

ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARI IŐIŐINDA YEREL YÖNETİMLERİN MECLİS KARARLARI ÜZERİNDE VESAYET DENETİMİ

ADMINISTRATIVE TUTELAGE ON LOCAL COUNCIL DECISIONS WITHIN THE CONTEXT OF CONSTITUTIONAL COURT DECISIONS

Dr. Mehmet BOZTEPE
Pazarcık Kaymakamı

Öz

Türk idari yapısı içinde merkezi idare; idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde kamu görevlerinde birliğı sağlamak amacıyla yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisine sahiptir. Bu yetki ağırlıklı olarak il genel meclisi ve belediye meclis kararlarına yönelik olarak mülki idare amirlerince kullanılmaktadır. Ancak yerel yönetimlerin meclis kararları üzerinde gerçekleşen vesayet denetimi ile amaçlanan ilkeler Anayasa Mahkemesi'nin 2007/3 ve 2010/29 sayılı kararları ile tamamen şekil değıştirmiştir. Öyle ki Yüksek mahkeme bu kararlarında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5373 sayılı Belediye Yasası ile meclis kararlarına ilişkin mülki idare amirlerine tanınan vesayet yetkisinin idarenin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde kısıtlandığına hükmetmiştir. Buna karşın yüksek mahkemenin iptal kararlarının yürürlüğe girdiğı tarihlerden bu yana yasa koyucunun yeni bir yasal düzenleme yapmaması sonucu mahkemenin iptal gerekçeleri fiilen anlamsız kalmıştır. Bugün il genel meclisi kararlarının tamamı vali onayına bağı hale gelmiştir. Bu durum yerel yönetimlerin özerkliğı ilkesi ile açıkça çelişmektedir. Buna karşın belediye meclis kararlarına ilişkin olarak idare hukukunda öngörülen vesayet yetkilerinden hiçbirini mülki idare amirleri kullanamamaktadır. Bu durumda 1982 Anayasasınının 127. maddesinde öngörülen vesayet yetkisinin belediye meclisi kararları üzerinde ne şekilde kullanılacağına dair hukuki bir boşluk gündeme gelmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, İl Genel Meclisi, Belediye Meclisi, Vesayet Denetimi,

Abstract

Within the context of the administrative structure in Turkey, the central administration has tutelage over local administrations to ensure unity and cohesion in public services in accordance to the principle of administrative unity. This authority is mainly used by the civil administration authority on decisions taken by provincial and municipal councils. However, the principles associated with the administrative tutelage on local council decisions have been entirely changed as a result of the Constitutional Court decisions dated 2007/3 and 2010/29. In these decisions; the Constitutional Court ruled that the Special Provincial Administration Law number 5302 and the Municipal Law number 5373 limited the administrative tutelage of civil administration authorities on the council decisions of local administrations, in contradiction with the principle of

administrative unity. However, since the annulment decision of the Constitutional Court, the legislative body has not enacted a new law on this matter. This had the consequence of rendering the annulment decision of the court meaningless, since the absence of any new legislation following the annulment decision of the Constitutional Court effectively eliminated the administrative tutelage exercised by civil administration authorities. Nowadays, decisions of provincial councils have become virtually dependent on the approval of governors. This situation is in direct contradiction with the autonomy of local administrations. On the other hand, civil administration authorities can no longer exercise on municipal council decisions any of the administrative tutelage envisaged by the administrative law. This situation effectively represents a legal void regarding the use and implementation of the administrative tutelage envisaged by Article 127 of the 1982 Turkish Constitution concerning municipal council decisions.

Key Words: *Local Administrations, Provincial Council, Municipal Council, Administrative Tutelage Supervision,*

1. GİRİŐ

1980’li yıllardan sonra liberal devlet anlayışının etkisiyle kamu hizmetlerinin sunumunda yerel yönetimlerin daha bağımsız ve yetkili kılınması konusundaki talep, yerel özerkliği kısıtlayan hukuksal düzenlemelerin kaldırılması ve yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetiminin sınırlandırılması konularını gündeme taşımıştır. Bu talebi çağdaş kamu yönetimi anlayışının gereği olarak gören yasama organı özellikle son on yılda yerel yönetimlere ilişkin gerçekleştirilen yasal düzenlemeler ile mülki idare amirlerinin yerel yönetimlerin iş ve işlemleri üzerinde başta vesayet denetimi olmak üzere kullandıkları yetkilerin azaltılması yönünde bir tercih kullanmıştır. Mevzuat değişikliği yoluyla yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin devre dışı bırakılması olarak tanımlanabilecek bu sürecin önde gelen hukuki metinlerin başında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası ve 5393 sayılı Belediye Yasası gelmektedir.

Bu kapsamda bu çalışmada gerek 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il genel meclisi kararları üzerinde gerekse 5393 sayılı Belediye Yasası ile belediye meclisi kararları üzerinde gerçekleştirilen vesayet denetimi analiz edilecektir. Bu analiz gerçekleştirilirken Anayasa Mahkemesinin 18.01.2007 tarihli valilerin il genel meclisi kararları üzerindeki ısrar yetkisini düzenleyen 5302 sayılı Kanununun 15. Maddesinin 2. fıkrasına dair iptal kararı ile 04.02.2010 tarihli belediye meclis kararlarına karşı mülki idare amire tanınan iptal davası açma yetkisini öngören 5393 sayılı Belediye yasasının 23. maddesinin 5. fıkrasını iptal kararının idari vesayet yetkisi ve yerel yönetimlerin özerkliği denkleminde doğurduğu sonuçların değerlendirmesi yapılacaktır.

2. İDARİ VESAYET KAVRAMI VE YEREL ÖZERKLİK İLKESİ İLE İLİŐKİŐİ

Anayasa’nın 127. maddesine göre yerel yönetimler, “il, belediye ve köy halkının yerel ve müşterek ihtiyaçlarını karşılayan ve karar organları yasayla belirtilen seçmenler tarafından oluşturulan kamu tüzel kişileridirler.” Anayasa,

bu hükmüyle yerel yönetimlerin neler olduğunu belirttiği gibi, onları birer anayasal kurum haline getirmiştir.

Merkezi yönetim ile ilişkileri açısından değerlendirildiğinde yerel yönetimlerin en önemli özelliği yerel özerkliğe sahip olmalarıdır. Yerel zerklik, tüzel kişiliğe sahip yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmiş olmaları ve işlerini kendi organları eliyle dışarıdan hiçbir karışma olmaksızın görmeleri olarak tanımlanabilir (Duran, 1982: 54). Anayasanın 127. maddesinin ikinci fıkrasında sözü edilen yerinden yönetim ilkesi, bu anlamda özerklik kurumunun anayasal bir temele oturtulması anlamındadır. Öğretide de işaret olunduğu üzere, bu ilke; yerel yönetimlerin tüzelkişiliğe sahip olmaları, görevli organlarını seçme imknının verilmesi ve bu organlara karar verme yetkisinin tanınması gibi üç ana ögeden oluşur (Yıldırım, Yasin, Karan, zdemir, stn, 2012: 135).

Yerel zerkliğin tanımı ve kapsamını belirleyen en önemli düzenleme Türkiye'nin de imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler zerklik Őartı'dır. Őart, Anayasa gereğince kanun hükmünde olduğuna göre yerel özerkliğin kanunen düzenlendiği anlaşılmaktadır. Őartın nc maddesi özerk yerel yönetim kavramını řu Şekilde tanımlamıştır:

“zerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirtilen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır.

Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır.”

Bu tanımdan da anlaşılacağı üzere yerel özerkliğin iki yönü vardır. Birincisi, zerklik Őartının 3. maddesinde de ifadesini bulan yerel yönetimlerin yerel halkla olan ilişkilerini ilgilendirir. Buna göre yerel yönetim organlarının halkı gereği gibi temsil edebilmelerine imkân sağlanması gerekmektedir (Onar, 1966:465). Bu ilke 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde “mahalli idarelerin...karar organları...seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişilikleridir.” cümlesi ile ifadesini bulmuştur.

Yerel zerkliğin ikinci yönü ise yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkilerini ilgilendirir. Yerel yönetimler açısından asıl olan, işlerini merkezin karışması olmaksızın kendi organlarıyla yapabilmeleridir. Ancak yerel yönetimlerin, bu açıdan merkezden tamamıyla bağımsız olmaları beklenemez. Zira bağımsızlık özerklikten farklıdır. Bu noktada dengeyi sağlayan, diğer bir deyimle merkezi idare ile yerel yönetimler arası ilişkileri belirleyen ana etken merkezi idarenin kullandığı idari vesayet yetkisidir (Duran, 1982:54).

Bu anlamda 1982 Anayasasına idari vesayetın amacı, “...mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasıdır” (md. 127).

İdari vesayet merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasında bütünlüğü sağlayan hukuki bir araçtır. Öyle ki yerinden yönetim sisteminin hem yer hem de hizmet itibariyle uygulanması devlet tüzel kişiliğinin yanı sıra başka

kamu tüzel kişiliklerinin ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir. Bu kamu tzelkişilikleri merkezi idareye karşı sahip oldukları belli özerklik ve bağımsızlık ile eylem ve işlemleri ile devletin bütünlüğünü tehdit edebilir ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu bir biçimde yürütülmesini engelleyebilir. O halde yerinden yönetim sisteminin uygulanması sonucu ortaya çıkması muhtemel bu sakıncaları giderebilmek ve kamu hizmetlerinin tüm ülkede uyumlu bir şekilde yürütülmesini sağlamak için devlet tüzel kişiliğini temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde uyguladığı denetim yetkisi vesayet yetkisidir (Günday, 2012: 84). Bu açıdan idari vesayet, genel olarak, yerinden yönetim kuruluşlarının kendileri dışındaki bir merkezi yönetim tarafından denetlenmesi olarak tanımlanabilir (Arslan, 1992: 505).

Bu nedenle idari vesayet yetkisi yerinden yönetim kuruluşlarına tanınan özerkliğin bir istisnasını teşkil etmektedir. Başka bir deyişle yerel yönetim kuruluşlarının özerkliği kural, idari vesayete tabi olmaları ise istisnadır. O halde idari vesayet yetkisinin kullanacak makamların ve bu makamların yerinden yönetim kuruluşlarının hangi işlemleri üzerinde vesayet yetkisine sahip olduklarının kanunda açıkça belirtilmesi zorunludur (Günday, 2012: 86). Bu açıdan idari vesayet yetkisi yasaya dayanan ve yasa ile belirlenen bir yetkidir. Bu yönüyle hiyerarşi yetkisinden ayrılır. Anayasa bunu” ...kanunda belirtilen esas ve usuller” olarak ifade etmiştir. Bu ereve de Anayasa Mahkemesi 22.06.1988 gün ve 1987/18 Esas ve 1988/23 Karar sayılı kararında idari vesayet”in “...merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde kullanabileceği ve yasa ile düzenlenmesi gereken bir yetki...” olduğu belirtildiği gibi, Danıştay 3. Dairesi de 17.07.1979 tarih ve 1979/134 Esas ve 1979/409 Karar sayılı kararında “...merkezi yönetimin mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkisinin hangi hususları kapsayacağının kanunlarda açıkça belirtilmesinin idare hukukunun genel ilkelerinden...” olduğunu açıkça belirtmiştir (Günday, 2012: 86; dipnot 51).

Merkezi idare kanunlarda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde bu yetkisini merkezi yönetimin başkent rgt üzerinden kullanabildiği gibi kanun koyucu çoğu zaman bu yetki ve görevi merkezi yönetimin taşra örgütünün başında olan mülki idare amirlerine tevdi etmiştir.

İdari vesayet, yerinden yönetim kuruluşlarının işlem ve eylemleri üzerinde olabileceği gibi, bu idarelerin organ ve görevlileri üzerinde de kullanılabilir.

İdari vesayet”in önemli bir bölümü, yerinden yönetimlerin işlemleri üzerinde kullanılır. İşlemler zerindeki denetimler genellikle hukuka uygunluk ve kimi kez de yerindelik açısından olur. Merkezi yönetim, yerinden yönetimin işlemlerini onaylama, bozma ya da uygulanmasını geciktirme yetkilerine sahiptir. Kural olarak, vesayet makamları, yerinden yönetim kuruluşlarının yerine geçerek, onlar adına karar alamazlar. Ancak, çok istisnai durumlarda vesayet makamlarına ikame yetkisi verilmiştir. Örneğin, İmar Kanunu’nun 9. maddesinde “gerekli görülen hallerde” bakanlığın imar planlarını “yapmaya”, “yaptırmaya” veya “değiştirmeye” yetkili olduğu belirtilerek; merkezi yönetime, “yerine geçerek yapma” verilmiştir. Yine 5302 sayılı İl zel İdaresi Kanunu ile hizmetlerde ciddi bir aksama olduğunda ve bu aksamanın yerel yönetimlerce giderilemediği hallerde, İçişleri Bakanı’nın talebi üzerine hizmetlerin il valisince görüleceğini hüküm altına almıştır (md.40).

2. İL GENEL MECLİSİ KARARLARI ÜZERİNDE VESAYET DENETİMİ

2.1. İdarenin Bütünlüğü İlkesi Çerçevesinde Vali-İl Genel Meclisi İlişkisi

Kamu yönetimini yeniden yapılandırma sürecinde çıkarılan önemli yasalardan biri de 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunudur. Bu kanun ile doksan yılı aşkın yürürlükte olan 13 Mart 1329 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu ve kanunun ek ve değişiklikleri yürürlükten kaldırılmıştır.

Kanununun 3. maddesine göre; il özel idaresi, il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. Kanun il özel idaresinin organlarını il genel meclisi, il encümeni ve vali olarak saymıştır.

Yasaya göre vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir (5302 s.K., md. 29). Bu düzenleme ile yeni Kanun, eski İl Özel İdaresi Kanunundaki düzenlemeyi aynen tekrarlamıştır. Ancak yeni yasa kaldırılan 13 Mart 1329 tarihli İl Özel İdaresi Yasasına göre valilerin sahip olduğu yetki ve yüklendiğı görevler açısından çok ciddi değişiklikler meydana getirmiştir. Bunların en önemlileri, il genel meclisi ve il daimi encümeninin başkanlığını yürüten valinin, yeni yasaya göre il genel meclis başkanlığından ayrılarak il genel meclis üyelerinin kendi içlerinden bir başkan seçmesi, seçilen başkanın meclis gündemini tek başına belirlemesi, valilerin il genel meclisi üzerindeki idari vesayet yetkilerinin kısıtlanması, valinin sadece il encümeninin başkanlığını yürütmesi ve yürütme yetkisini yeni oluşturulan genel sekreterlik makamı ile paylaşıyor durumda kalması ve valinin hazırladığı yıllık etkinlik raporunun yetersiz görülmesi durumunda yetersizlik kararının “gereğı yapılmak üzere” İçişleri Bakanlığı'na gönderilmesi olarak sayılabilir.

Yeni İl Özel İdaresi Kanunu valinin il genel meclisi içindeki ve kararları üzerindeki ağırlığını değiştirmiştir. Zira eski düzenlemede vali, il genel meclisinin başkanı sıfatıyla meclis gündemini tek başına belirleme, kendi istediğı konuların müzakere edilmesini, ancak bu konularda karar alınabilmesini sağlayabildiğinden il genel meclisinin gündemi ve kararları üzerinde mutlak egemenliğe sahipti (Günday, 2005: 166).

Ancak yeni düzenleme ile il genel meclisi başkanının meclis üyelerinin kendi içinden birini seçmesine imkân tanınarak valinin il genel meclisinin başkanlığına son verilmiştir. 5302 sayılı yasanın 11. maddesinin 1. fıkrasına göre; İl genel meclisi, seçim sonuçlarının ilânını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanır. Bu toplantıda meclise en yaşlı üye başkanlık eder. Meclis, bu toplantıda, üyeleri arasından ve gizli oyla meclis başkanını, meclis birinci ve ikinci başkan vekillerini, ikisi yedek olmak üzere dört kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer.

Buna karşın seçilmiş meclis başkanlığı makamı meclis gündemini belirleme ve çalışmaların sağlıklı bir şekilde yürütülmesini sağlama gibi sadece meclis çalışmalarıyla ilgili faaliyetlerde bulunma yetkisine sahiptir. Ayrıca meclis başkanı gündemi belirlerken vali tarafından önerilen konuları da gündeme almak zorundadır. Bu durumda seçilmiş meclis başkanının il genel meclisi kararları üzerinde ciddi bir hâkimiyetini olduğunu iddia etmek mümkün

değildir. Benzer şekilde valinin de tamamıyla il genel meclisi çalışmaları dışında tutulduğunu belirtmekte imkânsızdır.

Bu değişikliklerin uygulamada birtakım sorunları da beraberinde getireceği Cumhurbaşkanı'nın yasayı geri gönderme gerekçelerinde de vurgulanmıştır. Bunun yanında doktrinde, valiliğin il özel idaresi organları içindeki yerinin son sıraya dışurölüp, valilerin il genel meclisi başkanlığı görevine son verildiği, önceki yasada önem sırası, vali, encümen ve il genel meclisi iken; yeni yasada bu sıranın il genel meclisi, encümen ve son sırada vali olarak değiştirildiği ve organların görev ile işlevleri de bu sıralamaya göre belirlendiği tespiti yapılmıştır (Güler, 2004).

Buna paralel olarak doktrinde valinin il özel idaresinin başı, tüzel kişiliğinin temsilcisi ve teşkilatın en üst amiri olarak belirlenmiş olmasına karşın “genel karar organı olarak meclisten dışlanmasının tutarsız ve çelişkili bir yaklaşım” olduğu ileri sürölmüştür (Gözübüyük ve Tan, 2006: 260). Ayrıca seçilmiş il genel meclisi başkanı ile atanmış vali arasında çatışma potansiyelinin olduğu ve il özel idarelerinde iki başlılık riskinin olabileceği ifade edilmiştir (Ulusoy, 2005:187). Bu düzenleme “hem valiyi il genel meclisinin bir tür memuru konumuna indirgelediği ve karar organına da dâhil etmediği için merkezi idarenin ildeki en üst derecedeki temsilcisi olarak valinin manevi otoritesini zedeleyeceği; hem de kaçınılmaz olarak ilde vali ile seçilmiş il genel meclisi başkanı arasında bir otorite çatışmasına yol açabileceği için, son derece sakıncalı görünmektedir” (Ulusoy, 2004:135). Hatta İl özel İdaresi Kanunu ile valinin yetki ve görevlerinin daraltılmasının doğru olmadığı, özellikle il genel meclisi içindeki görevine son verilmesinin büyük bir hata olduğu da ileri sürölmüştür (Güler, 2005).

Buna karşın Tortop'a göre yerinden yönetim kuruluşları özerk kuruluşlardır ve özerkliğin ön koşulları arasında da organların seçimle işbaşına gelmesi, yeterli gelir kaynaklarına sahip olmaları ve bağımsız karar alma yetkilerinin bulunmasıdır. Bu nedenle yeni düzenleme ile il genel meclis başkanlarının seçimle işbaşına gelmeleri yadırganmamalı, hatta ilerde Fransa'da olduğu gibi ve bizde belediyede olduğu gibi bu kuruluşların tamamen seçimle iş başına gelmiş organlardan oluşması gerekmektedir (Tortop, 2005: 49).

İl Özel İdaresi Kanununa göre il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak vali aynı zamanda il encümeninin başkanıdır. (5302 s.K., md. 25 ve 27). Merkezi idarenin de temsilcisi olan valinin, bir yerel yönetim organı olan il özel idaresinin karar organlarından olan il encümeninin başkanı olması ve aynı zamanda yürütme organı olması, yerel yönetim organlarının seçimle işbaşına gelmesini şart koşan yerel özerkliğe aykırılık teşkil etmektedir (Yıldırım, 2000: 23). Benzer şekilde bu düzenleme Anayasa Mahkemesi içtihatlarına göre de Anayasa'ya aykırıdır. Çünkü Anayasa Mahkemesi mahalli idarelerin tüm organlarının seçilmesi gerektiği görüşündedir (Yıldırım, 2005: 194).

Buna karşın valinin il özel idaresinin yürütme organı olduğu, Anayasanın 127. maddesinin yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmesini öngördüğü, valinin il özel idaresinin karar organı olmadığına göre Anayasaya aykırılık teşkil etmediği ileri sürölmüştür (Nadaroğlu, 2001: 187). Bu noktada Yayla řu tespiti yapmıştır: Anayasa, karar organı sıfatıyla asıl

il genel meclisi, belediye meclisi ve köy ihtiyar meclisini kastediyorsa, valinin atanmış olması anayasaya aykırılık teşkil etmez (Yayla, 2009: 246).

Ancak İl Özel İdaresi Kanununun valiyeye tanıdığı bazı yetkiler nedeniyle valiyi aynı zamanda karar organı haline getirdiği, dolayısıyla bu görüşün çok isabetli olmadığı söylenebilir (Ulusoy, 2005:193). Zira valinin görev ve yetkileri başlıklı 30. maddesinde, personel atamak, il halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken tedbirleri almak, Kanunlarda il özel idaresine verilen, meclisin ve encümenin kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak yetkileri tipik karar organı yetkilerindedir (Ulusoy, 2005:193). Benzer gerekçelerle Nadaroğlu'da valinin durumunun yürütme organı olması nedeniyle anayasaya aykırılık teşkil etmese de yerellik ve özerklik ilkeleri açısından bakılınca çok geniş yetkilere sahip olduğu, dolayısıyla mahalli idareler siyasal teorisinin esasları ile çeliştiğini belirtmiştir (Nadaroğlu, 2001:187).

Bu çerçevede valinin il özel idare içindeki rolüne son verilmesi gerektiği, seçimle gelen kişinin il özel idaresinin asli ve etkili başı olduğu bir sistemin ya da il özel idaresi başkanlığının ihdas edilerek ve başkanın seçimle işbaşına getirilmesi önerilmiştir (Güran, 1986: 75; Yıldırım, 2000:24). Diğer bir öneri il genel meclisi başkanlığı makamının il özel idaresinin yürütme organı olarak faaliyet alanının genişletilmesi şeklindedir (Karaaslan, 2008: 208).

Doktrinsel tartışmaların dışında uygulamaya bakıldığında 5302 sayılı yasanın yürürlüğe girmesiyle beraber il özel idare yönetiminde üç başlılık ve ciddi bir yetki karmaşası yaşandığı gözlemlenmektedir. Yasal mevzuat çerçevesinde vali, il genel meclisi başkanı ve il özel idaresi genel sekreteri arasında çoğu zaman yaşanan sıkıntıların karşılıklı uzlaşma ve verilen tavizler ile giderildiği görülmektedir.

Yeni yasayla il genel meclisinin daha önce olduğu gibi yılda sadece iki kez değil, her ayın ilk haftası en çok beş gün toplanabilmesi hükmü de getirilmiştir. Her ay beş gün toplanan il genel meclisinin il özel idaresi görev alanına giren hemen her konuyu il encümenine bırakmaksızın karara bağlamasına olanak tanıyan bu düzenleme sonucunda il genel meclislerinin karar alma yetkilerinin son derece arttığı ve encümen görev alanında da çeşitli kararlar alabildikleri, buna karşılık da il valisinin ve başkanlık ettiği il encümeninin yetkisinin fiilen azaldığını belirtmek yanlış olmaz.

Vali-İl genel meclisi ilişkisinin bir diğer boyutu ise faaliyet raporları üzerinden il genel meclisinin vali üzerinde kullandığı denetim yetkisidir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 18. maddesine göre; valinin, meclise sunduğu faaliyet raporu, meclisin mart ayı toplantısında görüşülür. Faaliyet raporundaki açıklamalar meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla tutanaklar meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığı'na gönderilir

Kanunun bu hükmünden meclisin, valiyi denetlediğini ve hakkında yetersizlik kararı alabileceğini ama bunun bir güvensizlik oyuyla düşürme olmadığını söylemek mümkündür. Zira meclis faaliyet raporuna ilişkin olarak sadece bir tespit bulunur, gereği ise bakanlıkça takdir edilecektir. Bu durumda İçişleri Bakanı vali hakkında soruşturma açabilir ve soruşturma sonucuna göre valinin görevden alınmasını Bakanlar Kuruluna önerebileceği gibi görevde kalmasına da karar verebilir (Günday, 2012: 485). Yıldırım'a göre, valinin

faaliyetinin denetimi, valiler bakımından sakıncalı görünse de il genel meclisi tarafından yeterli görülen, faaliyetleri eleştirilmeyen, il idaresine katkıları olduğu anlaşılan valilerin görevden alınmalarına engel oluşturacağı için yararlı olacaktır (2005: 194).

2012 yılında 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun 1. maddesinin 1 ve 2. fıkrası ile yeni kurulan 13 Büyükşehir Belediyesi ile birlikte toplam 29 Büyükşehir Belediyesi sınırları, il sınırları olarak genişletilmiş ve aynı maddenin 5. fıkrası ile büyükşehir sınırları içerisinde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Büyükşehir sınırları içerisinde il özel idarelerinin kaldırılması ile birlikte ile özel idareleri de kendiliğinden sona ermiştir.

Büyükşehir sınırları içerisinde il özel idarelerinin kaldırılması ile il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olan valilerin 5302 sayılı Kanununun 30. maddesi ile kullandıkları il halkının mahalli müşterek nitelikteki huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken tedbirleri almak gibi çok önemli bir görevi kalkmıştır.

Büyükşehir sınırları içerisinde köy tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmeleri mülki idare amirlerinin görev alanı daraltılmış ve başta köylerin yol, içme suyu, kanalizasyon ve sulama gibi altyapı hizmetleri olmak üzere köylere yönelik yapılacak yatırımların planlama, gerçekleştirme ve kontrol işlemlerine ilişkin tüm yetkileri de sona ermiştir. Zira köylere yönelik gerçekleştirilecek tüm yatırımlar ya ile özel idareleri ya da KHGB tarafından mülki idare amirlerinin gözetim ve denetiminde gerçekleştirilmekteydi. Öyle ki 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 32. maddesinde valilerin il özel idaresi yönetimine ilişkin görev ve yetkilerinin bir kısmını uygun gördüğünde ilçelerde kaymakamlara devredebileceğine ilişkin düzenleme ve Kanununun 46. maddesi ile getirilen “ilçelerde il özel idaresi bütçesiyle ödenek tahsis edilen işlerde harcama yetkilisi olarak kaymakamların yetkili kılındığına” dair düzenleme çerçevesinde ilçelerde gerçekleştirilecek özel idare yatırımlarında ihale yetkilisi ve harcama yetkilisi olarak belirlenen kaymakamların yetkileri sona ermiştir.

2.2. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununa Göre Valinin Vesayet Denetimi

5302 sayılı yeni İl Özel İdare Kanunu yürürlüğe girmeden önce ülkemizde yerel yönetimler arasında en yoğun vesayet denetimlerin biri il özel idareleri üzerinde yaşanmaktaydı. Merkezi idare, il özel idaresinin karar organı olan il genel meclisi üzerinde meclisin feshi, meclis toplantılarının ertelenmesi, meclisin dağıtılması (toplantının yaptırılmaması md.127) ve meclis kararlarının tasdiki yetkisine sahipti (Gözübüyük, 1987: 16).

13 Mart 1329 tarihli eski İl Özel İdaresi Kanununa göre il genel meclisi kararları üzerinde aynı zamanda merkezi idarenin taşra teşkilatının başı olan valinin ağır bir vesayet yetkisi vardı. Diğer bir ifadeyle merkezi idare bu denetimini vali vasıtasıyla yapmaktaydı.

Eski İl Özel İdaresi Kanununa göre valinin il genel meclisi kararları üzerinde öncül bir denetim yetkisi vardı. Öyle ki il genel meclisinin alacağı tüm kararların valinin onayı ile kesinleşeceği hükmü amirdi. Vali onaylamak istemediği kararlara karşı tutanak tarihinden itibaren 20 gün içinde Danıştay’a başvurmak zorundadır. Danıştay iki ay zarfında itirazı incelemek suretiyle karar

vermek zorundaydı. Bu durumda il genel meclisi kararları üzerinde valinin iki yetkisi vardı. Ya il genel meclisi kararlarını onaylayacak ya da yargıya götürebilecekti. Bunun dışında valinin onaylamama yetkisi yoktu.

Eski düzenlemede il genel meclisi kararları üzerindeki a priori olarak yapılan bu denetim, yeni düzenlemelerle a posteriori denetime dönüştürülmüştür. Yeni İl Özel İdare Kanununun 15. maddesine göre il genel meclisinin aldığı kararların tam metni, en geç beş işgünü içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesiyle birlikte il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.

Valinin hukuka aykırı bulduğu meclis kararını tekrar görüşülmek üzere iade etme yetkisine sahip olması da, kuşkusuz bu konudaki vesayet denetiminin hala korunduğunun bir göstergesidir. Ancak böyle olmakla birlikte, vali bu yetkisini gerekçe ihtiva edecek bir şekilde kullanmak mecburiyetindedir. Ayrıca, valinin meclis kararını sadece hukuka aykırılık yönünden denetleyebilecek olması ve dahası; geri gönderilen kararın nitelikli çoğunlukla değil, salt çoğunlukla meclis tarafından aynen kabul edilmesi halinde kararın kesinleşmiş sayılacağının kabul edilmiş olması, bu alandaki vesayet denetiminin oldukça hafifletildiğini göstermektedir (Kaplan, 2005: 127).

Yasa vali tarafından il genel meclisine geri gönderilen meclis kararlarına ilişkin olarak ayrıca düzenleme yapmış ve “yeniden görüşülmesini istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya gidebilir.” hükmünü öngörmüştü. Bu düzenleme vali tarafından dava açılmakla otomatik yürürlüğün durdurulması mekanizmasının öngörülmemesi pratikte sıkıntılara sebebiyet verebileceği gerekçesiyle önemli eksiklik olarak görülmüş ve eleştirilmiştir (Ulusoy, 2004: 139).

2.3. Anayasa Mahkemesi Kararı (2007/3) Sonrası Vesayet Denetimi

Anayasa Mahkemesi 2007 yılında vermiş olduğu kararı ile 5302 sayılı yasanın 15. maddesinin 2. fıkrasında vali tarafından il genel meclisine geri gönderilen meclis kararlarına ilişkin meclisin ısrar yetkisine ilişkin bu düzenlemeyi iptal etmiştir. (AYM'nin 18.01.2007 tarih ve 2005/32 Esas ve 2007/3 Karar sayılı kararı. RG. 29.12.2007, 26741). Öyle ki bu düzenlemeye göre vali tarafından yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşmekteydi. Bu durumda valiye sadece kesinleşen kararlar aleyhine 10 gün içinde idari yargıya başvurmak dışında hiçbir idari vesayet yetkisi kalmamış durumdaydı.

Anayasa Mahkemesi iptal kararının gerekçesinde; Anayasanın 123, 126 ve 127.'nci maddelerinde merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisinin bulunduğu, idarenin bütünlüğü esasına dayalı, merkeziyetçi bir tekil devlet modeli ortaya koyduğu, söz konusu 15 inci maddenin birinci fıkrasının ikinci cümlesi ile üçüncü ve dördüncü fıkralarında ise, il genel meclisi kararları üzerinde valinin vesayet yetkisini etkisizleştiren bir düzenleme yapıldığı ve idari vesayet yetkisinin etkili bir biçimde kullanılması imkânsız hale getirildiği tespitinde bulunmuştur.

Anayasa Mahkemesine göre;

“İdari vesayet hem hukukilik hem de yerindelik açısından kullanılabilecek bir denetim yetkisidir. Ancak 15 inci maddenin birinci fıkrasının ikinci cümlesinde valiye sadece hukuki uygunluk açısından vesayet denetimi yapmak imkanı tanınmış; yerindelik açısından ise boye bir denetim yetkisi tanınmayarak idari vesayet yetkisi, Anayasanın 123, 126 ve 127 nci maddelerine aykırı bir biçimde daraltılmış ve etkisizleştirilmiştir.....Boye bir düzenleme, il genel meclisindeki siyasal çoğunluğun kamu yararını ikinci plana atarak yönetimi siyasallaştırmaya ve siyasal çıkarları ön plana almaya yönelmesi halinde, bunu engelleyecek kamu yararını koruyacak bir mekanizmanın ortadan kaldırılması anlamını taşımaktadır. Bunun ise kamu yararının gerçekleşmesini engelleyici bir durum olduğu ortadadır. Yasama erki ise bir hukuk devletinde kamu yararını engelleyici ve ortadan kaldırıcı bir düzenleme yapmak için kullanılamaz.”

Yüksek mahkemenin bu kararı idari vesayet yetkisinin kapsamına ilişkin olarak çok önemli bir tespit içermektedir. Yüksek mahkemeye göre vesayet yetkisi sadece hukukilik değil aynı zamanda idarenin btnlğu ilkesi çerçevesinde yerindelik denetimini de kapsamaktadır. Öyle ki bu yerindelik denetiminin amacı kamu yararındır ve idari vesayet sadece hukukilik denetimi ile sınırlı kalırsa yerel yönetimlerin kararları hukuka uygun olsa bile kamu yararı dışında politik bir öncelik taşıması durumunda kamu hizmetlerinin gereği ve idarenin btnlğu açısından kontrol edecek bir mekanizma kalmayacaktır.

İptal kararı 29.12.2008 tarihinde yürürlüğe girmiş olmakla, il genel meclisinin tüm kararları adeta 5302 sayılı Kanundan önce yürürlükte olan eski İl zel İdare Kanununda olduğu gibi valinin onanmasına tabi hale gelmiştir. Böylece vali tarafından onaylanmayan il genel meclisi kararları hiçbir Şekilde yürürlüğe giremeyecektir (Günday, 2012: 90). Nitekim Anayasa Mahkemesi Kararının yürürlüğe girdiği tarihten bu yana yasa koyucu tarafından konuya ilişkin yeni bir düzenleme yapılmamış ve il genel meclisi kararları üzerinde valilere mutlak bir vesayet imtiyazı tanınarak re ’sen onama veya onamama yetkisi oluşmuştur.

Ancak bu iptalin pek isabetli olmadığı tezi de doktrinde ileri srlmştir. Karaaslan’a göre “Anayasa Mahkemesinin 15. maddedeki ibareyi iptal etmesinden sonra eski kanundan daha da geriye gidildiği, mutlak bir idari vesayet yetkisinin Anayasa Mahkemesi tarafından valiye verildiği görülmektedir. Zira bu iptalden sonra vali tarafından geri gönderilen kararlar meclis tarafından tekrar geri gnderilemeyeceğinden kesinleşemeyecek, dolayısıyla yürürlüğe giremeyecektir. Dolayısıyla ağır bir vesayet yetkisi olan ‘onama’ Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu iptal kararıyla geri gelmiştir” (2008:142). Ancak bu eleştiri kararın içeriğinden ziyade yasa koyucu tarafından kararın iptal gerekçesi dikkate alınarak gerekli düzenlemelerin yasama organınca yapılmamasından kaynaklanan hukuksal boşluğa ilişkindir.

3. BELEDİYE MECLİSİ KARARLARI ÜZERİNDE VESAYET DENETİMİ

3.1. Karşılaştırmalı Analiz: 1580 ve 5393 sayılı Yasalara Göre Vesayet Denetimi

1930 yılında uygulamaya giren 1580 sayılı Belediye Kanunu, 2004 yılında çıkarılan 5272 sayılı yeni yasayla yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak bu

yasanın Şekil yönünden Anayasa'ya aykırı bulunarak Anayasa Mahkemesi'nin kararı ile iptal edilmesi üzerine 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu kabul edilerek yrrlĒe girmiştir. Günümüzde belediyelerin tabi oldukları yasa, 5393 sayılı Belediye Kanunu'dur.

Yerel yönetimler açısından icrai işlem tesis edebilme bakımından en gcl yerel yönetimin belediyeler olduĒu açıktır. Eski yasayla idari özerklik açısından belediye ile il özel idareleri arasında belediye lehine olan önemli farklılıklar, yeni yasa ile de korunmuştur. Buna karşın belediyelerin icrai karar alabilmeleri açısından 1580 sayılı eski yasayla mukayese edildiĒinde 5393 sayılı yeni yasa ile önemli derecede mesafe kaydedildiĒi görülmektedir. Yeni Belediye Yasası merkezi idarenin belediyeler üzerindeki vesayet yetkisini önemli ölçüde azaltmıştır. Mülki idare amirlerinin belediye personeli ve bütçesi üzerindeki vesayet yetkisi neredeyse tamamen kaldırılmış, meclis kararları üzerindeki yerindelik denetimi hukuka aykırılık denetimine çevrilmiştir.

1580 sayılı eski Belediye Kanunu ile 5393 sayılı yeni Belediye Yasasının ngrdĒ vesayet denetimi konusunda en temel fark, eski yasaya göre uygulanan temel denetim Őekli a priori denetim iken (Kaplan, 2005: 74), yeni yasanın aĒırlıklı olarak a posterior denetimi öngörmüş olmasındır. Yeni kanun genel anlamda belediye meclis kararları üzerindeki denetim yetkisinin bazı istisnalar dışında klasik öncül vesayet denetiminden arındırmıştır (Günday, 2005: 167). Bu noktada eski yasayla ngrlen hukuka uygun bir belediye meclis kararının il idare kurulu veya Danıştay tarafından yerinde görülmemesinin yerel yönetimlerin özerkliği ile baĒdařmadıĒı ifade edilmiş ve yerindelik denetiminin halkın siyasi denetiminden geçmek suretiyle zaten yapıldıĒı tespiti yapılmıştır (Yıldırım, 2005:167).

Eski 1580 Sayılı Belediye Kanununun 71. maddesine göre, 70. maddenin 1,2,3,4,5,6,7,13 ve 15. fıkralarında gösterilen işler hakkındaki meclis kararları ancak mahalli en büyük mülki amirin, yani kaymakam veya valinin onayından sonra kesinlik kazanabiliyordu ve dolayısıyla uygulanabilirlik kabiliyetine kavuşabiliyordu. Kanun, bu kararların onaylanması için bir haftalık bir süre öngörmüştü. Bir hafta içinde onaylanmayan kararlar, bütçe hariç, belediye meclisinin talebi zerine Danıştay tarafından bir ay zarfında incelenerek, kararın onaylanması veya onaylanmaması Őeklinde kesin bir kararla sonuca baĒlanıyordu. Onaylanan kararlar, kesinlik kazanıp yrrlĒe girebiliyor; onaylanmayanlar ise kesinleşmiş olmuyor ve böylece yrrlĒe giremiyordu (Onar, 1966: 854; Duran, 1982: 160).

Belediye meclisinin yukarıda sayılanlar dışındaki kararları kesindi. Ancak Kanun, 73. maddesi ile bu kararlara karşı da, belediye başkanına ve ilgililere iln tarihinden itibaren 10 gün içinde, il merkezi olmayan beldelerde vilayete, il merkezi olan beldelerde ise İçişleri BakanlıĒı'na itiraz imkânı tanımak suretiyle, normalde merkezi idarenin denetimine tabi olmayan kararlar için de, denetim yolunu açmış oluyordu. Bu durumda; vilayete yapılan itirazlar, kaymakamın görüşü alındıktan sonra, il idare kurulu tarafından en geç 15 gün içerisinde, İçişleri BakanlıĒı'na yapılan itiraz ise, valinin görüşü alındıktan sonra Danıştay tarafından incelenerek en geç otuz gün içinde karara baĒlanıyordu. Ayrıca, böyle bir itiraz üzerine valiye, itirazın karara baĒlanmasına kadar, itiraz konusu kararın yürütülmesini ve uygulanmasını erteleme yetkisi de tanınmıştı.(Onar, 1966: 854)

Yukarıda belirtilenler dışında, Kanunun 74. maddesi ile de ayrı bir denetim yolu öngörölmüştü. Buna göre, belediye meclisinin olağan ve olağanüstü toplantı zamanı ve yeri dışında veya kanunla öngörölen görev ve yetkilerine girmeyen konularda ya da mevzuata açıkça aykırı olarak aldığı kararlar; il merkezi olmayan belediyeler için valinin talebi üzerine il idare kurulu tarafından, il merkezi olan belediyeler için ise İçişleri Bakanlığı'nın talebi üzerine Danıştay tarafından incelenerek onaylanmakta veya iptal edilmekteydi. Bu tür kararlar için yapılacak başvuru hakkında kanunda bir süre öngörölmediği için, her zaman yapılması mümkündü.

Yeni Belediye Yasasının meclis kararlarının kesinleşmesi konulu 23. maddesinde, belediye başkanının hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesiyle beraber yeniden görüşölmek üzere beş gün içinde meclise iade edebileceği, belediye başkanı tarafından yeniden görüşölmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşölmesi istenip de belediye meclisi üye tamsayısının salt çoğunluğu ile kabul edilen kararların kesinleşeceği hükme bağlanmıştır. Maddenin 4. fıkrasında kesinleşen meclis kararlarının kesinleşme tarihinden itibaren 7 gün içinde mahallin en büyük mülki amirine gönderileceği, mülki amire gönderilmeyen kararların yürürlüğe giremeyeceği esası belirlenmiştir. Mülki idare amiri ise hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine dava açma süresi içinde yargıya gidebilirdi. Her ne kadar doktrinde; mülki amire alınan kararların uygulanmasını ertelemesi yetkisi tanınmadan, salt idari yargıda dava açılması yetkisinin tanınmış olmasının bir şey ifade etmeyeceği iddia edilmişe de (Günday, 2005: 167) birçok belediye meclisi kararı, vali ve kaymakamların açtıkları davalarla iptal edilmiştir.

5393 sayılı yeni Belediye Yasası ağırlıklı olarak a posterior denetimi öngörmüş olmasına karşın öncül denetimi öngören birçok düzenlemede mevcuttur. Öyle ki yasanın 9. maddesinin 2. fıkrasında belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi konusundaki belediye meclisi kararları kaymakamın uygun görüşü sonrası vali tarafından onaylanmaktadır. Benzer şekilde Kanunun 10. maddesinde belde adının değiştirilmesiyle ilgili kararların belediye meclisinin nitelikli çoğunluğuyla (3/4) alınacağı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığınca onaylanacağı hükme bağlanmıştır.

Yine yeni yasanın 81. maddesinde cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararların mülki amirin onayı ile yürürlüğe gireceği belirtilmiştir.

Belediye sınırlarının kesinleşmesi konusunda yeni düzenleme ile eski düzenlemenin öngördüğü vesayet denetimi açısından ciddi bir farklılığın olmadığı söylenebilir. Yeni yasanın 6. maddesinde “Belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşir” hükmü getirilmiştir. Eski düzenlemede ise nüfusu 80.000 üzeri belediyeler için il idare kurulu muvafakati, vali görüşü ve İçişleri Bakanı onayı, nüfusu 80.000 altı belediyelerde il idare kurulu onayı öngörölmekteydi.

Doktrinde belediye meclis kararları üzerinde yapılan bu tür öncül denetimlerin güçlü ve özerk yerel yönetimlerin oluşturulması yönündeki dünyadaki eğilimle çeliştiği ve bunun yerine vesayet yetkisinin tamamen

kaldırılması veya salt yasallık denetimiyle sınırlı bir yargısal denetimle yetinilmesinin gerektiği ifade edilmiştir (Karaaslan, 2008:146).

3.2. Anayasa Mahkemesi Kararı (2010/29) Sonrası Vesayet Denetimi

Buna karşın Anayasa Mahkemesi 04.02.2010 tarihli kararı ile belediye meclis kararlarına karşı mülki amire tanınan iptal davası açma yetkisini öngören 5393 sayılı Belediye yasasının 23. maddesinin 5. fıkrasını iptal etmiştir (AYM'nin 04.02.2010 tarih ve 2008/27 Esas 2010/29 Karar sayılı kararı. RG. 22.06.2010, 27619). Mahkeme “mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir” şeklindeki fıkranın merkezi idarece Anayasanın 127. maddesince çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği vesayet yetkisini kısıtladığı kararına varmıştır.

Yüksek mahkeme gerekçeli kararında; Anayasa'nın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği öngörüldükten sonra, idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı hükme bağlandığı ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içerisinde çalışmasının öngörüldüğü tespitini yapmıştır. Bu kurumların, idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak denetlenmeleri hiyerarşik denetim ve idari vesayet yoluyla gerçekleştirilebilmekte ve burada geçen "idare" kavramı da, sadece merkezi idareyi ve onun taşradaki uzantılarını değil, yerel yönetimleri ve kamu tüzel kişiliğine sahip çeşitli kamu kurumlarını ve bütün bu teşkilatın personelini de kapsadığını belirtmiştir.

Yüksek mahkemeye göre; idarenin bütünlüğü, tekil devlet modelinin yönetim alanındaki temel ilkesidir. İdarenin bütünlüğü, merkezin denetimi ve gözetimi ile hayata geçirilmekte ve yönetimde bütünlüğü sağlamak için başlıca üç hukuksal araç, hiyerarşi, yetki genişliği ve idari vesayet kullanılmaktadır. Bunlardan idari vesayet, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünleşmeyi sağlamakta, ayrışmayı, farklılaşmayı ve kopmayı önlemektedir. Bu çerçevede Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hükme göre merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisini kullanıp kullanmayacağı yasa koyucunun takdirine bırakılmamıştır. Ayrıca fıkradaki idari vesayet yetkisinin, hukuka uygunluk denetiminin yanında yerindelik denetimini de içerdđi açıktır.

Karardan anlaşıldığı üzere, Anayasa Mahkemesi yargıya başvurmayı, idari vesayet yetkisinin dışında görmektedir. Mahkeme'ye göre idari vesayet yetkisi, mülki amirin yerel yönetim işlemlerini doğrudan denetlemesi ile kullanılabilir. Kararda ki ifade ile; “Vesayet makamınca vesayet yetkisi kullanılabilir iken, işlemler üzerinde iptal, onama, erteleme, izin, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme gibi çeşitli denetim usulleri ile uygulanmalıdır.” Bunun dışında bir yetki vesayet denetimi olarak nitelendirilmemektedir (Yıldırım, Yasin, Karan, Özdemir, Üstün, 2012: 147).

Yıldırım'a göre Anayasa Mahkemesinin bu kararının isabetli olduğu söylenemez. Zira “idari vesayet yetkisinin ne şekilde kullanılacağına dair karar verme yetkisi, Anayasa'nın 127. maddesine göre TBMM'ne aittir. Anayasa idari vesayet yetkisinin belirlenmesi konusunda TBMM'ne takdir hakkı tanımamıştır” (2012: 147).

Ancak Mahkeme, iptal kararı ile oluşacak hukuksal boşluğun kamu düzenini tehdit ve kamu yararını ihlal edici nitelikte gördüğünden idareye konuya ilişkin yeni bir düzenleme yapma imkânı vermek amacıyla bir yıl süre tanımış ve iptal kararının bir yıl sonra yürürlüğe girmesini kararlaştırmıştır. Anayasa Mahkemesinin kararının Resmi gazete yayınlanmasından itibaren geçen bir yıl içinde yeni bir yasal düzenleme yapılmadığı için iptal kararı yürürlüğe girmiş ve 5393 sayılı Kanununun 23. maddesinin 5. fıkrası yürürlükten kalkmıştır. Bu durumda bir hukuksal boşluk doğmuş olup, bugün için en büyük mülki idare amirinin kesinleştikten sonra kendisine gönderilmekle yürürlüğe girmiş olan meclis kararları üzerinde herhangi bir vesayet yetkisi bulunmamaktadır.

Bununla birlikte, mahalli en büyük mülki idare amirinin, kesinleşen ve yürürlüğe giren meclis kararlarının iptali ve yürütülmesinin durdurulması istemiyle, genel hükümlere göre ve de altmış günlük dava açma süresi zarfında idari yargıya başvurma olanağının bulunduğunu kabul etmek gerekir (Günday, 2012:498). Nitekim Danıştay Dava Daireleri Kurulu 2013 yılında vermiş olduğu bir kararında; (Danıştay İDDK 18.03.2013 tarih ve 2012/1896 Esas 2013/914 Karar sayılı kararı) “Vesayet yetkisi kapsamında değerlendirilen mülki idare amirinin hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine her ne kadar Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş ise de, iptal kararının gerekçesi dikkate alındığında mahalli idarelerin mahalli niteliğı aşan kamu hizmetlerine yönelik iş ve işlemlerine karşı İYUK’un 2. maddesi kapsamında sübjektif dava ehliyeti bulunan mülki idare amirinin dava açabileceğini” hükme bağlamıştır.

4. SONUÇ

Yerel yönetimlerin özerkliklerin korunması amacıyla özellikle 2000’li yıllardan sonra yapılan birçok yasal düzenleme ile mülki idare amirlerinin başta vesayet denetimi olmak üzere il genel meclisi ve belediye meclisi kararları üzerindeki yetkileri gerek alan gerekse işlevsel olarak daraltmıştır.

Bu sürece ilişkin çıkarılan en önemli yasalar 2005 tarihli 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunudur.

5302 sayılı yeni İl Özel İdare Kanunu il genel meclisi kararları üzerinde kullanılan vesayet denetimi açısından incelendiğinde; eski kanunla valiye verilen öncül denetim yetkisinin kaldırıldığı ve vesayet yetkisinin sınırlandırıldığını görmek mümkündür. Öyle ki Kanununun 15. maddesine göre il genel meclisinin aldığı kararların tam metni, en geç beş işgünü içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesiyle birlikte il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez hükmünü içermektedir. Kanun valiye hukuka aykırı bulduğu meclis kararını tekrar görüşülmek üzere iade etme yetkisini tanımıştır. Buna karşın valinin meclis kararını sadece hukuka aykırılık yönünden denetleyebilecek olması ve geri gönderilen kararın nitelikli çoğunlukla değil, salt çoğunlukla meclis tarafından aynen kabul edilmesi halinde kararın kesinleşmiş sayılacağına kabul edilmiş olması, bu alandaki vesayet denetiminin oldukça hafifletildiğini göstermektedir.

Yasa vali tarafından il genel meclisine geri gönderilen meclis kararlarına ilişkin olarak ayrıca düzenleme yapmış ve “yeniden görüşülmesini

istenilmeyen kararlar ile yeniden grşlmesi istenip de il genel meclisi ye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya gidebilir.” hükmünü öngörmüştü.

Valinin il genel meclisi kararları üzerindeki vesayet denetimi yetkisini kısıtlayan ve Kanunun 15. maddesinin ikinci fıkrası ile düzenlenen meclisin ısrar yetkisine ilişkin düzenlemesi Anayasa Mahkemesince iptal edilmesi üzerine yürürlükten kalkmıştır. Yüksek Mahkeme bu kararı verirken ısrar yetkisine ilişkin düzenlemenin valiye sadece hukuki uygunluk açısından vesayet denetimi yapmak imkânı tanıdığı; yerindelik açısından ise böyle bir denetim yetkisi tanınmayarak idari vesayet yetkisinin, Anayasanın 123, 126 ve 127 nci maddelerine aykırı bir biçimde daraltıldığı ve etkisizleştirildiği tespitini yapmıştır.

Böylece il genel meclisinin tüm kararları adeta 5302 sayılı Kanundan önce yürürlükte olan eski İl zel İdare Kanununda olduğu gibi valinin onanmasına tabi hale gelmiştir. Anayasa mahkemesi kararının yürürlüğe girmesine karşın yasama organınca yeni bir düzenleme yapılmadığından valilere seçilmiş il genel meclisinin almış olduğu tüm kararlar üzerinde mutlak bir vesayet denetimi yetkisi tanınmıştır.

Buna paralel olarak 5393 sayılı Belediye Yasası belediye meclisi kararları üzerinde kullanılan vesayet denetimi açısından 1580 sayılı eski yasayla mukayese edildiğinde; yeni yasa ile icrai karar alabilmeleri açısından belediyelere önemli derecede yetki verildiği görülmektedir. Yeni Belediye Yasası ile mülki idare amirlerinin belediye meclis kararları üzerindeki vesayet denetimi yetkisi neredeyse tamamen kaldırılmış, meclis kararları üzerindeki yerindelik denetimi hukuka aykırılık denetimine çevrilmiştir. 1580 sayılı eski Belediye Kanunu ile 5393 sayılı yeni Belediye Yasasının ngrdğ vesayet denetimi konusunda en temel fark, eski yasaya göre uygulanan temel denetim şekli a priori denetim iken, yeni yasanın ağırlıklı olarak a posterior denetimi öngörmüş olmasıdır. Yeni Kanun genel anlamda belediye meclis kararları üzerindeki denetim yetkisinin bazı istisnalar dışında klasik öncül vesayet denetiminden arındırmıştır.

Buna karşın 5393 sayılı yeni Belediye Yasasının meclis kararlarının kesinleşmesi konulu 23. maddesinde, belediye başkanının hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesiyle beraber yeniden grşlmek üzere beş gün içinde meclise iade edebileceği, belediye başkanı tarafından yeniden grşlmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden grşlmesi istenip de belediye meclisi ye tamsayısının salt çoğunluğu ile kabul edilen kararların kesinleşeceği hükme bağlanmıştır. Maddenin 4. fıkrasında kesinleşen meclis kararlarının kesinleşme tarihinden itibaren 7 gün içinde mahallin en büyük mülki amirine gönderileceği, mülki amire gönderilmeyen kararların yürürlüğe giremeyeceği düzenlenmiştir. Maddenin 5. fıkrasında mülki idare amirlerine verilen tek yetki ise hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine dava açma süresi içinde yargıya gidebilme imknıdır.

Ancak Anayasa Mahkemesi 04.02.2010 tarih 2008/27 Esas 2010/29 Karar sayılı kararı ile belediye meclis kararlarına karşı mülki amire tanınan iptal davası açma yetkisini öngören 5393 sayılı Belediye yasanın 23. maddesinin 5. fıkrasını iptal etmiştir. Mahkeme “mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü

kararlar aleyhine idari yargıya başvurulabilir” şeklindeki fıkranın merkezi idarece Anayasanın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiğı vesayet yetkisini kısıtladığı kararına varmıştır.

Buna karşın Anayasa Mahkemesinin kararının Resmi Gazete de yayınlanmasından itibaren geçen bir yıl içinde yeni bir yasal düzenleme yapılmadığı için iptal kararı yürürlüğe girmiş ve 5393 sayılı Kanunun 23. maddesinin 5. fıkrası yürürlükten kalkmıştır. Bu durumda bir hukuksal boşluk doğmuş olup, bugün için en büyük mülki idare amirinin kesinleştikten sonra kendisine gönderilmekle yürürlüğe girmiş olan meclis kararları üzerinde herhangi hiçbir vesayet yetkisi kalmamıştır. Bu durumda mahalli en büyük mülki idare amirinin kullanabileceğı tek yetki, kesinleşen ve yürürlüğe giren meclis kararlarının iptali ve yürütülmesinin durdurulması istemiyle, genel hükümlere göre ve de altmış günlük dava açma süresi zarfında idari yargıya başvurma hakkıdır.

KAYNAKÇA

- Duran, L. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*. İstanbul: İÜHF Yayınları.
- Güler, B. A. (2005). İl Meclislerinde Kaos ıkabilir. *Cumhuriyet*, 22 Mart 2005.
- Gözübüyük; ř. Ve Tan, T. (2006). *İdare Hukuku Genel Esaslar*. C.I. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, ř. (1987), *Türkiye’de Mahalli İdareler*. Ankara: Nadir Kitap.
- Günday, M. (2005). Kamu Yönetimi Reformunun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi (kısaltma: Kamu yönetimi reformu), *Danıştay 137. Yıl Sempozyumu*. 11 Mayıs 2005, Ankara: Danıştay Yayınları.
- Günday, M. (2012). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayınları.
- Güran, S. (1986). İl Özel İdarelerinin Bugünkü Rolü. *İl Özel İdareler Sempozyumu*, İstanbul: İl Özel İdaresi Yayını No:2.
- Nadaroğlu, H. (2001). *Mahalli İdareler* (7. Basım). İstanbul: Beta Yayınevi.
- Kaplan, G. (2005a). Yeni İl Özel İdaresi Kanununa Göre İl Genel Meclisi ve Encümeni Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt. 54, Sayı 3, s.121-155.
- Kaplan, G. (2005b). Yeni Yasal Düzenlemelere Göre Belediye Meclisi Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi. *Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*. S.2, s.67-90.
- Kaplan (2005c). 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu İle 5393 Sayılı Belediye Kanununa Göre Belediye Meclisi Kararları Üzerindeki Denetim. *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi (Prof. Dr. Hüseyin Hatemi’ye Armağan)*, Yıl: III, Sayı: 6, İstanbul: Vedat Kitapçılık, s. 233-256.
- Karaaslan, M. (2008). *Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu*, Ankara: Turhan Kitabevi.

- Onar, S. S. (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*. (II). İstanbul: İsmail Akgün Matbaacılık.
- Tortop, N. (2005). İl Özel İdareleri İle İlgili Son Düzenlemeler. *İdarecinin Sesi Dergisi*, Cilt 19, Sayı 110, s.47-49.
- Ulusoy, A. (2004). Kamu Yönetimi Reformu Hakkında Bir Değerlendirme. *Hukuk ve Adalet*, Sayı:2, s.134-144.
- Ulusoy, A. (2005). Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi. *Danıştay 137. Yıl Sempozyumu*, 11 Mayıs 2005, Ankara: Danıştay Yayınları.
- Yayla, Y. (2009). *İdare Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınevi.
- Yıldırım, T. (2000). *Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sifatını Kaybetmeleri*. İstanbul: Alkım Yayınevi.
- Yıldırım, T. (2005). *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*. İstanbul: Alkım Yayınları.
- Yıldırım, T.; Yasin, M.; Karan, N.; Özdemir, H. E.; Üstün, G., Tekinsoy, O. (2012). *İdare Hukuku*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- <http://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss791m.htm>. (Erişim tarihi: 09.07.2012).