



FIRAT ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER DERGİSİ

Journal of Social Sciences

p-ISBN:1300-9702 e-ISBN: 2149-3243



DEVLET DENETLEME KURULU VE YEREL YÖNETİMLERE İLİŞKİN DENETİM YETKİLERİ: YASAL DÜZENLEMELER ÜZERİNDEN BİR DEĞERLENDİRME

*The State Supervisory Council and Supervisory Powers on Local Governments: An Evaluation
on Legal Regulations*

Yusuf KARAKILÇIK¹ ve Ünal KÜÇÜK²

¹ İnönü Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Malatya, Türkiye, yusuf.karakilcik@inonu.edu.tr, orcid: 0000-0001-9599-6290

² Fırat Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Elazığ, Türkiye, ukucuk@firat.edu.tr, orcid: 0000-0002-0593-5935

Araştırma Makalesi/Research Article

Makale Bilgisi

Geliş/Received:
18.11.2020
Kabul/Accepted:
09.04.2021

DOI:

10.18069/firatsbed.827681

Anahtar Kelimeler

Denetim İlkesi, Vesayet
Denetimi, İdari
Soruşturma, Devlet
Denetleme Kurulu, Yerel
Yönetimler, Merkez-Yerel
İlişkisi.

ÖZ

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi sonrası yönetsel düzende meydana gelen değişiklikler kapsamında Devlet Denetleme Kurulu yeniden yapılandırılmış ve denetim yetkileri genişletilmiş, ayrıca 'soruşturma ve görevden uzaklaştırma yetkisi' ile donatılmıştır. Bu yetkileriyle kurul, yönetsel denetim kurumları içinde ayrıcalıklı bir konum kazanmış ve merkezi yönetimin en etkili aktörlerinden birine dönüşmüştür. Doğrudan Cumhurbaşkanı'na bağlı kurulun yapacağı soruşturmaların 'yetkili grup başkanı' ve Cumhurbaşkanı karnameleri ile yaptırma dönüşmesi mümkündür. Nitel araştırma yaklaşımına ve içerik analizi araştırma desenine yaslanan çalışmada temel kaynaklar ilgili yasal düzenlemeler ve idari düzenleyici işlemlerdir. Çalışmanın amacı, yeni yapısı ve yetkileriyle DDK'nın denetim ve vesayet bakımından nasıl bir işlev görebileceğini ortaya koymaktır. Bu bağlamda, çalışmada DDK'nın tarihsel geçmişi, yeni yapısı ve işlevleri irdelenmekte, ayrıca kurulun önceki konumuyla yeni konumu karşılaştırılıp nasıl bir değişim geçirdiği ortaya konulmaya çalışılmaktadır. Çalışma sonucunda elde edilen bulgular doğrultusunda kurulun yeni yapısıyla merkeziyetçiliği güçlendirebileceği bu durumun da merkez-yerel ilişkileri bağlamında yeni tartışmalara yol açacağı söylenebilir. Diğer taraftan uygulama boyutuyla değerlendirildiğinde DDK eliyle yerel yönetimlere ilişkin yoğun bir vesayet denetiminin söz konusu değildir.

ABSTRACT

Within the scope of the changes in the administrative system following the Presidential Government System; State Supervisory Council (SSC) has been restructured and its audit powers have been expanded and equipped with 'investigation authority and suspension from office'. With this authority, SSC, has gained a privileged position among managerial audit institutions and has become one of the most influential actors of central government. SSC investigations may become a sanction, with the chairman of the group and the decrees of the President. Based on the qualitative research approach and content analysis research design, the main sources are the relevant legal regulations and decree. The purpose of the study is to reveal how SSB can function in terms of control and guardianship with its new structure and powers. In this context, the historical background, new structure and functions of the SSC are examined, and the new position of the council is compared with the previous position. In line with the findings obtained as a result of the study, it can be said that the new structure of the board can strengthen centralization and this situation will lead to new discussions in the context of center-local relations. On the other hand, when evaluated in terms of implementation, there is no intensive supervision of tutelage of local governments by the SSC.

Atıf/Citation: KARAKILÇIK, Y. ve KÜÇÜK, Ü. (2021). Devlet Denetleme Kurulu ve Yerel Yönetimlere İlişkin Denetim Yetkileri: Yasal Düzenlemeler Üzerinden Bir Değerlendirme. *Fırat Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*. 31, 2(977-988).

Sorumlu yazar/Corresponding author: Ünal KÜÇÜK, ukucuk@firat.edu.tr

1. Giriş

16 Nisan 2017 referandumunun ardından Türkiye’de sadece hükümet sistemi değişmemiş, yönetsel anlamda birçok kurum, kuruluş ve kurul da yeniden yapılandırılmıştır. Çalışmanın konusu olan Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu (DDK) da görev ve yetkilerinde değişiklik meydana gelen, yeniden yapılandırılan kurullardan birisidir. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nin, yürütmenin tek sorumlu kanadı olan Cumhurbaşkanı’na tanıdığı ‘kararname çıkarma’ yetkisiyle ‘kurul’, söz konusu makam tarafından yeniden düzenlenmiştir. Beş sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nden anlaşıldığı üzere DDK; askeri alan dâhil olmak üzere bütün kamu kurum ve kuruluşlarında, bu kurumların ilişkili ve ilgili yapıları hakkında, kamuya yararlı dernek ve vakıflarda, meslek kuruluşlarında (kamu kurumu niteliği taşıyanlar), işveren ve işçi kuruluşlarında denetim ve soruşturma yapma yetkisine kavuşmuştur. Açık bir şekilde yargı alanı dışında neredeyse yönetsel alanın tümünde denetim yetkisine sahip bir yapılanma söz konusudur.

DDK tarafından kullanılacak olan denetim yetkisi, beş sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin ikinci maddesi uyarınca; denetleme, inceleme, *soruşturma* ve araştırma faaliyetlerini kapsamaktadır. Yani söz konusu kurulun sadece faaliyet sahası genişlemekle kalmamış, aynı zamanda denetim niteliğinde ve yetkisinde de bir artış meydana gelmiştir. Örneğin, soruşturma yetkisine görevden alma yetkisi de eklenmiştir.

2443 sayılı kanun metni incelendiğinde, on maddelik metnin sekizinci maddesi hariç tamamının 2018 değişiklikleriyle mülga olduğu görülmektedir. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile yetkileri ve denetim alanı genişletilen kurulun, söz konusu yetkilerinin yerel yönetim alanında da kullanabilecek olması, vesayet denetimini aşan ve hiyerarşik denetime yaklaşıldığı yönündeki tartışmalara zemin hazırlamıştır. Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin uygulayageldiği ve genellikle yerelleşme savunucuları tarafından eleştiri konusu olan hukuksal denetim sınırını aşan vesayet denetimi uygulaması, şimdi de DDK’nın denetim yetkileri üzerinden tartışmaya açılacaktır.

Denetim, yönetim sürecinin en önemli unsurlarındandır. Aynı zamanda kamusal kaynakların ve yetkilerin doğru kullanımı adına zorunlu bir süreçtir. Bu anlamda yerel yönetimlerin de denetlenmesi zorunludur. Ancak hukuki statüleri gereği devlet tüzel kişiliği dışındaki yerel yönetimlerin denetimleri konusunda birtakım ilkeler benimsenmiştir. Yerel yönetimlerin merkezi yönetimlerce denetlenmesi, bu anlamda yerel özerklik (idari anlamda) ile vesayet ilkeleri bağlamında şekillenmektedir.

Öte yandan yerel yönetimlerin geleneksel ‘üçlü’ ayrımına dayalı yapısı da yeni büyükşehir-bütünşehir uygulamasıyla değişmiş ve teklî bir yapıya dönüşmüştür. 6360 sayılı yasa sonrası ‘büyük kentler’ için yerel yönetimler ya da mahalli idareler başlığı altında, 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde belirtilen üçlü mekanizma artık geçerli değildir. Çünkü anayasanın öngördüğü üçlü mekanizma içerisinde yer alan; il özel idareleri ve köyler 6360 sayılı yasa sonrası büyük kentler için yürürlükten kaldırılmıştır¹. 30 adet büyükşehir içerisinde mahalli idare ya da yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına dair tek yapılanma olarak ‘belediyeler’ kalmıştır. Bu birimler, büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyeleridir. Türkiye’de çok büyük bir nüfus yoğunluğunun yaşadığı birimlerde (büyükşehirlerde), mahalli idare denildiğinde akıllara artık sadece belediyeler gelmektedir. Bu yüzden; DDK’nın yerel yönetimler ile ilişkisinin önemli bir kısmını belediyeler, belediye birlikleri ve onların ortaklığında meydana getirilen yerel iktisadi kuruluşlar oluşturmaktadır. Diğer taraftan belediyelerin bir kısmının devasa bütçeleri kontrol etmesi ve ülke nüfusunun önemli bir kısmını sınırları içerisinde barındırması bu birimlerin denetimini de zorunlu hale getirmektedir. Söz konusu denetimler çeşitli yollarla ve farklı biçimlerde yapılmaktadır.

Yerel yönetimlerin denetimi, yönetsel, siyasal ve yargısal birimler arasında paylaştırılmıştır. Bu denetim türlerine kamuoyu, sivil toplum kuruluşları ve medya kuruluşlarınca yapılan denetimleri de eklemek gerekmektedir. En önemli denetim türlerinden birisinin ise Sayıştay tarafından gerçekleştirilen mali denetim olduğu söylenebilir. Bununla birlikte idari yargı konularında Danıştay’ın ve adli vakalarda diğer yargısal kuruluşların da görevleri söz konusudur. Ayrıca müfettişler aracılığıyla gerçekleştirilen iç denetim ve merkezi düzeyde gerçekleştirilen ve 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde belirtilen haliyle vesayet denetimi de söz konusu olmaktadır. Çalışma açısından konu edilen denetim türü ise Cumhurbaşkanlığı DDK tarafından gerçekleştirilen idari denetimdir. Merkezi düzeyde gerçekleştirilen Sayıştay denetimi, parlamento denetimi, Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) denetimi ve yürütme erkinin uyguladığı vesayet denetimi gibi denetim

¹ 6360 sayılı yasanın 1. maddesinin 3 ve 5 sayılı fıkraları şu şekilde düzenlenmiştir:

(3) Birinci ve ikinci fıkrada sayılan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı oldukları ilçenin belediyesine katılmıştır.

(5) Birinci, ikinci ve dördüncü fıkrada sayılan illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır.

türleri içinde yeni DDK ile yapılacak olan denetim, geçmişe kıyasla daha önemli bir hale gelmiştir. Ayrıca parlamenter sistemde yer alan haliyle Cumhurbaşkanı'nın yürütmenin görece yetkisiz ve sorumsuz kanadı olma vasfı sona ermiş, yeni sistemde Cumhurbaşkanı, yürütmenin hiyerarşik başı konumuna gelmiştir. Tüm bu değişiklikler göz önünde bulundurulduğunda, DDK'nın yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkilerinin merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerini yeniden şekillendirdiği söylenebilir.

2. Metot

Nitel araştırma yaklaşımına ve içerik analizi araştırma desenine yaslanan çalışmada temel kaynaklar ilgili yasal düzenlemeler ve idari düzenleyici işlemlerdir. Bu doğrultuda kurum incelemesi yapılmış ve yeni yapısıyla incelemeye değer görülen Devlet Denetleme Kurulu ele alınmıştır.

3. Yerel Yönetimlerin Denetimi

Yerel yönetimlerin tarihsel gelişiminde 18. ve 19. yüzyıllar bir kırılma noktası teşkil etmektedir. Bu tarihin Osmanlı Devleti döneminde de yerel yönetimlerin gelişimi bakımından etkili olduğu ve yerel yönetimlerin modern anlamda günümüzdeki yapıya söz konusu tarihlerdeki gelişmelerle kavuştuğu belirtilmelidir (Karakılçık, 2016: 37). Gerçekten de 1826 ve 1855 yıllarında gerçekleştirilen düzenlemeler ilk modern belediyeçilik adımları olarak değerlendirilmektedir (Özer ve Önen, 2017: 323). Ancak Osmanlı yönetim anlayışında kente hizmet götürmenin, kente özgü davranış kalıplarının Tanzimat sonrası öğrenildiğini iddia etmek de yanlış bir değerlendirmedir (Ortaylı, 2018: 7). Yerel yönetimlerin gelişim süreci Osmanlı Devleti'nin gerileme döneminin şartları bakımından değerlendirildiğinde, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinin niteliği ve tarihsel kökeni daha az yanılmayla tespit edilebilecektir. Öyle ki bu dönem; hükümdarın geniş yetkilere ve mutlak güç ile otoriteye sahip olduğu, merkeziyetçilik kültürü üzerine bina edilmiş ve güçlü sermaye sınıflarının olmadığı bir yapıdadır (Akad vd, 2018: 358). Aynı zamanda yerel yönetim geleneği tezat oluşturacak şekilde merkeziyetçilik anlayışıyla beraber ilerlemiştir (Ortaylı, 2018: 29). Söz konusu yönetsel kültür, yerel yönetimlerin ve onların denetiminin tarihsel gelişiminde günümüze kadar etkili olmuştur. Bu açıdan bakıldığında merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinde 'yerel yönetimlerin merkezi birimlerce sıkı denetimi hususu' Türkiye açısından tarihsel, yönetsel ve kültürel mirasın bir ürünüdür.

Türkiye'de yerel yönetim (mahalli idareler) birimleri; köy, il özel idareleri ve belediyeler şeklinde yapılandırılmıştır. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinden hareketle, belediyeler, il özel idareleri ve köyler; kendilerine ayrılan hizmet sınırları içerisinde mahalli müşterek niteliğindeki yerel kamu hizmetlerinden sorumlu, karar organları kanunda belirtilen seçmenlerce oluşturulan ve yönetsel ve açkal özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmışlardır.

Yerel yönetimlerin özerkliği; seçimle işbaşına gelen yerel kadroların herhangi bir dış baskı ve müdahale olmaksızın faaliyetlerde bulunması ile ifade edilebilir (Keleş, 2012: 56; akt. Küçük, 2018: 45). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı çerçevesinde söz konusu durum; kanun sınırları içerisinde yerel kamusal işlerin önemli bir bölümünün yine yerel halkın çıkarları doğrultusunda yerel makamlarca kullanılması (yerellik ilkesi) şeklinde tanımlanmıştır. Ancak madde metninden de anlaşıldığı üzere özerklik; yerel birimlerin merkezi yönetim tarafından denetlenmemesi anlamına gelmemektedir. Sadece bu denetimin kanunlarca belirtilmesi ve yerindelik denetimi şeklinde değil, hukukilik denetimi şeklinde olması istenilmektedir. Ayrıca bu denetimin belirli koşullarda, sınırlı ve ancak zorunluluk hallerinde yapılması esastır.

Türkiye'nin, 1999'da "aday ülke" statüsü kazanmasıyla birlikte Avrupa Birliği'ne tam üyelik müzakerelerinin başladığı 2000'li yılların başında çıkarılan yerel yönetim yasalarında, geçmişin katı vesayet sistemi yumuşatılmış, hatta önemli bir kısmı kaldırılmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alıp da kabul edilen hükümler daha titizlikle gözetilmeye başlanmış, hatta çekince konulan bazı hükümler dahi pratikte (uygulamada) kaldırılmıştır.²

² 5216 sayılı kanununun 21. maddesinde, "Birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediyesi meclisinin kararı ile olur" ifadesi yer almaktadır. Oysa 3030 sayılı önceki Büyükşehir Yasasının 17. maddesinde; "Birimler hizmet gereklerine göre, büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile kurulur" ifadesi yer almaktaydı. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın (AYYÖŞ) 6. maddesinin 1. fıkrası, Türkiye'nin çekince koyduğu bir paragraftır. Söz konusu madde metninde; *Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hâlel getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir*" şeklinde bir ifade yer almaktadır. Türkiye söz konusu AYYÖŞ metnine

Yerel yönetimler üzerinde ve özellikle belediyeler üzerinde gerçekleştirilen denetim çeşitleri; siyasi, yönetsel ve yargısal denetim birimleri arasında paylaştırıldığı belirtilmiştir. Bununla birlikte kamuoyu denetimi ve kamu denetçisi denetiminin de denetim türleri arasında yer aldığı bilinmektedir (Türkyılmaz, 2016: 19). Diğer taraftan, bu yapı içerisinde belediyelerin denetiminin 5393 sayılı kanun çerçevesinde düzenlendiği belirtilmelidir. Ana hatlarıyla belediyelerin mali denetim, hukuka uygunluk denetimi ve performans denetimine tabi tutulduğu fakat bununla birlikte güçlü bir vesayet denetimine de tabi olduğu bilinmektedir (Özer ve Önen, 2017: 341).

Siyasi denetim özellikle TBMM tarafından ve siyasi partilerce gerçekleştirilen denetim türüdür (Erkul ve Kara, 2014: 225). Yargısal denetim ise 1982 Anayasası'nın 125. maddesinden hareketle, genel anlamda idarenin bütün eylem ve işlemlerinin bağımsız ve tarafsız mahkemelerde denetlenmesi işidir³. Yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin mali anlamda denetimi Sayıştay tarafından 5018 sayılı kanun ve Sayıştay Kanunu çerçevesinde yürütülür (Salihoğlu, 2019: 117). Sayıştay söz konuyu yetkiyi 1982 Anayasası'nın 160. maddesinden almaktadır. 5428 sayılı yasayla 2005 yılında yapılan değişiklik sonrası; '*mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır*' ifadesi yürürlüğe girmiştir. Vesayet denetimi ise merkezi idarenin farklı tüzel kişiliklerine sahip hizmet ve yer yönünden yerinden yönetim birimleri üzerindeki denetimdir (Nohutçu, 2019: 31). Vasi⁴ kelimesinden türeyen vesayet kavramı merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinin tarihsel karakterinin betimlenmesi adına önemli bir kavramdır. Elbette özel hukuktaki vesayet kavramı ve idare hukukuna konu olan vesayet kavramı birbirinin aynısı değildir⁵ (Kozanoğlu, 2015: 137). İdari anlamda vesayet ise idari örgütler arasındaki uyum ve bütünlüğü sağlayan araçlardan birisidir (Odyakmaz ve Kaymak, 2019: 33). Söz konusu araçların hiyerarşi ve idari vesayet olduğu belirtilmelidir. İdari vesayet denetimi 1982 Anayasası'nın 123. maddesine dayanmaktadır. İdare hukukuna hâkim olan idarenin bütünlüğü ilkesi yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliklerini veya hareket serbestilerini dengeleyici bir unsur olarak değerlendirilmelidir. Üniter devlet yapısına sahip yönetimlerde tam bağımsızlığın olması mümkün olmadığından, söz konusu denetim yetkisi yerel hizmetlerin hukuka uygun olarak yürütülüp yürütülmediğini ortaya koymak adına önemli bir vasıttır. Ancak vesayet denetiminin en önemli özelliği hukuka uygunluk denetimi şeklinde gerçekleşmesidir.⁶

Yerel yönetimlerin doğrudan ya da dolaylı olarak yasama, yürütme ve yargı erklerince denetlendiği, bununla birlikte KDK ve DDK gibi kuruluşlarca ve kamuoyu denetimiyle de gözetim altında tutulduğu ifade edilebilir. Söz konusu denetimlerin etkililiği ayrı bir tartışma konusudur. Diğer taraftan DDK tarafından gerçekleştirilecek bir denetim faaliyetinin; merkezi denetim başlığı içerisinde değerlendirilmesi doğru olacaktır (Türkyılmaz, 2016: 20-30). Çalışma açısından önem arz eden durum, DDK'nın sadece hukukilik değil aynı zamanda yerindelik denetimi yapabilecek olması ve kendisine verilmiş olan yetkiye dayanarak yerel yöneticileri de denetleme imkânına ve onları görevden uzaklaştırma yetkisine sahip olmasıdır. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'ndeki tekçi yapı ve görece zayıf yerel yönetimler (Özdemir, 2018: 124) göz önüne alındığında söz konusu alan daha ilgi çekici olmaktadır.

4. Kuruluş ve Gelişim Açısından Devlet Denetleme Kurulu

DDK; Türk yönetsel mekanizması içerisine 1981 tarihli ve 2443 sayılı kanunla dâhil olmuştur. İlgili kanun metni uygulama açısından; '*Devlet Denetleme Kurulunun Teşkilat Görev ve Çalışma Düzeni Hakkında Yönetmelik*' ile desteklenmiştir. DDK'nın ortaya çıkmasında etkili olan politik baskıların kaynağı ise dünyada ve Avrupa'da birçok ülkeye ilham kaynağı olan kamunun bağımsız bir kuruluşça denetlenmesi fikrine bağlı olarak kamu denetçiliği kurumudur (Tögel, 2016: 92). Ombudsman kavramı, ilk olarak 19. yy.'ın hemen

çekince koymasına rağmen 5216 sayılı yasada yerel özerkliğin gelişmesi adına 21. maddede yerel yönetim birimlerini belirlemede yerel meclisi yetkili kılan düzenlemeyi gerçekleştirmiştir.

³ B. Yargı yolu

Madde 125 – İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.

⁴ Bir yetimin veya akılca zayıf, hasta birinin malını yöneten kimse (Türk Dil Kurumu, 2019). Türk Medeni Kanunu'nun 403. maddesinde vasi; '*vesayet altındaki küçüğün veya kısıtlının kişiliği ve malvarlığı ile ilgili bütün menfaatlerini korumak ve hukukî işlemlerde onu temsil etmekle*' yükümlü şeklinde yer almaktadır.

⁵ Özel hukukta vesayet kavramı; velâyet altında bulunmayan küçüklerin ve istisnai olarak, velâyet altına alınmamış bazı erginlerin korunması amacıyla kabul edilen bir hukukî kurum olarak tanımlanmıştır (Koç, 2005: 99).

⁶ Ancak bu konuda gerek 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde gerek diğer kanunlarda yerindelik denetimini barındıran ifadelerle rastlamak mümkündür. Örneğin 442 sayılı Köy Kanunu'nun 40. maddesinde; '*köy muhtarının köylü faydasına olmiyan kararlarını kaymakam bozabilir*' hükmü yer almaktadır. Benzer şekilde 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yer alan; '*mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması*' ifadesi de muğlaklık içermektedir.

başında İsveç Parlamento Ombudsmanı uygulamasında ortaya çıkmış, yürütme organından bağımsız bir idari kurum olarak vatandaşların haklarını korumak için faaliyette bulunmuştur (Batalli, 2015: 233). Diğer ülkelerde farklı adlarla kurulan⁷ ve vatandaşlarla idare arasında arabuluculuk işlevi yürüten, belli ölçüde de denetim yetkisi bulunan ombudsmanlık kurumu, ülkemizde de KDK adıyla son 7 yıldır faaliyet yürütmekte⁸ ve idarenin denetiminde önemli bir işlev üstlenmektedir. Her ne kadar ilgili kurumun yaptırım yetkisi olmasa da ve kararları bağlayıcı değilse de⁹, gerek hukuksal kimliği ve gerekse TBMM'den kaynaklanan ağırlığı nedeniyle idareye yönelik tavsiyeleri ilgili birimlerce ciddi bir şekilde dikkate alınmalıdır. Çünkü 2010 yılında 1982 Anayasası'nın 74. maddesine eklenen fıkra ile KDK'nın TBMM Başkanlığına bağlı olarak idarenin işleyişiyle ilgili şikâyetleri inceleyeceği belirtilmiştir. Kurulun aynı zamanda özerk statüde olduğu belirtilmiştir. Çalışmanın gayesi KDK'nın yapı ve işleyişi değildir. Söz konusu bilgilerin verilmesinin altında yatan ana neden kamu denetçiliği uygulamasının Türkiye'nin yönetsel tarihi içerisinde DDK ile düzenlendiğini ortaya koymaktır. Ancak bu bilgi DDK'nın hiçbir şekilde gerçek anlamda bir kamu denetçisi olamayacağı gerçeğini ortadan kaldırmamalıdır. Çünkü yalnızca cumhurbaşkanının talimatıyla harekete geçen ve halkın şikâyet ve başvurularına kapalı bir yapı herhalde kamu denetçiliği özelliği sergileyemez (Dursun, 2011: 398).

Parlamentar sistemde DDK'nın işleyişini düzenleyen yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'yle birlikte yürürlükten kaldırılarak söz konusu kurulun yapısı, işleyişi ile görev ve yetkileri beş sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'yle büyük değişikliğe uğratılmıştır.

1982 Anayasası'nın 108. maddesi yeni haliyle şu şekilde düzenlenmiştir:

"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.

...yargı organları, Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır.

Devlet Denetleme Kurulunun Başkan ve üyeleri, Cumhurbaşkanınca atanır.

Devlet Denetleme Kurulunun işleyişi, üyelerinin görev süresi ve diğer özlük işleri, Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenir."

Bununla birlikte beş sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin birinci maddesinin ikinci fıkrasında DDK'nın görev sahası şu şekilde belirtilmiştir:

"(2) Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi;

a) Yargı organları dışında tüm kamu kurum ve kuruluşları ile bunların bağlı, ilgili ve ilişkili kurum ve kuruluşlarında,

b) (a) bendinde belirtilenlerin sermayelerinin en az yarısından fazlasına katılmak suretiyle oluşturulan yurtiçi ve yurtdışı kuruluşlarda,

c) Kamunun ortaklık hakları bakımından olmak üzere, (a) ve (b) bendinde sayılanlar dışında kalanların; kamunun yönetimde hâkim durumda, nitelikli paya sahip veya birlikte kontrol ettiği yurtdışı dâhil ortaklıklar ve her türlü birimlerinde,

ç) Kamu Kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ile her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında,

d) Kamuya yararlı derneklerde,

e) Vakıflarda,

⁷ Türkiye'de Kamu Denetçiliği Kurumu olarak adlandırılan söz konusu kurul; İngiltere'de parlamento komiseri, Fransa'da, hakların savunucusu ve arabulucu olarak adlandırılmış; İsrail'de ise doğrudan devlet denetçisi ve hatta Avrupa Birliği bünyesinde Avrupa Ombudsmanı isimleriyle kurulmuşlardır (Gişi, 2017: 3).

⁸ Kamu Denetçiliği Kurumu, 29.06.2012 tarihinde 28338 sayılı yasayla Resmi Gazetede yayımlanarak kurulmuştur. Ancak 2013 yılından itibaren faaliyette bulunmaktadır.

⁹ 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu'nda, kurumun görevi 5. madde de idareye öneride bulunmak şeklinde düzenlenmiştir.

MADDE 5– (1) 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.

f) Genel Kurmay Başkanlığı, Kuvvet Komutanlıkları, Milli Savunma Üniversitesi ile her türlü askeri okul, birlik ve birimlerde,

g) Türk Silahlı Kuvvetlerini Güçlendirme Vakfı ve Savunma Sanayii Destekleme Fonunun kendi aralarında veya üçüncü kişilerle birlikte veya ayrı ayrı sermayelerinin en az yarısından fazlasına katılmak suretiyle oluşturulan ortaklıklarda,

ğ) Mevzuatta, Kurul tarafından denetleneceği belirtilen kurum, kuruluş, ajans, organizasyon, fon, kaynak, muhtelif konu, iş ve işlemlerde; yapılacak denetlemeler ile ilgili düzenlemeleri kapsar.”

Söz konusu kararnamenin altıncı maddesi ise doğrudan soruşturma ve denetim başkanlığını yürüten kurul üyesi sıfatıyla Grup Başkanına denetim ve soruşturma faaliyetleri kapsamında denetimi güçleştirici faaliyette bulunanları, görevde kalması durumunda kamu zararını artıracakları düşünülen kişileri görevden alma yetkisi vermiştir (Beş Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi altıncı madde ‘a’ ve ‘b’ fıkraları). Bununla birlikte yine altıncı maddenin ‘‘c’’ ve ‘‘ç’’ fıkrasına göre kamu hizmetlerinin gerekleri yönünden görevi başında kalmasında söz konusu yetkililerce sakıncalı görülenler ve suçla ilişkin delilleri karartacağı bir şekilde anlaşılabilirler da grup başkanınca ilgili yasal düzenlemeye dayanarak görevinden uzaklaştırılabilirlerdir.

Sözü edilen yetki beş sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin ikinci maddesinin ‘‘e’’ bendinde şu şekilde ifade edilmektedir:

‘‘e) İdari soruşturma: Bu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin kapsamına giren kurum ve kuruluşlar ile diğer birim ve işlerdeki görevlilerin, ceza ve disiplin hukukundan ve diğer mevzuattan doğan sorumluluklarının tespit edilmesi ve ilgili kanun ve kararnemelerle düzenlenen işlemlerin yapılması faaliyetlerini ifade eder.’’

DDK’nın 1981 düzenlemesine göre şekillenen ilk halinde söz konusu kurulun kuruluş amacının; yönetimin verimli ve düzenli olarak yürütülmesi ve geliştirilmesi ile hukuka uygun faaliyette bulunmasının sağlanması olduğu belirtilmiştir. 2443 sayılı kanunun ikinci maddesine göre silahlı kuvvetler ile yargı organları düzenlemenin ilk halinde denetim kapsamı dışında tutularak, kurula geriye kalan yönetsel alanlarda araştırma, inceleme ve denetleme yapma yetkisi tanınmıştır. Kurulun o günkü yapısı güncel durumdan bir hayli farklıdır. Özellikle kurul personel sayısı, DDK’nın genel organizasyon şeması ve kurul üyelerinin atama şekli ve yetkileri bu anlamda ön plandadır. Düzenlemenin ilk halinde, 2443 sayılı yasanın üçüncü maddesine göre kurul üyeleri; ‘‘yükseköğrenimlerini bitirdikten sonra en az on iki yıl devlet hizmetinde başarı ile çalışmış ve temayüz etmiş olan tecrübeli kimseler arasından’’ Cumhurbaşkanınca atanmaktadır. Bu durum değişmemiş ve beş sayılı kararnamenin 10. maddesinde aynen ifade edilmiştir. Kanunun ilk halinde kurul raporlarının niteliği ve yaptırım gücü altıncı maddede açıklanmıştır. Buna göre; kurul raporları Cumhurbaşkanına arz edilmek üzere hazırlanmaktadır. Cumhurbaşkanının onayıyla raporlar Başbakanlığa gönderilebilirler. Bununla birlikte söz konusu düzenlemenin altıncı maddesinin son iki fıkrası raporların yaptırım sürecine ilişkin bilgi aktarmaktadır:

‘‘Kurul raporlarında; incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenilen konular en geç kırkbeş gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilir. Sonuçtan Başbakanlık aracılığı ile Cumhurbaşkanlığına bilgi verilir.’’

Cumhurbaşkanı gerek gördüğünde önemli konularla ilgili raporları doğrudan adli ve idari mercilere intikal ettirir.’’

Yukarıda yer alan düzenlemeden de anlaşılacağı üzere kurul raporlarının parlamenter sistem döneminde tek başına hiçbir yaptırım gücü yoktur. Raporlar gereği yerine getirilmek üzere ya Başbakanlığa gönderilmekte ya da doğrudan adli mercilere sunulmaktadır. Yani DDK burada sadece bir tespitte bulunmaktadır. Re’sen soruşturma yapma yetkisine sahip değildir. Dolayısıyla, parlamenter sistem ve cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminde, DDK tarafından hazırlanan denetim raporlarının hukuki sonuçlarında niteliksel dönüşüm söz konusudur. Görüş bildirme ve kendiliğinden hüküm doğurmayan kurul raporları, yeni sistemle birlikte soruşturma yetkisi bağlamında etkili yaptırımlar için kullanılabilirlerdir. Bu yetki Cumhurbaşkanı’na yeni ve çok güçlü bir denetleme mekanizması sunmaktadır.

Avrupa’da yaygınlaşan kamu denetçiliği (ombudsmanlık) uygulamasından esinlenilerek kurulan eski DDK; Cumhurbaşkanlığı teşkilatlanması içerisinde yer alan bağlı kuruluş statüsünde bir denetim birimidir. DDK, tüm kamu kurum ve kuruluşlarında idarenin düzenli, hukuka uygun ve verimli bir biçimde yürütülmesinin ve gelişmesinin sağlanması amacı ile faaliyette bulunan ve bu amaçla Cumhurbaşkanının direktifleri ve isteğine bağlı olarak her türlü araştırma, inceleme ve denetleme yapmakla görevli bir kuruldur (Türkyılmaz, 2016: 30).

DDK’nın yetkilerinde mahalli idarelere ilişkin doğrudan bir düzenleme yapılmamış, anayasa değişikliği öncesinde yer alan denetim alanları muhafaza edilmiştir. Bununla birlikte söz konusu yetkilerin yerel yönetim birimlerinin denetiminde de kullanılmasının önünde herhangi bir engel bulunmamaktadır. Ayrıca askeri okullar

ve askeri kamusal birimler anayasa değişikliklerine dayanılarak Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle denetim kapsamına alınmıştır. Daha önce kurulun işleyişi, üyelerin özlük hakları ve görev süreleri kanunla belirlenirken; yeni haliyle kurula ilişkin bu yetkiler doğrudan Cumhurbaşkanına verilmiş ve bu alanın ‘Cumhurbaşkanı kararnamesi’ ile düzenleneceği belirtilmiştir. Aynı şekilde DDK üyeleri ve başkanını belirlemede yetkili olan Cumhurbaşkanı, yasanın önceki halinde bu yetkisini ‘kanunda belirtilen nitelikteki kişiler’ arasından seçebilecekken; yasanın son halinde böyle bir sınırlama da getirilmemiştir.

DDK tarafından gerçekleştirilen denetim türü parlamenter dönem uygulamalarında da hem hukukilik hem de icab-ı hale uygunluk (yerindelik) denetimi şeklinde gerçekleşmiştir (Soybay, 1985: 223). Ancak parlamenter dönemde Cumhurbaşkanı, makamı gereği yürütmenin tarafsız ve sorumsuz kanadını temsil ettiğinden, ilgili kurulun raporları tek başına hiçbir bağlayıcılık içermeyen, ancak rapora konu kurum veya kuruluşların sorumluluğunun doğmasına neden olan bir yapıdadır. Oysa yeni sistemde DDK soruşturma yetkisini haizdir ve raporların icrai yönü Cumhurbaşkanının değişen rolü nedeniyle çok daha güçlüdür.

Yeni yapısıyla kurulun soruşturma raporları Cumhurbaşkanına sunulacaktır ve Cumhurbaşkanı bu raporların gereğini yapma-yaptırma yetkisine sahiptir. Zira Cumhurbaşkanının bir tür yarı yasama işlevi sayılabilecek olan kararname çıkarma yetkisi vardır ve bu yolla soruşturma raporlarını gerekçe gösterilerek ilgili kamu kurumunu görevlilerine yaptırma dönüştürebilecektir.¹⁰

5. Yeni Sistemde Devlet Denetleme Kurulu ve Yerel Yönetimlerin Denetimi

1982 Anayasası’nın 108. maddesinde düzenlenen DDK, yargısal organlar dışında tüm kamu kurum ve kuruluşlarında araştırma, inceleme, soruşturma ve denetim yetkisini haizdir. Yerel yönetimler de denetim kapsamında olup, DDK tarafından denetlenmelerinin önünde hukuki bir engel yoktur. Bu anlamda DDK, yerel yönetimler üzerinde dış denetim gerçekleştirebilmektedir. Dış denetim ise yönetsel makamlarda söz konusu yönetsel makamın dışındaki başkaca bir yönetsel makam tarafından denetlenmesi demektir.

Yeni yasal düzenlemeler sonrasında DDK’ya, yargı kuruluşları dışında tüm kamu kurum ve kuruluşlarını denetleme, kamu kurum ve kuruluşları arasında koordine etme ve diğer kamu kurum kuruluşlarca başlatılan denetimlere gerektiğinde el koyabilme yetkileri tanınmıştır (Salıhoğlu, 2019: 47).

Cumhurbaşkanının emri altında faaliyet gösteren DDK eliyle, idare mekanizmasını denetim ve kontrol altında tutup belirlediği ölçütler doğrultusunda onu yönlendirdiği belirtilmektedir (Soybay, 1985: 224). Soybay (1985: 224) tarafından kaleme alınan eski sisteme ilişkin söz konusu iddianın yeni sistem için de geçerli olacağı belirtilmelidir.

Önceki dönem DDK raporlarının tamamına ulaşmak mümkün olmasa da 11. Cumhurbaşkanı döneminde yayınlanmasında sakınca görülmeyen 34 adet rapor söz konusudur. DDK raporları incelenerek; kamusal kurumların ve özellikle yerel yönetimlerin ne ölçüde denetime konu oldukları saptanabilir. Söz konusu dönemde gerçekleştirilen DDK raporlarından 34 tanesi yayımlanmıştır. Tablo 1’de de belirtildiği üzere raporların 13 tanesi araştırma ve inceleme raporu, 20 tanesi denetim raporu ve 1 tanesi de sadece inceleme raporu niteliğindedir.

Tablo 1. 11. Cumhurbaşkanı Döneminde Devlet Denetleme Kurulu Raporlarının Analizi

Rapor Tipi	Rapor Sayısı
Araştırma ve İnceleme Raporu	13
Denetim Raporu	20
İnceleme Raporu	1
Araştırma Raporu	-

Kaynak: İlgili raporlar çerçevesinde araştırmacılar tarafından hazırlanmıştır.

¹⁰ Beş Sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi altıncı madde;

Görevden uzaklaştırma

MADDE 6- (1) Grup başkanı;

a) Denetlemeler sırasında denetimi güçleştiren veya engelleyen davranışlarda bulunan,

b) Görevde kalması halinde kamu zararını artıracığı anlaşılan,

c) Suç delillerini karartacağı anlaşılan,

ç) Kamu hizmetinin gerekleri yönünden görevi başında kalmasında sakınca görülen, her kademe ve rütbedeki görevliler hakkında *görevden uzaklaştırma* tedbiri uygulayabilir.

Raporların konu tabanlı dağılımı incelendiğinde araştırma ve inceleme raporlarının; merkez ve yerel kamu kurumları ve kadın-çocuk şiddet olayları, sekizinci Cumhurbaşkanı Özal'ın vefatı, Hrant Dink cinayeti, maden kazaları, sivil havacılık, düzenleyici ve denetleyici kurumların raporları, kamuya yararlı dernekler hakkındaki rapor, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları raporu ve tersanecilik sektörünün sorunlarına ilişkin raporlardan oluştuğu görülmüştür. Araştırma ve inceleme raporları içerisinde doğrudan yerel yönetim birimlerini ilgilendiren bir adet rapor söz konusudur¹¹.

Sadece denetim niteliğinde olan, dönemin DDK raporları ise; savunma sanayi müsteşarlığı, kişisel verilerin izlenmesi ve korunması, adli tıp alanındaki faaliyetler, Türk Patent Enstitüsü çalışmaları, kamu kurumları ve diğer kişilerce işletilen şans oyunları, gençlik ve spor genel müdürlüğü faaliyetleri, özurlular idaresi başkanlığı faaliyetleri, 4691 sayılı kanun çerçevesinde teknoloji geliştirme uygulamaları, yükseköğretimin gözetim ve denetimi ile tüm bağımsız düzenleyici ve denetleyici kurumların faaliyetlerinin denetimi şeklinde gerçekleştirilmiştir. Özellikle yerinden yönetim kuruluşlarından hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının, DDK denetim raporları aracılığıyla sıkı bir denetim ve gözetim altında tutulduğu belirtilebilir. Ancak doğrudan mahalli idarelere ilişkin bir denetim raporu söz konusu değildir. Bununla birlikte söz konusu 34 adet rapor, sadece yayınlanması uygun görülen raporlardır.

Parlamentar dönemde henüz söz konusu denetsel birimin (DDK), Danışma Meclisince tartışılması esnasında; Cumhurbaşkanı ve Hükümetin farklı siyasi düşüncelerden gelmesi durumunda üstü kapalı da olsa iki makam arasında bir güç oyununa dönüşebileceği dönemin siyasileri tarafından belirtilmiştir¹² (Danışma Meclisi, 1982: 647 akt. Onat, 2015: 125). Söz konusu dönemde parlamenter sistemin Cumhurbaşkanlığına yüklemiş olduğu tarafsızlık ve sorumsuzluk ilkesinin bir gereği olarak tartışılan bu durum, Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi'nde ise farklı bir görüntüde ortaya çıkabilecektir. Benzer şekilde, İçişleri Bakanı'nın, 1982 Anayasası'nın 127. maddesine dayanarak gerçekleştirmiş olduğu vesayet denetimi de 2005 tarihli bir çalışmada somut verilerle tartışmaya açılmıştır.¹³ 1989 ve 1991 yıllarını kapsayan araştırmada İçişleri Bakanlığı tarafından 49 belediye başkanı görevden alınmış ve bu başkanlardan 34'ü Danıştay tarafından suçsuz bulunmuş ve görevlerine iade edilmişlerdir. Söz konusu dönemde yalnızca üç belediye başkanının iktidar veya koalisyon mensubu olduğu ortaya konulmuş ve İçişleri Bakanlığının iktidar ve muhalefet partili başkanlara karşı eşitlik ilkesi çerçevesinde davranmadığı iddia edilmiştir (Çelik, 2005: 150).

DDK, ilk haliyle ihdas edildiğinde KDK işlevi gördüğü belirtilmiştir. 2010 Anayasa değişikliğiyle birlikte 2013 yılından itibaren ayrıca bir KDK (ombudsmanlık) kurulması DDK'nın varlığını tartışmaya açmıştır. Şöyle ki literatürde KAYA Projesi şeklinde ifade edilen yerel raporda DDK'nın bir kamu denetçisi (ombudsman) olarak işlev görmesini sağlayacak yasal düzenleme yapılması tavsiye edilmiştir (Yürekli, 2015: 272). Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA Projesi), Devlet Planlama Teşkilatı'nın isteğiyle 1991 yılında TODAİE tarafından hazırlanarak hükümete sunulmuş bir çalışmadır (Kaya: 2016: 176). Türk yönetsel sisteminde şu an iki kurul aynı anda faaliyette bulunmaktadır.

Diğer taraftan DDK'nın hukukilik denetiminin yanında yerindelik denetimi yapma imkânına sahip olması ile idari soruşturma yetkisi ve bu yetkiyle birlikte Grup Başkanının beş sayılı Cumhurbaşkanı Kararnamesi'nin altıncı maddesinde yer alan düzenlemelere dayanarak, kamu görevlilerini, belirtilen şartlar dâhilinde görevden uzaklaştırma yetkisi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na aykırı uygulamalara ortam oluşturabilir. Söz konusu yetkilerin kullanımı esnasında, kamu yönetimi ilkelerinden, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ayrımına dayanan vesayet denetimi anlayışına hâkim olan hukukilik denetimine de aykırılık söz konusu olabilir.

Ancak, inceleme ve araştırma yetkilerine ilaveten, anayasada yapılan değişiklik ve akabinde gelen 6771 sayılı kanununun 16. maddesine eklenen madde ile kurula *soruşturma yetkisi* de verilmiştir. Söz konusu soruşturma

¹¹ 30.05.2013 tarih ve 2013/1 sayılı Araştırma ve İnceleme Raporu, "Merkezi ve yerel kamu kurum ve kuruluşları ile sivil toplum kuruluşlarının, kadın ve çocuklara yönelik şiddetle mücadele kapasite ve imkânlarının değerlendirilmesi".

¹² Danışma Meclisi Trabzon Üyesi Akif Ergenay'ın konu hakkındaki görüşleri: ...''O yüksek makam bütün teşkilat bakımından tarafsızdır, bu anlamda bir denetim olmaktan çok, yüksek, tarafsız ve bütün organların üzerinde hâkim elini gösteren bir organdır. Ona itimat etmek gerekir, ama onun yapacağı özel bir denetimden sonra ne olacaktır? Onun vazifesine bu girmez, girmemesi lazım'' (Danışma Meclisi, 1982: 647 akt. Onat, 2015: 125).

Danışma Meclisi Adana Üyesi Turgut Yeğenağa'nın konu hakkındaki görüşleri: ...''Yalnız Cumhurbaşkanının muttali olduğu bir konuyu kovuşturacak değil, bir nevi jurnal müessesesi olacaktır ve her zaman hükümetle Cumhurbaşkanlığı müessesesi arasında bir sürtüşme kaynağı olacaktır'' (Danışma Meclisi, 1982: 647 akt. Onat, 2015: 125).

¹³ Bu konu hakkında detaylı bilgi için bakınız: Çelik, A. (2005). Belediye Başkanlarının Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılması Üzerine Bir Çalışma, 145-159

yetkisinin, niteliği gereği idari soruşturma olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Çünkü adli soruşturma, Cumhuriyet Savcıları ve adli yetkililer tarafından gerçekleştirilmektedir. Ceza Muhakemesi Kanununa (CMK) göre soruşturma; *kanuna göre yetkili mercilerce suç şüphesinin öğrenilmesinden iddianamenin kabulüne kadar geçen evreyi* ifade etmektedir (CMK, 2. madde/e bendi). Söz konusu tanımda bahsedilen yetkili merciler ise adli birimlerdir. İdari soruşturmaya yetkili birimler ise ayrıca her kurumun kendi disiplin yönetmeliğinde belirtilmektedir.

Diğer taraftan görevden uzaklaştırma yerel mevzuatta geçici bir tedbir olarak nitelendirilmektedir. Devlet Memurları Kanunu'nun (DMK) 137. maddesine göre görevden uzaklaştırma; *'devlet kamu hizmetlerinin gerektirdiği hallerde, görevi başında kalmasında sakınca görülecek Devlet memurları hakkında alınan ihtiyati bir tedbir'* şeklinde tanımlanmıştır. Görevden uzaklaştırma tedbiri, soruşturmanın herhangi bir safhasında da alınabilmektedir. DMK'ya göre görevden uzaklaştırmaya yetkili birimler; atamaya yetkili amirler, bakanlık ve genel müdürlük müfettişleri, illerde valiler ve ilçelerde ilçe idare şube başkanları hakkında valinin muvafakati ile kaymakamlardır (DMK, 138. madde). Kanunda görevden almaya ilişkin grup başkanlarından söz edilmemiştir.

'Mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir' hükmü 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin ikinci fıkrasına göre açıktır. Yine aynı maddenin dördüncü fıkrası; *'Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur'* denilmektedir. Yani anayasaya göre, söz konusu alanda yargısal birimlerin rol alması gerektiği ifade edilmektedir. Bu yüzden, Cumhurbaşkanlığı kararlarıyla gerçekleştirilecek bir düzenleme 1982 Anayasası'nın 127. maddesine aykırılık teşkil edecektir.

1982 Anayasası'nın 127 maddesinin üçüncü fıkrasında, idari vesayet yetkisinden bahsedilmiştir. Söz konusu düzenlemeye göre merkezi idarenin mahallî idareler üzerindeki denetim yetkisi kanunda belirtilen esas ve usuller dairesindedir. Yani kararname ile vesayet yetkisi tanımlamak veya düzenlemek aşağıdaki metne göre sakıncalı bir durum meydana getirebilir. Buna göre söz konusu metninde şöyle denilmektedir:

'Merkezi 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 idari vesayet yetkisine sahiptir.'

1982 Anayasası'nın 127. maddenin altıncı fıkrası ise şu şekilde düzenlenmiştir:

'Mahallî idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Cumhurbaşkanının izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir.'

Yukarıdaki düzenlemeye göre merkezi idare ile yerel idarelerin karşılıklı tüm bağları ve hukuki işleri de kanunla düzenlenmek zorundadır. Bu durumda doğrudan ya da dolaylı olarak yerel yönetimlerin işleyişine, yetkilerine ve denetimine ilişkin kararname çıkarılıp çıkarılmayacağı tartışma konusu yapılabilir. Çünkü anayasanın 104. maddesinin 17. fıkrası bu konuda kararnamelere ilişkin birtakım sınırlar belirlemiştir. İlgili madde metninde şu ifadeye yer verilmiştir:

'Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.'

Yukarıda yer alan şekliyle anayasanın 104. maddesine göre, kanunda açıkça düzenlenen konularda ve anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi gereken konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılmayacağından bahsedilmiştir.

1982 Anayasası'nın 127. maddesinin dördüncü fıkrası; *'Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur'* denilmektedir. Aynı şekilde herhangi bir yerel yönetim biriminde organlık sıfatının kaybedilmesi ancak yargı kararıyla olabileceken söz konusu düzenlemeyle (Cumhurbaşkanlığı beş sayılı kararnamenin altıncı

maddesiyle) yargı organları ve bu organları temsil edenler idari soruşturma ile görevden alınabilecektir. Geçici de olsa görevden uzaklaştırmanın idari bir kararla gerçekleştirilecek olması söz konusu kararnamenin anayasal düzenlemeye aykırılığı tartışmalarını besleyecektir. Ancak uygulamada henüz böyle bir yetkinin kullanılmadığı belirtilmelidir.

Benzer bir yetkinin İçişleri Bakanı tarafından kullanıldığı bilinmektedir. Ancak iki uygulama arasında önemli ayrımlar söz konusudur. İlkın, İçişleri Bakanının kullanmış olduğu yetki doğrudan anayasal bir yetkidir. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin ikinci fıkrası şu şekilde düzenlenmiştir:

"...Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir."

İlgili maddeden anlaşıldığı üzere İçişleri Bakanının kullanmış olduğu idari vesayet yetkisi anayasada açıkça düzenlenmiştir. Bununla birlikte, ikinci bir ayırım olarak söz konusu yetkinin yargı organları tarafından başlatılan sürecin bir devamı olduğu açıktır. Yani söz konusu soruşturma ve kovuşturma süreçleri görevden alma işlemi önceliktir. Diğer taraftan DDK'nın yetkileri cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile düzenlenmiştir. Ayrıca DDK'ya, konu ile ilgili doğrudan soruşturma yetkisi verilmiştir. Yani DDK tarafından kullanılacak olan görevden uzaklaştırma yetkisi ile İçişleri Bakanı tarafından kullanılacak yetki arasında birtakım niteliksel farklılıklar söz konusudur. DDK hem süreci başlatan (soruşturma açma) güç, hem de bu sürece dayanarak görevden alma yetkisine sahip olan bir kuruluş haline gelmiştir. Oysa İçişleri Bakanının sahip olduğu yetki önceden başlatılan sürecin ardından kullanılabilir olan ve anayasal düzeyde temsil edilen bir yetkidir.

6. Sonuç

Kuruluşundan itibaren tartışmalara neden olan Cumhurbaşkanlığı DDK; tarihsel anlamda Ombudsmanlık kurumunun etkisi altında şekillendirilmeye çalışılmıştır. KAYA projesinde belirtildiği üzere kurulun ombudsman gibi hareket etmesi ve buna göre düzenlenmesi talep edilmiş, 2013 yılından itibaren faaliyette bulunan KDK yönetsel düzende yerini almasıyla DDK'nın varlığını tartışmaya açmıştır. İdarenin yargısal denetiminin yanında bağımsız ve tarafsız bir birimce denetimi mantığına dayanan Ombudsmanlık kurumundan oldukça uzak bir görünüm sergileyen DDK, parlamenter sistemin terk edilmesiyle birlikte görece işlevsiz konumundan uzaklaşmış, yeni ve etkili bir konum kazanmıştır. Yürütmenin sorumsuz ve tarafsız kanadının sekreterliğinde inceleme, araştırma ve yaptırımsız denetim yetkisine sahip kurul, yeni sistemde yürütmenin sorumlu ve taraflı kanadında soruşturma yetkisine ve idari yaptırım gücüne sahip etkili bir denetim mekanizmasına dönüşmüştür.

Bugün itibariyle Cumhurbaşkanlığı makamının idareyi gözetleme ve denetleme organı olarak faaliyet gösteren yapının yetkileri arasında yerel yönetim birimlerinin ve onların ortaklığında oluşturulan kamu kuruluşlarının da faaliyetleri yer almaktadır. Gizlilik gerekçesi nedeniyle ilgili kurulun yapmış olduğu araştırma, inceleme, denetleme ve soruşturma faaliyetlerinin tamamına erişmek mümkün değildir. Sadece yayınlanmasında sakınca görülmeyen birtakım raporların ya tamamı ya da özet haline getirilmiş halleri kamuoyu ile paylaşılmaktadır. Geçmiş dönemlere ait paylaşılan denetim raporlarında sınırlı da olsa yerel yönetimleri dolaylı olarak ilgilendiren denetlemeler söz konusudur. Bu veriler parlamenter sistemin uygulandığı döneme ilişkindir. İlgili kurulun politik amaçlarla kullanılması yepyeni tartışmalara kapı aralayabilir. Özellikle kurulun soruşturma ve görevden uzaklaştırma yetkisine sahip olması, idari soruşturma kavramının kökten değişebileceği anlamına gelmektedir. Bununla birlikte DDK, farklı siyasi görüşlerden seçilmişlerin görev alması durumunda merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerini de etkileme gücüne sahiptir.

1982 yılında Parlamenter sistemde yer alan Danışma Meclisinde, hükümet ile Cumhurbaşkanı arasında sirtüşme yaratacağı belirtilen/düşünülen DDK, yeni sistemde de Cumhurbaşkanı ile yerel yönetimler arasında farklı siyasi görüşlerin temsil edilmesinden kaynaklı problemleri besleyebilecektir. DDK soruşturmaları yoluyla görevden uzaklaştırmaya varan yetkileri sonrası kurul, bir bakıma yüksek yargı görüntüsüne kavuşacaktır.

Her ne kadar DDK'yı düzenleyen hükümler içerisinde doğrudan yerel yönetim kuruluşlarının denetimini içeren hükümler olmasa da kararnamenin uygulama kapsamının dışında olduğu da söylenemez. DDK denetim sahasının genişlemesi ve soruşturma açma yetkisine sahip olmasıyla önceki uygulamalardan farklı bir yapıya kavuşmuştur. Çalışmaya konu olan haliyle DDK, kamusal kurum ve kuruluşlar üzerinde yeni bir vesayet mekanizması haline gelebilecektir. İçişleri Bakanı tarafından anayasal düzeyde belirlenen vesayet yetkisinden

farklı bir nitelikte denetim yetkisi söz konusudur. DDK'nın denetim sahası içerisinde yer alan tüm kuruluşlar üzerinde yeni bir vesayet mekanizması haline dönüşmesi kaçınılmaz görünmektedir.

DMK'da yer alan hükümlere benzer şekilde ve hatta söz konusu düzenlemelerden daha detaylı bir şekilde, DDK'na ilişkin düzenlemelerde, yerel yöneticilerin görevden alınma sebepleri, süreleri ve şartları nesnel olarak ortaya konulmalıdır. Kurulun yeniden yapılandırılması, yerel özerklik ilkesini ve erkler ayrımını gözeterek daha demokratik bir yapıya kavuşturulması veya bu alanda yalnızca KDK'nın faaliyette bulunması çalışma sonucunda belirtilmesi gereken diğer öneriler arasındadır.

Kurula verilen soruşturma ve görevden alma yetkisi yeni sistem içerisinde değerlendirildiğinde idari anlamda bir gereklilik şeklinde algılanabilmektedir. Ancak yerel yönetim düzeyinde gerçekleştirilecek denetimlerin AYYÖŞ hükümleri ve özerklik ilkesi gözetilerek gerçekleştirilmesi hukuk devleti anlayışına uygun düşecektir. Çünkü kurulun yönetsel hiyerarşi bünyesinde devlet tüzel kişiliği içerisinde yer alan diğer birimler üzerinde söz konusu denetim yetkilerini kullanması Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi içerisinde olağan karşılanabilir. Hatta yürütmenin tek sorumlu kanadı haline gelen Cumhurbaşkanlığının etkili denetim mekanizmalarına sahip olması savunulabilir. Ancak her ne kadar kurul marifetiyle yerel yönetimlere ilişkin yoğun bir denetim uygulanmamış olsa da idarenin bütünlüğü ilkesi ve üniter devlet anlayışı göz ardı edilmeden, farklı tüzel kişilikler bünyesinde yer alan mahalli idareler gibi diğer kamu kurum ve kuruluşlarının söz konusu düzenleyici madde kapsamında ayrı başlık ve içerikte değerlendirilmesi daha isabetli bir düzenleme olacaktır.

7. Kaynakça

- Akad, M., Vural Dinçkol B. ve Bulut N. (2018). Genel Kamu Hukuku (14. Baskı). DER Yayınları, İstanbul
- Batalli, M. (2015). Role of Ombudsman Institution over the Administration. Journal of Business, Administration, Law and Social Sciences, 1 (3), 232-240
- Çelik, A. (2005). Belediye Başkanlarının Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılması Üzerine Bir Çalışma. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 4 (14), 145-159
- Dursun, H. (2011). Türkiye'de Ombudsmanlığın (Kamusalığın) Etkin Olarak İşleyebilme Yetisi Yoktur. *Türkiye Barolar Birliği Dergisi*, 95, 377-418
- Erkul, H. ve Kara, H. (2014). Denetim Açısından Bulgaristan, Yunanistan ve Türkiye Yerel Yönetimlerinin Karşılaştırılması. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 12 (24), 205-237
- Gişi, S. (2017). Ombudsmanlık Kurumu, İsveç ve Fransa Ülke Uygulamaları İle Avrupa Ombudsmanı Üzerine Bir İnceleme. *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, 2 (2), 1-42
- Güven, A., Karkacıer, A., Şimşek, T. (2017). Merkezileşme Yerelleşme Tartışmaları Kapsamında Yerel Yönetimlerde Vesayet Denetimi Sorunu. *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, 7 (2), 189-208
- Karakılıç, Y. (2016). *Yeni Yerel Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler* (3. Baskı). Seçkin Yayınları, Ankara
- Kaya, F. (2016). Türkiye Cumhuriyeti'nde Yapılan İdari Reform Çalışmalarının Karşılaştırmalı Analizi. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (48), 165-181
- Koç, N. (2005). Türk Medenî Kanunundaki Düzenlemeler Işığında Vesayet Hukukuna Genel Bir Bakış. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 7 (0), 99-120
- Kozanoğlu, G. (2015). *Üniter Devlet Modelinde Mahalli İdarelerin Özerkliği İlkesi*. Adalet Yayınevi, Ankara.
- Küçük, H. (2018). Yerel Özerklik Bağlamında Belediyelerin Denetimi: İtalya ve Türkiye Örneği. *Siyasal Bilimler Dergisi*, 6 (1), 35-60
- Nohutçu, A. (2019). *İdare Hukuku* (24. Baskı). Savaş Yayınevi, Ankara.
- Odyakmaz, Z. ve Kaymak, Ü. (2019). *İdare Hukuku* (21. Baskı). Savaş Yayınevi, Ankara.
- Onat, O. (2015). İdareyi Denetleyen İki Anayasal Kuruma İlişkin Kısa Bir Değerlendirme: Devlet Denetleme Kurulu-Kamu Denetçiliği Kurumu. *Ombudsman Akademik*, (2), 121-141
- Ortaylı, İ. (2018). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)* (3. Baskı). Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu, Türk Tarih Kurumu Yayınları, Ankara
- Özdemir, H. (2018). *100 Soruda Hükümet Sistemleri, Birleşik Krallık, Almanya, ABD, Fransa, İsviçre, Türkiye*. Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Özer, M. A. ve Önen, S. M. (2017). 200 Soruda Yönetim Kamu Yönetimi (2. Baskı). Gazi Kitabevi, Ankara
- Salihoglu, E. (2019). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler ve Denetimi*. Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, İstanbul.
- Soybay, S. (1985). Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 6 (1-3), 215-224.

- Tögel, A. (2016). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Devlet Denetleme Kurulunun İdari Denetimdeki Rolü. *Ombudsman Akademik*, (5), 91-110.
- Türkyılmaz, A. (2016). Belediyelerde Denetim. *Denetim Dergisi*, (15), 16-33.
- Yürekli, Ö. (2015). Kamu Yönetimsel Teftiş ve Denetim Sistemi ve Yeniden Yapılanması. *Türk İdare Dergisi*, 480, 257-287

Mevzuat ve Raporlar

- Belediye Kanunu. Kanun Numarası: 5393, Kabul Tarihi: 03.07.2005, Yayımlandığı Resmi Gazete: 13.07.2005, Sayı: 25874, Tertip: 5, Cilt: 44
- Büyükşehir Belediyesi Kanunu''. Kanun Numarası: 5216, Kabul Tarihi: 10.07.2004, Yayımlandığı Resmi Gazete: 23.07.2004, Sayı: 25531, Tertip: 5, Cilt: 43
- Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi, Sayı: 5, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarih: 15.07.2018, Sayı: 30479
- Devlet Denetleme Kurulu Başkan ve Üyelerine İlişkin Bazı Düzenlemeler Hakkında Kanun. Kanun Numarası: 2443 Kabul Tarihi: 01.04.1981 Yayımlandığı R. Gazete: Tarih: 03.04.1981, Sayı: 17299, Yayımlandığı Düstur: Tertip: 5, Cilt: 20, Sayfa: 242
- <http://www.abdullahgul.gen.tr/ddk-raporlari/366/22504/devlet-denetleme-kurulu-raporlari.html>; (erişim tarihi: 27.02.2019)
- İl Özel İdaresi Kanunu''. Kanun Numarası: 5302, Kabul Tarihi: 22.02.2005, Yayımlandığı Resmi Gazete: 04.03.2005, Sayı: 25874, Tertip: 5, Cilt: 44
- Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun''. Kanun Numarası: 5449, Kabul Tarihi: 25.01.2006, Yayımlandığı Resmi Gazete: 08.02.2006, Sayı: 26074, Tertip: 5, Cilt: 45
- Türk Mühendis ve Mimar Odaları Birliği, (2011). Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Meslek Örgütleri Raporu Üzerine TMMOB Görüşü. https://www.tmmob.org.tr/sites/default/files/189547c5d65d3fe_ek.pdf, (erişim tarihi: 27.02.2019).