

"...

II- İTİRAZIN GEREKÇESİ

Başvuru kararının gerekçe bölümü şöyledir:

'Davacı Şanlıurfa Merkez Köylere Hizmet Götürme Birliği'nde Mülkiye müfettişleri ve tarafından yapılan teftiş sonucunda düzenlenen 30/05/2007 tarih ve 83/31, 94/40 sayılı teftiş layihasının 53. ve 56 ncı maddesinde belirtilen kişi borçlarının kaldırılmasına ilişkin Şanlıurfa Merkez Köylere Hizmet Götürme Birlik Meclisi'nin 16/10/2008 tarihli kararının, 5355 sayılı Kanun'un 22/2. maddesi uyarınca yürütmesinin durdurulması ve iptali ile 5355 sayılı Kanun'un 22. maddesinin ek ikinci fıkrası üçüncü cümlesinin Anayasa'nın 123. ve 127.maddelerine aykırı olduğu ve iptali için itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurulması istemiyle Şanlıurfa Merkez Köylere Hizmet Götürme Birliği'ne karşı açılan davada, davalı idarenin, 5355 sayılı Kanun'un 22.maddesinin ek ikinci fıkrası üçüncü cümlesinin Anayasa'nın 123. ve 127. maddelerine aykırı olduğu ve iptali için itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurulması istemi de değerlendirilerek işin gereği görüldü:

Anayasa'nın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği öngörüldükten sonra, idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı hükme bağlanmış, kamu tüzelkişiliğinin, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı belirtilmiş ve idarî yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içerisinde çalışması öngörülmüştür. Bu kurumların, idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak denetlenmeleri hiyerarşik denetim ve idarî vesayet yoluyla gerçekleştirilebilmekte ve burada geçen 'idare' kavramı da, sadece merkezî idareyi ve onun taşradaki uzantılarını değil, yerel yönetimleri ve kamu tüzel kişiliğine sahip çeşitli kamu kurumlarını ve bütün bu teşkilatın personelini de kapsamaktadır.

İdarenin bütünlüğü, tekil devlet modelinin yönetim alanındaki temel ilkesidir. Bu ilke, idarî işlev gören ayrı hukuksal statülere bağlı değişik kuruluşların bir bütün oluşturduğunu anlatmaktadır. İdarenin bütünlüğü, merkezin denetimi ve gözetimi ile hayata geçirilmekte ve yönetimde bütünlüğü sağlamak için başlıca üç hukuksal araç, hiyerarşi, yetki genişliği ve idarî vesayet kullanılmaktadır. Bunlardan idarî vesayet, merkezî yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünleşmeyi sağlamakta, ayrışmayı, farklılaşmayı ve kopmayı önlemektedir.

Anayasa'nın 'Mahallî İdareler' başlıklı 127. maddesinin birinci fıkrasında, mahallî idarelerin; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri oldukları, kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği; beşinci fıkrasında ise merkezî 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 belirtilmiştir.

Yerel yönetimlere idarî ve malî özerklik tanınmış olmasına karşın, 1924 yılından itibaren Anayasalarımızda, merkezî yönetime, yerinden yönetim kuruluşlarını denetleme yetkisi verilmiş ve bu yetki Anayasa'da idarî vesayet olarak somutlaştırılmıştır.

Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında, yer alan hükme göre idarî vesayet; merkezî 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 sahip olduğu yetkidir. Bu fıkra, merkezî yönetim yerel yönetimler üzerinde idarî vesayet '... yetkisine sahiptir.' denilerek, merkezî idarenin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisini kullanıp kullanmayacağı yasakoyucunun takdirine bırakılmamıştır. Ayrıca fıkradaki idarî vesayet yetkisinin, hukuka uygunluk denetiminin yanında yerindelik denetimini de içerdiği açıktır.

Vesayet makamınca vesayet yetkisi kullanılırken, işlemler üzerinde iptal, onama, erteleme, izin, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme gibi çeşitli denetim usulleri uygulanabilmektedir.

Anayasa'ya aykırılığı ileri sürülen 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu'nun 22. maddesinin 2. fıkrasının 3. cümlesinde; 'Sayıştayın dış denetimine tâbi olmayan mahallî idare birliklerinin, İçişler Bakanlığı, valiler veya kaymakamlarca malî denetimi sonucunda tespit edilen kamu zararı üzerine yapılan kişi borcu teklifleri, birlik meclisinde görüşülerek karara bağlanır. Bu kararın örneği, birlik merkezinin bulunduğu yerin valiliğine, ülke düzeyinde kurulan birlikler ile başkan vali veya vali yardımcısı olan birliklerde ise İçişleri Bakanlığına gönderilir. Karara karşı, ülke düzeyinde kurulan birlikler ile başkan vali veya vali yardımcısı olan birliklerde İçişleri Bakanlığı, diğerlerinde ise valiler veya hakkında kişi borcu çıkarılanlar on gün içinde idarî yargıya başvurabilirler. İdarî yargı kararı doğrultusunda işlem sonuçlandırılır.' hükmüne yer verilmiştir.

Bu bağlamda, 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu'nun 22. maddesinin 2. fıkrasında yer alan ve yargı yolu öngörülen; '...Karara karşı, ülke düzeyinde kurulan birlikler ile başkan vali veya vali yardımcısı olan birliklerde İçişleri Bakanlığı, diğerlerinde ise valiler veya hakkında kişi borcu çıkarılanlar on gün içinde idarî yargıya başvurabilirler...' düzenlemesinin, Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir vesayet yetkisini içermediği ve bu nedenle Anayasa'nın 123. ve 127. maddesi verilen hükümlere aykırı olduğu kanaatine varılmıştır.

Açıklanan nedenlerle Anayasa'nın 152. maddesi ve 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluş ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 28. maddesi uyarınca Mahkememizce bakılmakta olan dava sebebiyle uygulanacak olan 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu'nun 22. maddesinin 2. fıkrasının Anayasa'ya aykırı olduğu kanaatine ulaşıldığından dava dilekçesi ve eklerinin onaylı örneği ile söz konusu bendin iptali istemiyle itiraz yoluyla Anayasa Mahkemesi'ne başvurulmasına ve Anayasa Mahkemesi'nin bu konuda vereceği karara kadar davanın geri bırakılmasına, 16.12.2010 tarihinde oybirliğiyle karar verildi."