

## **YERELLEŞME SÜRECİNDE VALİLERİN ROL TANIMLARI**

**Yrd. Doç. Dr. Mahmut BOZAN**

Bartın Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

### **I. GİRİŞ**

Valilik, Türkiye'nin Osmanlı Devleti'nden devraldığı müesseselerin en önemlilerinden biridir. Osmanlı Devletinde 1864 yılına kadar taşrada yönetim eyalet sistemine dayanıyordu. Tımar sisteminin bozulması ve sonrasında yapılan ıslahatlar sonucunda çıkarılan Vilayet Nizamnamesi (1864) Rusçuk, Vidin ve Niş eyaletlerinin birleştirilmesiyle kurulan Tuna Vilayetinde uygulandı. Lübnan'da ve Balkanlarda yürürlüğe konulan vilayet usulü, 1867'de çıkarılan yeni bir vilayetler nizamnamesi ile genişletildi ve tüm Osmanlı topraklarına yaygınlaştırıldı. İl ölçeğinde yerel yönetime geçiş ilk kez 15 Mart 1913'de İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati adıyla gerçekleşti. Kanun ilin genel yönetimi yanında özel yönetimini de ortaya koyuyordu. Bununla vilayet ölçeğinde bir özel yönetim ortaya çıkıyordu (Eryılmaz, 2010, s. 128).

Osmanlı'dan Cumhuriyete aktarılan vilayetlerin yönetimi halen 1949 yılında çıkarılan 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre yapılmaktadır. İl özel idaresi ile ilgili son düzenleme ise 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı Kanunla gerçekleşmiş olup, her iki kanun da valilerin uhdesinde yürütülmektedir.

Dünyada ve Türkiye'de yaşanan hızlı değişimler devletin ve kamu kurumlarının karar yükünü bir hayli arttırmıştır. Ortaya çıkan kamu hizmet açıklarının kapatılabilmesi için sadece devletin merkeziyetçi yapısının yetkilerini devretmesi yeterli olmayacaktır. Devletin minyatür bir modeli olan valiliklerin de ağır karar yükünü hafifletebilmek için yetkilerinin bir kısmını devretmesi gerekmektedir.

Devlet ve vilayetlerdeki bu "küçülme" talebi yeni tartışmaları beraberinde getirmektedir. Acaba küçülme, etkisizleşme ve önemsizleşmeyi netice vermez mi? Yoksa küçülmeden kastedilen devletin ve vilayetin temel fonksiyonlarına çekilerek müessiriyetini arttırması mıdır?

Bir başka endişe kaynağı ise demokratikleşmeyi bazı çevrelerin ayrışma aracı olarak kullanma niyetlerinin varlığıdır. Küreselleşme ile yerelleşmenin çifte baskısı altında statükoyu koruma düşüncesi yerel yönetimlerin güçlendirilmesi kadar, il özel idaresinde valilerin konumunu da güçleştirmektedir.

## II. TÜRK İDARİ YAPISI VE MERKEZİYETÇİLİK

Bir ülkenin tamamıyla bir merkezden yönetilmesi mümkün değildir. Bu sebeple devlet sorumluluğu altındaki kamu hizmetlerinin örgütlenmesi, geliştirilmesi ve müessiriyeti için bu hizmetler merkezî yönetim kuruluşlarıyla yerinden yönetim kuruluşları arasında paylaştırılmaktadır. Anayasanın 123. maddesinde merkezden yönetimle birlikte yerinden yönetime de yer verilmekte ve “İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanır.”denilerek merkezden yönetim kadar yerinden yönetime de yasal dayanak oluşturulmaktadır. Buna göre idari yapıda hem merkezden yönetim, hem de yerinden yönetim kuruluşları bulunmaktadır. Ancak bu kuruluşların kullandığı yetkiler, üstlendikleri sorumluluklar ve verilen kamu hizmetlerinin kifayet ve kalitesinde bazı sıkıntılar yaşanmaktadır.

Bunların başında merkezi yönetimin başkent teşkilatı ile taşra teşkilatı arasındaki görev paylaşımında yetkilerin aşırı bir şekilde merkezde toplanması ve taşra teşkilatı ile mahalli idarelerin karar alma alanlarının daraltılmış olması gelmektedir. Bu durum şimdiki kadar hem kalkınma planlarında (DPT, 2006, s.101), hem hükümet programlarında ve daha pek çok yerde sıklıkla tekrar edilmekte ve düzeltilmesi gereğinden bahsedilmektedir.

Mesela 60. Hükümet Programında (Başbakanlık, 2007), “Türkiye’de kamu yönetiminin, tüm çabalara rağmen aşırı merkezi ve hantal yapısından henüz kurtulamadığı belirtilerek, yönetimde dağınıklığı gidermek, aşırı merkezileşmeyi önlemek ve halka daha iyi hizmet sunabilmek için yapılan ve yapılacak düzenlemelerden bahsedilirken 61. Hükümet Programında (Başbakanlık, 2011) idari reformlarda “Merkezin görev ve yetkilerinin tarifi ile kalan bütün konularda yerel yönetimlerin yetkilendirilmesinin” temel ilke olarak alınacağı belirtilmektedir.

### A. Aşırı Merkeziyetçiliğin Yol Açtığı Sorunlar

Üniter devlet yapısının idari ilkesi merkeziyetçiliktir. Bu ilke, siyasi iktidar ile birlikte idareyi de "tek" ve "bütün" sayar. Merkez ile çevreye doğru yayılmayı sağlayan kademeler arasında kurulan ilişki, görevler ayırımına değil, yukarıdan aşağıya yetki paylaşımına dayanır. Yetki paylaşımı, yetki parçasını üstlenen kademeye o parça için "hükümranlık" sağlamaz; sorumluluk yükler (Güler, 2000, s.20).

Merkezleşmenin artması siyasi, iktisadi ve kültürel yönden katılımları zayıflatabilmektedir. Bunun sonunda merkeziyetçiliğin tam tersi talepler gerekçe bulmaktadır. Nalbant’a göre (1996, s.40), “Merkez-çevre ilişkilerini uyum içinde bir araya getirme ihtiyacı” Türkiye’nin siyasi-idari yapılanmada model aldığı Fransa başta olmak üzere Avrupa’nın büyük devletlerinde değişik ademi merkeziyet modellerinin ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Kamu yönetiminde reform arayışlarına yol açan sebeplerin derecesi her ülkede farklı olmakla birlikte, temelde benzer koşullar sonucunda ortaya çıktığı görülmektedir. Bunlardan ilk üçü kurumların “üç açık” denilen bütçe,

hizmet ve performans açıkları olup, hepsi birden toplum psikolojisinde güven açığına yol açmaktadır. Bu açıkların ortaya koyduğu kriz ortamı bazı ülkeler tarafından kamu reformunun başlangıcı için iyi bir fırsat olarak değerlendirilmiştir. Uluslar arası alanda yaşanan gelişmeler ve küreselleşme olgusu da kamu yönetimlerinde yeni arayışların tetikleyicisi olmuştur.

Hızlı toplumsal değişimin ve teknolojik gelişmenin ışığında kamu hizmetlerinin bugünkü kapsam ve biçimde sunulma imkânı gittikçe azalmaktadır. Vatandaşların artan beklentilerine cevap verebilmek için kamu hizmetlerinin sunumunda merkezden yerele bir kayma olurken mahalli idarelerin de hizmet gereklerine göre modernizasyonu âciliyet kazanmıştır.

Mahalli idarelerin yapısının iyileştirilmesiyle yönetimde şeffaflık, hizmetlerin vatandaş odaklı olması, halkın katılımının sağlanması ve kaliteli hizmet amaçlanmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışında politika oluşturma görevleri, doğrudan hizmet sunumu ve düzenleme ile denetim görevleri birbirinden ayrılmaktadır. Bu noktada valilerin rol tanımlarının yeniden ele alınması gereği ortaya çıkmaktadır.

### **B. Artan Karar Yükü ve Yetki Paylaşımı**

Bilginin yayılma hızı ile kamu yönetiminin karar yükü arasında doğrudan bir ilişki vardır. Buna göre değişimin yavaş ve işbölümünün düşük olduğu sanayi öncesi toplumda karar yükü hafif olduğu için bunu dar bir yönetim kadrosu karara bağlayabilirdi. Fakat karar yükünün dar bir seçkinler grubunun üstesinden gelemeyeceği kadar artıp çeşitlendiği sanayi toplumunda karar yükünün dağıtımı ve delegasyonu bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır. Günümüzde ise genişleyen ve çeşitlenen karar yükü demokrasiyi bir tercih meselesinden ziyade bir mecburiyet haline getirmektedir.

Sanayi sonrası toplum veya bilgi çağında “karar yükü” kavramının demokrasinin anlaşılması açısından kritik bir önem taşıdığını belirten Toffler’a göre, bazı problemler yerel düzeyde çözülemediği gibi, bazı problemler de ulusal düzeyde çözülemez. Bazı problemler de birçok düzeyde eş zamanlı eylem gerektirir. Kurumların aşırı yüklenmesinden kaynaklanan karar alma süreçlerindeki tıkanıklığı aşmak için kararları bölmek ve yeniden dağıtmak gerekir. Söz konusu olan şey mutlak anlamda bir merkezleşme adem-i merkezleşme karşıtlığı değildir. Önemli olan merkezdeki karar alıcıların yeni enformasyon akışları altında boğulup kalacağı kadar aşırı merkezleşen bir sistemde karar almayı rasyonel bir şekilde yeniden dağıtma ihtiyacıdır. Merkezî gücün yetkilerinin dağıtılması sağlanmadan devlete yeni anlam, düzen ve yönetim verimliliği kazandırmak mümkün olamaz Bu sebeple karar yükünün bölünerek bunun önemli bir bölümünün aşağıya aktarılması gerekir (Toffler ve Toffler, 1994, s. 100-102).

Ademi merkezliyetin algılanışında zaman içinde farklılaşma olduğunu söyleyen Güler’e göre ( 2000, s. 29); “Görev ayırımı merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki görevlerin birbirinden ayrılması olarak tanımlanırken yetki

genişliği valilerin yerinden yönetim çerçevesini belirleyen ilke olarak ortaya koyulmuştur. Zaman içinde ilkelerin tanımlanışı değişmemiş, ancak tevsi mezuniyet ya da yetki genişliği ademi merkeziyetin değil merkeziyetin göstergesi olarak kabul edilmeye başlanmıştır.”

Merkezi yönetim ile mahalli idareler arasında yapılacak olan görev bölüşümü belli ölçülere dayandırılmalı, mahalli idarelere bırakılan görevlerin tanımı yapılmalıdır. Görev bölüşümünde mahalli idarelere yerel hizmetleri, yerel girişimciliği ve yerel özerkliği özendirerek şekilde yönetme yetkisi verilmelidir (Tortop ve diğ. 2008, s. 141).

Ülkemizde bu konuda genel bir mutabakat olmakla birlikte, yetki paylaşımında en uygun çözüme ulaşmada sıkıntılar bulunmaktadır. Merkezi yönetimin başkent ve taşra kuruluşları arasında yetki paylaşımı konusunda merkezin ağırlığı devam ettiği gibi, merkezden yönetim ile mahalli idareler arasındaki yetki paylaşımında da tarafları rahatlatan bir çözüme henüz ulaşılabilmiş değildir.

Her iki durumda da kritik noktada duran ve ağır bir karar yüküne muhatap olan valiliklerin bu açıdan rol tanımlarının yeniden yapılmasına ihtiyaç vardır. Bunun için hem uzun süredir güncellenmeyi bekleyen 5442 sayılı İl İdaresi Kanununda, hem de 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununda düzenleme ve değişiklik yapılmasına ihtiyaç vardır.

### **III. VALİLERİN ROL TANIMLARI**

Merkezi yönetim ile mahalli idareler arasındaki yetki paylaşımında en kritik noktayı valilerin rol tanımı oluşturmaktadır. Bu hususta üç temel görüş bulunmaktadır. Birincisi valilerin tevsi-i mezuniyet veya yetki genişliği ilkesinin daha da güçlendirilerek aşırı merkezileşmenin getirdiği sıkıntıların bu şekilde aşılmasıdır. Bu görüş ülke bütünlüğünün korunması açısından da zaruri addedilmektedir.

İkinci görüş, mevcut il coğrafyalarının kamu hizmetlerinin görülmesinde yetersiz kaldığını, bunun sonucunda merkezi idarenin bölge yönetimleri kurma yoluna gittiğini ve bir şekilde valilerin kontrolü altından çıktığını ifade ile hizmet gereklerini dikkate alarak il üstü yapılar olan bölge yönetimlerinin kurulmasını ve başlarına da koordinatör valilerin getirilmesini gerekli görmektedir. Bu görüş bölge müdürlükleri, bölge kalkınma ajansları gibi ülke-il arasındaki kademelerin de daha sağlıklı bir şekilde doldurulabileceğini ifade etmektedir.

Üçüncü görüş ise, günümüz şartlarında özellikle küreselleşmenin etkilerini de dikkate alarak artık kapsayıcı valilik yerine İtalya ve İngiltere gibi ülkelerde uygulanan fonksiyonel valiliğe geçiş yapılması, bu kapsamda valilerin devlet ve hükümet temsilcisi rolünü, işi yapan değil denetleyen şekilde oynaması gerektiğini ifade etmektedirler. Bu görüşe göre de böyle bir yaklaşım üniter yapıyı muhafaza etmede önceki görüşten daha az etkili olmayacaktır.

Tartışılan alternatiflerin hepsi üniter yapıyı esas almakta olup, her birinin olumlu yönleri kadar olumsuz tarafları da bulunmaktadır.

### **A. Kapsayıcı Valiliğin Güçlendirilmesi**

Kapsayıcı valilikle, İl İdaresi Kanunu'na göre halen yürürlükte olan valilik kastedilmektedir. Bu sistemin değiştirilmesinden ziyade güçlendirilmesinin daha isabetli olacağını savunanlar, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile valilerin yetki alanlarının daraltıldığını ifade ile "Eski Kanundan"<sup>1</sup> bile geriye gidildiğini iddia etmektedirler.

Değerlendirmeler yeni öneriler getirmekten ziyade, yeni kanunun eleştirisi şeklinde ve genellikle valinin statüsü üzerinden yapılmaktadır. Mesela 5302 sayılı kanunun İl Genel Meclisi ile ilgili düzenlemesini Yıldız şöyle eleştirmektedir; "Eski kanunda vali İl Genel Meclisi'ne başkanlık ederken, artık bir üst kurul olan Meclis'in değil, bir alt kurul olan Encümenin başkanıdır. Bu suretle Vali çok önemli bir statü kaybına uğratılmıştır (Yıldız, 2011, s. 34)."

Keza yeni Kanunla ilgili olarak eleştirilerini derinleştiren Demirtaş (2006, s. 103), "Valiliğin organlar içindeki yeri son sıraya düşürülüp, il genel meclisi başkanlığı görevine son verildiği, önceki yasada önem sırası, vali, encümen ve il genel meclisi iken; yeni yasada sıralamanın tam tersi olduğu, meclis kararlarının kesinleşmesi için valinin onayına sunulma zorunluluğunun kaldırılmasıyla, valinin hazırladığı yıllık etkinlik raporunun yetersiz görülmesi durumunda yetersizlik kararının gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığı'na gönderileceği ifadesinin, özerklikten öte bağımsız niteliğe kolayca dönüşebilecek yerel bir meclis oluşturulması anlamına geldiğini" ifade etmektedir.

Bir başka eleştiride (Çiftelinar, 2006, s.123-144), "İl harcamalarında genel yetkili kurum il genel meclisi olması sebebiyle atanmış valinin merkezin değil il seçmenlerinin temsilcisi kimliğini baskın kılacağı, sonuçta gücün kaynağı ve atanma usulü arasındaki kan uyumsuzluğu nedeniyle gündemin kısa bir zaman sonra valilerin seçimle işbaşına gelmeleri tartışmalarıyla işgal edileceği" uyarısı yapılmaktadır.

"Taşra genel yönetimine görev devirlerinin yerelleşme isteklerini doyurmaya yetmediği" tespitinde bulunan Güler (2000, s. 14-29), "Yerelleşme istekleri ancak taşra genel yönetimi kaldırıldığında ve bunlar seçilmiş valiler ile birlikte tam yerel yönetim haline getirildiklerinde doyurulabileceğini" ifade etmektedir.

5302 sayılı kanunu hukuki açıdan esaslı bir değerlendirmeye tabi tutan Ulusoy (2005, s.2-17), "Valinin il genel meclisi toplantılarına katılımının da hukuken zora girdiği" tespitiyle birlikte eleştirilerini şöyle sürdürmektedir.

"İldeki tüm yerel yönetimler üzerinde merkezi idare adına idari vesayet denetimi yetkisi kullanabilen bir makamı, il özel idaresi içinde adeta il genel meclisinin altında bir tür memur konumuna düşürmek ildeki Devlet otoritesinin prestiji ve doğurabileceği olumsuz psikolojik etki yönünden sorunlu

---

<sup>1</sup> İl özel idarelerinin teşkilat kanunu esas itibarıyla 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı'dır. Geçici olarak 74 yıl yürürlükte kalan söz konusu Kanunun adı 16.05.1987 tarih ve 3360 sayılı Kanun'la İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmiştir.

bir yaklaşımdır. Seçilmiş il genel meclisi başkanı ile il özel idaresinin başı olarak belirlenen atanmış Vali arasında çatışma potansiyeli ve il özel idaresi yönetiminde ‘iki başlılık’ riski vardır. Valiye il özel idaresinin sadece yürütme organı yetkileri değil, aynı zamanda karar alma yetkileri de tanınmıştır. Oysa Anayasaya göre (m.127), yerel yönetimlerin karar organları seçimle iş başına gelmelidir. Bu durumda atanmış Valinin bir yerel yönetim karar organı olarak benimsenmesi Anayasaya aykırıdır. O halde ya Valinin karar alma yetkileri kaldırılmalı ve sadece yürütme organı olarak belirlenmeli; ya da Vali il özel idaresinin bir organı olmaktan çıkarılmalıdır.”

Yapılan eleştiriler önemli olmakla birlikte, kapsayıcı veya yetki genişliği esasına göre hizmet veren valiliklerin merkezîyetçiliğin doğurduğu hizmet açıklarının giderilmesi hususunda nasıl bir çözüm üretmesi gerektiğine dair bir öneri bulunmamaktadır. Bu durum diğer alternatiflerin de değerlendirilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

### **B. Bölge Valiliği ve Koordinatör Valilik**

Bölge “İllerden daha geniş, coğrafi birimler düzleminde koordinesi gerekli kimi hizmetlerin yürütüldüğü coğrafi-yönetimsel birim.” olarak tanımlanabilir”(Bozkurt ve Ergun, 1998, s.40). Buna göre bölge sadece bir fonksiyonel örgütlenmenin coğrafi alanı değil, aynı zamanda iller ile merkezî devlet yönetimi arasındaki mülki bir yönetim kademesidir.

Türk idaresinde görülen dağınıklık ve düzensizliğin, kaynak israfı ve gecikmelerin geniş ölçüde uygun bir karar mekanizmasının bulunmayışından ileri geldiğini söyleyen Payaslıoğlu’na göre (1996, s.94), teknik hizmetleri bölge ölçüsünde tek bir yöneticiye bağlamak ve bölgeden beklenen faydaları gerçekleştirmek için bunları amaçlarına yöneltecek, âhenleştirecek ve çalışmalarını izleyecek bir idarî mekanizmaya ihtiyaç bulunmaktadır ve bunun için de bazı alternatifler vardır. Bu seçeneklerden ilki bölge valiliği, diğeri koordinatör valiliktir.

Bölge valiliği sisteminde illerin üzerinde tüzel kişiliğe sahip ve yetki genişliği ilkesine göre yönetilen yeni bir mülkî yönetim kademesi ortaya çıkmaktadır. İl üstü yapılanma sisteminde bölge valisi de kendi bölgesindeki valilerin üstü konumuna gelmektedir (Türe, 1998, s.73).

Koordinatör valilik yaklaşımı, bölge valiliğinin il valilerince benimsenmemesi ve büyük bir dirençle karşılanması sonucu ortaya atılmış alternatif bir öneridir. Koordinatör valilik sisteminde iller kaldırılmadan, il ile merkez teşkilâtı arasında yeni bir mülki kademe oluşturulmadan koordine edilecek hizmetler açısından bölgeler oluşturulup merkezler saptanması, bölge merkezindeki il valisinin koordinatör vali olarak isimlendirilmesi, kendisine yönetimler arası işbirliği ve koordinasyonu sağlama, yatırımları gözetip denetleme yetkisinin verilmesidir(Türe, 1998, s. 5).

Önerinin özünde il üstünde bir idari yapı, yetkili bir makam ve hiyerarşik bir üst bulunmaması, ilin aynen muhafaza edilmesi gibi il valilerini rahatlatıcı özellikler bulunmaktadır. Koordinatör valinin il valilerine göre

pozisyonu, sorumlu olduğu bölge hizmetleri sebebiyle ‘eşitler içinde birinci’ olmaktadır.

Koordinatör valilik önerisi esas itibarıyla ekonomik, teknolojik ve sosyal gelişmeler karşısında illerin bir idarî yapı olarak yetersiz kalmasından ve il çerçevesini aşan örgütlenme ve hizmet gerekçelerinden doğmakla birlikte, bölge valiliğine yapılan itirazların benzeri bu alternatifte de tekrarlanmaktadır. İtirazlar genellikle il valilerinden gelmektedir. İl valileri farklılaşan bir yapının zamanla kendileri üzerinde hiyerarşik bir kademe oluşturacağı endişesi ile bu öneriyi muhalefet etmektedirler (Tamer, 1994, s. 101).

1982 yılındaki askerî hükümetin programında da kamu yönetiminin aşırı merkeziyetçilik yerine, mülki ve mahallî idarelerin yetkilerinin artırılması, her işin Ankara’dan bitirilmesi gibi eğilimlerin sona erdirilmesi için 1983 yılında Yetki Kanunu çerçevesinde çıkarılan 71 Sayılı KHK ile ülke sekiz bölgeye ayrılarak, sekiz bölge valiliği kurulmuştur.

KHK ile, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyumu sağlamak için birden çok ili içine alan merkezî idare teşkilatının kurulması, bölge valiliğinin kanunla kurup kaldırılması, görev alanının il sınırlarını bölmemesi, bölge valiliğinin görev yaptığı ilin ismiyle anılması, bölge valiliği bünyesinde genel sekreterlik, denetleme kurulu, plânlama ve koordinasyon müdürlüğü, iç güvenlik müdürlüğü, savunma müdürlüğü ve hukuk müşavirliği kurulması kararlaştırılmıştır. Bölge valilerine diğer il valileri üzerinde emir ve talimat verme, denetleme, bilgi ve görüş isteme konularında yılsonunda rapor verme yetkileri verilmiştir (Tamer, 1994, s. 110).

Umumî müfettişlikler gibi bölge valiliği de il üstü yapılar olarak il valileri üzerinde yetkilendirildiği için büyük bir dirençle karşılanmış ve sonuç olarak 11 Temmuz 1984 tarihinde 3036 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılmıştır.

### **C. Fonksiyonel Valilik**

Türkiye’de valilik sistemi yetki genişliği esasına göre yapılandırılmış olmakla birlikte, farklı valilik uygulamaları da bulunmaktadır. Bunlardan birisi de fonksiyonel valilik sistemidir. Kapsayıcı valilikte yetki merkeziyetçiliği esas alınırken fonksiyonel sistemde ise (Tamer, 1994, s. 61), belli bir coğrafi alandan ziyade, hizmetin gereklerine ve amaçlarına göre çalışma alanları daha serbestçe belirlenebilmektedir.

Türkiye için İtalya’daki gibi fonksiyonel il yönetimini öneren Parlak (2012), yerel yönetimlerde esas sorunun demokratik ve katılım sorunu olduğu kanaatindedir.

Türkiye’deki aşırı merkeziyetçiliğin düzeltilmesi ve mahallî idarelerin güçlendirilmesine yönelik değerlendirmelerden önemli bir kısmı yasal mevzuatı, illerin coğrafi alan olarak yetersizliğini, bölge yönetimlerinin sistem içine iyice yerleşmiş olmasını ve kalkınma ajanslarıyla ilgili düzenlemeleri dikkate alarak çözüm için kapsayıcı valiliğin revize edilmesi yönünde görüşler ileri sürmektedirler.

Ulusoy'a göre (2005, s. 14-15), "Gerçek bir reform yapılmak isteniyorsa, yapılması gereken valiyi il özel idaresinin bir organı olmaktan çıkarıp, sadece bu idareyi merkezi idare adına etkin biçimde denetleyen bir makam konumuna getirmektir Böylece önceki sistemde de var olan ve daha da karmaşıklaşarak yeni sistemde de bulunan, Valinin merkezi idare temsilcisi 'şapkası' ile yerel yönetim organı idarecisi 'şapkasının' yarattığı karmaşa ve sorunlar yumağı da kendiliğinden çözülmüş olacaktır."

#### **IV. BÖLGESEL VE YEREL KALKINMADA VALİLERİN ROLÜ**

Bölge veya yerel düzeydeki kalkınma çabalarında valilerin rolü oldukça önemlidir. Çünkü valiler devletin, hükümetin ve tüm bakanlıkların taşrada ayrı ayrı temsilcisidir. Adeta vilayetler ülkenin birer minyatürü olarak ülke coğrafyasına dağıtılmışlardır.

Taşrayla ilgili her yapılan idari düzenlemede valilere ya o düzenlemenin birinci dereceden sorumluluğu veya düzgün çalışmasını sağlayacak denetimi verilmektedir. İl İdaresi Kanununa göre valilerin devleti temsil fonksiyonuna ilave olarak, icra, kontrol, koordinasyon ve plânlama ile asayiş sağlama sorumluluğu verilmiştir. Taşra ile ilgili daha pek çok kanunda da valilere sorumluluklar yüklenmiştir. Valilerin plânlama ve koordinasyon fonksiyonları ile ilgili olarak çeşitli kanunlarla kurulan ve başkanlık etmeleri gereken komisyon sayısı 58 olarak tespit edilmiştir (Köksal, 1969, s. 108-124).

Diğer yandan valilerin il özel idaresi ve belediyelerle ilgili daha pek çok sorumlulukları da bulunmaktadır.

"Kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum kuruluşları arasındaki işbirliğini geliştirmek, kaynakların yerinde ve etkin kullanımını sağlamak ve yerel potansiyeli harekete geçirmek suretiyle, ulusal kalkınma plâni ve programlarda öngörülen ilke ve politikalarla uyumlu olarak bölgesel gelişmeyi hızlandırmak, sürdürülebilirliğini sağlamak, bölgeler arası ve bölge içi gelişmişlik farklarını azaltmak amacıyla kurulan" Kalkınma Ajanslarının yönetim kurulu başkanlığını da valiler yapmaktadır (5449 Sayılı Kanun, RG.08.02 2006, sayı. 26074).

Valiler tüm bu görev ve sorumlulukların altından nasıl kalkacaktır? Yetkilerinin vazgeçilmez olan kısmı hariç, diğerlerini ilgili birimlere devrederek mi? Yoksa artan iş yükünün icrası yerine takip ve denetimini yaparak mı? Çözüm için önerilen alternatiflerin, idari yapısı model olarak benimsenen Fransa örneğinin de dikkate alınarak değerlendirilmesine ihtiyaç vardır.

#### **V. SONUÇ**

Yerel ve bölgesel kalkınmanın kamu yönetimi ile iç içe geçtiği nokta valiliklerdir. İl İdaresi Kanunun çıkmasının üzerinden 63 yıl geçmiştir. Bu zaman zarfında dünyada ve ülkemizde hızlı değişimler yaşanmıştır. Küreselleşme ve ona paralel giden yerelleşme akımları devlet yetkilerini çift yönlü olarak aşındırmaktadır. Özellikle demokratikleşme alanında yaşanan

gelişmeler ile ulaşım ve iletişimin yönetime açtığı yeni fırsatlar valilerin rol tanımlarının gözden geçirilme zarureti ortaya koymaktadır.

Mevcut durumun muhafazasını hiç kimse istememektedir. Fakat iyileştirmeye yönelik öneriler yanında endişeler de bulunmaktadır. Yapılması gereken yerel kalkınmada stratejik bir yönelim takip etmektir. Yani bugüne kadar tecrübe ile elde edilen kazanımları korumak, önümüze açılan fırsatları kaçırmamak, buna ilave olarak da zayıf noktaları demokratikleşme ile takviye etmektir. Hiçbir şey yapmamak ise kendisi başlı başına bir tehdit olarak karşımızda durmaktadır.

#### **KAYNAKLAR**

BAŞBAKANLIK(2007), TC. 60. Hükümet Programı RG. 07.09. 2007, Mükerrer Sayı: 26636, TBMM Karar No: 901, Karar Tarihi: 5/9/2007, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2007/09/20070907m1.htm>. Erişim: 15.03.2012.

BAŞBAKANLIK(2011), TC. 61. Hükümet Programı RG. 07.07. 2011, Mükerrer Sayı: 27997, TBMM Karar No: 998, Karar Tarihi: 13.07.2011, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/07/20110717.htm>. Erişim:15.03.2012.

ÇAĞLAR, Ramazan(2009), “Bölgesel Kalkınma Planlamasında Yeni Bir Fikir ‘Yerelde Merkezileşme’”, 3. Bölgesel Kalkınma Ve Yönetişim Sempozyumu “Planlamadan Uygulamaya” 27-28 Kasım 2008, Mersin Bildiri Kitabı. s. 215-226. <http://www.tepav.org.tr/> Erişim: 15.03.2012.

ÇİFTEPİNAR, Remzi(2006), “Yeni İl Özel İdaresi Yasasına Eleştirel Bir Bakış”, Yasama Dergisi, Sayı 2. s.123-144.

DEMİRTAŞ, Doğan(2006), Son Düzenlemeler Işığında Mülki İdare Amirliği Sistemi Ve Uygulama Örnekleri, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi.

DPT(2006), 9. Kalkınma Planı (2007-2013), Ankara.

ERYILMAZ, Bilal(2010), Kamu Yönetimi, 3. Baskı, Okutman Yayıncılık, Ankara.

GÜLER, Birgül A.(2000), “Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Adem-i Merkeziyetçilik mi?” Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 9, Sayı 2. s. 14-29.

İl İdaresi Kanunu, Kanun No: 5442, Kabul Tarihi: 10/6/1949, R. Gazete: Tarih: 18/6/1949, Sayı: 7236.

KARTAL, Nazım(2010), İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Çözümleme, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Doktora Tezi.

KÖKSAL, Erhan(1969), “Türkiye’de Vali ve Kaymakamların Fonksiyon ve Yetkileri”, Amme İdaresi Dergisi Cilt 2 Sayı 1 s. 108-124.

NALBANT, Atilla (1996). “Bölgesel Devlet: Yeni Bir Devlet Biçimi mi? (1) Kuramsal Temeller”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 29, Sayı 2.

PARLAK, Bekir(2012), “Üniter Devlet-Özerklik Dengesinde Yerel Yönetimler,” *Abant Platformu*, 26. Abant Toplantısında Sunulan Tebliğ. <http://www.abantplatform.org/>, erişim: 16.03.2012.

SAYIN, Deniz(2006), “Hizmette Yerellik Ve Bölgecilik” *YAYED - Memleket Mevzuat Yerel Yönetim Dergisi - Şubat 2006/8*

TAMER, Mustafa(1994), *Bölge Valiliği*, Tamer Ofset, Ankara.

TOFFLER, Alvin ve TOFFLER, Heidi(1994), *Creating a New Civilization (Yeni Bir Uygarlık Yaratmak)*, Çev. Z. Dicleli, *İnkılâp Kitabevi*, İstanbul.

TORTOP, N. AYKAÇ B. YAYMAN H. Özer A.(2008), *Mahalli İdareler*, 2. Baskı.

ULUSOY, Ali(2005), “Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, *Danıştay ve İdari Yargı Günü Sempozyumu*, s. 2.

URHAN, V. Feyza(2008), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, *Sayıştay dergisi* sayı 70 Temmuz-Eylül. s.85-102.

YILDIZ, Cemal(2011), “Türkiye’nin Yönetim Yapısında Yetki Paylaşımı”, *İdarecinin Sesi / Mayıs - Haziran / 2011*.

5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun (R.G.08.02. 2006 tarih, sayı: 26074).

## VALİLERİN BELEDİYE MECLİS KARARLARINA KARŞI YARGI YOLUNA GİTMESİNİ DÜZENLEYEN HÜKMÜN ANAYASA MAHKEMESİ'NCE İPTALİNİN İRDELENMESİ

**Prof. Dr. Oğuz SANCAKDAR**

Dokuz Eylül Üniversitesi, Hukuk Fakültesi,  
İdare Hukuku Anabilim Dalı

**Yrd. Doç. Dr. Serkan ÇINARLI**

İzmir Üniversitesi, Hukuk Fakültesi,  
İdare Hukuku Anabilim Dalı

### I. GİRİŞ

İdari vesayetın amacı idarenin bütünlüğünü sağlamaktır. Yerel yönetimlerin özerkliğine aykırı sonuçları olduğu için idari vesayet kural değil, istisnai bir yetkidir. Bilindiği üzere hukukta istisnalar dar yorumlanır. Hukuki tereddüt halinde idari vesayetın varlığı kabul edilemez. İdari vesayet, hiyerarşi yetkisinden farklı olarak mutlaka kanunla öngörölmelidir. İdari vesayetın yerel yönetimlerin işlemleri ve organları üzerinde olmak üzere iki türü vardır.

Eski 1580 s. Belediye Kanununda mülki idare amiri olarak vali ve kaymakama bazı meclis kararlarını onaylama veya onaylamayıp tekrar görüşölmek üzere meclise geri çevirme konusunda tanınan yetkiler yeni 5393 s. Belediye Kanunu ile kaldırılmıştır. Ancak mülki amire hukuka aykırı gördükleri kararlar aleyhine idari yargıya başvurma hakkı tanınmıştır. Anayasa Mahkemesi E. 2008/27, K. 2010/9 sayılı kararı ile “*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 varılmıştır”.

İdarenin bütünlüğünü sağlamayı amaçlayan idari vesayette, mülki amirce yerel idari işlemin idari denetimi sonucunda işlemin asıl sahibi olan idareye gerekiyorsa işlemin iadesi söz konusudur. Oysa yargısal denetimde yerel idarenin işleminin yargı yoluna götürölmesi durumunda işlem, asıl sahibi olan ve yaratıcısı olan yerel idareye gönderilmemekte, bağımsız ve tarafsız yargı organınca denetlenmesi istenmektedir. Şu halde hem işlemi denetleyen makam (işlemin sahibi olan idare değil, yargısal merci) hem de işlemin onaylanmaması üzerine gönderildiği merci (işlemin asıl sahibi olan yerel idare değil, yargı erki) yönüyle burada *klasik idari vesayet* denetiminden farklı bir

yaklaşım oluşturulduğu anlaşılmaktadır. Çalışmamızda bu nokta irdelenmeye çalışılacaktır.

## II. TÜRK İDARE HUKUKUNDA İDARİ VESAYET KAVRAMI

İdarenin bütünlüğünü sağlayan araçlardan biri olan idari vesayetin denetiminin Türk İdare Hukukunda çeşitli tanımlamaları yapılmıştır. Vesayet denetiminin tanımlaması yapılırken hem yargı mercileri, hem de öğreti vesayet denetimine farklı açılardan yaklaşmıştır.

İdari vesayet medeni hukuktaki vesayet müessesinden farklıdır. İsmen ikisi de vesayet kelimesini içerse de idari vesayette kamu tüzel kişiliğinin yararından ziyade kamu yararının sağlanması amaçlanmaktadır(ATAY, 2006, s.129-130). Medeni hukuktaki vesayet müessesesi ile karışıklık doğmaması için Fransız Anayasalarında "idari denetim" tabirinin kullanıldığı görülmektedir(GİRİTLİ,1999, s.19).

### A. Anayasa Mahkemesi Kararlarında İdari Vesayetten Örnekler

Anayasa Mahkemesi 1987/17 E 1988/23 K kararında idari vesayet; yerel idareleri, gereksinimler sonucunda merkezi idare dışında özerk, tüzel kişiliğe, karar verme yetkisine sahip, yönetim organları seçmenler tarafından seçimle oluşturulan mahallî idareler olarak belirttikten sonra, özerklik kavramını; "kamu hizmetlerinin önemli bir kısmının vatandaşların yararına olarak, mahallî idarelerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi anlamını taşıyor" olarak tanımlamıştır. Anılan kararda özerk yerel yönetimlerin, yerel ve ortak nitelik taşıyan gereksinimlere yönelik "*kamu hizmetlerinin yürütümü için, karar alma ve bunları uygulama hakkına sahip oldukları ve karar alma hakkının gerçekleşmesi ise, karar organlarının özgürce ve seçimle oluşumuna bağlı olduğu*" vurgulanmıştır.

Mahkeme, "*yetki genişliğinde merkezi idarenin bir memuru tarafından ve merkez adına alınmış olan kararlar, her zaman merkezi idare tarafından değiştirilebileceğini*" yerine yenisi oluşturulabileceğini ancak, idari vesayet denetimi sisteminde ise idari vesayet makamlarının yetkisi, yerel yönetimlerin kararlarını onamak, iptal etmek veya yürütülmesini geciktirmek gibi biçimlerde görüleceğini, kural olarak idari vesayet makamlarının, yerinden yönetim idarelerinin yerine geçerek karar alamayacaklarını, idari vesayet makamının, yerel yönetimlerin kararlarını onamak, iptal etmek veya yürütülmesini geciktirmek gibi yetkileri olduğunu belirtmiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin 2005/32 E.2007/3 K., sayılı kararında Türkiye Cumhuriyeti Devleti Yönetimi'nin yapılanmasında esas olan anayasal ilkeleri ortaya koymak; ulus devletin düşünsel temellerine ve tekil devlet modelinde örgütlenmeye egemen olan "merkeziyetçilik" ve "yerinden yönetim" ilkelerini "idarenin bütünlüğü" ve "idari vesayet" kavramlarının tamamladığını belirttikten sonra, merkezi yönetimin il örgütlerinin çoğunun kaldırılması,

kimilerinin de yerel yönetimlere devredilmesi öngörülen kanunun “*valinin il genel yönetimindeki egemenliği ve yetkilerini azaltıldığını, bu düzenlemelerin, Anayasa’da öngörülmeleyen bir yönetim sistemine geçilmesine neden olabilecek*” nitelikte olacağını, çünkü, 5302 Sayılı Yasa’nın iptali istenen maddeleriyle;

-Tekil devlet modeli yerine, "idari vesayet" zayıflatılarak "yerel" ağırlıklı devlet modeline geçilmesine olanak sağlanmakta,

- Yetki genişliğine dayanan güçlü merkezi yönetim yerine, görev ayrılığına dayalı güçlü yerel yönetimlere yer verilmekte,

- İl özel yönetimleri, mali ve idari özerkliğe kavuşturularak merkezi yönetimin denetim ve gözetimi kaldırılmaktadır.

Bu içerikleriyle anılan maddeler, Anayasa’da öngörülen "tekil devlet yapısı"na, "idarenin bütünlüğü", "yetki genişliği" ve "idari vesayet" ilkelerine aykırı düşmektedir kararıyla idari vesayetin idareni bütünlüğünün sağlanması açısından önemli olduğu vurgulanmıştır.

Anayasa Mahkemesi’nin E:2008/27, K:2010/29,K: 4.2.2010,R.G.: 21.06.2010-27619 kararında ise “*Anayasanın 127 nci maddesinin beşinci fıkrası, idarenin bütünlüğü ilkesinin sağlanmasına yönelik olarak, merkezi idareye, mahalli idareler üzerinde, idari vesayet yetkisi tanımakta, bu yetkiyi, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amaçlarının gerçekleştirilmesi için öngörmekte, bu hedefe ise, yasa koyucu tarafından esas ve usuller belirlenerek yasal düzenleme yapılarak erişilmesi gerekmektedir*”<sup>1</sup> hükmü ile idari vesayetin gerekliliğinin ve yararının altı çizilmektedir.

Anayasa Mahkemesi anılan kararlarında idari vesayetin ancak kanunla düzenlenebilen ve merkezi idarenin, idarenin bütünlüğünü sağlamak adına yerel organların bazı kararlarını iptal, erteleme ya da onaylama yetkileri olabileceğinin altını çizmiştir.

### **B. Danıştay Kararlarında**

Danıştay 9. Dairenin E. 1977/4474, K. 1978/3022 sayılı kararında<sup>2</sup> idari vesayetin “*Bir kamu hukuku kurumu olan idari vesayet, merkezi idareye, yerinden yönetim idarelerinin icraya ilişkin bazı kararlarını, idari işlem ve eylemlerini kamunun ve o yörede yaşayan halkın çıkarları açısından denetlemek amacıyla tanınmış sınırlı bir yetki olduğu, bu nedenle vesayet makamının onama işlemi, yerinden yönetim idaresinin kararının bir unsuru olmadığı bu nedenle karar, özerkliği bulunan ve kendi adına irade beyanına yetkili bulunan yerinden yönetim idaresinin iradesinden doğmuş bir hukuki tasarruf olup, idari*

<sup>1</sup> Anayasa Mahkemesi’ Kararı, E: 2008/27,K: 2010/29,K: 4.2.2010,R.G: 21.06.2010-27619.

<sup>2</sup> Kazancı İçtihat Bilgi Bankası, <http://www.kazanci.com.tr> (erişim: 15.03.2012)

*vesayetinin uygulanması olan onama iradesi, tasarrufun dışında kaldığı”* vurgulanmıştır.

Danıştay 6. Dairesinin E. 1992/1437 K. 1994/3095 sayılı bir başka kararında<sup>3</sup> belediye meclisince verilen kararın, 1580 sayılı Yasa uyarınca "tasdik veya iptal" edilmek üzere Danıştay Birinci Dairesince incelenmesi, Anayasa Mahkemesi kararında da vurgulandığı üzere bir idari vesayet denetimi olduğu, idare içinde yer almamakla birlikte bir yönetim organı varsayılarak Danıştay Birinci Dairesi'ne yapılan başvurunun yargısal bir başvuru olmayıp, idari bir başvuru olduğunu kabul etmek gerektiği, idari başvuru sonucunda anılan Dairece yapılan inceleme sonucunda verilen kararın bir idari işlem niteliğinde olması nedeniyle yargısal denetime tabi tutulması Anayasa'nın 125 inci maddesi gereği olduğu açıktır yönünde karar vermiştir.

Danıştay 8.Dairesi E.1995/663 K.1997/3744 kararında<sup>4</sup> ise Anayasa'nın 127. maddesinde mahalli idarelerin merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir hükmü yer almaktadır. Yasalardaki boşluk nedeniyle gereksinimlerin zorlaması sonucu 86/10553 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı eki karar ile konu ile düzenleme yapıldığı, bu kararın 2. maddesinde Başbakan'a idari vesayet yetkisi tanıyan kurala yönelik süresi içinde idari dava açılmadığı için bu kural 1996 yılından bu yana uygulanmaya geldiği, idari vesayet yetkisinin hangi hallerde nasıl bir başka makama devredileceğine ilişkin yasa kuralı bulunmadığından, açık yasa kuralına dayalı olmadıkça bu konudaki Başbakan'a tanınan idari vesayet yetkisinin Bakanlar Kurulu kararı ile İçişleri Bakanlığı'na devrinin anılan Anayasa kuralına uygun olmadığını kabul etmek gereklidir yönünde bir karar vermiştir.

Danıştay 8.Dairesinin E. 1992/912 K. 1993/1414 sayılı kararında<sup>5</sup> 3030 sayılı yasanın 14. maddesiyle bu yasanın uygulanmasına ilişkin yönetmeliğin 42. maddesinde yer alan kurallardan, büyükşehir belediyelerinde 1580 sayılı Yasanın 70. ve 71. maddelerindeki kurallardan farklı olarak, ilçe belediye meclislerince verilen kararların büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girdiği, bütçe ile ilgili kurallar dışında artık bu kararların idari vesayet makamlarının onayına sunulmadan kesinleşen kararlar olduklarının açıklıkla hükme bağlandığı anlaşıldığı Belediye Meclisi kararı ve eki ücret tarifelerinin vesayet makamının onayını gerektiren nitelikte bir karar olmadığı açık olduğundan, idare mahkemesince davanın, aynı konuda Danıştay'a itiraz edildiği gerekçesiyle görev yönünden reddine karar verilmesinde hukuka uyarlık bulunmamaktadır hükmü yer almıştır.

Danıştay 8.Dairenin, E.2001/3979,K. 2002/2583, *“Anayasa'nın 127.maddesiyle; hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde*

<sup>3</sup> Kazancı İçtihat Bilgi Bankası, <http://www.kazanci.com.tr> (erişim: 15.03.2012)

<sup>4</sup> Kazancı İçtihat Bilgi Bankası, <http://www.kazanci.com.tr> (erişim: 15.03.2012)

<sup>5</sup> Kazancı İçtihat Bilgi Bankası, <http://www.kazanci.com.tr> (erişim: 15.03.2012)

*yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, kamu yararına olan yerel ihtiyaçların yasal sınırlar içinde karşılanması amacıyla merkezi yönetime, yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi tanınmıştır. Ancak yerel yönetim birimlerinin birbirleri üzerinde vesayet yetkisi bulunmamaktadır.”<sup>6</sup>*

*Görüldüğü üzere Danıştay’ın yaptığı en önemli vurgulardan biri idari vesayetin ancak yasada belirtilen sınırlar içinde var olduğu yönündedir. Bir diğer ifade ile idari vesayet sınırları ve kapsamını yasa koyucu belirler.*

### C. Öğretide

Merkezi yönetimin esas olduğu rejimlerde merkezi teşkilat idarenin taşradaki birimleri ile bağlılığını hiyerarşi ile sağlamaktadır. Ancak hiyerarşi ayrı tüzel kişiliğe sahip olmayan birimler arasında söz konusu iken, ayrı tüzel kişiliğe sahip olan idari birimler için ayrı bir denetim mekanizması işletilmektedir. Ancak idari vesayet yetkisinin merkezi idarenin yalnız mahalli idareler üzerinde olmayan aynı zamanda diğer yerinden yönetim kuruluşları üzerinde de kullandığı bir yetki olduğu kabul edilen ortak görüşdür(ONAR,1966, s.622; AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA 2009, s.203; ATAY,2006, s.130)

İdari vesayet diye ifade edilen bu denetim mekanizmasının doktrinde çeşitli tanımları yapılmaktadır. İdari vesayeti, vesayet denetimi haricinde idari birimler üzerinde merkezi idarenin denetim ve gözetim yetkisi olarak tarif edilmektedir(AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA 2009, s.202; GÜNDAY, 2002, s.71). İdari vesayet, merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde ki kanunla öngörülmuş durumlarda, sınırlı bir denetim yetkisidir(GÖZLER, KAPLAN, Ağustos 2011, s.62). Bir diğer ifade ile idari vesayet yetkisi merkez konumdaki idarenin, yerinden yönetim idarelerinin yürütülebilir kararlarını, işlemlerini denetlemek ve bu denetim sonucu kararları bozabilme yetkisidir(YILDIRIM, 2012, s.31). Yerinden yönetim kuruluşlarının görevlerini gereği gibi yapmalarını ve yönetimin bir bütün olarak uyumlu çalışmasını sağlama yönünden bu tür bir denetime gerek görülmektedir.( GÖZÜBÜYÜK, 2002, S. 334)

İdari vesayet yetkisinin temel kullanım şekli yerinden yönetim idarelerinin kararlarının incelenmesi ve onaylanması şeklinde iken belediye meclis kararları ancak yasada sınırlı bir şekilde gösterdiği bir kısmı onaya tabi tutmaktadır(GİRİTLİ,1999, s.20). İdari vesayet yasanın açıkça verdiği bir yetkiye dayanılarak istisnai olarak yapılması gerekliliği mutlaklıdır. İdari vesayet yetkisinin kullanılmasında karşılaşılan bir diğer husus, yasal düzenlemelerde bu yetkinin kullanılması için süre belirlenmişse, yetkinin bu süre içinde onaylama veya onaylanmama şeklinde kullanılmaması halinde düşmesi yani kendinden kesinlik kazanması ve yürürlüğe girmesi söz konusu olabilmektedir.(ÖZAY, 2002, s.167)

---

<sup>6</sup>Danıştay Bilgi Bankası, <http://www.danistay.gov.tr/> (erişim:15.03.2012)

Anayasa Mahkemesi'nin, belediye meclisi kararlarına karşı idari yargı mercine başvurmayı idari vesayet denetimi olarak yorumlaması eleştirilmektedir(SANCAKDAR, 2011, s.162). Zira idari yargı yoluna başvurmak bir idari vesayet denetimi değil, bize göre yargısal denetimdir. İdari yargı yoluna başvuru dava dilekçesi ile gerçekleşmektedir. Dolayısıyla bunun idari vesayet şeklinde nitelendirilmesi kanımızca tartışılabilir niteliktedir.

### III. BELEDİYELER ÜZERİNDE İDARİ VESAYET DENETİMİ

Belediyeler üzerinde vesayet denetimi mülki idare amirlerinin marifetiyle gerçekleştiriliyordu. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin verdiği iptal kararı ile oluşan durumda vesayet denetiminden çok idari yargıya başvurma yolunun önü kapatılmıştır. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda düzenlenmiş olan mülki idare amirinin belediye meclis kararlarına karşı idari yargıya başvurusu idi. Öncelikli olarak irdelenmesi gereken belediye meclis kararları üzerindeki denetimin niteliğidir.

#### A. Eski Yasadaki Hükümler

1580 Sayılı Mülga Belediye Kanununda<sup>7</sup> meclis kararlarının tasvibi ve tasdiki başlıklı madde 71'de "*Yetmişinci maddenin 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 13 üncü fıkralarında gösterilen işler ve 15 inci fıkroda mezkur belediye zabıtasına mütaallik talimatnameye ait olan belediye meclisleri mukarreratı, mahalli en büyük mülkiye memurunun tasvibiyle mer'iyet kesbeder. Bu memurlar mezkur kararları bir hafta zarfında tasdik etmedikleri takdirde belediye meclisinin tetkik talebi üzerine Şurayı Devlet tarafından bir ay zarfında verilecek kararlar katidir.*" demektedir. Bu madde hükmüne göre tasdik yetkisi mahalli en büyük mülki amirine verilmişti. Bu durumda vali, kaymakam gibi mülki amirlerin onayı olmadan kararların kesinleşmesi söz konusu olmayacaktı.

Daha sonra 5272 Sayılı Mülga Belediye Kanununda<sup>8</sup> bu düzenleme şöyle değiştirilmişti: "*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 idari yargıya başvurabilir.*

---

<sup>7</sup> Kanun Numarası: 1580 Kabul Tarihi: 03/04/1930 Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 14/04/1930 Yayımlandığı Resmi Gazete Sayısı: 1471

<sup>8</sup> 5272 Sayılı Mülga Belediye Kanunu, RG: 24.12.2004 - 25680 Kabul Tarihi : 07.12.2004

*Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.*

*Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir.*

*Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur.”*

### **B. Yeni Yasadaki Hükümler ve İptal Kararı**

Yerel yönetimler mahalli nitelikteki ihtiyaçları yerine getirmek amacıyla kurulmuş özerk kuruluşlardır. 5393 sayılı Kanunda idari ve mali özerklik karara bağlanmıştır. Yerel yönetimlerin karar alma konusunda özerklikleri kesin olmakla beraber, uygulama konusunda tam özerklikten söz edilemez. Çünkü alınan kararların bazıları mülki onay gerektirmektedir.(DEMİR, BAKICI, ÇINARLI, Ekim 2011, s.284)

5393 Sayılı Belediye Kanunu<sup>9</sup> madde 23'te Anayasa Mahkemesi'nin “Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir” hükmünün Anayasa Mahkemesi' nin E.2008/27 ve K. 2010/29 sayılı kararı ile iptal edilene kadar bir denetim öngörülüyordu. Ancak bu hükmün Anayasa Mahkemesi'nde iptali ile yasa düzenlemesinin son hali “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.*

*(İptal beşinci fıkra: Anayasa Mahkemesi' nin 4/2/2010 tarihli ve E.: 2008/27, K.: 2010/9 sayılı Kararı ile.)*

*Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur.” Şeklini almıştır.*

Valilerin gerektiğinde yerel yönetimlerin “kamu yararı” ve “hukuka aykırılık” teşkil eden karar ve uygulamalarının iptali için yargı yoluna başvurabilmesi gerektiği daha önce de ifade edilmiştir.(DEMİR, KARATEPE, ERYILMAZ, 1993, Sayfa25-27)

Dava açma yetkisi ile birlikte Başbakan veya İçişleri bakanının ise validen idari davadan feragat etmesini kamu yararı bakımından talep etmesi

<sup>9</sup> 5393 Sayılı Belediye Kanunu, K N: 5393, K. T : 3/7/2005, R.G : Tarih: 13/7/2005  
Sayı : 2587

veya mülki amirin bizzat feragat etmesinin mümkün sayılması gerektiği, mahalli idarenin, dava konusu idari işlemi geri alması, kaldırması veya değiştirmesine bağlı olarak, mülki amirin davadan feragat etmesinin de sözkonusu olabileceği görüşü dile getirilmiştir.(BAYINDIR, 2007, s.224-225)

### **C. Anayasa Mahkemesi'nin Yaklaşımı**

Anayasa Mahkemesi' 2008/27 E 2010/9 K sayılı kararında: “*Belediye başkanının, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebileceği; ikinci fıkrasında, yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararların kesinleşeceği, üçüncü fıkrasında Belediye başkanının, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabileceği, dördüncü fıkrasında kararların kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderileceği, mülki idare amirine gönderilmeyen kararların yürürlüğe girmeyeceği, iptali istenilen beşinci fıkrasında mülki idare amirinin hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabileceği, son fıkrasında ise kesinleşen meclis kararlarının özetlerinin yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulacağı belirtilmektedir.*

5393 sayılı Kanunun belediye meclisi kararlarının kesinleşme ve yürürlüğe girme yönteminin gösterildiği 23. maddesinin iptali istenilen beşinci fıkrasında, merkezi idareye, belediye meclisi kararları aleyhine idari yargı mercilerine başvurma yetkisi verildiği görülmektedir.

Açıklanan duruma göre, maddenin beşinci fıkrasında yer alan, “Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir.” biçimindeki kuralın, merkezi idarece Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçevede içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir vesayet yetkisini içermediği sonucuna varılmıştır.” şeklinde bir sonuca ulaşmıştır.

### **IV. SONUÇ ve KANAATİMİZ**

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.*” hükmüne yer verilerek, yerel yönetimlere özerklik tanınırken merkezi yönetime de onlar üzerinde bir denetim yetkisi vermiştir.

Danıştay 6. Dairesi'nin 2005/6446 E ve 2006/870 K sayılı kararında da belirtildiği gibi “*İdari vesayet, merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin icrai kararlarını onama, geri çevirme ve kimi ayırık durumlarda da değiştirerek onama yetkisidir. Başka bir anlatımla, merkezi yönetime, yerinden yönetim organları ve onların çalışmaları üzerinde, kamu yararını korumak amacıyla üst*

*otoritelere yasayla verilen yetkilerin bütünüdür. Bu yetki yerel yönetimlerin yetkisini ortadan kaldıracak, etkisiz kılacak biçimde kullanılamayacağı gibi kanunda öngörülen vesayet denetimine ilişkin sınırların yorum yoluyla genişletilmesine de hukuken olanak bulunmamaktadır.”*

*Anayasa Mahkemesi'nin E.2008/27, S. 2010/9'de “ 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 varılmıştır.”*

İdari vesayet kavramı üzerinde hem Danıştay'ın, hem Anayasa Mahkemesi'nin görüşü aynı olmasına rağmen idari yargı denetimine başvurmayı, idari vesayet denetimi kapsamında değerlendiren Anayasa Mahkemesi görüşüne katılmıyoruz. Çünkü idari vesayet ancak ve sadece idari bir işlem üzerinde gerçekleşir. İdari vesayet denetimi yoluyla denetlenen idarenin işlemi yine idari yoldan idari vesayet makamınca iade edilebilir veya onaylanabilir. Dolayısıyla idari işlemin idari denetim sonucunda işlemin asıl sahibi olan idareye işlemin gerekiyorsa iadesi söz konusudur. Oysa yerel idarenin işleminin yargı yoluna götürülmesi durumunda işlem asıl sahibi olan ve yaratıcısı olan yerel idareye gönderilmemekte, bağımsız ve tarafsız yargı organınca denetlenmesi istenmektedir. Şu halde hem işlemi denetleyen makam (işlemin sahibi olan idare değil, yargısal merci) hem de işlemin onaylanmaması üzerine gönderildiği merci (işlemin asıl sahibi olan yerel idare değil, yargı erki) yönüyle burada *klasik idari vesayet* denetiminden farklı bir yaklaşım oluşturulduğu anlaşılmaktadır. Bunun idari vesayet yetkisini aşan bir durum olarak nitelendirilerek idari vesayet ile bağdaştırma veya ilgilendirme kanımızca yerinde değildir.

Nitekim idari yargı yoluna başvurma ile ilgili hiçbir düzenleme olmasa bile AY md.125/1'de yer alan “idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır” hükmü ile 2577 s. İYUK md.1'de yer alan iptal davalarına ilişkin düzenlemeler bir arada düşünüldüğünde valinin yetki genişliği çerçevesinde Adalet Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı'nı da temsil ettiği düşünüldürse zaten iptal davası açma ehliyetinin olduğunun kabulü açıktır.

Danıştay'ın geniş yorumuna tâbi imar planı, kültür varlıkları , çevre gibi kimi konularda valinin vatandaş sıfatıyla dava açma ehliyetinin varlığı kabul edilmelidir.

İdari yargıya başvurmayı idari vesayet ile ilgilendiren Anayasa Mahkemesi' kararının yerinde olmadığı kanısındayız. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü kanuna göre Belediye Meclisi kararlarına karşı menfaat ihlali koşuluna göre menfaati ihlal edilen herkes yargı yoluna başvurabilirken il'in menfaati söz konusu olduğunda valinin yargı yoluna başvuramaması kamu yönetimi açısından kamu zararına sebep olabilecektir.

Fransa'da kural olarak yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi ile bağdaşmadığı için idari vesayet yetkisi kural olarak kaldırılmış sadece idari yargı denetimine imkân verilmiştir.

“*Le déferé préfectoral*” dediğimiz yolu işleten ise ilin valisidir. 2 Mart 1982 tarihinde Fransa'da bu yönde bir düzenleme yapılmıştır. Öyle ki vali tarafından kullanılan bu yetki, hem idari işlemler ve hem de idari sözleşmeler için geçerlidir. Kapsamı ise sadece belediyeler değil, bölge özel idaresi kapsamındaki diğer yerel idareleri de içermektedir.

Menfaat ihlali yoluyla kişilerin yargı yoluna başvurması hukuka aykırı idari işlemlerin idari yargı yerince irdelenmesine imkân verir. Bu yönüyle hukuk devletinin (AY md.2) bir gereğidir. İdari vesayet ile yerel idarelerinin işlemleri merkezi idare tarafından denetlenmektedir. Oysa valinin belediye meclisi kararlarına karşı yargı yoluna başvurması idari vesayet kapsamında değerlendirilmemelidir. Belediye meclisi kararlarına karşı menfaat ihlali koşuluna göre menfaati ihlal edilen herkes yargı yoluna başvurabilirken il'in menfaati söz konusu olduğunda valinin yargı yoluna başvuramaması kamu yönetimi açısından sırasında kamu zararına neden olabilir. Bu durumun hukuk devleti ilkesini zayıflatan bir sonuç doğurduğu söylenebilir.

#### KAYNAKLAR

Anayasa Mahkemesi Kararı, E: 2008/27,K: 2010/29,K: 4.2.2010,R.G.: 21.06.2010-27619

AKYILMAZ, Bahtiyar, SEZGİNER Murat, KAYA Cemil(2009), Türk İdare Hukuku, Seçkin, Ankara.

ATAY, Ethem(2006), İdare Hukuku, Turhan, Ankara.

BAYINDIR, Savaş Muhammed(2007), İdari Denetim Olarak İdari Vesayet, T.C. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

Danıştay Bilgi Bankası, <http://www.danistay.gov.tr> , 15.03.2012

DEMİR, Fevzi; KARATEPE, Şükrü; ERYILMAZ, Bilal(1993), Türkiyede İl Yönetiminin Yeniden Yapılanması Görüşler-2, Esiad, , Yayın No.93/G-2, İzmir.

DEMİR, Fevzi; BAKICI, Zeynel; ÇINARLI, Serkan(Ekim 2011), Etkin Demokratik Hukuk Devleti, Orion Yayınları, İzmir.

GİRİTLİ, İsmet(1999), Türkiye'nin İdari Yapısı, 11. Baskı, DER yayınları, İstanbul.

GÖZLER, Kemal; KAPLAN, Gürsel(2011), İdare Hukukuna Giriş, Ekin Yayınları, Güncelleştirilmiş 14. Baskı, Bursa.

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref(2002), Yönetim Hukuku, 16. Baskı, Turhan Kitapevi, Ankara.

GÜNDAY, Metin(2002), İdare Hukuku, İmaj Yayıncılık, Beşinci Baskı, Ankara.

- KAZANCI İçtihat Bilgi Bankası, <http://www.kazanci.com.tr> ,  
15.03.2012
- ONAR, Sıddık Sami (1966), İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. II, İstanbul.
- ÖZAY, İl Han(2002), Günışığında Yönetim, Alfa Yayınları, İstanbul.  
RESMİ GAZETE, T. 14/04/1930, S. 1471
- RESMİ GAZETE, T.24.12.2004, S. 25680
- RESMİ GAZETE, T.13/7/2005, S. 2587
- SANCAKDAR, Oğuz(2012), İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı, Seçkin, Ankara.
- YILDIRIM, Ramazan(2012), İdare Hukuku Dersleri 1, Güncelleştirilmiş 4. Baskı, Mimoza Yayınları Konya.