



ARAŞTIRMA MAKALESİ | RESEARCH ARTICLE

DEMOKRATİKLEŞME YOLUNDA VESAYET DENETİMİ: DEVLET
DENETLEME KURULU- KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU
KARŞILAŞTIRMASI¹

Prof. Dr. Yusuf KARAKILÇIK

Bülent BAYRAK

İnönü Üniversitesi İİBF
y.karakilcik@hotmail.com
ID 0000-0001-9599-6290

Doktora Öğrencisi, İnönü Üniversitesi Sosyal
Bilimler Enstitüsü
Ardadoruk3588@gmail.com
ID 0000-0003-1056-8866

Atıf / Citation: Karakılçık, Y. & Bayrak, B. (2021). Demokratikleşme Yolunda Vesayet Denetimi: Devlet Denetleme Kurulu- Kamu Denetçiliği Kurumu Karşılaştırması. *İnönü Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, (İNİJOSS)*, 10(2), 340-357.

Öz

Dünyada yönetim bilimi, teorik ve pratik olarak gelişim göstermektedir. Beşeri bilimler içerisinde en hızlı değişim gösteren bilimlerden biri olan Yönetim Bilimi, devletlerin de kendilerini geliştirme ve güçlerini artırma adına takip ettikleri bir bilim dalı olmaktadır. Yönetimin bilim olarak gelişmesinin yanında uygulanabilir ölçekte pozitif katkı yapması, devletlerin, sistemin dışında kalmamaları açısından hayati önem taşımaktadır. Yönetim biliminde meydana gelen bu gelişmelerde bazı kavramlar, tetikleyici görevi görmekte ve bunlara işlerlik kazandıran devletler yarışta avantaj yakalamaktadırlar. Demokrasi ve özerklik, gelişen devletlerin önem verdiği bu kavramlardan ikisidir. Demokrasiyi özümsemiş devletlerin yerel düzeyde güçlü ve kendine güvenen bir yapıda olmaları tesadüf değildir. Elbette ki, yerel düzeyde güçlü olmak, merkezi düzeydeki idare ile sürekli bir sürtüşme içerisinde olmak değildir. İşte bu noktada, yönetsel olarak merkezi idare ile yerel idare arasındaki ilişkileri en etkili şekilde düzenleyen *"idari vesayet"* kavramı öne çıkmaktadır. Bu çalışma ile merkezde görevli olan Devlet Denetleme Kurulu ile Kamu Denetçiliği Kurumunun rolleri ve etkilerinin, mevzuat ve araştırmalar bağlamında ele alınarak, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrasında idari vesayet bağlamında karşılaştırılmaları amaçlanmaktadır. Böylece vesayet kavramıyla birlikte akla gelen iki kurumun, idari örgütler üzerindeki hukuki ve fiili vesayet uygulamaları karşılaştırılmaktadır. Çalışmada önce vesayet kavramı ve vesayet denetimi hakkında teorik ve pratiğe yönelik bilgiler verilmiş; sonrasında Devlet Denetleme Kurulu'nun ve Kamu Denetçiliği Kurumu'nun yapısal ve işlevsel karşılaştırmaları yapılarak bazı değerlendirmelerde bulunulmuştur.

Anahtar Kelimeler: Demokrasi, Özerklik, Vesayet denetimi, Devlet Denetleme Kurulu, Kamu Denetçiliği Kurumu

¹ Bu çalışma 26-28 Eylül 2019 tarihleri arasında İletişim ve Yönetim Bilimleri Kongresi'nde sunulan bildirinin genişletilmiş halidir.

ADMINISTRATIVE TUTELAGE ON THE PATH TO DEMOCRATIZATION: STATE SUPERVISORY BOARD AND OMBUDSMAN INSTITUTION COMPARISON

Abstract

Administration science in the world has developed in theory and practice. The Administration Science, which is one of the fastest changing sciences among the humanities, is a branch of science that states follow in order to improve themselves and increase their power. In addition to the development of administration as a science, it is vital for states to make a positive contribution to the applicable scale in order not to remain outside the system. Some concepts in these developments in management science, act as triggers and the states that provide them to operate gain an advantage in the race. Democracy and autonomy are two of these concepts that developing states attach importance to. It is no coincidence that the states that have adopted democracy have a strong and confident structure at the local level. Of course, being strong at the local level it is not about being in constant friction with the central level administration. At this point, the concept of administrative tutelage, which regulates the relations between central administration and local administration in the most effective way, comes to the for. With this work, it is aimed to compare the roles and effects of the State Supervisory Board and the Ombudsman Institution, which are in charge at the center, in the context of legislation and research and to compare them in the context of administrative tutelage after the Presidential Government System. Thus, the legal and actual tutelage practices of the two institutions that come to mind with the concept of tutelage on administrative organizations are compared. In the study, firstly, the theoretical and practical information about the tutelage concept and the tutelage supervision is given; Afterwards, structural and functional comparisons of the State Supervisory Board and the Ombudsman Institution were made and some evaluations were made.

Keywords: Democracy, Autonomy, Tutelage Supervision, State Supervisory Board, Ombudsman Institution

1. GİRİŞ

Dünyada yönetim, teorik ve pratik yönünden gelişme göstermektedir. Beşeri bilimler içerisinde en hızlı değişim gösteren Yönetim Bilimi, devletlerin de kendilerini geliştirme ve güçlerini artırma adına takip ettikleri bir bilim dalı olmaktadır. Yönetimin bilim olarak gelişmesinin yanında uygulanabilir ölçekte pozitif katkı yapması, devletlerin, sistemin dışında kalmamaları açısından hayati önem taşımaktadır.

Gelişen yönetim anlayışında bazı kavramlar, tetikleyici görevi görmekte ve bunlara işlerlik kazandıran devletler yarışta avantaj yakalamaktadırlar. Demokrasi ve özerklik, gelişen devletlerin sarıldığı bu önemli kavramlardan ikisidir.

Demokrasiyi özümsemiş devletlerin yerel düzeyde güçlü ve kendine güvenen bir yapıda olmaları tesadüf değildir. Yaygın kaniya göre, halkından ve kendinden korkmayan devletler, demokrasinin getirdiklerinden de korkmazlar. Elbette ki, yerel düzeyde güçlü olmak, merkezi düzeydeki idareye kafa tutmak demek değildir. İşte bu noktada, yönetsel olarak merkezi idare ile yerel idare arasındaki ilişkileri en etkili şekilde düzenleyen "*idari vesayet*" kavramı imdada yetişmektedir.

İdari vesayet, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkide, terazinin tam ortasında yer alan demir çubuk görevini görmektedir. O kadar hassas bir görev ve sorumluluk yüklüdür ki, hangi tarafa biraz ağırlık verilse demokrasinin terazisi şaşmaktadır. Zamana ve ortama göre değişen vesayet denetiminin şiddeti, demokrasinin şiddetiyle ters orantılıdır. Fakat bu orantıda, devletin gücünü zayıflatmamak ve özerk idareleri devlet karşısında ezmemek,

vesayet ilişkisinin temel noktasıdır. Bu araştırma, idari vesayette, diğer bir deyişle vesayet denetiminde, merkezde görevli olan Devlet Denetleme Kurulu ile Kamu Denetçiliği Kurumu'nun rolleri, mevzuat ve araştırmalar bağlamında ele alınarak karşılaştırılmaları amacını taşımaktadır.

2. VESAYET KAVRAMI VE VESAYET DENETİMİ

Genel anlamıyla bakıldığında, özel hukuk terimi olan vesayet kelimesi, kendi iradesiyle karar verme yetisine ve hakkına sahip olmayıp kanun tarafından yetkilendirilmiş kişilerin denetimi ve yönlendirmesi altında olan kişiler için kullanılan bir kavramdır. Özel hukukta, yetkisi kısıtlanan kişinin hakkını korumayı hedef alan vesayet, kamu hukuku alanında, kısıtlı yetkileri bulunan yerel yönetimlerin işlem ve uygulamalarında yetki aşımı, yetki gaspı ve diğer benzer hukuka aykırılıklar durumunda kamunun yararının korunmasını hedef almaktadır (Önen ve Eken, 2016: 218). Bunun yanında, özel hukuk vesayeti, vesayet altındaki kişinin yerine geçerek işlem tesis etme, onun adına karar alma gibi haklar sağlarken, idari vesayet kurumunun, vesayeti altındaki birimlerin yerine geçerek onların adına ve namına işlem tesis etme yetkisi bulunmamaktadır (Günday, 1997: 58).

2.1. Vesayet Kavramı ve İdari Vesayet

Vesayet kelimesi, içerdiği anlam üzerinden bakıldığında, çok da hoş olmayan, tasvip edilmeyen bir durumu çağrıştırmaktadır. Çünkü özel hukukta vesayet, kendi kendine karar verme yetisi olmayan akıl hastaları, uyuşturucu madde veya alkol bağımlıları ve bunamış insanlar için getirilen bir kurumu anlatmaktadır. Vesayet kelimesinin bu çağrışımı da yerel yönetimler için aşağılayıcı bir his doğurabilmektedir (Gözler, 2018: 212).

Vesayet, egemenlik ile bağlılık arasındaki ilişkinin hukuksal yansımasıdır. Vesayeti kullanacak olan bir kişi, bir grup, bir örgüt ya da devlet otoritesi olabilir. Vesayetin kaynağı egemenliktir. Egemen, konumu tartışılmayan, tartışılmadığı için kutsallaşan ve sorgulanamaz olan güç sahibidir. Bu sorgulanamama, beraberinde, "devlet sırrı" olgusunu da getirmiştir ki bu olgu devletlerin bireylerinin her yönüyle biliniyor olup devletlerin gizli bilgilerinin varlığı vesayetin açık kanıtıdır (Ergil, 2018: 39-40).

Vesayetin, ayrıcalıklı otoritenin tasarruflarını sorgulamanın suç olmasından kaynaklandığını belirten Ergil (2018: 41), vesayetin, bu yetkiyi kullanan güçten başka bu denetime tabi tutulan birim veya bireyler tarafından da kabul edilen, karşılıklı bir olgu olduğunu belirtmektedir.

İdari vesayet, merkezi yönetimin yerel yönetimlere duyduğu güven eksikliği nedeniyle devreye girmektedir. İdari vesayet denetimi, merkezi yönetim otoritesinin yerel yönetimler üzerinde belirli bir denetimini ifade etmektedir. Ayrıca idari vesayet denetimine, bir ilke olarak hukuka uygunluk açısından gerek görülmektedir. Vesayet denetimi, merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin idari bütünlüğünü sağlama için gerekli bir araçtır (Turan, 2016: 13-14).

2.2. Vesayet Denetimi ve Gelişimi

Bir örgütlenmenin yerel olabilmesi için merkezi idare karşısında bir yapıya ve özerkliğe sahip olması gerekir. Bir örgütlenme, merkezi idareye bağlı veya onun hiyerarşik yapısı içerisinde yer alıyorsa kendisi de merkezi idarenin bir birimi durumundadır. Buna karşın, merkezi idareden tam bağımsız, kendi kararlarını kendi alan, kendine ait yönetim birimleri ve kuralları olan örgütlere

de yerel demek imkânsızdır. Bunlar ya birer eyalet, ya da ayrı birer devlet niteliğindedir (Gözler, 2018: 210). Bu bağlamda, vesayet denetimi ilkesinin çıkış nedeni olan “Yerellik” (Subsidiarity) ilkesi, yetkinin, yerine getirilmesi gereken kamusal ihtiyaca en yakın yönetimce kullanılması, alt düzeyin yetkisini, mutlaka gerekli olduğunda ve hizmetin daha iyi görülmesi durumunda devretmesi şeklinde tanımlanabilmektedir (Özer ve Önen, 2017: 113). Fakat burada, herhangi bir üst yetki ile yerel veya toplumsal gruplaşmalar arasındaki ilişkide özerklik ve bağımlılık sınırlarının, bir yandan aktörlerin bağımsızlığının belirlenmesinde, bir yandan da kamusal yararın gözetilmesinde önemli olduğu bir gerçektir (Aynı eser, 2017: 317).

Vesayet denetimi, yerinden yönetim kuruluşları üzerinde, yasaların belirlediği çerçevede merkezi yönetim tarafından uygulanan bir denetim şeklidir. Amacı, idarenin bütünlüğünü ve uyumlu çalışmasını sağlamak olan vesayet denetimi, istisnai bir yetkidir. Yasal dayanağı bulunmayan, kimin tarafından hangi hallerde kullanılacağı belirtilmeyen bir vesayet yetkisinin varlığı sorgulanmalıdır. Bu boyutuyla hiyerarşik denetimden ayrılan vesayet denetiminde, yerindelik denetimi yapılan hiyerarşik denetimin aksine hukuka uygunluk denetimi ön plana çıkmaktadır. 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinin 5'inci fıkrasında yer alan “*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.*” hükmü, vesayet denetiminin anayasal dayanağını teşkil etmektedir. Hiyerarşik denetimden bir farkı da budur. İki denetim türü arasındaki bir diğer fark ise, vesayet denetiminden sorumlu olan denetim organının vesayeti altındaki idari yapıya emir veya talimat vermemesi ve onların adına karar almamasıdır. Vesayet makamı, işlem yapıldıktan önce veya sonra onaylama, bozma, uygulamayı geciktirme, düzeltme, iade etme veya yargısal sürece taşıma gibi yollar izleyebilmektedir (Kesgin, 2014: 390-391).

Her ne kadar yerel yönetimlerin özerkliği ilkesi, demokratik bakış açısı tarafından savunulsa da, yerel yönetimlerin aldığı kararlar, ülke ve toplum çıkarları için kontrole tabi tutulabilmektedir. Hareket serbestisi, ülke ve toplum çıkarları ile sınırlandırılmış olan ve belli oranda özerkliğe sahip yerel yönetimlerin, işlemlerini ve eylemlerini bu sınırlar içerisinde yapmaya zorlayan, idari vesayet kurumudur (Koç ve Baharççek, 2018: 687).

Vesayet denetiminin ilk örnekleri İngiltere’de 14’üncü yüzyılda, 1789 sonrası dönemde de Fransa’da görülmüştür. Türk Kamu Yönetimi’nde ise 10’uncu yüzyıldan itibaren vakıflarda ve üniversitelerde vesayet denetimi uygulanmış, buralara ait vesayet görevi, merkezi yönetimin yargı ve yönetim görevlerini birlikte yürütmüş olan kadılara verilmiştir. 19’uncu yüzyıl ile başlayan yerel yönetim birimlerinin hukuki varlık kazanması, 1913 yılında yürürlüğe giren İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat ile idari vesayetin hukuk sistemine girmesiyle devam etmiştir. 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 71’inci maddesi, belediye meclisi ile vesayet makamı arasındaki ilişkileri ve hangi kararların vesayet denetimine tabi olduğunu düzenlenmiştir (Candan ve Kaya, 2016: 436).

2.3. Vesayet Denetiminin Kapsamı ve Özellikleri

Vesayet denetimi, vesayet altındaki kurum ya da kişinin işlemleri, eylemleri, organları ve personelleri üzerinde kullanılabilir. Başka bir kuruma veya organa devredilmesi mümkün olmayan vesayet yetkisi, kararları onama, erteleme veya veto etme haklarıyla sınırlandırılmıştır. Kararların, vesayet organı tarafından değiştirilerek onaylanması veya o birimin yerine geçerek karar alınması mümkün değildir.

Vesayet denetiminin en belirgin özelliği, keyfi olmayıp kanunlarda belirtildiği şekil, usul ve sınırlarda kullanılabilmesidir. Uygulanabilirliği açısından sürekli olmayıp istisnai bir uygulama olan vesayet denetiminin, yazılı mevzuatta yer alan şartlar gerçekleştiği takdirde kullanılacağı, bunun şekil olarak da yazılı emirlerle kullanılacağı ve sözlü talimatlarla vesayet denetiminin olamayacağı, genel kurallarındandır.

Kamu yararını sağlamak ve korumak amacı ile getirilen vesayet denetimi, kamunun genel yararını sağlarken yerel halkın haklarını da gasp etmemeli ve kendi sınırlarını aşmamalıdır. Vesayet uygulanancağı durum kanunda belirtildiğinden, karşılaşılan idari işlem veya eylem öznel olarak dikkate alınmalıdır. Üzerinde “kıyas” veya “genel yorum” yapılamayacağı için vesayet makamı, sadece karşılaşılan duruma uygun karar almak durumundadır (Koç ve Baharçipek, 2018: 689-691).

Vesayet denetiminde dikkat edilmesi gereken önemli bir husus da, denetimin hukukilik – yerindelik karşısındaki durumudur. Hukukilik denetimi, yapılan işlemin, eylemin veya alınan kararın yazılı hukuk kurallarına uygunluğunun denetimi iken yerindelik denetiminde ön plana işlemin, eylemin veya kararın kamu yararına uygunluğu çıkmaktadır. Her hukuki karar veya işlem kamu yararına uygun olmayacağı gibi kamu yararına uygun her işlem de hukuki olmayabilir. Fakat uygulamada vesayet makamı, işlem, eylem veya kararların hukukilik denetimini yapabilirken yerindelik denetimine girmemesi gerektiği kabul edilmektedir. Zira yapılacak yerindelik denetimi, yerel yönetimin özerkliği ilkesini aşındırabilecektir (Gözler, 2018: 240).

Genel olarak baktığımızda vesayet denetimine ait özellikleri şu şekilde sıralayabiliriz: Merkezi idare ile yerel idare arasındaki bir ilişkidir, merkezi idareye verilmiş istisnai bir yetkidir, kanunla verilen bir yetkiye dayanır, dar yorumlanması (kıyas yapmadan veya genele yaymadan) gereken bir yetkidir ve son olarak emir veya talimat verme ve düzeltme yapma yetkisini kapsamamaktadır (Gözler ve Kaplan, 2014: 115-116).

2.4. Vesayet Türleri ve Yürütmenin Yürütmeye Vesayeti

Vesayet yetkisi, vesayet makamı tarafından genel olarak iki türlü kullanılmaktadır. Bunlardan birisi kişiler üzerinde, diğeri işlemler üzerinde vesayet yetkisidir.

Kişiler üzerindeki vesayet yetkisi, vesayet makamının vesayete tabi kurumda seçilmiş olarak görev yapan tüm kişilerin, geçici veya kalıcı olarak görevden alınmalarını kapsamaktadır.

İşlemler üzerindeki vesayet yetkisi ise, vesayete tabi kurumun yetkili organları tarafından alınan kararların, vesayet makamı tarafından onanmasını, iptal edilmesini, yeniden görüşülmesini istemesini, yargıya taşınmasını, ertelenmesini ve işlem (karar) öncesinde izin alınmasını

kapsamaktadır (Gözler, 2018: 225). Ayrıca Eryılmaz'ın da belirttiği gibi (2018: 394), yürütme organının parlamenter sistemde karşılığını hükümet; başkanlık sistemlerinde devlet başkanı ve yerel yönetimler düzeyinde ise valiler, belediye başkanları ve muhtarlar oluşturmaktadır. Yerel yönetimler düzeyindeki bu organlar, vesayet denetiminde etkilenen durumundaki ögelerdir.

Görüldüğü gibi idari vesayet, merkezi idarenin veya merkezi idareye bağlı bir birimin, devletin resmi mevzuatına uygun olarak kurulan ve görevlendirilen "**idari birimler (kişi veya örgüt)**" üzerinde uygulamış olduğu yönetsel yaptırımları kapsamaktadır. Dolayısıyla bu tür bir vesayete, ülke düzeyindeki bir yürütme organının yerel düzeydeki bir yürütme organına vesayeti demek pek de yanlış olmayacaktır.

3. TÜRKİYE'DE VESAYET DENETİMİ UYGULAMASI

Türkiye'de merkezi yönetim, devlet işleyişindeki bütünlüğü sağlamak için vesayet denetimi yoluyla yerel denetim gerçekleştirir. Fakat bu idari denetimin kapsamı, demokrasinin beşiği olan yerel yönetimlerin etkinliği açısından hayati önem taşımaktadır (Turan, 2016: 13).

Demokrasi için yoğun uğraşlar veren Türkiye'de, Bayraktar'a göre (2007: 8) yerel yönetimler, idari vesayet ile uğraşırken aynı zamanda partizan baskıların da istekleriyle boğuşmak durumunda kalmışlardır. Bayraktar (2007: 16), 1980'li yıllarda kamunun asıl yasal hedeflerinin hesap verebilirlik ve şeffaflık olmadığından bahisle idari vesayetini yerini alabilecek yerel kontrol ve dengelerin kurulamadığını vurgulamıştır.

Özer'e göre (2013: 108), ülkemizde son dönemlerde görülen reform çalışmaları kapsamında, dış dinamikler etkisiyle ele alınan gelişmeler, mevcut durumu etkilemekte ve bu da iç dinamikleri harekete geçirmektedir. Bu nedenle, yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin azaltılmasında, dış dinamikler tarafından öngörülen yerelleşme beklentilerinin etkisine dikkat çekilmelidir.

1982 Anayasası'nın "idari vesayet"i düzenleyen 127'nci maddesinden başka, "idari vesayet" kavramından bahsetmeden idari vesayet denetiminin kullanılabileceğini belirten bir düzenlemesi de mevcuttur. Anayasa'nın 135'inci maddesinin 5'inci fıkrası, devlet tüzel kişiliğinin, meslek kuruluşları üzerinde de denetim yetkisi olduğunu hüküm altına alarak, dolaylı yoldan da olsa, merkezi teşkilatın meslek kuruluşlarına vesayet denetimi uyguladığını hüküm altına almıştır (Çağlayan, 2017: 103).

3.1. Vesayet Denetiminin Anayasal ve Yasal Dayanakları

Türkiye, idari vesayet kavramı ile 1982 Anayasası'nda tanışmıştır. 1924 ve 1961 anayasalarında ülkenin idari yapısı, idarenin bütünlüğü ve yerel yönetimlerin idari statüleri hakkında düzenlemeler yer alsa da bu birimlerin merkezi yönetimle bağımlı veya ilişkisinin niteliğini belirtir bir düzenleme yer almamıştır.

1982 Anayasası, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki etkisini ve gücünü belirtmek amacıyla, yerel yönetimlerin de merkezi idarenin bir organı gibi olduğunu vurgulamak üzere idari vesayet kavramını kullanma gereğini duymuştur. Anayasa'nın 123'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında yer alan "*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir*" ve 2'nci

fıkrasında yer alan “İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” hükümleri, idari vesayeti düzenleyen 127’nci maddenin temel dayanağı gibi durmaktadırlar. Buna göre Anayasa’nın 127’nci maddesinin 5’inci fıkrası, merkezi idareye mahalli idareler üzerinde idari vesayet kurma yetkisini vererek yerel yönetimlerin merkezi idare karşısındaki durumunu anayasal düzeyde belirlemiştir.

Gözler’e göre (2018: 216) idari vesayet yetkisi, kanunla düzenlenmesi gereken, Anayasa’da bulunması çok da zorunlu olmayan bir yönetim ilkesidir. Diğer deyişle, eğer vesayet yetkisi kullanılacaksa, Anayasa metninde geçmese de bunun mutlak surette kanunla düzenlenmesi; aynı zamanda Anayasa’da sınırları belirtilmişse, çıkarılacak kanunların ve uygulanacak işlemlerin bu sınırlara uygun yürütülmesi gerekmektedir.

Genel olarak bakıldığında yerellik ilkesi, hiyerarşik bir yapıda olan geleneksel Türk Kamu Yönetiminin merkezilik ilkesiyle çelişmektedir ve bu çelişki idari vesayet kavramı ile giderilmeye çalışılmıştır (Turan, 2016: 13).

Yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin yasal dayanakları olarak, Anayasa’nın 127’nci maddesinin 5’inci fıkrasında belirtilen hüküm çerçevesinde, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu ve 442 sayılı Köy Kanunu gibi kanunlarda düzenlemeler yapılmıştır. Bu kanunların vesayet denetimi açısından ortak noktaları, yerel yönetim birimlerinin aldığı bazı kararların, merkezi idarenin veya merkezi idareye bağlı hareket eden birimlerin (vali, kaymakam gibi) onamasına tabi tutulmalarıdır. Buna karşın, 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu ile belediyelerin icrai kararlar alabilmeleri açısından önemli iyileştirmeler sağlandığı, merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki vesayet yetkisinin önemli ölçüde azaldığı, mülki idare amirlerinin belediye personeli ve bütçesi üzerindeki vesayet yetkisi neredeyse kaldırıldığı, belediye meclis kararları üzerindeki vesayet denetiminin yerindelik denetiminden hukukilik denetimine dönüştürüldüğü görülmektedir (Boztepe, 2014: 108).

Gündüz’ün de belirttiği gibi (2015: 68), anayasal dayanağına bağlı olarak Anayasa Mahkemesi de kararlarında, idari vesayet yetkisinin yasallık ve istisnailik ilkelerinin önemine vurgu yapmıştır.

Ayrıca, 12 Kasım 2012 tarihli 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile yerel özerklik konusunda çekinceler ortaya çıkaran “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları” ile merkezi yönetimin daha güçlü bir vesayet yetkisine kavuştuğu da düşünülmekte; bu kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişletilmesi, il özel idarelerinin kaldırılması, köylerin ve beldelerin mahallelere dönüştürülmesi, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının kurulması gibi uygulamaların yerellik ilkesi ile de bağdaşmadığı görülmektedir (Özer ve Önen, 2017: 355).

3.2. Kararlar Üzerinde Vesayet Uygulaması

Yerel yönetim birimlerinin kararları ya da işlemleri üzerinde, merkezi idarenin vesayet denetimi kullanması, en sık karşılaşılan vesayet denetimi türüdür diyebiliriz.

Genel olarak, merkezi idarenin, yerel yönetimler tarafından alınan kararların veya yapılan işlemlerin geçersizliğini ya da askıya alınması sonucunu doğuran kararları, vesayet denetiminin yaygın bir türüdür. Burada yapılacak denetim, Anayasa'da ve kanunlarda belirtilen sınırlar ve konular bazında yapılabilecektir. İlgili kanunlar düzeyinde bakıldığında vesayet makamının, ilgili yerel yönetim birimlerinin kararlarını veya işlemlerini "*iptal, onama, erteleme, düzeltme, kararın yeniden görüşülmesini isteme ve yargıya başvurma*" gibi yollarla denetleme yetkisi bulunmaktadır.

Vesayet makamı, yerel yönetim biriminin almış olduğu kararı veya yapmış olduğu işlemi geçmişe yönelik olarak **iptal** ederek, etkileriyle birlikte ortadan kaldırmış olur.

Yerel yönetimlerin bazı karar ve işlemleri de vesayet makamının **onamasına** tabi tutulmaktadır. Onama işlemi, kabul edilmiş fakat yürürlüğe (uygulamaya) girmemiş bir işlem veya kararın aktif hale getirilmesi işlemidir.

Vesayet makamı, uygun şartlar oluştuğu takdirde, yerel yönetimlerce uygulanmak üzere çıkarılmış bir kararın veya uygulanacak işlemin yürütülmesi için **erteleme** kararı da verebilmektedir.

Vesayet denetiminin kullanılması sırasında karşılaşılan fakat vesayetten çok hiyerarşik denetim kapsamına daha yakın duran **düzeltilme** kararı ise vesayet makamının, yerel yönetimlerce alınmış bir kararı değiştirerek onaması şeklinde bilinmektedir. Bu şekilde yapılan denetimin özüne baktığımızda, vesayet makamının, yerel yönetimin yerine geçerek yeni bir karar alma durumu vardır ki, bu da vesayet denetiminin "vesayet makamı, yerel idarenin yerine geçerek karar alamaz" ilkesi ile çelişmektedir.

Kararın yeniden görüşülmesini isteme ise, vesayet makamının, bir yerel yönetim birimi tarafından alınan kararın o makam tarafından yeniden görüşülmesini istemesi temeline dayanmaktadır.

Vesayet makamının, yerel yönetim karar ve işlemleri üzerindeki bir diğer yetkisi de yapılan işlemin veya alınan kararın iptali için **idari yargıda dava açma** yoluna gitmesidir (Gözler, 2018: 228-236).

3.3. Kişiler Üzerinde Vesayet Uygulaması

Vesayet denetiminin, merkezi idarenin yerel yönetimlere karşı kullandığı yasal bir güç olması, bu gücü sadece alınan kararlar ve yapılan işlemler için değil aynı zamanda bu kararları alan üyeler ve idareciler için de kullanabilmesinin kaynağıdır. Şöyle ki, vesayet denetimi sayesinde yerel yönetimlerin organlarında görev yapan seçilmiş kişilerin de geçici olarak görevden alınmaları mümkündür.

Vesayet denetimi kapsamında nadiren karşılaşılan seçilmiş kişileri "**geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisi**" (Çağlayan, 2017: 105), vesayet denetimi kapsamında yerel yönetimlerin organları üzerindeki tek denetim şeklidir. Yerel yönetim organlarının seçilmiş kişilerinin görevden uzaklaştırılmasıyla ilgili olarak Anayasanın 127'nci maddesinin 5'inci fıkrasına bağlı bir şekilde, 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu'nda "il özel idaresi organları ve bu organların seçilmiş üyeleri" ile ilgili olarak; 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda "belediye organları ve bu organların

üyeleri” ile ilgili ve 442 sayılı Köy Kanunu’nda “köyün seçilmiş organları” ile ilgili geçici olarak görevden alınabilme ile ilgili hükümler bulunmaktadır (Gözler, 2018: 226).

Anayasa’da belirtilen vesayet yetkisi hakkındaki uygulamanın ve denetimin farklı bir şekli de 2016 yılında karşımıza çıkmıştır. 20 Temmuz 2016 tarihinde ilan edilen Olağanüstü Hal uygulaması, 674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname (KHK)’yi ve Kayyım uygulamasını yerel yönetim hayatına sokmuştur. 4 Eylül 2016 tarihinde çıkarılan 674 sayılı KHK, merkezi idarenin, vesayet denetimini, yerel yönetimlerin seçilmiş başkanları ve seçilmiş üyeleri üzerinden yapabildiği istisnai bir uygulamadır. Bu KHK’ye göre, belediyelerde seçilmiş kişiler, terör veya terör örgütlerine yardım veya yataklık gibi suçlar nedeniyle görevlerinden alınabilmekte, yerlerine seçilme yeterliliğine sahip kişiler, il belediyelerinde içişleri bakanlığı tarafından, diğer belediyelerde ise vali tarafından görevlendirilebilmektedir. Vesayet denetiminin özüne aykırı olan bu uygulama, OHAL döneminin bir uygulaması olup “terör suçları” ile sınırlı tutulmuştur (Keleş ve Özgül, 2017: 305-306).

3.4. Vesayet Denetiminde Yetkili Kurumlar

Türkiye’de vesayet denetimi her ne kadar merkezi yönetim ve denetim kurumlarının merkezi yönetim dışındaki kurum ve kuruluşlara olan güvensizlikleri nedeniyle uygulansa da (Özer ve Önen, 2017: 327) devletin ülke içerisinde idari bütünlüğü sağlama görevine bağlı olarak Anayasa’ya giren vesayet denetimi, merkezi teşkilatın çizdiği yasal sınırlara uygun olarak yürütülmek durumundadır. Bu sınırlar anayasa ve yasalarda belirtilmiş, vesayet yetkisini kullanırken doğacak keyfilik ve çifte standart uygulamalarının önüne geçilmesi amaçlanmıştır.

1982 Anayasası, yerel yönetimler üzerinde kullanılacak vesayet denetimini merkezi idareye vermiş olsa da, bazı kurumların hem görevleri hem de yetkileri göz önüne alındığında, bu kurumların da bir çeşit vesayet yetkisi kullandığı görülmektedir.

3.4.1. Devlet Denetleme Kurulu

1982 Anayasası ile merkezi idarenin artan gücüne bağlı olarak oluşturulan kurullardan birisi olan Devlet Denetleme Kurulu (DDK)’nın, Cumhurbaşkanı’nın isteği üzerine harekete geçmesine ve yapı olarak Cumhurbaşkanı’na bağlı olmasına rağmen devletin teşkilat yapısı içerisindeki yerini ve konumunu belirlemek oldukça güçtür (Soybay, 1984: 216). Cumhurbaşkanı dışında kimse tarafından harekete geçirilemeyen ve doğal olarak Cumhurbaşkanı’nın iradesini yansıtan bu kurulu merkezdeki yardımcı kurullara dahil etmek de zordur. Devletin hiyerarşik yapısı içerisinde yer almayan bu kurul, bir nevi vesayet denetimi sağlayan “aracı bir organ” gibidir diyebiliriz. Soybay’ın da belirttiği gibi (1984: 217) Cumhurbaşkanı’nın yürütme üzerinde “gözetim” yetkisini kullandığı bu organının bir vesayet makamı gibi düşünülmesi çok da yanlış olmayacaktır.

DDK’nin varlığı, 1982 Anayasası ile oluşturulan, idarenin hukuka uygunluğunu denetleyen ve bireysel hak ve özgürlükleri güvence altına alan yargı mekanizmasının güvenilirliği konusunda tereddütlerin varlığını da ortaya koymaktadır. Her ne kadar DDK tarafından verilen kararlar yargı organlarının kararları gibi hüküm doğurmasa da, DDK’nin incelemesine konu idari işlemler inceleme sonrasında ilga edilebildiği gibi söz konusu işlemin geri alınabilmesi de mümkün

olmaktadır. Bununla birlikte sorumlular hakkında soruşturma başlatılması veya dava açılabilmesi de söz konusu olabilmektedir (Erdem, 2016: 5).

1982 Anayasası'nın 108'inci maddesinde düzenlenen Devlet Denetleme Kurulu için "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" hükmü yer almaktadır (1982 Anayasası, md. 108). Bu madde açıkça göstermektedir ki, DDK'nin hiyerarşik denetim ve yaptırım gücü bulunmamaktadır. Bu da DDK'nin vesayet denetimine daha yakın bir kurul olması sonucunu doğurmaktadır.

Anayasa'da 16.04.2017 tarihinde yapılan değişiklikle DDK'nin görev ve yetki genişliği artırılmıştır. Cumhurbaşkanının emir ve talimatlarıyla çalışmalarına başlayan DDK, değişiklik öncesi dönemde Türk Silahlı Kuvvetleri'nin incelenmesi, araştırılması ve denetlenmesi işlevi sınırları dışında kaldığından, Türk Silahlı Kuvvetleri hakkında DDK'nin bir işlerliği bulunmamaktaydı. Fakat 2017 yılında yapılan anayasal değişikliklerle Türk Silahlı Kuvvetleri de DDK'nin görev kapsamı içerisine alınmış; bununla beraber kurula inceleme, araştırma ve denetleme yetkilerinin yanı sıra kamu personeli hakkında idari soruşturma açma izni de verilmiştir (Eryılmaz, 2018: 397).

2443 sayılı "Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun"un, Kurul'un yapısı, işleyişi ve görevleri ile ilgili maddeleri 2 Temmuz 2018 tarihli 703 sayılı KHK ile kaldırılarak 15 Temmuz 2018 tarihli 5 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile Kurul yeni hâlini almıştır. Cumhurbaşkanlığı'na bağlı kurum ve kuruluşlar içerisinde yer alan DDK'nin yeni düzenleme ile inceleme ve denetleme yetkisine sahip olduğu kamu kurum ve kuruluşlarına Genel Kurmay Başkanlığı, Kuvvet Komutanlıkları, Milli Savunma Üniversitesi ile her türlü askeri okul, birlik ve birimler de dahil edilerek sadece yargı organları görev ve yetki kapsamı dışında bırakılmıştır.

Her ne kadar aldığı kararlar görüş ve tavsiye niteliğinde olsa ve yaptırım yetkisi olmasa da, DDK'nin inceleme, denetleme ve araştırma yapabileceği kurumların içerisine askeri kurumların da katılmasıyla, askeri kurumların nitelik ve nicelikleri ile DDK'nin Cumhurbaşkanı adına hareket ettiği, başkan ve üyelerinin Cumhurbaşkanı tarafından seçileceği ve işleyişinin de Cumhurbaşkanı Kararnamesiyle belirleneceği göz önüne alındığında, yapılan değişikliğin ne kadar geniş kapsamlı ve etkili olduğu daha iyi anlaşılabilir.

Yeni hükümet sisteminde Cumhurbaşkanlığına bağlı yeni yapılanmalar ve örgütlenmeler görülmektedir. Hali hazırda mevcut olmayan fakat bu yapılanmalardan birisi olan Denetim Gözetim ve Koordinasyon Kurulu'nun, görevleri ve yetki alanı genişletilmiş olarak "kamu denetim modelinin" bir yapılanması ve Devlet Denetleme Kurulu'nun şekil değiştirmiş hâli olarak planlanmaktadır (Saygın ve Yamak, 2018: 16).

Devlet Denetleme Kurulu'nun değiştirilmeden önceki yetkileri içerisinde, araştırma, inceleme ve denetleme yaptığı kurumlarda idari soruşturma yapma ve görevli personel hakkında geçici

görevden uzaklaştırma yetkileri yer almazken 5 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile DDK, araştırma, inceleme ve denetleme yaptığı tüm kurumlarda idari soruşturma yapma yetkisine ve bu kurumlarda görevli tüm personel hakkında görevden uzaklaştırma ve görevden uzaklaştırılmasını önerme yetkilerine sahip olmuştur.

Hukuk çevreleri tarafından, DDK'nin bu genişletilmiş yetkileri ve bunların düzenleniş biçimleri açısından Anayasa'ya ve kararnamede belirtilen bazı kurum ve kuruluşların kendi mevzuatlarına aykırılık taşıdığı da savunulmaktadır.

Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak faaliyet gösteren DDK, herhangi bir yazılı kaynakta bir vesayet kurumu olarak tanımlanmamaktadır. Fakat kamu idaresinin hiyerarşik düzeninde de bir yeri olmayan bu kurul, vesayet denetiminde olduğu gibi, denetlediği kurumun yerine geçerek karar veremediğinden ve kurulun kararları ve görüşleri, hiyerarşik denetim birimlerinin gibi icra-i ve zorlayıcı olmadığından bu kurulun da bir vesayet birimi gibi değerlendirilmesi pek yanlış sayılmamaktadır.

3.4.2. Kamu Denetçiliği Kurumu

Kavramsal kaynağı "ombudsman" olarak bilinen kamu denetçiliği, kamu yönetiminde gelinen çağdaş, insani, vatandaş odaklı ve hesap verebilirlik noktalarında, yasal bağlayıcılığı olmamakla birlikte, idarenin üzerine vicdani sorumluluk yüklemeye yönelik bir kurumdur.

Dilimize kamu denetçiliği olarak dönüştürülen ombudsman kurumu, uygulandığı tüm kamu yönetimlerinde kamu yönetiminin etkili, verimli ve uygun bir şekilde yürütülmesi konusunda önemli role sahiptirler. Ombudsmanlığı uygulayan ülkelerde iyi yönetim kavramı çerçevesinde insan haklarına sahip çıkma bakımından ombudsmanlık ana kurumlardan birisi konumundadır (Ambroz, 2005: 47). Hatta bazı ülkelerde ve uluslararası arenada ombudsmanlık kurumu ile insani yardım kavramı bir arada kullanılmaya başlamıştır (Mitchell and Doane, 1999: 117).

Kamu denetçiliği kavramının, yönetim yazınımıza resmi olarak girişi, 12.09.2010 tarihinde yayımlanan 5982 sayılı Anayasa'nın Bazı Maddelerinde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile değiştirilen Anayasanın 74'üncü maddesine "*Dilekçe, bilgi edinme ve kamu denetçisine başvurma hakkı*" başlığının eklenmesiyle olmuştur. İdarenin işleyişini incelemekle yetkili kılınan kamu denetçiliği, 14.06.2012 tarihinde yayımlanan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile ayrıntılı olarak düzenlenmiştir (Özer ve Önen, 2017: 254). Buna bağlı olarak da yerel yönetimlerin, bunlara bağlı idarelerin ve birliklerin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarından zarar görenler, 29.03.2014 tarihinden itibaren kamu denetçiliğine müracaat edebilmektedirler (Kara ve Karakılçık, 2016: 730).

Kamu Denetçiliği Kurumu, TBMM'ne bağlı fakat kamu tüzel kişiliği bulunan, bir baş denetçi, beş denetçi yardımcısından oluşan ve talep ve şikâyet üzerine harekete geçen bir kurumdur. Kurumun baş denetçisi, TBMM tarafından gizli oyla, denetçi yardımcıları ise TBMM Dilekçe Komisyonu ile TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu'nun üyelerinin oluşturduğu karma bir komisyon tarafından seçilmektedirler.

6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 5'inci maddesi ile getirilen görev tanımında "Kurum, idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir" diyerek kurumun görev sınırlarını belirlemiştir. Bununla birlikte, Cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler, yasama yetkisine ilişkin işlemler, yargı yetkisine ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin sadece askeri faaliyetlerine ilişkin uygulamalar da bu görev sınırlarının dışında bırakılmıştır (Eryılmaz, 2018: 404-405).

Vesayet denetiminin "denetlenen kurumun aldığı kararları ve işlemleri değiştirememeye, ortadan kaldıramama ve o kurumun yerine geçerek işlem ve eylem tesis edememe" ilkesi, kamu denetçiliği kurumu için de geçerlidir. Bu yönüyle kamu denetçiliği kurumunun en önemli silahı, ikna, eleştiri ve kamuoyuna açıklama gibi yöntemleri olan "moral yaptırım" uygulamaktır. Moral yaptırım, uygulamaları eleştiri konusu olan kişi veya kurumların, hatalarının veya eleştirilen durumlarının kamuoyuyla paylaşılması neticesinde kendilerine çeki düzen vermelerini anlatmaktadır. Yine denetim ilkesinin bir gereği olarak, kamu denetçiliği kurumu, bir yargı kurumu gibi bağlayıcı karar alma ve yaptırım uygulama gücü olmayan bir mekanizmanın dışıdır.

Evrensel ilkeler açısından bakıldığında kamu denetçiliği kurumu, görev ve yükümlülüklerini sağlıklı ve verimli bir şekilde yerine getirebilmesi için bağımsızlık, tarafsızlık, gizlilik ve güvenilir değerlendirme süreci olmak üzere dört temel özelliğe sahip olmalıdır. Bu ilkeler, her ne kadar kolay bir şekilde dile getirilebilse de, özellikle bağımsızlık ilkesinin, politikacılar ve denetlenen kurumlar tarafından yıpratılmaya müsait olduğu uygulamada görülebilmektedir (Sobacı ve Nargeleçekenler, 2011: 378-381).

3.4.3. Diğer Kurumlar

İdari vesayet ya da diğer bilinen adıyla vesayet denetimi denilince akla ilk olarak idarenin bütünlüğü ilkesi doğrultusunda merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı kontrol ve yönlendirme mekanizması gelmektedir. Bu mekanizma çoğu zaman denetim yetkisi açıkça belirtilen kurum ve organlar tarafından yapılmakta ise de bazı durumlarda, kendilerine dolaylı olarak vesayet yetkisi verilen kurumlar tarafından yerine getirilmektedir.

Anayasada belirtilen kurumlar içerisindeki güç dengeleri açısından baktığımızda, doğrudan belirtilmese de dolaylı olarak vesayet organı olarak tasarlanmış kurum veya makamlar da vardır. Örnek olarak, TBMM ve siyasi partiler için, Anayasa Mahkemesi; yürütme ve idare için, TBMM, MGK ve Danıştay; üniversiteler için YÖK; yargı için Danıştay ve kısmen Yargıtay birer vesayet organı konumundadır. Cumhurbaşkanı ise, genel olarak devlet sistemi için, özelde yürütme ve idare için, bir vesayet makamı olarak ön görülmüştür (Kaya, 2013: 496).

4. DEVLET DENETLEME KURULU VE KAMU DENETÇİLİĞİ KURUMU'NUN VESAYET DENETİMİ AÇISINDAN KARŞILAŞTIRILMASI

Devlet Denetleme Kurulu ve Kamu Denetçiliği Kurumu, görevleri, yetkileri ve çalışma şekilleri göz önüne alındığında, her iki kurum da gerçek anlamda bir vesayet yetkisi kullanmasa da her iki

kurumun da idarenin işleyişi ve sorunları ile ilgili denetleme ve yönlendirme amacını taşıyan uygulamalarının var olduğu görülmektedir. Bu bölümde DDK ve KDK yetki, usul ve amaç ve kapsam bakımından karşılaştırılarak bu iki kurumun benzerlik ve farklılıkları ortaya konmuştur.

4.1. Usul Bakımından

Çalışma usulleri açısından baktığımızda, hem DDK'nin hem de KDK'nin kendiliğinden harekete geçme yetkileri bulunmamaktadır. DDK Cumhurbaşkanı'nın emriyle harekete geçerken KDK'nin inceleme, araştırma veya öneride bulunma gibi bir faaliyette bulunması için idarenin işleyişi ile ilgili olarak kendisine bir şikâyetin iletilmesi gerekmektedir. KDK'nin harekete geçmesi için herkesin bir şikâyetinde bulunma hakkı varken DDK'nin doğrudan birisinin şikâyeti ile harekete geçme durumu söz konusu değildir. Bu da, DDK'nin vesayet gücünü Cumhurbaşkanı'nın elinde bulundurması şeklinde yorumlanabilir.

Çalışmalarının duyurulması açısından ise benzer usuller fakat farklı sonuçlar bulunmaktadır. DDK ve KDK, çalışmalar sonucunda bir rapor düzenler. DDK'nin raporu, çalışma sonucunda Cumhurbaşkanı tarafından onaylanarak Kurul sekreteri tarafından ilgili birimlere dağıtılır. Bu şekilde, ilgili idarenin yapması gereken işlemlerin daha hızlı ve kontrollü yapması sağlanır. KDK ise yaptığı çalışma ve incelemelerle birlikte görüş ve kanaatlerini de içeren raporu yılsonunda, Dilekçe Komisyonu ile İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu üyelerinden oluşan karma komisyona sunar ve komisyon bu Raporu görüşülmek üzere Genel Kurul'a gönderir. KDK'nin işi bu noktada biter ve ilgili idare hakkında herhangi bir yaptırım veya takip yapamaz.

4.2. Yetki Bakımından

Yetki açısından baktığımızda, DDK'nin daha geniş ve daha belirleyici yetkilere sahip olduğunu söyleyebiliriz. 15 Temmuz 2018 tarihli 5 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yargı organları dışında kalan, kamu adına çalışan tüm kurum ve kuruluşlarını denetleme, inceleme, araştırma ve soruşturma yetkisi verilen DDK'nin KDK'den ayrı olarak denetleme ve soruşturma yetkileri bulunmaktadır. Yargı organları dışındaki tüm kamu kurum ve kuruluşları üzerinde, ki buna meslek kuruluşları ile vakıflar ve dernekler de dahildir, denetleme ve soruşturma yetkileri bulunan DDK, bu yönüyle merkezi idarenin bir vesayet makamı gibi hareket edebilmektedir. KDK ise idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını inceleme, araştırma ve önerilerde bulunma yetkileriyle donatılarak çalışma alanı, sadece devlet otoritesinin hüküm sürdüğü merkezi veya taşra idarelerinin eylem, işlem, tutum ve davranışlarıyla sınırlı tutulmuştur.

Ayrıca DDK ve KDK kanunları incelendiğinde, DDK'nin denetleme, inceleme, araştırma ve soruşturma kapsamındaki yetkileri belirtilirken KDK'nin inceleme, araştırma ve önerilerde bulunmayla ilgili hangi yetkileri kullanacağı açıkça belirtilmemiştir. DDK'nun yetkileri daha çok çalışmaları sırasında ihtiyaç duyacağı bilgi, belge ve personel talebi konusunda olup sonuca varma konusundaki altyapı desteğiyle ilgilidir.

DDK, Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olarak görev yaparken KDK TBMM adına ve ona bağlı olarak idarenin işleyişini kontrol eder. Diğer bir deyişle DDK yetkilerini Cumhurbaşkanı'ndan, KDK ise TBMM'den almaktadır (Onat, 2015: 135).

DDK'nin düzenlediği ve Cumhurbaşkanı tarafından ilgili birimlere sevk edilen ve tenkit edilen hususların yer aldığı raporlar ile denetimler sırasında karşılaşıp da ivedi olarak tedbir alınmadığında telafisi güç sonuçlar doğuracağı anlaşılan iş ve işlemleri tespit etmek amacıyla düzenlenen ivedi durum raporları, Cumhurbaşkanı'nın talimatları doğrultusunda sonuçlandırılır. Bu durum ve süreçle ilgili birimler, işlemler ve yapılanlar hakkında Kurul'a bilgi verir. Buna karşın KDK'nin tespit ettiği aksaklıklar ve vurguladığı tenkitler, bir öneri olarak vücut bulurlar. Bu da KDK'nin idare üzerindeki gücünün yeteri kadar etkili olmadığını göstermektedir. Fakat unutmamak gerekir ki, KDK'nin TBMM adına çalışması, söz konusu aksamalar için TBMM'nin önlem almasına ve aynı zamanda yaratılan kamuoyu baskısı da ilgili idari birimin yeni düzenlemeler yapmasına neden olabilmektedir.

4.3. Amaç ve Kapsam Bakımından

Kapsam olarak baktığımızda, hem yapabileceği çalışma türlerini hem de denetleyip inceleyebileceği kurum ve kuruluş türlerini (çalışma alanını) dikkate alabiliriz.

DDK'nin faaliyet kapsamı KDK'nin faaliyet kapsamına göre daha geniş yorumlanabilir. DDK, çalışmaları kapsamında denetleme, inceleme, araştırma ve soruşturma gibi faaliyetler türleri yerine getirmektedir. Kurul, KDK'den ayrı olarak denetleme ve soruşturma yapmak gibi daha kapsamlı idari yetkilere sahipken KDK'nin çalışmaları inceleme, araştırma ve öneride bulunma gibi daha yüzeysel bir kapsamda bulunmaktadır.

DDK'nin faaliyetlerini yürütürken çalışacağı alan da oldukça geniş tutulmuştur. 15 Temmuz 2018 tarihli Resmi Gazete' de yayımlanan 5 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kurul, "yargı organları dışında tüm kamu kurum ve kuruluşları ile bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarında; bu kurum ve kuruluşların sermayelerinin en az yarısına katılmak şartıyla oluşturulan yurtiçi ve yurtdışı kuruluşlarında; kamunun yönetimde hâkim durumda, nitelikli paya sahip veya birlikte kontrol ettiği yurtdışı dahil ortaklıklar ve her türlü birimlerine; kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında; kamuya yararlı derneklerde; vakıflarda; Genel Kurmay Başkanlığı, Kuvvet Komutanlıkları, Milli Savunma Üniversitesi ile her türlü askeri okul, birlik ve birimlerde; Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı ve Savunma Sanayi Destekleme Fonu'nun kendi aralarında veya üçüncü kişilerle birlikte veya ayrı ayrı sermayelerinin en az yarısından fazlasına katılmak suretiyle oluşturulan ortaklıklarda; mevzuatta, Kurul tarafından denetleneceği belirtilen kurum, kuruluş, ajans, organizasyon, fon, kaynak, muhtelif konu, iş ve işlemlerde" denetleme, inceleme, araştırma ve soruşturma yapabilecektir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminden önceki haliyle DDK'nin askeri birimler ile askeri kurum ve kuruluşlarda denetleme ve inceleme yapma yetkisi bulunmuyorken 5 No'lu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile yapılan yeni düzenlemede askeri birimler ile askeri kurum ve kuruluşları denetleyip inceleyebilme hükmü getirilerek kapsamı genişletilmiştir. KDK için ise çalışacağı alan 14 Haziran 2012 tarih ve 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu çerçevesinde "...idarenin işleyişi ile ilgili şikâyet üzerine, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak" ile sınırlanmış ve "yasama yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler, yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar, Türk Silahlı Kuvvetleri'nin sırf askerî nitelikteki faaliyetleri,

Kurumun görev alanı dışında tutulmuştur. DDK'nin çalışma kapsamı dışında sadece yargı organları tutulurken, KDK'nin ise yasama işlemleri, yargı kararları ve askeri faaliyetler kapsam dışında tutulmuştur.

Hem DDK'nin hem de KDK'nin Cumhurbaşkanlığı ile ilgili bir kapsam sınırlaması içermemesi de dikkat çekmektedir. DDK'nin Cumhurbaşkanlığı'nın idari işleyişiyle ilgili bir çalışma yapmasının önünde yasal bir engel bulunmadığı gibi KDK'de de bu engel 2 Temmuz 2018 tarihli 703 sayılı KHK ile kaldırılmıştır. Önceleri KDK'nin inceleme, araştırma ve öneride bulunma faaliyetleri, Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemler ile re'sen imzaladığı kararlar ve emirleri kapsamazken 703 sayılı KHK ile 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nun 5'inci maddesinin 2'nci fıkrasının a bendindeki "...Cumhurbaşkanı'nın tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirleri" maddesi kaldırılarak söz konusu bu işlem ve kararlar da KDK'nin faaliyeti kapsamına girmiştir.

5. SONUÇ

Türkiye'nin 21.11.1988 tarihinde imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Avrupa Birliği ile yürütülen ikili müzakereler çerçevesinde, 2016 yılının ilk yarısına kadar çıkarılan yerel yönetim düzenlemelerinde, yerel yönetimlerin özerkliğini artırıcı, vesayet uygulamasını azaltıcı tedbirler alınmışsa da (Karakılıç, 2016: 25) 15 Temmuz 2016 tarihindeki darbe girişimi sonrasında ilan edilen Olağanüstü Hâl döneminde yapılan düzenlemeler, yerel yönetimlerin "daha az vesayet, daha çok özerklik" beklentilerini boşa çıkarmıştır. Bu döneme kadar çıkarılan mevzuat düzenlemeleri, idari vesayeti daha fazla yeterlilik ve kaynak tahsisi ile yerel özerkliğe yönlendirmiştir (Bayraktar, 2007: 26). Özellikle 674 sayılı KHK ile getirilen hükümler, merkezi yönetimin elini yerel yönetimler karşısında daha da güçlendirmiştir.

Genel olarak bakıldığında, kararlarının ve raporlarının bir yaptırım gücü olmayan; tespitleri, öneri ve tavsiye niteliğinde olan Kamu Denetçiliği Kurumu'nun vesayet denetimi kapsamında değerlendirilmesi çok da uygun bir düşünce biçimi değildir. Zira vesayet denetimi, yaptırımı olan, merkezi idare ile yerel yönetim birimleri arasında idari bütünlüğü sağlayan bir denetim biçimidir. Fakat idari vesayet konusunda daha demokratik ve esnek bir yapının olması gerektiğini savunan kimi bilim adamları da, merkezi idarenin vesayet denetiminin tıpkı Kamu Denetçiliği Kurumu'nun çalışma felsefesinde olduğu gibi öneri ve tavsiye niteliğinde olması gerektiğini de belirtmektedirler.

Vesayet denetiminde sınırlar, denetimin kullanıldığı yapının veya makamın yerine geçmeden onaylama, bozma, uygulamayı geciktirme, düzeltme, iade etme veya yargısal sürece taşıma gibi işlemleri kapsamaktadır. Fakat son düzenlemelere baktığımızda zaten yönetimin yapısı içerisinde hiyerarşik denetime tabi olan ve gerek disiplin amirlerince gerek atama makamlarınca sürekli bir hiyerarşik gözetimde olan kamu çalışanlarının, Devlet Denetleme Kurulu aracılığıyla da denetlenmesi, kendilerini sürekli bir baskı içerisinde hissetmelerine neden olabilmektedir.

Aslında kamu denetçiliği ile devlet denetleme kurumu arasında, kurulmalarındaki temel mantık açısından önemli bir fark mevcuttur. Şöyle ki, her iki organ da kamu yönetimi kademesinde yer alan birimleri ve kurumları kontrol amaçlı oluşturulmuştur. Fakat kontrol edilen

bu birimlerin kontrole tabi olan işlemlerinin yöneldiği unsur farklıdır. Kamu denetçiliği kurumu, idarenin “bireylere” karşı yaptığı yanlış veya haksız eylemler üzerinde karar alma yetkisine sahipken Devlet Denetleme Kurulu, idarenin çoğunlukla “devlete” karşı yapmış olduğu yanlış işlem ve eylemleri üzerinden denetim sağlamaktadır. Kamu denetçisi, bireylerin hak ve özgürlükleri yanında dururken Devlet Denetleme Kurulu devletin çıkarlarını gözetme çabasıdadır.

Kamu Denetçiliği Kurumu, 14 Haziran 2012 tarihli 6328 sayılı kanunla yasal kimliğe bürünmüştür. Kanunun yürürlüğe giren ilk metninde 5’inci maddesinin 2’nci fıkrasının a bendinde yer alan ‘cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler’ hükmü ile cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirler kurumun görev alanı dışında bırakılmıştır. Fakat kanunun ‘**kurumun görevi**’ başlıklı 5’inci maddesinin 2’nci fıkrasının a bendinin, 2 Temmuz 2018 tarihli 703 sayılı kanun hükmünde kararname ile kaldırılmış olması, cumhurbaşkanının tek başına yaptığı işlemler ile resen imzaladığı kararlar ve emirlerin de kamu denetçiliği kurumunun denetim yetkisi sınırlarına dahil olması, idarenin, cumhurbaşkanlığı da dahil, her biriminin denetlenebilirliğinin göstergesi sayılabilir.

Siyasi ve beşeri unsurların çok ön planda olduğu Türkiye’de idari vesayet sınırlarının tam olarak belirtilmemesi, yerel yönetimlerden ziyade yerel halkın idari vesayetten zarar görmesine neden olmaktadır.

Vesayet denetiminin önemli ilkelerinden birisi olan “vesayet makamı, vesayeti altındaki idarenin yerine geçerek karar alamaz” ilkesi, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi gelene kadar uygulamada geçerliliği olan bir ilkeydi. Fakat bu ilke, öncesinde bile bir çelişki taşıyordu kendi içerisinde. Şöyle ki, uygulanma biçimlerinden biri olan kişiler üzerindeki denetimde, vesayet makamı, yerel yönetimler kapsamındaki birimlerde yer alan seçilmiş tüm kişileri geçici veya daimi olarak görevden alabilme yetkisine sahiptir. Görevden alınan bu kişiler seçilmiş kişilerdir ve yerlerine atanan kişiler seçimle değil belli bir iradenin isteğiyle görevlendirilmiş olmaktadır. Böyle olunca da, yerel idarenin yerine karar alma yetkisi olmayan vesayet makamı, oy veren binlerce veya milyonlarca kişinin yerine geçerek onların kararlarını sorgulayıp değiştirebilmektedir. Bu uygulama, yeni sistemle daha da artmış ve sorgulanabilirlik katsayısını yükseltmiştir.

Bunun yanında 674 sayılı KHK’ye dayanarak hayata geçirilen kayyım kurumu, vesayet yetkisini en uç noktada kullanan merkezi idarenin tarafsızlığının da sorgulanmasına neden olmaktadır. Öyle ki, merkezi idare, yönetsel anlamda, hastalığı “tedavi etmek” yerine “önleyici olmak” felsefesini benimseyip seçimler öncesinde alması gereken tedbirleri alma yolunu izlese, vicdani ve siyasi rahatlamada daha önemli bir adım atmış olacaktır.

Yerel yönetimler açısından vesayet yetkisinin kullanımı konusunda Devlet Denetleme Kurulu’nun ağırlaştırılmış yetki ve sorumluluklarının uygulanması aşamasına gelinmeden önce, kurulacak yerel yönetimler kamu denetçisinin, hem uygulama sorunlarının giderilmesinde hem de seçimle gelmiş yönetimin işlevliğini yitirmesi konusunda önleyici bir yapıya sahip olabilecektir.

Çıkar Çatışması Bildirimi

Yazar, bu makalenin araştırılması, yazarlığı ve/veya yayınlanmasına ilişkin herhangi bir potansiyel çıkar çatışması beyan etmemiştir.

Destek/Finansman Bilgileri

Yazar, bu makalenin araştırılması, yazarlığı ve / veya yayınlanması için herhangi bir finansal destek almamıştır.

Etik Kurul Kararı

Bu araştırma için etik kurul izinine ihtiyaç yoktur.

KAYNAKÇA

- Ambroz, M. (2005). The Mediating Role of the Ombudsman in the Protection of Human Rights. *International Journal of Social Welfare*, 145-153.
- Bayraktar, S. U. (2007). Turkish Municipalities: Reconsidering Local Democracy Beyond Administrative Autonomy. *European Journal of Turkish Studies*, 1-29.
- Boztepe, M. (2014). Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yerel Yönetimlerin Meclis Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi. *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, 6(10), 94-110.
- Candan, H. & Kaya, T. (2016). 6360 Sayılı Kanun'un Öncesi ve Sonrası ile İdari Vesayet Yetkisinin Değerlendirilmesi. 4th International Symposium on Development of KOP Region. (s. 434-44)
- Çağlayan, R. (2017). *İdare Hukuku Dersleri*. Ankara: Adalet Yayınevi.
- Erdem, A. Y., (2016). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Devlet Denetleme Kurulu. *Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 35(2), 1-24.
- Ergil, D. (2018). Başkanlık Sistemi ve Türkiye. M. Aktaş ve B. Coşkun (Ed.), *Başkanlık Sistemi* içinde (21-50 ss.). Ankara: Liberte Yayınevi
- Eryılmaz, B. (2018). *Kamu Yönetimi*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Gözler, K. (2018). *Mahalli İdareler Hukuku*. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözler, K., Kaplan, G. (2014). *İdare Hukuku Dersleri*. Bursa: Ekin Yayıncılık.
- Günday, M. (1997). *İdare Hukuku*. Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Gündüz, F. E. (2015). Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(33), 63-89.
- Kara, H. & Karakılıç, Y. (2016). 5018 Sayılı Kanun Kapsamında Yerel Yönetimlerin Denetimi: Getirdiği Yenilikler, Uygulamalar ve Karşılaşılan Eksiklikler. *Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 6(3), 727-738.
- Karakılıç, Y. (2016). *Yerel Yönetimler*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kaya, M. O. (2013). Vesayet Demokrasisi ve Türkiye Örneği. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 15(2), 491-538.
- Keleş, R. & Özgül, C. G. (2017). Belediye Organlarına "Kayyım" Atamaları Üzerine Bir Değerlendirme. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 72(2), 299-313.
- Kesgin, B. (2014). *Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi*. İstanbul: Açılım Kitap.
- Koç, F. & Baharçipek, A. (2018). Yerel Yönetimlerin Özerkliğinin İdari Vesayet Boyutuyla İncelenmesi. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 85, 674-707.
- Mitchell, J. & Doane, D. (1999). An Ombudsman for Humanitarian Assistance?. *Disasters*, 115-124.
- Onat, O. (2015). İdareyi Denetleyen İki Anayasal Kuruma İlişkin Kısa Bir Değerlendirme: Devlet Denetleme Kurulu – Kamu Denetçiliği Kurumu. *Ombudsman Akademik*, 2, 121-141.
- Önen, S. M. & Eken, İ. (2016). Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(56), 216-234.
- Özer, M. A. (2013). Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 Sayılı Kanun'un Düşündürdükleri. *Yerel Politikalar*, 3, 97-126.
- Özer, M. A. & Önen, S. M. (2017). *200 Soruda Yönetim / Kamu Yönetimi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Saygın, E. & Yamak, T. (2018). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde İdari Denetim: Kamu 'Denetişim' Modeli. *Denetişim Dergisi*, 17, 5-18.

- Sobacı, Z. & Nargeleşkenler, M. (2011). Avrupa'da Ulusal Düzeydeki Ombudsman Kurumlarının Formal Bağımsızlık Seviyelerinin Değerlendirilmesi: Karşılaştırmalı Perspektif. B. Parlak (Ed.), *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar* içinde (378-381 ss.). İstanbul: Alfa Aktüel Yayınları.
- Soybay, S. (1984). Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi. *İdare Hukuku ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 6(1-3), 215-224.
- Turan, H. (2016). Centrisit Administrative Structure and Administrative Tutelage Audit on Local Governmet Bodies. *International Journal of Trade, Economics and Finance*, 7(1), 13-17.