

## ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

**Esas Sayısı : 2011/11**

**Karar Sayısı : 2011/151**

**Karar Günü : 3.11.2011**

**R.G. Tarih-Sayı : 07.02.2012-28197**

**İTİRAZ YOLUNA BAŞVURAN : Şanlıurfa İdare Mahkemesi**

**İTİRAZIN KONUSU :** 26.5.2005 günlü, 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu'nun 22. maddesine 29.12.2005 günlü, 5445 sayılı Kanun'un 4. maddesiyle eklenen ikinci fıkranın '*Karara karşı, ülke düzeyinde kurulan birlikler ile başkanı vali veya vali yardımcısı olan birliklerde İçişleri Bakanlığı, diğerlerinde ise valiler veya hakkında kişi borcu çıkarılanlar on gün içinde idarî yargıya başvurabilirler.*' biçimindeki üçüncü cümlesinin, Anayasa'nın 123. ve 127. maddelerine aykırılığı savıyla iptali istemidir.

### **I- OLAY**

Şanlıurfa Merkez Köylere Hizmet Götürme Birliği'nin hesap ve işlemlerinin incelenmesi sonucu düzenlenen teftiş raporunda belirtilen kişi borçlarının Birlik Meclisi'nin kararıyla kaldırılması nedeniyle açılan davada, itiraz konusu cümlemin Anayasa'ya aykırı olduğu kanısına varan Mahkeme, iptali istemiyle başvurmuştur

### **III- YASA METİNLERİ**

#### **A- İtiraz Konusu Yasa Kuralı**

26.5.2005 günlü, 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu'nun 22. maddesine 5445 sayılı Yasa'nın 4. maddesiyle eklenen ikinci fıkranın itiraz konusu üçüncü cümlesini de içeren 22. maddesi şöyledir.

*' Ortak hükümler*

**Madde 22-** *Mahallî idare birliklerinin denetimi İçişleri Bakanlığınca yapılır. Valiler ve kaymakamlar gerekli gördüklerinde ülke düzeyinde kurulan birlikler dışındaki birlikleri denetleyebilirler.*

*Sayıştay'ın dış denetimine tâbi olmayan mahallî idare birliklerinin, İçişleri 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 başkanı vali veya vali yardımcısı olan birliklerde ise İçişleri Bakanlığına gönderilir. **Karara karşı, ülke düzeyinde kurulan birlikler ile başkanı vali veya vali yardımcısı olan birliklerde İçişleri Bakanlığı, diğerlerinde ise valiler veya hakkında kişi borcu çıkarılanlar on gün içinde idarî yargıya başvurabilirler. İdarî yargı kararı doğrultusunda işlem sonuçlandırılır.***

*Kontrol, denetim, inceleme, kesin hükme bağlama veya yargılama sonucunda tespit edilen kamu zararı, zararın oluştuğu tarihten itibaren ilgili mevzuatına göre hesaplanacak faiziyle birlikte ilgililerden tahsil edilir. Kamu zararlarının tahsiline ilişkin usûl ve esaslar, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.*

*Birliklerde çalışma programı, yetki devri, birlik ile birlik başkanının ihtilaflı olması, birlik organının veya bunların üyelerinin görevden uzaklaştırılması, yıllık faaliyet raporu, bütçe ve diğer malî konular, tahvil ihracı hariç borçlanma, bütçe içi işletme tesisi, borç ve alacakların mahsubu, yurt dışı ilişkileri, diğer kuruluşlarla ilişkiler, yazışma ve yeniden değerlendirme oranının birliklerde uygulanması konularında, bu Kanunda hüküm bulunmayan durumlarda birlik tüzüğü ile birliğe devredilen hizmetlerle sınırlı olmak üzere Belediye Kanunu hükümleri uygulanır.*

*Birliklerde, teşkilât ve personel istihdamı konularında bu Kanunda hüküm bulunmayan hallerde Belediye Kanunu ile Belediye Kanununa aykırı olmamak kaydıyla birlik tüzüğü hükümleri uygulanır.*

*Köylere hizmet götürme birliklerinin birlik meclisleri hariç olmak üzere, birlik meclisi ile birlik encümeninin başkan ve üyelerine meclis ve encümen toplantılarına katıldıkları her gün için birlik başkanına (5000), encümen üyelerine (2000), meclis üyelerine (1500) gösterge rakamının Devlet memurları için belirlenen aylık katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarı geçmemek üzere, birlik meclisi tarafından belirlenecek miktarda huzur hakkı ödenebilir. Ancak, huzur hakkı ödenecek gün sayısı, bir yıl içinde yirmi dört günü geçemez.'*

## **B- Dayanılan Anayasa Kuralları**

Başvuru kararında Anayasa'nın 123. ve 127. maddelerine dayanılmıştır.

## **IV- İLK İNCELEME**

Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü'nün 8. maddesi hükmü uyarınca Haşim KILIÇ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Fulya KANTARCIOĞLU, Ahmet AKYALÇIN, Mehmet ERTEN, Fettah OTO, Serdar ÖZGÜLDÜR, Serruh KALELİ, Zehra Ayla PERKTAŞ, Recep KÖMÜRCÜ, Alparslan ALTAN, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Nuri NECİPOĞLU, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI ve Erdal TERCAN'nın katılımlarıyla 24.2.2011 gününde yapılan ilk inceleme toplantısında;

1- 7.5.2010 günlü, 5982 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasasının Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun uyarınca, 2949 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun ile ilgili gerekli düzenlemeler yapılmadan, Mahkeme'nin çalışıp çalışamayacağına ilişkin ön meselenin incelenmesi sonucunda; Mahkeme'nin çalışmasına bir engel bulunmadığına, Fulya KANTARCIOĞLU, Mehmet ERTEN, Fettah OTO, Zehra Ayla PERKTAŞ ile Celal Mümtaz AKINCI'nın, gerekçesi 2010/68 esas sayılı dosyada belirtilen karşıoyları ve OYÇOKLUĞUYLA,

2- Dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, OYBİRLİĞİYLE,  
karar verilmiştir.

## V- ESASIN İNCELENMESİ

Başvuru kararı ve ekleri, işin esasına ilişkin rapor, itiraz konusu Yasa kuralı, dayanan Anayasa kuralları ve bunların gerekçeleri ile diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

Başvuru kararında, Anayasa'nın 123. maddesinde belirtilen idarenin bütünlüğü ilkesini gerçekleştirmek amacıyla merkezî idarenin hiyerarşi, yetki genişliği ve idarî vesayet yetkilerini hukuksal araç olarak kullandığı idarî vesayet sayesinde merkezî yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünleşmenin sağlandığı ayrışma, farklılaşma ve kopmanın önlendiği, Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında da mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amaçlarının gerçekleştirilebilmesi için merkezî idareye yerel yönetimler üzerinde idarî vesayet yetkisi tanındığı belirtilerek bu maddede çizilen çerçeve içinde uygulanması gereken idarenin bütünlüğü ilkesi uyarınca vesayet yetkisi içermeyen itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 123. ve 127. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

5355 sayılı Yasa'nın değişik 22. maddesinin birinci fıkrasında, mahallî idare birliklerinin denetiminin İçişleri Bakanlığınca yapılacağı, vali ve kaymakamların da gerekli görmeleri halinde ülke düzeyinde kurulanlar dışında kalan birlikleri denetleyebilecekleri, ikinci fıkrasında da mahalli idare birliklerinin mali denetimi sonucunda kamu zararı çıkması halinde buna ilişkin kişi borcu tekliflerinin birlik meclislerince görüşülerek karara bağlanacağı, bu karara karşı ilgili vesayet makamı ile hakkında borç çıkarılanların idarî yargıya başvurabileceği ve işlemin yargı kararına göre sonuçlandırılacağı hükme bağlanmıştır.

5355 sayılı Yasa'nın 22. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan ve iptali istenen cümlesinde ise, maddede bahsi geçen birlik meclisi kararları aleyhine vesayet makamları ile hakkında kişi borcu çıkarılanların idarî yargı mercilerine başvuru yetkisi ve hakları düzenlenmiştir.

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 bütünlük içinde çalışması öngörülmüştür.

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.

İdarî vesayet yetkisi, hiyerarşik denetimde olduğu gibi genel bir yetki olmayıp, kanunla çerçevesi çizilen sınırlar içerisinde kullanılması gereken istisnâî bir yetkidir. İstisnâîlik ve kanunilik idarî vesayetle en belirgin iki temel özelliğidir. Bu bağlamda vesayet, merkezî idareye 'görev' değil 'yetki' olarak verildiğinden mutlak bir kullanım zorunluluğu da içermez. Anayasa'da belirtilen amaç ve çerçeve içinde kalmak koşuluyla bu yetkinin kapsam ve sınırını belirleme yetkisi yasakoyucuya aittir.

Mahallî idareler, özerklikleri Anayasa ile güvence altına alınan kamu tüzel kişileridir. Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan idarî vesayet yetkisi yerel yönetimlere tanınan ve güvence altına alınan özerkliğin istisnasıdır. Bu nedenle merkezî idarenin yerel yönetimlerin bütün eylem ve işlemleri üzerinde mutlaka bir denetim yetkisi kullanması gerektiği söylenemez. Yasakoyucu bu yetkiyi belirlerken hem Anayasa'nın 127. maddesinde belirtilen ilkeleri hem de mahallî idarelerin özerkliğini gözetmek ve dengelemek zorundadır.

Bu kapsamda Anayasa'da belirtilen amaç ve çerçeve içinde kalmak koşuluyla yerel yönetimlerin merkezî idare tarafından kanunların öngördüğü yetki ve kapsam içinde denetlenmesinde kullanılacak idarî vesayet yöntemini ve yoğunluğunu belirleme yetkisi yasama organının takdirindedir.

Vesayet makamlarınca bu yetki mahallî idarelerin işlemlerini iptal, onama, erteleme, izin verme, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme şeklinde kullanılabileceği gibi, mahallî idare organlarının kararlarına karşı idarî yargı mercilerinde dava açma yetkisi şeklinde de kullanılabilir.

İtiraz konusu kuralla mahallî idarelerin organlarınca alınan kararlara karşı kullanılacak idarî vesayet yetkisi, bu kararlar aleyhine idari dava açma şeklinde belirlenmiştir. Kaldı ki, Anayasa'nın 127. maddesinde belirtilen "idarenin bütünlüğü" ilkesini gerçekleştirme amacıyla, idarî yargıyı harekete geçirmek suretiyle kullanımı öngörülen düzenlemenin vesayeti içermediği de söylenemez.

Açıklanan nedenlerle itiraz konusu kural, Anayasa'nın 123. ve 127. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir.

Serdar ÖZGÜLDÜR bu görüşe katılmamıştır.

## **VI- SONUÇ**

26.5.2005 günlü, 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu'nun 22. maddesine 29.12.2005 günlü, 5445 sayılı Kanun'un 4. maddesiyle eklenen ikinci fıkranın 'Karara karşı, ülke düzeyinde kurulan birlikler ile başkanı vali veya vali yardımcısı olan birliklerde İçişleri Bakanlığı, diğerlerinde ise valiler veya hakkında kişi borcu çıkarılanlar on gün içinde idarî yargıya başvurabilirler.' biçimindeki üçüncü cümlesinin, Anayasa'ya aykırı olmadığına ve itirazın REDDİNE, Serdar ÖZGÜLDÜR'ün karşıoyu ve OYÇOKLUĞUYLA, 3.11.2011 günündekarar verildi.

|             |               |                 |
|-------------|---------------|-----------------|
| Başkan      | Başkanvekili  | Başkanvekili    |
| Haşim KILIÇ | Serruh KALELİ | Alparslan ALTAN |

Üye

Fulya KANTARCIOĞLU

Üye

Fettah OTO

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye

Osman Alifeyyaz PAKSÜT

Üye

Recep KÖMÜRCÜ

Üye

Burhan ÜSTÜN

Üye

Engin YILDIRIM

Üye

Nuri NECİPOĞLU

Üye

Hicabi DURSUN

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

Üye

Erdal TERCAN

## KARŞIOY GEREKÇESİ

1. Anayasa'nın 'Başlangıç' bölümünde, hiçbir faaliyetin Türk varlığının, Devleti ve ülkesiyle bölünmezliği esası karşısında korunma göremeyeceği belirtilmiş; 2. maddesinde, Türkiye Cumhuriyeti'nin Başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan bir Devlet olduğu vurgulanmış; 5. maddesinde de, Türk milletinin bağımsızlığını ve bütünlüğünü, ülkenin bölünmezliğini korumanın Devleti'nin temel amaç ve görevleri arasında olduğu ifade edilmiştir. İşaret edilen bu kurallar, Anayasa'nın 'tekil devlet' modelini kabul ettiğini, bu modelin merkeziyetçi yapıyı ve ancak onun denetim ve gözetiminde merkez dışı örgütlenmeyi olanaklı kıldığını ortaya koymaktadır. Yine, Anayasa'nın 123., 126. ve 127. maddelerinin birlikte değerlendirilmesinden, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir 'bütün' olduğu, merkezi idare ve mahalli idareler olmak üzere hizmeti ve coğrafyayı esas alan iki parçalı yapının idari örgütlenmede farklı sonuçlara yol açmaması için, yerinden yönetimin 'devletin ülkesi ve ulusuyla bölünmezliği' ve 'idarenin bütünlüğü' ilkeleriyle sınırlandırıldığı, bu bütünlüğün sağlanmasının hukuksal araçlarının ise 'yetki genişliği' ve 'idari vesayet' olduğu, yerel yönetimlerin 'özerkliği' ile 'idari vesayet' arasındaki hassas dengenin, işaret edilen Anayasa kurallarının öngördüğü devlet yapısını koruyucu bir işleve sahip bulunduğu ortaya çıkmaktadır. Anayasa Mahkemesi'nin 13.1.1985 tarih ve E.1984/129, K.1985/6 sayılı kararında da belirtildiği üzere "Yerinden yönetim idare ve kurumları üzerinde yapılan denetim 'yani idari vesayet- idarenin bütünlüğünün gerçekleştirilmesine hizmet eden vazgeçilmez bir araçtır' (AMKD., Sayı:21, S.99-153) Merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinin genel çerçevesi Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında çizilmiştir. Bu fıkrayı yorumlayan bir Anayasa Mahkemesi kararında da " Anayasanın 127. maddesinin beşinci fıkrasının öngördüğü idari vesayet, merkezden yönetimin yerel yönetimler üzerinde yapabileceği ve yasa ile düzenlenmesi gereken bir denetim yetkisidir. Ancak bu yetki, sınırsız ve takdire bağlı olmayıp "mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması" amaçlarına yöneliktir. Ayrıca, idari vesayet yetkisi, merkezden yönetimin elinde sadece salt ve biçimsel bir denetim ve otorite aracı olarak düşünülemez. Bu yetki, aynı zamanda demokratikleşme sürecinde yerel planda katılımcı yönetimi sosyal hukuk devleti anlayışı doğrultusunda geliştirici, toplumsal dayanışmayı güçlendirici, Anayasa'nın öngördüğü temel hak ve özgürlüklere saygı bilincini yüceltici, çağdaş ve uygar bir eğitim yöntemi olarak da değerlendirilmelidir" denilmektedir. (Any. Mah.nin 22.6.1988 tarih ve E.1987/18, K.1988/23 sayılı kararı; AMKD., Sayı:24, S.334-335.) Aynı maddeyi yorumlayan bir başka Anayasa Mahkemesi kararında da "Burada yerel yönetimlerin özerkliği ile yönetimin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde idari vesayet yoluyla bir denge kurulduğu gözlenmektedir" beşinci fıkra hükmü, merkezi yönetimin yetkilerini ayrıntıya varan bir titizlikle düzenlerken, merkezi-yerel yönetim ilişkisinde dengenin iki yönetimden herhangi birinin lehine bozulmasını önlemek istemiştir. Böylece yerel yönetim-merkezi yönetim ilişkisinde bir dengeyi zorunlu gören Anayasakoyucu, yerel yönetimlere özerklik tanırken merkezi yönetime de onlar üzerinde bir denetim yetkisi vermiştir" şeklinde bir değerlendirme yapılmaktadır. (Any.Mah.nin 26.9.1991 tarih ve E.1990/38, K.1991/32 sayılı kararı: AMKD., Sayı:27, Cilt:2, S. 550)

Anayasa Mahkemesi'nin bir başka kararında da " içerik yönünden yapılan yargısal denetimde, yasanın aykırı olduğu ileri sürülen Anayasa maddelerinin ve bu maddelerle ilişkisi bulunan Anayasa ilkelerinin de geniş bir yorumlama süzgecinden geçirilmesi zorunludur. Özellikle yasanın, Anayasanın ruhuna aykırı olduğu ileri sürülüyorsa, bu kez sayıları sınırlı birkaç Anayasa madde ve ilkesinin değil, Anayasanın tümünün yorumlanması gerekir"

denilmektedir. (Any.Mah.nin 17.7.1990 tarih ve E.1990/1, K.1990/21 sayılı kararı; AMKD., Sayı:26, S.324.)

2. Anayasa Mahkemesi'nin 18.1.2007 tarih ve E.2005/32, K.2007/7 sayılı kararında da "merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisini kullanıp kullanmayacağı yasakoyucunun takdirine bırakılmamış, bu zorunlu kılınmıştır. Ayrıca anılan fıkra (Any.Md. 127/5) idari vesayet yetkisinin, hukuka uygunluk denetiminin yanında yerindelik denetimini içerir şekilde düzenlenebileceği de öngörülmüştür" denilerek, vesayet denetiminin hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi olarak mutlak kullanılması gereken bir yetki olduğu ve bu yetkinin kullanılıp kullanılmayacağı konusunda yasakoyucunun bir takdir hakkının bulunmadığı şeklinde bir yoruma ulaşıldığı görülmektedir. Mahkeme, bu gerekçelerle, 22.2.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15. maddesinin üçüncü fıkrasındaki '**Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurulabilir.**' şeklindeki kuralın iptaline karar vermiştir.

Benzer şekilde ve aynı gerekçelerle Anayasa Mahkemesi'nin 4.2.2010 tarih ve E.2008/28, K.2010/30 sayılı kararıyla (R.G. 21.6.2010, S.27619), 10.7.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 14. maddesinin beşinci fıkrasındaki '**Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idari yargı mercilerine başvurulabilir.**' şeklindeki kuralın; 4.2.2010 tarih ve E.2008/27, K.2010/29 sayılı kararıyla (R.G. 21.6.2010, S.27619), 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesinin beşinci fıkrasındaki '**Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurulabilir.**' şeklindeki kuralın iptaline karar verilmiştir.

Vesayet denetiminin yargısal denetimine dönüştürülmesi Anayasa'nın işaret edilen kurallarına uygun düşmediği gibi, bu düzenlemeyle merkezi idare-mahalli idare birimleri arasında 'idarenin bütünlüğü' ilkesi gereğince olması gereken 'uyum içinde ve düzenli çalışma' hedefi, çekişme ve davacı-davalı olarak idari yargı organı önünde hesaplaşma gibi Anayasa'nın asla öngörmediği bir sonuca yol açacak, gerçekleşmeyecektir. Merkezi idareye ait olması gereken idari vesayet denetimi idari yargı organına devredilerek, asgari düzeye çekilmiştir. Çünkü, bu yöntemle, mahalli idare birlikleri kararlarına karşı sadece 'hukuka aykırılık' iddiasıyla dava açma yetkisinin tanınmasıyla, söz konusu kararların isabet ve yerindeliği üzerinde olması gereken vesayet denetimi yetkisi bu şekilde ortadan kaldırılmıştır.

3. Açıklanan nedenlerle ve bu konuda istikrar bulmuş olan önceki Anayasa Mahkemesi kararlarından dönülmesini gerektiren bir durum olmadığı değerlendirilerek, 5302, 5216 ve 5393 sayılı kanunlardaki iptal edilen düzenlemelerin bir benzeri mahiyetindeki '**Karara karşı, ülke düzeyinde kurulan birlikler ile başkanı vali veya vali yardımcısı olan birliklerde İçişleri Bakanlığı, diğerlerinde ise valiler veya hakkında kişi borcu çıkarılanlar on gün içinde idari yargıya başvurulabilirler.**' şeklindeki 5355 sayılı Kanun'un 22. maddesinin ikinci fıkrasındaki kuralın iptali gerektiği kanaatine vardığımdan; çoğunluğun aksi yöndeki kararına katılamıyorum.

Üye

Serdar ÖZGÜLDÜR