğer konulara nazaran daha bir öneme sahiptir. Demokratik ülke düzeni açısından merkezi idarenin yönetim olarak bu kriterlere uygun bir şekilde faaliyetleri toplumun refahı, ülkenin her konuda gelişimi ve diğer ülkelere örnek olması açısından da büyük öneme sahiptir. Gelişmiş ülkeler açısından sınırsız bir yerel özerklikten bahsedilemeyeceği gibi tamamen etkisiz bırakılmış bir idari vesayetten de bahsedemeyiz. Bu açıklamanın bize anlatmış olduğu durum, devletler açısından merkezi idarelere geniş yetkilerin verildiğini göstermekle beraber merkezi yönetimlere verilen bu geniş yetkinin aslında o kadar da geniş olmadığı ve belirli noktalarda sınırlandığı hatta mahkeme kararları ile aşılacak geniş yetkinin sınırlandığını göstermektedir. Bu açıklamalar ışığında kamu yönetiminin geniş olarak bahsetmiş olduğu konu olan merkezi yönetim, merkezi yönetime tanınan yetkiler, yerel yönetim, yerel yönetimin denetlenmesi, yerel özerklik, yerel özerklikle ilgili uluslararası düzenlemeler ve bu

kavramların uygun bir şekilde işlerliğinin sağlanmasında büyük öneme sahip olan mahkeme kararları konunun kısa bir özetini oluşturan kavramlar olmalarından dolayı bu kavramların iyi bir şekilde anlaşılması ve konu içerisinde uygulanabilmesi anlatılmak istenen durumun anlaşılmasını sağlayacaktır.



KAYNAKÇA

- AKKOYUNLU**, Sencer Abdullah; “ İl Özel İdareleri Üzerinde İdari Vesayet Denetimi”, **Yüksek Lisans Tezi**, Erzincan Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Erzincan, 2010.
- AKYILMAZ**, Bahtiyar, Murat Sezginer ve Cemil Kaya; **Türk İdare Hukuku**, 1. Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2009.
- AKYOL**, İbrahim Tanju; “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Ortaya Çıkış Sürecinin Günümüz Yerel Yönetim Sistemi Üzerine Etkileri”, **Yüksek Lisans Tezi**, Gaziosmanpaşa Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Tokat, 2012.
- BAYRAKCI** Erdal; **Yerel Yönetimler**, Gözden Geçirilmiş Baskı, Konya, 2016.
- BOZATAY**, Şeniz Anbarlı; “Merkezden Yönetim-Yerinden Yönetim Tartışmalarının Odağında Bir Düzenleme: 6360 Sayılı Yasa Hakkındaki Değerlendirmeler”, **Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, ss. 1-29
- BOZKURT**, Paşa; “Denetim Kavramı ve Denetim Anlayışındaki Gelişmeler”, **Denetişim Dergisi**, sayı.12, 2013.
- BOZKURT**, Paşa; “Türkiye’de Denetim Kurumları”, **Denetişim Dergisi**, Sayı. 15, 2014.
- BOZTEPE**, Mehmet; “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yerel Yönetimlerin Meclis Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi”, **Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi**, Yıl.6, Sayı.10, 2014.
- COŞKUN**, Bayram; “Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı. 437, 2002.
- COŞKUN**, Sabri; **İdari(Yönetsel) Vesayet**, Ankara, 1976.
- ÇAĞDAŞ**, Tülin; “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İdari Vesayet”, **Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt. 30, Sayı. 1, 2011, ss. 391-416.

- ÇAĞLAYAN**, Ramazan; **İdare Hukuku Dersleri**, 4. Baskı, Ankara, 2016.
- ÇEVİK**, Hasan Hüseyin; **Kamu Yönetimi**, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Seçkin Kitabevi, 2012.
- ÇİÇEK**, Yeter; “Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler”, **Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt. 11, Sayı. 1, 2014, ss. 53-64.
- D, İDDK, 04.12.2013, E.2010/2816.
- D, İDDK, 11.12.2013, E.2010/1669.
- D, İDDK, 11.12.2013, E.2010/546.
- D, İDDK, 17.03.2014, E.2014/530.
- D, İDDK, 19.09.2012, E.2007/1598.
- D, İDDK, 20.03.2013, E.2009/2026.
- D, İDDK, 20.03.2013, E.2009/442.
- D, İDDK, 28.11.1995, E.1996/196.
- D, İDDK, 29.06.2015, E.2015/875.
- D, İDDK; 06.12.2012, E.2008/1520.
- Danıştay Altıncı Dairesi, 25.10.2010, E.2018/12904.
- Danıştay Sekizinci Dairesi, 08.11.2017, E.2016/5684.
- DEMİRTAŞ**, Mustafa; “Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği ve İdari Vesayet”, **Yüksek Lisans Tezi**, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Muğla, 2005.
- DOĞAN**, Kadir Caner; “Yönetimin Bir Fonksiyonu Olarak Denetim ve Kamu Yönetimindeki Yeri”, **Ombudsman Akademi Dergisi**, Yıl. 2, Sayı.3, 2015.
- ERYILMAZ**, Bilal; **Kamu Yönetimi**, 5.Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2012.
- GÖKÇE**, Orhan, Mehmet Göküş ve Önder Kutlu; **Kamu Yönetimi Ders Notları**, Dizgi Ofset, Konya, 2002.
- GÖZLER**, Kemal; **İdare Hukuku Dersleri**, 10. Baskı, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa, 2010.

- GÖZLER**, Kemal; **Mahalli İdareler Hukuku**, 1.Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2018.
- GÖZLER**, Kemal; **Mahalli İdareler Hukukuna Giriş**, 1.Baskı, Ekin Yayınevi, Bursa, 2018.
- GÖZÜBÜYÜK**, A.Şeref ve Turgut Tan; **İdare Hukuku**, 11.Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara,2016.
- GÖZÜBÜYÜK**, Şeref; **Türkiye'nin İdari Yapısı**, Sevinç Matbaası, 4.Baskı, Ankara, 1974.
- GÜNAYDIN**, Osman; “İdari Vesayet Denetimi ve Belediyelerin Kararları Üzerinde Uygulanışı”, **Yüksek Lisans Tezi**, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 1989.
- GÜNDAY** Metin; **İdare Hukuku**, 10. Baskı, İmaj Kitabevi, Ankara, 2015.
- GÜNDÜZ**, F. Ebru; “Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt.20, Sayı.33, 2015.
- GÜNER**, Sinan; **ABD ve Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi**, 1.Baskı, T.C. Marmara Belediyeler Birliği Yayını, İstanbul.
- KALABALIK**, Halil; **Yerel Yönetim Hukuku**, 1.Baskı, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005.
- KARATEPE** Şükrü; **İdare Hukuku**, 4.Baskı, Akademi Kitabevi, İzmir, 1995.
- KAVRUK**, Hikmet ve Hasan Yaylı; “2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerinin Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma”, **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt.10, Sayı.3, 2008.
- KOÇAK**, Yüksel ve Recep Aktaş; “Kamu Yönetiminde İdari Deneti: Denetimin Dönüşümü”, **Kamu Yönetimi**, Ed. Yüksel Koçak ve Atıl Cem Çiçek, 2. Baskı, Gazi Kitabevi, Ankara, 2012.

- KORKMAZ**, Zişan; “Yerel Yönetimlerde Özerklik ve İdari Vesayet Denetimi”, **Yüksek Lisans Tezi**, Süleyman Demirel Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Isparta, 2009.
- KULUÇLU**, Erdal; “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine” **Sayıştay Dergisi**, Sayı. 63.
- MAHMUTOĞLU**, Abdulkadir; “Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler-Mülki İdare İlişkisinin Geleceği”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı. 471-472, 2011.
- ÖNEN**, Semih Mustafa ve İhsan Eken; “Yerel Yönetimler Üzerine Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt.15, Sayı.56, 2016.
- ÖRNEK**, Acar; **Kamu Yönetimi**, Metinler Matbaacılık, İstanbul, 1988.
- ÖZER**, M.Akif; “Yerel Yönetim Merkezi Yönetim İlişkilerinde Gelir Bölüşümü Sorunu ve Türkiye’deki son durumun Değerlendirilmesi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı. 481.
- ÖZTOP**, Sezai; “Mülki İdare - Belediye İlişkileri”, **Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler**, Ed. Hamza Ateş ve Mücahit Bıyıkoglu, Der Yayınevi, İstanbul, 2017.
- SANAL**, Recep; “Yeni Yasal Düzenlemeler Işığında Yerel Yönetimlerin Denetimi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı. 459, 2008.
- SARAN**, M. Ulvi; “Özerklik ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı. 408, 1995.
- SELÇUK**, Harun; “Yerel Yönetimler ve İdari Vesayet”, **Yüksek Lisans Tezi**, Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Erzurum, 2014.
- SEZER**, Özcan ve Tarık Vural; “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı”, **Maliye Dergisi**, Sayı. 159, 2010.
- ŞAHİN**, Yusuf; **Yönetim Bilimi ve Türk Kamu Yönetimi**, 5. Baskı, Ekin Yayınevi, 2014.

ŞANLI, Hakan; “ Demokratik Özerklik ve İdari Vesayet Bağlamında Bursa Büyükşehir Belediyesi Mekansal Planlama Uygulamalarına Bakış”, **Yüksek Lisans Tezi**, Başakşehir Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Kent Sistemleri ve Ulaştırma Yönetimi, İstanbul, 2014.

ŞENSOY, Barış; “Yerel Özerklik ve Yerel Yönetimler Üzerindeki İdari Vesayet”, **Doktora Tezi**, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, İstanbul, 2010.

TOPRAK, Zerrin; **Yerel Yönetimler**, 9. Baskı, Siyasal Kitabevi, İzmir, 2014.

TORTOP, Nuri ve diğerleri; **Mahalli İdareler**, 2. Baskı, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2008.

TORTOP, Nuri; “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, **Amme İdaresi Dergisi**.

TURGUT, Kadir Burak; “ Mülki İdare Amirinin Belediye Meclisi Kararlarındaki İdari Vesayet Denetimi: Yargı İçtihatları ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında Bir İnceleme” **Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt 1, Özel Sayı-4, 2017.

TÜRKYILMAZ, Atila; “Belediyelerde Denetim”, **Denetim Dergisi**, Sayı.15, 2014.

ULUSOY, Ali D; **Türk İdare Hukuku**, Yetkin Yayınları, Ankara, 2017.

URHAN, Vahide Feyza; “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı. 70.

USTA, Hasibe; “Türkiye’de Ombudsman (Kamu Denetçiliği) Kurumu”, **Denetim Dergisi**, Sayı.14, 2014.

YAYLA, Yıldızhan; **İdare Hukuku**, 2.Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım, İstanbul, 2010.

Yerinden Yönetim, İdari ve Coğrafi Yerinden Yönetim, http://www.ekodialog.com/kamu_yonetimi/yerinden_yonetim_idari_coğrafi.html (Erişim Tarihi: 01.02.2019).

YILDIRIM, Ramazan; **İdare Hukuku Dersleri**, Mimoza Yayınları, Konya, 2005.

YILDIRIM, Turan; **Türkiye'nin İdari Teşkilatı**, 5. Baskı, Alkım Yayınevi, İstanbul, 2007.

YÖRÜKOĞLU, Fuat; "Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci", **Mevzuat Dergisi**, Yıl. 12, Sayı. 135, 2009, ss. 1-16.

18.10.1982 Tarih ve 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası

22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

