



AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



Tubanur YILDIRIMER

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN İLÇE BELEDİYELERİ ÜZERİNDEKİ
DENETİM YETKİSİ

Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2019



AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ



Tubanur YILDIRIMER

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN İLÇE BELEDİYELERİ ÜZERİNDEKİ
DENETİM YETKİSİ

Danışman

Doç. Dr. Üyesi Ahmet Kürşat ERSÖZ

Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Antalya, 2019

Akdeniz Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Tubanur Yıldırım'ın çalışması, jürimiz tarafından Kamu Hukuku Anabilim Dalı Yüksek Lisans Programı tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Doç. Dr. Mustafa AVCI (imza)
Üye (Danışman) : Doç. Dr. Ahmet Kürşat ERSÖZ (imza)
Üye : Dr. Öğr. Üyesi Mahmut Kaplan (imza)

Tez Başlığı: Büyükşehir Belediyelerinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkisi

Onay : Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Tez Savunma Tarihi : 17.06.2019

Mezuniyet Tarihi : 25/07/2019

(İmza)

Prof. Dr. İhsan BULUT

AKADEMİK BEYAN

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Büyükşehir Belediyelerinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkisi” adlı bu çalışmanın, akademik kural ve etik değerlere uygun bir biçimde tarafımda yazıldığını, yararlandığım bütün eserlerin kaynakçada gösterildiğini ve çalışma içerisinde bu eserlere atıf yapıldığını belirtir; bunu şerefimle doğrularım.

Tubanur Yıldırım





T.C.
AKDENİZ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU
BEYAN BELGESİ



SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

ÖĞRENCİ BİLGİLERİ	
Adı-Soyadı	Tubanur YILDIRIMER
Öğrenci Numarası	20145228005
Enstitü Ana Bilim Dalı	Kamu Hukuku
Programı	Tezli Yüksek Lisans
Programın Türü	(X) Tezli Yüksek Lisans () Doktora () Tezsiz Yüksek Lisans
Danışmanın Adı-Soyadı	Unvanı, Doç. Dr. Ahmet Kürşat Ersöz
Tez Başlığı	Büyükşehir Belediyelerinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkisi
Turnitin Ödev Numarası	

Yukarıda başlığı belirtilen tez çalışmasının a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana Bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 104 sayfalık kısmına ilişkin olarak, 09/07/2019 tarihinde tarafımdan Turnitin adlı intihal tespit programından Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Çalışması Orijinallik Raporu Alınması ve Kullanılması Uygulama Esasları'nda belirlenen filtrelemeler uygulanarak alınmış olan ve ekte sunulan rapora göre, tezin/dönem projesinin benzerlik oranı;

alıntılar hariç % 19

alıntılar dahil % 10'dur.

Danışman tarafından uygun olan seçenek işaretlenmelidir:

(x) Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşmıyor ise;

Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporu'nun doğruluğunu onaylarım.

() Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşıyor, ancak tez/dönem projesi danışmanı intihal yapılmadığı kanısında ise;

Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporu'nun doğruluğunu onaylar ve Uygulama Esasları'nda öngörülen yüzdeler sınırlarının aşılmasına karşın, aşağıda belirtilen gerekçe ile intihal yapılmadığı kanısında olduğumu beyan ederim.

Gerekçe:

Benzerlik taraması yukarıda verilen ölçütlerin ışığı altında tarafımda yapılmıştır. İlgili tezin orijinallik raporunun uygun olduğunu beyan ederim.

09/07/2019

(imzası)

Doç. Dr. Ahmet Kürşat Ersöz

İÇİNDEKİLER

KISALTMALAR CETVELİ	iv
ÖZET	iv
SUMMARY	vi
ÖNSÖZ	vii
GİRİŞ	2

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL AÇIDAN İDARİ TEŞKİLAT – ÖZERKLİK-DENETİM VE DENETİM TÜRLERİ

1.1. İdari Teşkilat.....	3
1.1.1. Genel Olarak	3
1.1.2. Merkezden Yönetim.....	3
1.1.3. Yerinden Yönetim.....	5
1.2. Özerklik Kavramı ve Yerel Özerklik.....	8
1.2.1. Tanım	8
1.2.2. Mahalli İdarelere Tanınan Özerklik Türleri.....	11
1.2.2.1. İdari Özerklik	11
1.2.2.2. Mali Özerklik	12
1.3. Denetim	14
1.3.1. Tanım	14
1.3.2. İdari Denetimin Amacı.....	15
1.3.3. İdare Üzerinde Uygulanan Denetimin İçeriği	16
1.3.3.1. Hukuka Uygunluk Denetimi.....	16
1.3.3.2. Yerindelik Denetimi	17
1.3.4. İdari Denetim Türleri	18
1.3.4.1. Hiyerarşi ve Hiyerarşik Denetim	18
1.3.4.1.1. Tanım.....	18
1.3.4.1.2. Yetkiyi Kullanacak Makam.....	20
1.3.4.1.3. Yetkinin Kapsamı	23
1.3.4.2. İdari Vesayet.....	27
1.3.4.2.1. Tanım, Dayanak ve Kapsam.....	27

1.3.4.2.2. Unsurları ve Uygulanması	32
1.3.4.2.2.1. Amaç	32
1.3.4.2.2.2. Yetki	33
1.3.4.2.2.2.1. Merkezi İdare Bünyesinde Yetkiyi Kullanacak Makamlar ...	35
1.3.4.2.2.2.2. Danıştay'ın Denetimi	38
1.3.4.2.2.3. Sebep	40
1.3.4.2.2.4. Konu	41
1.3.4.2.2.5. Şekil.....	41
1.3.4.2.2.5.1. Organlar Üzerinde İdari Vesayet.....	42
1.3.4.2.2.5.2. Personel Üzerinde İdari Vesayet	44
1.3.4.2.2.5.3. İdari İşlemler ve Eylemler Üzerinde İdari Vesayet.....	44
1.3.4.2.3. İdari Vesayet- Özerklik İlişkisi.....	53
1.3.4.3. Diğer Denetim Türleri	55

İKİNCİ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN İLÇE BELEDİYELERİ ÜZERİNDEKİ DENETİM ŞARTLARI, KONUSU VE USULÜ

2.1. Genel Olarak	56
2.2. Büyükşehir Belediyeleri ve İlçe Belediyeleri Görev-Yetki İlişkileri	58
2.2.1. Büyükşehir Belediyelerinin Görev ve Yetki	59
2.2.2. İlçe Belediyelerinin Görev ve Yetkileri	70
2.3. Denetimin Niteliği ve Hukuki Dayanağı	71
2.4. Denetimin Uygulanması	75
2.3.1. Belediyeler Arası Hizmet İlişkileri ve Koordinasyon Aracılığıyla Denetim ..	75
2.3.1.1. Altyapı Hizmetlerinin Yürütülmesinde Koordinasyon	77
2.3.1.2. Ulaşım Hizmetlerinin Yürütülmesinde Koordinasyon	79
2.3.2. İmar Denetimi	83
2.3.2.1. Planlama Sürecinin Denetimi	83
2.3.2.2. Uygulama Sürecinin Denetimi	87
2.3.3. Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje ve Uygulamalarında Denetim	90
2.3.4. Mali Denetim.....	94
2.3.4.1. Bütçe Hazırlama Sürecinde Denetim.....	94
2.3.4.2. Mali ve Ayni Yardımlar Yoluyla Denetim	97
2.3.5. “Ortak Görev” ve “ Yetki Devri” Yoluyla Denetim	98

SONUÇ	103
KAYNAKÇA.....	106
ÖZGEÇMİŞ	114



KISALTMALAR LİSTESİ

AİD	: Amme İdaresi Dergisi
akt.	: Aktaran
AY	: Anayasa
AYKOME	: Altyapı Koordinasyon Merkezi
AYM	: Anayasa Mahkemesi
AYYÖŞ	: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DSİ	:Devlet Su İşleri
A.Ş.	:Anonim Şirket
E.	: Esas
ed.	: Editör
K.	: Karar
KHK	: Kanun Hükmünde Kararname
Mük.	: Mükerrer
RG	: Resmi Gazete
S.	: Sayı
s.	: sayfa
TAAD.	: Türkiye Adalet Akademisi Dergisi
T.	: Tarih
TİD	: Türk İdare Dergisi
UKOME	: Ulaşım Koordinasyon Merkezi
vd.	: ve devamı.

ÖZET

Türk idari teşkilatı parçalı yapıdadır. Yönetimin merkez ve yerel birimler arasında paylaşılması devlet bütünlüğünün bozulması riskini barındırmaktadır. Devlet otoritesinin sarsılmaması, birlik ve bütünlüğün sağlanması ancak iyi işleyen bir denetim mekanizması ile mümkündür. Özellikle devlet yapılanmasında merkez teşkilatı içinde veya merkez ile yerel birimler arasında veya yerel birimlerin kendi aralarında sıklıkla kullanılan bazı denetim türleri mevcuttur. Merkezi idarenin kendi bünyesinde uyguladığı denetim, hiyerarşi denetimidir. Bununla birlikte farklı kamu tüzel kişilikleri bulunan idari birimler arasında en çok uygulanan denetim mekanizması ise idari vesayettir.

Bu tez çalışmamızda, öncelikle idari denetim türleri olarak hiyerarşi ve idari vesayet açıklanmıştır. Akabinde yerel yönetim birimi olan büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki denetim ilişkisi üzerinde çalışılmıştır. Her iki idari birimin de ayrı kamu tüzel kişiliği bulunmaktadır. Bu sebeple, bu idareler arasındaki ilişkilerin tespit edilmesi, hukuk devleti olmanın bir gereğidir. Özellikle idarenin kanuniliği ve yerel yönetim birimlerinin özerkliği bu idareler arasındaki denetim ilişkisinin tespit edilmesini zorunlu kılmıştır. Bu denetimin niteliği, idari vesayet ile benzerlik ve farklılıklarından hareketle tespit edilmiştir. Denetimin konusu tespit edilmiş, denetimin sağlanabilmesi için gerekli koşullar değerlendirilmiştir. Denetimin uygulama biçimi de her konu için ayrıca incelenmiştir. Buna ek olarak, denetimlerin özerklik üzerindeki etkisi değerlendirilmiştir.

Anahtar Kelimeler : Büyükşehir Belediyesi, İlçe Belediyesi, İdari Vesayet, Hiyerarşi, Özerklik, Denetim.

SUMMARY
CONTROL AUTHORITY OF METROPOLITAN MUNICIPALITIES ON THE
DISTRICT MUNICIPALITIES

The Turkish administrative organization is fragmented. The division of the administration between the center and local units is not out of the state integrity deterioration risk. Stable state authority is ensured by providing unit, integrity and well functioning control mechanism. In particular, there are some types of control that are frequently used among the central organization of the state structure or between the central and local units or among the local units. The control which is carried out by the central administration within its own body is a hierarchy control. However, the most commonly applied control mechanism among the administrative units with different public legal entities is the administrative commitment.

In this thesis, first of all, hierarchy and administrative guardianship are explained as the types of administrative control. Subsequently, the relationship between the local municipalities and the district municipalities has been studied. Both administrative units have separate public legal entities. Therefore, the determination of the relations between these administrations is a requirement of being a state of law. In particular, the legitimacy of the administration and the autonomy of the local government units made it necessary to determine the relationship of control between these administrations. The quality of this audit has been determined from the similarities and differences with the administrative guardianship. The subject of the audit has been determined and the necessary conditions have been evaluated in order to ensure the audit. The application of the audit is also examined separately for each subject. In addition, the impact of audits on autonomy was assessed.

Keywords: Metropolitan Municipality, District Municipality, Administrative Guardianship, Hierarchy, Autonomy, Control.

ÖNSÖZ

Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri yerel yönetim birimleri olmaları hasebiyle oluşum kaynaklarını Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sından almaktadır. Yine aynı Anayasa bu idari birimlere özerklik tanımış, bu idarelerin de kuruluş ve görevlerinin kanuna dayanacağını hüküm altına almıştır. İdarelerin her yönüyle Anayasa'ya uygunluğunun belirlenmesi önemlidir.

Büyükşehir belediyeleri ilçe belediyeleri işlem ve eylemleri üzerinde fazlasıyla söz sahibidir. Büyükşehir belediyelerine ilçe belediyeleri üzerinde bazen özerkliği zedeleyecek düzeyde tanınan denetim yetkilerinin nitelikleri, kullanım koşulları, konularının tespiti idarenin hukukiliği için son derece önemlidir. Anayasal güvencesi olan hukuk devleti ilkesi ve idarenin kanuniliği ilkelerinin zorunlu sonucu olarak, bu idareler arası ilişkilerin sınırlarının mutlak olarak belirlenmesi son derece önemlidir. Büyükşehir belediyelerine tanınan bu denetim yetkileri, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda özellikle ilgili kanunlar üzerinde çalışılmıştır. Her ne kadar denetimlere kanunda yer verilerek idarenin kanuniliği nispeten tespit edilmiş olsa da özerk kuruluşlar olan yerel yönetim birimlerinin özerkliklerinin anayasal güvenceye alındığı ve fakat bazı denetimler vasıtasıyla özerkliğin çiğnendiği; kanunda yer verilmiş olsa da denetimlere ilişkin kesin bir denetim tarifi yapılamıyor olması ve niteliğinin açık olmaması sebepleriyle bu denetimler üzerinde çalışmamız sürdürülmüştür.

Çalışmamız, Türk idare sisteminde benimsenen merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri doğrultusunda oluşturulan yönetim birimleri arasındaki denetim ilişkilerinin irdelenmesini içermektedir. Özellikle yerinden yönetim ilkesine uygun olarak oluşturulan büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerin niteliği hususunda belirsizlik mevcuttur. Çalışmamızın amacı, bu ilişkilerden denetim kapsamında değerlendirilebilecek olanların ve bu denetimlerin hukuki niteliğinin tespit edilmesidir. Bu şekilde idarenin hukuka uygunluğunun sağlanıp sağlanmadığı ve yönetim sisteminin amacına uygun işleyip işlemediği anlaşılabilir. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki denetimin niteliğinin, konusunun ve kapsamının tespiti, mevcut belirsizliğin giderilmesi ve buna bağlı olarak hukuki güvenliğin tesisini açısından önem arz etmektedir.

Çalışmamızda, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki denetimlerin konusu, içeriği ve koşullarının mevzuat, doktrin ve yargı kararları ışığında incelenmesi, tartışmalı ve belirsiz hususların yine bu doğrultuda tamamlanmasını amaçlamaktadır. Bu

kapsamda tezimiz iki bölümden oluşmaktadır. Tezimizin birinci bölümünde genel itibariyle yönetim, denetim, özerklik müesseseleri üzerinde çalışılmış ikinci bölüm ise özellikle olarak büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasındaki denetim ilişkisi irdelenmiştir.

Tubanur Yıldırım

Antalya, 2019



GİRİŞ

Modern dünyada pek çok şey hızlı bir şekilde değişmekte ve gelişmektedir. Bilim, sanayi ve teknolojinin sürekli ve hızlı gelişimi medeniyetleri daha ileri seviyelere taşımaktadır. Yaşanan bu gelişmeler gerek bireysel gerekse toplumsal ihtiyaçların artması ve çeşitlenmesi sonucunu doğurmuştur. Nitelik ve nicelik olarak sürekli artan bu ihtiyaçların karşılanması için yeterli gelmeyen yönetim anlayışında da sürekli bir değişim meydana gelmektedir. Bu anlamda Türk kamu yönetim anlayışında da değişim gerçekleşmiş, devlet içinde mutlak ve tek idare otoritesinin kabul edilmesi anlayışı terk edilmiştir. İhtiyaçlara cevap verecek başka yönetim birimleri zamanla oluşturulmuş ve uygulanmaya başlanmıştır. Tabii ki bu yönetim birimlerindeki artış devlet otoritesine zeval getirmemelidir. Bu sebeple oluşturulan yönetim birimleri kontrol altında tutulmak istenmiş, denetim mekanizması oluşturulmak suretiyle muhtemel sorunların önü kesilmeye çalışılmıştır.

Türkiye Cumhuriyeti devletinin bir hukuk devleti olmasının Anayasal güvenceye alınmış olmasından mütevellit yönetim sistemi mutlaka hukuka uygun olarak oluşturulmalı ve yürütülmelidir. Nitekim yönetim birimlerinin(idarenin) kanuniliği yine Anayasa'nın 123.maddesinde güvence altına alınmıştır. Anayasa maddesi ile ifade edilmek istenen, idarenin oluşturulması, işleyişi ve kaldırılmasının kanuna dayanmasıdır. Dolayısıyla ihtiyaçlara cevap vermek üzere oluşturulan yönetim birimlerinin oluşturulması kadar idareler arası ilişkiler de kanuna dayanmalıdır.

Tez çalışmamız iki bölümden oluşmaktadır. Çalışmamızın birinci bölümünde asıl çalışma alanımız olan büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasındaki denetim ilişkisinin daha anlaşılır kılmak adına gerekli bazı kavramlar ve müesseseler üzerinde çalışılmıştır. Bu kapsamda öncelikle denetim mekanizmasının işletileceği idareleri tespit etmek adına Türk idari teşkilatının genel görünümü üzerinde genel hatlarıyla çalışılmış, özellikle merkezi idare ve yerel yönetimler izah edilmiştir. Akabinde gerek T.C. Anayasası gerekse Türkiye tarafından kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gereğince yerel yönetim birimlerine tanınan özerklik, kavramsal açıdan incelenmiş, yerel idari birimlere tanınan özerklik türleri açıklanmış, bu denetim mekanizmasının yerel birimlerin özerkliğine etkisi tezimizin muhtelif bölümlerinde değerlendirilmiştir. Tez çalışmasının özünü oluşturan denetim mekanizması, kavramsal açıdan irdelenmiş, denetimin gerekliliği, içeriği ve en çok kullanılan denetim türleri tez konumuzun çekirdeğini oluşturması sebebiyle ayrıntılı olarak incelenmiş, tartışmalı hususlar mevzuat, doktrin ve yargı kararları ışığında aydınlatılmaya çalışılmıştır. Bu bölümde özellikle niteliği itibarıyla büyükşehir belediyeleri ve ilçe

belediyeleri arasındaki denetime çok benzemesi sebebiyle idari vesayet denetimi ve bu denetimin özerkliğe etkisi üzerinde yoğunlaşmıştır.

Çalışmamızın ikinci bölümünde ise genel görünümün aksine büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasındaki daha özel nitelikli ilişkiler denetim perspektifinden incelenmeye alınmıştır. Bunun öncesinde bu denetim türünün niteliği ve hukuki dayanağı aydınlatılmaya çalışılmıştır. Türkiye Cumhuriyeti Devletinin bir hukuk devleti olduğu göz önünde bulundurulduğunda denetim ilişkileri dahil olmak üzere tüm idarenin hukuka uygun olması gerekmektedir. Bu sebeple söz konusu idareler arası ilişkiler açıkça nitelik ve içerik olarak tespit edilmeye çalışılmıştır. Çalışmamızın bu bölümünde, doğrudan veya dolaylı olarak denetim kapsamında değerlendirilebilecek büyükşehir ve ilçe belediyeleri ilişkileri ayrı ayrı irdelenmiş, bu denetimlerin konusu, denetimleri uygulama şartları ve usulü üzerinde inceleme yapılmıştır. Buna ek olarak inceleme konusu yapılan her denetimin ilçe belediyelerinin özerkliğine etkisine değinilmiştir.

Sonuç bölümünde ise genel itibariyle büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasındaki denetim ilişkisinin değerlendirilmesi yapılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMSAL AÇIDAN İDARİ TEŞKİLAT – ÖZERKLİK-DENETİM VE DENETİM TÜRLERİ

1.1. İdari Teşkilat

1.1.1. Genel Olarak

Zamana paralel olarak değişen, artan ve çeşitlenen insan ihtiyaçlarının karşılanması için gereken hizmetlerin devlet tüzel kişiliği içindeki tek merkezden sağlıklı, verimli, hızlı ve etkin yerine getirilmesi mümkün değildir. Bu sebepten, bazı hizmetlerin icrası, kaynağını Anayasa ve kanunlardan alan kamu teşkilatlarına devredilmiştir.¹

Hukuk sistemimizde “*yerinden yönetim*” olarak adlandırılan bu teşkilata Anayasamızın “*İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği*” başlıklı 123/2.maddesinde yer verilmiştir.² Buna göre idare, kuruluş ve görevleri itibariyle merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına göre oluşturulmaktadır. Anayasa, her iki sistemin birlikte ve dengeli işlemlerini öngörmüştür. Nitekim ilgili Anayasa maddesinin gerekçesinde de her iki sistemin birbirini tamamlayıcı niteliğine değinilmiş, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde devlet tüzel kişiliği dışında tüzel kişiliğe sahip mahalli idareler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına yetki verildiği belirtilmiştir.³ Gerekçede her ne kadar her iki sistemin dengeli yürütülmesi vurgusu yapılmış olsa da tarihsel sürece, sosyal yapıya ve mevzuat düzenlemelerine bakıldığında baskın olan merkezi yönetim sisteminden vazgeçildiği, son mevzuat değişiklikleriyle birlikte yerinden yönetim sistemine doğru bir eğilimin olduğu görülmektedir.⁴

Tezimizin özünü oluşturan idarenin denetimi konusuna değinmeden önce denetlenecek ve denetime tabi tutulacak idarelerin tespiti bakımından idari teşkilatı oluşturan merkezi yönetim ve yerinden yönetimin açıklanması yerinde olacaktır.

1.1.2. Merkezden Yönetim

Kamu hizmetlerinin sunulması, Devlet idaresine ilişkin kararların alınması, uygulanması, hizmetleri yerine getirmek için gerekli olan gelirlerin toplanması ve kaynakların kullanılması gibi kamu gücünün verdiği yetkilerin merkezi idare tarafından yerine

¹ Kalabalık, 2016: 54.

² 18.10.1982 Tarih ve 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, RG. 09.11.1982, S. 17863 (Mük.)

³ http://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?_adf.ctrlstate=smhbtcbiy_19&pkanunlarno=41861&pkanunnumarasi=2709 (erişim tarihi: 07.03.2018)

⁴ Atay, 2016:206.

getirilmesini ve tek elden yürütülmesini ifade eden sistem merkezden yönetimdir.⁵ Merkezden yönetimde, tek kamu tüzel kişiliği mevcuttur ve kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde icrai karar alma yetkisi ve hizmetlerin ifası için gerekli gelir ve giderler bir elde toplanmıştır.⁶ Merkezi yönetimin siyasi ve idari merkeziyet olmak üzere iki yönü bulunmaktadır. Hukuki ve kanuni birliği de kapsayan siyasi merkeziyet, siyasi gücün merkezin kontrolünde tutulmasını; idari merkeziyet ise kamusal faaliyetlerin yerine getirilmesinde merkezin tek yetkili olmasını ifade etmektedir.⁷

Merkezden yönetimin, başkentten yapılan idare için oluşturulan teşkilatına başkent teşkilatı⁸; coğrafi durum, ekonomik koşullar ve kamu hizmetlerinin gerekleri dikkate alınarak oluşturulan bölümlerine ise taşra teşkilatı denir.⁹ Anayasa’da taşra teşkilatı olarak sadece il idaresine yer verilmiş, il idaresinin ise kademeli bölümlere ayrılabilmesinin Anayasal dayanağı oluşturulmuş, detaylı düzenlemeye gidilmemiştir. Her ne kadar yetki genişliği Anayasa’da sadece il idaresine tanınmış olsa da madde gerekçesinde birden çok ili kapsayan bölge teşkilatlarının da yetki genişliği ile donatılabileceğine yer verilmiştir.¹⁰ Fakat gerekçenin bağlayıcılığının bulunmaması ve yorum aracı olarak kullanılması sebebiyle bölge teşkilatlarına yetki genişliği tanımak mümkün görünmemektedir.

Merkezden yönetim ilkesinin benimsenmesinin; yönetimde yeknesaklığın sağlanması, hizmetlerin ülke geneline dengeli dağılması, kaynakların verimli kullanılması gibi faydaları vardır. Bunun yanında mutlak uygulanması halinde yerel ihtiyaçlara cevap verilememesi, kırtasiyeciliğin¹¹ artması ve buna bağlı olarak hizmetlerin gerçekleştirilmesinde gecikmeler ve aksamaların meydana gelmesi, halkın kendisini ilgilendiren konularda alınacak kararlara katılamaması sebebiyle demokratik olmaması gibi sakıncaları da bulunmaktadır¹².

Merkezden yönetim sistemin işleyişine kısmen de olsa ferahlık ve sürat kazandırmak¹³, ve yönetimde bütünlüğü gerçekleştirmek ve merkezden yönetimin sakıncalarını bertaraf etmek üzere¹⁴ yetki genişliği uygulaması¹⁵ getirilmiştir. “*Yetki genişliği, merkezden yönetimin*

⁵ Gözübüyük ve Tan, 2014: 145., Gözübüyük, 2016: 41., Akyılmaz vd., 2018:132.

⁶ Akyılmaz vd., 2018:133.

⁷ Eroğlu,1985: 135; Karatepe, 1993: 90., Eryılmaz; 2016:71., Atay, 2016: 207.

⁸ Günday, 2017: 66.

⁹ Atay; 2016: 208. , Günday,2017: 66

¹⁰http://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?_adf.ctrlstate=dxzij26cf_19&pkanunlarno=41861&pkanunnumarasi=2709 (erişim tarihi: 08.03.2018)

¹¹ “*Bir işin yürütülmesinde çeşitli büro işlemleri ile o işi çıkmaza sürüklemek; o işin çıkmasını zorlaştırmak; şekil kurallarını yönetime hakim kılmak; bürokrasi*”, Yılmaz, 2006: 113.

¹² Günday, 2017: 67-68; Duran, 1982: 49-50. ; Atay,2016: 214.

¹³ Eroğlu, 1985: 138. ; Kalabalık, 1996: 131.

¹⁴ AYM, T. 03.11.2011, E. 2011/11, K. 2011/151, RG. 07.02.2012, S. 28197: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/> (erişim tarihi: 07.03.2018)

¹⁵ Karatepe, 1993: 91.

gerçekleştirme amacı ve yöntemidir¹⁶”. Merkezi idarenin kamu gücünden kaynaklanan yetki ve görevlerinden bazılarını yine kendisine bağlı idari makamlara devretmesi, makama belirli konularda karar alıp uygulama yetkisi vermesi yetki genişliği olarak ifade edilir.¹⁷ Yetki genişliği tanınan makam her ne kadar merkeze danışmadan karar alabilme yetkisi ile donatılmış olsa da ayrı tüzel kişiliğinin bulunmaması, tanınan yetkinin merkezin verdiği izin ölçüsünde kullanılabilir olması ve merkezi makamların hiyerarşik¹⁸ astı olması sebebiyle merkezin denetimi altındadır¹⁹. Merkez, emir ve talimat verme yetkisini muhafaza etmektedir²⁰. Diğer bir deyişle yetki genişliği, makama sınırsız yetki verilmesi anlamına gelmez sadece makamın sahip olduğu yetkilerin kullanım koşullarının esnekleştirilmesidir.

1.1.3. Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim(ademi merkezîyet)²¹, merkez teşkilatına ve onun hiyerarşi denetimine tabi olmayan kamu tüzel kişilerinin, mahalli ve teknik nitelikteki bazı hizmetlerin yerine getirilmesi, icrai kararların alınması ve uygulanması konularında yetkilendirildiği sistemdir²². Diğer bir deyişle kamu hizmetlerini yerine getiren kamu tüzel kişilerinin merkezi idare ile aralarındaki hiyerarşi ilişkisinin yumuşatılıp basit bir denetim ve gözetim yetkisine evrilmesidir.²³ Yerinden yönetim kuruluşları, belirli bir bölgeyi kapsayan yerel(mahalli) yerinden yönetimler ve belirli teknik hizmetlerin yürütülmesi için kurulan, hizmetin ön planda

¹⁶ Özay, 2017: 159.

¹⁷Eroğlu,1985: 138. ; Karatepe, 1993: 91. ; Anayasa'nın ilgili maddesinin gerekçesinde yetki genişliği ilkesinden ne anlaşılması gerektiği açıklanmıştır. “...Merkezden yönetim ilkesinin yumuşatılmış biçimi olan yetki genişliği ilkesi ile genel idarenin taşrada görevli yüksek kamu görevlilerine, belli konularda kendiliğinden karar alıp uygulama yetkisi tanınması anlatılmaktadır. Son zamanlarda özellikle valilerin yetkilerinin artırılması yönündeki eğilimler bu ilkeye önem kazandırmaktadır...”

http://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?_adf.ctrl-state=tzycpq5zk_14&pkanunlarno=41861&pkanunnumarasi=2709 (erişim tarihi: 22.03.2018)

¹⁸Hiyerarşi, rütbe veya makamların sıralı kademeli düzenidir. Tezimizin ilerleyen bölümlerinde bu konuya ilişkin ayrıntılı açıklamalara yer verilecektir.

¹⁹ Atay, 2016: 209.; Danıştay yetki genişliği tanınan kademelerin statüsünü şöyle ifade etmiştir: “...Yetki genişliğine tabi kademeler, merkezin hiyerarşisine dahildirler ve merkez örgütü içinde sayılırlar. Bunlar merkezi temsil ettikleri gibi kendilerine verilen yetkileri merkez adına kullanırlar ve merkez adına hareket ederler. Gerçekte kamu gücü bunların değil, merkezin elindedir. Bunun sonucu olarak verilen yetkileri ancak merkezin düzenlediği çerçevede ve merkezin denetimi altında kullanabilirler...”, Danıştay 2. Daire, T. 24.05.2005, E. 2004/1326, K. 2005/1786.

²⁰ Gözübüyük ve Tan, 2014: 153.

²¹ Ademi merkezîyetin siyasal ve idari olmak üzere iki yönü bulunmaktadır. Siyasi ademi merkezîyet, belirli bölümlere ayrılmış bir ülkenin, bölümlerinden her birinin idari yetkilerinin yanı sıra yasama ve bir dereceye kadar yargı bağımsızlığına sahip olduğu yönetim yapısını ifade eder. Diğer ise 1982 Anayasasında da yer verilen, yasama ve yargı yetkilerinin merkezde toplandığı, yürütmeye ilişkin bazı yetkilerin ise mahalli kuruluşlara verildiği idari ademi merkezîyettir ki tez konumuz bakımından idari yönden ademi merkezîyet açıklanmıştır. (Onar I, 1960: 487.; Nadaroğlu, 1998: 23.)

²² Eroğlu, 1985: 139; Onar I,1960: 486.

²³ Atay, 2016: 216.

tutulduğu²⁴ hizmet yerinden yönetimler olmak üzere iki şekilde uygulanmaktadır²⁵. Anayasamızda yerel yerinden yönetim birimi olarak mahalli idarelere yer verilmiş, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına ise farklı maddelerde değinilmiştir.

Yerel yerinden yönetim birimi olan mahalli idareler Anayasa'nın 127.maddesinde şu şekilde tanımlanmıştır: “*Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.*”

Anayasa'nın tanımından da anlaşılacağı üzere mahalli idareler, bir bölgede yaşayanların yerel ihtiyaçlarının karşılanması, müşterek ve idari çıkarlarının²⁶ korunması için yine o coğrafi alan ve hizmetle sınırlı olmak üzere²⁷ yetkilendirilen kamu tüzel kişileridir.

Mahalli müşterek ihtiyaç, herhangi bir yerel yönetim biriminin sınırları içinde yaşayanların, aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan somut durumların yarattığı, yoğunlaştığı ve sürekli güncelleştirdiği, özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentilerini ifade etmektedir.²⁸

Anayasamızda yerel ihtiyaçları karşılamak üzere tüzel kişilik tanınan mahalli idareler il, belediye ve köy idareleri olarak sayılmış ve bu idarelerin yerel ihtiyaçlarının tespiti ise kanunlara bırakılmıştır.²⁹

Teknik yapısı ve nitelikleri gereği merkezi idare tarafından yerine getirilemeyen, teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren kamu hizmetlerinin, merkezden ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar tarafından idarenin denetimi altında yerine getirilmesine ise hizmet yerinden yönetim denir.³⁰ Bazı hizmet yerinden yönetim kuruluşları kaynaklarını Anayasa'dan alırken bazıları kanundan almaktadır. Bundan mütevellit varlığı Anayasa'ya dayanan hizmet yerinden yönetim kuruluşları hukuki varlıkları üzerinde düzenleme yapılamazken yetki ve faaliyetlerini belirleme hususunda müdahalede bulunulabilecektir. Anayasa'nın 127.maddesi “*mahalli idarelere*”, 130.maddesi “*yükseköğretim kurumlarına*”, 134. Maddesi ile “*Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumuna*”, 135.maddesi “*kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına*” kamu tüzel kişiliği tanımıştır. Bu kurum ve kuruluşların ancak faaliyetlerine,

²⁴ Giritli vd., 2008: 193.

²⁵ Günday, 2017: 70; Giritli vd., 2008: 193.

²⁶ Giritli vd., 2008: 193.

²⁷ Karatepe, 1993: 95.

²⁸ AYM, T. 18.09.2014, E. 2013/19, K. 2013/100, RG. 18.09.2014, S. 29123.

²⁹ AYM, T. 11.09.2014, E. 2014/72, K. 2014/141, RG. 10.01.2015, S. 29232.

³⁰ Giritli vd., 2008: 193; Ökmen ve Parlak, 2010: 12.

yetki alanlarına ve sayılarına ilişkin müdahalede bulunulabilecektir.³¹ Ayrıca Anayasa'nın 123.maddesinde kanunla veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kamu tüzel kişiliği kurulabileceği hüküm altına alınmıştır. Kaynağı kanun veya Kararname olan bu kamu tüzel kişilerinin ise akıbeti kanun veya kararnameyi yapmaya muktedir otoritenin takdirindedir.

Anayasa'nın ilgili maddelerinden hareketle hem hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının hem yerel yerinden yönetim kuruluşlarının kaynağını nereden alırsa alsın vazgeçilmez unsurunun devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğin varlığı olduğu ortaya çıkmaktadır.³² Tüzel kişiliğin yanında yerinden yönetimlere, idari, mali ve bilimsel alanlarda serbestçe hareket imkânı veren özerklik; yerinden yönetimlerin bir diğer önemli unsurudur.³³ Bununla birlikte yerinden yönetimlerin görevlerini yerine getirmeleri için kendilerine özgü bütçeleri ve gelirleri ile genel olarak bağımsız organları ve personeli bulunmalıdır.³⁴ Son olarak merkez tarafından hiyerarşik olarak denetlenemeyen yerinden yönetim kuruluşlarının tamamen serbest olması düşünülemez. Anayasa'nın mahalli idarelerin denetlenmesi konusunda merkeze tanıdığı yetki³⁵ ve idarenin bütünlüğü ilkesi de göz önüne alındığında idari vesayetin yerinden yönetim kuruluşları için gerekli bir koşul olduğunu söylemek mümkündür.³⁶

Merkezden yönetim uygulamalarında olduğu gibi yerinden yönetim uygulamalarının da faydaları ve sakıncaları vardır. Yerinden yönetim türleri olmaları sebebiyle yerel yerinden kuruluşları ile hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının pek çok ortak özelliği ve unsuru bulunmakla birlikte hukuki yapılarındaki farklılıklardan dolayı fayda ve sakıncaları da farklılıklar arz etmektedir.³⁷ Yerel(mahalli) yönetimlerin faydalarını ve zararlarını şöyle izah etmek mümkündür:

Temel amacı belirli bir coğrafyada yaşayanların mahalli nitelikteki ihtiyaçlarına cevap vermek olan³⁸ mahalli idarelerin, karar ve yönetim organlarının seçiminde bölge halkının söz sahibi olması sebebiyle, merkezi yönetime kıyasla daha demokratiktir.³⁹ Kırtasiyeciliğin azalması ve buna bağlı olarak kamu hizmetlerinin daha süratli ve ihtiyaçlara uygun olarak

³¹ Atay, 2016: 218.

³² Gözler ve Kaplan, 2019: 92. ; Kalabalık, 2016: 55.

³³ Gözübüyük, 2016: 43.

³⁴ Gözübüyük, 2016: 43. ; Gözler ve Kaplan, 2019: 80 vd.

³⁵ Anayasa 127/5 : “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.”

³⁶Gözübüyük, 2016: 43. ; Kalabalık, 2016: 57. Özerkliğe ve idari vesayete ilişkin detaylı açıklamalara tezimizin ilerleyen bölümlerinde yer verilecektir.

³⁷ Onar I, 1960: 495.

³⁸Ulusoy ve Akdemir, 2010: 55.

³⁹ Günday, 2017: 75.

yerine getirilmesi gibi faydaları mevcuttur.⁴⁰ Öte yandan ülke birliği ve bütünlüğünü için tehdit oluşturması yerel yönetimlerin en önemli sakıncalarından biridir. Ayrıca aynı idari hizmet için farklı yörelerde farklı uygulamalara sebep olabilir. Bu sebepten hizmetlerin ülkede birlik ve eşitlik çerçevesinde yürütülmesi güçleşebilir.⁴¹

Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarında ise, hizmetlerin daha hızlı, kaliteli, daha uygun maliyetli ve verimli yerine getirilmesi hizmet yerinden yönetimin tercih edilmesini sağlayan en önemli faydasıdır. Hizmetlerin daha rasyonel ve işin niteliğine uygun usullerde görülmesi de hizmet yerinden yönetimin diğer faydalarındandır.⁴²

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları ile devlet bütçe ve muhasebe usullerinin farklılık göstermesi, mali denetimlerinin güçleşmesine ve devlet maliyesinin birliğinin sarsılmasına⁴³ sebep olabilecektir. Hizmet yerinden yönetim teşkilatı içinde olumsuz geleneklerin oluşması ve gelişmesi buna bağlı olarak hizmetlerde yeniliklere ayak uydurulamaması sistemin niteliği gereği oluşabilecek sakıncalardandır.⁴⁴

1.2. Özerklik Kavramı ve Yerel Özerklik⁴⁵

1.2.1. Tanım

Özerklik, özerk olma durumunu ifade eden bir kavramdır. Terminolojik olarak bakıldığında “öz” ve “bir işi yapabilme gücü, kudret, iktidar⁴⁶” anlamına gelen “*erk*” kavramlarının bir araya gelmesi ile oluşan özerk⁴⁷, öz itibarıyla bir işi yapma kudretine sahip olmayı ifade eder. Bu durumda özerklik; bir kişi, kurum veya topluluğun kendi kendini idare etmeye muktedir olmasıdır.⁴⁸

İdare hukuku bakımından özerklik ise daha çok yerinden yönetim kuruluşlarına tanınan hak ve ayrıcalıkları ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu kapsamda yerel yönetimlere buldukları coğrafi alanla, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına ise sundukları hizmetle sınırlı olmak üzere hak ve ayrıcalıklar tanınmıştır.⁴⁹

⁴⁰Onar I, 1960: 495.

⁴¹ Giritli vd., 2008: 196.

⁴² Onar I, 1960: 497.

⁴³Eroğlu, 1985: 143.

⁴⁴Giritli vd., 2008:197.; Eroğlu, 1985: 143 .

⁴⁵ Öner, 2006: 10.

⁴⁶ http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5aa3888aa1a084.17141146 (erişim tarihi: 10.03.2018)

⁴⁷ Yılmaz, 2006: 534.

⁴⁸ http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5aa3941c256579.66261977 (erişim tarihi: 10.03.2018); Yılmaz, 2006: 534.

⁴⁹ Tortop vd.,2008: 106

Özerklik kavramının anlaşılabilmesi için öncelikli olarak yerinden yönetim kuruluşlarına özerklik tanınmasının sebebi ve buna bağlı olarak özerkliğin amacının anlaşılması gerekmektedir.

Yerel gereksinimleri anlama ve gereksinimlere cevap verme konusunda yeterli dinamikliğe sahip olmayan merkezi yönetime alternatif olarak geliştirilen yerinden yönetim⁵⁰, kamu hizmetlerin tamamının tek merkezden yerine getirilmesinin sebep olabileceği gecikme ve aksaklıkları bertaraf etmek, merkezi yönetimin yükünü hafifletmek⁵¹ için oluşturulmuş bir sistemdir.⁵² Bu sisteme etkinlik ve verimlilik kazandırmak diğer bir deyişle hizmetlerin hızlı, düzenli ve düşük maliyetle yerine getirilmesini sağlamak için⁵³ yerinden yönetim kuruluşlarına, serbest hareket edebilecekleri esnek bir alan oluşturulmalıdır. Bunu gerçekleştirmenin en etkili aracı ise özerkliktir.⁵⁴ Yani özerklik, yerinden yönetimlere işlevsellik kazandırma aracı olarak geliştirilmiştir. Bunun dışında özerkliğin, yerel ihtiyaçlara uygun yönetim yapısının belirlenmesine imkân tanıma ve merkezi yönetimin müdahalelerini en aza indirme işlevleri vardır.⁵⁵

Yerinden yönetim ilkesinin ihtiyaçlara cevap vermesi için Anayasa ve yasalarla pek çok yerinden yönetim kuruluşuna özerklik tanınmıştır. Özellikle geniş uygulama alanına sahip yerel yönetimlerin özerkliği, hem ulusal hem de uluslar üstü düzeyde garanti altına alınmaya çalışılmıştır. Türkiye'nin de 1988 yılında imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı⁵⁶ yerel özerkliği uluslararası düzeyde güvence altına almaya yönelik atılmış önemli adımlarından biridir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 1.maddesine göre de yerel yönetimlere tanınan özerklik, yasayla ve hatta mümkün olduğu takdirde anayasa ile düzenlenmelidir.

1982 Anayasa'sında açıkça "*yerel özerklik*" ibaresi yer almamaktadır. Bununla birlikte Anayasa Mahkemesi kararlarında, Anayasa'da merkezden yönetim ile yerinden yönetim ilkelerinin birlikte düzenlenmesini, yerel yönetimlerin organlarının seçimle göreve gelmesinin öngörülmesini, seçimlerinin süreli olmasını, kararların yerel organlar tarafından alması ve uygulanmasını, kendilerine özgü bütçelerinin bulunmasını, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanmasını yerel yönetimlerin özerkliğinin Anayasal dayanağı olarak

⁵⁰ AYM, T. 10.4.2013, E. 2012/158, K. 2013/55, RG. 18.01.2014, S. 28886.

⁵¹ AYM, T. 10.4.2013, E. 2012/158, K. 2013/55, RG. 18.01.2014, S. 28886.

⁵² Tortop vd., 2008: 103-104.; Tortop, 1991: 3.

⁵³ Mahmutoğlu, 2006: 47; Yüksel, 2005:275; Tortop, 1996: 4.

⁵⁴ Tortop, 1996:4.

⁵⁵ Coşkun B., 1996: 39.

⁵⁶ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, RG. 21.5.1991, S. 20877.

yorumlamıştır.⁵⁷ Anayasa Mahkemesi'nin yorumuna rağmen yerel özerklikle ilgili çok genel ifadelerin kullanılmış olması uygulama hatalarına yol açabilecek niteliktedir.⁵⁸

Anayasa'da açıkça yer almayan yerel özerklik AYYÖŞ doğrultusunda ulusal mevzuat mevzuata işlenmiştir. Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanunu⁵⁹ ile belediyelere, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu⁶⁰ il ise il özel idarelerine açıkça idari ve mali özerklik tanımıştır.

Anayasa'da unsurları belirtilen ve yasalarda yer verilen yerel özerklik Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3.maddesinde şöyle tanımlanmıştır: *“Yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı yerel özerkliktir.”*

Anayasa Mahkemesi ise yerel özerkliği daha genel bir ifadeyle yurttaşların yararına olan kamu hizmetlerinin, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi olarak tanımlamış⁶¹, sonraki tarihli bir kararında yerel özerklikte önemli olan faktörün karar verme yetkisine sahip yerel organların oluşumunda, yöre halkının söz sahibi olması olduğunu belirtmiştir.⁶²

Anayasa Mahkemesi'nin ve AYYÖŞ'nin tanımlarından da hareketle yerel özerkliği, yerel makamların, yerel nitelikteki işlerini yerine getirirken herhangi bir izne veya onaya ihtiyaç duymaksızın, seçilmiş organları aracılığıyla karar alıp uygulamalarını, kendi personelini oluşturup yönetmelerini ve hizmetlerini yerine getirebilecek düzeyde mali yeterliliğe sahip olmalarını⁶³ sağlayan kapsamlı yetki⁶⁴ olarak tanımlamak mümkündür. Yerel topluluklara tanınan bu yetkinin yanında onlara aynı zamanda sorumlulukları üstlenme külfeti de yüklendiği göz ardı edilmemelidir.

⁵⁷ AYM, T. 26.6.2002, E. 2001/377, K. 2002/59, RG. 9.11.2002, S. 24931; AYM, T. 11.9.2014, E. 2014/72, K. 2014/141, RG. 10.1.2015, S. 29232.

⁵⁸ Çoker, 1992: 61-64.

⁵⁹ 03.07.2005 tarih ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu, RG. 17.07.2005, S. 25874.

⁶⁰ 22.02.2005 tarih ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, RG. 04.03.2005, S. 25745.

⁶¹ AYM, T. 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, RG. 26.11.1988, S. 20001.

⁶² AYM, T. 25.01.2007, E. 2005/94, K. 2007/7, RG. 20.03.2008, S. 26822; AYM 2016 tarihli bir kararında da şöyle yer vermiştir: *“...Özerklik, kişi ve kuruluşların kendi faaliyetlerine ilişkin kararları alma ve uygulama konusunda gerekli yetkiyle donatılmış olması anlamına gelmektedir. Bu aynı zamanda kurumların dış etkilere karşı korunmasını ifade eder. Kamu kuruluşlarına özerklik tanınmasının nedeni faaliyetlerini hizmetin gereklerine ve kamu yararına uygun bir şekilde sürdürmelerini güvence altına almaktır. Bu bağlamda, meslek kuruluşları, idari özerkliklerinin sonucu olarak, kendi seçilmiş organlarıyla merkezi yönetimin müdahalesi olmaksızın serbestçe karar alıp uygulayabilirler. Özerklik, kesin ve yürütülebilir karar alabilme yetkisine sahip olabilmeyi de içerir...”* AYM, T. 22.06.2016, E. 2015/106, K. 2016/128, RG. 23.09.2016, S. 29836.

⁶³ Saran, 1995(b): 21-22; Tortop vd., 2008: 103.

⁶⁴ Öner, 2006: 10.

Yerel özerklik, merkez ile yerel yönetim arasındaki bağımsızlığa varmayan serbestliği ifade eden bir ilişkidir. Bu, özerkliğin bir yönüdür. Diğer yönü ise halk tarafından seçilen yerel yönetim organlarının halkı gereği gibi temsil etmesidir.⁶⁵

Mevzuatlarda yapılan yerel yönetim düzenlemeleri amacına uygun olarak uygulamaya geçirildiğinde üretkenliğin artması⁶⁶, merkezin keyfi müdahalelerinin önüne geçilmesi, yerel kaynakların oluşturulup bu kaynakların verimli kullanılması gibi faydaları vardır. Ayrıca AYYÖŞ'nin önsözünde de tekrarlandığı üzere yerel topluluk ile yerel idare arasında sürekli etkileşim sağladığından demokratik rejime ciddi katkı sağlamaktadır.⁶⁷

Kamu kurum ve kuruluşlarının özerkliğinden söz edebilmek için öncelikle idari özerklikleri güvenceye alınmalıdır. Fakat idari özerklik de mali özerlikle tamamlandığı ölçüde sağlanmaktadır.

1.2.2. Mahalli İdarelere Tanınan Özerklik Türleri

1.2.2.1. İdari Özerklik

İdari özerklik en geniş tanımıyla; “*Özerk kuruluşların karar organlarını seçimle iş başına getirebilmelerini, kendi organları aracılığı ile serbestçe karar alabilmelerini, işlerini dışarıdan herhangi bir müdahale olmaksızın kendi organları aracılığıyla yerine getirebilmelerini ve tüzel kişilik sahibi olmalarını*”⁶⁸ ifade eder.

İdari özerklik için gerekli unsurundan biri organların bağımsızlığıdır. Organların bağımsızlığı ise karar organlarının seçimle belirlenmesi ile mümkündür. Fakat karar organlarının seçimle belirlenmesi tek başına organ bağımsızlığı için yeterli değildir. Seçim kadar seçim yapacak seçmen de bağımsızlık için önemlidir. Anayasa'ya göre seçimi yapacak seçmen kanunla tespit edilecektir. Anayasa'da kullanılan ifade Anayasa Mahkemesi kararlarında özerkliğin anayasal dayanağının unsuru olarak kabul edilse de⁶⁹ seçmeni belirleme yetkisinin kanuna tanınıyor olması özerklik bakımından tehdit oluşturabilecek niteliktedir. Zira kanunla, halk dışında başka bir seçmen topluluğu oluşturulması olasılığı her zaman mevcut olacaktır.⁷⁰ Bağımsızlığın başka bir yönü de merkezin, atama veya görevden alma usulleri ile yerel organlara serbestçe müdahale etmesinin önüne geçmektir. Aksi takdirde bu, yerel yönetimlerin merkeze bağımlılığını arttıracığından özerkliği zedeleyecektir.⁷¹ Tüm

⁶⁵ Erbay ve Keleş, 2013: 23-39.

⁶⁶ Tortop, 1991: 4.

⁶⁷ Yalçındağ, 1997:36 ; Coşkun V., 1999: 94-110.

⁶⁸ Erbay ve Keleş, 2013: 23-39; AYM, T. 03.04.2013, E. 2011/142, K. 2013/52, RG. 29.05.2014, S. 29014.

⁶⁹ AYM, T. 11.9.2014, E. 2014/72, K. 2014/141, RG. 10.01.2015, S. 29232.

⁷⁰ Çoker, 1996: 19-27.

⁷¹ Yüksel, 2005:281; Tortop vd., 2008:107.

bunlara ek olarak, seçimle belirlenen organların, görevlerine yine aynı usulle yani seçimle son verilmesi ilkesinin benimsenmesi ile yerel organların bağımsızlığı temin edilmiş olacaktır.⁷²

Yerel yönetimlerin karar organlarının halk tarafından seçilmesi halkın yönetime dolaylı katılması sonucunu doğurmaktadır. Bunun yanında yerel hizmet politikalarının tespitinde ve kararların oluşum aşamasında halkın doğrudan ve daha yoğun katılımı⁷³ idari özerkliği güçlendirecek bir etkidir. İster doğrudan ister dolaylı olsun her iki durumda da halk katılımı idari özerkliğe önemli katkı sağlayan başka bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır.⁷⁴

İdari özerkliğin sağlanmasında bir diğer önemli ölçüt de oluşturulan organların serbestçe icrai karar alabilmeleri⁷⁵ ve kararların herhangi bir makamın izni veya onayına ihtiyaç duyulmaksızın uygulayabilmeleridir.⁷⁶

Karar ve yönetim organlarının seçimle belirlenmesi dışında yerel yönetimlere kararları uygulamak için kendi iç örgüt yapılarını oluşturabilme⁷⁷ yetkisinin tanınması idari özerkliğin bir diğer unsurudur. Kendi personelini oluşturup yönetme yetkisinin yerel yönetime verilmesi olarak da ifade edilebilecek bu unsur yerel ihtiyaçların uyum içerisinde ve etkin olarak karşılanmasını sağlayabilecektir.⁷⁸

Tüm bu unsurların varlığı yerel yönetimlere etkinlik kazandıracak idari özerkliği sağlayabilecektir. Fakat yerel yönetimlerin tam özerkliği için idari özerklik tek başına yerel özerklik için yeterli değildir. Bununla birlikte yerel yönetimlere mali özerklik de tanınmalıdır. Aksi takdirde merkeze bağımlılık sona ermeyecek ve merkez her zaman yerel yönetime müdahale edebilme hakkı ve yetkisine sahip olabilecektir.⁷⁹

1.2.2.2. Mali Özerklik

Mali özerklik; yerel yönetimlerin, görev ve sorumluluklarıyla paralel malvarlığı ve gelir kaynaklarına sahip olabilmeleri ile kaynakları amaçlarına uygun serbestçe kullanabilmelerini ifade eder.⁸⁰

⁷² Yüksel, 2005:282.

⁷³ Yıldız, 1996:3-15.

⁷⁴ Yüksel, 2005:282.

⁷⁵ AYM, T. 15.05.2008, E. 2004/1, K. 2008/106, RG. 05.07.2008, S. 26927.

⁷⁶ Yüksel, 2005:281. ; Tortop vd., 2008:106; Kalabalık, 2005:260.

⁷⁷ Yalçındağ, 1997: 36.

⁷⁸ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 6/1.maddesinde yer alan bu ilkeye Türkiye tarafından çekince konulmuştur.

https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc074/kanuntbmmc074/kanuntbmmc07403723.pdf (erişim tarihi: 07.03.2018)

⁷⁹ Tortop, 1996: 3-13.

⁸⁰ Yüksel, 2005:282. ; Öner, 2006:11.

Yerel yönetimlerin kaynak yetersizliği sebebiyle merkezi idarenin müdahalesine maruz kalmaması⁸¹ için öncelikle öz kaynaklara sahip olması, öz gelir oranlarını belirleyebilmesi⁸², merkezin yaptığı yardımların şartsız olması gerekmektedir. Yerel yönetimin öz kaynaklar, bizzat yerel meclisler tarafından belirlenecek, yerel niteliği baskın vergi, resim, harçlar olabileceği gibi bazı hizmetlerin karşılığı olan ücret veya paylar da olabilecektir. Kanunların belirlediği alt ve üst sınırlar arasında kalmak kaydıyla vergi, resim ve harç oranlarını belirleme yetkisi tanınması da mali özerkliği gerçekleştirmenin başka bir yöntemidir.⁸³

Anayasa Mahkemesi, belediye meclislerine, belediye gelirleri arasında yer alan bazı vergi ve harçların maktu tarifeleri, kanunda belirlenen alt ve üst sınırlar arasında kalmak kaydıyla belirleme yetkisini veren Kanun maddesinin⁸⁴ Anayasa'nın özellikle "vergi ödevi" başlıklı 73.maddesine⁸⁵ aykırı olduğu gerekçesiyle açılan iptal davasında, söz konusu hükmün Anayasa'ya aykırı olmadığını belirterek yerel yönetimlerin mali özerkliğine vurgu yapmıştır. İptal davasının gerekçesinde vergi oranlarında değişiklik yapılması yetkisinin münhasıran Bakanlar Kurulu'na verildiği, belediye meclisine bu yetkiyi tanıyan Kanun maddesinin Anayasa'ya aykırı olduğu dile getirilmiştir. Buna karşılık Anayasa Mahkemesi ret verdiği kararında Anayasa'nın 'vergi ödevi'ni düzenleyen 73.maddesi ile 'mahalli idareleri' düzenleyen 127.maddesini birlikte değerlendirmiş, 73. maddenin dördüncü fıkrasında, Bakanlar Kuruluna tanınan yetkinin, etki ve sonuçları itibariyle bölünebilir olmayan, merkezi idare tarafından ülke çapında uygulanan vergilere ilişkin bir yetki olduğunu ifade etmiştir. Kararın devamında mahalli nitelikli vergilerin oranlarında değişiklik yapma yetkisinin 127.maddede tanınan mali özerkliğe uygun olarak yerel makamlara tanınmasında bir sakınca olmadığını ve Anayasaya aykırılık teşkil etmeyeceğini belirtmiştir.

Mali özerkliğin sağlanması için gerekli bir diğer ölçüt, bu kaynakların kullanımında yerel yönetimlere hareket serbestisi tanınmasıdır. Yerel yönetimlerin mevcut kaynakları

⁸¹ Tortop, 1996:7.

⁸² Yerel yönetim biriminin dönemsel olarak harcamalarının artması halinde, harcamaları karşılayacak gelirlerin de buna paralel olarak artması gerekmektedir. Aksi takdirde hizmetlerde aksama meydana gelecek ve merkeze bağlılık artacaktır. Bu sebeple mahalli idarelerin mali özerkliğinin tesisi ve hizmetlerin etkin yürütülmesi için öz kaynaklarda oransal değişiklik yapma hak ve yetkisi yerel yönetim birimine tanınmalıdır.(Bayındır, 2007: 44.)

⁸³ Çoker, 1992: 61-64.; Yalçındağ, 1997:11-41; Meriç, 1992:57- 60.

⁸⁴ 26.05.1981 günlü, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'na, 26.02.2014 günlü, 6527 sayılı Kanun'un 6. maddesiyle eklenen geçici 7. Madde.

⁸⁵ AY madde 73: Herkes, kamu giderlerini karşılamak üzere, mali gücüne göre, vergi ödemekle yükümlüdür.

Vergi yükünün adaletli ve dengeli dağılımı, maliye politikasının sosyal amacıdır.

Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konular, değiştirilir veya kaldırılır.

Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerin muaflık, istisnalar ve indirimleriyle oranlarına ilişkin hükümlerinde kanunun belirttiği yukarı ve aşağı sınırlar içinde değişiklik yapmak yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir.

kullanım noktasında tereddüt yaşamaması veya yapacakları yatırımların merkezi yönetimin aşırı denetimi dışında tutulması gerekmektedir. Bu kaynakların yerel yönetimlerin organları tarafından erilecek karar doğrultusunda kullanılması yerel yönetim biriminin özerkliğin tamamlanmasını sağlayacaktır.⁸⁶

1.3. Denetim

1.3.1. Tanım

Sözlükte çoğunlukla *murakabe, teftiş, kontrol* kelimelerinin karşılığı olarak kullanılan denetim⁸⁷; gözetmek, izlemek, yoklamak, korumak, kollamak, dikkati bir noktaya toplamak, inceleyip vaziyeti anlamak gibi anlamlara gelir.⁸⁸

Yönetimin koyduğu standartlarla uygulamada karşılaşılan standartların uyumluluğunu inceleyen ve yapılması gereken değişikliklerde yol gösterici rol oynayan⁸⁹ hesap verme sorumluluğu üzerine kurulmuş bir süreci ifade eder.⁹⁰

Yönetim bilimi açısından yapılan denetim tanımları ise, özellikle işlevi ve amacı unsur olarak kullanılmak suretiyle yapılmıştır.

Eroğlu'nun tanımına göre denetim, kamu hizmet ve faaliyetlerin hukuka uygunluğunun tespiti aracıdır.⁹¹

Bir başka tanıma göre ise denetim; kişilerin, kurumların veya idari birimlerin yasalar, tüzükler, yönetmelikler, kararlar veya akılcı yaklaşımlar gibi vasıtalarla tespit edilen kurallara yapı, işleyiş ve kararlar itibariyle uygunluğunu tespit etmek için yapılan ölçme, gözleme ve izleme faaliyetlerinin tümüdür. Amaç; muhtemel çelişki, tutarsızlık, eksiklik veya yanlışlıkları belirlemektir.⁹²

Denetim; kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve kuruluşların gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek amacıyla; hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak

⁸⁶ Bayındır,2007: 45.

⁸⁷http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5aafcfad920f28.61204180 (erişim tarihi: 19.03.2018)

⁸⁸ <http://www.luggat.com/index.php#ceviri> (erişim tarihi: 19.03.2018)

⁸⁹ Durul, 1989: 17.

⁹⁰ Kulasimghan, 1986, akt.: Özer, 1997: 14-15.

⁹¹ Eroğlu, 1985: 333.

⁹² Yüzgün, 1994: 20.

analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır.⁹³

Denetim tanımları birlikte değerlendirildiğinde müessesenin amaç, verimlilik ve zaman olmak üzere üç temel unsur etrafında toplandığı gözlenmektedir.⁹⁴ Denetimin genel amacı; denetlenecek örgütün, amacını üst düzeyde ve belirlenen şekilde gerçekleştirmesini sağlamaktır.⁹⁵ Amacın yerine getiriliyor olması gereklidir fakat yeterli değildir. Zira amaç gerçekleştirilirken sürenin uzun tutulması, harcanan emek ve paranın fazla olması beklenen faydanın elde edilmemesine sebep olabilecektir. Denetim, kaynakların az kullanılıp faydanın en üst seviyede olmasını sağlaması işlevi verimliliğidir. Son olarak örgütün denetimi faaliyetlerin zamanında yerine getirmesini tetiklemektedir.⁹⁶

Hiçbir kişi veya kuruma özellikle idari birimlere (merkez yönetim birimleri veya yerinden yönetim birimleri) sınırsız hareket özgürlüğü tanınmaz. Bu sebepten yönetimin tamamlayıcı bir parçası olarak denetim karşımıza çıkmaktadır. Yönetimin eksikliklerini saptamak ve gerekli değerlendirmeleri yapmak için kişi veya kurumlarca yapılacak pek çok denetim öngörülmüştür. Siyasi denetim, yargısal denetim, kamuoyu denetimi, kamu denetçisi denetimi ve idari denetim yönetimi denetleyecek kuruma göre belirlenen denetimlerdendir. Tezimizin bu bölümünde konumuzla bağlantılı olarak idari denetime yer verilecektir.

1.3.2. İdari Denetimin Amacı

İdari denetim, *idarenin idari kurum, vasıta ve usullerle denetlenmesidir*.⁹⁷ Genel anlamda idari denetimde, idarenin etkinliğinin, verimliliğinin ve hukuka uygunluğunun kontrolü amaçlanmaktadır.⁹⁸ Bununla birlikte idari denetimin öncelikli ve temel amacı idarenin hukuka uygunluğunu sağlamaktır.

Denetimin diğer önemli amacı, idarenin bütünlüğünü tesis etmektir. Hukuk sistemimizde idare, parçalanmış bir yapıdadır. Yerinden yönetim ve merkezden yönetim ilkelerinin beraber benimsenmiş olması bu parçalanmanın kaynağıdır. Bu temel bölünmenin dışında merkezi idare birimleri kendi içerisinde yerinden yönetim idareleri de kendi içerisinde

⁹³ Türkiye Büyük Millet Meclisi Genel Kurulu'nca 15.07.2004 gününde kabul edilen 5227 sayılı *Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanunu* 38.maddesinde yer verilen tanımdır. İlgili Kanun TBMM tarafından kabul edilmiş ve fakat dönemin Cumhurbaşkanı tarafından veto edilmiş ve yürürlüğe girmemiştir. Kanun: <https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html> (erişim tarihi: 19.03.2018); Cumhurbaşkanı ret gerekçeleri: <https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6352/5227-sayili-kamu-yonetiminin-temel-ilkeleri-ve-yeniden-yapilandirilmesi-hakkinda-kanun.html> (erişim tarihi: 19.03.2018)

⁹⁴ Köksal, 1974: 51.

⁹⁵ Özer, 1993: 29. ; Tortop, 1968: 27.

⁹⁶ Köksal, 1974: 51.

⁹⁷ Arslan, 1978: 22.

⁹⁸ Tortop, 1968: 33.

bölünmüş durumdadır. Özellikle özerkliği bulunan yerinden yönetimler “Devlet içinde Devlet” algısını ortaya çıkarmıştır.⁹⁹ Bu parçalanmış yapıda bütünlüğü sağlamak Anayasa’da benimsenen üniter devlet yapısının korunması açısından önemlidir. Bu sebeptendir ki Anayasa’nın 123.maddesi idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunu hüküm altına almıştır. Bu bütünlüğü sağlamak ise ancak denetim ile mümkündür. “İdarenin bütünlüğü, idari işlev gören ayrı hukuksal statülere bağlı değişik kuruluşların bir bütün oluşturmasıdır.” Bu bütünlük sadece merkezî idare ve onun taşradaki uzantıları arasında değil, yerel yönetimler, kamu tüzel kişiliğine sahip çeşitli kamu kurumlar ve bütün bu teşkilatın personelini de kapsamaktadır. Denetimi gerçekleştirmeye yönelik çeşitli denetim araçları öngörülmüştür. Farklı kamu tüzel kişileri arasında idari vesayet ve aynı kamu tüzel kişiliği içerisinde hiyerarşi, idarenin bütünlüğünü gerçekleştirme araçları olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁰⁰

Düzenli kalkınmanın sağlanması, idarenin mal ve hizmetlerini nitelik olarak iyileştirilmesi ve etkinleştirilmesinin sağlanması, kaynak israfının önlenmesi, idareler arası bilgi ve koordinasyon eksikliklerinin bertaraf edilmesi gibi amaçlarla da denetim mekanizması işletilmektedir.¹⁰¹

1.3.3. İdare Üzerinde Uygulanan Denetimin İçeriği

İdari işlem ve eylemler, personel veya organlar üzerinde idari denetim uygulanırken denetim konusunun, hukuka uygunluğu ve yerindeliği üzerinden denetleme yapılmaktadır. Diğer bir deyişle, denetim makamı denetim yapılırken işlem veya eylemin hukuka uygun olup olmadığı veya bu işlemin yerinde olup olmadığı değerlendirilmekte, denetim sonucunda hukuka aykırı veya yerinde olmayan işlem tespit edildiğinde kanunların izin verdiği ölçüde işlem yapılmaktadır.

1.3.3.1. Hukuka Uygunluk Denetimi

Anayasa’nın değiştirilemez 2.maddesine göre Türkiye Cumhuriyeti bir hukuk devletidir. Hukuk devleti olmanın ve idarenin kanuniliğinin bir gereği ve hatta zorunlu bir sonucu olarak idarenin her türlü eylem ve işlemi hukuka uygunluk bakımından denetlenmelidir.¹⁰² Nitekim yargı mercileri tarafından yapılacak hukuka uygunluk denetimi Anayasa’nın 125.maddesi ile güvence altına alınmıştır. Hukuka uygunluk denetimi, gerek

⁹⁹ Gözler ve Kaplan, 2019: 112.; Akyılmaz vd., 2018: 159.

¹⁰⁰ AYM, T. 12.09.2013, E. 2013/19, K. 2013/100, RG. 18.09.2014, S. 29123.

¹⁰¹ Saran, 1995(a): 67.; Arslan, 1978: 25 vd.

¹⁰² Derdiman ve Uysal, 2015: 377.

yargı mercileri gerekse diğer denetim mercileri tarafından kullanılan en genel denetim ölçütüdür.¹⁰³ Anayasa'nın 125.maddesinde açıkça yargı mercilerinin, idari işlem ve eylemler üzerinde yapacakları denetimlerin ancak hukuka uygunlukla sınırlı olabileceğine yer verilmiştir. İdari işlem ve eylemler üzerinde idari makamlar tarafından yapılan hukuka uygunluk denetimi ise Anayasa'da açıkça yer almamış olmakla birlikte hukuk devleti ilkesinin gereği olarak idari makamlar tarafından yapılacak denetimlerde öncelikle değerlendirilmelidir.¹⁰⁴ Buna ek olarak mevzuatta da hukuka uygunluk denetimi açıkça düzenleme altına alınmıştır.¹⁰⁵

Hukuka uygunluk denetimi, idari bir işlem veya eylemlerin yapıldığı tarihte yürürlükte bulunan Anayasa, kanun, düzenleyici idari işlem gibi yazılı kaynaklara; yargısal içtihatlarla ve örf – adet gibi yazsız kaynaklara uygun olup olmadığının tespit edilmesini kapsayan bir denetimdir.¹⁰⁶ Nitekim Danıştay kararlarına da idari işlemlerin hukuka uygunluğunun denetiminin, kanun ile sınırlı tutulmayacağı yansımıştır. Örneğin, Danıştay 5. Dairesi 1985 tarihli bir kararında 'hukukun genel ilkelerini'¹⁰⁷; 1983 tarihli başka bir kararında ise 'fırsat eşitliği'¹⁰⁸ hukuka uygunluk denetimi kapsamında ölçü norm olarak kabul etmiştir.¹⁰⁹

Hiyerarşiden ve idari vesayetten kaynaklanan denetimin temelini işlem veya eylemin hukuka uygunluğunun denetlenmesi oluşturmaktadır. Bu kapsamda hiyerarşik amir veya vesayet makamı yaptığı denetimde işlem veya eylemin öncelikli olarak hukuka uygun olup olmadığını gözetecektir.

1.3.3.2. Yerindelik Denetimi

İdari işlem veya eylem, personel veya organ üzerinde hukuka uygunluk denetimi yapılması, hukuk devleti olmanın bir zorunluluğudur. Bununla birlikte idare tarafından hukuka uygun yapılan her işlem veya eylemin ihtiyaçlara cevap verdiği, isabetli veya elverişli olduğunu söylemek mümkün değildir. İdarenin işlem veya eylemin ihtiyaçlara cevap verip

¹⁰³ Bayındır,2007: 140.

¹⁰⁴ Duran, yerindelik denetimine Anayasa'da yer verilmemesinin sebebinin, kavramın belirsizliğinden kaynaklandığını ifade etmiştir. (Duran, 1969: 3-17.)

¹⁰⁵ 5393 Sayılı Kanun'un Belediyelerin denetiminin kapsamını ve türlerini düzenleyen 55.maddesi'nde hukuka uygunluk denetimine açıkça yer verilmiştir. Yine 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun İl Özel İdarelerinin denetimini düzenleyen 38.maddesinde hukuka uygunluk denetimi düzenlenmiştir.

¹⁰⁶ Gözübüyük ve Dinçer,1999: 267. ; Kaya, 2014:126.

¹⁰⁷ Danıştay 5. Daire, T. 24.5.1985 E. 1981/787, K. 1985/1473.

<https://www.kararara.com/danistay/dnsty7/dnstyk6397.html> (erişim tarihi: 30.04.2019)

¹⁰⁸ Danıştay 8. Daire, T. 21.6.1983, E. 1982/98, K. 1983/1383.

<https://www.kararara.com/danistay/dnsty6/dnstyk5285.html> (erişim tarihi: 30.04.2019)

¹⁰⁹ Çağlayan, 2015: 189.

vermediği ve elverişli olup olmadığı diğer bir deyişle yerindeliği ‘yerindelik denetimi’ ile yapılmaktadır.¹¹⁰

Anayasa’nın 125.maddesinin, yargı mercilerinin idari işlem ve eylemler üzerindeki denetimlerinin hukuka uygunlukla sınırlı olduğunu düzenleyen dördüncü fıkrasının devamında yerindelik denetimi yapmalarının yasak olduğuna yer vermiştir. Buradan hareketle, hukuka uygunluk denetiminin hem yargı mercilerince hem de diğer denetim organları tarafından kullanılabilirken idari işlem ve eylemlerin yerindeliliğinin denetimi ancak yargı dışı denetim organları tarafından yapılabileceği söylenebilecektir.¹¹¹

Yerindelik denetimi, idarenin takdir yetkisinin hukuka uygunluk denetimi dışında kalan eylem veya işlemlerinin *zaman, mekân, hal ve şartların gereklerine* uygun olup olmadığı tespit edilmesidir.¹¹² Başka bir ifadeyle yerindelik denetimi; hiyerarşik amirin veya kanunun izin verdiği ölçüde vesayet makamının astın veya vesayet denetimine tabi idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğun ötesinde eylem ve işlemin gerçekleştirilme amacı olan kamu yararına veya *kamusal etkinliğin gereklerine uygun düşüp düşmediğinin değerlendirilmesidir*. Yapılan değerlendirme neticesinin olumsuz olması halinde kanunun izin verdiği ölçüde işlem veya eylemin *değiştirilmesi, durdurulması veya varlığına son verilmesi gündeme gelir*.¹¹³

1.3.4. İdari Denetim Türleri

1.3.4.1. Hiyerarşi ve Hiyerarşik Denetim ¹¹⁴

1.3.4.1.1. Tanım

Hiyerarşi, toplumsal hayatın pek çok alanında varlığını hissettiren bir kavramdır. “*Makam sırası, basamak, derece düzeni, aşama sırası*”¹¹⁵ veya “*mevkilerin, yetkilerin ve rütbelerin önem sırası*”¹¹⁶ anlamlarında kullanılmaktadır. Hiyerarşi, yapısında düzen barındıran bir sistem olması sebebiyle, yine düzen sağlamak için oluşturulan hukuk ilmi ile bu noktada kesişmektedir. Her iki kavramın kesişim noktasını düzen oluşturmaktadır. Bu sebeptendir ki hiyerarşi, hukuksal bir kurum olarak sıklıkla karşımıza çıkmaktadır.

¹¹⁰ Atay, 2016. 14-15.

¹¹¹ Kalabalık,2013:29.; Tan, 2011: 881.

¹¹² Oytan,1990: 156.

¹¹³ Atay,2016: 15.

¹¹⁴ Fransızca kökenli hiyerarşi kelimesinin Türkçe karşılığı olarak silsile-i meratib veya mertebeler silsilesi ifadeleri kullanılmaktaydı. Onar I , 1960: 475.; Günay, 2017: 81.;

<https://www.etimolojiturkce.com/kelime/hiyerar%C5%9Fi> (erişim tarihi: 21.03.2018)

¹¹⁵ http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5ab294a42378f5.2725153 (erişim tarihi: 21.03.2018)

¹¹⁶ <http://www.luggat.com/indexphp#ceviri> (erişim tarihi: 21.03.2018)

Hiyerarşi, aynı teşkilat içindeki kişiler arasındaki astlık üstlük ilişkisi kullanılmak suretiyle oluşturulan bağı ifade eder.¹¹⁷ Diğer bir deyişle, aynı teşkilatın görevlilerini en alttan başlayıp kademeli olarak birbirlerine ve sonuç itibarıyla en üstte bulunan yetkililere bağlayan ilişkidir.¹¹⁸ Danıştay’a göre hiyerarşi “*idare örgütünde yer alan kamu görevlilerinin sıralı dizilme içindeki derecelendirilmiş bağlantıdır.*”¹¹⁹ Hiyerarşinin varlığı, yetkilerle donatılmış *üst* ile yükümlülükler ve hakları olan *astın* varlığı ile kaimdir.¹²⁰

Her ne kadar yerinden yönetim kamu tüzel kişilerinin kendi yapılanmaları içinde de hiyerarşi olsa da idari anlamda hiyerarşi, merkezden yönetimden doğmuş ve gelişmiş bir müessesedir.¹²¹ Merkezden yönetim, kendi içerisinde parçalı¹²² yapıya sahip ve fakat kamu gücünün merkezde toplandığı bir düzendir.¹²³ Bu parçalı düzende bütünlüğü sağlamanın yolu hiyerarşidir.¹²⁴ Teşkilattaki personel ile karar alma ve uygulama yetkisine sahip makamlar arasında irtibat sağlama aracı olduğu da göz önüne alındığında, hiyerarşinin merkezi yönetim için zorunluluk olduğunu söylemek mümkündür.¹²⁵

Hiyerarşi sistemine Anayasa’da açıkça yer verilmiş değildir ancak bazı maddelerde hiyerarşiye ilişkin ifadeler kullanılmıştır. Nitekim Anayasa’nın *merkezi idareyi* düzenleyen 126.maddesi “*yetki genişliği*”¹²⁶ ilkesini düzenlemekle dolaylı olarak hiyerarşi düzenlenmiştir.¹²⁷ Ayrıca ‘kanunsuz emri’ düzenleyen 137.maddesi kamu hizmetini ifa eden kişiler arasında katı bir hiyerarşi sisteminin benimsendiğini açıkça göstermektedir. Zira maddede mevzuata aykırı dahi olsa üst tarafından yinelenen emrin yerine getirilmesi gereğine hüküm altına alınmıştır.¹²⁸

¹¹⁷ Özay, 2017: 152.

¹¹⁸ Günday, 2017: 81.; Duran, 1982: 56.; Ökmen ve Parlak, 2010:18.

¹¹⁹ Danıştay 8. Daire, T. 29.04.2003, E. 2002/1831, K. 2003/1942.

¹²⁰ Özay, 2017: 153-154.

¹²¹ Eroğlu,1985: 334.

¹²²Merkezi idare kendi içerisinde başkent ve taşra teşkilatı olmak üzere bölünmüştür. Bu bölümler de yine kendi içinde daha küçük birimlere ayrılmıştır. Başkent teşkilatı bakanlıklara, taşra teşkilatı ise illere ve diğer kademeli bölümlere ayrılmıştır.(Gözler ve Kaplan, 2019: 133.)

¹²³ Giritli vd., 2008: 188.

¹²⁴ Günday, 2017: 81.

¹²⁵ Giritli vd., 2008: 188.; Yıldırım vd. 2012: 25.

¹²⁶ İlgili maddenin gerekçesinde yetki genişliği ilkesinden ne anlaşılması gerektiği şöyle ifade edilmiştir: “...taşrada görevli yüksek kamu görevlilerine, belli konularda kendiliğinden karar alıp uygulama yetkisi tanınması...” Gerekçede kullanılan ifadenin mefhum-u muhalifinden, karar alma yetkisinin kural olarak merkezde olduğu, makamların merkezin emirleri doğrultusunda hareket etmesi gerektiği (tezimizin önceki bölümlerinde konuya ilişkin açıklamalara yer verilmiştir), kendiliğinden karar alma yetkisinin ise ancak belirli konularda olabileceği yorumuna ulaşabilmek mümkündür. Bu sebepten yetki genişliği ilkesi dolaylı olarak da olsa hiyerarşiye yer vermektedir.

¹²⁷ Özay, 2017: 153.

¹²⁸ AY. madde 137: “*Kanunsuz emir*

Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu

Bunun yanında mevzuatımızda da hiyerarşi ilişkisini barındıran düzenlemeler bulunmaktadır. Örneğin 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu¹²⁹,nun 10. ve 11.maddeleri; 1632 sayılı Askeri Ceza Kanunu¹³⁰,nun 13.maddesi; 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu¹³¹,nun 9. ve 10. maddeleri ast-üst kavramlarına ve hiyerarşiye yer vermiştir.

İster merkezden yönetimde ister diğer kamu tüzel kişilerinde olsun hiyerarşinin işlevi, aynı kamu tüzel kişiliği içinde birliği ve bütünlüğü sağlamaktır.¹³² Bu da beraberinde mutlak bir denetimi getirmektedir.

1.3.4.1.2. Yetkiyi Kullanacak Makam

Hiyerarşi, alt ve üst basamaklardan oluşan bir düzendir. Bu düzende kendi mahiyetinde çalışan görevlilerin üst kademesinde yer alan görevli *amir*¹³³, amirlerin mahiyetinde bulunan alt kademedeki görevli ise *memur*¹³⁴dur.¹³⁵ Düzenin kademeli olduğu düşünüldüğünde, en üst hiyerarşik amir kademesine gelinceye kadar her amir aynı zamanda bir üstünün memurudur.¹³⁶

Merkezden yönetim başta olmak üzere her kamu tüzel kişinin kendi içerisinde hiyerarşi vardır. Dolayısıyla hiyerarşik makamlar her kamu tüzel kişisinde farklılık göstermektedir.¹³⁷

Türkiye Cumhuriyeti Anayasa'sında Değişiklik Yapılmasına Dair 21.01.2017 tarih ve 6771 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile birlikte Cumhurbaşkanı'nın idari nitelikli pek çok yeni görev verilmiş, bu görev ve yetkileri tek başına kullanabilmesinin önü açılmıştır. Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu'nun da kaldırılması ile birlikte Cumhurbaşkanı idare ile

aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilirse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz.

Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz.

Askeri hizmetlerin görülmesi ve acele hallerde kamu düzeni ve kamu güvenliğinin korunması için kanunla gösterilen istisnalar saklıdır.”

Anayasa'nın Bakanlar Kurulu'nun görev ve siyasi sorumluluğunu düzenleyen mülga 112.maddesinde her bakanın, emri altında bulunanların eylem ve işlemlerinden sorumlu olduğuna yer verilmesi de hiyerarşinin Anayasa'da öngörüldüğünün göstergesi olarak kabul edilmekteydi. (Duran, 1982: 56.)

¹²⁹ 14.07.1965 Tarih ve 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu, RG. 27.7.1965, S. 12056.

¹³⁰ 22.05.1930 Tarih ve 1632 sayılı Askeri Ceza Kanunu, RG. 15.06.1930, S. 1520.

¹³¹ 04.01.1961 Tarih ve 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu, RG. 09.01.1961, S. 10702.

¹³² Özay, 2017: 154.

¹³³ *Amir*, Arapça kökenli bir sözcük olup “emir verme yetkisi bulunan kişi” anlamındadır. <http://www.luggat.com/index.php#ceviri> (erişim tarihi: 24.03.2018); 211 sayılı Türk Silahlı Kuvvetleri İç Hizmet Kanunu 9.maddesinde “Amir: Makam ve memuriyet itibariyle emretmek salahiyetini haiz kimsedir.”

http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5ab5f4eefc5.34547963 (erişim tarihi: 24.03.2018)

¹³⁴ *Memur, emir altında olan, görevli* anlamındadır. <http://www.luggat.com/index.php#ceviri> (erişim tarihi: 24.03.2018)

¹³⁵ Günday,2017:82.; Eroğlu, 1985: 335.

¹³⁶ Gözler ve Kaplan, 2019: 114.

¹³⁷ Gözler ve Kaplan, 2019: 114.

doğrudan bağlantı kurulmuştur. Ayrıca değişikliklerle birlikte, daha pasif duruma getirilen bakanların Cumhurbaşkanı tarafından atanması ve görevden alınmalarına ek olarak eski Anayasa'nın aksine TBMM'ye değil Cumhurbaşkanı'na karşı sorumlu hale getirilmiş olmaları ve *Milli İstihbarat Teşkilatı, Genel Kurmay Başkanlığı, Diyanet İşleri Başkanlığı gibi birimlerin doğrudan Cumhurbaşkanı'na bağlanmış olması, Cumhurbaşkanı'nı merkezi idare teşkilatının en yüksek hiyerarşik amiri konumuna getirmiştir.*¹³⁸ Cumhurbaşkanı'nın idare teşkilatının en yüksek hiyerarşik amiri olduğunu bir diğer göstergesi de hiyerarşi yetkisinin doğal sonucu olan kuvvetli bir denetim mekanizmasını elinde bulunduruyor olmasıdır. Zira Cumhurbaşkanı'na bağlı Devlet Denetleme Kurulu aracılığıyla çok geniş denetim yetkileri kullanabilmektedir.¹³⁹ Anayasa'nın Devlet Denetleme Kurulu'nun düzenleyen 108.maddesine göre:

İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar.

İlgili düzenlemede en dikkat çeken husus, 6771 Sayılı Anayasa Değişiklik Kanunuyla birlikte Devlet Denetleme Kurulu'na idari soruşturma yapabilmesi yetkisinin de verilmiş olmasıdır ki bu, Cumhurbaşkanı'nın denetim yetkilerine yenilerinin eklendiğinin göstergesidir.

Yeni Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesiyle birlikte Cumhurbaşkanı'nın idari işlerini yerine getirmek üzere 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi¹⁴⁰ ile Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliği yerine Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı teşkilatı oluşturulmuştur. Doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanan İdari İşler Kurulu Başkanı'nın en yüksek devlet memuru ve birimin en üst hiyerarşik amiri olduğu 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 5.maddesinde hüküm altına alınmıştır. Nitekim Kararname'nin aynı maddesinin 3.fıkrasında Başkan'a birimlerin faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetleme yetkisi verilmiştir. Benzer şekilde Kararname'nin 12.maddesinde Cumhurbaşkanlığı Özel Kalem Müdürü, Başdanışmanlar, Danışmanlar ve Genel Müdürler

¹³⁸ Gözler ve Kaplan, 2018: 58.

¹³⁹ Gözler ve Kaplan, 2019: 115.

¹⁴⁰ 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG. 10.07.2018, S. 30474.

dışında kalan personeli atama yetkisinin İdari İşler Başkanı'na verilmiş olması Başkan'ın teşkilatın hiyerarşik amiri olduğunu pekiştirmektedir.¹⁴¹

Merkez teşkilatında, ülke çapında yerine getirilmesi gereken idari hizmetler için *bakanlık* örgütlenmesi oluşturulmuştur. Bakanlık örgütünün hem başkent teşkilatının hem taşra teşkilatının başında *bakan* bulunmaktadır. 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 503.maddesine göre “*Bakan, bakanlık kuruluşunun en üst amiri olup, bakanlık icraatından ve emri altındakilerin faaliyet ve işlemlerinden sorumlu, bakanlık merkez, taşra ve yurtdışı teşkilatı ile bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşların faaliyetlerini, işlemlerini ve hesaplarını denetlemekle görevli ve yetkilidir.*” Bakanlıkların en yüksek hiyerarşik amiri bakan olmakla birlikte, hiyerarşi yetkisini kullanma yetkisi bakan dışındaki makamlara da tanınmıştır.¹⁴² Bu makamlar, hizmetin özelliklerinden kaynaklanan farklılıklar dikkate alınmak kaydıyla 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 509/4.maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre;

Bakanlık merkez teşkilatının hiyerarşik kademeleri: bakan yardımcılığı, bakan yardımcılığına bağlı genel müdürlük, kurul başkanlığı veya daire başkanlığı; genel müdürlük veya kurul başkanlığına bağlı daire başkanlığı; bağlı kuruluşlarda: genel müdürlük, daire başkanlığı, ihtiyaca göre kurulacak şube müdürlüğü; taşra teşkilatı bölge kuruluşlarında: bölge müdürlüğü, şube müdürlüğü veya başmühendislik, şeflik veya mühendislik; Taşra teşkilatı il kuruluşlarında: vali, il müdürlüğü, şube müdürlüğü, şeflik; Taşra teşkilatı ilçe kuruluşlarında: kaymakam, ilçe müdürü, ihtiyaç duyulan ilçelerde şube müdürü, şefliktir.

Yerinden yönetim kuruluşlarında hiyerarşik amirler ise şöyledir:

Taşra teşkilatının il kuruluşunun hiyerarşik amiri olan vali, aynı zamanda il özel idaresinin en yüksek hiyerarşik amiridir. Belediye idaresinde belediye başkanı, köy idaresinde ise muhtar hiyerarşik amirdir. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının hiyerarşik amirleri ise kuruluş kanunlarında gösterilen en üst yöneticilerdir.¹⁴³

Hiyerarşi kademeleri ve amirlerinin tespiti, sorumluluğu üstlenecek tüzel kişiliğin tespiti açısından faydalı ve gereklidir. Daha önce değinildiği üzere hiyerarşi aynı tüzel kişilik içinde uygulanan düzendir¹⁴⁴. Aynı tüzel kişilik içindeki hiyerarşik makamın işleminden tüzel

¹⁴¹ Gözler ve Kaplan; 2018: 65-66. ; Gözler ve Kaplan, 2018: 115.

¹⁴² Günday,2017: 82.

¹⁴³ Gözler ve Kaplan, 2019: 110.; Günday,2017: 82.

¹⁴⁴ Özellikle merkezi yönetime bağlı personel üzerinde cereyan etmektedir. Bununla birlikte Anayasa ve yasalarla merkez teşkilatına dahil bazı personel üzerinde hiyerarşi uygulanamayacağı düzenlenmiştir. Yerine getirdikleri hizmetin niteliği gereği hiyerarşi dışı tutulan merkez personeli şöyledir: 1-Hakimler üzerinde hiyerarşik denetim uygulanamamaktadır. Anayasa'nın 138.maddesinde de açıkça hakimlerin görevlerinde bağımsız olduğu, yetkilerini doğrudan kanundan ve Anayasa'dan aldıkları, *yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hakimlere emir ve talimat verilemeyeceği, genelge gönderilemeyeceği, tavsiye ve telkinde bulunulamayacağı düzenlenmiştir. Ayrıca hakimlik savcılık teminatını düzenleyen 139.madde ile dolaylı denetimler de engellenmeye çalışılmıştır. 2- Üniversite öğretim elemanlarının eğitim öğretim ve bilimsel*

kişiliğın kendisi sorumludur¹⁴⁵. Örneğın vali aldığı icrai bir kararı il özel idaresinin başı sıfatıyla aldıysa doğacak sorumluluk il özel idaresi tüzel kişiliğine ait olacaktır. Taşra teşkilatının il kuruluşu amiri sıfatıyla aldıysa bu durumda sorumluluk ilgili bakanlığa ve dolayısıyla devlet tüzel kişiliğine ait olacaktır.

1.3.4.1.3. Yetkinin Kapsamı

Hiyerarşide aslık-üstlük ilişkisinin olağan ve muhtemel sonucu amirin sahip olduğu *hiyerarşik güç*¹⁴⁶ ve buna dayanan *hiyerarşik denetim*dir. Hiyerarşi gücü amire bazı yetkiler tanımaktadır. Bu yetkiler hiyerarşi ilişkisinin doğal parçasıdır.¹⁴⁷ Üst makamlar bu yetkileri, herhangi bir yasal dayanağa ihtiyaç duymaksızın konularından almaktadırlar. Bu yüzden yetkiler, olağan ve geneldir.¹⁴⁸ Hiyerarşi ilişkisinin üste verdiği denetimin kişiler üzerinde hiyerarşik yetkiler ve işlemler üzerinde hiyerarşik yetkiler olmak üzere iki farklı görünümü vardır.¹⁴⁹

İşlemler üzerinde uygulanan hiyerarşik yetkiler şöyledir:

Emir ve talimat verme yetkisi, hiyerarşik amirin kullanabildiği en önemli yetkilerden biridir.¹⁵⁰ Hiyerarşi düzeninde alt kademede yer alan personel, kanunların kendisine yüklediği ödevlerin gereği olan işlemleri yerine getirirken, hiyerarşik üstünün görüş ve anlayışı doğrultusunda yerine getirmektedir.¹⁵¹ Diğer bir deyişle kanunlar ile memurlar arasına giren hiyerarşik amir, hizmetin gereği olan tasarruflarda bulunan asta, hizmetin ifa ediliş tarzına ilişkin yönlendirmede bulunur.¹⁵² Hiyerarşik üst görüş ve anlayışını yansıtırken tüzük, yönetmelik, emir ve talimat gibi araçları kullanır.¹⁵³ Ast yani memur, üstünün yani amirinin görüş ve arzusunu yansıtan emirleri yerine getirmek zorundadır.¹⁵⁴

faaliyetleri bilimsel özerklik gereği denetim dışındadır. 3- Merkezi idare bünyesinde bulunan teknik uzmanlar, uzmanlık alanlarındaki faaliyetleri üzerinde hiyerarşi denetimi yoktur. 4- Asker kişiler sivil hiyerarşinin dışındadır. Askeri makamlar sivil makamların kararlarını yerine getirmek yükümlülüğü altındadırlar fakat bu yükümlülüğü yerine getirirken gereken faaliyetleri kendi hiyerarşileri içinde tayin ve tespit ederler. Sivil makamlardan doğrudan emir ve talimat almazlar. Askeri makamlar içerisinde de jandarma kuvvetleri istisna teşkil ederler zira jandarma kuvvetleri sivil makamların doğrudan denetimi altındadır. (Gözler ve Kaplan,2013: 114; Onar I, 1960: 481-482; Giritli vd.,2008: 191.) 2017 Anayasa değişiklikleri ile birlikte ‘Silahlı Kuvvetlerin’ Devlet Denetleme Kurulu görev alanına dahil edilmesi ile birlikte asker kişiler üzerinde uygulanabilecek sivil makamların hiyerarşik denetiminin önu açılmıştır.

¹⁴⁵ Eroğlu, 1985: 335.

¹⁴⁶ Günay, 2017: 81

¹⁴⁷ Akıncı, 2017: 57.

¹⁴⁸ Duran, 1982: 57.

¹⁴⁹ Gözübüyük, 2016: 367. ; Gözler ve Kaplan, 2019:116.

¹⁵⁰ Onar I, 1960: 477.; Özay, 2017: 154.

¹⁵¹ Giritli vd., 2008: 188.

¹⁵² Onar I, 1960: 477., Özay, 2017: 159.

¹⁵³ Eroğlu, 1985: 335.

¹⁵⁴ Onar I, 1960: 477.

Anayasa’da astın, emir ve talimatlara uyma zorunluluğuna esneklik tanıyan iki müessese düzenlenmiştir.

Birincisi Anayasa’nın 126.maddesi ile illere tanınan *yetki genişliği* ilkesidir. Bu düzenleme ile merkez memuru ve aynı zamanda il genel idaresi amiri olan valiye bazı konularda üstünden emir almadan karar alabilme yetkisi tanınmıştır. Bu yetki sınırsız kullanılamamaktadır. Nitekim serbestlik tanınan konularda dahi üst denetim yetkisini muhafaza etmektedir. Bununla birlikte bu yetkinin, emir ve talimatlara uyma zorunluluğuna istisna teşkil ettiği göz ardı edilmemelidir.¹⁵⁵

İkincisi ise Anayasa’nın 137.maddesinde düzenlenen *kanunsuz emir*dir. İlgili maddeye göre kamu hizmetinde çalışan kimse, üstünden aldığı emri yönetmelik, tüzük, kanun ve Anayasa’ya uygunluk bakımından değerlendirmeli, aykırılık tespit ettiği takdirde bunu emri verene bildirmelidir. Bu hiyerarşik ast için bir yükümlülüktür ve yükümlülüğe aykırı davranılması astın sorumluluğunu gerektirir.¹⁵⁶ Amir emrinde ısrar eder ve yazı ile yenilirse, emir yerine getirilmek zorundadır. Dikkat edilmesi gereken husus yenilenen emrin mutlaka yazılı olması gereğidir. Bununla birlikte “*genel emir, yönerge ve benzeri işlemler zaten yazılı olacağından onlara karşı herhangi bir itirazdan sonra*” üstün ısrarının tekrar yazılı olması gerekmez.¹⁵⁷ Amirin ısrarı ise sorumluluğun kendisine ait olması sonucunu doğurur.

Eğer emrin konusu suç teşkil ediyorsa ast hiçbir suretle yerine getirilemez. Bu durumda asta bildirim yükümlülüğü yüklenmediği gibi emrin yazılı olması veya yenilenmiş olması gibi durumlar da astın sorumluluğunu kaldırmamaktadır. Zira Anayasa’nın 38.maddesinde ve TCK’nın 20.maddesinde de vurgulandığı üzere ceza sorumluluğu şahsidir. Ayrıca ceza kanunlarını bilmemenin mazeret sayılmayacağı¹⁵⁸ da göz önüne alındığında, suç teşkil eden emri yerine getiren astın sorumluluğu kaçınılmazdır.

Astın işlemlerini kontrol yetkisi: Amir, astın hizmetin gereği olarak yaptığı idari işlem ve eylemler üzerinde denetim yetkisine sahiptir. Amir denetimi, hizmetin her safhasında yapabileceği gibi hem hukuki hem takdiri unsurlar üzerinde uygulayabilecektir. Yani amir,

¹⁵⁵ Onar I, 1960: 478-479.

¹⁵⁶ 26.09.2004 tarih ve 5237 sayılı Türk Ceza Kanunu’nun (RG. 12.10.2004, S. 25611) 24.maddesi Anayasa ile paralel bir düzenleme getirmiş amirin emrini, emri uygulayan bakımından ceza sorumluluğu kaldıran bir hal olarak düzenlemiştir. Maddeye göre: “...*Yetkili bir merciden verilip, yerine getirilmesi görev gereği zorunlu olan bir emri uygulayan sorumlu olmaz...*”; Madde gerekçesinde de astın sorumluluğunun kalkması için üzerine düşen denetleme yükümlülüğünü yerine getirmiş olması gerektiğine yer vermiştir. http://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?_adf.ctrlstate=18ayt2npx_14&pkanunlarno=24110&pkanunnumarasi=5237 (erişim tarihi: 27.03.2018)

¹⁵⁷ Özay, 2017: 156.

¹⁵⁸ 5237 sayılı TCK madde 4: “*Ceza kanunlarını bilmemek mazeret sayılmaz.*”

sadece hukuki unsurlar üzerinde değil asta takdir hakkı tanınan konular üzerinde de denetim hakkına sahiptir.¹⁵⁹

İşlem ve eylemin gerçekleşmesinden önce *emir verme, yol gösterme, yönlendirme* olarak tezahür eden denetim, ifa aşamasında ve sonrasında *onama, düzeltme, değiştirme, uygulamasını durdurma veya erteleme, kaldırma ve iptal* şeklinde ortaya çıkmaktadır.¹⁶⁰ Hiyerarşi çok geniş denetim yetkileri tanıyor olsa da amire astın yerine geçip karar alma(ikame) yetkisini kural olarak tanımaz. Ancak, emirleri doğrultusunda işlem yapmasını sağlayabilir.¹⁶¹

Amir denetimleri gerçekleştirirken hem hukuka uygunluk hem de yerindelik(hizmete uygunluk, elverişlilik) denetimi yapma hakkına sahiptir.¹⁶² Amir, sahip olduğu bu denetim yetkisini resen kullanabileceği gibi ilgilinin başvurusu¹⁶³ üzerine de kullanabilecektir.

Amirin, emir, talimat ve denetim yetkisini kullandığı durumlarda, astın, kanunda belirtilen istisnalar dışında(kanunsuz emir) üst makamlara veya yargı mercilerine başvurma hakkının bulunup bulunmadığı önemli bir husustur.

Onar'a göre, astın herhangi bir merciyle başvuru hakkı ve yetkisi yoktur. Zira hiyerarşi mutlak bir güçtür ve astın, hiyerarşi kademeleri dışında hukuki bir varlığından söz edilemez. Ast sadece hizmetin ifasında kullanılan bir araçtır.¹⁶⁴

Yıldırım vd. ise, 657 sayılı DMK'nın 21.maddesinde¹⁶⁵ memurlara tanınan müracaat hakkını, üstün işlemlerine karşı itiraz olarak yorumlamış ve üst merciye itirazı engelleyen bir düzenleme bulunmamasını da göz önüne alarak itiraz yoluyla üstün denetlenebileceğini ifade etmiştir.¹⁶⁶

Hiyerarşi düzeninde üstün işlemlerine karşı yargı mercilerine başvuru mümkün görünmemektedir. İdari yargıda *iptal davası* açabilmemin öncelikli koşulu *menfaat*

¹⁵⁹ Onar I, 1960: 479.

¹⁶⁰ Akyılmaz vd., 2018: 166.; Özay, 2017: 158.

¹⁶¹ Kalabalık, 2016: 69. ; Özay, 2017: 159.

¹⁶² Akyılmaz vd., 2018: 167.; Günday, 2017: 84.; Kalabalık,2016: 69.

¹⁶³06.01.1982 tarih ve 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu'nun 11.maddesi denetim mekanizmasını harekete geçirecek ilgili işlemine şöyle yer vermiştir: “ ...İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir...”

¹⁶⁴ Onar I, 1960: 479.

¹⁶⁵ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu madde 21: “Müracaat, şikâyet ve dava açma: (1)Devlet memurları kurumlarıyla ilgili resmi ve şahsi işlerinden dolayı müracaat; amirleri veya kurumları tarafından kendilerine uygulanan idari eylem ve işlemlerden dolayı şikâyet ve dava açma hakkına sahiptirler.

(2)Müracaat ve şikâyetler söz veya yazı ile en yakın amirden başlayarak silsile yolu ile şikâyet edilen amirler atlanarak yapılır.

(3)Müracaat ve şikâyetler incelenerek en kısa zamanda ilgiliye bildirilir. Müracaat ve şikâyetlerle ilgili esas ve usuller Başbakanlıkça hazırlanacak bir yönetmelikle düzenlenir.”

¹⁶⁶ Yıldırım vd. 2012: 27.

ihlalidir.¹⁶⁷ Menfaat ise kişisellik içeren bir kavramdır. Bu yüzden ast, kendisini ilgilendiren özlük işleri dışında *üst* işlemlerine karşı *ast* sıfatıyla yargı mercilerine başvuramayacaktır.¹⁶⁸

Kişiler üzerinde uygulanan hiyerarşik yetkiler ise şöyledir:

Atama, sadece en üst hiyerarşik amirin kullanabileceği ve olağan hiyerarşik yetkinin aksine kanuna dayanması gereken bir yetkidir. Bu yetkide, bir kişi için icrai bir işlem tesis edilmektedir. 657 sayılı DMK'nın 58.maddesinde aday memurluk süresinde başarılı olanların disiplin amirinin teklifi ve atamaya yetkili amirin onayı ile asli memurluğa atanacağını belirtmek suretiyle amirin atama yetkisi vurgulanmıştır.¹⁶⁹ Bakanlıkta bakana, belediye ve büyükşehir belediyelerinde personel atama yetkisi başkana, il özel idaresinde de *valiye* aittir.

Disiplin yetkisi; hiyerarşi gücünün üste verdiği kontrol yetkilerinden biridir. Amir, görevinin gerektirdiği sınırlama ve yükümlülükler uygun davranmayan veya üstünün verdiği emir ve talimatlar doğrultusunda hareket etmeyen astı disiplin altına alma yetkisine sahiptir. Bunu, disiplin cezası vermek suretiyle gerçekleştirmektedir.¹⁷⁰ Disiplin suç ve cezaları Anayasa'nın 128.maddesinin 2.fıkrası göz önüne alındığında kanunla düzenlenmelidir. Zira ilgili maddede memurların ve diğer kamu görevlilerinin niteliklerinin, atanmalarının, görev ve yetkilerinin, hak ve yükümlülüklerinin ve diğer özlük işlerinin kanunla düzenleneceğine yer vermiştir.¹⁷¹ Disiplin cezalarının ve amirlerinin mevzuatla düzenlenmesi zorunluluğu hiyerarşi yetkisinin olağan ve genel yetki olmasına istisna teşkil etmektedir.

Kişiler üzerinde uygulanan atama ve disiplin yetkileri dışında ödüllendirme, olumlu sicil verme, terfi ettirme, hizmet yerini değiştirme gibi yetkiler de hiyerarşik amire tanınmıştır.¹⁷²

¹⁶⁷ 2577 sayılı İdari Yargılama Usul Kanunu 2.maddesi idari işlemlerin, unsurları bakımından hukuka ayrı olmaları sebebiyle açılacak iptal davalarında menfaat ihlali koşulunun gerçekleşmiş olmasını aramaktadır.

¹⁶⁸Özay, 2017: 157., Danıştay 2014 tarihli bir kararında benzer bir gerekçeyle davanın ehliyet yönünden reddine karar vermiştir. Karara göre; "...Hiyerarşi, gerek öğreti ve gerekse uygulamada, idare örgütünde yer alan kamu görevlilerinin sıralı bir dizilme içindeki, derecelendirilmiş bağlantıları olarak tanımlamaktadır. Bu sıralı bağlantı, "üst"ün daha alttaki kamu görevlisine karşı sahip olduğu hiyerarşik yetkiyi esas alır. Üstün asta karşı sahip olduğu etkisel güç, ast'a işlemlerini yapmadan emir verme, yol gösterme ve ast'ın işlemlerini onama, değiştirme ve düzeltme biçiminde ortaya çıkar.

Kamu görevlileri arasındaki bu bağlantı ve yukarıya doğru artan yetki kullanımı idari birimler arasında da bir sıralamaya etken olur. Genellikle kanunlarında yer verilen kimi ayırksı durumlar dışında, aralarında hiyerarşik ilişki bulunan makam ve merciler arasındaki uyumsuzluğun idari yollarla çözülmesi esastır. Bu durumun kaçınılmaz sonucu olarak sıralı idari birimler arasında dava açma olanağının söz konusu edilemeyeceği açıktır..." Danıştay 12.Dairesi, T. 10.04.2014, E. 2014/1267, K. 2014/2447; Ayrıca, Danıştay 12.Daire, T. 28.03.2013, E. 2010/1446, K. 2013/2252. <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/12-d-e-2014-1267-k-2014-2447-t-10-4-2014> (erişim tarihi: 09.05.2019).

¹⁶⁹ Akyılmaz vd., 2018:169.

¹⁷⁰ Akyılmaz vd., 2018: 167.; Onar I, 1960: 480.

¹⁷¹ Dinçer, 1976: 75.

¹⁷² Akıncı, 2017: 58.; Günday, 2017: 83.

Hiyerarşi, astın kanunu doğrudan uygulamasına engel teşkil etmesinin yanında, astın düşünce ve hareket serbestliğini ortadan kaldırması sebebiyle onu otomat haline getirmesi gibi sakıncaları vardır. Fakat hiyerarşinin bu sakıncalarından daha önemli faydalarının olması onu vazgeçilmez kılmaktadır. Zira hiyerarşi, başta yönetimde bütünlük sağlamak olmak üzere hizmetlerin ifasında kişisel görüş ve keyfi uygulamalara engel olmak, hizmetin gereklerine uygun düşebilecek görüş ve anlayışları¹⁷³ hizmette hakim kılmak gibi faydaları bulunmaktadır.¹⁷⁴

Hiyerarşide çoğu zaman üstün hâkimiyetinin söz konusu olması üst için bağlayıcı olmadığı anlamı taşımamaktadır. Üst, emirlerini uygularken her derecede bulunan astını aracı olarak kullanmalıdır. Böylece hizmetin yerine getirilmesine katılanlar ve buna bağlı olarak sorumluluğu üstlenecekler kişi sayısı artmaktadır. Ayrıca bu şekilde her ast üstünü uyarma hakkına sahip olduğundan işlemlerde hata payı en aza indirilmiş olacaktır.¹⁷⁵

Sonuç olarak, hiyerarşi aynı kamu tüzel kişiliği bünyesinde bulunan kişi ve makamlara uygulanan ve üste oldukça geniş yetkiler tanıyan bir müessesedir. Kamu tüzel kişileri birbirleri üzerinde ve onların personelleri üzerinde hiyerarşinin varlığından bahsedilemez.¹⁷⁶ Özellikle hiyerarşi yetkisinin sağladığı geniş denetim yetkileri, mahalli idarelere tanınan idari ve mali özerklik kavramıyla pek bağdaşmamaktadır.¹⁷⁷

1.3.4.2. İdari Vesayet

1.3.4.2.1. Tanım, Dayanak ve Kapsam

Milli menfaatleri gözetmek ve kamunun genelini ilgilendiren hizmetleri yürütmekle yükümlü olması sebebiyle daha üstün konumda olan merkezi idare, belirli bir bölge ve hizmetle sınırlandırılmış olması ve yetkisini yine merkezden almasından kaynaklı olarak¹⁷⁸ yerinden yönetimler üzerinde gözetim ve denetim yetkisine sahiptir. Bu yetki genel olarak *idari vesayet*¹⁷⁹ olarak adlandırılmaktadır.¹⁸⁰ İdari vesayet kavramı doktrinde ve yargı kararlarında pek çok kez tanımlanmıştır.

¹⁷³ Hizmeti görecekt ast ve hizmetin görüleceği yer koşullarının yakın üst tarafından tespit ve takdiri ile bunun gereklerinin asta anlatılması imkanı hiyerarşi düzeninde mevcuttur. (Giritli vd., 2008: 189.)

¹⁷⁴ Giritli vd.,2008: 188-189.; Eroğlu, 1985:335.; Onar I, 1960: 476.

¹⁷⁵ Akıncı, 2017: 57; Giritli vd., 2008: 189; Eroğlu, 1985:335.

¹⁷⁶ Gözler ve Kaplan, 2019:119.

¹⁷⁷ Nadaroğlu, 1998: 26.

¹⁷⁸ Gözübüyük ve Tan, 2014: 154.

¹⁷⁹ İdare hukuku anlamında *vesayet*, özel hukukta yer alan vesayet (medeni vesayet) kavramından farklıdır. Özel hukukta vesayet; küçüklerin ve kısıtlıların korunması amacıyla düzenlenen ve kamu hizmeti niteliği olan bir kurumdur.(Yılmaz, 2006:739.) Özellikle iki müessesenin amaçları bakımından farklılıklar vardır. Özel hukukta vesayetin amacı küçüğün veya kısıtlının menfaatlerini korumak iken idari vesayette öncelikli amaç toplumun menfaatini ve idarenin bütünlüğünü korumaktır. Diğer bir deyişle medeni vesayet topluma karşı bireyi korurken idari vesayette belirli ölçülerde özerklik tanınan kuruma karşı kamuyu korumaktır. (Tortop vd.,

En temel tanımıyla idari vesayet, devlet tüzel kişiliğinin temsilcisi olan “*merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim*” yetkisidir ki bu yetkinin amacı idarenin bütünlüğünü sağlamak ve kamu hizmetlerinin ülke genelinde uyumlu yürütülüp yürütülmediğini kontrol etmektir.¹⁸¹ Onar’ın tanımına göre ise merkezi idarenin, yerinden yönetimlerin icrai kararları ile idari işlem ve eylemlerini denetleyebilme yetkisi idari vesayettir.¹⁸² Diğer bir deyişle, “*merkezin, yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerini ve eylemlerini denetleme ve gerek görüldüğü takdirde bozabilme yetkisidir.*”¹⁸³ Başka bir tanıma göre idari vesayet, kanunla belirlenen sınırlar ve tanınan yetkiler doğrultusunda merkezi idarenin, yerinden yönetimleri denetlemesidir.¹⁸⁴

Anayasa’nın idari vesayeti düzenleyen 127.maddesinden¹⁸⁵ hareketle yapılan bir tanıma göre idari vesayet; merkezi idare tarafından mahalli idarelerin işlemler, eylemleri, organları ve personelleri üzerinde *mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amaçlarıyla* kanunların izin verdiği ölçüde ve şekilde denetim uygulanmasıdır.¹⁸⁶

Danıştay’ın idari vesayet tanımı ise tam olarak şöyledir:¹⁸⁷

İdari vesayet, kamu düzenini ve idarede bütünlüğü sağlamak için kamu yararı amacıyla kanunların verdiği yetkiye dayanarak, merkezi idarenin, yerel yönetimin organları ve bunların bazı işlemleri ile

2008:101.; Günday, 2017: 86.) Bunun yanında, medeni vesayet vasiye, vesayet altındaki kişi nam ve hesabına işlem yapmak hak ve yetkisi verirken idari vesayette, denetleyenin kurum yerine işlem yapması sınırlı ve istisnai olarak tanınmıştır.(Günday, 2017: 86.) İdare hukuku anlamında vesayet kavramı “idari” kavramıyla nitelenmek suretiyle iki müessese arasındaki ayırım ifade edilmeye çalışılmıştır. Eski hukukumuzda *idari vesayet* yerine kullanılan ‘*velayeti amme*’ kavramı Onar tarafından müessesenin niteliğini tam karşılamaması sebebiyle eleştirilmiştir.(Onar I, 1960: 499.; Aygen, 1962:381-382.)

¹⁸⁰ Aygen,1962: 355-379.

¹⁸¹ Tortop, 2008: 100.; Günday, 2017: 86., Gündüz, 2015: 66.

¹⁸² Onar I, 1960: 498.

¹⁸³ Giritli vd.,2008: 197.

¹⁸⁴ Gözler ve Kaplan, 2019:120.; Gözler ve Kaplan, 2018: 120.; Eroğlu, 1985: 337.; Unsurları benzer farklı birçok idari vesayet tanımı da yapılmıştır. Görelî’ye göre “*İdari vesayet, ademi merkezîyetle idare olunan bir uzvun hukuki fiil ve muameleleri üzerinde bu fiil ve muameleleri iptal, talik, tasdik, müsaade veya fiil muamelelerin yerine başka bir fiil veya muameleyi ikame salahiyetini haiz bir uzuv tarafından kanuna uygunluk bazen de hal ve maslahatin icaplarına uygunluk bakımından yapılan kontrolü, murakabeyi ifade eder.*”(Görelî, 1944: 4.) Hemen hemen aynı unsurların kullanıldığı Meriç’in tanımında idari vesayet; kamunun menfaatini temin amacıyla merkezi idareye verilen ve yerinden yönetimlerce alınan icrai kararları ve idari işlem ve eylemleri, onama, iptal ve yürütmesini geri bırakma hususlarında yetki tanıyan bir denetimdir. (Meriç, 1965: 307.)

¹⁸⁵ Anayasa madde 127: “...*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...*”

¹⁸⁶ Akyılmaz vd., 2018: 169; Bayındır, 2007: 49.

¹⁸⁷Danıştay 8. Daire, T. 25.11.1996, E. 1995/860, K. 1996/3398:

<http://www.kararara.com/danistay/dnsty17/dnstyk16311.html> (erişim tarihi: 09/05/2018)

harcamaları üzerinde, kamu hizmetinin gereklerine uygun olarak kullanılan bir denetim şeklidir. Merkezi idareye verilen bu yetki ile... kamu düzeni bakımından ülkede genelliği ve bütünlüğü sağlama amacı güdülmüştür.

Uysurları kısmen farklılaştırılmış başka bir tanımda “*yerinden yönetim kuruluşlarının kendileri dışındaki, yönetsel kuruluşlar tarafından yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesi*¹⁸⁸” olarak yer verilmiştir.¹⁸⁹

İdari vesayet tanımlarında yer alan unsur farklılıkları göz önüne alındığında değinilmesi gereken iki husus karşımıza çıkmaktadır. Bunlardan biri idari vesayet denetimine tabi tutulacak makamların tespitidir. Şöyle ki, doktrinde pek çok tanımda idari vesayet ister yerel yönetim ister hizmet yerinden yönetim olsun tüm yerinden yönetim kuruluşlarını kapsayacak şekilde açıklanmıştır. Bununla birlikte Anayasa’da ise idari vesayete *mahalli idareler*(*yerel yönetim*) bünyesinde yer verilmiştir. İki durum birlikte değerlendirildiğinde *hizmet yerinden yönetim kuruluşları* üzerinde idari vesayet yetkisinin uygulanıp uygulanmayacağı konusunda bir açıklık bulunmamaktadır. Bu konuya ilişkin doktrinde farklı görüşler ileri sürülmüştür.

Yıldırım vd., idari vesayet yetkisinin Anayasal dayanağının sadece Anayasa’nın 127.maddesi olmadığını, idarenin bütünlüğü ilkesinin de idari vesayet yetkisinin bir dayanağı olduğunu belirtmiş, Anayasa’da yerel yönetimler üzerinde uygulanacak bir denetim olarak bahsedilmiş olmasının hizmet yerinden yönetimler üzerinde de uygulanmasına engel teşkil etmediğini ifade etmiştir.¹⁹⁰ Anayasa’da mahalli idareler içinde özellikle idari vesayetin yer alması onların özerkliklerinin korunduğu anlamı taşımaktadır.¹⁹¹ Zira Anayasa sadece denetimin varlığından bahsedilmemiş aynı zamanda bu denetimin hangi amaçlar doğrultusunda kullanılacağı da ifade edilmiştir. Paralel başka bir görüşün gerekçesine göre, Anayasa’da açıkça hizmet yerinden yönetimler üzerinde idari vesayet uygulanacağına yer verilmemiş olsa da özerklikleri gerek Anayasa gerekse yasalarla daha çok güvenceye alınmış yerel yönetimlere idari vesayet uygulanması, nispeten daha az özerk olan hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına evleviyetle idari vesayet uygulanması sonucunu doğuracaktır.¹⁹² Atay ise idarenin bütünlüğü ilkesinin yerel yönetimlere münhasır olmadığını, hizmet yerinden

¹⁸⁸ Gözübüyük, 2016: 367.

¹⁸⁹ Günday, temel idari vesayet tanımını yaptıktan sonra eserin ilerleyen bölümlerinde idari vesayet yetkisinin kapsamını biraz daha geniş yorumlamış ve idari vesayete “*bir kamu tüzel kişisinin başka bir kamu tüzel kişisi tarafından denetlenmesi*” olarak yer vermek suretiyle benzer bir tanım yapmıştır.(Günday, 2017: 85.)

¹⁹⁰ Yıldırım vd., 2012: 30.

¹⁹¹ Yıldırım, 2012: 30.

¹⁹² Günday,2017: 85.; Gözler ve Kaplan, 2019:121., Gözler ve Kaplan, 2018:215.

yönetimleri de kapsayan bir ilke olduğunu belirtmiş hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının da idari vesayet denetimine tabi olduğunu ifade etmiştir.¹⁹³

Anayasa Mahkemesi de, bir hizmet yerinden yönetim kuruluşu olan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının Anayasa'nın 135.maddesine göre “*idari ve mali yönden denetlenmesini*” idari vesayet olarak nitelendirmiş, fakat bu yetkinin mahalli idareler üzerinde uygulanan idari vesayetin aksine idari ve mali denetimin ötesine geçmeyeceğini ifade etmiştir.¹⁹⁴ Başka bir kararında da yine açıkça hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına idari vesayet uygulanabileceği yer almıştır.¹⁹⁵

Aksi yönde ileri sürülen görüşler ise gerekçelerinde Anayasa'nın ifadesinin çok net olduğu, idari vesayetin sadece ve açıkça mahalli idareler üzerinde uygulanabileceği yer bulmuştur.¹⁹⁶ Bayındır, buna ek olarak Anayasa'nın 6/3.maddesini¹⁹⁷, idare hukukunda yetkiye ilişkin ilkelerden yetkinin istisnailiği ve idari makamların yetkilerinin tespitinde dar yorum¹⁹⁸ ilkesini birlikte değerlendirmek suretiyle hizmet yerinden yönetimler üzerinde idari vesayet uygulanamayacağını gerekçesi olarak ileri sürmüştür.¹⁹⁹

İdari vesayet tanımlarından karşımıza çıkan bir diğer husus ise merkezi idare dışındaki başka yönetsel kuruluşların(yerinden yönetimlerin), diğer yerinden yönetimler üzerindeki denetiminin²⁰⁰ özellikle büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetimlerinin

¹⁹³ Atay, 2016: 184., Gündüz, 2015: 76.

¹⁹⁴ “...Genel olarak kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerindeki devlet denetiminin bir vesayet yetkisi olduğu kabul edilmektedir. Ancak, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında uygulanması gereken vesayet, Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen vesayet yetkisinden farklıdır. Bu maddede vesayet yetkisinin hangi koşullarda kullanılabilmesi açıklanmakta olup, bu koşullar, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması olarak sayılmaktadır. Buna karşın, Anayasa'nın 135. maddesinin beşinci fıkrasında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerindeki denetimi idari ve mali denetimin ötesine geçmemelidir...” AYM, T. 29.01.2014, E. 2013/66, K. 2014/19, RG. 10.01.2015, S. 29232.; “...Genel olarak kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerindeki devlet denetiminin bir vesayet yetkisi olduğu kabul edilmektedir. Ancak, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında uygulanması gereken vesayet, Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen vesayet yetkisinden farklıdır. Bu maddede vesayet yetkisinin hangi koşullarda kullanılabilmesi açıklanmakta olup, bu koşullar, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması olarak sayılmaktadır. Buna karşın, Anayasa'nın 135. maddesinin beşinci fıkrasında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerinde devletin “idari ve mali denetiminden” söz edilmektedir. Dolayısıyla, merkezî idarenin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerindeki denetimi idari ve mali denetimin ötesine geçmemelidir...”- AYM, T. 22.06.2016, E. 2015/106, K. 2016/128, RG. 23.09.2016, S. 29836; AYM, T. 14.02.2013, E. 2011/150, K. 2013/30, RG. 25.06.2013, S. 28688.

¹⁹⁵ AYM, T. 3.4.2013, E. 2011/142, K. 2013/52, RG. 29.05.2014, S. 29014.

¹⁹⁶ Akyılmaz vd.,2018: 168 .; Bayındır, 2007: 47.

¹⁹⁷ Anayasa 6.madde: “... Egemenliğin kullanılması, hiçbir surette hiçbir kişiye, zümreye veya sınıfa bırakılamaz. Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz...”

¹⁹⁸Gözler, 2018: 221.

¹⁹⁹ Bayındır, 2007: 49.

²⁰⁰ Bu tür denetim ilişkisine örnek olarak Türkiye Barolar Birliği- Barolar, YÖK- Üniversiteler, Büyükşehir Belediyeleri- İlçe belediyeleri gösterilebilir. Nitekim 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun(RG. 7.4.1969, S.13168.)

idari vesayet olarak adlandırılıp adlandırılmayacağıdır. Zira Anayasa idari vesayet yetkisini merkezi idareye tanımıştır. Doktrinde söz konusu denetimin niteliği hususunda farklı görüşler ileri sürülmüştür. Bazı görüşler bu şekilde kullanılan yetkinin, benzerlikler barındırsa da Anayasa’da yer verilen idari vesayet ile aynı kabul edilemeyeceğini²⁰¹; bazı görüşler ise müessesenin getirilme amacını geniş yorumlamak suretiyle merkezi idare dışındaki iki farklı idare arasındaki denetim ilişkisini Anayasal anlamda idari vesayet olarak nitelendirilebileceğini²⁰² savunmuştur.²⁰³

İdari vesayetin dayanağı yukarıda belirtildiği üzere öncelikle Anayasal bir ilke olan idarenin bütünlüğüdür. İdarenin bütünlüğünün tesisi, denetimin varlığı ile mümkündür ki bu denetim idari vesayet olarak Anayasa’nın 127.maddesinde tanımlanmak suretiyle yer bulmuştur. 1924 ve 1961 Anayasalarında içerik olarak yer alan ve fakat kavramsal olarak yer almayan idari vesayet, 1982 Anayasası ile somutlaştırılmış ve bu müesseseye Anayasal dayanak oluşturulmuştur. İdari vesayete ilişkin esas ve usullerin kanunla düzenleneceği Anayasa’da belirtilmiş ve fakat bu kavram mevzuatta benimsenmemiştir. Zira pek çok kanunda idari vesayet niteliğinde denetim düzenlenmiş kavram olarak idari vesayet ise yer bulamamıştır. Mevzuatta kavramın yerleşmemiş olması müessesenin hukuk sistemimizde gelişmesine engellemektedir.²⁰⁴ Fakat bu durum idari vesayetin uygulanmayacağı anlamı taşımamaktadır. Nitekim Anayasa Mahkemesi de İl Özel İdaresi Kanunu’nun 3.maddesinde, idarenin özerkliğine yer verilip idari vesayete yer verilmemiş olmasının il özel idaresini, vesayet denetimi dışında bıraktığı gerekçesiyle açılan iptal davasına ilişkin kararda, kanun içerisinde idari vesayete ilişkin kuralların bulunduğu ve iptali istenen madde gerekçesinin de denetimin devam ettiği yönünde olduğunu sadece kavram olarak açıkça yer verilmemesinin denetime engel olmadığını ifade etmiştir.²⁰⁵

İdari vesayet yetkisi idarenin işlem ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu denetlediği hususunda tereddüt bulunmamaktadır. Bununla birlikte merkezi idarenin, yerinden yönetimlerin eylem ve işlemlerinin yerindeliğini denetleyip denetleyemeyeceği belirsizdir. Bazı yazarlar, Anayasa’nın 127/5.maddesinde idari vesayetin amaçları arasında yer alan

8.maddesinde baro yönetim kurulu kararına karşı TBB’ye itiraz edilebileceği yer almıştır ki bu baro kararının denetlenebilmesi anlamı taşımaktadır.(Özay, 2017:174.)Yine 2577 sayılı Kanun ile Yüksek Öğretim Kurulu’na üniversiteler üzerinde gözetim, denetim, atama gibi yetkiler tanınmıştır. Ayrıca Büyükşehir belediyelerine de ilçe belediyeleri üzerinde çeşitli denetim hak ve yetkileri tanınmıştır.(Gözler ve Kaplan, 2019:121.)

²⁰¹ Gözler ve Kaplan, 2019:121., Arıkboğa, 2012: 44., Yıldırım, 1997: 213.; Yıldırım, 2006: 44., Özay, 2017:174- 177; Özay, 1986; 94-95., Atay, 2016:183.

²⁰² Yıldırım vd.,2012: 30.; Yasin, 2011: 15., Yayla, 2010: 254., Güran, 1983: 53.,

²⁰³ Tezimizin ilerleyen bölümlerinde konuya ilişkin detaylı açıklama yapılacaktır.

²⁰⁴ Bayındır, 2007: 49-50.

²⁰⁵ AYM, T. 18.1.2007, E. 2005/32, K. 2007/3, RG. 29.12.2007, S. 26741.

“...mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması...” şeklindeki ibareyi, yerindelik denetimi yapılabileceği şeklinde yorumlamıştır.²⁰⁶ Akyılmaz’a göre bu ibare, mahalli idarelere verilen görevlerin kendilerinden beklenen yeterlilikte ve kalitede, ihtiyaca uygun ve gereği gibi yapıp yapmadıklarını denetleme imkânı vermektedir.²⁰⁷ Anayasa Mahkemesi ve Danıştay da idari vesayet yetkisinin yerindelik denetimini içerir şekilde kullanılabilmesine yer vermiştir.²⁰⁸ Özetle, vesayet yetkisini Kanunla vesayet makamına tanıyan kanun koyucunun yetkinin yerindelik denetimini kapsayacak şekilde kullanılıp kullanılmayacağını da düzenlemelidir.²⁰⁹

1.3.4.2.2. Unsurları ve Uygulanması

İdari vesayet yetkisi, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarına da uygulanabileceği genel kabulüne tezimizin önceki bölümlerinde yer verilmiştir. Bununla birlikte tezimizin bu kısmında özellikle mahalli idareler üzerinde uygulanan idari vesayetun unsurları ve uygulanması üzerinde yoğunlaşılacaktır.

1.3.4.2.2.1. Amaç

Mahalli idareler, kendilerine belirli ölçülerde özerklik tanınan ve ayrı tüzel kişiliği bulunan yönetim birimleridir. Mahalli idarelerin bu yapısı karar ve eylemlerinde merkez müdahalesinin en az düzeyde kalmasını ve hatta olmamasını gerektirir. Bununla birlikte idarelerin, ülkenin yönetim sisteminin bir parçasını oluşturduğu düşünüldüğünde özellikle üniter devlet yapısını benimseyen ülkelerde, mahalli idarelerin tamamen merkez kontrolü dışında olması düşünülemez.²¹⁰ Özerklik tanınan bir idarenin denetimsiz olması üniter yapıda bir devletin, birliğini bozması veya zayıflatması bakımından ciddi bir tehdittir.²¹¹ Bu sebepten denetimin, özellikle de mahalli idareler üzerinde uygulanan vesayet denetiminin öncelikli ve genel amacının devletin birliğini ve bunu sağlamanın bir faktörü olarak da idarenin bütünlüğünü tesis etmek olduğu açıktır.²¹² Nitekim idari vesayetun, idarenin yerine getirdiği çeşitli görevler ve bu görevleri yerine getiren kurumlar arasında birlik sağlama ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içerisinde çalışması²¹³ amaçları Anayasa’nın 127.maddesi de açıkça yer almıştır. Buna göre idari vesayet, “mahalli

²⁰⁶ Akyılmaz vd., 2018: 173.; Eryılmaz, 2016: 223.

²⁰⁷ Akyılmaz vd., 2018: 173.

²⁰⁸ AYM, T. 04.02.2010, E. 2008/28, K. 2010/30, RG. 21.06.2010, S. 27619.; AYM, T. 27.02.2014, E. 2012/87, K. 2014/41, RG. 26.07.2014, S.29072; Danıştay İdari dava Daireleri Kurulu, T. 22.12.2009, E. 2009/15, K. 2009/19.: <http://www.kararara.com/danistay/iddk/danistay6403.htm> (erişim tarihi: 23.05.2018)

²⁰⁹ Gözler ve Kaplan, 2019:130., Gündüz, 2015: 74.

²¹⁰ Ökmen ve Parlak, 2010: 18.

²¹¹ Eroğlu,1985: 337. ; Onar I, 1960: 498.

²¹² Günaydın, 1989:7.

²¹³ AYM, T. 18.07.2012, E. 2011/126, K. 2012/110, RG. 25.05.2013, S. 28657.

hizmetlerin idarenin bütünlüğüne uygun yürütülmesi” ve “kamu görevlerinde birliğin sağlanması” amaçları doğrultusunda uygulanmalıdır.²¹⁴

İdari vesayet, kamu yararını²¹⁵, kişinin ve toplumun huzur ve refahını²¹⁶ sağlamayı ve bunu korumayı amaçlamaktadır. Anayasa'nın 127. maddesinde bu amaç *toplum yararı* kavramı kullanılmak suretiyle yer bulmuştur. Toplum yararı ve kamu yararı kavramlarının birbirleri yerine kullanılabilen kavramlar olduğuna Anayasa Mahkemesinin 1992 tarihli bir kararında yer verilmiştir. Buna göre; “...Günümüzde kamu yararı kavramı yanında, "toplum yararı", "ortak çıkar", "genel yarar" gibi birbirinin yerine kullanılan kavramlarla anlatılmak istenen, tümünün "bireysel çıkar"dan farklı onun, üstünde ya da dışında ortak bir yararı amaçlamasıdır...²¹⁷ Karardan da anlaşılacağı üzere idari vesayetin öncelikli amaçlarından biri de yerel yönetim idarelerinin tasarruflarına karşı kamunun menfaatlerini korumaktır.²¹⁸ Anayasa Mahkemesinin bir kararında Devletin genel menfaatini korumak üzere getirilmiş bir müessese olmasına rağmen, niteliği ve işlevi itibarıyla yerel halkın menfaatini korumayı da üstlendiğine değinilmiştir.²¹⁹

İdari vesayet bir diğer amacı ise mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasıdır. Bu açıdan denetim, mahalli ihtiyaçları yerine getirmekle görevlendirilmiş mahalli idarelerin keyfi, objektif olmayan ve hukuka aykırı tutum ve davranışlarının önüne geçmeyi amaçlamaktadır.²²⁰ Böylece mahalli idarelerin, hizmetleri yerine getirirken, kendilerinden beklenen kalite ve yeterlilikte ve ihtiyaçlara uygun hareket edip etmedikleri denetlenmiş olacaktır.²²¹

Sonuç itibarıyla idari vesayet, yönetimin bir bütün olarak uyumlu, tutarlı verimli ve kanunlara uygun çalışmasını amaçlamaktadır.²²²

1.3.4.2.2.2. Yetki

İdari vesayet, idari makamlar tarafından kullanılan kanuni ve istisnai idari bir yetkidir.²²³ İdari vesayet kanuniliği, merkezi idarenin denetim uygulayıp uygulamayacağı

²¹⁴ Gündüz, 2015: 69.

²¹⁵ Kamu yararı çok işlevli olan ve fakat içeriği, konusu net olarak belirlenemeyen, somut duruma göre iichi doldurulan bir kavramdır. Bu sebeple doktrinde de kamu yararı tanımı net olarak yapılamamış, kamu menfaatinin bireysel çıkara olan üstünlüğünden hareketle tanımlanmaya çalışılmıştır. (Akıllıoğlu, 1988: 2 vd.)

²¹⁶ AYM, T. 21.10.1992, E. 1992/13, K. 1992/50, RG. 30.06.1993, S. 21623.

²¹⁷ AYM, T. 21.10.1992, E. 1992/13, K. 1992/50, RG. 30.06.1993, S. 21623.

²¹⁸ Onar I, 1960: 512. ; Tortop vd. , 2008:101.

²¹⁹ AYM, T. 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23., Gündüz, 2015: 67.

²²⁰ Günaydın, 1989: 7. ; Kalabalık, 2016: 71.

²²¹ Akyılmaz vd. , 2015: 223.

²²² Gözübüyük, 2016: 368. ; Giritli vd. , 2008: 200.

²²³ Gözübüyük, 2016:368. ; Akyılmaz vd. , 2015: 224-225. ;Gözler, 2018: 218.; Yetkinin idari olması vasfı Türk hukuk sisteminde benimsenen idari rejimden kaynaklanmaktadır. (Onar I, 1960: 499; İdari rejimde iki ayrı

konusundaki takdirin kanun koyucuya ait olması değildir. Aksine merkezi idare bu yetkiyi doğrudan Anayasa'dan almaktadır. Vesayet yetkisinin kanuni olması ile ifade edilmek istenen, yetkinin kullanılmasındaki usul ve esasların kanunla belirleniyor olmasındandır.²²⁴ Diğer bir deyişle yetkinin çerçevesi, kullanılış biçimi, yetkiyi kullanacak makamlar ve kullanım sınırlarını belirleme hakkı ve yetkisi kanuna, dolayısıyla yasama organına bırakılmıştır.²²⁵ Kanun koyucu yetkinin kapsam ve sınırlarını belirlerken Anayasa'nın amacı ve çerçevesi içinde kalmalıdır.²²⁶ Vesayet yetkisinin istisnailiği ise yerel yönetimlere tanınan özerklik karşısında ayrıksı bir yetki olmasından ileri gelmektedir. İstisnai olması dar yorumlanmasını ve kanunla olan irtibatının sıkı olmasını gerektirir. Kanun açıkça düzenlemediği sürece hiçbir kişi veya makamın bu yetkiyi kullanması söz konusu olmamalıdır.²²⁷ Bu sebepten doktrinde, hiyerarşinin aksine idari vesayet yetkisinin devrinin mümkün olmadığı ileri sürülmüştür.²²⁸ Bununla birlikte Danıştay, İçişleri Bakanlığı'nın bazı yetkilerini ildeki en büyük temsilcisi olması sebebiyle valiye devretmesinin hukuka aykırı olmayacağını belirtmiştir.²²⁹ İdari vesayet yetkisi ile ilgili değinilmesi gereken bir diğer nokta da bunun, bir *görev* değil *yetki* olarak düzenlenmiş olmasıdır. Yani kaynağı Anayasa olsa dahi merkezi idarenin bu yetkiyi kullanma zorunluluğu yoktur. Bu yetkinin kullanılması, yetki tanınan makamların tasarrufundadır.²³⁰

Önceki bölümlerde de değinildiği üzere idari vesayet kavramı Anayasa'da yer almış olmakla birlikte mevzuatta kavram olarak pek yerleşmemiş fakat nitelik ve içerik itibariyle merkezi idare kuruluşlarına pek çok idari vesayet yetkisi tanınmıştır.²³¹ Müessesenin niteliğinden doğan amacın gerçekleşmesi ve sağladığı kısıtlayıcı yetkilerin mahalli idarelerin özerkliğini zedeleyebilmesi olasılığının bir gereği olarak ancak kanunla belirlenmiş makamlar tarafından kullanılabilir bu yetki²³² merkezi idare bünyesindeki idari makamlar ve idari görevlerinin bulunması bakımından Danıştay tarafından kullanılmaktadır. Merkezi idare

hukuk ve iki ayrı yargı sistemi vardır. İdare, ayrı bir hukuki rejime tabi tutulmakta ve bu uygulamadan doğan uyuşmazlıklar da adli merciler dışında oluşturulan idari merciler tarafından çözüme kavuşturulmaktadır. Günday, 2017: 25. ; Gündüz, 2015: 68-69.

²²⁴ AYM, T. 04.02.2010, E. 2008/27, K. 2010/29, RG. 21.06.2010, S. 27619.

²²⁵ Eroğlu, 1985: 338. ; Günaydın, 1989: 6.

²²⁶ AYM, T. 12.09.2013, E. 2013/19, K. 2013/100, RG. 18.09.2014, S. 29123.

²²⁷ AYM, T. 03.11.2011, E. 2011/11, K. 2011/151, RG. 07.02.2012, S.28197. ; Akyılmaz vd. , 2018: 174. ; Gözler ve Kaplan, 2019: 121. , Atay; 2016: 185., Gözler ve Kaplan, 2018: 219.

²²⁸ Gözübüyük, 2016: 368. ; Akyılmaz vd., 2018: 174.; Eroğlu, 1985: 338-339., Gözler, 2003: 659.

²²⁹ Danıştay 8. Dairesi, T. 25.11.1996, E. 1995/860, K. 1996/3398:

<http://www.kararara.com/danistay/dnsty17/dnstyk16311.html> (erişim tarihi: 12.04.2018)

²³⁰ AYM, T. 27.02.2014, E. 2012/87, K. 2014/41, RG. 26.07.2014, S. 29072.

²³¹ Bayındır, 2007: 49-50.

²³² Bayındır, 2007: 128.

bünyesinde bu yetki genel itibariyle “*makamı temsil eden en yüksek kamu görevlisine özgülenmiştir.*”²³³

1.3.4.2.2.1. Merkezi İdare Bünyesinde Yetkiyi Kullanacak Makamlar

Merkezi idare makamlarından Cumhurbaşkanı, İçişleri Bakanı/Bakanlığı, vali ve kaymakamlar Anayasa ve kanunlarla idari vesayet yetkisi tanınan makamlardır.

Mahalli idareler üzerinde vesayet yetkisi olan kurumlardan biri Cumhurbaşkanlığı'na bağlı Devlet Denetleme Kuruludur. Anayasamızın 108.maddesine göre Devlet Denetleme Kurulu, “*idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla... tüm kamu kurum ve kuruluşlarında... her türlü idari soruşturma, inceleme, araştırma ve denetlemeleri...*” yapma yetkisine sahiptir. Unsurları itibariyle bakıldığında denetimin amacının idari vesayet ile örtüşüyor olması, yargı organları dışında tüm kamu kurum ve kuruluşlarının denetim kapsamında olması sebebiyle mahalli idarelerin de denetime dahil olması, denetimi yapan makamın merkezi idare bünyesinde bir kuruluş olması sebepleriyle idari vesayet niteliğinde olduğu söylemek mümkündür. Özellikle 2017 Anayasa değişikliklerinden sonra Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin benimsenmesi ile merkezi idare içinde Cumhurbaşkanı'nın etkisi artmış, Bakanlar Kurulu ve Başbakan'a ait görev ve yetkilerin Cumhurbaşkanı'na intikali etmiştir. Buna bağlı olarak Cumhurbaşkanlığı bünyesindeki kurumların görev alanlarında da artış olmuştur. Nitekim değişikliklerle beraber Devlet Denetleme Kurulu tarafından denetlenebilecek kurum ve kuruluşlarda artış olmuş; aynı şekilde yetkileri de genişletilmiştir. Anayasa değişikliğinin ardından Devlet Denetleme Kurulu'nun görev, yetki ve işleyişini düzenleme altına almak üzere 5 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi yayınlanmıştır. Kararname'de eskiden Cumhurbaşkanı'nın onayı üzerine Başbakan tarafından icraya konulan Devlet Denetleme Kurulu denetim raporlarının artık Cumhurbaşkanı'nın onayı üzerine Kurul sekreterliğince icraya konulacağı yer almıştır. Diğer bir deyişle artık onay yetkisi kadar icra yetkisi de cumhurbaşkanındadır.²³⁴ Bu da Cumhurbaşkanı'na doğrudan vesayet makamı konumuna taşımıştır. Vesayet makamının, hukuki etki ve sonuç doğurmaya yönelik doğrudan bir eyleminin bulunmaması, denetimin niteliğini değiştirmeyecektir. Kaldı ki Anayasa açıkça denetime ilişkin usul ve esasların Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile belirleneceğine yer vermiştir ve nitekim 5 sayılı Kararnamede de denetimin usulü bu şekilde düzenlenmiştir.²³⁵

²³³ Bayındır, 2007: 128.

²³⁴ 5 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, RG. 15.07.2018, S. 30479.

²³⁵ Aksı görüş için bkz. Bayındır, 2007:131.

Vesayet makamı olarak Devlet Denetleme Kurulu'nun değil de Cumhurbaşkanı'nın telaffuz edilmesinin sebebi ise Kurulun kendiliğinden harekete geçemiyor olmasından kaynaklanmaktadır. Zira Kurul inceleme ve denetlemeyi Cumhurbaşkanının isteği üzerine yapmakta ve sonuçlandırmaktadır. Bu durum Cumhurbaşkanı'nın doğrudan veya dolaylı vesayet makamı olarak addedilmesini sağlamaktadır.

Merkezi idare içinde vesayet yetkisini kullanmaya yetkisi başta İçişleri Bakanlığı olmak üzere bakanlıklara da tanınmıştır. Bakanlıklara tanınan bu vesayet yetkisi 2017 Anayasa değişikliklerinden önce bakanlıkların teşkilat, görev ve işleyişleri hakkında kanunlar ile verilmekteydi. Yeni Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminin Anayasa değişikliklerinin kabulü ile hayata geçmesi üzerine mevzuatta pek çok değişiklik olmuş, işlevsiz kalan bazı kanunlar ilga edilmiştir. Bu ilga edilen kanunların başında teşkilat kanunları yer almıştır. Kanunların ilgasından doğan hukuki boşluklar ise Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile doldurulmuştur. Dolayısıyla eskiden bakanlıklara kanunla tanınan vesayet yetkisi artık Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile verilmektedir. Bu husus, tanınan vesayet yetkisinin Anayasa'ya aykırılığını gündeme getirmektedir. Zira Anayasa'nın 127/5.maddesinde açıkça merkezi idarenin vesayet yetkisini ancak esas ve usulleri kanunla belirtildiği takdirde kullanabileceği yer almıştır. Yine Anayasa'nın 104.maddesinde, Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamayacağı hüküm altına alınmıştır. Bu durumda bakanlıkların kuruluş, teşkilat ve işleyişlerini yeniden düzenleyen ve bakanlıklara idari vesayet yetkisini tanıyan 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Anayasaya aykırı olduğu söylenilebilecektir.

Söz konusu Kararname ile merkezi idare adına idari vesayet yetkisini kullanacak makamlardan biri İçişleri Bakanı/Bakanlığı olarak düzenlenmiştir.²³⁶ Kararnamede Bakanlığın mahalli idareler üzerinde idari vesayet uygulama yetkisine açıkça yer verilmiştir. Kararname'nin 260.maddesine göre Bakanlık bünyesinde bulunan Teftiş Kurulu Başkanlığı'na "*Bakanlığın mahalli idareler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisinin mevzuat hükümleri gereğince uygulanmasını sağlama*" görevi verilmiştir. İlgili Kanun'nun açık hükmü dışında İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunu²³⁷ ve Köy Kanunu²³⁸'nin çeşitli hükümlerinde Bakanlığa idari vesayet yetkileri verilmiştir. Örneğin; 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 38.maddesinin 3.fıkrası "*il özel idaresinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve*

²³⁶ Atay, 2016: 185.

²³⁷ 10.07.2004 tarih ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, RG. 23.07.2004, S. 25531.

²³⁸ 18.03.1924 tarih ve 442 Sayılı Köy Kanunu, RG. 07.04.1924, S. 68.

stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetleneceğine” yer vermiştir. Benzer şekilde 5393 sayılı Kanun’da da “belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetleneceği” yer bulmuştur. Yine 5393 sayılı Kanun’un 57.maddesinde belediyelerde meydana gelebilecek hizmet aksamalarının İçişleri Bakanlığı tarafından tespit ettirilmesi halinde Bakanın, hizmetin gereğinin yapılması konusunda belediye başkanına müdahale edebileceğine yer vermek suretiyle Bakanlığın denetimi hüküm altına alınmıştır. Örneklerde ifade edilenler dışında Köy Kanununun 74 ve 78. maddelerinde, Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 22.maddesinde ve Belediye Kanunu’nun pek çok maddesinde de Bakanlığın vesayet yetkisi yer bulmuştur.

Merkezi idare adına, idari vesayet yetkisini aktif kullanma yetkisi genel olarak İçişleri Bakanlığına tanınmış olsa da, diğer Bakanlıkların da bu yetkiyi kullanmaları mümkündür. Örneğin, yine 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 97.maddesinde Çevre ve Şehircilik Bakanlığına “mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek” görevi ve yetkisi verilmiştir. Bu yetkiye istinaden Bakanlık tarafından idari vesayet yetkisi kullanılabilir.

İdari vesayet yetkisi tanınan bir diğer makam validir. “Vali, ilde Devletin ve Hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her Bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtasıdır.”²³⁹ Mahalli idarelere en yakın ve ildeki en yüksek merkezi idare temsilcisi olması sebebiyle valiye tüm mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkileri tanınmıştır.²⁴⁰ Valilere belediyelerin kurulması ve sınırlarının kesinleşmesi, belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi, meclis üyeliğinin sona ermesi, belediye hizmetlerinde oluşan aksaklıkların giderilmesi gibi pek çok konuda doğrudan veya dolaylı kullanabilecekleri idari vesayet yetkileri verilmiştir. Aynı şekilde il özel idareleri üzerinde de yetkiler tanınmıştır. Fakat valinin il özel idareleri üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisi belediyelerle kıyaslandığında daha sınırlıdır.²⁴¹

²³⁹ 10.6.1949 tarih ve 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu, RG. 18.06.1949, S. 7236: Madde 9

²⁴⁰ Derdiman ve Uysal, 2015: 371.; Danıştay İdari Dava Daireler Kurulu, T. 22.12.2009, E. 2009/15, K. 2009/19: <http://www.kararara.com/danistay/iddk/danistay6403.htm> (erişim tarihi: 12.04.2018)

²⁴¹ İl özel idaresinin başı ve temsilcisi vasfına sahip olan vali, aynı zamanda il genel idaresinin(merkezi idarenin taşra teşkilatı) başı ve başvuru makamıdır. Valinin farklı vasıflarının bulunması sebebiyle kullanabileceği yetkiler de çeşitlilik göstermektedir. Bu durum, özellikle valinin il özel idareleri üzerinde sahip olduğu yetkiler açısından önem arz etmektedir. İl Özel İdaresi Kanunu’nda valinin hangi görevi hangi sıfatla yerine getireceği konusunda bir açıklık söz konusu değildir. Bu anlamda yetkilerin sınırlarının netleştirilmesi önemlidir. Zira valinin, il özel idaresinin başı sıfatıyla aldığı kararlar ve yaptığı denetimler idari vesayet olarak adlandırılmamalıdır.(Bayındır, 2007: 145-146) Ayrıca valinin, il özel idareleri üzerindeki vesayet yetkilerinin açıkça tespit edilmemesi, il özel idarelerinin özerklikleri için her zaman daha fazla tehdit oluşturacaktır. İl Özel İdaresi Kanunu’nda valiye pek çok yetki verilmiştir. Fakat bu yetkilerin çok azı vesayet makamı olan valiye

Valiler gibi kaymakamlara da bazı idari vesayet yetkileri tanınmıştır. Fakat kaymakamların daha küçük idari birim olan ilçelerin başı olması, ilçede hükümetin temsilcisi olması²⁴² ve valilerin aksine yetki genişliğine sahip olmaması sebepleriyle valilere kıyasla daha az denetim yetkisi tanınmıştır.²⁴³ 442 sayılı Köy Kanunu'nun 40.maddesi bunlardan biridir. Buna göre, kaymakamın köy faydasına olmayan muhtar kararlarını bozma yetkisi vardır. Yine aynı Kanun'da köy korucularının göreve başlamasında kaymakam emri gerekli kılınmıştır ki bu personel üzerinde yapılan bir denetimdir. Belediye Kanunu'nda da görüş bildirme şeklinde nispeten daha pasif idari vesayet yetkileri öngörülmüştür.

1.3.4.2.2.2. Danıştay'ın Denetimi

Anayasa'da yüksek mahkemeler arasında sayılan Danıştay öncelikli olarak bir yargı merciidir. Zira hem Anayasa'da hem Danıştay Kanunu²⁴⁴,nda ilk olarak yargı fonksiyonuna yer verilmiştir.²⁴⁵ Danıştay'ın aynı zamanda danışma ve inceleme mercii²⁴⁶ olması ve *kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlendirilmesi*²⁴⁷, onun idari bir fonksiyonunun da olduğunu göstermektedir ki bu yönüyle merkeze yardımcı kuruluşlar arasında telaffuz edilmektedir.²⁴⁸ Danıştay'ın idari fonksiyonu yani kendisine verilen idari işlere ilişkin idari uyumsuzluklar ve görevler Birinci Daire ve İdari İşler Kurulunca yerine getirilmektedir.²⁴⁹

aittir. Bunlar dışındaki yetkiler il özel idaresinin başı olması sebebiyle verilmiştir. Örneğin, İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15.maddesinde il genel meclisi kararlarının kesinleşmesinde valiye, kendisine gönderilen kararı iade yetkisi verilmiştir. Valinin sahip olduğu bu yetkinin benzerine 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23.maddesinde rastlanmaktadır. Bu iki Kanun'un aynı dönemde hazırlanması ve genel gerekçelerinin aynı olması hususları birlikte değerlendirildiğinde hizmet alanları farklı olsa da mahalli idarelerin yapıları ve işleyişlerinin paralel olduğu görülmektedir. Buradan hareketle belediyelerde belediye başkanının sahip olduğu yetkiler il özel idarelerinde validedir. Bu doğrultuda ilgili Kanun maddesinde valiye tanınan yetki, il özel idaresinin başı sıfatına tanınmıştır. İl Özel İdaresi Kanunu'nda valiye ait vesayet yetkilerinden biri 27.maddenin 6. Fıkrasında düzenlenmiştir. Vali, kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararlarını tekrar görüşülmek üzere gönderebilmektedir.

²⁴² 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu: madde 27.

²⁴³ Bayındır, 2007: 136.

²⁴⁴ 06.01.1982 tarih ve 2575 Sayılı Danıştay Kanunu, RG. 20.01.1982, S. 17580.

²⁴⁵ Anayasa madde 155: “*Danıştay, idari mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme mercii*dir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar...” ; Danıştay Kanunu madde 1: “*Danıştay, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş Yüksek İdare Mahkemesi...*”

²⁴⁶ Anayasa madde 155/2: “*Danıştay, davaları görmek, Başbakan ve Bakanlar Kurulunca gönderilen kanun tasarıları, kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idari uyumsuzlukları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevlidir...*”; Danıştay Kanunu madde 1: “*– Danıştay, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş ... danışma ve inceleme mercii*dir.”

²⁴⁷ Anayasa'nın 155.maddesinde kullanılan bu ifade Anayasa Mahkemesi tarafından Danıştay'ın çoğunlukla yargısal olmayan görevlerini ifade ettiği şeklinde yorumlanmıştır. AYM, T. 21.12.1993, E. 1993/27, K.1993/57, RG. 10.05.1994, S. 21930.

²⁴⁸ Onar II, 1960: 624; Arslan, 1978: 43.

²⁴⁹ Danıştay Kanunu: madde 41.

Danıştay'ın idari fonksiyonunun varlığı ve bu kapsamda verdiği kararların idari nitelikte olduğuna ilişkin tereddüt bulunmamakla birlikte bu niteliğinin idari vesayet olup olmadığı konusunda görüş ayrılığı bulunmaktadır. Günay, Danıştay'a verilen bu yetkilerin idari vesayetten ziyade merkezi idarenin idari vesayet yetkisini kontrol altında tutma aracı olduğunu ifade etmişken;²⁵⁰ Eroğlu, denetimi, faal idare yapısı dışında yapılan idari denetim olarak adlandırmış ve özel bir teminat müessesesi olduğunu belirtmiştir.²⁵¹ Danıştay'a tanınan yetkinin idari vesayet olduğunu ifade edenler²⁵² ise unsurlarının idari vesayet ile paralellik gösterdiği savunmasında bulunmuşlardır. Gerçekten de denetlenen makamların mahalli idareler, denetleyen makamın merkezi idare bünyesinde bulunan bir kuruluş olması ve kararların icrai nitelikte bulunması sebepleri birlikte değerlendirildiğinde yetkinin idari vesayet olduğunu söylemek mümkün görünmektedir.²⁵³

Anayasa Mahkemesi de 1993 tarihli bir kararında yürürlükte bulunan 1580 Sayılı Belediye Kanunu'nun 74.maddesinde Danıştay'a verilen *belediye meclislerinin resmî toplantıları dışında görev ve yetkilerine girmeyen konularda ya da mevzuata açıkça ve ağır biçimde aykırı olarak aldıkları kararlar üzerindeki tasdik ve iptal yetkisinin idari vesayet yetkisi* olduğunu ifade etmiştir.²⁵⁴ İlgili düzenleme şuan mevcut olmamakla birlikte benzer nitelikte bir düzenlemeye Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 25.maddesinde rastlanmaktadır. Buna göre Büyükşehir belediye meclisince ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı on gün içinde Danıştay'a itiraz edilebileceği, Danıştay'ın da, bu itirazı otuz gün içinde karara bağlayacağı hükmüne yer verilmek suretiyle Danıştay'a vesayet yetkisi tanındığı söylenebilir.

²⁵⁰ Günay, 2017: 427.

²⁵¹ Eroğlu, 1985: 340.

²⁵² Günaydın, 1989: 58. ; Arslan, 1975: 47. ; Gözübüyük, 2016: 369; Bayındır, 2007: 140.; Akyılmaz vd.,2018: 184., Gündüz, 2015: 85.

²⁵³ Bayındır, 2007: 140.

²⁵⁴ AYM' nin kararına göre : “ ...Danıştay, Anayasa ve kendi yasasına göre, yasa ile gösterilen belli davalara ilk ve son derece mahkemesi olarak bakan bir yüksek mahkeme olduğu gibi, aynı zamanda anayasal bir "danışma" ve "inceleme" merciidir. Bu nitelikleri ile de kendine özgü (sui generis) bir yönetsel yargı kurumudur. Danıştay'ın yargısal olmayan görevleri, 2575 sayılı Danıştay Yasası'nda ve kimi özel yasalarda gösterilmiştir... 74. madde uyarınca belediye meclislerinin işlemleri üzerinde İl İdare Kurulu ya da Danıştay'ca yapılması öngörülen denetim, bir idarî vesayettir. Danıştay burada Anayasa ve 2575 sayılı Yasa'yla kendisine verilen danışma ve inceleme işlevini yerine getirmekte, bir yönetim organı imişçesine yönetsel bir karar almaktadır. Çünkü bu itiraz, yargısal bir başvuru ya da dâva olmayıp, yönetsel bir başvurudur. Aslında, 74. maddede kullanılan "tasdik" ya da "iptal" sözcükleri de, öngörülen işlemin bir idarî vesayet olduğunu göstermektedir. Çünkü bu maddede sözü edilen "tasdik" ve "iptal" sözcükleri idarî vesayet kavramlarıdır. Yargısal bir inceleme sonucunda üst merci olarak "onaylama"dan söz edebilmek için, önceki kararın da alt derece mahkemesince verilmesi, yani yargısal nitelikte bulunması gerekir. Oysa 75. madde uyarınca Danıştay'a yapılan başvuru, belediye meclisi kararının iptalini ya da onaylanmasını öngörmektedir. Yalnızca bu saptama bile, Danıştay'ca yapılan denetimin "idarî vesayet" olduğunu kanıtlamaktadır... ”: AYM, T. 21.12.1993, E. 1993/27, K. 1993/57, RG. 10.05.1994, S. 21930.

İdari vesayet sadece onama ve iptalden ibaret bir yetki olmayıp izin, görüş bildirme, uygun bulma, yürürlüğü durdurma, uygulanmasını erteleme gibi yetkileri de kapsadığından Danıştay'ın bu doğrultuda sahip olduğu idari nitelikli yetkilerin de idari vesayet olduğunu söylemek mümkündür. Bu anlamda Danıştay Kanunu'nun 42.maddesi ile birinci daireye verilen *Belediye Kanunu ile Danıştay'a verilir idari davaya konu olmayan işlerde* inceleme, karar verme ve görüş bildirme görevleri de idari vesayet yetkileri verildiğinin göstergesidir. Yine İdari İşler Kurulu, birinci daire tarafından verilen kararlara yapılan itirazlar hakkında inceleme, karar verme veya düşüncesini bildirme görevleri vasıtasıyla idari vesayet denetimleri üzerinde denetim uygulamak suretiyle idari vesayet yetkisini kullanabilmektedir. İdari İşler Kurulu tarafından bu kapsamda verilen kararlar bağlayıcıdır.²⁵⁵

1.3.4.2.2.3. Sebep

İdari vesayet kanuna dayanan ve yine sınırları kanunla tespit edilen bir yetkidir. Yetkinin kullanımında, makamlara bazı hususlarda takdir hakkı tanınıyor olsa dahi takdire bırakılan kısmın açıkça kanunda yer alması icap etmektedir. Kanuna bu bağlilikta düzenlenen bir yetkinin elbette ki niteliğine uygun sebeplere bağlı olmaması söz konusu değildir. Bu sebepler kanunda sayılanlarla sınırlıdır ve kıyas yoluyla genişletilemezler. Kanunun belirlediği sebepler dışında yetkinin kullanılması ise tasarrufun sakat olması sonucunu doğurur.²⁵⁶

Kanunlarda belirtilen denetim sebeplerinde bazıları şöyledir:

Anayasa'nın 127.maddesi ile İçişleri Bakanı'na verilen *görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini* geçici bir tedbir olarak görevden uzaklaştırma yetkisinde denetimin sebebi mahalli idare organları ve bunların üyelerinin görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılmış olmasıdır.

Köy Kanunu'nda kaymakamın köy faydasına olmayan muhtar kararlarını bozma yetkisinde, bozma işleminin sebebi köy muhtarının kararının köylü faydasına olmamasıdır.²⁵⁷

Seçilme yeterliliğini kaybeden belediye meclis üyesinin üyeliğinin düşmesi için valiye verilen bildirim yetkisinin sebebi ise üyenin seçilme yeterliliğini kaybetmesidir.²⁵⁸

²⁵⁵ Danıştay Kanunu: madde 46/1-e.

²⁵⁶ Onar I, 1960: 509.

²⁵⁷ Köy Kanunu: madde 40.

²⁵⁸ Belediye Kanunu: madde 29/3.

1.3.4.2.2.4. Konu

Genel olarak mahalli idareler üzerinde uygulanan idari vesayetın konusu il özel idareleri belediyeler büyükşehir belediyeleri ve köylerin organları, personeli, işlem ve eylemleridir. Bu anlamda mülki idare amirine gönderilmeden yürürlüğe gıremeyen belediye meclisi kararlarında idari vesayet denetiminin konusunu meclisin kararı oluşturmaktadır.²⁵⁹ Aynı şekilde Köy Kanunu'nda kaymakamın köylü faydasına olmayan muhtar kararını bozma yetkisinde konu köy muhtarının kararıdır.

1.3.4.2.2.5. Şekil

İdari işlem ve kararlarda şekil unsurunu iki yönlü olarak ele almak mümkündür. Bunlardan birincisi iradenin dış dünyaya yansıyan maddi biçimini ifade eder²⁶⁰ ki idari vesayette bu, genel itibariyle kanunla tespit edilmektedir. Kural olarak vesayet yetkisinin maddi yansıması kanunla tespit ediliyor olsa da herhangi bir düzenleme mevcut olmadığında genel şekil şartları uygulanacaktır. Fakat bu durumda bile yetkinin, sözlü olarak icra edilmesi mümkün değildir. ²⁶¹ Şekil kurallarının diğer yönü ise işlemin gerçekleşmesinde izlenen usulü ifade etmektedir.²⁶² İdari vesayette izlenen usul de yine kanunlarla tespit edilmektedir. Bu sebepten her makam veya kişiye uygulanan vesayetın şekli ve kapsamı farklıdır. Mahalli idareler üzerinde idari vesayet işlemler üzerinde onama, izin, uygun bulma, belirli koşullarda ikame, iptal, iade, yargı yoluna başvurma, erteleme, yürürlüğü durdurma şekillerinde²⁶³; organlar ve personel ise atama, atamayı onaylama, görevden uzaklaştırma, göreve son verme şekillerinde²⁶⁴ ortaya çıkmaktadır.

İdari vesayet usullerine bakıldığında bazı denetimlerin işlem ve kararlardan önce bazı denetimlerin de sonra yapıldığı görülmektedir. Önceden yapılan denetimler izin, uygun bulma, görüş bildirme olarak karşımıza çıkmaktayken sonradan yapılan denetim çoğunlukla onama, bozma ve uygulamayı geciktirme biçimlerinde karşımıza çıkmaktadır.²⁶⁵ Önceden yapılan denetimler ve özellikle izin usulü mahalli idarelere tanınan özerklik ile pek bağdaşmamaktadır. Zira idari özerkliği bulunan bir kuruluşun işlemlerinden önce izin alması

²⁵⁹ Belediye Kanunu: madde 23.

²⁶⁰ Günđay, 2017: 144.

²⁶¹ Onar, 1960: 511.

²⁶² Günđay, 2017: 144.

²⁶³ Akyılmaz vd. , 2018: 175. ; Gözler ve Kaplan, 2019: 123. ; Gözübüyük, 2016: 369.

²⁶⁴ Gözübüyük, 2016: 368.; Günđay, 2017: 87.

²⁶⁵ Gözübüyük, 2016: 369. ; Akyılmaz vd. , 2018: 175.

hareket serbestliğini sınırlamaktadır. Bu yetki ancak kanunun verdiği yetkiye istinaden kullanılabilir.²⁶⁶

1.3.4.2.5.1. Organlar Üzerinde İdari Vesayet

Merkezi idareye belirli koşullarda mahalli idarelerin organları üzerinde idari vesayet yetkisi tanınmıştır. Üzerinde idari vesayet uygulanacak organlar il özel idarelerinde il genel meclisi, il encümeni ve vali; belediyelerde belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı, köylerde ise ihtiyar heyeti ve muhtardır.

Organlar üzerinde yapılan denetimi farklı açılardan ele almak mümkündür. Bunlardan biri organların, organlık sıfatlarına ilişkin denetimleri diğeri ise özellikle yürütme ve karar organlarının çalışmalarına müdahil olmak suretiyle denetimleri ifade eder.

Genel olarak organlık sıfatları üzerinden yapılan denetimler organların seçimi ve organlık sıfatının sona ermesi üzerinden yapılmaktadır. Anayasamızın 127. maddesinde açıkça mahalli idarelerin karar organlarının seçmenler tarafından seçimle belirleneceği yer almıştır. Dolayısıyla il özel idaresi karar organı olan il genel meclisi²⁶⁷, belediye karar organı olan belediye meclislerinin²⁶⁸ ve köy karar organı ihtiyar heyetinin²⁶⁹ üzerinde merkezin tarafından seçilmesi usulüyle bir denetim olamayacağı açıktır. Bununla birlikte Anayasa'da yer alan bu güvece sadece karar organlarına ilişkindir. Bu sebepten yürütme organlarının²⁷⁰, merkez tarafından seçilmesi veya seçimlerin onanması suretiyle denetimi her zaman mümkündür. Mevzuattaki mevcut düzenlemeler genel olarak yürütme organlarının tamamının

²⁶⁶ Arslan, 1989: 72-73.

²⁶⁷ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun madde 9: “ İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşur.”

²⁶⁸ 5393 sayılı Belediye Kanunu madde 17: “Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşur.”

²⁶⁹ 442 sayılı Köy Kanunu madde 9: “ İşbu kanun ile köye verilen işleri görmek (Köy muhtarının) ve (İhtiyar meclisinin) vazifesidir.”

²⁷⁰ Vali ve belediye başkanlarının yürütme organları olmalarına ilişkin tereddüt bulunmamaktadır. Bu sebepten bu organların merkez tarafından seçilmesi her zaman mümkündür. Bununla birlikte il encümeni ve belediye encümeninin ‘karar alma’ niteliğindeki bazı görevleri sebebiyle, karar organ olup olmadığı konusuna, Anayasa Mahkemesi tarafından açıklık getirilmiştir. Anayasa Mahkemesi *belediye encümeninin görev ve yetkilerinin icrai nitelikte olmayıp karar niteliğinde olmasının, encümeni bir karar organı haline getirdiği, oysa Anayasamızın 127. maddesine göre yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle oluşması gerektiği, encümene atanmış üyelerin yer alması nedeniyle karar organı olamayacağı, karar alma yetkisini veren Belediye Kanunu maddelerinin iptali için açılan davada*, Kanunun genel gerekçesi ve ilgili madde gerekçelerini birlikte değerlendirip iptali istenen madde fıkralarında kullanılan ifadelerin, belediye encümeninin karar organı olarak değerlendirilmesi anlamına gelmeyeceğini, encümene verilen yetkilerin *belediye meclisince verilen kararın somutlaştırılması ya da somut kararın icrası niteliğinde* olduğunu ifade etmiştir. (AYM, T. 24.01.2007, E. 2005/95, K. 2007/5, RG. 29.12.2007, S. 26741); Anayasa Mahkemesi yine il encümenine ilişkin verdiği kararda da benzer gerekçelerle il encümeninin yürütme organı olduğunu (karar organı olmadığını) belirtmiştir. (AYM, T. 18.01.2007, E. 2005/32, K. 2007/3, RG. 29.12.2007, S. 26741.) Buradan hareketle il encümeni ve belediye encümeninin de karar organı olmamaları sebebiyle merkez tarafından oluşturulmaları her zaman mümkündür.

veya belirli bir kısmının seçimle belirlenmesini öngörüyor olsa da bu anlamda Anayasal bir güvencenin varlığından söz edilemez.

Organlık sıfatı vasıtasıyla yapılan denetimlerden bir diğeri organlık sıfatının sona ermesinde ortaya çıkmaktadır. Anayasamızın 127.maddesinin 4.fikrası “*mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetimin yargı yolu*” ile olacağına yer vermek suretiyle organlık sıfatının kazanılmasının kesinleşmesinde ve sona ermesinde de merkezin doğrudan müdahale ederek kullanabileceği bir idari vesayet yetkisi bulunmamaktadır. Bu durumda ancak yetkili yargı organını harekete geçirerek etki edilebilecektir.²⁷¹ Maddede dikkat edilecek husus, ister karar organı ister yürütme organı olsun organlık sıfatını seçimle kazanan organın bu vasfı kaybetmesinin yargı yolu ile mümkün olmasıdır.²⁷²

Merkezi idareye organlık sıfatı ile ilgili verilen en belirgin idari vesayet yetkisi Anayasa'nın 127.maddesinin yine 4.fikrası ile İçişleri Bakanına verilmiştir. Buna göre *görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyeleri* geçici olarak görevden uzaklaştırılabilir. İçişleri Bakanına verilen bu yetki, kesin hükme kadar kullanılabilir olan, süreli²⁷³ bir takdir yetkisidir. Ayrıca yetki, yalnızca görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle haklarında soruşturma ve kovuşturma açıldığı takdirde kullanılabilir.²⁷⁴ Anayasa'ya paralel düzenlemeler Belediye Kanunu'nun 47.maddesinde²⁷⁵ ve İl Özel İdareleri Kanununun ise 34.maddesinde²⁷⁶ yer bulmuştur.

²⁷¹ Akyılmaz vd., 2018: 183.

²⁷² Aksi görüş: Gözler, Anayasa metninin görevden alma ve fesih kararlarının yargı kararı ile olması gerektiğini ifade etmediğini, bu konuda verilen kararların denetiminin yargı yolu ile olacağını ifade ettiğini savunmaktadır. (Gözler ve Kaplan, 2018:227.)

²⁷³ Tedbirin geçici olması niteliği ile soruşturma veya kovuşturmanın kesin hükümle sonuçlanmasına kadar uygulanabilecek olması yetkisinin birbirini işlevsizleştirdiğini söylemek mümkündür. Zira ülkemizde bazen soruşturma ve kovuşturmalar çok uzayabilmektedir. Dolayısıyla bu süreç içerisinde yerel organın organlık süresinin sona ermesi olasıdır. (Yıldırım R., 1999: 151)

²⁷⁴ Bayındır, 2007: 161.

²⁷⁵ 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun “*Görevden Uzaklaştırma*” başlıklı 47.maddesine göre: “*Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir.*

Görevden uzaklaştırma kararı iki ayda bir gözden geçirilir. Devamında kamu yararı bulunmayan görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır.

Görevden uzaklaştırılanlar hakkında; kovuşturma açılmaması, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması durumunda görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır.

Görevden uzaklaştırılan belediye başkanına, görevden uzak kaldığı sürece aylık ödeneğinin üçte ikisi ödenir ve bu süre içinde diğer sosyal hak ve yardımlardan yararlanmaya devam eder.”

²⁷⁶ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 34.maddesine göre: “*Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan il özel idaresi organları veya bu organların üyeleri, geçici bir önlem olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabilir.*

Organlar üzerinde yapılan denetimin diğer görünümü organların toplantılarını erteleme, süresini uzatma ve temsilci bulundurmaktır.²⁷⁷ Örneğin, İl Özel İdaresi Kanunu'nun 22.maddesinde meclisin feshi isteminde bulunan İçişleri Bakanlığı'nın karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini isteyebilme yetkisi bu niteliktedir.

1.3.4.2.2.5.2. Personel Üzerinde İdari Vesayet

Mahalli idarelerin seçilmiş organları dışında kalan personelin, maaşını mahalli idare bütçesinde alan memurun kadrolarının alınması, atanmaları, izin, ilerleme, disiplin cezası gibi özlük haklarına ilişkin kararların merkez tarafından alınması suretiyle gerçekleşen denetimdir.²⁷⁸

İl Özel İdaresi Kanunu'nun 36/3.maddesinde genel sekreterin, valinin teklifi İçişleri Bakanı'nın onayı ile atanacağı düzenlenmiştir. Bu suretle İçişleri Bakanına genel sekreter üzerinde vesayet yetkisi tanınmıştır. Benzer düzenleme 5393 sayılı Kanun'un 22.maddesinde yer bulmuştur. Farklı olarak, teklif belediye başkanı tarafından yapılmaktadır.

Bir başka örnek gönüllü köy korucularının görevlendirilmesine ilişkindir. Köy Kanunu 74. Madde uyarınca gönüllü köy korucuları, muhtarın talebi kaymakamın onayı ile görevlendirilmektedir.

1.3.4.2.2.5.3. İdari İşlemler ve Eylemler Üzerinde İdari Vesayet

İdari vesayet yetkisinin kanuni bir yetki olduğu düşünüldüğünde vesayet makamlarına tanınan vesayet yetkileri de ancak kanunlarda öngörüldüğü takdirde ve bu doğrultuda kullanılabilir. Buna göre idari işlemler ve eylemler üzerinde kullanılacak yetkiler de ancak kanunlarda öngörüldüğü takdirde ve şekillerde kullanılabilir.²⁷⁹

İdari vesayet yetkisinin büyük bir kısmı idarenin birel işlemleri(idari kararlar)²⁸⁰ üzerinde uygulanmaktadır. Mahalli idarelerin işlemleri üzerinde uygulanan idari vesayet yetkileri, kanunlarda daha çok onama, izin, bozma(iptal), geri gönderme, bazı durumlarda

Görevden uzaklaştırma önemi iki ayda bir gözden geçirilir. Devamında kamu yararı bakımından yarar görülmeyen görevden uzaklaştırma önemi kaldırılır.

Soruşturma veya kovuşturma sebebiyle görevden uzaklaştırılan il özel idaresi organları veya bu organların üyeleri hakkında; 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna göre soruşturma izni verilmemesi, takipsizlik, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması durumunda görevden uzaklaştırma önemi kaldırılır.”

²⁷⁷ Kalabalık, 2016: 73.

²⁷⁸ Akyılmaz vd.,2018: 186.

²⁷⁹ Gözler ve Kaplan, 2019: 121.

²⁸⁰ Günday, 2017: 123.

ikame, idari yargıya başvurma, erteleme ve yürümeği durdurma görünümünde karşımıza çıkmaktadır.²⁸¹

Ağırlıklı yetki kullanımı bu yönde olmakla birlikte idari eylemler üzerinde de vesayet yetkisinin kullanımından söz etmek mümkündür. Mahalli idarelerin eylemleri üzerinde vesayet öngörülmesinin sebebi ve amacı bu idarelerin fiil ve uygulamalarının devletin genel usullerini uygunluğunu denetlemektir. Eylemler üzerinde denetim fiili denetim yani teftiş yoluyla yapılmaktadır.²⁸² Bu teftişin konusu, fiili durumun hukuki duruma uygunluğunun tespit edilmesinden ibarettir.²⁸³

İdari işlemler üzerinde uygulanan vesayet yetkileri sınırlı olarak sayılmamış olmakla birlikte mevzuatta yaygın kullanılan şekilleri²⁸⁴ şöyledir:

Onama: Mahalli idarelerce yapılan işlemlerin, yetkili kişi veya makam tarafından hukuka ve durumun gereklerine uygun, ihtiyaçlara cevap verebilecek şekilde yani yerinde yapıldığının vesayet makamlarınca kabul edilmesi iradesidir.²⁸⁵ İdari işlemin akıbetinin tespitinde oldukça etkili olan onama kararı, hukuki niteliği itibariyle mahalli idarenin işleminin bir unsuru veya tamamlayıcı parçası olmayıp mahalli idarenin tasarrufunun dışında bir işlemdir.²⁸⁶ Gerçekten unsurları itibariyle bakıldığında da her iki tasarrufu gerçekleştiren iradelerin, işlemlerin amaçlarının, kullanılma şekillerinin farklı olması birbirinden ayrı ve

²⁸¹ Gözler ve Kaplan, 2019:121.; Akyılmaz vd., 2018: 175.; AYM, T. 27.02.2014, E. 2012/87, K. 2014/41, RG. 26.07.2014, S. 29072.

²⁸² Kalabalık, 2016: 73.; Onar, 1960: 508.

²⁸³ Onar I, 1960: 508.

²⁸⁴ Bayındır, 2007: 189.

²⁸⁵ Görelî, 1944: 14.; Akyılmaz vd., 2018: 175.

²⁸⁶ Onar I, 1960: 502.; Giritle vd. , 2008: 201. ; Akyılmaz vd. , 2018: 176; Günday, 2011: 91. ; Anayasa Mahkemesi kararında onamanın niteliği şöyle açıklanmıştır: “*Onay, yerel yönetimlerin kararlarının bir ögesi ya da tamamlayıcı parçası değildir. Bu kararlar, kamu tüzelkişiliğine sahip ve kendi adlarına irade izharına yeterli olan yerel yönetimlerin iradesinden doğmuş hukuksal bir tasarruftur. Son aşamada onay biçiminde beliren, dayanağını Anayasa ve yasalardan alan merkezden yönetimin idarî vesayet yetkisi ise, yerel iradenin dışında ve karşısında, onların eylem ve işlemlerini denetlemek, kararlarını onaylamak, değiştirerek onaylamak ya da bozmak biçiminde kendini gösteren ikinci bir güç ve iradedir. Şu halde, yerel yönetimlerin kararı ile merkezden yönetimin kararını ayrı birer tasarruf olarak kabul etmek gerekir. Anayasa'nın koyduğu ilke ve kurallara aykırı olmamak koşuluyla, yasada açıklık olan yerlerde ve yasanın gösterdiği derece ve genişlikte kullanılması gereken idarî vesayet, aslında devletin genel yararları bakımından konmuş olmakla beraber, yerel halkın yararlarının da korunması açısından bir güvencedir.*” AYM, T. 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, RG. 26.11.1988, S. 20001. ; Danıştay da 1982 tarihli bir kararında benzer ifadelerle yer vermiştir. Buna göre: “*İdari vesayet; merkezi idareye yerinden yönetim idarelerinin bazı kararlarını, idari işlem veya eylemlerini kamu yararı açısından denetleme amacıyla tanınmış ve yasa hükümleriyle sınırlı bir yetkidir. Bu nedenle vesayet makamının onama işlemi, yerinde yönetim idaresinin kararının bir unsuru değildir. Çünkü karar özerkliği olan ve kendi adına irade beyanına yetkili bulunan yerinden yönetim idaresinin iradesinden doğmuş bir hukuki tasarruf olup, İdari vesayet uygulaması olan onama, idari tasarrufun dışında kalmaktadır. İdari vesayeti haiz olan merkezi idare yasada belirli sınırlar içinde yerinden yönetim idaresinin kararını değiştirerek veya aynen onar, iptal eder veya yürütülmesi erteleyebilir.*” Danıştay 9. Daire, T. 29.01.1982, E. 1980/5000, K. 1982/541: <http://www.kararara.com/danistay/dnsty12/dnstyk11887.html> (erişim tarihi:21.04.2018.); Danıştay 9. Daire, T. 09.11.1978, E. 1977/4474, K. 1978/3022: <https://www.karartek.com.tr/#/anasayfa> (erişim tarihi: 22.04.2018) ; Her iki işlemi bir bütün kabul eden aksi görüş için bkz. Özyörük, 1977: 183; Coşkun S., 1976: 30-31.

fakat onama kararının işlemin yürürlüğünde veya kesinleşmesinde etkili olması sebebiyle birbirlerinden bağımsız olmayan işlemler olduğunu göstermektedir. Bunun yanında her iki işlemin konuları bakımından farklılık söz konusudur. Örneğin Belediye Kanunu'nun 6.maddesinde yer alan sınırların kesinleştirilmesi kararında mahalli idare işleminin konusu belediye sınırlarının belirlenmesi iken onama işleminin konusu belediye meclis kararının hukuka uygunluğudur.²⁸⁷

Yürürlükte bulunan mevzuatta onama şeklinde kullanılan bazı idari vesayet yetkileri şöyledir:

Belediye Kanunu'nun 6.maddesi valiye, belediye sınırlarının kesinleştirilmesi konusunda belediye meclisi kararını onaylamak suretiyle denetleme yetkisi vermiştir.²⁸⁸ Aynı Kanun'un 9.maddesinde *belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesinin* belediye meclisinin alacağı kararın vali tarafından onaylanması ile mümkün olduğu yer bulmuştur.²⁸⁹

Yine Belediye Kanun'un "*Belde adının değiştirilmesi*" başlıklı 10.maddesi'ne göre, "*Bir beldenin adı, belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üç çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığının onayı ile değiştirilir.*"

Belediye Kanunu'nda yer alan başka bir onay yetkisi de kural olarak belediye meclisine ait olan taşınmazlarının satılması ve borçlanmaya karar verilmesi yetkilerinin kullanımının belirli koşullarda İçişleri Bakanlığının onayına tabi tutulmasına ilişkindir. İlgili Kanun'un 12/4.maddesine göre, "*Tüzel kişiliği sona erecek belediye ve köylerin taşınmazlarının satılması ile vadesi tüzel kişiliğin sona ereceği tarihi aşan borçlanma yapılması İçişleri Bakanlığının onayına tabidir.*"

Kanun'un 81.maddesinde de *cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespiti* veya değiştirilmesine ilişkin belediye meclislerince alınan kararların yürürlüğe girmesi, mülki idare amirinin onayına bağlı kılınmıştır.²⁹⁰

²⁸⁷ Bayındır, 2007: 196.

²⁸⁸ Belediye Kanunu madde 6/1: "*Belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşir.*"

²⁸⁹ Belediye Kanunu madde 9/2: "*Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur.*"

²⁹⁰ Belediye Kanunu madde 81: "*Cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararlarda; belediye meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğu, bunların değiştirilmesine ilişkin kararlarda ise meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun kararı aranır. Bu kararlar mülki idare amirinin onayı ile yürürlüğe girer.*"

Bunların dışında Belediye Kanunu'nun 15/3.maddesinde, 12.maddesin 5.fikrasında ve borçlanmayı düzenleyen 68/1-e maddesinde de onama şeklinde kullanılan idari vesayet yetkilerine yer verilmiştir.

İl Özel İdaresi Kanunu'nun 51/1-e maddesi il özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların %50 sermayesinden fazlasına sahip şirketlerin en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin %10' unu geçen miktarlarda iç borçlanma yapabilmeleri için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişler Bakanlığı'nın onayını öngörmek suretiyle idari vesayete yer vermiştir.²⁹¹

Yine Köy Kanunu'nun 74.maddesiyle gönüllü köy korucularının muhtar veya ihtiyar meclisince seçilen kişilerin kaymakamın onamasına bağlı olarak gönüllü köy korucusu olarak atanacağı düzenleme altına alınmıştır.²⁹²

İzin: İdari vesayet yetkisi, genel olarak idari işlemin tesisinden sonra kullanılıyor olsa da bu mutlak bir kural değildir. Bazı istisnai durumlarda²⁹³, mahalli idarenin hukuki ve teknik bilgisizliğinin sebep olabileceği olası hatalı işlemlerin önüne geçmek amacıyla²⁹⁴ yetkinin, işlemin yapılmasından önce kullanılması söz konusu olabilmektedir. *Önceden uygulanan idari vesayet*²⁹⁵, *önceden izin*²⁹⁶ kavramlarıyla da ifade edilen izin, işlemin yapılmasından önce vesayet makamının onayının alınmasıdır. Bu durumda idari işlemin geçerliliği geçerliliği idari vesayet makamından alınacak izne bağlıdır.²⁹⁷ Ayrıca yetkinin izin şeklinde kullanımı, mahalli idarelerin idari özerkliğini zedeleyebilecek nitelikte olduğundan istisnaen kullanılmalıdır.²⁹⁸

Belediye Kanunu'nun 74.maddesi ile İçişleri Bakanlığına verilen izin yetkisini düzenlenmektedir. Buna göre belediyelerin uluslararası organizasyon ve teşekküllere üye

²⁹¹ İl Özel İdaresi Kanunu madde 51/1-e: “İl özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, en son kesinleşen bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı il genel meclisinin kararı; %10'u geçen miktarlar için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapılabilir.”

²⁹² Köy Kanunu madde 74: “Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi mahsul zamanlarında çapulcular ve eşkıya türemiş ise yağmadan köy halkını korumak için köylünün eli silah tutanlarından lüzumu kadarını gönüllü güvenlik korucusu ayırarak bunların isimlerini bir kâğıda yazıp kaymakama götürür. Kaymakamın müsaadesi olursa bu gönüllü güvenlik korucuları asıl korucularla beraber yağmacılara ve eşkıyaya karşı köy ve köylüyü korurlar.”

²⁹³ Gözler ve Kaplan, 2019: 122.

²⁹⁴ Akyılmaz vd., 2018: 177.

²⁹⁵ Özay, 2017: 169.

²⁹⁶ Arslan, 1989: 72.

²⁹⁷ Akyılmaz vd., 2018: 177.; Arslan, 1989: 72.

²⁹⁸ Arslan, 1989: 73.

olabilmesi, bu doğrultuda faaliyetlerde bulunabilmesi, kardeş kent ilişkisi kurabilmesi İçişleri Bakanlığı'nın iznine tabi tutulmuştur.²⁹⁹

Belediye Kanunu'nun 75/1-c maddesine göre “*Belediye, belediye meclisinin kararı üzerine yapacağı anlaşmaya uygun olarak görev ve sorumluluk alanlarına giren konularda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kamu yararına çalışan dernekler, Bakanlar Kurulunca vergi muafiyeti tanınmış vakıflar ve 7.6.2005 tarihli ve 5362 sayılı Esnaf ve Sanatkârlar Meslek Kuruluşları Kanunu kapsamına giren meslek odaları ile ortak hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Diğer dernek ve vakıflar ile gerçekleştirilecek ortak hizmet projeleri için mahallin en büyük mülki idare amirinin izninin alınması gerekir.*”

Ayrıca Belediye Kanunu'nun 71³⁰⁰.ve 18/1-p maddelerinde de izin şeklinde kullanılan idari vesayet yetkilerine yer verilmiştir. İl Özel İdaresi Kanunu'nun yurtdışı ilişkilerini düzenleyen 62.maddesi³⁰¹ ile işletme tesisini düzenleyen 53.maddesi³⁰² de izin yetkisini düzenlemiştir.

İptal-Bozma: Hukuka, genel ve yerel menfaatlere aykırı mahalli idare işlemlerinin, vesayet makamlarınca tüm hukuki sonuçlarıyla birlikte işlemin tesis edildiği tarihten itibaren ortadan kaldırılması iptaldir.³⁰³ İşlem veya eylemin bozulduğu tarihten itibaren ortadan kalması ise bozmadır. Benzer nitelikteki bu iki denetim yetkisi ağırlıklı olarak işlemin hukuka uygunluğunun denetlenmesini içermektedir. Zira bozma ve iptal yetkisi, geniş olarak uygulandığında özellikle yerindelik denetimi üzerinde yoğunlaştığında mahalli idarelerin özerkliği için ciddi tehdit oluşturabilecek niteliktedir.³⁰⁴

²⁹⁹ Belediye Kanunu madde 74: “*Belediye, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir. Belediye bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilir.*

Birinci ve ikinci fıkra gereğince yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden İçişleri Bakanlığının izninin alınması zorunludur.”

³⁰⁰ Belediye Kanunu madde 71: “*Belediye, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilir.”*

Belediye Kanunu madde 18/1-p: “*Belediye meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:... Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek...”*

³⁰¹ İl Özel İdaresi Kanunu madde 62: “*İl özel idaresi, il genel meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir.*

İl özel idaresi, bu teşekkül ve organizasyonlarla ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Birinci ve ikinci fıkra gereğince yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden İçişleri Bakanlığının izninin alınması zorunludur.”

³⁰² İl Özel İdaresi Kanunu madde 53: “*İl özel idaresi, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içi işletme kurarak yapabilir.”*

³⁰³ Kalabalık, 2016: 74.

³⁰⁴ Akyılmaz vd, 2018: 180.; Kalabalık, 2016: 74.

Köy Kanunu'nun 40.maddesinde yer alan düzenleme yetkinin bariz örneği olarak karşımıza çıkmaktadır. İlgili maddeye göre, “*Köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarını kaymakam bozabilir. Fakat onun yerine kaymakam kendiliğinden karar veremez. Karar, gene köylü tarafından verilir.*”

Geri Gönderme: Mahalli idarelerin kolektif işlemlerinin yeniden görüşülmek üzere işlemi gerçekleştiren makama gönderilmesidir. İşlemin tekrar görüşülmesi istemi işlemin uygulanmasını güçleştirmekte ve bu suretle denetim imkânı vermektedir.³⁰⁵ İl Özel İdaresi Kanunu'nun 27/6.maddesinde yer verilen valinin, kanun ve diğer mevzuat hükümleri ile il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilmesi yetkisi bu niteliktedir.³⁰⁶ Benzer şekilde İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15.maddesinde il genel meclis kararlarının vali tarafından hukuka aykırı görülmesi halinde il genel meclisine iadesi mümkün kılınmıştır.³⁰⁷

İkame(Yerine Geçme): İkame yetkisi, vesayet makamlarının mahalli idarelerin yerine işlem yapması veya mahalli idareler tarafından yapılan işlemler üzerinde değişiklik yapabilmesidir.³⁰⁸ İkame yetkisi, mahalli idarelerin özerkliklerini zedeleyebilecek hatta ortadan kaldıracabilecek nitelikte olan sadece istisnai durumlarda kullanılması gereken en ağır vesayet yetkisidir. Kural olarak vesayet denetiminde ikame yetkisi kullanılmamalıdır.³⁰⁹ Bununla birlikte vesayet denetimi altında olan yerinden yönetimin *hareketsiz kalması, işlemi geciktirmesi veya ihmal etmesi telafisi güç veya imkansız zararların doğmasına sebep olabilecekse veya kamu yararı ciddi ve ağır ölçüde ihlal edilecekse kanun koyucu tarafından* cevaz verilebilmelidir.³¹⁰ Bu sebepten yetkinin, vesayet makamına takdir hakkı bırakmayacak şekilde kesin, açık, sınırlı ve titiz bir şekilde kanunla düzenlenmesi gerekmektedir.³¹¹

Anayasa Mahkemesi kararında ikame yetkisinin istisnailiğini ve düzenlenme koşullarını şöyle ifade etmiştir:

³⁰⁵ Gözler ve Kaplan, 2019: 121.

³⁰⁶ İl Özel İdaresi Kanunu madde 27/6: “*Vali, kanun ve diğer mevzuat hükümleri ile il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştayca en geç altmış gün içinde karara bağlanır.*”

³⁰⁷ İl Özel İdaresi Kanunu madde 15: “*İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez.*”

³⁰⁸ Arslan, 1989: 74.; Kalabalık, 2016: 76.; Akyılmaz vd., 2018: 178.

³⁰⁹ Akyılmaz, 2018: 178., Gözler ve Kaplan, 2018:237.

³¹⁰ Atay, 2016: 195.

³¹¹ Arslan, 1989: 74-75., Gözler ve Kaplan, 2018: 225.

Vesayet yetkisi, kural olarak merkezî idareye, yerinden yönetim kuruluşları yerine geçerek icra karar alma yetkisi vermez. Ancak, yerinden yönetim kuruluşlarının kanunla kendilerine verilen görevleri hiç yapmaması veya kanunun öngördüğü şekilde yapmaması gibi kamu yararının zorunlu kıldığı durumlarda kanunla öngörülme kaydıyla, merkezî idareye yerinden yönetim kuruluşunun yerine geçerek karar alma yetkisi tanınabilir.³¹²

Danıştay da bir kararında şu ifadeleri kullanmıştır:

İdari vesayeti haiz olan merkezi idare yasada belirli sınırlar içinde yerinden yönetim idaresinin kararını değiştirerek veya aynen onar, iptal eder veya yürütülmesi erteleyebilir. Fakat merkezi idarenin, yerinden yönetim idarelerinin kararları üzerinde değişiklik yapabilmesi ancak açık bir yasa hükmünün mevcudiyeti ile mümkündür.³¹³

Kararlarda da belirtildiği üzere yetki ancak kanunla tanındığı takdirde kullanılabilir. İlkenin somutlaşmış örneği Köy Kanunu'nun 40.maddesinde karşımıza çıkmaktadır. İlgili maddede kaymakamın köy faydasına olmayan muhtar kararlarını bozabileceği fakat muhtar yerine geçip karar alamayacağı yer almaktadır.

Belediye Kanunu'nun "hizmetlerde aksama" başlıklı 57.maddesi ikame yetkisinin örneği olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna göre, belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığınca tespit ettirilmesi durumunda hizmetlerde meydana gelecek aksamanın hizmetin özelliğine göre makul bir sürede giderilmesi belediye başkanından istenecek; aksama giderilemezse, söz konusu hizmet vali tarafından belediye kaynakları kullanılarak yerine getirilecektir.³¹⁴ Benzer düzenlemeye İl Özel İdaresi Kanunu'nun 40. Maddesinde de yer verilmiştir.

Vesayet makamına ikame yetkisi veren başka bir düzenleme de Köy Kanunu'nun 43.maddesidir. "İhtiyar meclisi köy işlerini en ziyade lazım olandan başlayarak bir sıraya koyar ve biri yapıp bittikten sonra sırasıyla hepsini köylüye gördürmeğe çalışır. Evvel

³¹² AYM, T. 12.09.2013, E. 2013/19, K. 2013/100, RG. 18.09.2014, S. 29123; AYM, T. 24.09.2008, E. 2005/90, K. 2008/146, RG. 26.02.2009, S. 27153.

³¹³ Danıştay 9. Daire, T. 29.01.1982, E. 1980/5000, K. 1982/541.

³¹⁴ Belediye Kanunu madde 57/1-2: "Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister.

Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir."

yapılması lazım gelen sağlık, yol, mektep işlerinin geri bırakıldığı haber alınır veya şikâyet edilirse köyün bağlı olduğu kaymakam veya vali tarafından gösterilen yolda yapılır.”

Yine Belediye Kanunu'nun 46.maddesi organ ikamesi olarak karşımıza çıkmaktadır. Buna göre, “Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapılincaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır. Görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması şarttır.”

Erteleme-Yürütmeyi Durdurma: Erteleme, mahalli idarelerin yaptıkları işlemlerin uygulanmasının, icrailiğinin vesayet makamlarınca geri bırakılmasını ifade eder.³¹⁵ Ertelemenin başka bir görünümü de mahalli idarelerin organlarının çalışmalarını geri bırakma şeklinde karşımıza çıkmaktadır.³¹⁶ Daha önce değinilen mahalli idarelerin işlemlerinin tekrar görüşülmek üzere gönderilmesi aynı zamanda bir tür ertelemedir. Bu anlamada İl Özel İdaresi Kanunu'nun 27/6.maddesinde valiye verilen geri gönderme yetkisi ertelemedir.

Organların çalışmasının ertelenmesi ise Belediye Kanunu'nun 30.maddesinde karşımıza çıkmaktadır. İlgili maddede, hakkında fesih bildiriminde bulunulan belediye meclisinin toplantılarının, karar verilinceye kadar ertelenmesi düzenlenmektedir. Erteleme istemi, İçişleri Bakanlığı tarafından yapılan fesih bildirimini ile birlikte yine feshe karar verecek Danıştay'a yapılacaktır. Vesayet makamı burada doğrudan etki edememekte ve fakat gerekli olduğunu düşündüğü durumlarda Danıştay'dan talepte bulunabilmektedir.³¹⁷ Benzer düzenlemeye İl Özel İdaresi Kanunu'nun 22.maddesinde³¹⁸ de rastlanmaktadır.

³¹⁵ Kalabalık, 2016: 75., Gözler ve Kaplan, 2018:234.

³¹⁶ Aktalay, 2010: 135.

³¹⁷ Belediye Kanunu madde 30: “Belediye meclisi;

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

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

İçişleri Bakanlığının bildirimine üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir.

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

³¹⁸ İl Özel İdaresi Kanunu madde 22: “İl genel meclisi;

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

b) İl özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirisine üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir.

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

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

İdari vesayetin görünümlerinden biri de idari işlemin uygulanmasının durdurulması yani yürütmeyi durdurmaktır. Mahalli idareler üzerinde oldukça sınırlı uygulanan bu denetim şekli İl Özel İdaresi Kanunu'nun 27.maddesinde yer bulmuştur. Buna göre, *Vali kanun ve diğer mevzuat hükümleri ile il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştayca en geç altmış gün içinde karara bağlanır.*

İdari Yargıya Başvurma: Vesayet makamının, vesayeti altındaki işlemleri dava açmak suretiyle denetlenmesidir.³¹⁹ Yetkinin idari yargıya başvurarak kullanılması, vesayet yetkisinin olağan kullanım şekillerinden iki temel noktada ayrılmaktadır. Bunlardan birincisi makamın işleme etkisinde görünmektedir. Kural olarak vesayet yetisi doğrudan etki yaparken idari yargıya başvurmada sadece denetim süreci başlatılmaktadır. İkinci nokta ise yetkinin kapsamı ile ilgilidir. Vesayet yetkisi hukuka uygunluk ile birlikte yerindelik denetimini de içeren bir yetkiyken, yetkinin bu şekilde kullanımı sadece hukuka uygunluk denetimine olanak tanımaktadır.³²⁰

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23/5.maddesinin, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15/3.maddesinin ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 14/5.maddesinin ilk halinde idari yargıya başvurmak suretiyle vesayet denetimi öngörülmüş ve fakat söz konusu düzenlemeler daha sonra Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Anayasa Mahkemesinin iptal gerekçelerinde vesayet yetkisinin sadece dava açmak suretiyle kullanılmasının idarenin bütünlüğü ve dolayısıyla Anayasa'nın 127.maddesine uygun düşmediğini ifade etmiş³²¹ ve fakat bir diğer kararında dava açma şeklinde de kullanılabileceğini belirtmiştir.³²²

³¹⁹ Gözler ve Kaplan, 2019: 127.

³²⁰ Akyılmaz vd., 2018: 181.

³²¹Anayasa mahkemesi Belediye Kanunu'nun 23/5.maddesinin iptal gerekçesinde özellikle idarenin bütünlüğü ilkesinin üzerinde durmuş kararın devamında ise şu ifadeleri kullanmıştır: *"...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 çerçeve içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir vesayet yetkisini içermediği sonucuna varılmıştır..."* AYM, T. 04.02.2010, E. 2008/27, K. 2010/29, RG. 21.06.2010, S. 27619; Mahkeme Büyükşehir Belediye Kanunu'nda da hemen hemen aynı gerekçelerle Kanun'un 14/5.maddesini iptal etmiştir. AYM, T. 04.02.2010, E. 2008/28, K. 2010/30, RG. 21.06.2010, S. 27619; Yine Mahkeme İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15/2.maddesinin iptal gerekçesini *" ...Anayasa'nın 123. maddesinde, idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu, kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı; 127. maddesinin 5. fıkrasında da, merkezi idarenin, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahip olduğu hükmü yer almıştır.*

Yukarıda izah edilen idari vesayet yetkisini kullanım şekillerinin dışında *görüş bildirme*³²³ veya işlemi *vesayet makamına bildirme* gibi daha pasif denetleme şekilleri de mevcuttur. Örneğin; Belediye Kanunu'nun 23.maddesi kesinleşen meclis kararlarının mülki idare amirine gönderilmesini aksi takdirde yürürlüğe girmeyeceğini düzenlemiştir.

1.3.4.2.3. İdari Vesayet- Özerklik İlişkisi

Yerinden yönetim sisteminin temel ilkelerinden biri olan yerel yönetimlerin özerkliği ilkesinin mutlak ve sınırsız olarak uygulanması söz konusu değildir. Zira yerel yönetimlerin özerkliği kadar ülke birliği ve idarenin bütünlüğünün sağlanması da önemlidir. Bu doğrultuda merkezi yönetimin faaliyetleri, hedefleri ve bütünlüğü ile yerel yönetimler arasında oluşabilecek muhtemel çatışma ve kargaşayı önleyecek, iki idare arasında bağlantı kuracak vasıtaya ihtiyaç duyulmaktadır. Merkezi yönetimle mahalli idareler arasında bağlantı kurma aracı olarak idari vesayet karşımıza çıkmaktadır.³²⁴ İdari vesayet mahalli idarelere tanınan özerkliğin istisnasıdır ki bu sebeple kanuna dayanır ve kanunla sınırlanmaktadır.³²⁵

Özerkliğin istisnası vesayet ile yerel yönetimlerin özerkliği arasında ters orantı vardır. Vesayet denetiminin artması özerkliğin sınırlandırıldığı anlamı taşımaktadır.³²⁶ Bu sebeple idari vesayet yetkisi kullanılırken mahalli idarelerin özerkliği ve idarenin bütünlüğü ilkeleri arasında denge kurularak kullanılmalıdır.³²⁷ İdari vesayet, özerkliği ortadan kaldıracak şekilde geniş düzenlenmemeli, mevcut düzenlemeler geniş yorumlanmalıdır. Vesayet yetkisinin ancak kanunla verilmesi, kanunun öngördüğü şekilde ve öngördüğü makamlarca kullanılabilmesi bundan ileri gelmektedir.³²⁸ Aynı şekilde mahalli idarelerin özerkliği sağlanmaya çalışılırken ülke bütünlüğü ve birliğinin bozulması riski göz ardı edilmemelidir.³²⁹

Maddenin ikinci fıkrasında yer alan, " ... Yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir." biçimindeki kuralla, merkezi idarece Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken vesayet yetkisinin zayıflatıldığı sonucuna varılmıştır.

Açıklanan nedenlerle, 15. maddenin ikinci fıkrasının "...ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar ..." ibaresi ile üçüncü fıkrasının "Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir." ibaresi, Anayasa'nın 123 ve 127. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir..." şeklinde ifade etmiştir. AYM, T. 18.01.2007, E. 2005/32, K. 2007/3, RG. 29.12.2007, S. 26741.

³²² AYM, T. 29.11.2012, E. 2011/100, K. 2012/191.; AYM, 03.11.2011, E. 2011/11, K. 2011/151.

³²³ Derdiman, 2003: 102.

³²⁴ Coşkun B. , 1996: 43.

³²⁵ Danıştay 1. Dairesi, T. 22.3.1995, E. 1994/167, K. 1995/53:

<http://www.kararara.com/danistay/dnsty11/dnstyk10576.html> (erişim tarihi: 24.04.2018)

³²⁶ Arslan, 1992: 533-535. ; Yıldırım, 2012: 35. ; Meriç, 1992: 57. ; Atay, 2016:185.; Gündüz, 2015:71.

³²⁷ Aktan, 1969: 3. ; Akıncı, 2017: 75.

³²⁸ Atay, 2016: 185.

³²⁹ Anayasa Mahkemesi her iki müessese arasındaki ilişkiyi şöyle ifade etmiştir: "...yerel yönetimlerin özerkliği ile yönetimin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde idarî vesayet yolu ile bir denge kurulduğu görülmektedir. Gerçekten:

Mahalli idarelerin yaptıkları işlemlerin, vesayet makamları tarafından incelenip hukukilik denetimi yapılmak üzere yargı mercilerine gönderilmesi durumunda hafif idari vesayet uygulamasının varlığından ve bu şekilde kural olan özerklik ile istisna olan vesayet arasında denge kurulduğundan bahsetmek mümkündür.³³⁰ Fakat hukuk sistemimizde, bu usulde kullanılan vesayet yetkilerinin, Anayasa’da öngörülen anlamda vesayeti karşılamayacak düzeyde kalması sebebiyle Anayasa Mahkemesi tarafından verilen iptal kararları ile vesayet ağırlıklı bir sistemin benimsendiğini söylemek mümkündür.³³¹ İdari vesayet yetkisinin onama ve yürütmeyi durdurma şeklinde kullanılması yine vesayet ağırlıklı sistemin uygulandığını gösterir³³² ki mevzuatımızda her iki vesayet kullanım şekline de yer verilmiştir. Son olarak vesayet yetkisinin mahalli idarelerin yerine geçip işlem yapmak suretiyle kullanımı söz konusudur. Bu durumda ise artık vesayet sınırlarının aşıldığını ve yerel yönetimlerin özerkliğinin ortadan kalktığını söylemek mümkündür.³³³ Her ne kadar Anayasa Mahkemesi Belediye Kanunu’nun 57.maddesi uyarınca valilere verilen ikame yetkisinin, işlemin yapılmasında öncelikli yetkinin belediye organlarına ait olması sebebiyle mahalli idarelerin özerkliğini zedeleyen bir durumun mevcut olmadığını ileri sürmüştü³³⁴ olsa da ikame yetkisi her zaman mahalli idarelerin özerkliklerinin tam temini önünde engel olabileceğini söylemek mümkündür. Söz konusu düzenleme, hizmetlerde oluşabilecek aksamaları engellemek üzere iyi niyetli olarak yapılmış olsa dahi³³⁵ müessesenin niteliği ve esnekliği özerklik için tehdit oluşturması sonucunu pek değiştirmemektedir.

"Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir." diyen beşinci fıkra hükmü, merkezî yönetimin yetkilerini ayrıntıya varan bir titizlikle düzenlerken, merkezî -yerel yönetim ilişkisinde dengenin iki yönetimden herhangi birinin lehine bozulmasını önlemek istemiştir. Böylece yerel yönetim-merkezî yönetim ilişkisinde bir dengeyi zorunlu gören Anayasa koyucu yerel yönetimlere özerklik tanırken merkezî yönetime de onlar üzerinde bir denetim yetkisi vermiştir. Ancak idarî vesayet adı verilen bu denetimin çerçevesini yine kendisi çizerek iki yönetim arasında doğabilecek yetki çatışmalarını önlemek istemiştir.

Anayasa uyarınca merkezî yönetimle yerel yönetimler arasında bir denetim ilişkisi kurulacaksa bunun ancak idarî vesayet yetkisinin kullanılması biçiminde olacağı söylenebilir. İdarî vesayet, merkezî yönetimin, yerel yönetimlerin icrai kararlarını onama, geri çevirme ve kimi ayırık durumlarda da değiştirerek onama yetkisidir. Başka bir anlatımla, merkezî 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 kullanılamaz...." AYM, T. 26.09.1991, E. 1990/38, K. 1991/32, RG. 28.11.1991, S. 21065.

³³⁰ Özer, 1993: 29.

³³¹ Söz konusu iptal kararlarına tezimizin önceki bölümlerinde yer verilmiştir.

³³² Özer, 1993: 29.

³³³ Özer, 1993: 29.

³³⁴ AYM, T. 12.09.2013, E. 2013/19, K. 2013/100, RG. 18.09.2014, S. 29123.

³³⁵ Önen ve Eken, 2016: 232.

Son olarak mahalli idareler üzerine uygulanan denetimlerin yerindelik denetiminden çok hukuka uygunluk üzerinde yoğunlaşması, kanunlarda öngörülen yerindelik denetimlerinin sınırlı olması mahalli idarelerin özerklikleri üzerinde olumlu etki doğuracaktır.

1.3.4.3. Diğer Denetim Türleri

İdarenin, hiyerarşi ve idari vesayet gibi müesseseler kullanılmak suretiyle yapılan idari denetiminin dışında da denetlenmesi söz konusudur. İdarenin yargı dışı yollardan ve yargısal yollardan denetimi vardır.³³⁶

İdarenin yargısal denetimi; bağımsız mahkemeler tarafından idarenin işlem ve eylemlerinin denetlenmesidir. Hukuk devleti olmanın zorunlu sonucu olan yargısal denetim en etkili denetim türüdür.

İdarenin yargı dışı denetimi ise siyasal denetim, denetleme kurulları tarafından yapılan denetim, bağımsız organlar tarafından yapılan denetimlerdir. Siyasal denetim; yasama organı tarafından yapılan denetimi ifade eder. Anayasa'nın 98.maddesine göre genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve yazılı soru Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin denetim yollarıdır.

Denetleme kurulları aracılığıyla yapılan denetim, Devlet Denetleme Kurulu ve Bakanlık ve Bağlı Kuruluş Teftiş Kurullarınca yapılan denetimi ifade eder. Devlet Denetleme Kurulu vasıtasıyla yapılan denetim çalışmamızın önceki bölümlerinde yer almıştır. Teftiş Kurulları aracılığı ile yapılan denetim ise bakanlık veya bağlı kuruluş bünyesinde oluşturulan müfettişlerin yine kuruluş bünyesinde denetim, inceleme ve soruşturma yapmasıdır. Teftiş Kurullarının görevleri 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin çeşitli maddelerinde düzenleme altına alınmıştır.³³⁷

Kamu Denetçiliği Kurumu ve Türkiye İnsan Hakları Kurumu gibi bağımsız organlar tarafından yerine getirilen denetimler de mevcuttur. Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı, özel bütçeli, ayrı kamu tüzel kişiliği mevcut olan Kamu Denetçiliği Kurumu idarenin işleyişi ile ilgili şikayetleri incelemekle yetkilidir.³³⁸ Yine kamu tüzel kişiliği bulunan idari ve mali özerkliği mevcut olan, özel bütçeli Türkiye İnsan Hakları ve Eşitlik Kurumu ayrımcılık yasağının ihlali sebebiyle yapılan başvuruları incelemek ve gerektiğinde idari para cezası uygulamakla görevlendirilmiştir.³³⁹

³³⁶ Gözübüyük, 2016:373.

³³⁷ Gözler ve Kaplan, 2019: 742.

³³⁸ Gözler ve Kaplan, 2019: 745.

³³⁹ Gözler ve Kaplan, 2019: 744.

İKİNCİ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN İLÇE BELEDİYELERİ ÜZERİNDEKİ DENETİM ŞARTLARI, KONUSU VE USULÜ

2.1. Genel Olarak

Ülkemizde 1950’li yıllardan itibaren oldukça önemli sosyo-ekonomik değişimler yaşanmış, özellikle tarımdaki yapısal ve ekonomik dönüşümler ve kentlerde sanayileşmenin artması, artan nüfusun sanayileşmiş ve kentleşmiş alanlara göçünü tetiklemiştir.³⁴⁰ Bu suretle ortaya çıkan hızlı kentleşme zamanla büyük kentlerin daha çok büyümesine³⁴¹ ve belediye sınırları dışında düzensiz ve plansız yapılanmaların oluşmasına sebep olmuştur.³⁴² 1950’li yıllarda ivme kazanan çarpık, sağlıksız ve denetimsiz kentleşme sürecinde³⁴³ sosyal yapı, ekonomi, yerleşme üzerinde ortaya çıkan sorunları çözmek için pek çok idari birim ve alternatif şehir yönetim modeli tasarıları üzerinde çalışılmıştır.³⁴⁴ Özellikle ‘arayış dönemi’ olarak nitelendirilen³⁴⁵ 1960- 1982 yılları arasında yerel özerklik veya yerel katılımdan ziyade hizmet etkinliğinin sağlanması noktasında yoğunlaşmış, her ne kadar anakent yönetimleri oluşturulmamış olsa da fiziksel gelişimi denetim altında tutulmaya yönelik çalışmalar yürütülmüştür.³⁴⁶ Arayış dönemi sonlarına doğru büyükşehir sistemine yönelik önemli bir yasal düzenleme yapılmıştır. 8.12.1981 tarih 2561 sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun³⁴⁷ yürürlüğe girmiştir. Kanun’un 1.maddesi ile bu kanuni düzenlemenin yapılış amacı ve büyükşehir çevresindeki küçük belediyelerin ve köylerin tüzel kişiliklerine son verilerek büyükşehirlerine bağlanmasında esas alınacak ölçütlere yer verilmiştir.³⁴⁸ Buna göre; “Enerji, iç ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin birbiriyle uyumlu ve bütünleştirici bir planlama içinde yeterli ölçüde ve verimli bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla belediye nüfusunun 300.000’i aştığı belediyelerde bu Kanun kapsamında birleştirme yapılabileceği hüküm altına alınmıştır.

³⁴⁰ Yaşamış, 1995:93; Özçelik, 2014: 1121. ; Erbay ve Keleş, 2013: 68-74.; Yılmaz ve Çitçi, 2011: 259-260.

³⁴¹ Sodan; 2009:701.

³⁴² Ökmen, 2007: 34.

³⁴³ Yaşamış, 1995: 93.

³⁴⁴ Acar, 1997: 48.; Yaşamış, 1995: 93-94.; Bayramoğlu, 1988: 141.

³⁴⁵ Arıkboğa, 2013: 52.

³⁴⁶ Keleş, 1985: 75.

³⁴⁷ 04.12.1981 Tarih ve 2561 Sayılı “Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun”, RG. 08.12.1981, S. 17538.

³⁴⁸ Dönmez, 2006:710.

Yapılan düzenlemelere rağmen 1982 Anayasa'sının yürürlüğe girdiği tarihe kadar belirgin herhangi bir sistem kabul edilmemiştir. 1982 Anayasası'nın 127/4.maddesinde büyük yerleşim birimleri için kanunla özel yönetim biçimleri getirilebileceği düzenlenmiş böylece büyükşehir yönetimlerinin Anayasal dayanağı oluşturulmuştur.³⁴⁹ Anayasa maddesinin gerekçesinde, hızlı şehirleşmenin sebep olduğu problemlerin çözümü konusunda mevcut düzenlemelerin yetersiz kaldığı, hizmetlerin daha iyi görülebilmesini sağlamak için kanunla özel yönetim biçimleri getirilebilme imkânının Anayasa ile tanındığı ifade edilmiştir.³⁵⁰

Anayasal düzenleme ile birlikte mevzuatta düzenlemeye gidilmiş, ilk olarak 18.01.1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunda³⁵¹ büyükşehir belediyelerinin kuruluşuna ilişkin düzenlemelere yer verilerek büyükşehir sisteminin ön hazırlığı yapılmış³⁵²; akabinde 195 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname çıkarılmış; söz konusu KHK ile İstanbul, İzmir ve Ankara olmak üzere üç ilde büyükşehir belediyesi olma sıfatı verilerek büyükşehir belediye modeli oluşturulmuştur. Yürürlüğünden birkaç ay sonra söz konusu KHK, bazı değişikliklerle birlikte 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun olarak yürürlüğe girmiştir. Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi olmak üzere iki kademeli yerel yönetim birimini yasal olarak öngören söz konusu yasa, yaklaşık yirmi yıl yürürlükte kalmıştır. 2004 yılına gelindiğinde ihtiyaçlara cevap vermek hususunda yetersiz kalan 3030 Sayılı Kanun yerine 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Yine bu Kanun üzerinde de 5747 Sayılı³⁵³ ve 6330 Sayılı Kanun³⁵⁴ gibi belirgin değişiklikler içeren kanunlar başta olmak üzere değişiklikler yapılmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin tarihsel gelişim sürecinde yapılan başta 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu olmak üzere tüm yasal düzenlemelerin gerekçelerine bakıldığında, büyükşehirlerde nüfus artışı, sanayileşme, ulaşım, çevre sorunları ve teknolojiye meydana gelen gelişmelere bağlı olarak kamu hizmetlerinin kapsamında ve ölçeğinde artış ve mevcut sistemin bu ihtiyaçlara cevap verememesi üzerinde durulmuştur. Özellikle 5216 Sayılı

³⁴⁹ Özçelik, 2014: 1123.

³⁵⁰ http://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?_adf.ctrlstate=g0hwzj6w6_14&pkanunlarno=41861&pkanunnumarasi=2709 (erişim tarihi: 19.06.2018)

³⁵¹ 18.01.1984 tarih ve 2972 Sayılı “Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun”, RG. 18.01.1984, S. 18285(1.Mük.).

³⁵² Alıcı, 2012a: 30.

³⁵³ 06.03.2008 Tarih ve 5747 Sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, RG. 22.03.2008, S. 26824(1.Mük.).

³⁵⁴ 12.11.2012 Tarih ve 6360 Sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”, RG. 06.12.2012, S. 28489.

Kanun'un genel gerekçesinde; büyükşehirlerde artan sorunların, büyükşehir içerisinde aralarında koordinasyon bulunmayan mahalli idarelerin bulunmasından ileri geldiği, bu durumun idareler arasında kaynakların verimli kullanılmasına engel olduğu ifade edilmiştir. Büyükşehirlerde mevcut sorunların çözülmesi ve büyükşehir belediye yönetiminin daha etkin işleyen bir duruma getirilmesi, büyükşehir içerisindeki idarelerin etkin, saydam, hesap verebilir ve katılımcı bir yapıya kavuşturulması için büyükşehir belediyelerine planlama ve koordinasyon yetkileri tanınmış; ilçe ve ilk kademe belediyelerini de kapsamak üzere yönlendirici kararlar alabileceğine yer verilmiştir.³⁵⁵ Gerekçeden de anlaşılacağı üzere büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde bir kontrol mekanizması oluşturulmuştur.

2.2. Büyükşehir Belediyeleri ve İlçe Belediyeleri Görev-Yetki İlişkileri

Ülkemizde belediyeçilik sisteminin ihtiyaçlara cevap verme hususunda yetersiz kalması üzerine büyükşehir belediye modelinin geliştirilip, iki kademeli yönetim modeline geçilmesi ile birlikte büyükşehirlere birtakım yetki sorunları gündeme gelmiştir. Özellikle 6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırlarına kadar genişletilmesi, ilçe belediye sınırlarının ilçe mülki sınırlarıyla eşitlenmesi ile büyükşehir belediyesinin yetki alanı ve ilçe belediye yetki alanında birebir örtüşme meydana gelmiştir. Bu sebeple ortak yetki alanları bulunan iki idare arasında görev-yetki tespitinin yapılması hizmet aksaklıklarının önüne geçmek başta olmak üzere pek çok açıdan önem arz etmektedir.

Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri yetkilerinin yer bakımından tespitinin mümkün olmamasından mütevellit konu bakımından tespiti gerekmektedir.³⁵⁶ Nitekim 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda da belediyeler arası görev ve yetki bölüşümü konu bakımından yapılmış, büyükşehir belediyeleri özel ve istisnai yetkili; ilçe belediyeleri ise genel yetkili idare olarak tespit edilmiştir.³⁵⁷ Bu kapsamda 5216 Sayılı Kanun'un 7.maddesinde Büyükşehir Belediyelerinin görev ve yetkileri sayma suretiyle tespit edilmiş, ilçe belediyeleri ise münhasıran büyükşehir belediyelerine tanınan yetkilerin dışında kalan yetkilerle donatılmıştır. Tanınan yetkilerin kapsamına bakıldığında, çoğunlukla kent bütünü ilgilendiren, tek elden yürütülmesi gereken hizmetleri yerine getirme görevi büyükşehir belediyelerine verilmiş; yerel nitelikli ve küçük ölçekli yetkiler ise ilçe belediye sınırları ile sınırlı olmak üzere bu belediyelere tanınmıştır. Diğer bir deyişle ilçe belediyeleri, mahalli

³⁵⁵ <https://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?pkanunlarno=26518&pkanunnumarasi=5216> (erişim tarihi: 02.05.2019)

³⁵⁶ Gözler ve Kaplan, 2018:395.

³⁵⁷ Gözler ve Kaplan, 2018: 398.

müşterek nitelikteki hizmetleri yerine getirmekle görevlendirilmiştir.³⁵⁸ Büyükşehir belediyelerine tanınan görev ve yetkilerin özel ve istisnai nitelikte olduğu göz önünde bulundurularak görev ve yetki hususunda çıkan ihtilaflarda *büyükşehir belediyesi yetkilerinin dar yorumlanması, ilçe belediye yetkilerinin ise geniş yoruma tabi tutulması gerekmektedir.*³⁵⁹

2.2.1. Büyükşehir Belediyelerinin Görev ve Yetki

Büyükşehir belediyelerine verilen görev ve yetkiler 5216 Sayılı Kanun'un 7.maddesinde 25 bent halinde detaylı olarak düzenleme altına alınmıştır.

Büyükşehir belediyelerine öncelikle bazı planlama ve imar yetkileri tanınmıştır. Bu kapsamda büyükşehir belediyelerine, nazım imar planı ve uygulama imar planlarının genel çerçevesini oluşturan il çevre düzeni planını yapma görevi verilmiştir. Fakat bu yetki Büyükşehir Belediye Kanunu'nda açıkça yer almamıştır. Çevre düzeni planı,

Ülke düzeyinde kentsel gelişme, sanayi, tarım, turizm doğal ve kültürel değerler açısından sektörel özellik gösteren ve çevresel bütünlüğü olan alanlarda varsa bölge planlarına uygun olarak düzenlenen yerleşme ve arazi kullanım biçimlerini belirleyen, sektörler arasında koruma kullanma dengesi sağlayan, kararları kesin, bağlayıcı olan nazım ve uygulama imar planları için esas teşkil eden, idareler arası koordinasyon esaslarını belirleyen ve plan notları ile bir bütün olan plandır.³⁶⁰

Diğer bir deyişle çevre düzeni planı, bir kente ilişkin olmaktan ziyade doğal, ekonomik idari ve fonksiyonel eşikler arasında kalan bir bölge, havza³⁶¹ veya ilin temel

³⁵⁸ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Genel Gereğesi:

<https://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?pkanunlarno=26518&pkanunnumarasi=5216>

(erişim tarihi: 27.06.2019), TODAİE, Kamu Yönetimi Araştırması Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, 1992: 63 vd.; Yıldız, 2014: 148.

³⁵⁹ Gözler, ve Kaplan, 2018:398.

³⁶⁰ Danıştay 6.Dairesi, T. 17.12.1996, E. 1996/523, K. 1996/5823, <https://www.karartek.com.tr/#/anasayfa> (erişim tarihi: 10.05.2018); 3194 Sayılı İmar Kanunu'nun 5.maddesinde çevre düzeni planı "*Ülke ve bölge plan kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plandır*" şeklinde tanımlanmış; Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin (RG. 14.06.2014, S. 29030) 4.maddesinde "*Varsa mekânsal strateji planlarının hedef ve strateji kararlarına uygun olarak orman, akarsu, göl ve tarım arazileri gibi temel coğrafi verilerin gösterildiği, kentsel ve kırsal yerleşim, gelişme alanları, sanayi, tarım, turizm, ulaşım, enerji gibi sektörlerle ilişkin genel arazi kullanım kararlarını belirleyen, yerleşme ve sektörler arasında ilişkiler ile koruma-kullanma dengesini sağlayan 1/50.000 veya 1/100.000 ölçekteki haritalar üzerinde ölçeğine uygun gösterim kullanılarak bölge, havza veya il düzeyinde hazırlanabilen, plan notları ve raporuyla bir bütün olarak yapılan planı*" olarak tanımlanmıştır.

³⁶¹ 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın görev ve yetkilerini düzenleyen 97.maddesinin 1.fikrasının (ç) bendine göre; Cumhurbaşkanınca yetkilendirilen alanlar ile merkezi idarenin yetkisi içindeki kamu yatırımları, mülkiyeti kamuya ait arsa ve araziler üzerinde yapılacak her türlü yapı, milli güvenliğe dair tesisler, askeri yasak bölgeler, genel sığınak alanları, özel güvenlik bölgeleri, enerji ve telekomünikasyon tesislerine ilişkin etütleri, harita, her tür ve ölçekte çevre düzeni planlarını ve değişikliklerini resen yapmak, yaptırmak, onaylamak Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görev ve yetkisindedir. Aynı Kararnamenin 102/1-a maddesi "*Yerleşme, yapılaşma ve arazi kullanımına yön veren, her tür ve ölçekte fiziki planlara ve uygulamalara esas teşkil eden üst ölçekli mekânsal strateji planlarını ve çevre düzeni planlarını*

kullanım alanlarının tespiti için hazırlanan plandır.³⁶² Bölge ve havza düzeyinde çevre düzeni planı yapma yetkisi Bakanlığa verilmişken il çevre düzeni planını yapma görevinin hangi idarede bulunduğu hususunda ise belirsizlik söz konusudur. Mevzuata bakıldığında farklı düzenlemeler karşımıza çıkmaktadır.

Mevzuatta yapılan düzenlemeler kronolojik olarak incelendiğinde 22.2.2005 tarihli 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6/1-a maddesinin ilk halinde "*ilin çevre düzeni plânını*" yapma yetkisi ve görevinin il özel idarelerine verildiği görülmektedir. Aynı maddenin 4.fıkrasında "*İl çevre düzeni plânı; valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır. İl çevre düzeni plânı belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanır*" düzenlemesine yer verilerek yetkinin, belediyeler ve il özel idareleri arasında paylaştırıldığı hüküm altına alınmıştır. İlgili Kanun maddesine 2006 yılında 5538 sayılı Kanunla³⁶³ yapılan değişikliklerde belediye sınırı il sınırı olan büyükşehir belediyelerinde il çevre düzeni planı yapma yetkisi münhasıran büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Buna göre, belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili büyükşehir belediyeleri tarafından yapılacak³⁶⁴; diğer illerde büyükşehir belediyesi varsa büyükşehir belediyeleri ve il özel idaresi birlikte, büyükşehir belediyesi yoksa il belediyesi ve il özel idaresi birlikte yapacaktır.³⁶⁵ Aynı düzenleme 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18/1-c maddesine de eklenmiştir.

ilgili kurum ve kuruluşlarla işbirliği yaparak hazırlamak, hazırlatmak, onaylamak ve uygulamanın bu stratejilere göre yürütülmesini sağlamak" ve 102/1-c maddesi "... *havza veya bölge bazında çevre düzeni planlarını yapmak, yaptırmak, onaylamak ve bu planların uygulanmasını ve denetlenmesini sağlamak*" yetkilerini Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğüne vermiştir. Yine 09.08.1983 tarih ve 2872 Sayılı Çevre Kanunu'nda (RG. 11.08.1983, S. 18132) 26.04.2006 tarih ve 5491 Sayılı Çevre Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un(RG. 13.05.2006, S.26167) 6.maddesi ile değişiklik yapılan 9/b maddesine göre, "*Ülke fizikî mekânında, sürdürülebilir kalkınma ilkesi doğrultusunda, koruma-kullanma dengesi gözetilerek kentsel ve kırsal nüfusun barınma, çalışma, dinlenme, ulaşım gibi ihtiyaçların karşılanması sonucu oluşabilecek çevre kirliliğini önlemek amacıyla nazım ve uygulama imar plânlarına esas teşkil etmek üzere bölge ve havza bazında 1/50.000-1/100.000 ölçekli çevre düzeni plânları Bakanlıkça yapılır, yaptırılır ve onaylanır. Bölge ve havza bazında çevre düzeni plânlarının yapılmasına ilişkin usûl ve esaslar Bakanlıkça çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.*" İlgili Kanun maddeleri birlikte değerlendirildiğinde bölge ve havza düzeyinde çevre düzeni planı yapma yetkisinin Çevre ve Şehircilik Bakanlığına verildiği görülmektedir.

³⁶² Çolak, 2010: 108; Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği, madde 18.

³⁶³ 1.7.2006 tarih ve 5538 Sayılı Bütçe Kanunlarında Yer Alan Bazı Hükümlerin İlgili Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Eklenmesi ve Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelere Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG. 12.07.2006, S. 26226

³⁶⁴ Söz konusu düzenleme il sınırı büyükşehir belediye sınırı olan İstanbul ve Kocaeli illerinde il çevre düzeni planına açıklık getirilmek üzere yapılmıştır. (5538 Sayılı Kanun 26.madde genel kurul gerekçesi: <https://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?pkanunlarno=43410&pkanunnumarasi=5538> (erişim tarihi: 03.11.2018).

³⁶⁵ Çolak, 2010: 134.

2011 yılına gelindiğinde 644 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname³⁶⁶'nin 7.maddesinin 3.fıkrası ile büyükşehir belediyeleri sınırları içerisindeki çevre düzeni planlarının büyükşehir belediyelerince, büyükşehir olmayan illerde ise Bakanlıkça yapılacağı, yaptırılacağı ve onaylanacağı düzenleme altına alınmıştır. Yapılan düzenlemeye bakıldığında, 5538 Sayılı Kanun ile 5203 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu'na getirilen "il sınırı" sınırlamasına yer verilmeksizin büyükşehir sınırlarında il çevre düzeni planı yetkisinin büyükşehir belediyelerine verildiği ve bu suretle bazı hizmetlerde merkezileşmeye gidildiği gözlenmektedir.³⁶⁷ KHK'da dikkat çeken bir diğer husus, 5216 ve 5393 Sayılı Kanunlarla il özel idareleri ve belediyelere verilen büyükşehir olmayan illerde il çevre düzeni planı yapma yetkisinin Bakanlığa verilmiş olmasıdır. Diğer bir deyişle 644 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediye Kanunu'nda yer alan ilgili düzenlemeler zımni olarak ilga edilmiş, yetki Bakanlığa verilmiştir.³⁶⁸

2.7.2018 tarihli 703 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname³⁶⁹ teşkilat kanunlarının kaldırılması ile birlikte 644 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname işlevsiz kalmış³⁷⁰, oluşan hukuki boşluk ise 10.07.2018 tarihli ve 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile doldurulmuştur. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 102.maddesinin 3.fıkrasında 644 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye benzer bir düzenleme yapılmış, büyükşehir olan illerde il çevre düzeni planı yapma yetkisi büyükşehir belediyelerine, diğer illerde ise Bakanlığa verilmiştir.

Tüm bu düzenlemelere bakıldığında il çevre düzeni planının hazırlanması yetkisinin büyükşehirlerde, büyükşehir belediyelerine verildiği hususunda tereddüt bulunmamaktadır. 12.12.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile birlikte bütün büyükşehir belediyelerinin ve ilçe belediyelerinin sınırları il/ilçe mülki sınırı olarak tespit edilmiş, büyükşehir olan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son verilmiştir. Son durumda büyükşehir belediyesi bulunan tüm illerde çevre düzeni planı yapma yetkisi münhasıran büyükşehir belediyesine aittir.

³⁶⁶ 20.06.2011 Tarih ve 644 Sayılı Çevre Ve Şehircilik Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG. 06.07.2011, S. 27984 (Mük.)

³⁶⁷ 12.12.2012 tarih ve 6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile birlikte bütün büyükşehir belediyelerinin ve ilçe belediyelerinin sınırları il/ilçe mülki sınırı olarak tespit edilmiş, büyükşehir olan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son verilmiştir. Son durumda büyükşehir belediyesi bulunan tüm illerde çevre düzeni planı yapma yetkisi münhasıran büyükşehir belediyesine aittir.

³⁶⁸ AYM, T. 29.11.2012, E. 2011/100, K. 2012/191, RG. 22.02.2013, S. 28567.

³⁶⁹ 2.7.2018 Tarih VE 703 Sayılı Anayasada yapılan Değişikliklere Uyum Sağlaması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, RG. 09.07.2018, S. 30473 (3.Mük.)

³⁷⁰ 703 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname, madde 5.

Büyükşehir belediyelerine planlama ve imar konusunda verilen yetkilerden bir diğeri nazım imar planının hazırlanmasıdır. Nazım imar planı,

Mevcut ise çevre düzeni planının genel ilke, hedef ve kararlarına uygun olarak, arazi parçalarının genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, çeşitli kentsel ve kırsal yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarını, ulaşım sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere, varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/5.000 ölçekte, büyükşehir belediyelerinde 1/5000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte, onaylı hâlihazır haritalar üzerine, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan plandır.³⁷¹

Büyükşehir belediye sınırlarında nazım imar planı yapma yetkisi 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7/1-b maddesi ile açıkça büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Buna göre, “Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak...” büyükşehir belediyesinin görevi ve sorumluluğu altındadır.

Büyükşehir belediyelerine imar hususunda tanınan münhasır yetkilerden bir diğeri büyükşehir ilçe belediyeleri tarafından yapılan uygulama imar planlarını aynen veya değiştirerek onamak suretiyle planların nazım imar planlarına uygunluğunu denetlemek ve bu planlar doğrultusunda yapılan imar uygulamalarını denetlemektir. Büyükşehir belediyelerine verilen bu yetki denetimle sınırlı kalmamış, ilçe belediyeleri tarafından uygulama imar planları 1 yıllık süre içerisinde yapılmadığında bizzat büyükşehir belediyesince yapılacağı Kanun'un 7/1-b maddesinde; imar uygulamalarında eksiklik veya aykırılık olduğunda yine büyükşehir belediyeleri tarafından giderileceği ise 14.maddede açıkça yer almıştır.³⁷² Kanunda her ne kadar uygulama imar planı ve imar uygulaması yapma yetkisinde ilk yetkili merci ilçe belediyeleri olarak belirlenmiş olsa da büyükşehir belediyelerinin görev ve hizmetleri kapsamında “proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak” yetkisi büyükşehir belediyelerine tanınmıştır.

³⁷¹ Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği madde 4/1-i; İmar Kanununun 5.maddesine göre nazım imar planı, “Varsa bölge veya çevre düzeni planlarına uygun olarak halihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanım biçimlerini, başlıca bölge tiplerini, bölgelerin gelecekteki nüfus yoğunluklarını, gerektiğinde yapı yoğunluğunu, çeşitli yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklükleri ile ilkelerini, ulaşım sistemlerini ve problemlerinin çözümünü gibi hususları göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, detaylı bir raporla açıklanan ve raporuyla beraber bütün olan plandır.”

³⁷² Büyükşehir belediyelerin tarafından yapılan denetim tezimizin ileriki bölümünde detaylandırılacaktır.

Büyükşehir belediyelerine imar plan ve uygulamaları üzerinde verilen denetim yetkileri mekânsal planlar arasındaki kademeli ilişkiden ileri gelmektedir. Zira Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 6.maddesinde de açıkça belirtildiği üzere mekânsal planlar arasında kademeli bir ilişki vardır ve planlar, plan kademelerine uygun olarak hazırlanır. Her plan, planlar arası kademeli birliktelik ilkesi uyarınca yürürlükteki üst kademe planların kararlarına uygun olmak, raporu ile bütün oluşturmak ve bir alt kademedeki planı yönlendirmek zorundadır. Bu durumda, uygulama imar planları, nazım imar planlarına; nazım imar planları, çevre düzeni planlarına; çevre düzeni planları ise mekânsal strateji planlarına³⁷³ uygun olmak zorundadır. Kanun koyucu uygulama imar planlarının nazım imar planlarına uygunluğunu denetleyecek makam olarak büyükşehir belediyeleri görevlendirmiştir. Bunun yanında büyükşehir belediyelerinin il çevre düzeni planı ve nazım imar planını yapmakla görevlendirilmesinin doğal sonucu olarak uygulama bütünlüğünü sağlamak için imar uygulamalarının esasını oluşturan uygulama imar planlarını ve imar uygulamalarını denetlemesi gerekmektedir.³⁷⁴ Nitekim Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'nin 35.maddesinde de planların, üst kademe planlara, Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği'ne ve imar mevzuatına uygunluğunun sağlanmasının planı yapan ve onaylayan idarelerin sorumluluğunda olduğu yer bulmuştur. Büyükşehir belediyelerine ilçe belediyelerince yapılan uygulama imar planları ve imar uygulamaları üzerindeki denetim yetkileri de bundan ileri gelmektedir.

“Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek” ³⁷⁵ yetkisi de yine büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Söz konusu ruhsatlandırma ve denetleme yetkisinin işletmeye en yakın ilçe belediyesine verilmek yerine büyükşehir belediyesine verilmesi hizmette yerellik ilkesine uygun düşmemektedir. Ayrıca kentin bütününe ilgilendiren, ilçe belediyeleri tarafından yerine getirilemeyecek veya getirildiği takdirde beklenen faydayı sağlamayacak makro plan ve hizmetleri yerine getirmekle görevlendirilmiş bir idareye, hayati önem arz etmeyen böyle bir yetkinin tanınması

³⁷³ Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği madde 4/1-1 mekânsal strateji planını, *ülke kalkınma politikaları ve bölgesel gelişme stratejilerini mekânsal düzeyde ilişkilendiren, bölge planlarının ekonomik ve sosyal potansiyel, hedef ve stratejileri ile ulaşım ilişkileri ve fiziksel eşiklerini de dikkate alarak değerlendiren, yer altı ve yer üstü kaynakların ekonomiye kazandırılmasına, doğal, tarihi ve kültürel değerlerin korunmasına ve geliştirilmesine, yerleşmeler, ulaşım sistemi ile kentsel, sosyal ve teknik altyapının yönlendirilmesine dair mekânsal stratejileri belirleyen, sektörlerle ilişkin mekânsal politika ve stratejiler arasında ilişkiyi kuran, 1/250.000, 1/500.000 veya daha üst ölçek haritalar üzerinde şematik ve grafik dil kullanılarak hazırlanan, ülke bütününde ve gerekli görülen bölgelerde yapılabilen, sektörel ve tematik paftalar ve raporu ile bütün olan plan olarak tanımlamıştır.*

³⁷⁴ Çolak, 2010: 138-139.

³⁷⁵ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, madde 7/1-e.

müessesenin niteliğine uygun düşmemektedir.³⁷⁶ Diğer taraftan Kanun'un 7.maddesinin 3.fıkrası ile tüm sıhhi işyerlerini ruhsatlandırma ve denetleme yetkisi büyükşehir ilçe belediyelerine verilmiştir. Bu durumda büyükşehir sorumluluğunda bulunan bir alanda açılacak olan sıhhi bir işyerini ruhsatlandırılması ve denetlenmesi hususunda uygulamada anlaşmazlık çıkabilecektir. Nitekim Danıştay'ın 2016 tarihli bir kararında benzer bir durum yer almıştır. Karara yansıyan anlaşmazlıkta, Yenimahalle Belediyesi tarafından ruhsatlandırılan bir büfenin Ankara Büyükşehir Belediyesinin sorumluluk alanında olmasından bahisle Büyükşehir Belediyesi tarafından büfenin kaldırılması yönünde işlem tesis edilmiş, işlemin hukuka aykırılığı gerekçesi ile iptal davası açılmıştır. Yerel mahkemece işlemin iptaline karar verilmiş, karar davalı idare tarafından temyiz edilmiştir. Somut olayda, Kanun'un büyükşehir sorumluluk alanlarına münhasır olmak üzere yetkinin büyükşehir belediyesine ait olduğuna ilişkin 7/1-d maddesi, büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda büyükşehir belediye meclislerinin yönlendirici ve düzenleyici karar alabileceğini düzenleyen 27/1.maddesi ile "Diğer Hükümler" i düzenleyen 28.maddesi birlikte değerlendirilmelidir. Kanun'un 28.maddesinde açıkça Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların Büyükşehir Belediye Kanunu'na aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Kanun lafzından anlaşıldığı üzere 5216 Sayılı Kanun'un, Belediye Kanunu ve diğer Kanunlara nazaran daha özel kabul edilmiştir ve öncelikli uygulanmalıdır. Her ne kadar 3572 Sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un³⁷⁷ 3.maddesinin (cb) bendinde sıhhi müesseseleri ruhsatlandırma ve denetleme yetkilerinin büyükşehir içindeki diğer belediyelere ait olduğu düzenlenmiş olsa da Büyükşehir Belediye Kanunu öncelikle uygulanmalıdır. Bu durumda söz konusu büfenin bulunduğu yerin Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin 16/2/2007 tarih ve 486 Sayılı kararıyla (12 metre ve üzeri yollar ile bu yollar üzerinde bulunan meydan saha ve alanların) büyükşehir belediyesinin sorumluluk alanına alınmış olması göz önünde bulundurularak ruhsatlandırma ve denetleme yetkisinin büyükşehir belediyesinde olduğunu söylemek mümkündür. Diğer taraftan Kanun ilgili maddesinde öncelikle büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkilerinin tespit edildiği,

³⁷⁶ Alıcı, 2012a: 89.

³⁷⁷ 14.06.1989 Tarih ve 3572 Sayılı İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, RG. 17.06.1989, S. 20198.

belirlenenler dışındaki yetkilerin ilçe belediyelerine ait olduğu da hususu da büyükşehir yetki alanının öncelikli olarak belirlenmesi gerektiğini göstermektedir.³⁷⁸

Büyükşehir belediyelerinin yetkisini belirleyen Kanun'un 7/1-k bendinde benzer bir düzenleme karşımıza çıkmaktadır. Buna göre: *“Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirme”* görev ve sorumluluğu büyükşehir belediyelerindedir.

Büyükşehir belediyelerine 5216 Sayılı Kanun'un 7.maddesinin 1.fıkrasının (e) bendinde Belediye Kanunu'nun 69.maddesine yapılan atıfla *“arsa ve konut üretimi”* yapma yetkisi verilmiştir. Buna göre büyükşehirlerde *“düzenli kentleşmeyi sağlamak, beldenin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamak amacıyla”* büyükşehir belediyeleri imarlı ve alt yapı arsalar üretebilecek; konut, toplu konut yapabilecek, satabilecek, kiralayabilecek ve bu amaçlarla arazi satın alabilecek, kamulaştırma yapabilecek, bu arsaları trampa edebilecek, bu konuda ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşları ve bankalarla iş birliği yapabilecek ve gerektiğinde onlarla ortak projeler gerçekleştirebilecektir. Benzer şekilde Belediye Kanunu'nun 73.maddesine yapılan atıfla büyükşehirlerde kentsel gelişim ve dönüşüm proje uygulaması yapma yetkisi münhasıran büyükşehir belediyelerine verilmiştir.³⁷⁹

Büyükşehir belediyelerine verilen en temel görevlerden biri ulaşım hizmetleridir. Bu kapsamda ulaşım ana planının hazırlanması ve uygulanması başta olmak üzere her türlü toplu taşıma hizmetini planlamak, bu planlar doğrultusunda büyükşehirlerde toplu taşıma hizmetlerini yürütmekle görevlendirilmiştir. *“Bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını*

³⁷⁸ Danıştay 17. Dairesi, T. 03.02.2016, E. 2015/7051, K. 2016/555.: Danıştay söz konusu kararında Kanun maddesinin açık olduğu, yetkili idarenin ilçe belediyesi olması gerektiği, meclis kararı ile tespit edilen tüm alanlarda ruhsatlandırma ve denetleme yetkisinin büyükşehir belediyesine ait olmayacağı hüküm altına alınmıştır. Karara göre: *“...5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun yukarıda aktarılan 7. maddesinin 2. fıkrasının (c) bendi uyarınca sıhhi müesseselere ruhsat verip, denetlemek yetkisi büyükşehir belediyesine bağlı ilçe ve ilk kademe belediyelerine ait olup, aynı Kanununun 28. maddesi uyarınca diğer kanunların bu Kanun hükümleriyle çelişmesi halinde 5216 Sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerektiği, dolayısıyla sıhhi müessese olduğunda kuşku bulunmayan davacıya ait işyerine, büyükşehir içindeki ilçe belediyesince ruhsat verilerek, yine bu belediyece ruhsatın iptaline karar verilebileceği açık olduğundan, dava konusu işlemde yetki yönünden hukuka uyarlık bulunmamaktadır. Diğer yandan; her ne kadar 5216 Sayılı Kanunun 7. maddesinin 1. fıkrasının (d) bendinde; Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek, büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları arasında sayılmış ise de anılan hükmün, büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine münhasır olduğu, bahsi geçen kanununun 28. maddesine dayanılarak Meclis kararıyla, (12 metre ve üzeri yollar ile bu yollar üzerinde bulunan meydan saha ve alanların) büyükşehir belediyesinin sorumluluk alanına alınan yerlere ilişkin ruhsat verme ve denetleme yetkisini kapsamadığı sonuç ve kanaatine varılmıştır.”* :<https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/17-d-e-2015-7051-k-2016-555-t-3-2-2016> (erişim tarihi: 04.07.2019)

³⁷⁹ Kentsel dönüşüm ve gelişim alanına ilişkin detaylı açıklamaya tezimizin kentsel dönüşüm ve gelişim kapsamında ilçe belediyelerine uygulanan denetim kısmında yer verilecektir.

belirlemek” ve bu araçlara ruhsat vermek de yine büyükşehir belediyelerinin görevlerindedir. Ayrıca toplu taşıma araçlarının “*durak yerlerini, karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etme ve işletme, işletirme veya kiraya verme; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütme*” görevleri de mevcuttur³⁸⁰. Ulaşım hizmetlerinde koordinasyon sağlamak da büyükşehir belediyelerinin görevlerindedir. Büyükşehir belediyeleri başta koordinasyona ilişkin yetkileri olmak üzere ulaşım ile ilgili yetkilerini Ulaşım Koordinasyon Merkezi aracılığı ile kullanmaktadır. Ulaşım hizmetleri büyükşehir belediyelerinin münhasır yetkilerinden olsa da UKOME’ nin oluşumunda ilçe belediyelerinin az da olsa dahilinin bulunması, bu yetkiyi münhasır olmaktan uzaklaştırmaktadır.³⁸¹ Büyükşehir belediyelerinin ulaşım hizmetlerinde 7144 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile ek düzenleme yapılmıştır. Kanun’un 7/1-p bendine yapılan ekleme şu şekildedir: “*Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettilmesine karar verme*” yetkisi ve sorumluluğu büyükşehir belediyelerindedir. Büyükşehir belediyeleri kendi meclislerinde alacakları bir karar ile bu toplu taşıma hizmetini o bölgede kurulu taşıma birlik veya kooperatiflerinden sağlayabilecektir.³⁸² Bu düzenleme ile uzak ilçelerde birlik ve kooperatifler tarafından gerçekleştirilen toplu taşıma hizmetlerinin büyükşehir belediyesinin kontrolünde disiplinli ve düzenli şekilde yürütülmesinin sağlanması amaçlanmıştır.³⁸³

Büyükşehir belediyelerinin temel yetkilerinden biri Kanun’un görev ve yetkileri düzenleyen 7/1.maddesinin (g) bendinde yer almıştır. Buna göre, büyükşehir belediyeleri yetki alanlarındaki “*meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını*” gerçekleştirmekle görevlendirilmiştir. 6360 Sayılı Kanun ile büyükşehir sisteminde yapılan değişiklikler büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkilerine de yansımıştır. Nitekim 6360 Sayılı Kanun ile büyükşehirlerde, büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırlarına, ilçe belediye sınırlarına ilçe mülki sınırlarına eşitlenmiş ve il sınırlarında kalan köylerin kamu tüzel kişiliğine son verilip mahalle olarak bağlı oldukları ilçe belediyelerine bağlanmıştır. Bunun neticesinde ilçe merkezlerinden uzakta kalan mahallelerin

³⁸⁰ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, madde 7/1-f,p.

³⁸¹ Ulaşım Koordinasyon Merkezinin görevleri, oluşumu ve oluşumunun denetim kapsamında değerlendirilmesi çalışmamızın ilerleyen bölümlerinde yer alacaktır.

³⁸² 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, madde 7/1-p.

³⁸³ <http://www.milliyet.com.tr/ege/toplu-ulasimda-yeni-bir-donem-baslayacak-2679624> (erişim tarihi: 02.07.2019). <http://www.kucukmenderes.com.tr/haber/16429/tasimacilikta-devrim-gibi-karar.html> (erişim tarihi: 02.07.2019)

ulaşım ve karla mücadele gibi bazı ihtiyaçlarına cevap verilemeyeceği gerekçesiyle³⁸⁴ büyükşehir belediyelerine, yetki alanındaki “mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yolların” yapımı, yaptırılması, bakım ve onarımı ile büyükşehir sorumluluğunda olan alanların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütme yetkisi de büyükşehir belediyelerinin görevleri arasına eklenmiştir.³⁸⁵ İlgili değişiklik yapılmadan önce büyükşehir sorumluluğundaki bu alanların temizliği hususunda büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında uyuşmazlık çıkmış, yerel mahkeme ‘bakım’ kavramını temizliği de kapsayacak şekilde geniş yorumlamıştır.³⁸⁶ Yapılan düzenleme ile muhtemel anlaşmazlıkların önüne geçilmiştir. Ayrıca ilgili bendin devamında büyükşehir belediyelerine cadde, bulvar, meydan, anayollara ilân ve reklam asılacak yerleri belirleyip, bunların şekil ve ebadını tespit etme yetkileri verilmiştir.³⁸⁷ Benzer şekilde bu meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirme görev ve yetkisi de büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Kanun maddesinin 2.fıkrasında temizlik, adres ve numaralandırmaya ilişkin görevleri belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebileceği veya birlikte yapabilecekleri düzenleme altına alınmıştır. Bu kapsamda 7/1-g bendinde yer alan temizlik ve numaralandırma yetkileri ilçe belediyelerine devredilebilecek veya ortak yürütülebilecektir.

Büyükşehir belediyelerinin bir diğer kapsamlı yetkisi görev ve yetkileri düzenleyen maddenin 1.fıkrasının (i) bendinde düzenlenmiştir. Buna göre;

Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden

³⁸⁴ Muratoğlu, 2015: 83.

³⁸⁵ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, madde 7/1-g.

³⁸⁶ Adana 2. İdare Mahkemesi, 2009/1073 E., akt.: Alıcı, 2012a: 97.

³⁸⁷ 3030 Sayılı Kanun’un büyükşehir belediyelerinin görevlerini düzenleyen 6.maddesinde bu yetki açıkça yer almamış, bu sebeple uygulamada büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında anlaşmazlıklar çıkmıştır. Danıştay konuya ilişkin bir kararında, her ne kadar Kanun’da büyükşehir belediyelerinin görevleri arasında büyükşehir dahilindeki bulvar, meydan, cadde ve ana yollara reklam asma yerlerinin belirlenmesi ve bu yerlere reklam asma konusunda izin verme yetkisi sayılmamış olsa da aynı Kanun’un belediye gelirlerini düzenleyen 18.maddesinin (e) bendinde meydan, bulvar, cadde ve anayollardaki ilan asma yerleri, elektrik direkleri ve tercihlili yollardaki bariyerlere konulacak ilan ve reklamların vergilerini tahsil etmeye yetkisini büyükşehir belediyelerine verilerek büyükşehir belediyesine ait özel alanlarda yetkinin büyükşehir belediyesinde olduğu ifade edilmiştir. Danıştay 8. Dairesi, T. 09.03.1995, E. 1994/1133, K. 1995/694.

<http://www.hukukmedeniyeti.org/karar/758707/8-daire-e-1994-1133-k-1995-694/> (erişim tarihi: 02.07.2019)

değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak

yetkileri büyükşehir belediyesinin görev ve sorumluluğundadır. İlgili bentte dikkat edilecek hususlarda biri, sınıfına bakılmaksızın gayrisihhi işyerlerini³⁸⁸ ve eğlence yerlerini kentin belirli bir bölümüne toplama yetkisinin büyükşehir belediyelerine verilmiş olmasıdır. Bununla birlikte tüm birinci sınıf gayrisihhi müesseseleri³⁸⁹ ruhsatlandırma ve denetleme yetkisi büyükşehir belediyelerine³⁹⁰; 2. Ve 3. Sınıf gayrisihhi müesseseleri³⁹¹ ruhsatlandırma ve denetleme yetkisi ise büyükşehir ilçe belediyelerine verilmiştir.³⁹² İlgili bentte büyükşehir belediyelerine verilen yetkilerden bir diğeri katı atık yönetim planının yapılması, yaptırılması, katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, bu amaçla tesisler kurulması ve işletilmesidir. Büyükşehir belediyelerinin görevi belirtilenlerle sınırlı olup katı atıkların toplanması ve aktarma istasyonuna taşınması ilçe belediyelerinin münhasır görev ve sorumluluklarındandır.³⁹³

“Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat verme” görev ve yetkisi Kanun’un 7/1-1 bendi uyarınca büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Sıhhi işyerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek yetkisi Kanun’un 7/3-c maddesi ve 3572 Sayılı Kanun’un 3.maddesinin (cb) bendinde ilçe belediyelerine verilmiş olsa da sıhhi müessese olan otoparkları denetleme yetkisine istisna getirilmiş, bu yetki daha özel nitelikte kalan Büyükşehir Belediye Kanunu ile açıkça büyükşehir belediyeleri yetkili kılınmıştır.³⁹⁴ Söz konusu yetkinin meclis kararıyla ilçe belediyelerine

³⁸⁸ *Gayrisihhi müessese: Faaliyeti sırasında çevresinde bulunanlara biyolojik, kimyasal, fiziksel, ruhsal ve sosyal yönden az veya çok zarar veren veya vermesi muhtemel olan ya da doğal kaynakların kirlenmesine sebep olabilecek müesseseleri* ifade eder. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik (RG. 10.08.2005, S. 25902) , madde 4/1-b.

³⁸⁹ *Birinci sınıf gayrisihhi müessese: Meskenlerden mutlaka uzak bulundurulmaları gereken işyerlerini* ifade eder., İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik, madde 4/1-c.

³⁹⁰ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, madde 7/1-j.

³⁹¹ *İkinci sınıf gayrisihhi müessese: Meskenlerden mutlaka uzaklaştırılması gerekmeye beraber izin verilmeden önce civarında ikamet edenlerin sıhhat ve istirahatleri üzerine gerek tesisatları ve gerekse vaziyetleri itibarıyla bir zarar vermeyeceğine kanaat oluşması için inceleme yapılması gereken işyerlerini, Üçüncü sınıf gayrisihhi müessese: Meskenlerin yanında açılabilmeyle beraber yalnız sıhhi nezarete tabi tutulması gereken işyerlerini,* ifade eder. İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik, madde 4/1-d,e.

³⁹² 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, madde 7/3-c.

³⁹³ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, madde 7/3-b.; Danıştay 14. Dairesi, T. 16.4.2018, E. 2015/10947, K. 2018/2673: <https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/14-d-e-2015-10947-k-2018-2673-t-16-4-2018> (erişim tarihi: 07.07.2019)

³⁹⁴ İstanbul Bölge İdare Mahkemesi 6.İdari Dava Dairesi, T. 22.03.2017, E. 2017/28, K. 2017/99.

devredilebileceği Kanun'un 7/2.maddesinde hüküm altına alınmıştır. Kanun yine büyükşehir belediyelerine münhasır olarak verilen toptancı hali ve mezbaha yapma, yaptırma, işletme ve işletirme, imar planına uygun yapılacak mezbahaları ruhsatlandırma ve denetleme yetkileri ile mezarlık alanlarını tespit etme ve mezarlıklar tesis etme, işletme, işletirme³⁹⁵ yetkilerinin meclis kararıyla ilçe belediyelerine devredilebileceğini düzenlemiştir.³⁹⁶

“*Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek*” görev ve yetkisi büyükşehir belediyelerine verilen görevlerden bir diğeridir. Büyükşehir belediyesi bu görevi yerine getirmek için gerekli tesisleri kurabilecek ve işletilebilecektir. Dere ıslahı yapmak ve kaynak sularını veya arıtma sonucu elde edilen suları pazarlama yetkisi büyükşehir belediyelerine aittir.³⁹⁷ Bir altyapı hizmeti olan su ve kanalizasyon hizmetlerinin koordinasyon içerisinde yürütülmesi amacıyla büyükşehirlerde Altyapı Koordinasyon Merkezleri oluşturulmuştur.³⁹⁸ Söz konusu Merkez’de ilçe belediyeleri kendi sınırlarıyla sınırlı olmak üzere söz sahibidir. Bu durum yetkiyi büyükşehirler münhasır olmaktan uzaklaştırmaktadır.

Büyükşehir belediyelerinin gereken hallerde sağlık, eğitim ve kültür hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla bina ve tesis yapma görev ve yetkisine 6360 Sayılı Kanun ile mabetler için bina ve tesis yapma yetkisi de eklenmiştir. Kanunda ‘cami’ yerine ‘mabet’ kavramının tercih edilmiş olması ile birlikte tüm inançlara ve mezheplere uygun ibadet yerleri yapılabilmesinin altyapısı oluşturulmuştur.³⁹⁹

5216 Sayılı Kanun’un 7.maddesinde sayılanlar dışında belediye şirketi kurma yetkisi aynı Kanun’un 26.maddesinde büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Buna göre büyükşehir belediyeleri kendilerine verilen görev ve hizmet alanlarında belediye şirketleri kurabilecektir. Benzer bir yetki 5393 Sayılı Kanun’un 70.maddesinde belediyelere tanınmıştır. Kanun’un 7/3.maddesinde münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile 7.maddenin 1.fikrasında sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak yetkisi ilçe belediyelerine verilmiştir. Şirket kurma yetkisi büyükşehir belediyelerine hasredilmeyip, Kanun’un 7/1.maddesinde de düzenlenmemiş olmasından mütevellit ilçe belediyeleri tarafından da belediye şirketi kurulabilecektir.

<https://www.lexpera.com.tr/ictihat/bolge-idare-mahkemesi/istanbul-bim6-idd-e-2017-28-k-2017-99-t-22-3-2017>
(erişim tarihi: 05.07.2019)

³⁹⁵ Aynı bentte düzenlenen “*defin hizmetlerini yerine getirme*” görevi büyükşehir belediyelerine münhasır olmayıp ilçe belediyelerinin görevlerini düzenleyen aynı maddenin 3.fikrasında yer almıştır. İlçe belediyelerinin görevlerinin incelendiği başlıkta yer verilmiş olması sebebiyle bu başlıkta değerlendirilmeyecektir.

³⁹⁶ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, madde 7/2.

³⁹⁷ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, madde 7/3-r.

³⁹⁸ Altyapı Koordinasyon Merkezleri aracılığıyla yapılacak denetimler tezimizin ilerleyen bölümlerinde detaylandırılacaktır.

³⁹⁹ Çelik ve Altıparmak, 2013: 62.

Büyükşehir belediyelerinin ayrıca,

Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdî yardım yapmak⁴⁰⁰, malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara, teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere⁴⁰¹ belediye meclis kararıyla ödül vermek, kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek; il düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek.

görev ve yetkileri de mevcuttur.

2.2.2. İlçe Belediyelerinin Görev ve Yetkileri

Büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri Kanun'un 7/3.maddesinde düzenlenmiştir. Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 14.maddesinde yer alan görev ve yetkiler ilçe belediyelerine aittir.⁴⁰² İlgili hüküm göz önüne alındığında yalnız anayolların yapım, bakım ve onarımı büyükşehir belediyelerine verildiği için ara yollarda yetkili idare ilçe belediyeleridir. Benzer şekilde uygulama imar planlarında ve imar uygulamaları konusunda ilk yetkili merci ilçe belediyeleridir. Ayrıca Kanun'un 7/3.maddesinde "*katı atıkları toplama ve aktarma istasyonuna taşıma yetkileri ile sıhhi işyerlerini, 2 nci ve 3 üncü sınıf gayrisihhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırma ve denetleme*" yetkileri münhasıran ve ayrıca ilçe belediyelerine verilmiştir. Yani ilçe belediyeleri kendi sınırları içinde çöp toplama, sıhhi müesseseleri denetleme ve ruhsatlandırma, gayrisihhi müesseselerden 2.ve 3.sınıf olanları denetleme ve ruhsatlandırma yetkilerine münhasıran sahiptir. Bu yetkiler büyükşehir belediyeleri tarafından kullanılamamaktadır. ⁴⁰³ Yine "afet

⁴⁰⁰ "Nakdî yardım yapmak" ibaresi 6360 sayılı Kanununun 7.maddesiyle eklenmiştir.

⁴⁰¹ "Teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere" ibaresi 6360 sayılı Kanununun 7.maddesiyle eklenmiştir

⁴⁰² Gözler ve Kaplan, 2018: 396.

⁴⁰³ Gözler ve Kaplan, 2018: 397.

riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak” yetkisi ilçe belediyelerine aittir. Büyükşehir belediyelerinin bu konudaki yetkisi ise sadece ilçe belediyelerinin talebi halinde yardımda bulunmaktan ibarettir.

İlçe belediyelerinin bu yetkilerinin yanı sıra büyükşehir belediyelerine verilen bazı yetkiler eşzamanlı olarak ilçe belediyelerine de verilmiştir. Kanun’un 7/3-d bendine göre;

Birinci fıkrada belirtilen hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak

yetkileri büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerine birlikte verilmiştir.

Yine büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkilerinden olmakla birlikte büyükşehir belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredilebilecek veya büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi tarafından birlikte yürütülebilecek görev ve hizmetler, Kanun’un 7.maddesinin 2.fıkrasında düzenlenmiş, bu düzenlemeler büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri kısmında incelenmiştir. Gerek ortak görev ve yetkiler gerekse yetki devri yoluyla ilçe belediyelerine verilen görev ve yetkiler ‘ ‘Ortak Görev” ve ‘ ‘Yetki Devri” Yoluyla Denetim’ başlığında detaylı olarak incelendiğinden çalışmamızın bu bölümünde detaylandırılmayacaktır.

2.3. Denetimin Niteliği ve Hukuki Dayanağı

Büyükşehir belediye sisteminin benimsenmesinin amacına uygun olarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile büyükşehir belediyelerine, başta imar ve bütçe olmak üzere pek çok konuda ilçe belediyelerinin işlemlerini denetleme ve gözetme yetkisi verilmiştir. Bu denetim ve gözetim yetkileri ilçe belediye işlemlerini aynen veya değiştirerek onama, uygulanmasını denetleme ve hatta bazen ilçe belediyesinin yerine geçip işlem tesis etme gibi geniş yetkiler barındırmaktadır. Denetleme yetkilerinin bu denli geniş düzenlenmiş olması ve denetimin, özerklikleri Anayasa ile güvence altına alınmış mahalli idareler arasında gerçekleştirilecek olması sebebiyle denetimin hukuki niteliğinin tespiti ve kavram belirsizliğinin giderilmesi oldukça önem arz etmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetimler, doktrinde özellikle hiyerarşi ve idari vesayetle mukayese edilmiş, bu denetimlerin niteliklerinden hareketle

isimlendirme yapılmaya çalışılmıştır. Görüşler çoğunlukla denetimin, idari vesayete benzer yönlerinin ağır bastığı üzerinde yoğunlaşmış ve fakat ortak bir kavram kullanılmamıştır.⁴⁰⁴ Nitekim doktrinde; *idari vesayet, iç vesayet, dış idari denetim, yerel idari vesayet, vesayet benzeri denetim* gibi farklı kavramlar kullanılmak suretiyle denetim açıklanmaya çalışılmış buradan hareketle hukuki niteliği tespit edilmiştir. Doktrinde çoğunlukla yoğunlaşılacak görüşler şöyledir:

Bazı yazarlar büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde uyguladıkları denetimi alışılmış idari vesayet olarak kabul etmiştir. Bu şekilde kabul eden görüşlere göre, genel olarak kamu tüzel kişilerinin denetlenmesinde yerleşik bir kavram olarak kullanılan *idari vesayet*in, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde uygulayacağı denetimler için de kullanılmasında bir sakınca bulunmamaktadır.⁴⁰⁵ Denetimi *idari vesayet* olarak kabul eden bir başka görüş denetimin, özellikle ast-üst ilişkisine benzeyen yönlerinin bulunması sebebiyle hiyerarşiye benzetilebileceğini fakat hiyerarşinin emretme ve sicil verme gibi yetkileri kapsamına rağmen büyükşehir belediyelerinin bu nitelikte yetkilere sahip olmaması ayrıca ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesinin kararlarına karşı dava açabiliyor olması sebepleriyle hiyerarşiden uzaklaştığını, farklı kamu tüzel kişileri arasında gerçekleşmesi sebebiyle idari vesayete yaklaştığını ifade etmiş⁴⁰⁶, idari vesayet tanımının alt örgütleri de kapsayacak şekilde genişletilmesi gerektiğini savunmuştur.⁴⁰⁷

Gözler ve Kaplan, iki yerinden yönetim arası denetim ilişkisinin idari vesayet olarak adlandırılmasının Anayasa'nın 127.maddesine aykırılık teşkil edeceğini, denetimin idari vesayet tanımına uygun düşmediğini, aralarındaki ilişkinin *vesayet benzeri bir denetim* olduğunu savunmuştur. Gözler ve Kaplan'a göre bu benzerliği tesis eden şey ise her iki kuruluşun da ayrı kamu tüzel kişiliğinin bulunmasıdır. Fakat yetki tanınan kuruluş merkezi idare teşkilatının bir birimi değildir.⁴⁰⁸ Benzer şekilde Arıkboğa da denetimi, *vesayet benzeri bir ilişki* olarak adlandırmıştır.⁴⁰⁹ Yıldırım ise denetim için *bir tür(çeşit) idari vesayet* ifadesini kullanmıştır.⁴¹⁰ Anayasa Mahkemesi de verdiği bir kararda, bu yetkinin Anayasa ile merkezi idareye özgülendiğini Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetiminin vesayet olarak değerlendirilmesinin mümkün olmadığına yer vermiştir.⁴¹¹

⁴⁰⁴ Tuzcuoğlu, 2003: 338.

⁴⁰⁵ Yıldırım vd.,2012: 30.; Yasin, 2011: 15.

⁴⁰⁶ Yayla, 2010: 254.

⁴⁰⁷ Yayla, 2010: 382-383.

⁴⁰⁸ Gözler ve Kaplan, 2019:121. , Atay, 2016:185.

⁴⁰⁹ Arıkboğa, 2012: 44.

⁴¹⁰ Yıldırım, 1997: 213. ; Yıldırım, 2006: 44.

⁴¹¹ "...Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında, "Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması,

Güran, “iki yerinden yönetim arasında cereyan eden” bu denetim ilişkisini *iç vesayet*⁴¹² veya *iç idari vesayet*⁴¹³ olarak adlandırmış ve fakat idari vesayet ile *iç vesayet* arasında mahiyet farkı bulunmadığını, ‘merkezileşme olgusunun’ yerel yönetimlere devrinin bir sonucu olarak nispeten merkezi nitelikte olan yerinden yönetimin daha yerel planda kalan yerinden yönetimi denetimi olduğunu hatta bazı denetimlerin hiyerarşiyi andırdığını ifade etmiştir.⁴¹⁴

Özay ise denetimin, *iç* sözcüğü kullanılarak ifade edilmesinin içerisinde aslık üstlük ilişkisini barındıran hiyerarşiyi çağrıştırabilecek olması sebebiyle uygun olmadığını, farklı tüzel kişiler arasında gerçekleşen bu denetimin hem hiyerarşiye hem de alışılmış türde idari vesayete benzememesi gerekçesiyle *dış idari denetim* olarak adlandırılmasını uygun görmüştür.⁴¹⁵

Doktrinde bazı yazarlar bu denetimi açıklamak için *yerel idari vesayet* kavramının kullanmıştır.⁴¹⁶ Alıcı, büyükşehir belediyelerinde belediyeler arası uyum, koordinasyon ve bütünlüğü sağlamak üzere büyükşehir belediyelerine verilen bu denetim yetkisinin açıklanmasında *dış idari denetim* ve *iç idari vesayet* kavramlarının yetersiz kalacağını, söz konusu denetimin merkez yönetimin vazgeçilebilir nitelikteki yetkilerinden bazılarını merkez adına kullanılmak üzere büyükşehir belediyelerine devretmesi yönüyle çoğunlukla idari vesayete benzemekle birlikte sui *generis* bir yetki olduğunu ifade etmiştir.⁴¹⁷ Diğer bir deyişle kullanıcısı değişmiş bir vesayet yetkisi söz konusudur.⁴¹⁸

Gerçekten de büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin birebir Anayasa’da yer verilen idari vesayet ile örtüştüğünü söylemek mümkün değildir. Dolayısıyla büyükşehir belediyeleri, sahip olduğu bu denetim yetkisini Anayasa’dan değil kanundan almaktadır. Fakat yetkinin içeriği ile hizmette bütünlüğü sağlamak ve verimliliği arttırmak gibi amaçları birlikte değerlendirildiğinde denetimin maddi anlamda idari vesayete yaklaştığı

toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.” denilmektedir. Aynı maddenin ikinci fıkrasında, mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği, üçüncü fıkranın son tümcesinde ise kanunla, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği ifade edilmiştir. İdarî vesayet mahallî idareler üzerinde merkezi idareye tanınan bir yetki olduğuna göre bir mahallî idare olan büyükşehir belediyesine tanınan bu yetkinin vesayet içerisinde değerlendirilmesi mümkün değildir...” AYM, T. 25.01.2007, E. 2004/79, K.2007/6, RG. 17.01.2008- S. 26759.

⁴¹² Güran, 1991: 271

⁴¹³ Güran, 1983: 53

⁴¹⁴ Güran, 1991: 271

⁴¹⁵ Özay, 2017:174- 177; Özay, 1986; 94-95

⁴¹⁶ Alıcı,2012a:176; Başkaya, 2016: 4; Çolak: <http://www.ilkercolak.com.tr/buyuksehir-belediyelerinin-imar-denetim-yetkileri/> (erişim tarihi: 04.05.2018)

⁴¹⁷ Alıcı,2012b:46-51; Başkaya,2016:4.

⁴¹⁸ Alıcı, 2012a: 174.

görülmektedir.⁴¹⁹ Şu an yürürlükte bulunmasa dahi 3030 sayılı Kanun'un Uygulama Yönetmeliği⁴²⁰'nin 42.maddesi, büyükşehir belediyelerine merkez tarafından yetki devri yapıldığı yönünde bir kabulün olduğunu gösterebilecek şekilde düzenlenmiştir.⁴²¹ İlgili maddeye göre,

Büyük şehir belediye başkanları, büyük şehir belediye meclise ile ilçe belediye meclis kararlarını tetkikle aynen veya tadilen tasdik ve yahut meclislerde tekrar görüşülmesini isteme görev ve yetkilerini kullanmada Belediye Kanununun, meclis kararlarının tetkik ve tasdiki konusunda, yetkili idari vesayet makamlarına tanıdığı süreleri göz önünde bulundurur ve aynı şekilde iş ve işlem yaparlar.

Yine 5216 sayılı Kanunun genel gerekçesinde 3030 sayılı Kanun ile benimsenen iki düzeyli büyükşehir belediye yönetiminde idareler arası koordinasyonu sağlamak üzere vesayet yetkileri verildiği yer almıştır.⁴²²

Tüm bunlardan hareketle merkezi idarenin bazı yetkilerini nispeten daha merkezi konumda olan yerel yönetim birimi olan büyükşehir belediyelerine devrettiği⁴²³ ve büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki doğrudan veya dolaylı denetim ve gözetim ilişkisinin yerel düzeyde bir vesayet ilişkisi olduğunu söylemek mümkündür.

Büyükşehir belediyelerine tanınan yerel idari vesayet yetkisi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8.maddesi gereği kanunlarla belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle kullanılabilir. Nitekim özellikle 5216 sayılı Kanun'un bazı maddeleri açıkça bazıları ise ilçe belediyeleri üzerinde uygulanacak dolaylı denetimlere yer vermiştir. Bu anlamda Kanun'un imar planı ve uygulamaları üzerindeki denetim ve gözetim yetkilerini düzenleyen 7.,11.,14.maddeleri ile bütçe denetimini düzenleyen 25.maddesi, belediyeler arası koordinasyonu düzenleyen 8., 9.ve 27.maddeleri denetimlerden bazıları olarak karşımıza çıkmaktadır.

⁴¹⁹ Berk, 2007: 38-39.

⁴²⁰ Büyükşehir Yönetimi Hakkında 3030 Sayılı Kanun'un Uygulanması İle İlgili Yönetmelik: http://www.hkmo.org.tr/mevzuat/mevzuat_detay.php?kod=33&туру=YO&tipi=MES (erişim tarihi: 07.05.2018)

⁴²¹ Alıcı, 2012a: 174.

⁴²² http://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?_adf.ctrlstate=7n33zv237_14&pkanunlarno=26518&pkanunnumarasi=5216 (erişim tarihi: 21.05.2018)

⁴²³ Güran, 1991: 271

2.4. Denetimin Uygulanması

2.3.1. Belediyeler Arası Hizmet İlişkileri ve Koordinasyon Aracılığıyla Denetim

Ülkemizde büyükşehirlerde benimsenen iki kademeli yönetim biçimine⁴²⁴ bağlı olarak büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde birden fazla ilçe belediyesi bulunmaktadır. Aynı bölge içinde hizmetlerin yerine getirilmesinde birden fazla idarenin yetkili olması, aralarında eşgüdüm sağlanmasına engel olmaktadır. Bu idarelerin, özerklikleri Anayasa ile güvenceye alınmış, ayrı kamu tüzel kişilikleri olan belediyeler olduğu düşünüldüğünde bir uyum sorunu ve koordinasyon eksikliği kaçınılmazdır. Nitekim 5216 sayılı Kanun genel gerekçesinde büyükşehirlerde oluşan sorunların çoğunlukla hizmetleri gerçekleştiren idareler arasındaki koordinasyon eksikliğinden kaynaklandığı ifade edilmiş, bu bağlamda Büyükşehir Belediye Kanunu'nda büyükşehir belediyelerine, sorunların giderilmesi için pek çok koordinasyon ve bu suretle denetim yetkisi tanınmıştır.⁴²⁵ Kanun'un 3.maddesinde büyükşehir belediyesinin tanımını yapılırken “...sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan... kamu tüzel kişisi” ifadesi kullanılarak büyükşehir belediyelerinin sahip olduğu koordinasyon yetkilerinin kaynağına yer verilmiştir.

Koordinasyon yetkisine ilişkin detaylı düzenlemeye 5216 sayılı Kanun'un 27.maddesinde rastlanmaktadır. Büyükşehir belediyeleri mahalli müşterek hizmetlerin uyum ve koordinasyon içinde yürütülmesinde yetkili kılınmış, bu kapsamda hizmetlerin yürütülmesinde idareler arası çıkabilecek muhtemel ihtilafların çözüm mercii olarak büyükşehir belediye meclisi tayin edilmiştir. Meclisin aldığı karar, hizmetlerde koordinasyon ve bütünlüğü sağlama amacına yönelik olup, ilçe belediyeleri için bağlayıcı değildir. İlçe belediyelerinin bu kararlara uyma zorunluluğunun bulunmaması, belediyelerin idari ve mali özerkliğinin güvenceye alınmasından ileri gelmektedir. Bu gerekçeyle 3030 sayılı Kanun'un “İhtilafların çözümü” başlıklı 24.maddesinde, meclisin toplantı halinde bulunmaması durumunda yönlendirici ve düzenleyici karar alma yetkisini encümenine veren düzenlemeye 5216 sayılı Kanunda yer verilmemiştir.⁴²⁶ Zira belediye encümeninin oluşumuna bakıldığında seçilmiş üyeler kadar belediye başkanı tarafından atanan üyeler de mevcuttur.⁴²⁷

⁴²⁴ Sadioğlu vd., 2015: 82-83.; Eke, 1985: 52.

⁴²⁵ 5216 sayılı Kanun'un genel gerekçesi: http://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?_adf.ctrl-state=2r1583f78_14&pkanunlarno=26518&pkanunnumarasi=5216 (erişim tarihi: 21.05.2018)

⁴²⁶ 5216 sayılı Kanun madde gerekçesi: http://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?_adf.ctrl-state=eq0nywotx_14&pkanunlarno=26518&pkanunnumarasi=5216 (erişim tarihi: 21.5.2018)

⁴²⁷ Büyükşehir Belediye Kanunu madde 16: “Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur.”

Koordinasyon niteliğinde büyükşehir belediye meclisine verilen yetkilerden biri büyükşehirlerde *bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislerin belediyeler* arası dağılımı noktasındadır.⁴²⁸ Bu kapsamda meclise verilen yetkilerden bir diğeri ise büyükşehir sınırlarındaki mücavir alanların⁴²⁹ hangi ilçe belediyesinin kontrol ve sorumluluğuna verileceğinin tespiti hususunda karşımıza çıkmaktadır.⁴³⁰

Büyükşehir belediyeleri, kendilerine 5216 sayılı Kanun'un 7.maddesi kapsamında verilen görevleri mali ve teknik yeterlilikleri doğrultusunda yerine getirirken, ilçe belediyeleri arasında denge sağlamalıdır. İlçe belediyelerine verilen görevlerin bazıları, büyükşehir belediye meclisi kararıyla bedeli kendileri tarafından karşılanmak şartıyla ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyeleri tarafından yerine getirilebilecektir.⁴³¹

Kanun'da koordinasyon başlığı altında hüküm altına alınan düzenlemelerin dışında büyükşehir belediyelerinin sahip olduğu pek çok yetkide koordinasyon sağlama fonksiyonu göze çarpmaktadır. Bu yetkilerden özellikle imar ve bütçeye ilişkin olanlar tezimizin ilerleyen bölümlerinde de değinileceği üzere açıkça ve baskın bir denetim niteliğindedir. Bunlar dışında koordinasyon kapsamında kullanılan yetkilerinin ise denetim kabul edilip edilmeyeceği üzerinde durulmalıdır. Zira belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyonu düzenleyen maddenin gerekçesi, büyükşehir belediye meclisinin koordinasyon ve bütünlüğü sağlamak için 27.madde kapsamında aldığı kararların ilçe belediyeleri için bağlayıcı olmayacağına yer vermiştir. Gerekçedeki bu açıklığa madde metninde rastlanmamaktadır. Kaldı ki kararlara uyma zorunluluğunun bulunmaması ilçe belediyeleri üzerinde bir baskı olmayacağı anlamına gelmemektedir. Büyükşehir belediyeleri koordinasyon adı altında aldıkları kararlarla ilçe belediyeleri üzerinde pasif veya örtülü denetim uygulayabilecektir.

Tüm yasal düzenlemelere bakıldığında büyükşehir belediyelerine önemli koordinasyon hizmetleri verilmiş ve bu şekilde ilçe belediyeleri üzerinde sürekli bir kontrol mekanizması oluşturulmuştur. Bu bağlamda büyükşehir belediyeleri koordinasyon yetkisini sebep göstermek suretiyle ilçe belediyelerinin görev ve yetki alanlarına müdahale edebilme

⁴²⁸ Büyükşehir Belediye Kanunu madde 27/2: "*Büyükşehir belediyelerinde meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislerin büyükşehir belediyesi ile büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dağılımına ilişkin esaslar büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenir.*"

⁴²⁹ Mücavir alan, belediye sınırlarına komşu olan, planlı olarak geliştirilmesi gerekli görülen ve bu sebeple imar mevzuatı uyarınca belediyelerin kontrol ve sorumluluğuna verilmiş alanlardır. (Kalabalık, 2015: 140)

⁴³⁰ 6360 sayılı Kanun'da büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırı; ilçe belediye sınırı ise ilçe mülki sınırı olarak belirlenmiştir. Bu düzenlemelerle birlikte büyükşehir belediyesi bulunan illerde mücavir alanın bir anlamı kalmamış bu doğrultuda Kanununun 13. maddesi ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7/1-b maddesindeki "mücavir alan" ifadesi madde metninden çıkarılmıştır. Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 27.maddenin 3.fikrasında yer alan ifade ise etkisiz kalmış olmakla birlikte mevcudiyetini sürdürmektedir. (Muratoğlu, 2015: 67-68.)

⁴³¹ Büyükşehir Belediye Kanunu: madde 27/4.

hak ve yetkisine sahip olabilecektir.⁴³² Kurumlar ve idareler arasında hizmetlerin koordineli olarak yürütülmesi için ulaşım ve altyapı hizmetlerinde koordinasyon ise detaylı olarak düzenleme altına alınmıştır.

2.3.1.1. Altyapı Hizmetlerinin Yürütülmesinde Koordinasyon

Büyükşehirler, nüfusları hızla artan ve buna bağlı olarak yapılaşmanın yoğun ve düzensiz olduğu yerleşim alanlarıdır. Büyükşehirlerin bu niteliği sistematik olarak önce altyapı hizmetlerine olan gereksinimi ve talebi, akabinde altyapı sistemlerinin kurulması, bakım ve onarımı için kaynak kullanımını arttırmıştır. Altyapı, “*içme suyu ve kanalizasyon projeleri, elektrik, doğalgaz, telefon, kablolu televizyon bağlantı hatları gibi telekomünikasyon projeleri, hafif raylı toplu taşıma ve metro projeleri, termal ısınma ve enerji besleme projeleri ve benzerleri gibi raylı toplu taşıma sistemleri ile yollar ve kaplamaları*” ifade eden⁴³³ geniş bir kavramdır. Bu sebeple altyapı hizmetleri gerçekleştirilirken kaynaklar verimli ve ekonomik kullanılmalı ve eşzamanlı olarak vatandaşların günlük yaşamı aksatılmamalıdır. Etkin bir planlama ve koordinasyonla zaman ve kaynak israfı olmaksızın altyapı hizmetlerinin görülmesi mümkündür.⁴³⁴

Altyapı hizmetlerinin koordinasyon içinde gerçekleşmesine yönelik çalışmalara ilk olarak 3030 sayılı Kanun’da yer verilmiştir. Bu çalışmalardan en önemlisi Altyapı Koordinasyon Merkezleri’nin oluşturulmasıdır. 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun 7/3.maddesi uyarınca, büyükşehir belediye başkanlarının başkanlığında ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinin ve ilçe belediye başkanlarının katılımlarıyla oluşturulan bu teşkilatın, uygulamadaki muhtemel sonuçları hariç tutularak olumlu olduğu değerlendirilmesinde bulunulmuştur.⁴³⁵ Nitekim uygulama sürecinde belediyeler arası uyum sorunları oluşmuş, altyapı koordinasyon merkezlerinde etkinliğinin ve beklenen faydanın sağlanamadığı gözlenmiştir.⁴³⁶ İlerleyen süreçte yapılan kamu araştırmalarında Merkezin gerekli olduğu ve fakat etkinliğin sağlanamadığı sonucuna ulaşılmıştır.⁴³⁷ Sistemde oluşan aksaklıklar 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediye Kanunu’nda müessesenin daha kapsamlı ve etkin olarak düzenlenmesi sonucunu doğurmuştur. Her ne kadar altyapı hizmetleri

⁴³² Derdiman, 2012: 62.

⁴³³ Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği, RG. 15.06.2006, S. 26119: madde 4.

⁴³⁴ Sayıştay Başkanlığı Raporu, 2008: 19.

⁴³⁵ Eke, 1985: 53-54.

⁴³⁶ Yeter, 1991: 156.

⁴³⁷ Geray vd. , 1995: 25-27.

koordinasyon sistemleri iyileştirilmeye çalışılsa da mevzuatta yakın zamanda şekillenen müessesenin uygulamada belirli bir sisteme oturması da zaman alabilecektir.

5216 sayılı Kanun'un 8.maddesinin 1.fikrasında altyapı hizmetlerini koordinasyon içinde yürütülmesi için oluşturulacak altyapı koordinasyon merkezinin oluşumu hüküm altına alınmıştır. Merkez büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceği kişi başkanlığında toplanacak ve merkezi oluşturacak diğer kişiler yönetmelikle belirlenecektir. Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'ne göre Altyapı Koordinasyon Merkezi; büyükşehir belediyesi fen işleri daire başkanı ile büyükşehir belediye başkanının belediye ve işletmeleri ile bağlı kuruluşlarından en az şube müdürü seviyesinde görevlendireceği en fazla on kişi, Milli Savunma Bakanlığı temsilcisi, Karayolları Genel Müdürlüğü temsilcisi, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü temsilcisi, Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü temsilcisi, Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü temsilcisi, Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. temsilcisi, Türkiye Elektrik İletim A.Ş. temsilcisi, Şehir İçi Elektrik Dağıtım A.Ş. temsilcisi, Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. temsilcisi, belediyelerini ilgilendiren konuların görüşüldüğü toplantılara büyükşehir ilçe belediye başkanları veya görevlendirecekleri bir üye ile belediye altyapı hizmetlerini etkileyecek derecede yatırım yapan ve belediye tarafından belirlenen özel kuruluş temsilcisinden oluşmaktadır.

Ayrıca oy hakkı bulunmamakla birlikte görüşleri alınmak üzere kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının veya oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun temsilcileri davet edilir. Benzer şekilde büyükşehir belediyesinin öteki birim başkanlarının, diğer kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, ilgili vakıf ve dernek temsilcilerinin görev alanlarına giren konularda, oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere toplantılara davet edilebilecekleri Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinin 7.maddesi ile hüküm altına alınmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin altyapı hizmetlerinde koordinasyon vasıtasıyla ilçe belediyeleri üzerindeki muhtemel denetimleri çoğunlukla merkezin oluşumundan kaynaklanmaktadır. Zira mevzuatta da açıkça ifade edildiği üzere AYKOME üyelerinin yarısını büyükşehir belediyesi bürokratları oluşturmaktadır. Ayrıca AYKOME başkanlığını üstlenme görevi büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceği kişiye verilmiştir. İlçe belediyelerine ise AYKOME toplantılarına ancak kendi belediyelerini ilgilendiren konularda katılabilmektedirler. AYKOME' nin üyelerin salt çoğunluğu ile toplanıp; katılanların salt çoğunluğu ile karar aldığı ve oyların eşitliği halinde başkanın oyu yönünde karar alındığı göz önünde bulundurulduğunda, alınan kararların çoğunun büyükşehir belediyesinin iradesi doğrultusunda olması muhtemeldir. Özellikle ilçe belediyelerinin kendi belediyelerini

ilgilendiren konularda bile etkisiz denebilecek kadar düşük oy hakkına sahip olması, denetim mekanizmasının etkin kullanımı için uygun ortamın oluştuğunu ve belirgin bir büyükşehir belediyesi hegemonyasının olduğunu göstermektedir. Özellikle AYKOME' nin ortak yatırım ve toplu taşımayla ilgili kararlarının büyükşehir belediyeleri, büyükşehir dâhilindeki diğer belediyeler ve büyükşehir sınırları içindeki kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişileri için bağlayıcı oldukları gözetildiğinde⁴³⁸ aktif kullanılması muhtemel bir denetim ortaya çıkmaktadır. Örneğin; Konya Büyükşehir Belediyesi Altyapı Koordinasyon Merkezinin 12.11.2014 tarih ve 6 nolu Genel Kurul Kararı'nda Büyükşehir Belediyesine dahil olan *“28 ilçede yapılan altyapı kazı ruhsatlarının AYKOME tarafından verilmesi bedellerinin ilgili kurumlardan tahsil edilip ilgili ilçe belediyesine aktarılması ve tamiratlarının ilgili ilçe belediyesince yapılmasına Çeltik, Emirgazi, Akören, Cihanbeyli, Beyşehir, Taşkent, Yunak, Halkapınar, DSİ, Ilgın, Sarayönü Temsilcilerinin itirazıyla birlikte; oyçokluğuyla karar verilmiştir.”*⁴³⁹ Karardan da anlaşılacağı üzere ilçe belediyelerinin kendi belediyelerini ilgilendiren bir husustaki muhalefetlerine rağmen karar, dolaylı olarak Büyükşehir Belediyesi iradesi yönünde olmuştur.

Son olarak her ne kadar mevzuatta detaylarıyla düzenlen birimin, uygulamada işleyip işlemediği hususunda 2007 yılında altyapı koordinasyon merkezlerinin işleyişi ve karşılaşılan sorunlar hakkında yapılan bir anket çalışmasında, altyapı hizmetlerinde bir koordinasyon biriminin gerekli olduğu ve fakat kaynak eksikliği, teknik eleman yetersizliği, merkeze gereken önemi verilmemesi ve kanuni bir zorlayıcılığın bulunmaması gibi sebeplerle yeteri kadar işlemediği tespit edilmiş⁴⁴⁰ olsa da o zamandan bu zamana kadar birimin işlerlik kazanmış olması göz önünde bulundurulduğunda denetim mekanizmasının orantılı olarak artmış olması da muhtemeldir.

2.3.1.2. Ulaşım Hizmetlerinin Yürütülmesinde Koordinasyon

Belediyelerin temel hizmet alanlarından birini oluşturan ulaşım hizmetleri 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15.maddesinin birinci fıkrasının (f) ve (p) bentlerinde; 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7.maddesinin birinci fıkrasının (f) ve (p) bentlerinde düzenlenmiştir. İlgili maddelere göre belediyeler ve/veya büyükşehir belediyelerinin ulaşım ile ilgili hizmetleri şöyledir:

⁴³⁸ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu madde 8/5; Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği, madde 6.

⁴³⁹ http://www.konya.bel.tr/dosyalar/aykome_2014.pdf (erişim tarihi:22.03.2019)

⁴⁴⁰ Karataş ve Bıyık; 2007: 5-11.

- ✓ *Kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek,*
- ✓ *Durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek,*
- ✓ *Toplu taşıma hizmetlerini yürütmek,*
- ✓ *Her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek,*
- ✓ *Kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek,*

Belirtilen hizmetler dışında büyükşehir belediyelerine ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini planlamak ve koordinasyon sağlamak yetkileri de verilmiştir. Büyükşehir belediyeleri, sahip olduğu koordinasyon yetkisini Ulaşım Koordinasyon Merkezi(UKOME) aracılığı ile yerine getirmektedir.

Büyükşehir belediyelerinde kara, deniz, göl, nehir, kanal ve demiryolu üzerinde her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesini sağlamak üzere oluşturulan UKOME, bu doğrultuda ulaşım, trafik ve toplu taşıma konularında üst düzeyde yönlendirici karar alabilecek, kararların uygulanması ve/veya uygulanması hususlarında her türlü hak ve yetkiyi elinde bulundurabilecektir. Ayrıca ilgili mevzuat doğrultusunda gereken tesisleri kurabilecek, kurdurabilecek ve işletebileceklerdir.⁴⁴¹

UKOME'nin görev ve yetkileri Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 18.maddesinin birinci fıkrasında sayılmıştır. İlgili madde uyarınca UKOME, mahalli ihtiyaç ve şartlara göre trafik düzeni ve güvenliğini sağlamak için gereken tedbirleri almak, büyükşehir ulaşım planının yapılması ve uygulanması ile ilgili karar ve tedbirleri almak, trafiğin düzenli işlenmesini sağlamak için altyapı hizmetleri ile ilgili tedbirleri almak ve trafik sorunlarını çözümlenmek, kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek, durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek, ilçe belediyelerince düzenlenen yol ve kavşaklar ile büyükşehir belediyesince yapılan sinyalizasyon sistemlerinde aksaklık tespit edildiği takdirde uyarıda bulunmak ve düzeltilmesini sağlamak gibi pek çok yetkiyle donatılmıştır.⁴⁴²

⁴⁴¹ Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği, madde 18.

⁴⁴² Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği
Görev ve yetkileri

Madde 18– (1) UKOME, büyükşehir içindeki kara, deniz, göl, nehir, kanal ve demiryolu üzerinde her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesini sağlamak üzere; ulaşım, trafik ve toplu taşıma

UKOME'nin sahip olduğu görev ve yetkilerden toplu taşıma ile ilgili aldığı kararlar belediyeler ve tüm kamu kurum ve kuruluşları için bağlayıcıdır.⁴⁴³

Merkezin büyükşehir ilçe belediyeleri sınırlarını da kapsayan oldukça geniş olan yetkileri ve toplu taşıma ile ilgili kararlarının büyükşehir belediyesi, büyükşehir dahilindeki belediyeler ve büyükşehir sınırlarındaki kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişileri için bağlayıcı olması göz önüne alındığında UKOME'nin oluşumu önem arz etmektedir.

UKOME, büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceği kişinin başkanlığında;

Büyükşehir belediye başkanınca, belediyenin ulaşım ve yatırımlarla ilgili daire ve işletmeleriyle bağlı kuruluşlarından en az şube müdürü seviyesinde görevlendireceği en fazla on bir kişinin, Milli Savunma Bakanlığı temsilcisinin, Jandarma Genel Komutanlığı

konularında üst düzeyde yönlendirici karar alma, uygulama, uygulatma ve ilgili mevzuattaki usulüne göre gereken tesisleri kurma, kurdurma ve işletme hak ve yetkilerine haizdir. Bu amaçla;

a) Büyükşehir belediyesinin sınırları içinde, mevzuatla yetkili kılındığı durumlarda mahalli ihtiyaç ve şartlara göre trafik düzeni ve güvenliğini sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri almakla,

b) Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde nazım plan çerçevesinde, arazi kullanım ve ulaşım planlama çalışmalarıyla büyükşehir ulaşım planını yapmak, yaptırmak, uygulamak ve uygulatmak için gereken karar ve tedbirleri almakla,

c) Trafikğin düzenli bir şekilde akımını sağlamak bakımından alt yapı hizmetleri ile ilgili tedbirleri almak, trafikle ilgili sorunları çözmek, trafikle ilgili olarak ülkeyi ilgilendiren veya mevzuat değişikliği gerektiren hususları İçişleri Bakanlığına iletmekle,

ç) Kara, deniz, göl, nehir, kanal ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; otobüs, taksi, dolmuş ve servis durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek, gerçek ve tüzel kişiler ile resmi ve özel kurum ve kuruluşlara ait otopark olmaya müsait boş alan, arazi ve arsaları geçici otopark yeri olarak ilan etmek ve bunların sahiplerine veya üçüncü şahıslara işletilmesi için izin vermek, izin verilen otoparklar ile karayolu üzerindeki diğer park yerlerinde engelliler için işaretlerle belirlenmiş bölümler ayrılmasını sağlamakla,

d) Karayolu taşımacılığına ait mevzuat hükümleri saklı kalmak üzere, trafik düzeni ve güvenliği yönünden belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları ile bu taşıtların teknik özelliklerini tespit etmek, çalıştırılabileceği yerler ile güzergâhlarını tespit etmek ve sayılarını belirlemek, bunlara izin ve çalışma ruhsatı vermekle,

e) Büyükşehir belediyesinin sınırları içinde, ulaşım, toplu taşıma ve trafik mevzuatının büyükşehir belediyesine verdiği yetki doğrultusunda uygulamaya yönelik yönlendirici karar almak ve görüş oluşturmakla,

f) İlçe belediyelerince düzenlenen yol ve kavşaklar ile büyükşehir belediyesince yapılan sinyalizasyon sistemlerinde aksaklık tespit edildiği takdirde uyarıda bulunmak ve düzeltilmesini sağlamakla,

g) Büyükşehir belediyesinin sınırları içinde kalan karayollarının bir kısmının veya tamamının yoldan faydalananların bir kısmına veya tamamına kapatılmasına, park edilecek yerler ile zaman ve süresinin ve araçların geliş ve gidiş yollarının ve yollara konulacak trafik işaretlerinin yerlerinin belirlenmesine karar vermekle,

ğ) Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde, 13.10.1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun belirlediği sınırlar içinde araçların kullanacağı şeritleri ve yol kullanım esaslarını tespit etmek ve gerekli yasakları koymak, gerekli hal ve yerlerde en çok ve en az hız limitlerini belirlemekle, görevli ve yetkilidir.

⁴⁴³ Büyükşehir Belediye Kanunu, madde 9/4; Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği, madde 6.; İlgili Kanun maddesi Merkez'in toplu taşıma ile ilgili kararlarının bağlayıcı olacağına yer vermişken söz konusu yönetmelik ile hem toplu taşıma hem de ortak yatırıma ilişkin alınan kararların bağlayıcı olduğuna yer verilmiştir. Bu durumda Ulaşım Koordinasyon Merkezi'nin ortak yatırım kararlarının bağlayıcı olup olmadığı üzerinde durulmalıdır. Bu anlamda özellikle kanun sistematığına bakıldığında benzer bir müessese olan AYKOME'nin bağlayıcı kararlarının hem kanun hem yönetmelikte aynı düzenlenmiş olması bununla birlikte UKOME bakımından yalnız toplu taşımaya ilişkin kararların bağlayıcı olduğuna yer verilmiş olması, UKOME'nin ortak yatırım kararlarının bağlayıcı olmadığı sonucunu doğurmaktadır.

temsilcisinin, Emniyet Genel Müdürlüğü temsilcisinin, sınırları içerisinde deniz bulunan büyükşehirlerde Sahil Güvenlik Komutanlığı temsilcisinin, sınırları içerisinde deniz ve iç su bulunan büyükşehirlerde Liman Başkanlığı, birden fazla Liman Başkanlığı bulunan büyükşehirlerde ise bu başkanlıkları temsilen görevlendirilecek temsilcinin, Karayolları Genel Müdürlüğü temsilcisinin, Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü temsilcisinin, Karayolu Düzenleme Genel Müdürlüğü temsilcisinin, Altyapı Yatırımları Genel Müdürlüğü temsilcisinin, Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü temsilcisinin, Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonunun görevlendireceği ilgili odanın temsilcisinin, kendi belediyelerini ilgilendiren ve belediyelerinin yetki alanı içerisinde oluşan ve o belediyenin sınırları içerisinde başlayıp biten ulaşım konularında ilçe belediye başkanları veya görevlendirecekleri bir üyenin katılımından oluşur.⁴⁴⁴ Ayrıca oy hakkı olmaksızın ulaşım sektörü ile ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ihtisas meslek odalarının temsilcilerinin görüşleri alınır. Büyükşehir belediyesinin öteki birim başkanları ile diğer kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, ilgili vakıf ve dernek temsilcileri ise görev alanları ile ilgili olmak üzere davet edilebilirler.⁴⁴⁵

UKOME'nin görevlerine bakıldığında özellikle büyükşehir ilçe belediyelerinin yetki alanlarında, ulaşım hizmetleri hususunda fazlasıyla söz sahibi olduğu görülmektedir. Bununla birlikte yapısı ve işleyişi dikkate alındığında ilçe belediyelerinin UKOME'de yeteri kadar söz hakkının olmadığı, yalnızca kendi belediyelerini ilgilendiren konularda oy haklarının olduğu, bu oy hakkının ise genel oluşum içerisinde oldukça küçük bir paya sahip olduğu gözlenmektedir. Zira Merkez, üyelerin salt çoğunluğunun katılımı ile toplanıp katılanların salt çoğunluğu ile karar almakta, oyların eşitliği halinde başkanın kullandığı oy yönünde çoğunluk sağlandığı kabul edilmektedir. Merkezin üye profiline bakıldığında ise büyükşehir belediye başkanının başkanlığında toplandığı ve oy kullanma yetkisi olan üyelerin yarısının büyükşehir belediye bürokratlarından oluştuğu fark edilmektedir.⁴⁴⁶ Bu durum, kararların alınmasında ilçe belediyelerini etkisiz hale getirirken büyükşehir belediyelerini ise ulaşım hizmetleri konusunda ve ilçe belediyeleri üzerinde otorite konumuna taşımaktadır. Tüm bunlara ek olarak Merkezin toplu taşıma ile ilgili aldığı kararların bağlayıcı olması ve UKOME kararlarının büyükşehir belediye başkanının onaması ile yürürlüğe gireceğinin 5216 sayılı Kanun'un 8/3.maddesi ile hüküm altına alınmış olması Büyükşehir Belediyelerinin denetimini belirginleştirmiştir.

⁴⁴⁴ Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği, madde 17/1.

⁴⁴⁵ Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği, madde 17/2-3.

⁴⁴⁶ Alıcı, 2012a:130.

2.3.2. İmar Denetimi

Büyükşehir belediyelerine, ilçe belediyelerinin imar plan ve uygulamaları üzerinde geniş yetkiler tanıyan imar denetim, yerel idari vesayet yetkisinin en belirgin örneği olarak karşımıza çıkmaktadır.⁴⁴⁷

2.3.2.1. Planlama Sürecinin Denetimi

İmar planlaması konusunda tek yetkili mahalli idare birimi büyükşehir belediyesi değildir. İlçe belediyelerine de imar planlaması konusunda bazı yetkiler verilmiştir. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7/1-b maddesi büyükşehir içindeki belediyelere uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon planlarını⁴⁴⁸ ve imar ıslah planlarını⁴⁴⁹ hazırlamak ve imar programlarını, parselasyon işlemlerini, ruhsatlandırma ve iskân düzenlemelerini yapmak⁴⁵⁰ görevlerini vermiştir. İmar planlarının esasını oluşturan uygulama imar planı,

Nazım imar planı ilke ve esaslarına uygun olarak yörenin koşulları ve planlama alanının genel özellikleri, yapının kullanım amacı ve ihtiyacı, erişilebilirlik, sürdürülebilirlik ve çevreye etkisi dikkate alınarak; yapılaşmaya ilişkin yapı adaları, kullanımları, yapı nizamı, bina yüksekliği, taban alanı katsayısı, kat alanı kat sayısı veya emsal, yapı yaklaşma mesafesi, ön cephe hattı, ifraz hattı, kademe hattı, ada ayırım çizgisi, taşıt, yaya ve bisiklet yolları, ulaşım ilişkileri, parkları, meydanları, kentsel, sosyal ve teknik altyapı alanlarını, gerektiğinde; parsel büyüklükleri, parsel cephesi ve derinliği, arka cephe hattı, yol kotu ve bu kotun altındaki kat adedi, bağımsız bölüm sayısı gibi yapılaşma ve uygulamaya ilişkin kararları, uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren ve varsa kadastral durumu işlenmiş olarak 1/1.000 ölçekte onaylı hâlihazır haritalar üzerinde, plan notları ve ayrıntılı raporuyla bir bütün olarak hazırlanan plandır.⁴⁵¹

⁴⁴⁷ Başkaya, 2016: 5.

⁴⁴⁸ “Ham durumdaki arazilerin imar parsellerine dönüştürülme sürecinde gerçekleştirilen idari işlemler dizisi” parselasyon; parselasyon çalışmasının uygulama imar planı doğrultusunda doğru ve verimli ve sistematik olarak yapılabilmesi için hazırlanan plana parselasyon planı denir. Çolak, 2010: 280, 309.

⁴⁴⁹ *Islah imar planı, düzensiz ve sağlıksız biçimde oluşmuş yapı topluluklarının veya yerleşme alanlarının, sınırları belli edilmek suretiyle, mevcut durumu da dikkate alınarak dengeli, düzenli ve sağlıklı hale getirilmesi amacıyla, halihazır haritalar üzerine yapılan ve yapılanma şartlarını da belirleyen imar planıdır.* (3290 sayılı Kanun ile Bazı Maddeleri Değiştirilen ve Bazı Maddeler Eklenen 2981 sayılı Kanunun Uygulanmasına Dair Yönetmelik, madde 4, RG. 23.7.1986, S. 19173.)

⁴⁵⁰ Başkaya, 2016: 10.

⁴⁵¹ Mekânsal Planlar Yapım Yönetmeliği madde 4/1-k; İmar Kanunu 5.maddeye göre uygulama imar planı, “Tasdikli halihazır haritalar üzerinde varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren plandır.” 3290 sayılı Kanun ile Bazı Maddeleri Değiştirilen ve Bazı Maddeler Eklenen 2981 sayılı Kanunun Uygulanmasına Dair Yönetmelik, RG. 23.7.1986, S.19173.

İlçe belediyelerine uygulama imar planı yapma yetkisi tanıyan kanun koyucu bu planların hiyerarşik olarak üst plan olan nazım imar planına uygunluğunu denetleme yetkisini yine nazım imar planını yapma yetkisini verdiği büyükşehir belediyelerine vermiştir. Büyükşehir belediyelerine, görev alanında uygulama bütünlüğü sağlamak üzere bu kapsamda geniş yetkiler tanınmıştır.⁴⁵²

Büyükşehir belediyelerine, ilçe belediyelerince hazırlanan planlar üzerindeki denetim yetkisi Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7/1-b maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, Büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar planlarını, bu planlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon planlarını ve imar ıslah planlarını aynen veya değiştirerek onaylamak yetkisi büyükşehir belediyelerine verilmiş; nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar planlarının ve parselasyon planlarının ilçe belediyeleri tarafından yapılmaması durumunda bu planları yapma yetkisi de yine büyükşehir belediyelerine tanınmıştır.

Bu kapsamda büyükşehir belediyelerine verilen ilk yetki ilçe belediye meclislerinde alınan imara ilişkin kararların, büyükşehir belediye meclislerinde nazım imar planlarına uygunluğunun denetlenmesi noktasındadır. Büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri tarafından hazırlanan uygulama imar planları, bu planlarda yapılan değişiklikleri, parselasyon planları ve imar ıslah planlarının, nazım imar planlarına uygun hazırlanıp hazırlanmadığını denetleyebilecek; üst plana uygun planları aynen onaylayacak, uygun görmediği planlarda ise değişiklik yaparak onaylayabilecektir. Denetimin gerçekleşmesi için öncelikli koşul ilçe belediyelerinin hazırlayacakları planlara esas teşkil eden nazım imar planının hazırlanmasıdır.⁴⁵³ Bunun dışında aynen veya değiştirerek onamaya tabi tutulacak ilçe belediyesi planının varlığı da bir diğer unsurdur. Yetkinin ancak *aynen veya değiştirerek onama* şeklinde kullanılabileceği, belediye meclisinin imar planı ile ilgili bir kararı reddetmesinin mümkün olmadığı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün 10.5.2005 tarih ve 81233 sayılı görüş yazısında yer bulmuştur.⁴⁵⁴

Büyükşehir belediye meclisinin, bu denetim yetkisini süresiz kullanması söz konusu değildir. İmara ilişkin kararların nazım imar planına uygunluğunun denetlenip aynen veya değiştirerek onama kararı verilmesi, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde gerçekleştirilmeli

⁴⁵² Çolak, 2010: 143.

⁴⁵³ Mevzuatta nazım imar planının hazırlanmamış olması durumunda ilçe belediyelerinin izleyecekleri yol konusunda bir açıklık bulunmamaktadır. Bununla birlikte uygulama imar planının nazım imar planına uygunluğu zorunlu olduğundan hareketle nazım imar planının hazırlanmasının beklenilmesi gerektiği açıktır. Alıcı, 2012a: 156.

⁴⁵⁴ <http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/GORUSLER/Imar%20Planlar%C4%B1%20ve%20Uygul%20amalar%C4%B1.pdf> (erişim tarihi: 17.05.2018)

ve sonuç karar büyükşehir belediye başkanına gönderilmelidir.⁴⁵⁵ Meclise gelen imara ilişkin karar üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmediği takdirde onaylanmış sayılacaktır.⁴⁵⁶

Planlama üzerinde büyükşehir belediyelerine tanınan bir diğer yetki ise nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren 1 yıl içinde uygulama imar planı ve parselasyon planının⁴⁵⁷ ilçe belediyesi tarafından yapılmaması hususundadır. Büyükşehir belediyesi, kendisine verilen görevi yerine getirmek konusunda eylemsiz kalan ilçe belediyesinin yerine geçip uygulama imar planı ve parselasyon planını yapabilecek veya yaptırabilecektir.⁴⁵⁸

Büyükşehir belediyelerinin gerek aynen veya değiştirerek onama gerekse ilçe belediyesinin yerine geçerek plan yapma yetkileri göz önüne alındığında özellikle planlama konusunda etkin bir denetim mekanizmasının oluşturulmaya çalışıldığı görülmektedir.⁴⁵⁹

“*Meclis kararlarının kesinleşmesi*” başlığında yer verilen bu düzenleme, büyükşehir belediye meclisinin aynen veya değiştirerek onaması ile kesinleşen kararın hangi belediyeye ait olduğu sorusunu akla getirmektedir. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü görüş yazısında ilgili maddeyi Belediye Çalışma Yönetmeliği'nin⁴⁶⁰ 17.maddesi ile birlikte değerlendirip kararın büyükşehir belediye meclisi kararı olarak kesinleşeceğine yer vermiştir.⁴⁶¹ Karar, ilçe belediye meclisi kararı olmaktan çıkarılıp büyükşehir belediye meclisi kararı olarak kabul edildiğinde mahalli idare olan ilçe belediyesinin idari özerkliğinin bertaraf edildiği dolayısıyla ilgili madde fıkrasının Anayasa'nın mahalli idarelerin özerkliğini düzenleyen 127.maddesine aykırı olduğu sonucu ortaya çıkabilmektedir.⁴⁶²

⁴⁵⁵ Büyükşehir Belediye Kanunu madde 14/son; “*Büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir...*”

⁴⁵⁶ Büyükşehir belediye meclislerine, ilçe belediyelerinin imara ilişkin kararlarını denetleme yetkisinin süre ile sınırlandırılması 06.03.2008 Tarih ve 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (RG. 22.03.2008, S.26824) ile getirilmiş bir yeniliktir.

⁴⁵⁷ Çolak, uygulama imar planı ve parselasyon planı yapılması için verilen 1 yıllık sürenin makul olmadığını, uygulama imar planı hazırlamak için yeterli bir süre olsa da parselasyon planının hazırlanması için gerçekçilikten uzak bir süre olduğunu ifade etmiştir. (Çolak, 2010: 139.)

⁴⁵⁸ Danıştay 6. Dairesi, T. 21.03.2012, E. 2009/12094, K. 2012/119.:

<https://www.kararara.com/forum/viewtopic.php?f=227&t=249954&sid=8f42d3452b72f9e848a2e6d51f329b5b>

(erişim tarihi: 08.07.2019)

⁴⁵⁹ Alıcı, 2012a: 159.

⁴⁶⁰ Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği, RG. 09.10.2005, S.25961

⁴⁶¹ Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 20.7.2006 tarih ve 58339 sayılı Görüş: <http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/GORUSLER/B%C3%BCy%C3%BCK%C5%9Fehir%20%C4%B0l%C3%A7e%20Belediye%20Meclis%20Kararlar%C4%B1n%C4%B1n%20Kesinle%C5%9Fmesi.pdf>

(erişim tarihi: 17.05.2018)

⁴⁶² Benzer gerekçe ile Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7/1-b maddesinde yer alan “*aynen veya değiştirerek onama*” ibaresinin iptali istenmiştir. İptal isteminin gerekçesine göre, “... *Büyükşehir belediyesine verilen imar planlarını aynen veya değiştirerek onaylama yetkisi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar planları ile ilgili bağımsız hizmet verme ve karar alma iradelerini yok eden bir yetkidir. İlçe ve ilk kademe belediyeleri,*

Tezimizin önceki bölümlerinde de değinildiği üzere, her ne kadar büyükşehir belediyelerinin denetim yetkisi organik anlamda Anayasa'da yer verilen vesayet olmasa da maddi anlamda vesayet niteliği ağır basan bir yetkidir⁴⁶³ ve merkezi idare, bazı yetkilerini nispeten daha merkezi konumda olan mahalli idare birimi olan büyükşehir belediyelerine devretmiştir.⁴⁶⁴ Bu kapsamda en belirgin vesayet yetkilerinden biri olan *onamanın* yerel yönetimlerin özerkliğini kaldırdığının kabulü, idarenin bütünlüğünü sağlamak için oluşturulan vesayet müessesesinin işlevsiz kalmasına sebep olabileceği gibi büyükşehir belediyelerinin oluşturulma amacı ile de bağdaşmayacaktır. Zira büyükşehir belediyelerinde *görev ve hizmetlerin koordinasyon içerisinde yürütülmesi amaçlanmaktadır*.⁴⁶⁵ Bu doğrultuda onama şeklinde kullanılan yerel idari vesayet yetkisinin, ilçe belediyesinin işleminden ayrı ve fakat işlemin kesinleşmesi ve yürürlüğü üzerinde etkin olması sebebiyle, bağımsız olmayan bir işlem olduğu; büyükşehir belediyesinin aynen veya değiştirerek onama kararının ilçe belediyesinin iradesinden doğmuş bir tasarruf olduğu; büyükşehir belediyesinin ise kararın kesinleşmesinde rol oynadığı söylenebilecektir. Kaldı ki söz konusu düzenlemede de açıkça yer verildiği üzere denetim, nazım imar planına uygunluk bakımından yapılacaktır. Diğer bir deyişle büyükşehir belediyelerinin denetim ve kararının kapsamı belirlidir. Bunun yanında aynen veya değiştirerek onama yetkilerinin özerklik bakımından sakıncalı görünmemekle birlikte yerel yönetimlerin özerkliği açısından uygulamada her zaman potansiyel tehdit oluşturduğunu ifade etmek mümkündür. Bu açıdan bakıldığında büyükşehir belediye meclislerine tanınan yetkinin değişiklik yaparak kabulü yerine, düzeltme yapılmak üzere ilçe belediyelerine gönderilmesi daha uygun olabilecektir.⁴⁶⁶

Onama yetkisinin aksine büyükşehir belediyelerine verilen ilçe belediyesinin *yerine geçip karar alma yetkisi* her durumda vesayet sınırlarını zorlayan bir yetkidir. Anayasa'da merkezi idareye tanınan vesayet yetkisinde dahi oldukça istisnai ve zorunlu durumlarda tanınan ikame yetkinin, taraflardan birinin merkezi idare olmadığı bir ilişkide tanınmış olması yerel yönetimlerin özerkliğinin sınırlarını daraltmaktadır.

büyükşehir belediyesinin uygun görmediği hiçbir imar hizmetini yapamaz. Büyükşehir belediyesine verilen yetki, değiştirerek kabul etme yetkisi olduğu için, ilçe ve ilk kademe belediyelerindeki imar planları ile ilgili hizmetler büyükşehir belediyesinin kararları doğrultusunda oluşacak, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bu süreçteki rollerinin hiçbir anlamı kalmayacaktır. Değiştirerek onama ağır bir vesayet yetkisidir ve büyükşehir belediyesinin ilçe ve ilk kademe belediyelerindeki imar planları ve uygulamalarını denetleme yetkisini aşan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin özerklikleri ile bağdaşmayan bir yetkidir... Büyükşehir belediyesine ilçe... belediyelerinin imar hizmetleri ile ilgili planları değiştirme yetkisinin verilmesi, ilçe... belediyelerinin özerklikleri ile bağdaşmadığı için, 5216 sayılı Kanununun 7 nci maddesinin birinci fıkrasındaki (b) bendinde yer alan "aynen veya değiştirilerek" ibaresi Anayasa'ya aykırıdır."

⁴⁶³Berk, 2007: 38-39.

⁴⁶⁴Güran, 1991: 271.

⁴⁶⁵AYM, T. 25.01.2007, E. 2004/79, K. 2007/6, RG. 17.01.2008, S. 26759.

⁴⁶⁶Alıcı, 2012a:156.

2.3.2.2. Uygulama Sürecinin Denetimi

Büyükşehir belediyelerine imar uygulamaları üzerinde verilen denetim yetkisi Büyükşehir belediyesinin görev ve yetkilerinde “büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarının... uygulanmasını denetlemek” şeklinde kısaca yer verilmiş aynı Kanun’un “Büyükşehir belediyesinin imar denetim yetkisi” başlıklı 11.maddesinde detaylı düzenlemeye gidilmiştir. Bu kapsamda büyükşehir belediyelerine, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını⁴⁶⁷ inceleme, inceletme, tespit edilen eksikliklerin kanunen belirlenen sürede giderilmesini isteme, eksikliklerin giderilmemesi durumunda ilçe belediyelerinin yerine geçip işlem tesis etme hak ve yetkileri tanınmıştır.⁴⁶⁸ Kanunen büyükşehir belediyelerine bu denli geniş yetkilerin verilmiş olmasının sebebi Kanun’un madde gerekçesinde, 3030 sayılı Kanun ile imar yetkilerinin paylaşımı hususunda büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasında görev paylaşımı açısından açıklık bulunmaması, bundan mütevellit büyükşehirlerde çığ gibi büyüyen kaçak yapılaşma ile mücadelenin etkin ve verimli yürütülmesi olarak izah edilmiştir.⁴⁶⁹

Bu kapsamda büyükşehir belediyelerine ilçe belediyelerinin işlemleri üzerinde açıkça denetleme yetkisi tanıyan 11.maddenin birinci fıkrasında büyükşehir belediyelerine, ilçe belediyelerinin imar uygulamaların denetlerken imar uygulamaları ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi isteme, inceleme ve örnek alma hak ve yetkisine haiz olduğu, ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyeleri tarafından gerçekleştirilen bu talepleri 15 gün içinde karşılamak zorunda olduğu hüküm altına alınmıştır.

⁴⁶⁷ 3194 Sayılı İmar Kanunu’na bakıldığında temelde üç tane imar uygulama yöntemine rastlanmaktadır. Bunlar ‘ifraz ve tevhit’, ‘arazi ve arsa düzenlemesi’ ve ‘kamulaştırma’dır. (Kalabalık, 2015:248). Kamulaştırma, devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin; kamu yararının gerektirdiği hallerde, gerçek karşılıklarını peşin ödemek şartıyla, özel mülkiyette bulunan taşınmaz malların tamamına veya bir kısmına, kanunla gösterilen esas ve usullere göre el koymasdır. (T.C. Anayasası madde 46.; Kalabalık, 2015: 262.) İmar Kanunu 18.madde uygulaması olarak bilinen arazi ve arsa düzenlemesi kanunda ve yönetmelikte bir tanımlama yapılmamıştır. Kanundan hareketle tanımlama yapmak mümkündür. Buna göre arazi ve arsa düzenlemesi, imar sınırları içinde bulunan binalı veya binasız arsa ve arazilerin, birbirleri ile, yol fazlaları ile, kamu kurumlarına veya belediyelere ait bulunan yerlerle birleştirme, bunları yeniden imar planına uygun ada veya parsellere ayırma, müstakil, hisseli veya kat mülkiyeti esaslarına göre hak sahiplerine dağıtma ve re’sen tescil yaptırma işlemini ifade etmektedir. (İmar Kanunu madde 18.) Son olarak ifraz ve tevhit imar uygulama yöntemine değinmek gerekir. İfraz(ayırma), ‘ tapu kütüğünün müstakil bir sayfasında kayıtlı bir taşınmazın, ilgisinin talebi üzerine, İmar Yasası’nın 15. Ve 16.maddeleri gereğince, iki ya da daha fazla parçalara ayrılıp, yerine göre belediye veya il idare kurulu kararına bağlandıktan sonra her birinin ayrı parsel numarası altında ayrı bir kütük sayfasına kaydedilmesi işlemidir.’ (Çelik, 2006: 129.) Tevhit(birleştirme) ise birden fazla parselin, imar planı ve imar mevzuatına uygun olacak şekilde yapı yapmaya elverişli tek parsel haline getirilmesini ifade etmektedir.

(Kalabalık, 72: http://www.imarkadastro.com/userfiles/file/Makaleler/Makale_85.pdf (erişim tarihi:15.05.2019)

⁴⁶⁸ Berk, 2007: 36.

⁴⁶⁹ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 11.madde gerekçesi:

<https://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?pkanunlarno=26518&pkanunnumarasi=5216> (erişim tarihi: 27.10.2018)

Büyükşehir belediyelerine verilen imar uygulamalarını denetim yetkisi 11.maddenin birinci fıkrada belirtilen salt inceleme yetkisi ile sınırlandırılmamış, büyükşehir belediyelerine kendiliğinden harekete geçerek gerekli tedbirleri alma gibi önemli bir denetim yetkisi verilmiştir.⁴⁷⁰ Büyükşehir belediyelerince gerekli tedbirlerin alınabilmesi için kanunen bir koşul öngörülmüştür. Buna göre, büyükşehir belediyeleri tarafından imar uygulanmalarında eksiklik veya hukuka aykırılık tespit edildiği takdirde ilçe belediyelerine eksiklik veya aykırılığı gidermesi için üç ayı geçmemek üzere süre tanınmalıdır. Diğer bir deyişle, kanunen tanınan süre boyunca ilçe belediyelerinin yetkisi devam etmektedir. Tanınan süre içinde ilçe belediyelerinin hukuka aykırı durumu ortadan kaldırmak hususunda eylemsiz kalması veya işlem tesis etmemesi halinde, büyükşehir belediyeleri ilçe belediyelerinin yerine geçip eksiklik ve aykırılıkları resen gidermeye yetkilidir.⁴⁷¹

Yine Kanun'un üçüncü fıkrasında büyükşehir belediyesi tarafından ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapıların varlığının tespiti halinde, bu yapılara ilişkin gerekli işlemlerin yapılması hususunda ilgili belediyeye bildirim yapılacağı, belediye tarafından söz konusu imara aykırılık üç ay içinde giderilmediği takdirde büyükşehir belediyesinin 3.5.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununun 32 ve 42 nci maddelerinde belirtilen yetkileri kullanılabileceği düzenlenmiştir. Kanun'un madde gerekçesinde "...ilgili belediyeye altı ayı geçmemek üzere süre verilmesi verilen süre içinde aykırılıklar giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesinin re'sen harekete geçerek, İmar Kanunu'nun belediyelere tanıdığı her türlü yetkiyi kullanmak..." denilmek suretiyle kanun koyucunun İmar Kanunu'nda belediyelere verilen yetkilerin bu kanun ile birlikte büyükşehir belediyelerine de tanıma iradesinde olduğu görülmektedir.⁴⁷² Kanun'un atıf yaptığı İmar Kanunu 32.maddesi ise şöyledir;

(1)Bu Kanun hükümlerine göre; ruhsat alınmadan yapıya başlandığı veya ruhsat ve eklerine veya ruhsat alınmadan yapılabilecek yapılarda projelerine ve ilgili mevzuatına aykırı yapı yapıldığı ilgili idarece tespiti fenni mesulce tespiti ve ihbarı veya herhangi bir şekilde bu duruma muttali olunması üzerine, belediye veya valiliklerce o andaki inşaat durumu tespit edilir. Yapı mühürlenerek inşaat derhal durdurulur. / (2)Durdurma, yapı tatil zaptının yapı yerine asılmasıyla yapı sahibine tebliğ edilmiş sayılır. Bu tebliğatin bir nüshası da muhtara bırakılır. / (3)Bu tarihten itibaren en çok bir ay içinde yapı sahibi yapısını ruhsata uygun hale getirerek veya ruhsat alarak, belediyeden veya valilikten mührün

⁴⁷⁰ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 11.madde gerekçesi:

<https://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?pkanunlarno=26518&pkanunnumarasi=5216>

(erişim tarihi: 27.10.2018)

⁴⁷¹ Berk, 2007: 36.

⁴⁷² Berk,2007: 37-38.

kaldırılmasını ister. / (4) Ruhsata aykırılık olan yapıda, bu aykırılığın giderilmiş olduğu veya ruhsat alındığı ve yapının bu ruhsata uygunluğu, inceleme sonunda anlaşılırsa, mühür, belediye veya valilikçe kaldırılır ve inşaatın devamına izin verilir. / (5) Aksi takdirde, ruhsat iptal edilir, ruhsata aykırı veya ruhsatsız yapılan bina, belediye encümeni veya il idare kurulu kararını müteakip, belediye veya valilikçe yıktırılır ve masrafı yapı sahibinden tahsil edilir. / (6) İdare tarafından ruhsata bağlanamayacağı veya aykırılıkların giderilemeyeceği tespit edilen yapıların ruhsatı üçüncü fıkrada düzenlenen bir aylık süre beklenmeden iptal edilir ve mevzuata aykırı imalatlar hakkında beşinci fıkra uygulanır.

Yine atıf yapılan İmar Kanunu 42.maddesinde imara aykırı yapılardan sorumlu olanlar hakkında uygulanacak cezai yaptırımlara yer verilmiştir.

İmar Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu birlikte değerlendirildiğinde, büyükşehir belediyeleri imara aykırı ruhsatsız yapı inşası veya ruhsatlı olmakla birlikte ruhsat ve eklerine aykırılık teşkil eden yapı veya ruhsatsız olarak inşa edilebilir olmakla birlikte projelerine ve mevzuata aykırı olan yapının tespit edilmesi halinde söz konusu yapının durdurulması için ilgili belediyeye bildirimde bulunacak, belediye tarafından durdurma ve mühürleme işlemi yapılmadığı takdirde yetkiyi bizzat kullanmak suretiyle yapı inşasını durduracaktır. Yine ruhsata aykırı yapılar ruhsata uygun hale getirilmediği takdirde ruhsat iptali yapılmadığı takdirde büyükşehir belediyesince iptal gerçekleştirilebilecektir. Benzer şekilde ruhsat iptal edildiğinde ruhsatsız veya ruhsata aykırı yapının yıkımı için belediyeye bildirimde bulunulacak gerekli işlemler yapılmadığı takdirde büyükşehir belediyeleri yıkım gerçekleştirme yetkisine sahip olacaktır.⁴⁷³ Bununla birlikte öncelikli koşul ilgili belediyeye bildirimde bulunup, söz konusu hukuka aykırılığın giderilmesi hususunda gerekeni yapması için süre tanınmasıdır. Aksi takdirde hukuka aykırılık oluşacaktır. Nitekim Danıştay bir kararında ilçe belediyesine bildirimde bulunup, süre tanımadan yıkım işlem tesis eden idarenin işlemini hukuka aykırı olarak nitelendirmiştir.⁴⁷⁴

Kanun'un ilgili maddesi bütünsel olarak değerlendirildiğinde büyükşehir belediyelerine imar uygulamaları hususunda bariz bir yerel idari vesayet yetkisi tanındığı, bu yetkinin yerel yönetimlere tanınan idari özerklikle pek bağdaşmamakla birlikte mutlak bir sınırlama anlamına gelmediği, ilçe belediyelerinin imar uygulamaları hususunda halen ilk yetkili merci olduğu ifade edilebilecektir.⁴⁷⁵

⁴⁷³ Berk,2007: 40-41.

⁴⁷⁴ Danıştay 14.Dairesi, T. 26.4.2016, E. 2014/5842, K. 2016/3313:

<https://www.lexpera.com.tr/ictihat/danistay/14-d-e-2014-5842-k-2016-3313-t-26-4-2016> (erişim tarihi: 03.07.2019)

⁴⁷⁵ Öner; 2006:309.

2.3.3. Kentsel Dönüşüm ve Gelişim Proje ve Uygulamalarında Denetim

Türkiye’de 1950’li yıllardan itibaren sanayileşmeye bağlı olarak artan kentleşme, özellikle göç alan ve fakat altyapı olarak bu değişikliğe hazır olmayan kentlerin kontrolsüz, sağlıksız, denetimsiz ve sınırsız büyümesine ve beraberinde kentsel bir çöküntünün ortaya çıkmasına sebep olmuştur.⁴⁷⁶ 1950’lerde göç ile başlayan kentleşme süreci, kentlerdeki konut sayısının ihtiyaçlara cevap verememesi sebebiyle kentlerde gecekondulaşmanın ortaya çıkmasına yol açmış; zamanla kentleşme hızında azalma olmasına rağmen kent merkezlerinde ve gecekondu alanlarında meydana gelen dönüşüm, sanayi alanlarının kent merkezlerinin dışında yapılması⁴⁷⁷ gibi faktörler kentsel dönüşüme olan ihtiyacı pekiştirmiştir. Kentlerde ortaya çıkan yapısal sorunların çözüme kavuşturulması için gündeme gelen kentsel dönüşüm kavramı, kentin günün sosyo-ekonomik ve fiziksel koşullarına uygun hale getirilmesi amacıyla yapılan değiştirme, dönüştürme, iyileştirme ve canlandırma faaliyetlerinin tamamını ifade etmektedir.⁴⁷⁸ Diğer bir deyişle kentsel dönüşüm, “*çökme ve bozulma olan kentsel mekânın ekonomik, toplumsal, fiziksel ve çevresel koşullarını kapsamlı ve bütünlüklü yaklaşımlarla iyileştirmeye yönelik uygulanan strateji ve eylemlerin bütünüdür.*”⁴⁷⁹

Büyük kentlerde trafik, hava kirliliği, yetersiz konut, çarpık yapılaşma, alt yapı hizmetleri ve benzeri sorunların çözümünü hızlandırmak için⁴⁸⁰ belediyelere ve büyükşehir belediyelerine tanınan kentsel dönüşüme ilişkin yetkilere mevzuatta yer verilmiştir. İlk kez “*kentsel dönüşüm ve gelişim alanı*” başlığı altında 5272 Sayılı Belediye Kanunu’nun⁴⁸¹ 73.maddesi ile büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyeleri sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri, il belediyeleri ve nüfusu 50.000’in üzerindeki belediyelere kentsel dönüşüm ve gelişim ile ilgili yetkiler verilmiştir. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 7.maddesinin birinci fıkrasının (e) bendiyle 5272 Sayılı Belediye Kanunu’nun 69 ve 73.maddelerine yapılan atıfla büyükşehir belediyelerinin yetkileri arasında kentsel dönüşüm ve gelişime de yer verilmiştir.⁴⁸²

⁴⁷⁶ Uzun, 2006: 50. ; Özden, 2000: 255-256. ; Ataöv ve Osmay, 2007: 58 vd. ; Genç, 2008: 117. ; Öngören, 2013: 14.

⁴⁷⁷ Ataöv ve Osmay, 2007: 59.

⁴⁷⁸ Özden, 2000: 257. ; Çolak, 2010: 779-780.

⁴⁷⁹ Akkar, 2006: 29.

⁴⁸⁰ 5393 sayılı Kanun’un 73.madde gerekçesi:

<https://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?pkanunlarno=32129&pkanunnumarasi=5393>

(erişim tarihi: 20.10.2018)

⁴⁸¹ 7.12.2004 tarih ve 5272 Sayılı Belediye Kanunu, RG. 24.12.2004, S. 25680.

⁴⁸² 21.04.2005 tarih ve 5335 Sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun 28 inci maddesiyle, bu bentte yer alan “68 ve 72 nci” ibaresi, “69 ve 73 üncü” şeklinde değiştirilmiş ve metne işlenmiştir.

5272 Sayılı Belediye Kanunu'nun şekil bakımından Anayasa'ya aykırılığı sebebiyle Anayasa Mahkemesi'nin 18.1.2005 tarihli kararıyla iptal edilmesi⁴⁸³ üzerine 5393 Sayılı Belediye Kanununu kabul edilmiştir. Benzer kentsel dönüşüm düzenlemelerine halen yürürlükte olan 5393 Sayılı Kanun'un 73.maddesinde de yer verilmiştir. 5272 Sayılı Kanun'dan farklı olarak 5393 Sayılı Kanun'un ilk halinde nüfus kriteri kaldırılmış ve diğer belediyelerin sayma suretiyle ile belirlenmesi usulünden vazgeçilmiş, tüm belediyelerin kentsel dönüşüm yetkisinin kullanmasının önü açılmıştır. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun kentsel dönüşüm ve gelişimi düzenleyen 73.maddesi, ihtiyaçlara cevap vermemesi ve madde hükmündeki belirsizliklerin giderilmesi amacıyla 5998 Sayılı Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un⁴⁸⁴ 1.maddesi ile revize edilmiştir.⁴⁸⁵

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 73.maddesi uyarınca belediyeler, konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amaçlarından en az birinin mevcudiyeti durumunda kentsel dönüşüm projesi uygulayabilmektedir. Kentsel dönüşüm alanı olarak ilan edilecek alanın; üzerinde yapı olan veya olmayan imarlı veya imarsız alanlar olması, yapı yükseklik ve yoğunluğunun belirlenmesi, alanın büyüklüğünün en az 5 en çok 500 hektar arasında olması, etaplar halinde yapılabilmesi hususlarının takdiri münhasıran belediye meclisine bırakılmıştır.

5998 Sayılı Kanun ile gelen bir diğer yenilik ise büyükşehir belediyelerinde kentsel dönüşüm ve gelişim yetkilerinin kullanılmasına ilişkindir. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 7.maddesinin birinci fıkrasının (e) bendine göre büyükşehir belediyeleri, Belediye Kanunu ile belediyelere verilen tüm kentsel dönüşüm ve gelişim yetkilerini kullanabilmektedirler. 5998 Sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesine kadar büyükşehir içindeki ilçe belediyelerinin de kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan etme ve proje uygulamasında bir engel bulunmamaktaydı.⁴⁸⁶ Yeni düzenleme ile birlikte belediye sınırları içerisinde belediyelere tanınan kentsel dönüşüm ve gelişim ile ilgili yetkiler büyükşehir belediye

⁴⁸³ AYM, T. 18.01.2005, E. 2004/118, K. 2005/8, R.G. 13.04.2005, S. 25785.

⁴⁸⁴ 17.6.2010 tarih ve 5998 Sayılı Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, RG. 26.06.2010, S. 27621.

⁴⁸⁵ 5998 Sayılı Belediye Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun genel gerekçesi:

<https://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?pkanunlarno=73537&pkanunnumarasi=5998>

(erişim tarihi: 24.10.2018)

⁴⁸⁶ 5216 Sayılı Kanun'un 7/3-a maddesi ilçe belediyelerinin, büyükşehir belediyelerine verilen görev ve yetkileri kullanamayacağını düzenleme altına almıştır. Maddeye göre ilçe belediyelerinin, büyükşehir belediyelerine verilen kentsel dönüşüm ve gelişim yetkilerini kullanamayacağı sonucuna ulaşmak mümkündür. Bununla birlikte sonraki tarihli Belediye Kanunu'nda kanun koyucunun iradesinin bu yönde olduğu göz önüne alınırsa ilçe belediyeleri tarafından kentsel dönüşüm ve gelişim yetkileri kullanılacaktır.

sınırlarında münhasıran büyükşehir belediyelerine verilmiş, ilçe belediyelerinin yetkileri sınırlandırılmıştır. 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 73.maddesinin 3.fıkrasına göre büyükşehir belediye sınırlarında kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan etme yetkisi büyükşehir belediyelerindedir. Yine maddenin 4.fıkrasında kentsel dönüşüm ve gelişim projelerine ilişkin her ölçekteki imar planı, parselasyon planı, bina inşaat ruhsatı, yapı kullanma izni ve benzeri tüm imar işlemleri ve 3.5.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanma hak ve yetkisi büyükşehir belediyelerine aittir. İlçe belediyelerinin kentsel dönüşüm ve gelişim yetkilerini sınırlandırmak için yapılan bu düzenlemeler ile yerel düzeyde bir merkezileşmeye gidildiği gözlenmektedir.⁴⁸⁷

Büyükşehir içerisindeki ilçe belediyelerinin kentsel dönüşüm ve gelişimle ilgili söz sahibi olup olmadığı veya hangi ölçüde söz sahibi olduğu ise büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki denetim ilişkisinin konusunu oluşturmaktadır.

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 73/3.maddesinin 2.cümlesinde ilçe belediyelerinin kendi sınırları içerisinde kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulamalarının ancak büyükşehir belediye meclislerinde uygun bulunması halinde mümkün olacağı yer almıştır. Madde fıkrasından da anlaşılacağı üzere ilçe belediyelerinin uygulama yapabilmesi büyükşehir belediyesinin uygun bulması ile mümkün olduğundan, burada büyükşehir belediyelerince kullanılan izin yetkisinin varlığından söz edilebilir. İdari vesayet yetkisinin bir görünümü olan uygun bulma yetkisinin büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasında düzenlenmesi yerel düzeyde belirgin bir vesayet ilişkisinin varlığını göstermektedir. Mevcut durumda ilçe belediyelerinin kendi sınırları içerisinde büyükşehir belediyesinden bağımsız olarak kentsel dönüşüm ve gelişim ile ilgili proje uygulayamamaları mümkün değildir. İlçe belediyelerini pasif duruma düşüren düzenleme, yerel yönetimlerin özerkliğine uygun düşmemektedir.⁴⁸⁸

Diğer taraftan, kentsel dönüşüm ve gelişim gelişim projeleri için gerekli imar yetkilerinin büyükşehir belediyelerine verilmesi genel imar uygulamalarına aykırı durum teşkil etmektedir. Zira Büyükşehir Belediye Kanunu'na göre uygulama imar planlarını, imar ıslah planlarını, parselasyon planlarını nazım imar planına uygun olarak hazırlama yetkisi ilçe belediyelerindedir. Her ne kadar denetimi büyükşehir belediyelerinde olsa da ilçe belediyelerine özerklikle kısmen uyumlu şekilde verilen bu yetkilerin kentsel dönüşüm hususunda büyükşehir belediyelerine bırakılması imar uygulama düzeninde farklılıklar ortaya

⁴⁸⁷ Alıcı, 2012a: 163.

⁴⁸⁸ Alıcı, 2012a: 164.

çıkartabilecektir.⁴⁸⁹ İmar uygulamalarında birliği ortadan kaldıracabilecek nitelikte olan bu düzenleme, ilçe belediyelerine imar hususunda tanınan kontrollü serbestliği daha da sınırlandırmış durumdadır.⁴⁹⁰

Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinin karar, iş ve işlemleri üzerinde sahip olduğu bir diğer yerel idari vesayet yetkisi, yine Belediye Kanunu'nun "*Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı*" başlıklı maddesinde rastlanmaktadır. Belediye Kanunu'nun 73.maddesine 16.05.2012 ve 6306 Sayılı Kanun ile eklenen 14.fıkrasına göre, büyükşehirlerde büyükşehir belediye meclisinin, il ve ilçelerde belediye meclislerinin kararıyla kentin uygun görülen alanlarında bina cephelerinde değişiklik ve yenileme ile özel aydınlatma ve çevre tanzimi çalışmaları yapılabilir. Büyükşehir belediye meclisince uygun görülmesi hâlinde, büyükşehir belediyesi içindeki ilçe belediyeleri kendi sınırları içinde bina cephelerinde değişiklik, yenileme, özel aydınlatma veya çevre tanzimi iş ve işlemlerini yapabilecektir. Eklenen bu düzenleme ile yine ilçe belediyelerinin kendi sınırları içerisinde iş ve işlem yapması büyükşehir belediyelerinin tasarrufuna bırakılmıştır.

Belediyelerde ve büyükşehir belediyelerinde kentsel dönüşüm ve gelişim ile ilgili alınacak kararlarda izlenilecek usul kurallarına detaylı olarak yer verilememiş, sadece karar alma yetkisinin belediye meclislerinde olduğuna değinilmiştir. 5998 Sayılı Kanun değişikliklerinden önce belediye meclislerinde kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilanı kararının meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu ile alınacağı öngörülmüşken, değişiklikten sonra herhangi bir çoğunluk öngörülmemiştir. Bu durumda belediye meclislerinde kentsel dönüşüm ve gelişim ile ilgili karar alınabilmesi için üye tamsayısının salt çoğunluğunun katılımı ile toplanacak mecliste katılanların salt çoğunluğu ile diğer bir deyişle basit çoğunlukla karar alınabilecektir. Kentsel dönüşüm ve gelişim alanı ilan edilmesinin aksine bina cephelerinde değişiklik, yenileme, özel aydınlatma veya çevre tanzimi iş ve işlemleri için nitelikli çoğunluk ile karar alınması öngörülmüştür. Bu durumda belediye meclislerinde karar alınabilmesi ancak üye tamsayısının salt çoğunluğu ile mümkündür.

Aynı şekilde büyükşehir belediye meclislerince ilçe belediyelerinin kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri ve bina cephelerinde değişiklik, yenileme, özel aydınlatma veya çevre tanzimi iş ve işlemleri için verilecek uygun bulma kararı için ise herhangi bir nitelikli çoğunluk öngörülmemiştir. Uygun bulma kararları basit çoğunlukla alınabilecektir.

⁴⁸⁹ Çolak, 2010: 795-796.

⁴⁹⁰ Öngören ve Çolak, <http://www.clouds.com.tr/web/uploads/dosya/272643.pdf> (erişim tarihi: 25.10.2018) : 81

Kentsel dönüşüm ve gelişim proje ve uygulamalarında ilçe belediyelerine uygulanan ve çoğunlukla ‘uygun bulma’ şeklinde tezahür eden denetim büyükşehir belediyelerine yerel düzeyde bir idari vesayet yetkisi tanındığının göstergesidir.

2.3.4. Mali Denetim

2.3.4.1. Bütçe Hazırlama Sürecinde Denetim

“Bütçe, mali yıl içindeki gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir meclis kararıdır.”⁴⁹¹ Belediyelerde bütçe hazırlanması ve uygulanması süreci 5018 sayılı Kanun, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği hükümlerine göre yapılmaktadır. 5216 Sayılı Kanun’un 25/4.maddesi de büyükşehir belediyelerinde bütçe hazırlama ve uygulamasına ilişkin hususlarda 5393 sayılı Belediye Kanunu’na atıf yapmıştır. Bütçe hazırlama süreci şöyle işlemektedir⁴⁹²:

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinde üst yönetici olması sebebiyle belediye başkanı tarafından hazırlanan belediye bütçesi tasarısı Ağustos ayı sonuna kadar encümene gönderilir.⁴⁹³ Büyükşehir ve ilçe belediye encümenlerinde incelenen bütçe, encümen görüşüyle birlikte en geç Eylül ayının son haftası içinde üst yöneticiye verilir.⁴⁹⁴ Üst yöneticiye sunulan bütçe tasarısı, büyükşehir ilçe belediyelerinde Ekim ayı toplantısında görüşülmek üzere Ekim ayının birinci gününden önce, büyükşehir belediyelerinde Kasım ayı toplantısında görüşülmek üzere Kasım ayının birinci gününden önce meclise sunulur. Büyükşehir ilçe belediye meclisleri Ekim ayı toplantısının ilk oturumunda, büyükşehir belediye meclisleri ise Kasım ayı toplantısının ilk oturumunda bütçe tasarısını, incelenmek üzere plan ve bütçe komisyonuna havale ederler.⁴⁹⁵ Plan ve bütçe komisyonunun hazırladığı rapor meclise sunulur. Meclis, bütçe tasarısını plan ve bütçe komisyonunun toplantı süresi dâhil yirmi günde tamamlar, görüşüp karara bağlar.⁴⁹⁶ Büyükşehir ilçe belediye meclislerinde kabul edilen bütçe, incelenip onaylanmak üzere büyükşehir belediye meclisine sunulur.⁴⁹⁷ Bu aşamadan sonra büyükşehir belediyeleri yerel idari vesayet yetkisini kullanmaktadır.⁴⁹⁸

Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun “Büyükşehir belediye bütçesi” başlıklı 25’inci maddesinde büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe belediyelerinden gelen bütçelerin büyükşehir

⁴⁹¹Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, RG.:27.05.2016-29724: Madde 5/1

⁴⁹² Doğan, 2014: 24-27; Mutluer ve Öner, 2009:203-204

⁴⁹³ Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, madde 24.

⁴⁹⁴ Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, madde 26.

⁴⁹⁵ Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, madde 27.

⁴⁹⁶ Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, madde 28-29.

⁴⁹⁷ Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, madde 33; Büyükşehir Belediye Kanunu, madde 25.

⁴⁹⁸ Alıcı, 2012a: 148.

belediye meclisine sunulacağı, bütçenin meclis tarafından yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edileceği hüküm altına alınmıştır.

Büyükşehir belediye meclisine sunulan ilçe belediye bütçesi, büyükşehir belediye meclisinin Kasım ayı toplantısında birlikte görüşülüp karara bağlanır. Tek bütçe ve gerekirse ciltler hâlinde bastırılır. İlçe belediyelerine onaylı birer örnekleri gönderilir.⁴⁹⁹

Düzenlemede yer alan “...yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak şekilde...” ibaresinden de anlaşılacağı üzere büyükşehir belediyelerine bütçe üzerinden tanınan denetim yetkisinin, büyükşehir belediyelerinin oluşturulma amacı ve işlevine paralel olarak koordinasyon ve bütünlük sağlamak üzere getirildiği anlaşılmaktadır. Söz konusu ibare tek başına değerlendirildiğinde, büyükşehir belediyelerine tanınan yetkinin gerek sınırlarının belirsiz olduğu izlenimi oluşturması gerekse yetkinin değiştirerek onama⁵⁰⁰ şeklinde kullanılabilir olması denetimin, yerel yönetimlerin özerkliğine etkisinin tartışılmasını zorunlu kılmaktadır.

Anayasa Mahkemesi büyükşehir belediyelerine tanınan bu denetimin, büyükşehir belediyelerinde amaçlanan görev ve hizmetlerin koordinasyonun sağlanması için gerekli olduğunu, iki müessese arasında denge kurmak bakımından mahalli idarelerin özerkliklerinde kısmen sınırlama yapılabileceğini ileri sürmüştür.⁵⁰¹ Bununla birlikte doktrinde bazı yazarlar bütçe konusunda büyükşehir belediyelerinin sahip olduğu bu yetkileri, büyükşehir belediyelerine ilçe belediyelerini yok sayacak düzeyde üstünlük tanınması sebebiyle mali özerklikle ters düştüğünü savunmuştur.⁵⁰² Gerçekten de ilçe belediye bütçesini denetlemeye yetkili büyükşehir belediye meclisinin oluşumu göz önüne alındığında, denetimin özerklik noktasında tereddüt oluşturduğu görülmektedir. Zira “büyükşehir belediye meclisi, belediye hudutları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden oluşmaktadır.”⁵⁰³ Diğer bir deyişle, ilçe belediye bütçelerini onaylamaya yetkili meclisin beşte biri yine bütçe sunan ilçe belediye meclisi üyelerinden oluşmaktadır. Bunun doğal

⁴⁹⁹ Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği, madde 33.

⁵⁰⁰ Mahalli İdareler Bütçe ve Muhasebe Yönetmeliği'nin “Aktarma” başlıklı 36/3.maddesinde büyükşehir ilçe belediyelerinde; aktarmalarla ilgili meclis kararlarının bütçe ile ilgili meclis kararları gibi kesinleşeceği ve yürürlüğe gireceği şeklindeki düzenleme ile aktarma ile bütçede meydana gelecek değişiklikler de büyükşehir belediye meclisinde, yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilecektir.

⁵⁰¹ AYM, T. 25.01.2007, E. 2004/79, K. 2007/6, RG. 17.01.2008, S. 26759.

⁵⁰² Erençin, 2005: 126.; Alıcı, 2013: 141.

⁵⁰³ 18.01.1984 Tarih ve 2972 Sayılı Mahalli İdareler ve Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, RG. 18.01.1984, S.18285: madde 6.

sonucu olarak ilçe belediyelerinin kendi kaderlerini belirleme noktasında belirli ölçüde söz sahibi olduklarını söylemek mümkündür fakat bu durumun, yerel yönetimlerin özerkliğini mutlak temin etmeyeceği aşikardır. Bu sebeptendir ki kanun koyucu bütçe üzerinde aynen veya değiştirerek onama yetkisi tanımakla kalmamış, özerkliği tesis etmek adına Kanun'un 25.maddesinin 3.fıkrasında yetkiyi kullanmanın sınırlarını belirlemiştir. Buna göre; büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken öncelikle bütçe metninin kanun ve diğer mevzuata uygunluğunu denetleyecek, aykırılık tespit ettiği takdirde, ilgili madde ve ibareleri çıkarabilecek veya değiştirebilecektir. Benzer şekilde ilçe belediyesi tarafından tahsili mümkün olmamakla birlikte bütçede tahsil edilebilir gösterilen gelirleri bütçeden çıkarabilecek, kanuni sınırlara uygun belirlenmeyen vergi ve harç oranlarını kanuni sınırlara çekebilecektir. Kesinleşmiş belediye borçlarına ilişkin ödeneği bütçeye eklemeye ve son olarak ortak yatırım programları için ödenek eklemeye yetkilendirilmiştir.⁵⁰⁴

Büyükşehir belediye meclisinin, fıkrada belirtilen hususlar dışında ilçe belediye bütçelerinde, idarî ve malî özerkliği zedeleyecek ve bütçenin denkliliğini bozacak değişiklik yapamayacağına madde gerekçesinde yer verilmiştir.⁵⁰⁵ Ayrıca maddenin 4.fıkrasında belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı Danıştay'a itiraz edilebileceği de düzenlenmiştir. Bunların yanı sıra, 3030 sayılı Kanun ile mevcut düzenleme mukayese edildiğinde 3030 sayılı Kanun'un büyükşehir belediyelerine verilen aynen veya değiştirerek kabul edilme yetkisine ek olarak vali onayını öngörmek suretiyle baskın bir vesayet uygulamasına yer verilmiş⁵⁰⁶ bununla birlikte 5216 sayılı Kanun ile vali onayının kaldırılmıştır.

Tüm bu düzenleme ve değişiklikler yeterli olmasa da kanun koyucunun iradesinin sınırlamadan değil özerkleştirmeden yana olduğunu söylemek mümkündür.⁵⁰⁷ Ayrıca denetim sınırlarına bakıldığında ağırlıklı olarak yerindeliğin değil hukuka uygunluğun değerlendirildiği görülmektedir. Bununla birlikte ilçe belediye bütçesine ödenek eklemek, bütçeden madde ve ibare çıkarmak veya değiştirmek, vergi oranlarında değişiklik yapmak

⁵⁰⁴ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu madde 25/3;

Büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken;

a) Bütçe metnindeki kanun ve diğer mevzuata aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye,
b) Belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanunî sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye,
c) Kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye,
d) Ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye,
Yetkilidir.

⁵⁰⁵ http://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?_adf.ctrlstate=4aajwagnx_39&pkanunlarno=26518&pkanunnumarasi=5216 (erişim tarihi: 20.05.2018)

⁵⁰⁶ Güran, 1983: 52-53

⁵⁰⁷ Kavruk ve Yaylı, 2008: 4

suretiyle dahi olsa aynen veya değiştirerek onama şeklinde verilen bu denetim yetkisinin yerel bir idari vesayet niteliğinde olduğu ve yerel yönetimlerin özerkliğini sınırladığı gerçeği göz ardı edilemeyecektir.

Son olarak madde kapsamında yapılacak denetimler yukarıda da ifade edildiği üzere 3.fıkroda belirtilen lutler doğrultusunda ve yetkinin istisnailiği ile bağlantılı olarak Kanun'da belirtilen şekillerde sınırlı olarak kullanılabilir. Yani bütçe üzerinde yapılacak denetimlerde ancak ve sadece *aynen veya değiştirerek onama* şeklinde kullanılabilir. Bu kanuni idare ilkesinin gereğidir.

2.3.4.2.Mali ve Ayni Yardımlar Yoluyla Denetim

Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetimlerinden biri de mali ve ayni yardımlar yoluyla denetimdir. İmar ve bütçe denetiminin aksine büyükşehir belediyelerine doğrudan tanınan bir denetim söz konusu değildir. Bununla birlikte ilçe belediyelerinin bütçelerine ve gelir kaynaklarına yapılacak her müdahale, ilçe belediyelerinin mali özerklikleri de dikkate alındığında dolaylı bir denetimin yolunu açabilecek niteliktedir.⁵⁰⁸

Mali ve ayni yardımlar yoluyla yapılan denetim, kaynağını Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 27.maddesinin 5.fıkrasından almaktadır. İlgili fıkrada ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyelerinin ortak projeler geliştirebilecekleri ve ortak yatırım yapabilecekleri yer almıştır. Fıkranın devamında büyükşehir belediyelerinin, ilçe belediyelerinin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için malî ve aynı yardım yapabileceği hüküm altına alınmıştır.⁵⁰⁹ Büyükşehir belediyesi bu desteği sağlarken kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirinin % 10'unu aşmayacak şekilde sağlamalıdır. Ayrıca bütçede deneği ayrılmış olmalıdır. İlgili maddeden de anlaşılacağı üzere büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyesinin bir hizmetine finansman sağlamak suretiyle iştirak etmiş olacaktır. Aynı zamanda, sağlamış olduğu mali desteğin maksadına uygun kullanılıp kullanılmadığını, yatırım yapılan projenin gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini sıkı şekilde kontrol etme hakkını ve yetkisini elinde bulundurmuş olacaktır. Hatta destek sağladığı hizmete ilişkin yönetim faaliyetlerine müdahale edebilecektir.⁵¹⁰ Bu denetim klasik yerel idari vesayet yetkilerinin kullanılması şeklinde

⁵⁰⁸ Akıncı,2017: 80. ; Arslan, 1978: 88.

⁵⁰⁹ 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, madde 27/5: "...Büyükşehir belediyesi, belediyeleri ile ortak projeler geliştirebilir ve yatırım yapabilir. Büyükşehir belediyesi, kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirinin % 10'unu aşmamak ve bütçede deneği ayrılmış olmak şartıyla, ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için büyükşehir belediye başkanının teklifi ve meclisin kararıyla ilçe belediyelerine malî ve aynı yardım yapabilir..."

⁵¹⁰ Arslan, 1978: 88-92.

görünüm kazanmamış olsa da büyükşehir belediyelerinin bu şekilde ilçe belediyelerinde bir denetim uygulayacağı gerçektir.

2.3.5. “Ortak Görev” ve “Yetki Devri” Yoluyla Denetim

Büyükşehir yönetiminde bölünmüşlüğü ve hizmet örtüşmelerini azaltıp kaynak tasarrufu sağlamayı amaç olarak benimseyen iki kademeli belediye yönetim modelinin 3030 sayılı Kanun ile yasal olarak benimsenmesi ile birlikte görev ve yetki paylaşımına ilişkin ortaya çıkması muhtemel uyuşmazlıkların⁵¹¹ en aza indirilmesi amacıyla gerek 3030 sayılı Kanun’da gerekse 5216 sayılı Kanun’da büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin görev ve yetkilerinin sayma suretiyle düzenlenmesi usulü benimsenmiştir⁵¹² Bu bağlamda 3030 sayılı Kanun’da büyükşehir belediyeleri esas alınmak suretiyle oluşturulan sisteme göre büyükşehir belediyelerinin görevleri tespit edilmiş⁵¹³, ilçe belediyelerine ise *daha yerel nitelikli ve daha katılıma duyarlı olduğu düşünülen*⁵¹⁴ işlerin, büyükşehir belediyelerinin görevleri dışında olması durumunda verildiği görülmüştür.⁵¹⁵

3030 Sayılı Kanundaki düzenlemelere rağmen görev ve yetki bölüşümü konusunda nesnel ölçütlerin bulunmaması uygulamada sorunlara yol açmıştır. Bu sorunların çözümü için 5216 sayılı Kanun’da görev ve yetkilerin daha ayrıntılı ve açık düzenlenmesi usulünün tercih edildiği, büyükşehir çapında planlama ve koordinasyon gerektiren işlerde büyükşehir belediyelerinin, ilçe sınırları⁵¹⁶ içindeki mahalli müşterek görev ve hizmetlerde ise ilçe belediyelerinin yetkili kılındığı mevcut Kanun’un genel gerekçesinde yer bulmuştur. Ayrıca gerekçede ilçe belediyelerinin görebilecekleri hizmetlerde uyuşmazlık çıkması durumunda büyükşehir belediyelerinin hizmetleri yerine getirebileceği ifade edilmiştir.⁵¹⁷

⁵¹¹ Özgür, 2010: 347.; 5216 sayılı Kanun genel gerekçesi:

http://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?_adf.ctrlstate=4aajwagnx_39&pkanunlarno=26518&pkanunnumarasi=5216 (erişim tarihi: 10.03.2019)

⁵¹² Ökmen, 2007: 42.

⁵¹³ Görmez, 1993: 24.

⁵¹⁴ Özçelik, 2014: 1124.

⁵¹⁵ Görmez, kabul edilen bu sistemin, büyükşehir yönetiminin amaçlarıyla bağdaşmadığını, yerel demokrasinin gerçekleşebilmesi için ilçe belediyelerini esas alan bir görev dağılımı sisteminin benimsenmesi gerektiğini, büyükşehir belediyelerinin ise ancak büyükşehir çapındaki hizmetleri yönetmek ve sistemde koordinasyonu sağlamak üzere söz sahibi olması gerektiğini ifade etmiştir. Yazara göre, söz konusu sistem ilçe belediyelerini işlevsiz ve çalışamaz duruma getirmiştir.(Görmez, 1993: 25.) Benzer şekilde Yeter de, şehrin tümüne hitap eden ve geniş ölçekli görevlerin büyükşehir belediyelerince, diğer görev ve yetkilerin de ilçe belediyelerince yerine getirilmesinin uygun olacağı kanaatinde. (Yeter, 1991: 155)

⁵¹⁶ 6360 sayılı Kanun’un yürürlüğe girmesi ile birlikte ilçe belediyeleri sınırları, ilçe mülki sınırları ile eşitlenmiştir. Gerekçede ilçe belediye sınırı olarak yer alan ibare artık ilçe mülki sınırını ifade etmektedir.

⁵¹⁷ 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanun genel gerekçesi:

http://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/faces/kanunmaddeleri?_adf.ctrlstate=4aajwagnx_39&pkanunlarno=26518&pkanunnumarasi=5216 (erişim tarihi: 10.03.2019)

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda büyükşehir belediyelerinin görevleri Kanunun 7.maddesinde bentler halinde sayılmıştır. İlçe belediyeleri ise kanunlarla büyükşehir belediyelerine verilen görevlerin dışında kalan görev ve yetkilerle 5216 sayılı Kanun'un 7.maddesinin üçüncü fıkrasının (a), (b), (c), (d), (e), (f) bentlerinde sayılan görevleri yerine getirmekle yükümlüdür. Kanun'un gerekçesinde büyükşehir belediyelerinin, Kanun'da sayılanlar dışında görev ve hizmet üstlenemeyecekleri ifade edilmiştir. Bununla birlikte 5216 sayılı Kanun'un 10. ve 28. maddeleri birlikte değerlendirildiğinde büyükşehir belediyelerinin görevlerini sayılanlarla sınırlı tutulması mümkün görünmemektedir. Zira 10.maddeye göre; *“Büyükşehir ve ilçe belediyeleri; görevli oldukları konularda 5216 sayılı Kanunla birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir.”* Yine Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 28.maddesinde 5216 sayılı Kanun'a muhalefet etmeyen Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanun hükümlerinin büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı hüküm altına alınmıştır. Bu durumda Büyükşehir Belediye Kanunu'nda yer almayan bazı görev ve yetkiler ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyelerince yerine getirilecektir.

Mekânsal olarak bakıldığında büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin hizmet alanlarının çakışmaktadır. Bu duruma bağlı olarak iki belediye arasındaki görev ayrımının sayma usulüyle ayrılması belediyeler arası çatışmaların önüne geçememektedir. Kaldı ki kanunlarda da hem büyükşehir belediyeleri hem de ilçe belediyelerince yerine getirilmesi öngörülen pek çok hizmet söz konusudur. Çakışan bu görevlerden bazılarını şöyle izah etmek mümkündür:

5216 sayılı Kanun madde 7/3-d bendinde ilçe belediyelerine verilen *otopark yapma* görevi aynı maddenin birinci fıkrasının (l) bendinde büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Yine 7/3-d bendinde ilçe belediyelerine verilen *“spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapma”* yetkisine birinci fıkranın (m) bendinde rastlanmaktadır. Benzer şekilde maddenin 3.fıkrasının d bendinde ilçe belediyelerine verilen *“yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetleri sunma, mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı, kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu koruma; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapma”* görevlerinin sırasıyla aynı maddenin birinci fıkrasının (v), (n), (o) bentlerinde büyükşehir belediyelerine verildiği görülmektedir.

Belediyelerin ortak yerine getirdikleri bir diğer hizmet defin ile ilgili hizmetlerin yürütülmesidir. Bu görev 7/1-s ile büyükşehir belediyelerine; 7/3-e ile ilçe belediyelerine verilmiştir. Burada dikkat çeken husus Kanun'un 7.maddesinin 3.fıkrasının (e) bendi ile

açıkça ilçe belediyelerine de verilen defin hizmetlerini yürütme yetkisinin aynı maddenin 2.fıkrası ile büyükşehir belediyelerine ait olmakla birlikte meclis kararı ile ilçe belediyelerine devredilebilecek yetkiler arasında sayılmış olmasıdır. Bu durumda defin hizmetleri meclis kararına gerek olmaksızın ilçe belediyelerince yürütülebilecek, bentte yer alan “*mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek*” gibi görevler ise meclis kararı ile devredilebilecektir.

Sayılan ortak görevler dışında kural olarak büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkisinde olmakla birlikte Kanun’un ilçe belediyelerine devrine veya büyükşehir ve ilçe belediyelerinin birlikte gerçekleştirebileceğine cevaz verdiği bazı görev ve hizmetler vardır. Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 7.maddesinin ikinci fıkrasına göre büyükşehir belediyeleri,

Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek; mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek; her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek; temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırma yapma,

görevlerini ilçe belediyelerine devredebilecek veya birlikte yapabileceklerdir. Ayrıca 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 73.maddesinin üçüncü fıkrasında yer verildiği üzere ilçe belediyeleri, büyükşehir belediye meclislerinin uygun görmesi ile kentsel dönüşüm ve gelişim proje uygulamalarında ilçe belediye sınırlarında söz sahibi olabileceklerdir. Bu durumda kentsel dönüşüm ve gelişim projelerinde de hem büyükşehir belediyeleri hem ilçe belediyeleri yetkili olacaktır.

Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri tarafından madde 7/2 gereği birlikte yürütülen veya Kanun’da her iki belediyenin de görevi olarak kabul edilen *ortak görev ve hizmetlerde* aktif bir denetim mekanizması söz konusu değildir. Bununla birlikte büyükşehir belediyelerinde koordinasyon görevinin geniş yorumlanması ilçe belediyeleri üzerinde bir dolaylı bir denetim oluşturabilecektir.

Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine devrettiği görev ve yetkilerde ise daha belirgin bir denetimin varlığından söz etmek mümkündür. Zira Kanun’un açıkça büyükşehir belediyelerine verdiği devir yetkisi aynı tüzel kişilik içerisinde, aralarında ast-üst ilişkisi bulunan makamlar arasında kullanılan bir müessesedir.⁵¹⁸ Mevzuatta da bu doğrultuda yetki

⁵¹⁸ Gözler, 2003, C. 1: 650.

devri düzenlemelerine rastlanmaktadır.⁵¹⁹ Bunun dışında kamu yönetiminde kanunların açıkça izin verdiği ölçüde⁵²⁰ ve anayasal ilkelere uyulması koşuluyla merkezden yönetim kuruluşlarının yerinden yönetim kuruluşlarına veya bir kamu tüzel kişisinin başka kamu tüzel kişisine yetki devri yapması da mümkündür.⁵²¹ Nitekim Büyükşehir Belediye Kanunu'nda düzenlenen devir, bu kapsamda değerlendirilebilecektir.

Yetki devrinde, yetkilerin devredilmiş olmasının devreden sorumluluğunu kaldırmadığını⁵²² Danıştay şöyle ifade etmiştir;

Yetki devrinin, devreden sorumluluğunu ortadan kaldırmayacağı, yetki devri yapılan astla birlikte, yetkisini devreden sorumluluğunun da devam edeceği, devredilen yetkinin geri alınmamasının, yetkisini devreden, yasal sorumluluk nedeniyle, ast yerine geçerek işlem tesis etmesine engel teşkil etmediği gibi, bu işlem nedeniyle devredilen yetkinin sona erdiği anlamına da gelmeyeceği; yasayla verilen sorumluluk çerçevesinde yetkiyi devreden tesis edeceği işlemlerde kullandığı takdir yetkisinin mutlak ve sınırsız olmayıp, kamu yararı ve kamu hizmetinin gerekleriyle sınırlı olduğu, yetkiyi devreden tarafından kullanılan takdir yetkisinin kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun olarak kullanılıp kullanılmadığının merciiince değerlendirileceği⁵²³

⁵¹⁹ 703 Sayılı “Anayasada Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” (RG. 9.7.2018, S. 30473) ile pek çok hükmü kaldırılan ve ismi “Bakan Yardımcılarının Mali Hakları ve Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun” olarak değiştirilen 27.4.1994 tarih ve 3046 sayılı “Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 13.02.1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnemenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnemenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ”un (RG. 9.10.1984, S. 18540) mülga 38.maddesinde yetki devri şöyle düzenlenmiştir: “*Bakan, müsteşar ve her kademedeki bakanlık ve kuruluş yöneticileri, gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirlemek şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilir. Ancak yetki devri yetki devreden amirin sorumluluğunu kaldırmaz.*” 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin (RG. 10.7.2018, S. 30474) 16.maddesinde yetki devri “*İdari İşler Başkanlığının her kademedeki yöneticileri, gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirtmek şartıyla yetkilerinden bir kısmını astlarına devredebilirler. Yetki devri, yetki devreden amirin sorumluluğunu kaldırmaz.*” şeklinde düzenlemiştir.

⁵²⁰ Danıştay kararlarında sıklıkla kanunun açıkça izin verdiği durumlarda ve konularda yetki devrinin yapılabileceği yer bulmuştur. Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, T. 12.6.2008, E. 2005/3183, K. 2008/1621. <http://www.kararara.com/danistay/iddk/danistay6485.htm> (erişim tarihi: 29.09.2018); Danıştay 1. Daire, T. 05.07.1984, E. 1984/72, K. 1984/155, <https://www.kararara.com/danistay/dnsty13/dnstyk12108.html> (erişim tarihi: 29.09.2018); Danıştay 5. Dairesi, T. 04.05.2004, E. 2003/40, K. 2004/2070, <https://www.karartek.com.tr/#/anasayfa> (erişim tarihi: 29.09.2018)

⁵²¹ Derdiman ve Uysal, 2014: 256; Aksi Görüş: Gözler, farklı tüzel kişiler arasında yapılan yetki devrinin tüzelkişilik kavramı ile bağdaşmadığını ifade etmiştir. Gözler, 2003, C. 1: 655.

⁵²² Akyılmaz vd. kanun veya Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile aksi belirtilmediği takdirde yetki devrinin beraberinde sorumluluk devrini de kapsayacağını ifade etmiştir. Yetki devredildikten sonra devralan makam yetki ile birlikte sorumluluğu da almış olacak, devreden sorumluluğu kalkacaktır. (Akyılmaz vd., 2018: 149.)

⁵²³ Danıştay 13. Dairesi, T. 25.5.2007, E. 2007/1538, K. 2007/3459: <http://www.kararara.com/danistay/13d/danistay6256.htm> (erişim tarihi: 29.09.2018)

Danıştay kararı göz önüne alındığında büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine devrettiği yetkilerde sorumluluğu da devam etmektedir.⁵²⁴ Sorumluluğun devam ediyor olması devreden makama diğer bir deyişle büyükşehir belediyelerine, devredilen yetki ve devralan makam yani ilçe belediyeleri üzerinde denetleme hakkı ve yetkisi tanımaktadır. Hiyerarşik kademeler arasındaki ilişkiden kaynaklanan bu denetimin büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında sebep olacağı kapsamlı denetim yerel yönetim birimi olan ilçe belediyelerinin özerkliği ile bağdaşmıyor görünmektedir.

⁵²⁴ Dardiman ve Uysal, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki devir ilişkisinde yetkinin ayrı bir kamu tüzel kişisine geçmesi sebebiyle yetkinin sorumluluğunun devralan belediyeye geçeceğini ifade etmiştir. Dardiman ve Uysal, 2014: 270.

SONUÇ

İnsan ihtiyaçlarının sayısında ve çeşidinde zamana paralel olarak artış meydana gelmektedir. Bu ihtiyaçlara cevap vermek adına oluşan devlet mekanizması bünyesindeki merkezi idare, zamanla ihtiyaçlara cevap vermekte yetersiz kalmıştır. Mevcut sorunu bertaraf etmek için alternatif olarak çeşitli yönetim birimleri geliştirilmiştir. Bu alternatif yerel yönetim birimlerinden belediyeler, ihtiyaçlara cevap verme hususunda daha işlevsel ve pratik olması sebebiyle geniş uygulama alanı bulmuştur. Zamanla doğum hızında meydana gelen artış ve kentleşme gibi bazı faktörlerin devreye girmesi ile birlikte yerel halkın mahalli ve müşterek ihtiyaçlarını cevap verebilen belediyelerin yetersiz kaldığı görülmüştür. Özellikle coğrafi alan olarak kentlerde fazlasıyla büyüme meydana gelmiş, bu alanlar içerisinde kalan yerel yönetim birimlerinin birbirlerine yerleşim olarak yakınlaşmış olmasına rağmen yönetim bakımından bağımsız olmaları sebebiyle birlikte hareket edememişlerdir. Bu durum büyükşehirlerde, çevre ve ulaşım başta olmak üzere pek çok sorunun ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bu sorunların çözümü için koordinasyon sağlamak üzere büyükşehir belediye modeli üzerinde çalışılmış, ülkemizde özellikle 1982'den itibaren iki kademeli büyükşehir yönetim modeli benimsenmeye başlanmıştır. İki kademeli büyükşehir belediye modelinin benimsenmesi ile büyükşehirlerde yürütülmesi gereken hizmetlerin yapılmasında çok sayıda birimin yetkili olması nedeniyle ortaya çıkan veya çıkması muhtemel planlama ve koordinasyon eksikliğinin giderilmesi, kaynak israfının önlenmesi amaçlanmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin oluşturulması, büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerin idarenin kanuniliği gereği kanunda düzenlemesi zorunluluğu doğmuştur. Gerek 3030 Sayılı gerekse 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nda büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler düzenleme altına alınmıştır. Yeni sistemde iki kademeli belediye sistemi benimsenmiştir. Buna göre daha merkezi konumda olan büyükşehir belediyeleri ve alt kademede ise ilçe belediyeleri vardır. Yapılan düzenlemelere bakıldığında, iki kademeli sisteminin benimsenmesi ile yerel düzeyde bir merkezileşmeye gidildiği görülmektedir.

Kademeli büyükşehir sisteminin benimsenmesi ile büyükşehir belediyelerine başta koordinasyon yetkisinin kullanılması aracılığıyla olmak üzere ilçe belediyeleri üzerinde pek çok denetim yetkisi tanınmıştır. Denetimin niteliği noktasında ise belirsizlik mevcuttur. Bunun sebebi iki yerel yönetim birimi arasındaki ilişkiye kanunda yer verilmiş olmakla birlikte niteliğine ilişkin bir düzenleme yapılmamış olmasıdır. İki idari birim arasındaki bu

ilişkinin Anayasa’da ve yasalarda yer verilen idari vesayete benzediği üzerinde durulmuştur. Gerçekten de tezimizin birinci bölümünde de incelendiği üzere büyükşehir belediyelerine ilçe belediyelerinin eylem ve işlemleri üzerinde tanınan denetim yetkileri ile idari vesayet ile pek çok benzerliği mevcuttur. Bununla birlikte Anayasa hükmünün lafzına bakıldığında idari vesayet yetkisinin merkezi idareye tanındığı görülmektedir. Bu sebeple denetimlerin hukuki niteliğinin hususunda doktrinde farklı görüşler mevcuttur. Niteliği itibariyle idari vesayet olduğu hususunda tereddüt bulunmayan bu denetimi, mutlak Anayasa’da yer alan idari vesayet olduğu kabul edilemeyecektir. Söz konusu denetim yetkisinin yerel merkezi bir birime tanınmış olmasından dolayı ve denetlenen birimlerin ayrı kamu tüzel kişiliklerinin bulunması sebebiyle yerel idari vesayet olarak nitelendirmek uygun olacaktır.

Büyükşehir belediyelerine tanınan bu denetim yetkilerinden bazıları kanunda açıkça düzenlenmiş denetimlerdir. İmar denetimi ve bütçe denetimi en belirgin denetim örnekleri olarak karşımıza çıkmaktadır. İmar denetiminde büyükşehir belediyelerine verilen yetkiler ilçe belediyelerinin idari özerkliğini sınırlandırırken; bütçe üzerindeki denetim yetkisi ilçe belediyelerinin mali özerkliğini sınırlandırmaktadır. Zira imar denetiminde hem imar planlama sürecinde hem uygulama sürecinde geniş yetkiler tanınmıştır. İlçe belediyeleri tarafından hazırlanan uygulama imar planlarının, nazım imar planına uygunluğunun denetlenmesi sonucunda planları aynen veya değiştirerek onama yetkisi tanınmıştır. Yine büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyelerinin imar uygulamaları üzerinde de çeşitli yetkilerle donatılmıştır. İmar uygulamaları üzerindeki denetimleri planlar üzerindeki denetime kıyasla daha ağır niteliktedir. Zira imar uygulamalarında tespit edilen eksiklik ve aykırılıkları büyükşehir belediyesi bizzat giderebilecektir. Bu denetim idari vesayette ancak istisnai durumlarda uygulanan ikame yetkisine benzemektedir. Her ne kadar sınırlı ikame niteliğinde olsa da büyükşehir belediyelerine imar uygulamaları noktasında bir nüfus tanındığı gerçektir. Ayrıca yapıya ilişkin bazı hususlarda da denetim mevcuttur. 5216 Sayılı Kanun 11/3.fıkrasına istinaden büyükşehir belediyeleri yıkım işlemi dahi tesis edebilecektir. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediye bütçelerinde sınırları belirlenmiş dahi olsa aynen veya değiştirerek onama yetkisinin tanınmış olması da yine mali özerkliğin sağlanmasına engel olmaktadır. İmar ve bütçe denetimi yanında kentsel dönüşüm ve gelişim uygulamalarında da belirgin bir vesayet yetkisi vardır. Zira Belediye Kanunu’nda açıkça ilçe belediyeleri kendi sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulayabilmeleri büyükşehir belediyesinin uygun bulmasına bağlı kılınmıştır. Diğer bir deyişle ilçe belediyesi işlemi büyükşehir belediyesinin iznine bağlı kılınmıştır.

Kanunda açıkça verilen denetim yetkileri dışında dolaylı olarak tanınan denetim yetkileri de mevcuttur. Dolaylı olarak tanınan yetkilerden biri koordinasyon aracılığıyla denetimdir ki bu denetim esasen tüm denetimlerin kaynağını oluşturmaktadır. Bunun yanında kanunda koordinasyon yetkisinin gölgesinde ilçe belediyeleri üzerinde denetim uygulanmaktadır. Özellikle altyapı ve ulaşım hizmetlerinde koordinasyon sağlamak amacıyla oluşturulmuş bir kontrol mekanizması vardır. Zira ilçe belediyeleri kendi ilçeleriyle alakalı altyapı ve ulaşım hizmetleri konusunda dahi oldukça az söz sahibidir. Bu noktada ilçe belediyeleri adına kararlar alabildiğini söylemek mümkündür. Dolaylı denetimlerden bir diğeri mali ve aynı yardımlar aracılığıyla denetimdir. Bu durumda büyükşehir belediyeleri ilçe belediyelerine mali yardımda bulunun bunun neticesinde ise harcamaları kontrol edebilme yetkisini elinde bulundurmayı amaçlamaktadır. Harcamaları kontrol gerekçesiyle ilçe belediye mali özerkliğine fazlaca müdahalede bulunulabilecektir. Son olarak, her iki idari birim arasındaki görev ve yetki paylaşımı noktasında belirsizlik olması ilçe belediyelerinin görev alanına giren bir konuda büyükşehir belediyelerinin işlem ve eylemde bulunmasına ve bu suretle ilçe belediyelerine müdahale etme imkanını elde etmesine sebep olmaktadır.

Sonuç olarak, büyükşehir belediyeler ve ilçe belediyeleri arasında niteliği itibariyle idari vesayete benzeyen ve fakat özü itibariyle sui generis bir yapıya sahip olan denetim ilişkisi geniş yorumlanabilecek niteliktedir. Denetimin bu yapısı özerklik noktasında da belirsizlik oluşturmaktadır. Kanunen konusu, usulü ve şartları açıkça veya örtülü olarak belirlenen ve fakat niteliği tespit edilemeyen denetime, açıklık kazandırılmalıdır. Merkezi idare bünyesinde dahi bulunmayan özerk bir idari birimin başka özerk bir kamu tüzel kişisi üzerinde sahip olduğu bu geniş denetim yetkisine yerel yönetimlerin özerkliği göz önünde bulundurularak sınırlama getirilmelidir.

KAYNAKÇA

- Acar, A. (1997). "Büyükşehir Belediyelerinin İlçe ve Alt Kademe Belediyeleri Üzerindeki İnceleme ve Uygulamayı Denetleme Yetkisinin Sınırı". *Sayıştay Dergisi*(26), 47-62.
- Akıllıoğlu, T. (1988). "Kamu Yararı Kavramı Üzerine Düşünceler". *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 9(1-2), 11-22.
- Akıncı, M. (2017). *Danıştay Kararları Işığında İdarenin Gözetim ve Denetim Görevi*. İstanbul: Legal Yayınevi.
- Akkar, Z. M. (2006). "Kentsel Dönüşüm Üzerine Batı'daki Kavramlar, Tanımlar, Süreçler ve Türkiye". *Planlama Dergisi*(2), 29-38.
- Aktalay, A. (2010). *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi*. Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: İzmir.
- Aktan, T. (1969). "Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi". *AİD.*, 2(3), 3-24.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M., Kaya, C. (2018). *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Alıcı, O. V. (2012a). *Büyükşehir Belediyeleri ve İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği*. İstanbul: Beta Basım.
- Alıcı, O. V. (2012b). "Büyükşehir Belediyelerinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkisinin Kavramsal Açından Değerlendirilmesi". *Yerel Politikalar Dergisi*(2), 38-52.
- Alıcı, O. V. (2013). "Büyükşehir İlçe Belediyelerinin İdari ve Mali Özerkliği". *Yerel Politikalar Dergisi*(3), 127-152.
- Arıkboğa, E. (2012). "Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform". *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*(2), 1-32.
- Arıkboğa, E. (2013). "Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli". *Yerel Politikalar Dergisi*(3), 48-96.
- Arslan, S. (1978). *Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi*. Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi.
- Arslan, S. (1989). "Mahalli İdareler Üzerinde Merkezi İdareye Tanınan İdari Denetimin Kapsadığı Yetkiler". *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(2), 65-87.
- Ataöv, A. ve Osmay, S. (2007). "Türkiye'de Kentsel Dönüşüme Yöneltil Bir Yaklaşım". *METU Journal of the Faculty of Architecture*, 2(24), 57-82.
- Atay, E. E. (2016). *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- Aygen, C. (1962). "Mahalli İdareler Üzerine Düşünceler". *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 17(3), 351-386.

- Başkaya, A. (2016). "Büyükşehir Belediyesi ve İlçe Belediyeleri Arasındaki İdari Vesayet İlişkisi ve İmar Denetimi Örneği". *Terazi Hukuk Dergisi*(120), 1-20.
- Bayındır, M. (2007). "*İdari Denetim Olarak İdari Vesayet*". Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Ankara.
- Bayramoğlu, A. A. (1988). "Bir Erken Büyükşehir Yönetim Denemesi". *AÜSBF Dergisi*, 3(3-4), 135-142.
- Berk, K. (2007). "İdare Hukukuna ve İdari Yargıya İlişkin Değerlendirmeler 1". *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 65(2), 35-48.
- Coşkun, A. V. (1999). "Yerel Yönetimler ve Demokrasi". *TİD*(422), 94-110.
- Coşkun, B. (1996). "Türkiye'de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(3), 35-47.
- Coşkun, S. (1976). *İdarenin İdari Denetiminde İdari(Yönetmel) Vesayet*. Ankara.
- Çağlayan, R. (2015). *İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Çelik, K. (2006). *Planlama ve İmar Kanunu Uygulaması Arazi ve Arsa Düzenlemesi*. Ankara: Devran Matbaacılık.
- Çelik, M. L. ve Altıparmak, C. (2013). *Hukukî Açından 100 Soruda Yeni Büyükşehir Belediye Modeli*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Çoker, Z. (1992). "Yerel Yönetimlerin Özerkliği". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1(2), 61-64.
- Çoker, Z. (1996). "Yerel Yönetimler ve Anayasa". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(6), 19-27.
- Çolak, İ. (2010). *İmar Hukuku*. İstanbul: Oniki Levha Yayınları.
- Derdiman R. C. ve Uysal, Y. (2015). Yerel Yönetimlerin Denetimi. M. Mecek, M. Doğan, & B. Parlak içinde, *İdari ve Mali Açından Türkiye'de Yerel Yönetimler* (s. 363-381). Antalya: Bekad Yayınları.
- Derdiman, R. C. (2003). *Türkiye İdaresinin Hukuksal Yönü ve Yapısı*. İstanbul: Alfa Yayıncılık.
- Derdiman, R. C. (2012). "Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin ve Bu Belediyelerin Yapılarındaki Yeni Değişikliklerin Anayasa'ya Uyumu Sorunu". *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 46-87.
- Derdiman, R. C. ve Uysal Y. (2014). "Türk Kamu Yönetiminde Yetki Devri". *U.Ü. Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(27), 251-277.
- Diñer, Y. (1976). "Devlet Memurlarının Disiplin Hukuku". *AİD.*, 1(1), 71-94.

- Doğan, M. (2014). "Mahalli İdarelerde Bütçe Hazırlama Süreci". *Bilim, Haber, Yorum ve Aktüalite Dergisi*, 14(165).
- Dönmez, M. (2006). *Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu-İçtihatlı- Açıklamalı*. Ankara : Mahalli İdareler Derneği Yayınları.
- Duran, L. (1969). "İdari İşler Niteliğinde Yargı Kararıyla Vergi Davalarının Çözümü I". *AİD.*, 2(4), 3-17.
- Duran, L. (1982). *İdare Hukuku Ders Notları*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları.
- Durul, İ. V. (1989). "Türkiye'de KİT'lerin Denetimi". *Standart Dergisi*(17(Özel Sayı)), 17 vd.
- Eke, A. E. (1985). "Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye". *AİD.*, 18(4), 41-62.
- Erbay, Y. ve Keleş, R. (2013). "Bölge Yönetimlerinin Özerkliği ve Avrupa Konseyi". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 22(1), 23-39.
- Erençin, A. (2005). "Büyükşehirlerde Belediyeler Arası İlişkilerin Yenilenen Yapısı". *Mülkiye Dergisi*, 29(246), 121-131.
- Eroğlu, H. (1985). *İdare Hukuku: Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- Eryılmaz, B. (2016). *Kamu Yönetimi: Düşünceler - Yapılar - Fonksiyonlar - Politikalar*. İstanbul: Umuttepe Yayınları.
- Genç, F. N. (2008). "Türkiye’de Kentsel Dönüşüm: Mevzuat ve Uygulamaların Genel Görünümü". *Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(1), 115-130.
- Geray, C., Keleş, R., Hamamcı, C., Çoban, A., Duru, B. (1995). *Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması*. Ankara: Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi Yayını.
- Giritli, İ., Pertev, B., Akgüner, T. (2008). *İdare Hukuku*. İstanbul: Der Yayınevi.
- Görel, İ. (1944). *İdari Vesayet, Türk Hukuk Kurumu*. Ankara: Yeni Cezaevi Matbaası.
- Görmez, K. (1993). "Türkiye'de Anakent Yönetiminin Sorunları". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2(1), 19-29.
- Gözler K. ve Kaplan G. (2018). *İdare Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, K. (2003). *İdare Hukuku*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2019). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözübüyük, A. Ş. (2016). *Yönetim Hukuku*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- Gözübüyük, A. Ş. ve Dinçer, G. (1999). *İdari Yargılama Hukuku*. Ankara: Turhan Kitapevi.

- Gözübüyük, Ş. ve Tan, T. (2014). *İdare Hukuku Genel Esasları 1*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- Günaydın, O. (1989). *İdari Vesayet Denetimi ve Belediyelerin Kararları Üzerinde Uygulanışı*. Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Ankara.
- Günday, M. (2017). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaş Yayınevi.
- Gündüz, F. E. (2015). "Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet". *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(33), 63-89.
- Güran, S. (1983). "Büyük Şehir Yönetimi Üzerine". *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, 4(1-3), 51-58.
- Güran, S. (1991). "İşbirliği Mi Karşıtlık Mı?". *İdare Hukuku ve İlimler Dergisi*, 12(1), 268-275.
- Kalabalık, H. (1996). "Yetki Genişliği Yerinden Yönetim Sisteminin Bir Uygulaması Sayılır Mı?". *TİD.*, 68(413), 129 - 146.
- Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori-Uygulama*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Kalabalık, H. (2013). *İdari Yargılama Usulü Hukuku*. Konya: Sayran Yayınları.
- Kalabalık, H. (2015). *İmar Hukuku Dersleri*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Kalabalık, H. (2016). *İdare Hukuku Dersleri*. Konya: Sayran Yayınları.
- Karataş, K. ve Bıyık, C. (2008). "Türkiye'de Kentsel Teknik Altyapı Tesisleri Uygulamalarında Koordinasyonun Önemi ve Altyapı Koordinasyon Merkezleri(AYKOME)". *Hkm Jeodezi, Jeoinformasyon ve Arazi Yönetimi Dergisi*, 2(99), 5-11.
- Karatepe, Ş. (1993). *İdare Hukuku*. İzmir: Üniversite Kitapevi.
- Kavruk, H. ve Yaylı, H. (2008). "2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerinin Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma". *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(3), 1-31.
- Kaya, C. (2014). *İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi*. İstanbul: Oniki Levha Yayınları.
- Keleş, R. (1985). "Türkiye'de Anakent Yönetimi". *AİD.*, 18(2), 69-82.
- Keleş, R. (2013). *Kentleşme Politikası*. Ankara: İmge Kitapevi.
- Köksal, E. (1974). "Türkiye'de Merkezi Hükümetin Taşra Örgütünü Denetimi". *AİD.*, 1(1), 51-61.
- Mahmutoğlu, A. (2006). "Merkezi Yöneti-Yerel Yönetim İlişkileri Alanında Yaşanan Global Gelişmeler". *TİD.*(452), 29-52.

- Meriç, O. (1965). Belediye İdareleri Üzerinde İdari Vesayet. *İller ve Belediyeler Dergisi*, 21(237), 307-314.
- Meriç, O. (1992). "Yerel Yönetimlerin Özerkliği". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 1(2), 57-60.
- Muratoğlu, T. (2015). Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler. *DÜHFD*, 20(32), 59-96.
- Mutluer, M.K. ve Öner, E. (2009). *Teori ve Uygulamada Mahalli İdareler Maliyesi*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Nadaroğlu, H. (1998). *Mahalli İdareler*. İstanbul: Beta Yayınevi.
- Anar, S. S. (1960). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- Anar, S. S. (1960). *İdare Hukukunun Umumi Esasları II*. İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- Oytan, M. (1990). *Yargılamanın Yargılama Teknikleriyle Sınırlandırılması (Birinci Ulusal İdare Hukuku Kongresi)*. Ankara: Başbakanlık.
- Ökmen, M. (2007). Yerel Yönetimleri Yeniden Düzenleme Çabaları ve Büyükşehir Belediyeleri: Temel Nitelikler, Sorun Alanları ve Çözüm Arayışları. *Kamuda Sosyal Politika Dergisi*, 2(1), 29-47.
- Ökmen, M. ve Parlak, B. (2010). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler: İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*. Bursa: Alfa-Aktüel Yayınevi.
- Önen, M.S., Eken İ. (2016). "Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi". *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(56), 216-234.
- Öner, Ş. (2006). *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye'de Belediye Yönetimi*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Öngören, G. (2013). *Kentsel Dönüşüm Hukuku*. İstanbul: Öngören Hukuk Yayınları.
- Özay, İ. (1986). *Devlet İdari Rejim ve Yargısal Koruma*. İstanbul: Filiz Kitapevi.
- Özay, İ. (2017). *Günışığında Yönetim*. İstanbul: Filiz Kitapevi.
- Özçelik, Y. (2014). "Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler". *TAAD.*, 5(19), 1117-1142.
- Özden, P. P. (2000). "Kensel Yenileme Uygulamalarında Yerel Yönetimlerin Rolü Üzerine Düşünceler ve İstanbul Örneği". *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*(23-24), 255-270.
- Özer, A. (1993). "Yerel Yönetimlerin Denetimi Üzerine Değerlendirme". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2(4), 23-32.
- Özer, H. (1997). *Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi*. Ankara: Sayıştay 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları.

- Özgür, H. (2010). Metropoliten Alanların Yönetimi Deneyimi: Büyükşehir Belediye Modelinin Uygunluğu. B. (. Parlak içinde, *Yerel Yönetimler, Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar* (s. 333-357). Bursa: Dora Basım.
- Özyörük, M. (1977). *İdare Hukuku Ders Notları*. Ankara: Teksir Kitapevi.
- Sadioğlu, U. Ö. (2015). "Yeni Büyükşehir Belediyesi Modeli: Türkiye'de Değişen/Değişmeyen Merkezileşme ve Ademi Merkezileşme Politikaları". *Yasama Dergisi*(30), 70-92.
- Saran, M. U. (1995(a)). "Türk Kamu Yönetiminde Denetim Sistemi". *TİD.*(409), 53-69.
- Saran, M. U. (1995(b)). "Özerklik ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim". *TİD.*, 67(408), 21-33.
- Sodan, R. (2009). *Açıklamalı-İçtihatlı, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu*. Ankara.
- Tan, T. (2011). *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitapevi.
- TODAİE. (1992). *Kamu Yönetimi Araştırması Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Tortop, N. (1968). "Yönetimin Denetlenmesi ve Denetim Biçimleri". *AİD*, 1(1), 27-50.
- Tortop, N. (1991). "Özerk, Üretken ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı". *AİD.*, 24(4), 3-9.
- Tortop, N. (1996). "Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik". *çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(5), 4-13.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman,H., Özer, M. A. (2008). *Mahalli İdareler*. Ankara: Nobel Yayınevi.
- Tuzcuoğlu, F. (2003). *Metropoliten Yönetim*. Sakarya: Sakarya Kitapevi.
- Ulusoy, A., Akdemir, T. (2010). *Mahalli İdareler: Teori- Uygulama-Maliye*. Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Uzun, C. (2006). "Yeni Yasal Düzenlemeler ve Kentsel Dönüşüme Etkileri". *Planlama Dergisi*(2), 49-52.
- Yalçındağ, S. (1997). "Yönetsel Etkinlik, Demokrasi ve İl Sayısının Arttırılması". *AİD.*, 30(1), 11-41.
- Yasin, M. (2011). *İdarenin Yasama Tarafından Denetlenmesi*. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Yaşamış, F. D. (1995). "Büyük Şehir Sorunsalı". *AİD.*, 28(5), 94-111.
- Yayla, Y. (2010). *İdare Hukuku*. İstanbul: Beta Yayınevi.
- Yeter, E. (1991). "Ülkemizde Büyükşehir Belediyesi Uygulamasına İlişkin Görüşler". *AİD.*, 24(3), 153-161.

- Yıldırım, R. (1997). "Diyarbakır'daki İlçesiz İlçe Belediyeleri ya da Alt Kademe Belediyeleri". *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1(1), 212-228.
- Yıldırım, R. (2006). "59. Hükümet Döneminde Yapılan Belediye Reformunun Kısa Bir Değerlendirmesi". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 15(2), 31-60.
- Yıldırım, R. (2012). *İdare Hukuku Dersleri 1*. Konya: Mimoza Yayınları.
- Yıldırım, T. (1999). *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*. İstanbul: Alkım Yayınları.
- Yıldırım, T., Yasin, M., Karan, N., Özdemir, H.E., Üstün, G., Tekinsoy, O. (2012). *İdare Hukuku*. İstanbul: Oniki Levha Yayınları.
- Yıldız, M. (1996). "Yerel Yönetimler ve Demokrasi". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(4), 3-15.
- Yıldız, M. (2014). *Büyükşehir Belediyeleri ve İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler*. Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü: Ankara.
- Yılmaz, E. (2006). *Hukuk Sözlüğü*. Ankara: Yetkin Yayınevi.
- Yılmaz, E. ve Çitçi, S. (2011). "Kentlerin Ortaya Çıkışı ve Sosyo-Politik Açından Türkiye'de Kentleşme Dönemleri". *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(35), 252-262.
- Yüksel, F. (2005). Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme. H. Özgür, & M. Kösecik içinde, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I*. Ankara: Nobel Yayınevi.
- Yüzgün, A. (1994). *Genel Denetim Yaklaşımı*. İstanbul: Dünya Yayınları.

İnternet Kaynakları

- <https://www.kararara.com/> (muhtelif zamanlarda erişim sağlanmıştır)
- <https://www.lexpera.com.tr/kullanici-profil> (muhtelif zamanlarda erişim sağlanmıştır)
- <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/> (muhtelif zamanlarda erişim sağlanmıştır)
- <http://www.resmigazete.gov.tr/> (muhtelif zamanlarda erişim sağlanmıştır)
- <https://mevzuat.tbmm.gov.tr/mevzuat/?jsessionid=6Y7a8T0tcnjFDzQtV0tJYQMFIs3hmFQuFj5Neqs-Az3LYll16dXa!299816532> (muhtelif zamanlarda erişim sağlanmıştır)
- <https://www.etimolojiturkce.com/> (muhtelif zamanlarda erişim sağlanmıştır)
- <http://www.tdk.gov.tr/> (muhtelif zamanlarda erişim sağlanmıştır)
- <https://www.mevzuat.gov.tr/> (muhtelif zamanlarda erişim sağlanmıştır)
- <https://www.danistay.gov.tr/dergiler.html> (muhtelif zamanlarda erişim sağlanmıştır)
- <http://www.konya.bel.tr/ukome.php> (erişim tarihi:22.3.2019)
- <http://www.luggat.com/index.php#ceviri> (erişim tarihi: 19.03.2018)

<https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6352/5227-sayili-kamuyonetiminin-temel-ilkeleri-ve-yeniden-yapilandirilmesi-hakkinda-kanun.html> (erişim tarihi: 19.03.2018)

<http://www.ilkercolak.com.tr/buyuksehir-belediyelerinin-imar-denetim-yetkileri/> (erişim tarihi: 4.5.2018)

http://www.hkmo.org.tr/mevzuat/mevzuat_detay.php?kod=33&turu=YO&tipi=MES (erişim tarihi: 7.5.2018)

<http://www.migm.gov.tr/kurumlar/migm.gov.tr/GORUSLER/Imar%20Planlar%C4%B1%20ve%20Uygulamalar%C4%B1.pdf> (erişim tarihi: 17.5.2018)

http://www.imarkadastro.com/userfiles/file/Makaleler/Makale_85.pdf (erişim tarihi: 15.5.2019)

<http://www.clouds.com.tr/web/uploads/dosya/272643.pdf> (erişim tarihi: 25.10.2018)

ÖZGEÇMİŞ

Adı ve SOYADI	Tubanur YILDIRIMER
Doğum Yeri - Tarihi	Yunak- 12.07.1992
EĞİTİM DURUMU	
Mezun Olduğu Lise	Yunak Cemal Karacan Anadolu Lisesi
Lisans Diploması	Akdeniz Üniversitesi Hukuk Fakültesi
Yabancı Dil / Diller	İngilizce, YDS/50
İŞ DENEYİMİ	
Stajlar	Antalya Barosu Avukatlık Stajı
E-Posta	tbnr.42@gmail.com