



**1961 VE 1982 ANAYASASININ İDARİ VESAYET
KAVRAMI BAĞLAMINDA KARŞILAŞTIRMALI
İNCELENMESİ**

**2022
YÜKSEK LİSANS TEZİ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

Ezgi ŞEN

**Danışman
Dr. Öğr. Üyesi Metin ÖZKARAL**

**1961 VE 1982 ANAYASASININ İDARİ VESAYET KAVRAMI BAĞLAMINDA
KARŞILAŞTIRMALI İNCELENMESİ**

Ezgi ŞEN

Dr.Öğr.Üyesi Metin ÖZKARAL

**Karabük Üniversitesi
Lisansüstü Eğitim Enstitüsü
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Yüksek Lisans Tezi**

**KARABÜK
Ocak/2022**

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	1
TEZ ONAY SAYFASI	3
DOĞRULUK BEYANI.....	4
TEŞEKKÜR.....	5
ABSTRACT	7
ARŞİV KAYIT BİLGİLERİ	8
ARCHIVE RECORD INFORMATION	9
KISALTMALAR.....	10
ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ	11
ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ	11
ARAŞTIRMANIN SINIRLILIKLARI	12
GİRİŞ.....	14
1.BÖLÜM: ANAYASA KAVRAMI VE TÜRKİYE’DEKİ ANAYASAL GELİŞMELER.....	16
1.1. ANAYASA KAVRAMI	16
1.2. ANAYASA TÜRLERİ.....	18
1.2.1. Yazılı Anayasa ve Yazısız Anayasa	19
1.2.2. Yumuşak Anayasa ve Katı Anayasa	20
1.2.3. İdeolojik Anayasa ve Faydacı Anayasa	21
1.3. TÜRKİYE’DEKİ ANAYASAL GELİŞMELER.....	22
1.3.1. Sened-i İttifak.....	23
1.3.2. Tanzimat Fermanı	25
1.3.3. Islahat Fermanı	27
1.3.4. Kanun-i Esasi	28
1.3.5. 1921 Anayasası	31
1.3.6. 1924 Anayasası	33
1.3.7. 1961 Anayasası	34
1.3.8. 1982 Anayasası	35

2.BÖLÜM: İDARİ VESAYET KAVRAMI VE 1961-1982 ANAYASALARININ KARŞILAŞTIRMASI.....	37
2.1. İDARİ VESAYET KAVRAMI	37
2.1.1. İdari Vesayetın Tanımı.....	37
2.1.2. İdari Vesayetın Unsurları	39
2.1.3. İdari Vesayetın Özellikleri	40
2.1.4. İdari Vesayetın Denetim Türleri	42
2.1.4.1. İşlemler Üzerinde İdari Vesayet Yetkisi	42
2.1.4.2. Eylemler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkisi.....	45
2.1.4.3. Organlar Üzerindeki İdari Vesayet Yetkisi	45
2.1.4.4. Personel Üzerindeki İdari Vesayet Yetkisi	46
2.1.4.5. Bütçe ve Mali Kaynaklar Üzerindeki İdari Vesayet Yetkisi	46
2.1.5. İdari Vesayeti Yerine Getiren Tarafları.....	47
2.1.5.1. Cumhurbaşkanı.....	47
2.1.5.2. İçişleri Bakanlığı.....	48
2.1.5.3. Valilikler ve Kaymakamlıklar.....	51
2.1.5.4. Danıştay	53
2.2. 1961 VE 1982 ANAYASALARININ İDARİ VESAYET YÖNÜNDEN	
KARŞILAŞTIRMASI.....	53
2.2.1 1961 Anayasası'nda İdari Vesayet	54
2.2.2. 1982 Anayasası'nda İdari Vesayet	58
2.2.2.1. İl Özel İdareleri	59
SONUÇ.....	62
KAYNAKÇA	65
ÖZGEÇMİŞ.....	76

TEZ ONAY SAYFASI

Ezgi ŞEN tarafından hazırlanan “1961 VE 1982 ANAYASASININ İDARİ VESAYET KAVRAMI BAĞLAMINDA KARŞILAŞTIRMALI İNCELENMESİ” başlıklı bu tezin Yüksek Lisans Tezi olarak uygun olduğunu onaylarım.

Dr. Öğr. Üyesi Metin ÖZKARAL

.....

Tez Danışmanı Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Bu çalışma, jürimiz tarafından Oy Birliği/Oy Çokluğu Seçiniz ile Anabilim Dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir. Savunma sınavı tarihi

Ünvanı, Adı SOYADI (Kurumu)

İmzası

Başkan : Unvan Adı SOYADI (Kurum kısaltması).....

Üye : Unvan Adı SOYADI (Kurum kısaltması).....

Üye : Unvan Adı SOYADI (Kurum kısaltması).....

KBÜ Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Yönetim Kurulu, bu tez ile, Yüksek Lisans derecesini onamıştır.

Prof. Dr. Hasan SOLMAZ

.....

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Müdürü

DOĞRULUK BEYANI

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum, bu çalışmayı, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yol ve yardıma başvurmaksızın yazdığımı, yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu ve bu eserleri her kullanışında alıntı yaparak yararlandığımı belirtir; bunu onurumla doğrularım.

Enstitü tarafından belli bir zamana bağlı olmaksızın, tezimle ilgili yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması durumunda, ortaya çıkacak tüm ahlaki ve hukuki sonuçlara katlanacağımı bildiririm.

Adı Soyadı : Ezgi ŞEN

İmza :

TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın amacı; idari vesayet ve anayasa kavramı hakkında ayrıntılı bilgi verilerek 1961 ve 1982 anayasalarında kavramın karşılaştırmasını literatür taraması yöntemi kullanarak aktarmaktır. Türkiye'nin anayasa geçmişi toplu olarak değerlendirilmiştir. Esas ağırlık ise 1961 ve 1982 Anayasalarına verilmiştir.

Çalışmanın her aşamasında desteğini gördüğüm, bilgisine ve deneyimine güvendiğim danışman hocam Sayın Dr. Öğr. Üyesi Metin ÖZKARAL'a sonsuz saygı ve teşekkürlerimi sunarım.

Hayatımın her alanında desteğini, sevgisini esirgemeyen ve her anımda yanımda olan eşime ve maddi, manevi destekleri için aileme hayatımdaki varlıkları için teşekkür ederim.

Ezgi ŞEN

ÖZ

Belli bir toprak üzerindeki egemenliği ifade eden ve gücü içeren kavram, devlet olarak adlandırılmaktadır. Tek egemenlik tarzını benimseyen devlet biçimi ise üniter devletlerdir. Egemen gücü elinde bulunduran siyasi otorite devletin vermiş olduğu bütün yetkileri tek bir çatı altında birleştirmiştir. Ancak tek elden, bir devletin yürütmekle sorumlu olduğu hizmetleri yerine getirmek kolay olmadığı için yönetim devletler kendi içerisinde teşkilatlanmaya gitmişlerdir. İdari açıdan teşkilatlanmaya gitmek her ne kadar parçalı gibi algılsa da teşkilatın içerisinde yer alan birimlerin sıkı ilişki içerisinde olması bu algıyı geçersiz kılmaktadır. Çünkü bu ilişki anayasa ve yasalar ile kurulmakta olup birimlerin arasındaki ilişkiyi güçlendirmektedir. Bu açıdan pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye’de de idari bütünlüğün sağlanması için 1961 Anayasası ve halen yürürlükte olan 1982 Anayasası idarenin bütünlüğü ilkesini zorunlu kılmıştır.

İdare bütünlüğünün sağlanması beraberinde denetimi de zorunlu hale getirmiştir. Birimlerden oluşan parçalar, bütünü bozmayacak şekilde denetimi kaçınılmaz kılmıştır. İdari vesayet olarak adlandırılan bu denetim, yerinden yönetim veya yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarını belirtilen şekilde yerine getirip getirmediğini incelemeyi amaçlayan bir denetim türüdür. Bu amaç kapsamında ülkemizde merkez idare hiyerarşisinin dışında kalmış olan yerel idareler, yargı denetimi hariç olmak üzere merkezi idarece denetlenmektedirler.

1961 Anayasası’nda idari vesayet yetkisi, kabul edilmiş fakat üstü örtülü bir biçimde ele alınmıştır. 1982 Anayasası’nda ise idari vesayet yetkisi yalnızca yerel yönetimleri kapsayacak biçimde düzenlenmiştir. 1982 Anayasası’na göre idari vesayet denetimi anayasanın sağlamış olduğu yetkiler çerçevesinde yerindelik ve hukuki denetim olmak üzere iki şekilde yapıldığı görülmektedir. Dolayısıyla merkezi idarenin, anayasanın gerektirdiği biçimde yerel yönetimlerin icrai nitelikteki kararlarını onamak, geri çevirmek ve istisnai durumlarda kuruluşların yerine geçerek verilen kararları değiştirmek yoluyla vesayet denetimini yerine getirme yetkisine sahip olduğu belirlenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Anayasa; İdari Vesayet; 1961 Anayasası; 1982 Anayasası

ABSTRACT

The concept that expresses sovereignty over a certain land and includes power is called the state. The state form that adopts a single sovereignty style is unitary states. The political authority holding the sovereign power has combined all the powers given by the state under a single roof. However, since it is not easy to fulfill the services that a state is responsible for carrying out from a single source, the administration states have gone to organize themselves. Although it is perceived as a fragmented organization from an administrative point of view, the close relationship of the units within the organization invalidates this perception. Because this relationship is established by the constitution and laws and strengthens the relationship between the units. In this respect, in order to ensure administrative integrity in Turkey, as in many other countries, the 1961 Constitution and the 1982 Constitution, which is still in effect, necessitated the principle of administrative integrity.

Ensuring the integrity of the administration has also made auditing mandatory. Parts consisting of units have made control inevitable so as not to spoil the whole. This audit, called administrative tutelage, is a type of audit that aims to examine whether local administrations or local governments fulfill their powers and responsibilities as specified. Within the scope of this purpose, local administrations, which are outside the central administration hierarchy in our country, are supervised by the central administration, with the exception of judicial review.

In the 1961 Constitution, the authority of administrative tutelage was accepted but implicitly addressed. In the 1982 Constitution, the administrative tutelage was regulated to cover only local governments. According to the 1982 Constitution, it is seen that administrative tutelage control is carried out in two ways as pertinence and legal supervision within the framework of the powers provided by the constitution. Therefore, it has been determined that the central administration has the authority to fulfill the tutelage control by approving and reversing the executive decisions of the local governments, as required by the constitution, and by changing the decisions taken by replacing the institutions in exceptional cases.

Keywords: Constitution; Administrative Trusteeship; 1961 Constitution; 1982 Constitution

ARŞİV KAYIT BİLGİLERİ

Tezin Adı	1961 ve 1982 Anayasasının İdari Vesayet Kavramı Bağlamında Karşılaştırmalı İncelenmesi
Tezin Yazarı	Ezgi ŞEN
Tezin Danışmanı	Dr.Öğr.Üyesi Metin ÖZKARAL
Tezin Derecesi	Yüksek Lisans Tezi
Tezin Tarihi	25/01/2022
Tezin Alanı	Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Tezin Yeri	KBÜLEE – KARABÜK
Tezin Sayfa Sayısı	87
Anahtar Kelimeler	Anayasa, İdari Vesayet, 1961 Anayasası, 1982 Anayasası

ARCHIVE RECORD INFORMATION

Name of the Thesis	A Comparative Analysis of the 1961 and 1982 Constitutions in the Context of the Concept of Administrative Tutelage
Author of the Thesis	Ezgi ŞEN
Advisor of the Thesis	Asisstant Prof. Metin ÖZKARAL
Status of the Thesis	Master Thesis
Date of the Thesis	25/01/2022
Field of the Thesis	Department of Public Administration
Place of the Thesis	KBÜLEE – KARABÜK
Total Page Number	87
Keywords	Constitution, Administrative Trusteeship, 1961 Constitution, 1982 Constitution

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BMM	: Büyük Millet Meclisi
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MGK	: Milli Güvenlik Konseyi
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
vb.	: ve benzeri
vd.	: ve diğerleri

ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ

Bu çalışmanın amacı 1961 ve 1982 Anayasalarını idari vesayet yönünden incelemektir. Türkiye’de köklü bir geleneğe sahip olan ve anayasada açıkça düzenlenen idari vesayetin hangi amaçları gerçekleştirmek için kullanılması gerektiği, kapsamı ve kullanımına ilişkin kanunlar düzenlenmiş ve yine Anayasa’da yerini almıştır. Bilindiği üzere merkezi idare tarafından yerel yönetimlerin üzerinde kurulan denetim yetkisi idari vesayet olarak karşımıza çıkmaktadır. Tanımdan da anlaşılacağı üzere idari vesayet merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında gerçekleşen bir durumdur. İdari vesayet, idari bütünlük ilkesinin, hiyerarşik karşılığı ve onun tamamlayıcısıdır. Yerel yönetimlerin kararlarının merkezi idare tarafından onanması, onanmaması, yürütülmesinin geciktirilmesi veya durdurulması, dava açılması gibi yöntemler kullanılarak kendini göstermektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin organlarının, eylemlerinin, personelinin ve mali kaynaklarının denetlenmesini ve bunlarla ilgili kararların verilmesini sağlayan bir denetim türüdür. Denetim yetkisinin kapsamı ne kadar geniş ise yerel yönetimlerin hareket alanı da o düzeyde daralmaktadır. Bu yönüyle idari vesayetin, diğer denetim mekanizmalarının aksine merkezi idarenin güçlü olduğu ülkelerde, yerel yönetimlerin üzerinde kurulan baskıyı daha fazla artırabilmekte, yerel yönetimlerin güçlenmesini engellemekte ve özerklik düzeylerini de zedeleyebilmektedir. Bu gibi nedenlerden dolayı hem 1961 hem de 1982 Anayasasının idari vesayet kapsamının ortaya çıkarılması çalışmanın önemini oluşturmaktadır.

ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Toplumlar ve toplumsal yapıyı oluşturan kurumların özellikleri karmaşık niteliklere sahip olabilmektedir. Bu karmaşık durumun açıklığa kavuşturulması, söz konusu yapı içerisinde yaşanan sorunların çözümlenmesi ve çeşitli önerilerin yapılması için kullanılan bilimsel araştırmaları temelde üç sınıfa ayırmak mümkündür. Bu araştırmalar; nicel, nitel ve karma araştırmalar biçiminde karşımıza çıkmaktadır (Ataseven, 2012: 544). Nicel araştırmalar; çoğunlukla sayısal verilerden hareketle bir sonuca ulaşılmasını ifade etmektedir. Nitel araştırmalar; sözel verilerden yararlanılarak araştırma problemine cevap bulmaya yarayan çalışmalardır. Hem sayısal hem de sözel verilerin birlikte kullanıldığı araştırmalar ise karam araştırmalar olarak tanımlanmaktadır (Alkan vd., 2019: 559). Her üç araştırma tipi kendi içerisinde farklı

özelliklere sahiptirler. Bunlardan özellikle nitel araştırmaların tutumları, davranışları ve tecrübeleri ele aldığı söylenebilir. Nitel araştırmalarda bütünsellik egemendir. Buna göre bütün olay ve olgular parçalanamayacak bir bütünün parçaları gibi ilişki içerisindedirler. Tam nesnellik olmamakla birlikte araştırmacı belli bir bakış açısına sahiptir (Altun ve Yazıcı, 2014: 373).

Nitel araştırma, görüşme, gözlem ve doküman analizi gibi nitel veri toplama yöntemlerini kapsayan, algıları ve olayları doğal ortamlarında gerçekçi ve bütünsel bir şekilde ortaya koymak üzere nitel bir sürecin izlenmesini öngören araştırma olarak tanımlanabilmektedir (Yıldırım ve şimşek, 2016: 41). Nitel araştırmalarda genel olarak üç tür veri toplanılmaktadır: “süreçle ilgili veri”, “çevreyle ilgili veri” ve “algılara ilişkin veri” (Sığrı, 2018: 237). Çevreyle ilgili veriler araştırmanın yer aldığı sosyal, psikolojik, kültürel, demografik ve fiziksel özelliklere yöneliktir. Bu tür veriler sürece ve algılara ilişkin verilere temel oluşturur ve diğer ortamlarla karşılaştırma olanağı sunar. Süreçle ilgili veriler, araştırma süresince neler olup bittiğini ve bu olanların araştırma grubunu nasıl etkilediğine ilişkindir. Algılara ilişkin veriler ise, araştırma grubuna dahil olan bireylerin süreç hakkında düşündüklerine ilişkindir. Bu üç veriyi toplamak için araştırmacılar farklı veri toplama yöntemleri kullanmaktadırlar (Yıldırım ve şimşek, 2016: 41).

Nitel araştırmalarda kullanılan veri toplama yöntemleri genellikle görüşme, gözlem ve yazılı doküman incelemesidir (Yıldırım ve şimşek, 2016: 41). Bu çalışmada doküman analizi kullanılmıştır. Doküman analizi, yazılı belgelerin içerik yönünden titiz ve belli bir sisteme dayanarak analiz edilmesidir. Doküman analizinde, basılı ve elektronik olmak üzere tüm belgelerin incelenmesi, değerlendirilmesi söz konusudur. Doküman analizi, nitel araştırmalarda kullanılmakta olan diğer yöntemler gibi anlam çıkarma, ilgili konu hakkında anlayış oluşturma, ampirik bilgi geliştirme ve bu bilgileri inceleme ve yorumlama gibi niteliklere sahiptir (Kıral, 2020: 173).

ARAşTIRMANIN SINIRLILIKLARI

Türkiye tarihinde kavramsal olarak ifade edilmese de ilk defa idari vesayetin 1876 Anayasası’nda işlendiği söylenebilir. Osmanlı Devlet yapısı sıkı bir merkeziyetçilik anlayışına sahip olduğu için bu yaklaşım yoğun bir biçimde uygulanmıştır. 1921 Anayasası, yerel yönetimlere daha geniş bir özerklik yaratma amacı gütmüş ve idari vesayet denetiminin azaltılmasını öngörmüştür. 1924

Anayasası'nda özerkliğin sınırlandığı söylenebilir. 1961 Anayasası'nda idari vesayet denetimine örtülü biçimde yer verilmiştir. 1982 Anayasası'nda ise ilk defa idari vesayet kavramı anayasal bir kurum haline getirilmiştir. Dolayısıyla çalışmada yalnızca 1961 ve 1982 sayılı Anayasalar karşılaştırılmıştır.



GİRİŞ

İdari vesayet, devlet birliğini, bütünlüğünü, milli menfaatlerini, yerel yönetimler tarafından korunmasının sağlanmasını amaçlamaktadır. İdari vesayetin, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin arasında yaşanan etkileşimin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu faydalanmada devletin üniter yapısını korumak esas amaç olarak görülmektedir. Dolayısıyla anayasa ve yasalar yoluyla yapısı belirlenen bir üniter yapı, idari bakımdan da sağlama duruma getirilmesi için idari vesayetin etkili bir araç olarak değerlendirilmektedir.

Merkez ve yerellik açısından bakıldığında geniş sınırlar içindeki devletin, üzerine düşen görevleri eksiksiz bir biçimde yapabilmesi ve ülkenin her tarafına eşit bir biçimde ulaşabilmesinin olanağı olmayabilmektedir. Ülkenin farklı bölge veya yerlerinde oluşan çeşitli ihtiyaçları da merkezden tespit edip gidermesi de mümkün değildir. Bu nedenle merkezin işini kolaylaştıracak ve merkez adına hareket edebilecek yerel nitelikteki kurum ve kuruluşların varlığına ihtiyaç vardır. Bu görevi yerine getirmenin de temelde iki yolu bulunmaktadır. Dolayısıyla merkezin, taşradaki temsilcilerine geniş yetkiler verilmesi veya tüzel kişiliğe sahip yerel yönetimlere yer verilmesi gerekmektedir. Bu sayede merkezi yönetimin de sorumluluğu hafifletilmiş olabilecektir. Ancak yerel idarelerin bu görevlerini yerine getirirken, devletin hizmetleriyle çelişkiye düşen, birliğini ve bütünlüğünü bozan, hizmetlerin yapılması noktasında süreklilik ilkesini ihlal eden, yerel hizmetlerin yerine getirilmesi sürecinde keyfi uygulamalarda bulunan, eğilimler içerisinde olabilmeleri riski ortaya çıkabilmektedir. Bu noktada idari vesayet tüm bu olumsuzlukların yaşanmasını engelleyecek, merkezi idare ile yerel idare arasında köprü görevi gören bir mekanizma olarak işlev görecektir.

İdari vesayetin hukuki bir gereklilik olarak ortaya çıktığını söylemek zordur. Tarihi süreçte merkezi yönetimin sorumluluğunu en aza indirmek üzere merkez ve yerel yönetimler arasındaki etkileşimin zorunlu bir sonucu olarak meydana gelmiştir. Bu bağlamda ülkemizde idari vesayet konusunun ilk defa işlendiği anayasanın 1876 Anayasası (Kanuni Esasi) olduğu bilinmektedir. 1876 Anayasası, kapsamına almış olduğu yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını sınırlandırarak, söz konusu birimlerin üzerinde idari vesayet denetiminin yapılmasını getirmiştir. Bu anayasa, Osmanlı Devleti'nin sıkı ve merkeziyeti öngören yapısına uygun olarak hazırlanmıştır.

1876 Anayasasından sonra yeni kurulan cumhuriyette 1921 Anayasası yayınlanmıştır. Bu Anayasa, 1876 Anayasası'nın aksine, yerel yönetimlere geniş bir özerklik tanımıştır. Bu yolla idari vesayet etkisinin azaltılması öngörülmüştür. Nitekim dönemin meclis hükümeti, yerel yönetimleri “özerklik” temelinde ele aldığı görülmektedir. 1921 Anayasasının yerine 1924 tarihli yeni Anayasa kabul edilmiştir. 1924 Anayasası olarak tanımlanan bu anayasa dönemin önemli sorunları nedeniyle yerel özerkliği sınırlandırmıştır. Temel gerekçe; özerkliğin üniter yapının yanı sıra milli bütünlüğe zarar vereceği düşüncesi olmuştur.

1961 yılında yayınlanmış olan yeni Anayasası'nın 116. maddesinde idari vesayet kavramı tekrar yer almıştır. Maddede; yerel yönetimlerin seçilen organlarının organlık sıfatını kazanmaları veya kaybetmeleri konusunda yapılacak denetimin yargı yoluyla olabileceği belirtilerek idari vesayet tekrar tesis edilmesi sağlanmıştır. 1961 Anayasası'nda “idari vesayet” kavramının açıkça kullanılmadığını belirtmek gerekir. Ancak merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin ilişkisi kanunlar aracılığıyla belirleneceği ifade edilerek üstü kapalı olarak idari vesayet denetimini kast etmiştir. Günümüzde yürürlükte olan 1982 Anayasası'nda “idari vesayet” kavramı açıkça düzenlenmiş olup Anayasanın 127'ci maddesinde ilk önce yerel yönetimlerin tanımı yapılmıştır ve daha sonra aynı maddenin 5. fıkrasında ise idari vesayet konusu işlenmiştir.

Bu tezde idari vesayet ve idare hukuku kavramlarının anayasal dayanağının olup olmadığı Türkiye'deki anayasal süreçler incelenerek aktarılmaya çalışılacaktır. Anayasanın idareyi doğrudan ilgilendiren 123-137. maddeleri ve idareye ilişkin diğer hükümleri irdelenerek bulunmaya çalışılmıştır. Bu konuda anayasal dayanağın olup olmadığını anlayabilmek için ilk olarak kavramların ayrıntılı olarak açıklanması gerekmektedir. Anayasanın ne anlama geldiği, anayasaların türleri, kısa anayasa tarihi ve anayasaların yapım süreçleri ile idari vesayet kavramının ne olduğu gibi sorulara cevap aranmıştır. Çalışma iki bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde anayasa kavramı, türleri ve ülkemizdeki anayasal süreç ele alınmıştır. İkinci bölümde idari vesayet kavramı detaylı incelendikten sonra 1961 Anayasası ile 1982 Anayasası idari vesayet açısından karşılaştırılmıştır.

1. BÖLÜM: ANAYASA KAVRAMI VE TÜRKİYE’DEKİ ANAYASAL GELİŞMELER

İdari vesayet kavramının 1961 ve 1982 Anayasalarında karşılaştırılabilmesi için öncelikle kavrama ilişkin tanımlamaları doğru anlayabilmek gerekmektedir. Bir anayasanın gerçek anlamının ne olduğu, türlerinin ve tarihsel sürecinin bilinmesi gerekmektedir. Farklı tanımlamaların ve türlerin bilinmesi karşılaştırmanın doğruluğunu artırmada ve asıl sorulara yönelik cevap bulmada önemlidir. Dolayısıyla çalışmanın bu kısmında anayasa kavramı, türleri ve tarihsel gelişimi incelenmiştir.

1.1. Anayasa Kavramı

Anayasa kavramı birçok devlette “constitution” kelimesinin karşılığı olarak kullanılmaktadır. Bu kelime Latince constitutio (kurum, örgütlenme) kelimesinden türeyen constituere (kurmak, tesis etmek) kelimesinin farklı dillere uyarlanmış halidir. Türkçede anayasayı ifade etmek için “esas teşkilat” ya da “teşkilat-ı esasiye” kelimeleri kullanılmaktadır (Kaboğlu, 2009: 401). Anayasa, demokrasilerde hukuk devleti sisteminin yargı süreci noktasında güvence olarak, yasayı egemen iradenin keyfi uygulaması olmaktan çıkarmak amacıyla düşünülen bir kurumsal mekanizma olarak tanımlanabilir (Canikoğlu, 2010: 308).

Anayasa devletin kuruluşunun, örgütlenişinin, iktidarın el değiştirmesinin, bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin düzenlendiği en üstün hukuk kurallarını ifade eder (Teziç, 2003: 136). Anayasa, kamu makamlarının yapısını ve onlar arasındaki ilişkileri düzenleyen bir dizi yetkiler ve usullerden oluşmaktadır. Anayasa devlet yönetimi ve devletin vatandaşlarla olan ilişkilerinin kurallarını tanımlamaktadır (Erdoğan, 1991: 42). Anayasa, devletin kuruluşunu, temel yapısını, iktidarın el değiştirmesini, devlet iktidarı karşısında bireysel özgürlükleri düzenleyen bir çerçeve metindir. Bu metnin içerdiği normlar, soyut ve genel niteliktedirler (Teziç, 2013: 13).

Anayasayı geniş ve dar anlamda tanımlamak mümkündür. Buna göre geniş anlamda anayasa; bir ülkede devletin temel yapısını kuruluşunu ve işleyişini düzenleyen kuralların bütünü biçiminde tanımlanabilir. Dar anlamda ise hukuksal olan veya olmayan kurallar değil, bir veya birkaç benzer belgede toplanmış hukuksal kurallardır (Çam, 2011: 368).

Anayasaların maddi ve şekli açıdan da tanımlandığı görülmektedir. Maddi anlamda anayasa, toplumun siyasal örgütlenmesini, devletin temel organlarının kuruluş ve işleyişini düzenleyen, bireyin temel hak ve özgürlüklerini güvence altına alan kurallarının bütünüdür (Gözübüyük, 1999: 3). Bu anlayışa göre, yapan organın hangisi olduğuna bakılmaksızın, anayasal konulara ilişkin bütün kurallar maddi anlamda anayasayı oluşturur. Bu tanım anayasayı sınırları belli olmayacak şekilde genişleten bir tanımdır (Teziç, 2003: 144). Şekli anlamda anayasa ise normlar hiyerarşisinde en üstte bulunan, kanunlardan farklı ve daha zor bir usulle ihdas edilip değiştirilebilen kurallar bütünüdür (Gözler, 2010: 49). Bu anlayış anayasayı içeriği ile değil şekli ile değerlendirmektedir. İçeriğe bakılmadığından devletin temel organlarının kuruluşu, işleyişi ile ilgisi olmayan birtakım kurallar anayasa metnine dahil olduğu için anayasa olarak kabul edilmektedir (Teziç, 2003: 144).

Anayasa, siyasal olmakla birlikte hukuksal bir belge niteliği taşımaktadır. Anayasa siyasal bir belgedir. Çünkü devletin oluşmasında ve vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin korunmasında kullanılan bir araçtır (Coşkun, 2007: 10). Siyasal sistemi direkt etkileyen, başta siyasi partiler ve seçimler olmak üzere pek çok siyasi kurum ve bunlarla ilgili kurallar, anayasa ile doğrudan düzenlenmiştir. Hukuksal bir belgedir. Çünkü anayasa en üst hukuk normu olup diğer hukuk kurallarının da kapsayıcısıdır (Odyakmaz vd., 2005: 1).

Anayasalar bir ülkede temel hak ve özgürlükler, istikrar, sorumluluk, tarafsızlık, bilgiye dayalı mutabakat, adil temsil, etkin hükümet, alınan kararlarda yetki, şeffaflık, anlaşılabilirlik ve meşruiyet gibi birçok yönden önem taşıyan metinlerdir (Dahl, 2001: 130). Bu metinlerin amacı, devlet iktidarını kişi haklarıyla sınırlamaktır. Bu çerçevede demokratik bir düzen hem özgürleştirilmeyi hem de devlet tüzel kişiliğinin iktidar durumuna getirilmesini gerektirir. Daha açık bir ifadeyle, anayasal düzen bir yandan devlet tüzel kişiliğini hukuk devleti ve kişi hak ve özgürlükleri ile sınırlarken, öbür yandan da devlet siyasetinin temel prensiplerini belirlemeye imkan tanımaktadır (Erdoğan, 1999: 353).

Bugünkü anlamda anayasa kavramı 1700'li yılların sonlarına doğru ortaya çıkmıştır. Bu tarihten önce de şüphesiz devletin temel organlarının kuruluş ve işleyişine ilişkin kanunlar, fermanlar bulunmaktaydı. Ancak normlar hiyerarşisinin en üstünde yer alan, değiştirilmesi sıradan kanunlardan daha zor bir usule bağlı hukuk

kuralları bulunmuyordu. 1700'lerin sonlarında devlet iktidarının sınırlandırılması, devlet karşısında vatandaşların temel hak ve özgürlüklerinin güvenceye bağlanması düşüncesi nedeniyle kanunların üstünde yer alan ve kanunlara göre daha zor koşullarda değiştirilebilen yasalar düşüncesi gündeme geldi. Bu düşünce bugünkü anayasacılık hareketinin temelini oluşturmaktadır (Aldemir, 2016: 21). Bu çerçevede anayasa 13. yüzyılda İngiltere'de başlamak üzere Batı toplumlarında doğmuştur. İngiltere'de bilinen ilk yazılı anayasal belge; 1654 tarihli "Instrument of Government" isimli belgedir. Bu belge uzun ömürlü olmamıştır. Dolayısıyla yazılı anayasa düzeninin sürekli olarak benimsenmesinde Amerika Birleşik Devletleri ilk ülke olmuştur (Coşkun, 2007: 10).

İlk anayasa metinleri, 1787 yılında Amerika Birleşik Devletleri (ABD)'nde, 1791 yılında Polonya ve Fransa'da hazırlandı. Devamında 1809'de İsveç'te, 1812'de İspanya'da, 1814'te Norveç'te, 1831'de Belçika'da, 1848'de İsviçre'de, 1848'de İtalya'da, 1849'da Danimarka'da, 1864'te Yunanistan'da, 1866'da Romanya'da, 1868'de Lüksemburg'da, 1871'de Almanya'da, 1876'da Osmanlı Devleti'nde ilk anayasalar hazırlanmıştır (Gözler, 2010: 69). Dolayısıyla 18. yüzyılın son çeyreği, anayasacılık hareketinin başlangıcı olarak alınabilir (Kaboğlu, 2012: 2). 18. yüzyılda Avrupa bölgesel meclisler tecrübesini yaşamış, ulusal meclislere geçiş aşamasına geçmiştir. Anayasacılık, özgürlükçü ve demokratik değişimlerin pekiştirilmesi ve güvence altına alınması anlamına geliyordu. Anayasal belgeleri ortaya çıkaran nedenler bunların ortaya çıkmasına neden olan siyasal olaylardır. Anayasal metinler sadece, içinde doğdukları toplumla bütünleşik olarak ele alınabilirse daha etkin anlaşılabilir (Tanör, 2014: 13-14).

1.2. Anayasa Türleri

Anayasaların, devletlerin işleyişini düzenleyen üst-norm niteliğindeki bir hukuki metin olmaktan çok daha geniş bir anlam ihtiva ettiği bilinmektedir. Ancak bu durum tüm anayasaların biçimsel anlamda birbirleriyle benzeştiği anlamına gelmemektedir. Günümüzde birçok farklı anayasa türü olduğu görülmektedir. Bunlar; yazılı-yazısız anayasa, yumuşak-katı anayasa ve ideolojik-faydacı anayasa gibi ikili gruplar şeklinde ele alınmaktadır (Arkan, 2017: 7). Dolayısıyla çalışmanın bu kısmında anayasalar ikili sınıflandırmalar çerçevesinde değerlendirilmiştir.

1.2.1. Yazılı Anayasa ve Yazısız Anayasa

Yazılı anayasa, bir anayasayı oluşturabilecek kuralların, yetkili organlarca bir metin belgesine dönüştürülmesiyle ortaya çıkmaktadır. Yazısız anayasa ise adından da anlaşılacağı üzere yazılı bir belgeye dayanmayan anayasalara verilen isimdir (Gözler 2015: 23). Yazılı anayasalar, içeriklerine göre; ayrıntılı (kazuistik) anayasa ve çerçeve anayasa olarak bir ayrıma tabi tutulabileceği gibi tarihi ve siyasi kökenlerine göre de monarşik ve demokratik anayasalar biçiminde ayrılabilirler. Dolayısıyla anayasa, devletlerin temel niteliklerinin ve yönetimini ilgilendiren birtakım ilkelerin tespit edilip ayrıntının kanun koyucuya bırakıldığı anayasalara çerçeve anayasa denilmektedir. Düzenleme alanı geniş tutulmakla birlikte, bir anayasada bulunması gerekli olan hususlarla ilgili olarak kanun koyucuya pek fazla bir alanın bırakılmadığı anayasalara ise ayrıntılı ya da kazuistik anayasalar adı verilmektedir. Örneğin 1921 Anayasası ayrıntılı bir anayasa niteliği taşımaktadır (Özbudun, 1990: 43-44).

Tek bir kişinin ürünü olan anayasalar monarşik anayasalar olarak değerlendirilmektedir. Monarşik anayasaların “ferman” ve “misak” biçiminde doğdukları bilinmektedir. Bu nitelikteki anayasalar, bir kral veya bir monarkın tek başına bir lütfu olmakla birlikte yine tek başına geri alabileceği veya kaldırmaya anayasalardır (Wheare, 1984: 39). Demokratik anayasalar, günümüzdeki demokrasilerde de olduğu gibi yasama organınca yapılan anayasalardır. Monarşik anayasalardan farklı olarak demokratik anayasalar milli egemenlik prensibi çerçevesinde ve bir milletin iradesinin bir sonucu olarak doğan anayasalardır. Demokratik anayasalar, kurucu bir meclis tarafından yapılabileceği gibi, olağan koşullarda oluşan meclisler tarafından da yapılabilmektedir (Coşkun, 2007: 12).

Anayasalar devletin temel yapısını, işleyişini ve çıkarılacak kanunların uyması gereken temel ilkeleri gösterir. Bugün anayasalar sistematik birer yazılı metin şeklindedir. Yazılı anayasanın karşısı teamüli anayasadır ve bugün teamüli anayasanın tek örneği İngiltere’dedir (Tanilli, 1993: 109). Anayasaların yazılı olması iktidarın sınırlanması, kişilerin temel hak ve özgürlüklerinin güvenceye alınması düşünceleri kapsamında yönetenler ile yönetilenlerin yetki ve haklarının açıkça belirlenmesi ihtiyacından doğmuştur. Yönetenlerin üstün ve kolay değiştirilemeyen hukuk kurallarına göre hareket etmeleri hukuk devletine doğru atılmış bir adımdır (Teziç, 2003: 158). Ancak İngiltere’de devletin temel organlarının kuruluşunu ve işleyişini

belirleyen kurallardan bir kısmı teamüli niteliktedir. Bu kurallar anayasal organlar tarafından uzunca bir süre düzenli olarak tekrarlanan uygulamalardan oluşur. Kraliçenin parlamentodaki vekil sayısı fazla olan parti başkanını başbakan olarak ataması, Kraliçenin kanunları veto gibi bir yetki kullanmaması teamüli kurallara örnektir (Gözler, 2010: 53).

Yazılı ve yazısız anayasalar kendine özgü avantajlara ve dezavantajlara sahiptirler. Yazılı bir anayasa, pek çok yazılı pozitif hukuk kurallarından oluştuğu için bu tür bir anayasada, müphem kalan konuların oranının yazısız bir anayasaya oranla fazla olmadığı söylenebilir. Bilindiği üzere yazısız anayasalar, genellikle bir süreç boyunca yerleşen teamüller üzerinden yürümektedir. Bu özelliklerinden dolayı bir olay için birden fazla yorumun ortaya çıkmasına zemin hazırlayabilmektedir. Dolayısıyla böyle bir durumda, farklı zamanlarda birbiri ile çelişen yorumların doğma ihtimali de artmaktadır. Yazısız anayasalara göre yazılı anayasalarda bu tür yorum farklılıklarının meydana gelmesi zordur. Dolayısıyla yazılı anayasaların uygulandığı ülkelerde yorum farklılıkları çok nadir olabilmektedir. Yazısız anayasaları, yazılı anayasalardan üstün kılan yönü ise söz konusu kuralların toplumsal değişimli birlikte değişme esnekliğine sahip olmalarıdır. Yazılı bir metin olmaması nedeniyle toplumsal alışkanlıklara uyumlu olarak yeni teamüllerin ortaya konulması zor değildir. Ancak bu esnekliğin önemli riskleri de barındırdığı söylemek mümkündür. Özellikle anayasal kültürü yerleşmemiş olan bir toplumda, anayasa niteliği taşıyan teamüllerin kolay bir şekilde göz ardı edilmesi olasılık dahilindedir (Arkan, 2017: 9).

1.2.2. Yumuşak Anayasa ve Katı Anayasa

Anayasayı değiştirmek sıradan yasaları değiştirmekten daha zor birtakım usullere bağlanmışsa katı anayasa söz konusu olur. Buna karşın anayasayı değiştirmek sıradan yasaları değiştirmekten zor usullere bağlanmamışsa yumuşak anayasa söz konusu olacaktır (Tanilli, 1993: 110). Yazısız anayasalar doğaları gereği yumuşak anayasa olarak adlandırılırlar. Çünkü ortada yazılı bir kural yoktur. Bu yazısız kuralların değişmemesini sağlayan şey bunlara uyulması gerektiği yönündeki inançtır. Bu inanç ise toplumdaki gelişim ve değişimlere göre her an kaybolabilmektedir (Aldemir, 2016: 34-35).

Katı anayasaların, yumuşak anasalarda görülenin aksine; değiştirilmeleri için normal kanunların dışında farklı ve özel bir usulü gerektirmektedirler (Gözler 2015:

25-26). Başka bir deyişle katı anayasalar, normal kanunlardan daha farklı organlar tarafından ve daha zor yöntemlerle değiştirilebilen anayasalar olup bir anayasanın sert olduğunu gösteren unsurları aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür (Özbudun, 1990: 45):

- Maddelerin değiştirilemeyecek özellikte olması; bir anayasada bazı maddelerin değiştirilmesinin yasak olması durumunda o anayasalar sert anayasalar olarak tanımlanmaktadır. Cumhuriyet Dönemi'ndeki anayasaların tümünün bu bağlamda katı anayasalar oldukları söylenebilir.
- Halk oylaması usulüne yer verilmiş olması; diğer yasalar için aranmamakla birlikte, bir anayasanın değiştirilmesi için değişiklik teklifinin halk oylamasına sunulmasının gerekli olduğu anayasalar sert anayasalardır.
- Değiştirilmesi konusunda nitelikli çoğunluğun aranması; değiştirilmesi için gerekli teklif yeter sayısının olması ve gerekli kabul yeter sayısı bakımından diğer yasalardan farklı özellikte olan anayasalar sert anayasalardır.
- Değiştirilmesi için belli bir süre yasaklanması; anayasanın kabul edilmesinden sonra belli bir süre değiştirilmesi ya da belli dönem ve koşullarda değiştirilmesi yasaklanan anayasalar sert anayasalardır.
- Veto hakkının bulunması; anayasa değişiklik teklifinin yetkili organ veya devlet başkanı tarafından veto edilebildiği durumların var olması durumunda o anayasalar sert anayasalar olarak değerlendirilmektedir.

Katı anayasaların en önemli özelliği, değiştirilme usullerinin yine kendilerinin belirtmiş olması olduğu söylenebilir. Ancak normal kanunların değiştirilmesi usulünden farklı olarak bu usulün belirlenmiş olması gerekir. Tersini durumda ise söz konusu anayasanın katı anayasa olduğunu söylemek güçtür. Böyle bir durumun yaşanması halinde anayasanın değiştirilme usulünün belirtilmesi de bir anlam taşımamaktadır (Gözler 2015: 25-26).

1.2.3. İdeolojik Anayasa ve Faydacı Anayasa

Anayasaların ideolojik ve faydacı olarak ayrılmasının temelinde, anayasaların güttüğü amaçlarla ilgilidir. Belli bir ideolojinin ve toplum mühendisliğinin amacını güderek yapılan anayasalar “ideolojik anayasa” olarak adlandırılmaktadır. İdeolojik anayasaların temel hedefi toplumun bir ideale ya da ideolojiye uygun hale

getirilmesidir. Bu anayasalar içerik bakımından da söz konusu idealler veya ideolojiler çerçevesinde düzenlenmektedir. Bu anayasalar temelde toplum mühendisliğinin bir gereği olarak yapıldığı için genellikle ayrıntılı ve uzun bir biçimde düzenlenmektedirler. Bu anayasalara en iyi örnek olarak 1917 tarihli Meksika Anayasası ve 1976 tarihli Portekiz Anayasası verilebilir (Erdoğan 2015, s. 66).

Belli bir ideolojiyi içermeyen ve nispeten daha tarafsız özelliklere sahip olan anayasalara “Faydacı Anayasa”lar tanımlanmaktadır. Bu anayasaların ideolojik bir amaç güttüklerini söylemek zordur. Genellikle siyasi hayatın ve devlet yapısının işleyişini düzenlemeyi amaçlamaktadırlar. Faydacı anayasaların oluşturulmasında tüm siyasi görüşler eşit biçimde temsil edilmektedir ve bu siyasi görüşlerin ortak mutabakatı ile oluşturulmaktadırlar. Bu nedenle faydacı anayasalara “çerçeve anayasa” da denilmektedir. Faydacı anayasalar, ideolojik anayasalar gibi toplum mühendisliğini gütmemektedirler. Bu yüzden çok uzun ve ayrıntılı düzenlemeleri barındırmamaktadırlar. Bu tür anayasalara; 1787 tarihli ABD Anayasasını örnek vermek mümkündür (Erdoğan 2015, s. 67-68).

1.3. Türkiye’deki Anayasal Gelişmeler

Türk hukuk tarihinde yüzyıllar boyunca anayasa olarak nitelendirebilecek yazılı ve resmi bir belgeye rastlanmamaktadır. Devletin esas teşkilatı ve işleyişi daha çok teamüli esaslarla göre düzenlenmiştir. Fatih Dönemi’ne gelince, bu padişahın emriyle Divan-ı Hümayun’da nişancılık görevinde bulunan Leysizâde Mehmed b. Mustafa tarafından mevcut teamüli esasların kaleme alınmasını istemiş ve Leysizade de bunları kaleme alarak Fatih’in bugün elimizde mevcut olan “Teşkilat Kanunnâmesi”ni vücuda getirmiştir. Bu kanunnameyi devletin esas yapısını düzenleyen bir anayasa faaliyeti olarak değerlendirmek mümkündür (Aydın, 2013: 106). Fatih Dönemi’nden sonra uzun süre bu yönde anlamlandırılabilir bir gelişme yaşanmamıştır. Ancak 1800’lerin başlarında hem özel hukuk, hem de kamu hukuku alanı yapısı itibarıyla eskisi gibi beklentilere cevap veremez duruma gelmiştir. Bu nedenle Osmanlı Devleti çok geç kalmasına rağmen Tanzimat Dönemi’nde hukuki alt yapının modernleştirilmesi için düzenlemelere girişmiştir (Atalay, 2015: 67). Osmanlı ve Türkiye’de bugüne kadar Sened-i İttifak, Tanzimat ve Islahat Fermanları, 1876, 1921, 1924, 1961 ve 1982 Anayasaları uygulanmıştır. Günümüzde yürürlükte bulunan

Anayasa, 7 Kasım 1982 tarihinde halk oylamasına sunularak kabul edilmiş ve yürürlüğe girmiştir (Boran-Güneysu, 2018: 23).

1.3.1. Sened-i İttifak

Osmanlı siyasi iktidarının en çok kargaşa içerisinde kaldığı dönemlerden biri III. Selim Dönemi'dir. Bu kargaşanın en önemli nedeni bu dönemin gelenek ile yenilik arasında bir geçiş dönemi olması nedeniyledir. Ayrıca dış tehditler ve biriken yapısal sorunlar da kargaşayı ve çöküşü hızlandırmıştır (Yurtseven, 2006: 188-189). III. Selim tahta çıktığında iki önemli sorun bulunuyordu. Bunlardan birincisi Yeniçeri Ocağı'nın yapısındaki bozulmalar iken ikincisi ayanların durumunun neredeyse ülke bütünlüğünü tehdit eder hale gelmesiydi (Akşin, 2009: 17).

III. Selim Nizam-ı Cedid ismi ile reform hareketi başlatmıştır. Reformun hedeflerinden biri de gittikçe güç kazanan ayan karşısında merkezi devleti güçlendirmektir. Fakat reform hareketlerine karşı olan yeniçeriler ve ulema tarafından 1807 tarihinde III. Selim tahttan indirildi. Selim'i yeniden tahta çıkarmak için Rusçuk Ayanı Alemdar Mustafa Paşa İstanbul'a yürüdü. Yetişmeden Selim öldürülmüştür. İstanbul'a gelen Alemdar isyancıları ortadan kaldırarak II. Mahmut'u tahta çıkarmıştır. Kendisi de sadrazam olmuştur. Alemdar reformları yeniden canlandırmak istiyordu (Erdoğan, 2011: 23-24). Sadrazam Alemdar Mustafa Paşa başkanlığında ayanlar ve devletin ileri gelenleri arasında Kâğıthane'de 29 Eylül 1808 tarihinde bir toplantı icra edildi. Toplantıda tespit edilen kurallar Sened-i İttifak denen bir metin içinde kaleme alındı (Akyıldız, 1998: 2010). Bu belge Sadrazam, Şeyhülislam, vezirler ve ayanlar tarafından imzalanıp mühürlendi ve Padişaha arz edildi. Sonradan Padişah II. Mahmut Sened-i İttifak metnini tasdik etti (Gözler, 2010: 10).

Sened-i İttifak; bir giriş bölümü, yedi şart ve bir ek kısımdan oluşmaktadır. Türk tarihinde ilk kez devlet iktidarının sınırlandırılabilirliğini gösteren Sened-i İttifak çok önemli bir anayasal belge olmakla birlikte bir misak niteliği taşımaktadır (Acar, 2015: 10-11). Sened-i İttifak'ta aşağıdaki hususlar yer almıştır (Atar ve Çelik, 2018: 3):

- Padişah ve devletin otoritesi herkes tarafından kabul edilecektir,
- Sadrazama itaat edilmesi kararlaştırılmıştır,

- Vergilere ve malî yükümlülüklerle uyulacak ve gerekli emirlere riayet edilecektir,
- Yeniçeri Ocağı'nın Padişaha itaat etmesi öngörülmüştür,
- Âyanlar, kendi topraklarının dışına el atmayacaklardır,
- Sadrazamın keyfî eylemlerinin önlenmesi düşünülmüştür,
- Suçsuz hanedanlara haksızlık edilmeyeceği, bunların sürekliliğinin korunacağı ve kendi yönetimleri altında olan diğer hanedanların kendilerini koruması güvence altına alınacaktır,
- Yoksul kesim ve reaya korunarak, vergilerin haksız ve ezici olmayacağı kararlaştırılmıştır,
- Reayaya zulüm edilmemesi, suç işlenmesi halinde soruşturma yapılmadan cezanın verilmeyeceği belirtilmiştir.

Sened-i İttifak'a göre, ayanlar padişaha sadık kalacaklar ancak hukuksuz uygulamalar olursa direnme hakları olacaktı. Gerektiğinde ayanlar asker toplamaya yardımcı olacaklar, toplanan vergiden devletin payına dokunmayacaklardı. Toplanan vergi ağır olmayacak, yeni vergi düzenlemeleri olursa ayanlarla müzakere edilecek, açıkça suçlu olmayan ayanlara ceza verilmeyecektir (Akşin, 2009: 19).

Sened-i İttifak'ın padişahın birtakım yetkilerini kısıtlaması nedeniyle 1215 yılında İngiltere'de imzalanan Magna Carta (Büyük Şart)'ya benzetilmektedir (Fendoğlu, 1999: 41). İngiltere'de 1215 yılında yayınlanan, büyük özgürlük fermanı denilen Magna Carta kral ile baronlar arasında kabul edilmiştir. Buna göre adalet geciktirilmeyecek, kral hiçbir derebeyini yasalara aykırı olarak cezalandırmayacak, olağan para ve vergi toplama işlemleri dışında zorla para toplanmayacaktır. Halkın hak ve özgürlükleri bu belgede düzenlenmemiştir (Yurtseven, 2006: 195-196). Sened-i İttifak'ta da, ayanların padişaha karşı korunması ve ayanlara padişaha karşı bazı yükümlülüklerin verildiği bilinmektedir (Öztekin 2016: 68).

Sened-i İttifak ile Osmanlı iktidarının egemenliği uzlaşmayla sağlanmak istenmiştir. Bu durumun garantörü ayanlar olarak kabul edilmiştir. Ancak iktidarın iradesinin başka bir güç ile paylaşılmasının Osmanlı sisteminde yeri yoktur (Berkes, 1974: 112). II. Mahmut'un tahta çıktıktan sonra birinci ele aldığı konu, istemeyerek de olsa Sened-i İttifak'ı onaylaması olmuştur. İkinci olarak da vakit kaybetmeksizin

Alemdar'ı ve onun neden olduğu Sened-i İttifak'ı yok etmek olmuştur (Tanör, 2014: 64).

1.3.2. Tanzimat Fermanı

1839 yılında Mustafa Reşit Paşa'nın Gülhane Parkı'nda okumuş olduğu Gülhane Hattı Hümayunu ile başlayan ve 1870'li yıllara kadar süren dönem, Tanzimat Dönemi olarak karakterize edilmektedir (Akad, 1997: 165). Bu dönemde devlet düzeninde yasal değışikliğe girişilmesinin kuşkusuz çok çeşitli nedenleri vardır. Özellikle İmparatorluğun Müslüman olmayan uyruklarına Müslüman olanlara eşit haklar tanınmakla, hem iç siyasal ve sosyal bütünlüğün daha kolay sağlanacağı, hem de bu yoldan gerçekleşen dış müdahalelerin önüne geçilebileceği düşüncesinin fermanın ilanında hayli önemli bir rol oynamış bulunduğuna işaret etmek gerekir (Altınordu, 2010: 55).

Tanzimat öncesi reformculuğun doruk noktası II. Mahmut Dönemidir (Tanör, 2014: 64). 1839 yılında II. Mahmut ölünce yerine Abdülmecit geçmiştir. Gülhane Hattı Hümayunu olarak da bilinen Tanzimat Fermanı, Sultan Abdülmecid'in onayı ile Reşit Paşa tarafından hazırlanmış ve 3 Kasım 1839 tarihinde İstanbul'da Gülhane meydanında ilan edilmiştir. Tanzimat Fermanı askeri, ekonomik ve adli alanlarda birtakım iyileştirmeler öneriyordu (Karpat, 2010: 96-97). Tanzimat Fermanı sayesinde temel hak ve hürriyetlerin birçoğu tanınmış ve devlet iktidarının sınırlandırılmasına devam edilmiştir. Türklerin ilk "Temel Haklar Beyannamesi" olarak da ifade edilen Tanzimat Fermanı tek yanlı bir işlem olarak doğmuştur. Müeyyidesi ise Padişahın etmiş olduğu yemindir (Gözler, 2010: 17).

Tanzimat Fermanı, yeni yasal düzenlemelere gerek görüldüğünü açıklamakta, gerçekleştirilecek amaçları, kişilere tanınan bazı hakları ve bazı alanlara ilişkin reform esaslarını bildirmektedir (Altınordu, 2010: 54). Tanzimat Fermanı ile getirilen hükümleri aşağıdaki gibi özetlemek mümkündür (Atar ve Çelik, 2018: 4):

- Devlet yönetimi konusunda Tanzimat Fermanı'nın en önemli ilkesinin, iktidarın kendi kendini sınırlaması olduğu söylenebilir. Bu kapsamda, kamusal alan yeni kanunlar ile düzenlenerek keyfi işlemlere izin verilmeyeceği öngörülmüştür. Bütün işlemlerin kanunlar çerçevesinde yürütülmesi sağlanarak, buna uymayan görevlilerin cezalandırılacağı kararlaştırılmıştır,

- Cezaların keyfi olmasına son verilecek, mahkemelerdeki duruşmaların aleni olması sağlanacak, verilen yargı kararları olmadan kimsenin cezalandırılmayacağı belirtilmiştir,
- Devlet harcamalarını finanse etmek amacıyla vergi toplanacaktır,
- Devletin askerî ve diğer harcamalarının kanunla düzenlenerek sınırlandırılacağı ifade edilmiştir,
- Kanunları hazırlama noktasında yeni bir yöntemin benimsendiği görülmektedir. Buna göre kanunların, yetkili kurullarca özgür bir biçimde görüşülüp kararlaştırıldıktan sonra Padişah tarafından onaylanacağı ve yürürlüğe sokulacağı öngörülmüştür,
- Devlet yönetiminde Tanzimat Fermanı'nın bir diğer önemli ilkesinin de, eşit muamele yükümlülüğü olduğu görülmektedir. Buna göre, Tanzimat Fermanı'yla getirilmiş olan haklardan, din ayrımı yapılmaksızın devletin bütün uyruklarının yararlanacağı kararlaştırılmıştır,
- Kişisel dokunulmazlık ve güvenlik kabul edilmiştir. Bu çerçevede, kimsenin, kanun dışı nedenlerle suçlanmayacağı ve cezalandırılmayacağı ifade edilmiştir (kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesi). Herkes adil ve aleni yargılanma hakkına sahip olacaktır. Kimsenin şerefine, haysiyetine ve namusuna dokunulmayacağı kararlaştırılmıştır,
- Cezaların şahsi olacağı ve mirasçılara intikal etmeyeceği hüküm altına alınmıştır (cezaların şahsiliği ilkesi),
- Kişilerin mal güvenliğinin kabul edilmesi önemli bir yenilik olarak benimsenmiştir. Buna göre, herkesin mal ve mülkünde özgürce tasarrufta bulunabileceği kararlaştırılmıştır (mülkiyet hakkı). Kimsenin malının müsadere konusu olmayacağı (el koyma) belirtilmiştir,
- Herkesten sadece emlak ve kazanç durumuna (mali gücüne) göre vergi alınacağı ve vergide adaletin sağlanacağı öngörülmüştür,
- Ömür boyu askerlik uygulamasına son verilmesi ve askerlik ödevinin, dört ya da beş yıl süreli olarak düzeltilmesi ve adil bir şekilde yeniden düzenlenmesi kararlaştırılmıştır.

Yukarıda belirtildiği üzere devlet yönetimine ilişkin esasların yanı sıra Tanzimat Fermanı'nın 4 temel alanda reform vaat etti görülmektedir. Buna göre; halkın can, mal ve namus güvenliği sağlanacak, düzenli vergi sistemine geçilecek, askerlik genel ve zorunlu olacak ve ayırım gözetmeksizin bütün halk kanun önünde eşit olacaktır (Erdoğan, 2003: 151). Tanınmış olan temel hak ve hürriyetlerin arasından en önemli konu kişilerin dokunulmazlığı ve güvenliği konusudur. Bu, yasadışı sebeplerle suçlanmamak, cezalandırılmamak, adil olarak yargılanmak; onur, haysiyet ve ırzın korunmasına yönelik ayrıntılara sahiptir. Böylece, “kanunsuz suç ve ceza olmaz”, “yargılanmadan kimseye ceza verilemez” ilkeleri ön planda tutulmuştur. Padişah, örf kaynaklı cezalandırma yetkisini bırakarak bu yetkisini yargı organına devretmiştir (Üçok vd., 2006: 313).

Sonuç olarak Tanzimat Fermanı, bir Osmanlı padişahının kendi iradesi ile kendi yetki ve iktidarını sınırladığı ve bu durumun tüm halka duyurulduğu ilk belgedir (Tanör, 2006: 91). Tanzimat Fermanı ile Batı devletlerin örgütlenmelerine uygun akla dayanan bir devlet oluşturmak, seküler yasalar çıkararak, modern bir yargı sistemine geçmek, özel sektörü geliştirerek dağılmakta olan devleti toparlamak ve düzenli işleyen bir devlet haline getirmek istenmiştir (Akyol, 2015: 152). Ancak özellikle dinden kaynaklanan farkı ortadan kaldırma amacında olsa da, esasta aradaki ayrımı daha da derinleştirmiştir. Dolayısıyla hem Müslüman hem de gayrimüslimler arasındaki hoşnutsuzluk düzeyini artırmıştır (Ekinci, 2008: 557).

1.3.3. Islahat Fermanı

Tanzimat Dönemi'nde uygulama alanı bulan ikinci önemli hukuki belgenin 1856 Islahat Fermanı olduğu bilinmektedir (Cin ve Akyılmaz, 2003: 181). Islahat Fermanı, hukuki açıdan ferman niteliğinde bir anayasal belgedir. Ferman, Sened-i İttifak ile başlayıp hukuk devletine doğru giden yolda ve Türk anayasacılık çalışmaları içerisinde atılan önemli bir adımdır (Coşkun, 2007: 5). Kırım Harbi'nin baskıcı ve yıkıcı etkilerinden dolayı devlet iktidarının sınırlandırılması Islahat Fermanı ile devam edilmiştir. Osmanlı Devleti'nin 1856 yılında icra edilen Paris Konferansı'na katılmasının bir ön koşulu olarak Islahat Fermanı'nın kabul edildiği bilinmektedir (Karpaz, 2010: 97).

1856 Fermanı, 1839 Hatt-ı Hümayunundaki vaatleri gerçekleştirmeye yarayacak somut reformları ortaya koymuştur (Cin ve Akyılmaz, 2003: 181). Bu

yönüyle Islahat Fermanı gayrimüslimler ile Müslümanlar arasında mutlak anlamda eşitliği sağlamayı amaçlamaktadır. Din, yargılama, askerlik, eğitim, vergi, memurluk ve temsil konularında yaşanan eşitsizliklerin ortadan kaldırılması hedeflenmiştir (Karal, 2007: 209). Osmanlılar eşitliği, tüm Osmanlı tebaasının yasalar önünde eşit olması olarak anlarken, Avrupalı devletler eşitliği farklı anlıyorlardı. Ruslara göre eşitlik, dini cemaatlere tanınan hakların bağımsız veya özerk haklar olması şeklinde anlaşıyordu. İngilizlere göre eşitlik ise, Müslüman ve Hristiyan tebaalar için Osmanlı yurttaşlığı şeklinde bir eşitlikten ziyade kurumsal toplulukların eşitliği şeklinde anlaşıyordu (Erdoğan, 2003: 31).

Gayrimüslimler ve yabancılara tanımış olduğu haklar ve imtiyazlar sebebiyle Islahat Fermanı'nın hukuk birliğini sarsıcı ve yıkıcı nitelikte haklar içerdiği ifade edilmektedir. Hatta bunun da ötesinde Osmanlı Devleti'ne dış güçlerin müdahalesini kolaylaştıracak, siyasi bütünlüğünü ve bağımsızlığını tehlikeye sokabilecek hükümleri ihtiva ettiği belirtilmektedir. Böylesi olumsuzlukları olmasına rağmen Türk tarihinde insan haklarına ve kamu özgürlüklerine yasalar çerçevesinde mutlak eşitliği getirmesi açısından son derece önemli bir belge olduğu söylenebilir (Cin ve Akyılmaz, 2003: 183).

Islahat Fermanı'nı takip eden yıllarda da hukuk alanında çeşitli reformların gerçekleştirildiği bilinmektedir. Buna göre; 1858 yılında Arazi Kanunnamesi ve yeni bir Ceza Kanunnamesi çıkarılmıştır. 1863 yılında bir Deniz Ticareti Kanunu ve 1867'de yabancılara gayrimenkul edinme yolu açılmıştır. Ayrıca gayrimüslimleri de içerisine alan karma laik mahkemeler (Nizamiye Mahkemeleri) kurulmuştur (Erdoğan, 2003: 11).

1.3.4. Kanun-i Esasi

“Kanun-i Esasi”, Türk hukuk tarihinde anayasa kavramını karşılamak üzere kullanılmış olan ilk terim olup aynı zamanda ilk anayasa metinlerimizdendir. Kanun-i Esasi için asıl olana ilişkin kanun, esasa dair kanun şeklinde tanımlamalar yapıldığı görülmektedir (Gözler, 1999: 132). Osmanlı Devleti'nde Sultan Abdülmecit devrinde, Batı ile temaslar; Batı yaşayış tarzı ve nihayet Batı usulü eğitim ile birlikte, Tanzimat'ın ilanında pek az kişinin üstüne eğildiği bireysel hak ve özgürlükler sorununu çözmeye çalışanların sayısı artmıştır. Artık sadece, düşmekte olan İmparatorluğun kalkınma yolları değil; aynı zamanda, bireysel hak ve özgürlüklerinin

gerçekleştirilip teminat altına alınması da bir zorunluluk haline gelmiştir (Aldıkaçtı, 1982: 48).

Sultan Abdülmecid'in ölümünden sonra 1861'de Sultan Abdülaziz tahta geçmiştir. Abdülaziz Dönemi'nde, devlet başkanlığı anlayışında bir değişiklik olmamıştır. O da kendisinden evvel gelen padişahlar gibi, ancak Tanrı önünde sorumlu olduğu kaidesine sadık kalmıştır. Fakat ıslahat çabalarına devam etmiştir. Avrupa'ya yaptığı seyahatten dönüşte, gördüklerinin etkisinde kaldığı ve o sıralarda en kuvvetli devrini yaşamakta olan Genç Osmanlılar Hareketi'ni dikkate aldığı bilinmektedir. Nitekim, 1868'de Batı devlet merkezlerini görüp döndükten sonra, 19 Mayıs 1869'da beş idareden oluşan Şurayı Devlet'i kurmuştur. Bu şekilde kurulan Şurayı Devlet'e ilk sene 28 Müslüman, 13 çeşitli din ve mezheplere mensup 41 üye tayin olunmuştur. Şura'nın ilk başkanı da Mithat Paşa olmuştur (Altınordu, 2010: 61).

1870'li yıllarda hükümdarın yetkisinin kısıtlanması ve anayasa kavramları açıktan tartışılmaya başlanmıştır. Ancak bu tartışmalar Osmanlı tebaasının tamamını kapsamamakla birlikte sadece aydın çevre gibi sınırlı bir kesimde söz konusu olmaktadır. Osmanlı'da Avrupa'da olduğu gibi sınıfsal bir mücadele söz konusu değildir (Çavdar, 2008: 38). Böylesi bir ortamda 31 Ağustos 1876'da, Anayasa'yı ilan edeceğini vadeden II. Abdülhamit tahta çıkmıştır. Sultan Abdülhamit, tahta çıkışında Mithat Paşa'nın hazırladığı Hattı Hümayundan, "yeni idare, meşrutiyet ve ıslahat" gibi açık deyimleri çıkarmıştı. Hatta bütün uyruklar için, müşterek okullar kurulmasını, laiklik prensibinin uygulanmasında bir hamle yapılmasını sağlayacak olan teklifi de kabul etmemişti. Fakat, Sultan Abdülhamit, diğer taraftan vaadini tutar görünmüş ve hazırlanan Anayasaya 23 Aralık 1876 günü bir ferman ile onay vermiştir. Böylece Türkiye'de ilk defa anayasa kabul olunmuştur (Aldıkaçtı, 1982: 51-55).

Otoritenin sınırlanması yönündeki talepler halktan gelmemiştir. Bu talepler aydınlardan yani Genç Osmanlılardan gelmiştir. 1876 Anayasası'nın aydınlardan eseri olduğu söylenebilir (Teziç, 2003: 142). Aslında Genç Osmanlıların amacı "meclis-i meşveret"nin kurulmasını sağlayarak siyasal iktidarın paylaşılmasını kurumlaştırmak ve kuvvetler ayrılığını sağlamaktır. Yürütme, kurulacak olan meclise karşı sorumlu tutularak kuvvetler dengesi sağlanacaktı (Erdoğan, 2003: 33-34). Genç Osmanlıların amacı düzeni yıkmak değildi. Aksine düzeni daha kapsayıcı hale getirerek Osmanlı'yı Avrupa'nın genişlemesine karşı daha dayanıklı hale getirmektir (Ahmad, 2006: 47).

Kanun-i Esasi, halkın desteği alınmadan ilan edilmiştir. Bu yüzden 1977-1978 Osmanlı-Rus Savaşı'nın başlamasıyla birlikte dönemin padişahı II. Abdülhamid tarafından ilan edilmesinden hemen sonra yürürlükten kaldırılmış ve bu duruma halk tarafından çok cılız verilmiştir. Ayrıca 1908 yılına kadar Meclis-i Mebusan da kapalı kalmıştır (Karpas, 2016: 99). Ancak II. Abdülhamid'in mutlak olması, aydın çevrelerin gün geçtikçe yoğunlaşan muhalefetlerinin artmasına neden olmuştur. Genç Türkler olarak isimlendirilen bu muhalefet hareketi, Genç Osmanlılardan daha geniş bir çevreye hitap etmiştir. Bu süreçte II. Abdülhamid, 1908'de Rumeli'de bulunan askeri birliklerin de isyan etmesiyle 1876 Anayasası'nı yeniden yürürlüğe koymak zorunda kalmıştır (Özbudun, 2003: 4). Anayasanın yeniden uygulanmasıyla II. Meşrutiyet dönemi başlamıştır. Bu dönemin, Türk anayasacılık tarihinde parlamenter sistemin benimsenmesi noktasında büyük önem taşıdığı ifade edilmektedir (Teziç, 2015: 169). Ancak meşrutiyete karşı olan bazı çevrelerin tahrik etmiş olduğu ve 31 Mart Vakası olarak isimlendirilen ayaklanma, Rumeli'den gelen Hareket Ordusu tarafından kısa sürede bastırılmıştır. II. Abdülhamid tahttan indirilmiştir. 1909 yılında Anayasa, daha demokratik bir parlamenter sistem olma yönünde önemli değişimlere uğramıştır (Özbudun, 2003: 4).

Kanun-i Esasi'nin hukuki niteliği Türk doktrininde tartışmalı olmakla birlikte doğrudan doğruya padişahça atanan bir komisyon tarafından hazırlanmıştır. Anayasa Meclis-i Vükela tarafından incelenerek padişah tarafından kabul ve ilan olunmuştur. Kanunun yapım sürecinde halkı temsil eden bir yasama organı veya kurucu meclis bulunmamaktadır. Ayrıca kabul edilme sürecinde halk oylaması yapılmamıştır. Bu gibi nedenlerden dolayı Kanuni Esasi'nin padişahın tek yanlı işleminden doğan bir ferman anayasa örneği olduğu söylenebilir (Tanör, 2002: 133).

Kanun-i Esasi toplam 119 maddeden oluşmaktadır. Bu maddeler; Memaliki Devleti Osmaniye, Vükelâyı Devlet, Tebaai Devleti Osmaniye'nin Hukuku Umumiyesi, Meclisi Umumi, Memurin, Heyeti Mebusan, Heyeti Âyan, Mehakim, Divan Âli, Vilâyat, Umuru Maliye, Mevaddı Şetta olmak üzere toplam 12 başlık altında düzenlenmiştir (Atar, 2008: 197-220). Ancak 1876 Anayasası'nın getirdiği bütün yeniliklere rağmen müeyyidesiz ve güvencesiz oluşu, halk iradesine dayanmaması, padişahın tek yanlı iradesine dayanması, padişahın yetkilerinin çok geniş olması nedeniyle hükümdarın iktidarına gerçek bir sınırlama getirememesi yönlerinden eleştirilmiştir (Kapani, 1993: 103). Nitekim Anayasa ilan edildikten bir

müddet sonra bu eleştirileri haklı çıkaracak şekilde ilk anayasanın yapıcılarında Mithat Paşa idama mahkum edilmiştir. Daha sonra cezası müebbetle çevrilip sürgün edilmiştir. Namık Kemal Ege Adaları'na sürülmüştür. Darbe ile daha önce Abdülaziz'i tahttan indiren Süleyman Paşa Bağdat'a sürülmüştür. Ruslar ile imzalanan Ayastefanos Anlaşması'nın hemen ardından Abdülhamit'in emri ile Meclis 13 Şubat 1878 tarihinde 30 yıl sürecek bir tatile ayrılmıştır (Çavdar, 2008: 212).

1908 yılında ikinci Meşrutiyet'in ilanından ve 1876 Anayasası'nın yeniden yürürlüğe girişinden sonra 1909 yılında Anayasanın bir kısım hükümlerinde değişiklikler yapıldı. Anayasa değişiklikleri genel olarak padişahın yetkilerinin daraltılması, Mebusan Meclisinin yetkilerinin genişletilmesi ve yasama ile yürütme organları arasındaki ilişkilerin klasik parlamenter sisteme göre düzenlenmesi yönünde olmuş, böylelikle demokratik bir meşruti monarşiye geçilmiştir. Kişi hak ve özgürlükleri ile ilgili olarak başta 113. md.'nin kaldırılması olmak üzere değişiklikler yapılmış, yeni ilke ve haklar getirilmiş, eşitlik ilkesine ilişkin hükümler korunmuştur (Öden, 2003: 123).

1.3.5. 1921 Anayasası

İkinci Meşrutiyet'in ilan edilmesinden sonra iktidarı ele geçiren İttihat ve Terakki Cemiyeti'nin yönetim şekli, hürriyetin ilanından çok şey bekleyen kesimleri yanıltmıştır. Balkan Savaşları'ndan önemli kayıplarla çıkan Osmanlı İmparatorluğu Birinci Dünya Savaşı'na hazırlıksız yakalanmıştır. Müttefiklerinin teslim olması sonucunda yani 30 Ekim 1918'de Mondros Mütarekesi'ni imzalamıştır. 1 Kasım 1918 tarihinde önde gelen birçok İttihatçı, savaştaki rolleri nedeniyle İtilaf Devletleri tarafından yargı önüne çıkarılacakları endişesiyle ülkeyi terk etmek zorunda kalmışlardır (Zürcher, 2003: 115). Bu süreçte Mustafa Kemal Paşa önderliğinde Anadolu'da kurtuluş mücadelesi başlatılmıştır. 16 Mart 1920 tarihinde İstanbul resmen işgal edilmiştir. Mebusan Meclisi 18 Mart 1920'de son toplantısını yaparak çalışmalarına ara verme kararı almıştır. İstanbul'un işgal edilmesinden dolayı Mustafa Kemal, 19 Mart 1920'de Heyet-i Temsiliye adına yayınlamış olduğu bir tamimle olağanüstü yetkilere sahip olan bir meclisi Ankara'da toplantıya çağırmıştır. Buna göre; nüfuslarına bakılmaksızın her sancaktan beş kişi seçileceği kararlaştırılmıştır. Bu kişileri ise belediye meclis üyeleri ve Müdafaa-i Hukuk Cemiyetlerinin yerel yönetim kurulu üyelerinin seçeceği belirtilmiştir. Ayrıca Meclis-i Mebusan'dan gelecek

üyelerin de seçilmiş üye olarak kabul edileceği ifade edilmiştir. Bu şekilde seçilen kişiler 23 Nisan 1920’de ilk Büyük Millet Meclisi toplantısını Ankara’da gerçekleştirdiler (Akın, 2001: 48).

Mustafa Kemal, 25 Nisan 1920’de yapılmış olan toplantıda Meclis Başkanı olarak seçilmiştir. Meclis, 29 Nisan 1920 tarihinde “Hıyanet-i Vataniye Kanunu”nu kabul etmiştir. Kanun’da, meclisin meşruiyetine yapılacak saldırının vatan hainliği ile eşdeğer tutulacağı ve bu fiili işleyenlerin ölümle cezalandırılacağı ilan edilmiştir. Yine meclis, İstanbul ile iletişimini kesmiştir. İstanbul Hükümetinin yaptığı her işlemin yok sayılacağına yönelik bir karar almıştır. Mayıs ayında Misak-ı Milli’yi gerçekleştirmek amacıyla “TBMM Hükümeti” kurulmuştur (Nadi, 1998: 54). TBMM, 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu kabul edilinceye kadar çalışmalarında Türkiye Büyük Millet Meclisi’nin Suret-i Teşekkülü Hakkında Heyet-i Umumiye Kararı, Mustafa Kemal’in 24 Nisan 1920 tarihli takriri ve Nisab-ı Müzakere Kanunu gibi anayasal hükümleri içeren birtakım yasama eylemlerinde bulunmuştur ve çeşitli kararlar almıştır (Kili ve Gözübüyük, 2000: 97-98).

1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu Türk anayasaları arasında hazırlanış süreci en demokratik olan anayasadır (Erol, 2013: 35). 1921 Anayasası’nda, anayasanın üstünlüğüne yer verilmemiştir. Ayrıca anayasanın nasıl değiştirileceğine ilişkin herhangi bir hüküm de bulunmamaktadır. 1921 Anayasası, Türk anayasa tarihindeki tek yumuşak anayasa örneğidir denilebilir (Gözler, 2010: 24).

1921 Anayasası kabul edildiği zaman 1876 Kanun-i Esasi henüz ilga edilmemiştir. Bu yüzden 1921 Anayasası 24 maddelik kısa bir metin olarak kabul edilmiştir. Söz konusu Anayasanın en önemli özelliği halk egemenliği ilkesini kabul etmesidir (Özbudun, 2014: 28). 1921 Anayasası klasik anayasa sistematığından yoksundur. Anayasada temel hak ve hürriyetler ile yargı erki gibi temel konular düzenlenmemiştir. Bir geçiş döneminin temel ihtiyaçlarını karşılamak üzere hazırlandığı bilinmektedir (Coşkun, 2007: 38). 1921 Anayasası’nın kurduğu hükümet sisteminin yasama ve yürütme güçlerinin TBMM’de toplanması, bakanların meclis tarafından seçilmesi ve her zaman değiştirilebilmeleri, meclisin bakanlara dilediği gibi talimat verebilmesi, bakanlar kurulunun meclisi feshedememesi, bakanlar kurulunun meclise karşı bir gücünün olmaması şeklindeki özellikler nedeniyle meclis

hükümeti sisteminin tipik bir örneğini oluşturduğu söylenebilir (Özbudun ve Gençkaya, 2010: 20).

1.3.6. 1924 Anayasası

1876 Kanun-i Esasi, Cumhuriyetin ilan edilmesinden sonra da belli bir süre yürürlükte kalmış ve resmen kaldırılmamıştır. Olağanüstü bir durumun ürünü olan 1921 Teşkilat-ı Esasiye Kanunu da yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti'nin ihtiyaçlarını karşılama noktasında etkili olmadığı bilinmektedir. Bu dönemde devletin temel kuruluşunun yanı sıra, bireylerin ve toplumun devlet sistemi içerisindeki konumunu ve haklarını düzenleyecek bir anayasal alt yapıya ihtiyaç doğmuştur. Bu ihtiyaç üzerine anayasa hukuku kapsamında değerlendirildiğinde; kurucu bir meclis niteliği taşımayan II. Dönem Türkiye Büyük Millet Meclisi, yasama döneminin ikinci yılında anayasa yapma çalışmalarına başlamıştır (Coşkun, 2007: 48).

1923 yılında Cumhuriyetin resmen ilan edilmesinde sonra Türkiye Cumhuriyeti'nin ilk anayasası olan 1924 Anayasası, 20 Nisan 1924 yılında kabul edilmiştir. Bu Anayasa, yeni kurulmuş bir Cumhuriyetin hukuki ve siyasi alt yapısını belirleyen bir anayasadır (İnan, 2000: 240). Kurtuluş Savaşı'nın 1921 Anayasası eliyle sona erdirilmesinden sonra, yeni Türkiye Devleti'nin kurulmasına öncelik verecek olan 1924 Anayasası'nın önceliği modernleşme ve devrimlerin yerleştirilmesi olmuştur. Büyük Millet Meclisi (BMM), en üstün organ olarak yeni bir anayasa yapma yetkisini kendisinde görerek ve Kanuni Esasi Komisyonu'nun hazırladığı taslak üzerine görüşmeye başlamıştır (Soysal, 1968: 127). 1924 Anayasası'nın görüşülmeye başlandığı sırada II. Mecliste kabul edilen yegane usul kuralı, meclisin toplantı yeter sayısı olan salt çoğunluğun üçte ikisinin kabul oyu vermesi gerekliliği olmuştur (Tanör, 2006: 291).

1924 Anayasası ile tüm yetkilerin mecliste toplandığı yumuşak bir kuvvetler birliği sistemi benimsenmiştir. 1924 Anayasası'nın yürürlükte olduğu gerek tek partili, gerek çok partili dönemde mecliste tek partinin sürekli çoğunluğu sağlaması nedeniyle fiiliyatta yürütmenin üstünlüğüne dayalı yönetimler söz konusu olmuştur. Yürütmenin bu derece güçlü olması çoğunluğun demokratik olmayan uygulamalarına neden olmuştur. Bu nedenle 1961 Anayasası hazırlanırken meclis çoğunluğunun baskısına karşı egemenliğin kullanımında TBMM tek yetkili organ olmaktan çıkarılmıştır.

Kuvvetler ayrılığı prensibi benimsenerek egemenliğin kullanımı diğer organlarla paylaştırılmış, meclisin yetkilerini kısıtlama yoluna gidilmiştir (Teziç, 2003: 143).

1.3.7. 1961 Anayasası

1961 Anayasası, 27 Mayıs 1960 askeri müdahalesi ve ülkeyi bu sonuca taşıyan sosyal, siyasi ve hukuki etkenlerin bir ürünüdür. Askeri müdahale ile bir taraftan 1950-1960 arasında tereddiye uğramış müesseseleri yeniden düzenlemek ve gayrimeşru olarak görülen iktidarı tasfiye etmek; diğer taraftan da demokrasiye dayanan yeni bir anayasanın yapılması sağlanmıştır. Geçici komite, yeni bir anayasa ve seçim kanununu en kısa zamanda yaparak genel seçimlere gitmek ve böylece kurulacak Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne iktidarı devretmeyi hedeflemiştir (Aldıkaçtı, 1982: 124). Bu kapsamda Turhan Feyzioğlu ve Enver Ziya Karal tarafından başkanlık edilen 20 kişilik Anayasa Komitesi'nin yaptığı çalışmalar ve Kurucu Meclis'te yapılan tartışmalar sonucunda ortaya bir anayasa taslağı çıkarılmıştır (Zürcher, 2016: 356).

1961 Anayasası'nın yazılması sürecinde Türkiye'nin içinde bulduğu siyasi şartlar, 1961 Anayasası'nın şekillenmesine neden olmuştur. 1961 Anayasası, 157 madde ve 22 geçici maddeden oluşmakta olup geniş kapsamlı düzenlemeleri içermektedir. Türk anayasa hukukunun tarihsel gelişim sürecinde 1961 Anayasasının, içeriğinde bulunmakta olan birçok yenilikten dolayı önemli bir aşamayı ifade ettiği söylenebilir. 1961 Anayasasında ilk defa yer alan yeniliklerden biri temel hak ve hürriyetler olmuştur. Ayrıntılı bir biçimde işlenen bu konu anayasal güvence kavuşturulmuştur. Diğer önemli yenilik; 1924 Anayasası'nda en çok ön planda tutulan yasama organının yerine, kuvvetler ayrılığı ilkesinin ön plana çıkarılmış olmasıdır. Üçüncü yenilik ise Anayasa Mahkemesi'nin kurulmasının sağlanmasıdır (Aldaş, 2020: 32).

1961 Anayasası'nın getirmiş olduğu liberal ortam ve buna bağlı olarak ortaya çıkan sol görüşlerin yayılmaya başlaması, sendikal hareketlerin yaygınlaşması gibi durumlar bazı çevrelerde endişelerin oluşmasına neden olmuştur. Nihayet 1960'ların sonlarına doğru meydana gelen siyasal şiddet ortamı ve terör eylemlerinin önlenemez duruma gelmesi, Anayasa'ya yöneltilen suçlama ve eleştirileri artırmıştır. Bu dönemde Türk Silahlı Kuvvetleri 12 Mart 1971 muhtırasını yayınlamıştır. Muhtıra, Demirel Hükümetini istifaya zorlamıştır. Ordu desteği kapsamında bir “partiler üstü” geçici yönetim kurulmasıyla anayasa değişikliği de gündeme gelmiştir. 1971-1973 ara rejim

döneminde 1961 Anayasası iki defa önemli değişikliğe uğramıştır. Ancak yapılmış olan değişiklikler anayasa konusundaki tartışmaları sonlandıramamıştır. 1975'ten sonra da siyasal şiddetin ve terör eylemlerinin hızlı bir biçimde artması ve bunların önlenemez duruma gelmesi nedeniyle 12 Eylül 1980 günü, Türk Silahlı Kuvvetleri yönetime el koymuştur (Altınordu, 2010: 74).

1.3.8. 1982 Anayasası

12 Eylül 1980 tarihinde yönetime el koyan cunta, yönetime neden el koyduğunu belirtmek ve kendini haklı çıkarmak için devletin temel organlarının işlemez duruma geldiğini bahane etmiştir. Cunta yönetiminin yayınlamış olduğu bildiriye, TBMM'nin dağıtılmış olduğu, Bakanlar Kurulu'nun görevinin son bulduğu ifade edilerek Millet Meclisi'nde bulunan bütün milletvekillerinin dokunulmazlıkları kaldırıldığı ilan edilmiştir. Siyasi partilerle birlikte radikal görüşlere sahip olan sendikaların da faaliyetlerinin durdurulduğu ilan edilmiştir (Zürcher, 2016: 401). 1980 darbesiyle birlikte, yeni bir anayasanın kabul edilip yürürlüğe girene kadar, 1961 Anayasası'nın yürürlükte olacağı belirtilmiştir. Bununla birlikte, bu dönem içerisinde Milli Güvenlik Konseyi'nin (MGK) anayasayı değiştirme yetkisine sahip olduğu açık bir biçimde belirtilmiştir (Tunç, 1999: 40).

MGK ve Danışma Meclisinden oluşan kurucu meclis oluşturulmuştur. Danışma Meclisi 160 üyeden meydana gelmiştir. Bu üyelerin 40'ı doğrudan MGK tarafından; 120'si ise her ilin valisi tarafından tespit ve teklif edilen adaylar arasından seçilmiştir (Gözler, 2004: 191). Orhan Aldıkaçtı başkanlığında toplanan 15 üyeli Anayasa Komisyonu 23 Kasım 1981 tarihinde çalışmalarına başlamış ve 17 Temmuz 1982 tarihinde Danışma Meclisi'nin genel kurulunca görüşülen tasarı, MGK tarafından çeşitli değişiklikler yapılarak 18 Ekim 1982 tarihinde son şeklini almıştır (Sevinç, 2010: 60). Nihayet, Milli Güvenlik Konseyi ve Danışma Meclisi tarafından kabul edilmiş olan 1982 Anayasası, 7 Kasım 1982 günü halkoyuna sunulurken yürürlüğe girmiş ve 1961 Anayasası yürürlükten kaldırılmıştır (Tunç, 1999: 40).

Toplam 177 madde ve 16 geçici maddeden oluşan 1982 Anayasası da her anayasada olduğu gibi hazırlandığı dönemin izlerini taşımıştır (Özbudun, 2016: 59). 1980 öncesinde yaşanan sorunların etkisiyle hazırlanmış olan 1982 Anayasası'nda, ülkeyi olumsuzluklarla karşı karşıya getiren sebeplerin arasında 1961 Anayasası'nın da payının olduğu görüşü benimsenmiştir. 1961 Anayasası'nın hazırlanması sürecinde

olduğu gibi, ÷lkede yaşanan toplumsal, siyasal ve ekonomik sorunların giderilmesi noktasında Anayasa önemli bir araç olarak değeriendirilmiştir (Tunç ve Bilir, 2005: 15-16). 1982 Anayasası, 1961 Anayasası'na göre biçim bakımından daha detaylı ve daha uzun olduğu gör÷lmektedir (Özbudun, 1990: 43).



2. BÖLÜM: İDARİ VESAYET KAVRAMI VE 1961-1982 ANAYASALARININ KARŞILAŞTIRMASI

2.1. İdari Vesayet Kavramı

Araştırmanın bu kısmında idari vesayet tanımı, unsurları, özellikleri, idari vesayet türleri, idari vesayet tarafları detaylı bir biçimde ele alınmıştır.

2.1.1. İdari Vesayetin Tanımı

İdari vesayet yetkisinin, literatürde birçok kez ve benzer biçimde tanımlandığı görülmektedir. Ancak idari vesayeti tanımlamadan önce idari ve vesayet terimlerini tanımlamak gerekmektedir. yönetim biliminde olduğu gibi İdare Hukuku açısından da idarenin birçok anlamının olduğu göze çarpmaktadır. İdare, devletin belirli organlarını içine alan organik anlamının yanı sıra devletin kurumlar dışında yaptığı faaliyetleri kapsayan fonksiyonel anlamı da bulunmaktadır (Günday, 1999: 3). Vesayet ise; hukuk alanındaki haklarını kullanmak ve görevini yerine getirmek gibi yeteneklere sahip olmayan kişi ve kurumların adına bu hakların kullanılması yeteneğine sahip diğer kişi veya kurumların hukuki işlemleri yapabilmesi için çeşitli yetkilerle donatılması ve bu hakları kullanmasını ifade etmektedir (Coşkun, 1976: 15).

İdari vesayet yetkisi, literatürde idari vesayet, idari vesayet denetimi ve idari vesayet yetkisi şeklinde ele alınıp tanımlanmaktadır. Yerinden yönetim kuruluşları veya mahalli idarelerin kendileri dışındaki başka bir yönetsel kuruluş tarafından, yasalar çerçevesinde ve belli sınırlar içerisinde denetlenmesine vesayet denetimi denilmektedir (Eryılmaz, 1998: 303). İdari vesayet, devletin, yerinden yönetim kuruluşları ya da mahalli idarelerin yürütmeye yönelik eylemlerini ve kararlarını denetlemesi ve bozabilmesidir (Tortop, 1999: 13).

Onar'a (1960: 622) göre idari vesayet; merkezin yerel yönetimlerin faaliyetlerine ilişkin kararlarını, yönetsel eylem ve hareketlerini denetlemek ve bu kararlarını bozabilmesi yeteneğidir. İdari vesayet, merkezden yönetimin, yerinden yönetim sistemi üzerine kurulmuş olan idare ve kurumların işlem ve eylemlerini kanunlar çerçevesinde ve sınırlı bir biçimde denetlemesi ve kararlarını bozabilmesi yetkisi olarak tanımlanabilir (Arslan, 1978: 59). Eroğlu (1984: 321), idari vesayeti, yerinden yönetim kurumlarının, merkez tarafından idare edilmesi ve ilgili kurumların

eylemlerinin ve işlemlerinin kanunlarda görüldüğü biçimde kontrol etmesi ve kararlarını bozabilmesi olarak değerlendirmiştir.

Giritli vd. (2006: 190), devletlerin ve onu temsil eden merkezlerin, yerinden yönetim kuruluşlarının yerine getirdiği eylem ve işlemleri denetlemesi ve gerek görüldüğü takdirde bozabilmesi yetkisini idari vesayet olarak tanımlamışlardır. Günday’a (2003: 74) göre, devletin bütünlük ilkesi çerçevesinde, kamu hizmetlerinin tüm ülke genelinde eşit ve uyumlu bir şekilde yürütülmesinin sağlanması amacıyla, devlet tüzel kişiliği ve bu tüzel kişiliğin temsilcisi kuruluşların, yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki sahip oldukları denetim yetkisine idari vesayet denilmektedir. Akyılmaz’a (2004: 126) göre ise idari vesayet, kamu düzeninin korunması, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir biçimde yerine getirilmesi için merkezi idarenin, yerinden yönetim idareleri üzerinde yapmış olduğu bir denetim türüdür. Bu tanımdan hareketle idari vesayet denetiminin dört temel amacının olduğu söylenebilir (Bayrakçı, 2017: 27):

- İdarenin bütünlüğünün sağlanması,
- Kamu hizmetlerindeki birliğin sağlanması,
- Toplum yararı veya kamu yararını korumak,
- Yerel ihtiyaçları gerektiği biçimde sağlamaktır.

Günümüzde bazı ülkelerde merkezi yönetim, örgüt, yetki ve fonksiyon açısından yerel yönetim üzerinde egemendir. Bu ülkelerde merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde belirli bir denetim yetkisine sahiptir. Ülkemizde de görülen ve merkezi yönetimin, yerel yönetim veya mahalli idareler üzerindeki bu denetim yetkisine idari vesayet denilmektedir (Eryılmaz, 1998: 181-182). Ülkemizde idari vesayet tanımı ilk olarak 1982 Anayasası’nda yer almıştır. Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrasında idari vesayet yetkisi, “merkezî idarenin kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde mahalli idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kullandığı yetki” biçiminde tanımlanmaktadır.

2.1.2. İdari Vesayetin Unsurları

Yetki: İdari kararların, herhangi bir makam, organ ya da kamu görevlisi yerine anayasa ve kanunlar çerçevesinde yetkili kılınan makam, organ ve görevli kişiler tarafından alınması gerekmektedir. İdari kararlarda yetki unsuru olarak belirtilmiş olan karar alma yetkisi, işlem yapabilmenin gücünü temsil etmektedir. Yetki kuralları da bu gücü veren kurallar olarak değerlendirilmektedir (Günday, 2004: 124). İdari vesayet denetiminin yapılabilmesi için de denetimi yapacak kişi ve organların kanunla belirtilen kişi ya da organlar olması şarttır. Örneğin; 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda vesayet makamı kuruluş olarak İçişleri Bakanlığı, kamu görevlisi olarak İçişleri Bakanı yetkili olarak gösterilmiştir. Bu durumda vesayet yetkisini bizzat yerine getirecek olan bakandır. Bakanın, vesayet yetkisini kullanılması sürecinde yetkisini devredemediği için, bakanın vesayet yetkisini kullanması için bir başkasını da görevlendirmesi söz konusu olamaz (Gözübüyük, 1998: 308).

Şekil: İdari işlemlerin sözlü olarak gerçekleşebileceğini ve geçerli olabileceğini öngören işlemler dışında, idari işlemlerin şekil kuralları; idari işlemlerin yazılı olması, işlemlerin imzalanması ve varsa muhataplarının yazılı olması gibi hususlar olarak bilinmektedir (Derdiman, 2007: 529). İdari vesayet yetkisinin de kanunların öngörmüş olduğu şekil ve usuller çerçevesinde uygulanması söz konusudur. Burada dikkat edilmesi gereken temel nokta; idari vesayet, yazılı olmasının gerekli olduğu, sözlü emirler ve talimatlarla idari vesayet yetkilerinin kullanılamayacağıdır (Onar, 1966: 636).

Sebep: İdarenin durup dururken işlem yapması mümkün değildir. Gerçekleşmiş olan bir olay veya işlem, idarenin işlem yapması için harekete geçmesini sağlamaktadır. İdari işlemi yapmaya neden olan sebep denildiğinde, idari işlemin dışında, idarenin böyle eylemde bulunmasına neden olan etkenler anlaşılmaktadır (Akyılmaz, 2004: 294). Kamu yararını korumak amacıyla verilen idari vesayet yetkisi de, yerinden yönetim organlarının ve onların faaliyetlerinin üzerinde üst yönetimin kanun yoluyla vermiş olduğu yetkidir. Çünkü Anayasamızın 127. maddesinin 5. fıkrasına dayanarak vesayet denetimi belirtilmiş olan bir yetkidir (Akyılmaz ve Sezginer, 2001: 96).

Konu: Hukuki işlemlerin konusu, işlemlerin içeriği ya da meydana geldikleri hukuki durumları ve sonuçlarıdır. Her şey anayasaya aykırı olmamak kaydıyla kanun konusu olabilmektedir. Dolayısıyla kanun konusunun belirlenmesinde yasama organına geniş düzeyde takdir yetkisinin verildiği bilinmektedir. Bu takdir yetkisinin yerine getirilmesinde dikkat edilecek temel nokta; Anayasa kurallarına uygunluktur. Yerel yönetim kuruluşları veya mahalli idarelerin vesayet denetimi geçirmelerine neden olan konu, yapmış oldukları işlemler ya da almış oldukları kararlardır. Yapılmayan bir işlem veya alınmayan bir karar yüzünden yerel yönetim kuruluşlarının vesayet denetimine tabi tutulması söz konusu olamaz (Özbudun, 387-388).

Amaç: İdari eylemlerin ve işlemlerin yapılmasının temel amacı kamu yararının gerçekleştirilmesidir. Kamu yararı gözetilmeden yapılan bir işlem veya alınan bir karar amaç bakımından hukuka aykırılık teşkil etmekle birlikte yapılan işlem de sakat olabilmektedir (Derdiman, 2007: 532). İdari vesayet denetiminin yapılmasının amacı da, yerel yönetim kuruluşlarının işlem ve eylemlerine karşı keyfi tutumun önlenmesi ve kamu yararının korunmasıdır. Diğer taraftan yerel ihtiyaçların gerektiği gibi karşılanıp karşılanmadığı ile ilgili değerlendirmeler, demokratik bir ilke olarak seçmenlerin inisiyatifine bırakılmıştır. Ancak idari vesayetin amacı ile ilgili Anayasa’da belirtilmiş olan, “mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir” hükmü arasında bir uyumsuzluğu olduğu söylenebilir. Dolayısıyla yerel yönetimlerin kuruluşları ve görevleri ve yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olması gerektiği göz önüne alınacaksa, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin, yerinden yönetim ilkesini zayıflatmaya mahal vermeyecek şekilde gerçekleşmesi büyük önem taşımaktadır (Eryılmaz, 1997: 29).

2.1.3. İdari Vesayetin Özellikleri

İdari vesayetin başlıca özellikleri vardır. Buna göre; devletin genel çıkarlarının korunması, kamu hizmetlerinin birlik ve bütünlük içerisinde yürütülmesinin sağlanması için idari vesayet denetimi yapılmaktadır. Bununla birlikte idari vesayetin, yerel halkın, yerel yönetimlerin veya yöneticilerin keyfi uygulamaları, ihmalkar davranışları ve müsrif eylemleri karşısında korunması gibi bir amacı da bulunmaktadır (Arslan, 1978: 60).

İdari vesayet yetkisi kanuna dayanmakla birlikte, bir kamu görevlisinin, organının ya da kurulun yetkilendirilmesi ile gerçekleşen bir denetim türüdür (Aktan, 1976: 3). Yekinin nasıl ve kimler tarafından yerine getirileceği önceden Anayasa'da ve kanunlarda belirtilmiştir. Kanunlarda vesayet makamı bir kuruluş olabileceği gibi bir kişi de olabilmektedir. Nitekim ülkemizde kuruluş olarak İçişleri Bakanlığı, kamu da İçişleri Bakanı veya Bakanlığa bağlı mülki idare amiri gibi kişiler vesayet denetimi için yetkilendirilmiştir (Gözübüyük ve Akıllıoğlu, 1993: 290-291).

İdari vesayet denetimi için yasamanın vesayet makamının, vesayet denetimine konu olan yerel yönetim biriminin, vesayet yetkisine konu olan işleminin, yetkinin kullanım süresinin, yetkinin nasıl kullanılacağına açık bir biçimde düzenlemesi gerekmektedir (Gürsel, 2003: 149).

İdari vesayet yetkileri, emir ve talimat verme yetkisiyle değiştirilemez. Yerine geçme yetkilerini içeremez ve bu yetkiler ancak kanunda açık bir biçimde öngörülecek şekilde yerine getirilmesi büyük önem taşımaktadır (Gözler, 2004: 179).

İdari vesayetin bir başka özelliği eğitici yönünün olmasıdır. Yerel yönetimlerde karar vericiler ve yürütme organları seçimden seçime değişmektedir. Nitekim yerel yönetimlerde çalışan personellerin önemli bir bölümünün eğitim konusunda yetersiz oldukları durumlar da ortaya çıkabilmektedir. İdari vesayet yoluyla kamu hizmetlerindeki birlik ilkesinin gerçekleşmesi ve verimin artırılması sağlanabilmektedir (Eroğlu, 1984: 339).

İdari vesayet Türk hukuk sisteminde anayasa, kamu ve idare hukuku gibi hukuk dallarıyla yakından ilişkilidir (Gürsoy, 1987: 1-2).

İdari vesayet, idari makamların yanı sıra Danıştay gibi idare mahkemelerin de kullanabildiği bir yetki türüdür. Böyle bir yetki adli makamlara tanınmamıştır (Özay, 1986: 86).

İdari vesayet bir istisnadır. Yerel yönetimlerin özerkliği esas olduğu için, idari vesayet, bu özerkliği güvence altına alacak şekilde yasaya dayanmakta ve yasaca sınırlandırılmaktadır (Aldan, 1985: 230). Yani merkezi yönetimin bu yetkisi, kanunun açıkça belirlediği alanlarda ve yine kanunun belirlediği derece ve genişlikte kullanılır (Yıldırım, 2005: 36).

2.1.4. İdari Vesayetin Denetim Türleri

İdari vesayette denetim türleri; işlemler, eylemler, organlar, personel ve mali kaynaklar üzerinde olmak üzere temelde beş şekilde gerçekleşmektedir.

2.1.4.1. İşlemler Üzerinde İdari Vesayet Yetkisi

İdari vesayet denetimi, işlemlerin yapılmasından önce ya da işlemlerin yapılmasından sonra harekete geçirilebilecek bir denetim mekanizmasıdır (Şengül, 2010: 149). İdari vesayetin esas itibarıyla en fazla uygulanma alanı bulunduğu alan, mahalli idarelerin yapmış olduğu işlemler üzerindedir. İdari işlem tanımı içinde yer alan birimlerin işlemlerinden, söz konusu birimlerce alınmış ya da alınacak kararları anlamak mümkündür. Böylece, mahalli yönetimlerin işlemleri üzerindeki vesayet denetimi, yerinden yönetim kurumlarının yöneticileri tarafından alınmış veya alınacak kararlara karşı vesayet makamlarının harekete geçmesine imkan tanıyan tedbirlerin bütünüdür (Görel, 1944: 9). İşlemler üzerindeki idari vesayet denetimi onamak, önceden izin vermek, yerine geçmek, iptal etmek, ertelemek, kararın yeniden görüşülmesini istemek, yargıya başvurmak yetkilerinden biriyle gerçekleşmektedir.

Onama Yetkisi: İdari vesayet makamının incelemiş oldukları veya yetkili oldukları işlemlerle ilgili olarak yerel yönetim kararlarına, kanuna aykırı bir durum olmaması halinde onay vermesidir (Görel, 1944: 9). Onama yetkisinde dikkat edilmesi gereken temel nokta; onama yetkisinin asli bir unsur olmamasıdır. Başka bir deyişle tüzel kişiliği olan ve özerk yapıdaki yerel yönetim kuruluşlarının kararları asıl hukuki işlemi oluşturmaktadır. Asıl işlem dışında kalmış olan merkezin onama yetkisi ise onun bünyesine değil de sonucunu etkileyen bir koşul olarak değerlendirilmektedir (Onar, 1966: 502).

Merkezi idarenin işlemi uygulamaması halinde işlem kesinleşmemekte ve yürürlüğe girememektedir (Onar, 1966: 626, Arslan, 1978: 62, Arslan, 1990: 513; Coşkun, 1996: 61). Bazen kanunlar, onaylamayı belli bir süre öngörebilmektedir. Bu süre içinde işlemin açıkça onaylanmaması zımni olarak onaylandığı anlamına gelmektedir (Özay, 2004: 166; Yıldırım, 2005: 34). Kanunların böyle bir tutum sergilemesindeki amaç ise hizmetlerdeki gecikmenin önüne geçmek ve vesayet makamının keyfi tutumlarını önlemektir (Arslan, 1978: 64).

Onama işlemi, vesayete tabi makamın işleminin vesayet makamınca yapılan bir işlem haline getirmemekte ve bu işleme karşı yargı yoluna gidilmesi halinde husumet tarafı vesayet makamı olmayacak, husumetin tarafı vesayete tabi makam olacaktır (Onar, 1966: 626-627, Akıncı, 1999: 84, Giritli vd., 2001: 186; Özay, 2004: 168). Başka bir ifadeyle, işlemi yapan devlet tüzel kişiliğinde olmayıp, ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan yerel idare birimidir. Bu bakımdan, işlemi yapan vesayete tabi makamın iradesi işleme esas olmaktadır. Yerinden yönetim kuruluşu tarafından yapılan işlem ile merkezi idare tarafından yapılan işleme esas olan iradeler aynı iradeler değildir (Coşkun, 1996: 62). Ancak, bu irade ile çıkan işlem henüz yürürlüğe girmemiştir. Onama işlemi tam da bu noktada ortaya çıkmaktadır. Vesayet makamınca mahalli idare biriminin yaptığı işlemin onaylanması bu işlemin yürürlük kazanmasını sağlamaktadır. Bu bakımdan vesayet makamının onama yönündeki iradesi de bağımsız bir irade konumundadır (Günday, 2003: 79).

Önceden İzin Yetkisi: Bazı kararları almadan önce, yerel yönetim birimlerinin, vesayet makamından izin alması şarttır. Önceden izin; yerinden yönetim tüzel kişiliklerinin yapılması gereken işler konusunda, yasalar kapsamında karar almadan önce, idari vesayet makamından izin almaları anlamına gelmektedir (Görelî, 1944: 14). Bu gibi durumlarda vesayete tabi makamca alınan kararın geçerliliği için vesayet makamından izin alınması zorunludur (Arslan, 1978: 47; Kalabalık, 2005: 733). İdari vesayet yetkisinin bazı hallerde önceden izin alınması usulü ile kullanılmasının amacı, yerel yönetimlerin teknik veya hukuki yetersizlik ya da bilgisizlik nedeniyle yanlış kararlar almasının önüne geçmektir. Bu nedenle kanun, mahalli idarelerin bilgi birikiminin veya teknik yeterliliğinin olmadığı ya da aynı zamanda başka idareleri de ilgilendirebilecek belli konularda karar almadan önce merkezi idareden nasıl hareket etmesi gerektiği yönünde izin almasını şart koşabilmektedir (Akyılmaz vd., 2009: 211).

Yerine Geçme Yetkisi: Yerel yönetimlerin yerine geçerek, vesayet makamlarının karar alması anlamına gelmektedir. Vesayet makamı, yerel yönetimlerin sahip oldukları yetkileri kullanmaktadır. Özerkliğin mantıklı sonucu teşebbüs kuvvetinin daima yerinden yönetim hükmi şahsına ait olmasıdır. Bu nedenle vesayet makamının, yerinden yönetimlerin kararlarını değiştirme yetkisinde olması, hükmi şahsın özerkliğini manasız kılabilir (Görelî, 1944: 12). İkame olunan eylem veya işlem, mahalli idare adına yapılan eylem veya işlemdir. Aynı şekilde ikame

edilen organ da mahalli idare adına hareket eden organdır. Bu nedenle ikame sonucu ya da ikame edilen organ tarafından yapılan eylem işlemlerden organik anlamda merkezi idare değil, mahalli idare sorumludur. Merkezi idarenin sorumluluğu ise ikame yetkisini hukuka, kamu yararı ve hizmet gereklerine uygun kullanıp kullanmadığı hususu ile sınırlıdır (Akyılmaz vd., 2009: 213).

İptal Etme Yetkisi: Yerel yönetim birimlerinin almış oldukları kararların, vesayet makamı tarafından mevzuata aykırılık ve kamu yararı dışında bir durum olarak değerlendirilmesi halinde alınan kararların tüm hukuki sonuçları ile birlikte ortadan kaldırılmasıdır (Erdoğan, 1972: 204). Bir başka tanıma göre iptal etme yetkisi, yerel yönetim organlarından çıkan bir kararın mevzuat hükümlerine aykırılığı ya da genel ve mahalli menfaatlerle bağdaşmaması durumunda ortadan kaldırılarak hukuki bir sonuç doğurmasının önüne geçilmesidir (Özer, 1985: 18). Belediye Kanunu'nun 74. maddesine göre; “belediye meclislerinin olağan ve olağanüstü toplantılar dışında aldıkları kararlar ile mevzuata aykırı olarak aldıkları kararlar, valinin isteği üzerine il idare kurulunca; il merkezi olan yerlerde İçişleri Bakanlığının talebi üzerine Danıştay tarafından incelenerek ya onaylanır ya da iptal edilir” hükmü buna en iyi örnektir (5393 Sayılı Belediye Kanunu, m. 74). Bu yetkide dikkat edilmesi gereken durum, kesinleşen ya da yürürlüğe giren işlemin hukuk âleminde ortadan kaldırılmasıdır (Gözler, 2004: 183). Ayrıca iptal yetkisinin yerel yönetimlerin kesinleşmesi veya yürürlüğe girmesi vesayet makamının onayına bağlı olmayan işlemlerde geçerli olduğuna da dikkat etmek gerekmektedir (Kalabalık, 2005: 732). İptal etme yetkisindeki en önemli nokta, hukuka aykırılık denetiminin yapılmasıdır. Bu durum, yerel yönetimler için bir noktada güvence oluşturmaktadır. Aksi durumda, bu yetkinin basit elverişsizlik durumlarına kadar genişletilerek ve vesayet makamının yerel yönetimin yerine geçmesi yoluyla onun takdir hakkını denetlemesi, yerel yönetimlerin özerkliğini kaçınılmaz biçimde zedeleyebilmektedir (Arslan, 1978: 68).

Erteleme Yetkisi: Yerel yönetim birimlerinin almış oldukları bir kararın uygulanması için durdurmaya karar verilmesidir. Erteleme yetkisinin kullanıldığı durumlarda, ilgili karar ortadan kaldırılmamaktadır. Sadece yürürlüğe girmesinin, geçici süreliğine ertelenmesi söz konusudur. Bu yetkinin kullanılması durumunda işlem ya da karar ortadan kalkmamaktadır. Sadece yürürlüğü geçici olarak ertelenmekte yani ileri bir tarihe bırakılmaktadır (Şensoy, 2010: 125). Yani, merkezi

idarenin mahalli idarelerce alınan kararları belli bir süreliğine veya süresiz olarak ertelemesi bu yetkiyi ifade etmektedir (Atay, 2006: 138).

Kararın Yeniden Görüşülmesini İsteme Yetkisi: Yerel yönetim kuruluşlarının işlemlerinin yeniden görüşülmesini isteme yetkisi vesayet makamında bulunan bir diğer yetkidir. 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu’nun 15. maddesine göre, “il genel meclisinin kararlarını bir merkezi idare organı olan vali, yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Vali bu yetkisini kullanarak idarenin bütünlüğü ilkesine aykırı gördüğü il genel meclisi kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesini geciktirir” hükmü buna örnek verilebilir (5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, m.15).

Yargıya Başvurma Yetkisi: Vesayet makamı, kendi vesayet işlemleri kapsamına giren işlemler konusunda idari yargıya başvurma yetkisine sahiptir. Belediye Kanunu’nun 23. maddesinin 5. fıkrası buna örnek olarak verilebilir. Nitekim Kanun’da “mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir” hükmü yer almaktadır (5393 Sayılı Belediye Kanunu, m.23). Yani vali ve kaymakamların, belediye meclisinin almış olduğu ve hukuka uygun bulmadığı kararları yargıya taşıyabilme yetkisi vardır.

2.1.4.2. Eylemler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkisi

İdari vesayet görevini elinde bulunduran kesimler, yerel idarelerin yukarıda açıklanan kararları olduğu gibi yerel yönetimler tarafından alınan kararların uygulamadaki durumlarını da daima denetim altında tutmakla yetkilidirler. Eylemlerin üzerinde uygulanan idari vesayet uygulamaları, fiili denetim ve teftiş yoluyla denetim olmak üzere iki şekilde yürütülmektedir. Fiili denetimde temel konu, yerel idareler tarafından alınmış olan kararların ve bu kararlar doğrultusunda yapılmış olan faaliyetlerin uyumlu olup olmadığını tespit etmektir (Onar, 1966: 508). Teftiş yoluyla denetim ise yetkileri ve sorumlulukları dahilinde yerel yönetimlerin yürütmekte olduğu bir faaliyetin ifasından kaçınılmasını sağlamayı ifade etmektedir. Böylesi bir durumda yasaya aykırılık yaşanması halinde vesayet makamı yerel idarenin yerine geçmekte ve kararın uygulanmasını durdurabilmekte veya askıya alabilmektedir (Arslan, 1978: 76).

2.1.4.3. Organlar Üzerindeki İdari Vesayet Yetkisi

Yerel yönetim birimlerinin organları üzerinde uygulanmakta olan idari vesayet, görevlilerin seçilmesi, atanması, seçimlerin onanması, geçici olarak görevlerinin

sonlandırılması şeklinde uygulanmaktadır (Günday, 2004: 77). Bu denetim türü, ülkemizde daha çok belediyeler üzerinde uygulanmaktadır (Keleş, 1994: 358). Mahalli idarelerin organları üzerinde yapılan denetim daha çok bu organların seçimi, atanmaları, seçimlerin onaylanması, geçici olarak ya da sürekli olarak görevlerine son verilmesi veya toplantıya çağırma biçiminde gerçekleşmektedir (Arslan, 1978: 70 ve Günday, 2003: 77). Nitekim 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin 1. fıkrasında “mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir” biçiminde ifade edilmiştir (1982 Sayılı Anayasa, m. 127/1). Bununla birlikte Anayasanın 127. maddesinin 4. fıkrasında “mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur” hükmü yer almaktadır (1982 Sayılı Anayasa, m. 127/4). Burada da anlaşıldığı üzere karar verme yetkisi yargıya ait olmaktadır.

2.1.4.4. Personel Üzerindeki İdari Vesayet Yetkisi

Personel üzerindeki idari vesayet; kanunda görevlendirilen idari vesayet makamının, yerel yönetimlerde çalışan personelin maaşları, terfi ve izin durumları, tayinleri ve disiplin kovuşturmaları gibi özlük haklarına yönelik olarak sahip oldukları yetkileri ifade etmektedir. Ancak belirtmek gerekir ki idari vesayet makamlarının yetkileri seçimle iş başına gelmemiş olan personeli ilgilendirmektedir. Seçimle iş başına gelen personelin denetlenmesi organlar üzerindeki denetimin konusunu oluşturmaktadır (Arslan, 1978: 71).

2.1.4.5. Bütçe ve Mali Kaynaklar Üzerindeki İdari Vesayet Yetkisi

Yerel yönetimler, sahip oldukları mali kaynaklar ölçüsünde hizmetlerini yerine getirmektedirler. Bu nedenle idari vesayetin mali kaynaklar üzerinde uygulanmasının çok önemli bir yeri bulunmaktadır. Bilindiği üzere vergiler yerel yönetimlerin temel gelir kaynaklarından olup yasalar ile belirlenir. Ancak bu yasaların belirlenmesi noktasında yerel özerklik dikkate alınarak alt ve üst limitlerin uygulanması yasa koyucu tarafından belirlenir. Bu nedenle merkezi idare makamları, yerel yönetimlerin sahip oldukları mali özerkliğin bir gereği olarak yerel idarelerin sahip oldukları sorumluluklar veya yerine getirdikleri hizmetler dikkate alınarak gelir temin etmelerinin sağlanması gerekir. Aksi durumda merkezi yönetimin yapmış olduğu

parasal destek idari vesayetin en güçlü baskı aracı olması riski vardır (Gözübüyük ve Tan, 1998: 206).

2.1.5. İdari Vesayeti Yerine Getiren Tarafları

İdari vesayet denetimi, mahalli idareler üzerinde, merkezi idare tarafından gerçekleştirilmektedir (Arslan, 1990: 529). Ancak idari vesayet denetimi tek bir idari makam tarafından yerine getirilmemektedir. İdari vesayet makamları çeşitlidir (Aldan, 1985: 230). Merkezi idare, başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı şeklinde örgütlendiğinden idari vesayet denetimini yapacak makamlar olarak merkez teşkilatını oluşturan Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklar ile bunların taşrada örgütlenmiş idari birimleri akla gelmektedir (Gözübüyük, 2008: 95; Eryılmaz, 2010: 93). Fakat bunların hepsi mahalli idareler üzerinde idari vesayet denetimi gerçekleştirmez. İdari vesayet istisnai nitelikte olduğundan ve ancak kanunda öngörülen makamlar ve kuruluşlar tarafından gerçekleştirilebileceğinden merkezi idarenin hangi idari birimlerinin bu yetkiye sahip oldukları ancak denetime tabi mahalli idarelerle ilgili kanun metinlerinden anlaşılabilir (Atay, 2009: 172; Sönmez, 2003: 55). İlgili kanunlar incelendiğinde denetim konusu işin önemine göre bu makamın bazen İçişleri Bakanlığı, ilgisine göre diğer bakanlıklar, Bakanlar Kurulu, en büyük mülki amirler (valiler ve kaymakamlar) ve Danıştay olduğu görülmektedir (Gürsoy, 1987: 13; Öngören, 1989: 80).

2.1.5.1. Cumhurbaşkanı

Devlet Denetleme Kurulu (DDK) aracılığıyla Cumhurbaşkanı idari denetim yetkisini kullanmaktadır. 1982 Anayasasının 108. maddesinde DDK ile ilgili hükümler ele alınmıştır. Buna göre, “idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan DDK, Cumhurbaşkanının isteği üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluştaki, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar.”

Merkezi idare teşkilatı içerisinde yer almakta olan DDK’nın görev alanı çok geniştir. Bütün kamu kurum ve kuruluşları, söz konusu kamu kurum ve kuruluşlarının sermayesine katılan her türlü kuruluş (sermayenin en az yarısından çoğuna katılmak

üzere oluşturulmuş olan her türlü kuruluş), kamu kurumu niteliğine sahip olan meslek kuruluşlarında denetim yapma yetkisine sahiptir. Merkezi idarenin dışında yer almakta olan tüm yerel yönetimlerin denetlenmesinde de DDK yer alabilmektedir. Zira DDK'nın yapmış olduğu denetim, idari vesayet yetkisi unsurlarından biri olan ve denetlenmekte olan makamın bir yerel yönetim kurumu olması açısından mevzuattaki idari vesayet yetkisi ile uyumludur. DDK'nın yapmış olduğu denetim, amaç yönünden de idari vesayet denetimine benzemektedir. Ancak DDK'nın almış olduğu kararlar, yerel yönetimlerin işlemleri, personelleri veya organları üzerinde hukuki bir etki veya sonuç doğurmamaktadır. Başka bir deyişle denetlenmiş olan idarelerin hukuka aykırılığını tespit eden raporlar üzerinde Cumhurbaşkanının herhangi bir yaptırım uygulaması söz konusu değildir. Çünkü raporlar tavsiye niteliğine sahiptir. Oysa bilindiği üzere idari vesayet yetkisi bir idari işlem şeklinde kullanılmaktadır. Dolayısıyla idari işlem biçiminde ortaya çıkan idari vesayet yetkisinin, yerel yönetimlerin üzerinde mutlaka bir hukuki etki ve sonuç doğurması söz konusudur (Bayındır, 2007: 130-131).

2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun'un 6. maddesinde; Kurul adına hazırlanmış olan raporların, Kurul'da konuşulduğu ve Cumhurbaşkanına arz edilmek üzere karara bağlandığı ifade edilmektedir. Kurul raporları konusunda Cumhurbaşkanının onayı alınmaktadır. Kurul raporlarında yer alan ve incelenmesi, teftiş edilmesi, tahkik yapılması ya da dava açılması istenen konular en geç 45 gün içerisinde gereğinin yapılması için Başbakanlık tarafından yetkili mercilere intikal ettirilmektedir. Bu işlemler sonucunda elde edilen son durum ile ilgili olarak Cumhurbaşkanlığı, görevli birim aracılığı ile bilgilendirilmektedir. Cumhurbaşkanının gerek görmesi halinde önemli konular için hazırlanmış olan raporları direkt olarak adli ve idari mercilere yönlendirmesi mümkündür (2443 Sayılı Kanun, m.6).

2.1.5.2. İçişleri Bakanlığı

Merkezi idare ve yerel idareler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi, yerel yönetimlerin geliştirilmesi doğrultusunda araştırmanın yapılması veya yaptırılması, istatistiki bilgilerin toplanması, değerlendirilmesi, yayınlanması, yerel yönetimleri, yerel yönetimler bünyesindeki birlik ve bağlı kuruluşların işlemlerinin denetlenmesi

gibi görevleri yerine getiren yetkili makama İçişleri Bakanlığı denilmektedir (Başsoy, 1992: 22).

Ülkemizde, İl Özel İdaresi Kanunu'nun 22 ve 36. maddeleri, Belediye Kanunu'nun 4., 10., 11., 15., 18., 30., 44., 46., 47. ve 57. maddeleri, Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 6. ve 22. maddeleri ve Köy Kanunu'nun 74. ve 78. maddeleri İçişleri Bakanlığı'nın idari vesayet yetkilerini düzenlemektedir.

İl Özel İdaresinin 5302 sayılı Kanunu'nun 22. maddesine göre, meclis, il özel idaresine verilmiş olan görevler sırasında ilgisi olmamakla birlikte siyasi konularda herhangi bir kararın alınmış olması durumunda, İçişleri Bakanlığının bildirimi ve Danıştay'ın kararı çerçevesinde alınmış olan kararın feshedilebileceği belirtilmiştir. Devamında, İçişleri Bakanlığının gerekli görmesi halinde meclisin feshine dair bildiriyle birlikte karar verilene kadar meclis toplantılarını erteleme hakkına sahip olduğu karar altına alınmıştır.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 36. maddesine göre, norm kadro ilke ve standartlarının İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığının ortaklaşa yürüttükleri çalışmalar sonucunda belirlenmesi hükmü yer almaktadır. Bu ilke ve standartlar kapsamında norm kadro çalışmasını ise il özel idaresi yapmakta veya yaptırmaktadır. Aynı maddenin devamında genel sekreterlik kadrosuna atanmış olanlar, büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerde genel idare hizmetleri kapsamında değerlendirilen bakanlık genel müdürü onayı ile atandığı belirtilmiştir. Diğer illerde ise genel idare hizmetleri sınıfında olan müstakil daire başkanı için ilgili mevzuatta öngörülmüş olan tüm haklardan aynen yararlandıkları ifade edilmiştir. Bu kişiler ise valinin teklif etmesi ve İçişleri Bakanlığının onay vermesi sonucu atanmaktadırlar.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 4. maddesinin son fıkrasında yeni iskan sebebiyle oluşturulmuş olan ve nüfusu 5.000 ile üzerinde olan herhangi bir yerleşim biriminde, belediyenin kurulabilmesi için İçişleri Bakanlığının önerisinin yeterli olabildiği ifade edilmiştir. Dolayısıyla İçişleri Bakanlığının idari vesayet kapsamında bu yetkiyi kullanabildiği anlaşılmaktadır.

5393 sayılı Kanun'un 10. maddesinde belde adının değiştirilmesi işlenmiştir. Maddeye göre, bir beldenin adının değiştirilmesi için, belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üç çoğunluğunun kararının olması gerekmektedir. Ancak bu yeterli olmamaktadır. Valinin görüşü ve İçişleri Bakanlığının da onayının olması

şarttır. Bu kararın Resmi Gazetede yayımlanması ile de beldenin adının değişmiş sayıldığı kararlaştırılmıştır.

5393 sayılı Kanun'un 11. maddesinde nüfusu 50.000'den fazla olan bir belediye sınırına, 5.000 metreden daha az bir yakınlıkta olan belediye ve köylerin tüzel kişiliğinin, Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının teklifi doğrultusunda ortak bir kararnameyle kaldırılabilceğı ve söz konusu belediyeye bağlanabilceğı belirtilmiştir. Bu maddenin devamında da nüfusu 2.000 kişinin altına düşmüş olan belediyelerin, Danıştay'ın görüşü alınması yoluyla, İçişleri Bakanlığının da yapacağı öneri üzerine köye dönüştürülebileceğı belirtilmiştir.

Sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmin geliştirilmesi için uygulanacak projelere İçişleri Bakanlığının onay vermesi gerektiğı 5393 sayılı Kanunun 15. Maddesinde belirtilmiştir. Hatta ücretsiz ya da düşük bir bedel ile amacı dışında kullanılmaması şartıyla arsanın tahsis edilmesinin de İçişleri Bakanlığı'nın yetkisi dahilinde olduğu ifade edilmiştir.

Belediyelerin, yurt dışındaki belediyeler ve mahalli idarelerin ilgili birlikleri ile karşılıklı iş birliğı yapabilmeleri, kardeş kent ilişkileri kurmaları, ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmeleri amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirmeleri, bu kapsamda arsa, bina ve benzeri tesisleri yapmaları, yaptırmaları, kiralamaları veya tahsis etmeleri için İçişleri Bakanlığından izin almaları gerekmektedir (5393 Sayılı Kanun, m. 18).

5393 sayılı Kanun'un 30. maddesine göre, belediyeye verilmiş olan görevler sırasında belediyenin ilgisi olmamakla birlikte herhangi bir siyasi karar alması durumunda İçişleri Bakanlığının bildirim yapabileceğı ve Danıştay'ın vereceğı karar doğrultusunda belediye kararının feshedilebileceğı yer almaktadır. Yine İçişleri Bakanlığının gerekli görmesi durumunda karar verilene kadar belediye meclis toplantılarını erteleme yetkisine sahip olduğu ifade edilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 46. maddesine göre belediye başkanının görevlendirilmesi için belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması gerekmektedir. Bununla birlikte yeni belediye başkanı ya da başkan vekilinin seçiminin yapılamaması gerekmektedir. Bu durumda seçim yapılana kadar belediye başkanlığına, Büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde ise vali tarafından görevlendirme yapılmaktadır. Ancak belediye başkanlığının sona

ermesinde etkili olan nedenlerden birinin söz konusu olması halinde İçişleri Bakanlığının başvuru yapması üzerine ve Danıştay'ın vereceği kararla başkanlık sıfatının sona ereceği 5393 sayılı Kanun'un 44. maddesinde ifade edilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 47. maddesi organ ve personel denetimini işlemekte olup görevleri nedeniyle bir suç işleyen ve haklarında soruşturma ya da kovuşturma açılmış olan belediye organlarının ya da bu organlardaki personelin, kesin hüküm verilene kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabileceği hükmü yer almaktadır.

Son olarak İçişleri Bakanlığı, belediye hizmetlerinin ciddi bir şekilde aksatıldığı ve bu durumunun halkın sağlığını, huzurunu ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğini tespit etmesi halinde sulh hukuk hakimine müracaat etme yetkisine sahiptir. Bu başvuru sonucunda İçişleri Bakanlığı ilgili belediyeden hizmetlerde oluşan veya oluşabilecek aksamaların giderilmesi için hizmetin özelliğine bağlı olarak belirli bir süre verme hakkına sahiptir (5393 Sayılı Kanun, m. 57).

2.1.5.3. Valilikler ve Kaymakamlıklar

Merkezi yönetimin taşradaki en üst temsilcileri vali ve kaymakamlardır. Bu kurumlar, yerelde en büyük mülki amir oldukları için İçişleri Bakanlığı adına vesayet yetkisini kullanabilen mercilerdir. 1580 sayılı Kanun'da, bütçe kanunlarında ve daha sonra çıkarılmış olan pek çok genelgede mülki amirlere belediyeler üzerinde denetim kurmaları veya vesayeti gerçekleştirmeleri için geniş yetkiler tanınmıştır (1580 Sayılı Belediye Kanunu). 5393 sayılı Kanun da mülki idare amirleri olan bu makamların vesayet yetkisini işlemektedir (5393 Sayılı Belediye Kanunu). Ancak yeni Kanun'un, mülki idare amirlerinin vesayet yetkilerini bir miktar daralttığı söylenebilir. Bu daraltmaya rağmen valilik ve kaymakamlıklar İçişleri Bakanlığından sonra yerel yönetimler üzerindeki en yoğun vesayet yetkisini kullanabilen taraflardır. Nitekim yerel yönetim birimlerine en yakın olan ve merkezi idarenin temsilciliğini yürüten mülki amirlerdir. Bu yüzden yerel yönetim birimlerinde alınmış olan kararları da en yakından takip edip denetleyebilecek makamların da onlar olduğu söylenebilir (Yılmaz, 2007: 53).

İl özel idaresinin denetim konusunda yerel yönetimler mevzuatında yapılmış olan yeni düzenlemeler doğrultusunda valinin konumu değişiklik göstermiştir. Valinin konumu, her ne kadar İl İdaresi Kanunu kapsamında değişiklik göstermese de İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediyeler Kanunu çerçevesinde konumunun büyük ölçüde

değişiklik gösterdiği bilinmektedir. Bu değişim valinin hem il özel idaresinin başı olması hem de en etkili yürütme organı olmasından dolayı idari vesayet yetkileri daraltılmıştır (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu). Örneğin; yeni yasal düzenlemeyle valinin il genel meclisi başkanlığı yetkisi yürürlükten kaldırılmıştır. Bu yeni düzenlemeyle valinin üye konumuna getirildiği görülmektedir. Yine valinin, tek başına meclis gündemini belirleme yetkisi de daraltılmıştır. Vali sadece gündeme madde ekleyebilme yetkisi ile sınırlı hale getirilmiştir (5393 Sayılı Belediye Kanunu). Vali ile ilgili bu yeni düzenlemeleri idari vesayet yetkisinin daraltılması olarak kabul etmek mümkündür. Her ne kadar belediyenin başı sıfatıyla belediye başkanının belediye meclisine başkanlık etmesi ne kadar doğru ise il özel idaresinin başı ve yürütme organı olarak valinin de il meclisine başkanlık etmesi o kadar yerinde bir durumdur. Ancak yeni düzenleme ile idari vesayet yetkisinin daraltılmasını, yerel özerkliğin geliştirilmesi noktasında önemli ve olumlu bir gelişme olarak değerlendirmek mümkündür (Bayındır, 2007: 134).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 11. maddesinde valinin belediyelerin tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi sürecinde görevlendirildiği görülmektedir. Nüfusu 2000 kişinin altına düşen belediyelerin, Danıştay'ın görüşü alınması şartıyla İçişleri Bakanlığının yapacağı öneri doğrultusunda ortak kararname ile köye dönüştürülebileceği daha önce ifade edilmişti. Bu durumda tüzel kişiliği kaldırılmış olan belediyenin tasfiye işlemlerinin il özel idaresi tarafından yapılacağı yeni düzenlemede yer almıştır. İlgili belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarının, hak, alacak ve borçlarının ilgili köy tüzel kişiliğine intikal edileceği kararlaştırılmıştır. Bunların intikal ettirilmesi sırasında karşılanamayan borçların il özel idaresi tarafından üstlenileceği ve vali tarafından İller Bankasına bildirileceği açıkça belirtilmiştir (5393 Sayılı Belediye Kanunu, m. 11). Yine 57. maddede belediye hizmetlerinde oluşan veya oluşabilecek olan bir aksaklık durumu halinde halkın sağlığını, huzurunu ve esenliğini korumak üzere İçişleri Bakanlığı adına valinin görevlendirileceği belirtilmiştir. Vali, belediye tarafından sunulamayan ya da sunulmayan ilgili hizmetleri yerine getirebilmeleri için il özel idaresi ve diğer kamu kuruluşlarının kaynaklarını kullanarak bu görevi yerine getirebilecektir.

2.1.5.4. Danıştay

İdari vesayet denetimi yapan makamlar arasında Danıştay'ın da yer alması üzerinde durulması gereken bir husustur. Zira mahalli idarelere ilişkin temel kanunlarda mahalli idarelerin bazı işlemleri ve organları ile ilgili olarak karar verecek mercinin Danıştay olduğu görülmektedir. Burada üzerinde durulması gereken husus, Danıştay'ın vereceği kararın idari mi, yargısal nitelikte mi olduğudur. Zira Danıştay hem idari hem de yargısal nitelikte görevleri olan bir kuruluştur (Gözler, 2010: 151; Kalabalık, 2011: 23). Nitekim Anayasanın 155. maddesinde Danıştay'ın davaları görmek dışında, ilgili birimler tarafından gönderilen kanun tasarıları ile kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idari uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevli olduğu belirtilmiştir. Şüphesiz bunlardan davaları görmek dışındakiler idari nitelikte görevlerdir. Yine 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 1. maddesinde Danıştay'ın Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş yüksek idare mahkemesi olmasının yanı sıra danışma ve inceleme mercii olduğu hüküm altına alınmıştır.

2.2.1961 ve 1982 Anayasalarının İdari Vesayet Yönünden Karşılaştırması

İdari vesayet yetkisi, merkez ile yerel yönetimlerin arasındaki bağın kurulması ve yerel yönetimlerin faaliyetleri ve işlemleriyle devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin insicamını ihmal etmelerine mani olunması amacıyla pek ülkede uygulanan hukuki bir müesseseyi ifade etmektedir (Onar, 1966: 662). Ülkemiz anayasalarında geçmişten beri yerel yönetimlerin özerkliği sistemi ve bunlar üzerinde idarenin vesayet yetkisi kabul edilmiştir (Özay, 2004: 177). Yerel yönetimlerin ortaya çıkması ve Türkiye'de uygulanan anayasalarda yer bulmasıyla beraber, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde kullandığı vesayet yetkisi, anayasal zeminde yer edinmeye başlamıştır. Ülkemizde idari vesayet 1876, 1921, 1924, 1961 anayasalarında açık olmamakla birlikte işlenmiştir. 1876 Anayasası, kapsamına almış olduğu yerel yönetim birimlerinin görevlerini sınırlandırmıştır. Bu kurumların üzerinde idari vesayet denetiminin yapılması öngörülmüştür (Gözübüyük, 1976: 6). Bu Anayasa'nın mahalli idarelere karşı bu kadar sert ve katı bir tutum benimsemesinin nedeni Osmanlı Devleti'nin aşırı bir merkeziyetçi anlayışa sahip olmasından kaynaklanmaktadır.

1921 Anayasası ise 1876 Anayasası'ndan farklı ve hatta zıt bir anlayış getirmeye çalışmıştır denilebilir. Zira 1921 Anayasası, mahalli idarelere geniş bir özerklik alanı oluşturmak istemiş ve vesayet denetimini oldukça azaltmayı hedeflemiştir (Gözübüyük, 1976: 5-7). 1924 Anayasası ise, 1921 Anayasası'ndan farklı bir biçimde konuya yaklaşmıştır. Çünkü dönemin koşulları dikkate alındığında olağanüstü şartların ve durumların mevcudiyeti mahalli idarelere tam da bu zamanda bir özerklik tanınmasının üniter yapıyı ve devlet bütünlüğünü tehlikeye atmasından ötürü vesayet denetimini zorunlu görmüştür.

1961 Anayasası dönemine gelindiğinde, Anayasal irade idari vesayet kavramına üstü kapalı değinmiş olup merkezi idare ile mahalli idareler arasında kurulacak ilişkinin nasıl olması gerektiğini de kanunla yapılacak düzenlemeye bırakmıştır. Oysa 1982 Anayasası dönemine gelindiğinde idari vesayet konusuna açıkça yer verilmiştir. Dolayısıyla çalışmanın amacına bağlı olarak bu kısımda 1961 ve 1982 anayasaları idari vesayet açısından incelenmiştir.

2.2.1 1961 Anayasası'nda İdari Vesayet

1961 Anayasası'nda idari vesayet yetkisi doğrudan düzenlenmemiştir. Anayasanın 112. maddesi idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütünlüğü ilkesi ve 116. maddenin son fıkrasında yerel idarelerin merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri konusunun düzenlendiği görülmektedir. Burada ifade edilen “bağ” ve “ilgi” kavramlarının teknik anlamda tüzel kişiliğe sahip bir kamu kurumunun merkezi yönetimle olan yakınlığını, başka bir deyişle “bağlı kuruluş” ya da “ilgili kuruluş” olması anlamında geldiği söylenebilir. Ancak, bu hükümlerden şöyle de bir sonuç çıkabilmektedir. Kanunda yer alan “karşılıklı” ibaresi göz önüne alındığında; merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında karşılıklı bağın ve ilginin geniş anlamda bir idari vesayet denetimi anlamına geldiği de söylenebilir. Bu değerlendirmeyi yapmanın bir diğer nedeni ise Anayasanın 116. maddesinin 3. fıkrasında yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmaları ve kaybetmeleri sürecinde yapılan denetimin ancak yargı yoluyla yapılacağı emredilmiştir. Bu açıdan yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisinin kurulamayacağı biçiminde düzenleme yapılmasıdır.

1961 Anayasası incelendiğinde; yönetim anlayışı konusunda idarenin bütünlüğü ilkesini benimsendiği görülmektedir. 1961 Anayasası'nda özgürlükler ve yerel yönetimler konusunda daha katılımcı olmasının temel nedeni, 1953'te toplanmış

olan Birinci Avrupa Komünler Birliği'nin toplantıda almış olduğu kararların etkili olmasıdır. Nitekim bu kararlardan en önemlisi yerel yönetimlerin özerkliği konusu, Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne konulması önerisidir (Alodalı vd., 2007: 2). Toplantıda, Belediyelerin genel karar organlarının seçim yoluyla göreve geleceği kararlaştırılmış ve belediye başkanlarının nasıl göreve gelecekleri tartışılmıştır. Bu tartışmalar belediye başkanlarına atama yoluyla göreve gelmelerinin önünü açmıştır. Bu konu, Anayasada tartışma konusu olan düzenlemenin yer almayışının doğurmuş olduğu bir sonuç olmuştur (Kırışık ve Sezer, 2006: 19). 1961 Anayasası'nın getirmiş olduğu farklı düzenlemeler içinde köylerle ilgili düzenlemelerin de yer aldığı görülmektedir. Köyler ilk defa anayasal çerçevede yerel bir idari birim olarak kanunda yer almıştır (Kozanoğlu, 2012: 57).

1961 Anayasası'nın bir gereği ve sonucu olarak 1963 yılında belediye başkanlarının göreve geliş usulleri konusundaki yasal boşluk 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda yapılmış olan değişiklikle giderilmiştir. Yapılan değişikliğe göre belediye başkanlarının halk tarafından ve seçim yoluyla göreve getirilmesi gerektiği kararlaştırılmıştır. Bu adımı, demokrasi açısından ve yerel yönetimlerin özerkliği konusunda yapılmış olan bir düzenleme olarak görmek mümkündür (Koç, 2015: 102). Düzenleme ile belediye başkanlarının tek kademeli çoğunluk sistemiyle seçileceği ifade edilmiştir. Yürütme organının başı olan belediye başkanlarının yetkileri genel karar organı olan belediye meclislerinin karşısında daraltılmıştır. Ayrıca belediye başkanlarının göreve başlaması için İçişleri Bakanlığının onayının gerektiği uygulaması kaldırılmıştır (Selçuk, 2014: 19). Karar verici organların feshi ile ilgili yetkileri ise yargı organlarına bırakılmıştır.

1960'lı yıllarda Anayasanın hazırlamasından sonra da hem vatandaşların hem de yöneticilerin, yerel yönetimlerin daha iyi nasıl geliştirilebileceği konusundaki tartışmalar ve çalışmaları devam etmiştir. Birçok alanda başlatılmış olan planlı kalkınma uygulaması yerel yönetimler için de geçerli olmuştur. Bu uygulamanın önemli sonuçlarından biri Sovyetler Birliği'nin sosyalist uygulamalarının da etkisiyle Devlet Planlama Teşkilatı'nın (DPT) kurulmasıdır. DPT sonraki yıllarda Kalkınma Bakanlığı bünyesinde görevlerini sürdürmüş ve 2011 yılına kadar bu görevi yürütmüştür. DPT, günümüzde Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı ismi altında faaliyetine devam etmektedir. DPT, özellikle 1963 yılından itibaren yerel yönetimler konusunda pek çok düzenlemeyi hayata geçirmiş ve 5 yıllık kalkınma

planları hazırlamıştır. Bu planlar kapsamında da çeşitli projeleri hayata geçirdiği bilinmektedir (Şahin, 2014: 264-265). Bu projelerden biri “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)” dir.

MEHTAP 13.02.1962 tarih 6/209 sayılı Bakanlar Kurulu kararına dayanarak çıkarılmış olup planlanan dönemde idari yapıda hızlı ve ekonomik gelişmenin sağlanması amacıyla düzenlemeler içermiştir (Ökmen, 2003: 123). MEHTAP kapsamında yapılacak araştırmalar neticesinde merkezi yönetim ve taşra birimlerinin yanı sıra yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki dağılımının, idari yapının ve kaynakların her birinin tek tek önemli olduğu gerçeğinden hareketle, bir bütünlük içerisinde gerçekleştirilmesi gerektiği kararlaştırılmıştır. Projenin tavsiyesi doğrultusunda “Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma” adında bir çalışma yapılmıştır. Çalışmada, merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin arasındaki ilişkilerin geliştirilmesinde vesayet makamıyla daha uyumlu olması, denetim yetkisinin belirlenecek olan bakanlık aracılığı ile belirlenmesi gibi konuların yasal çerçevede oluşturulması kararlaştırılmıştır (Memişoğlu, 2015: 56). Ancak çeşitli sorunlar nedeniyle MEHTAP ile öngörölmüş olan düzenlemeler uygulamaya geçirilememiştir. Mevcut uygulamalar Bakanlar Kurulu kararı ile kurulmuş olan İdari Reform Danışma Kurulu üzerinden gerçekleştirilmeye devam etmiştir. Danışma kurulu bir rapor hazırlamıştır. Bu raporda idarenin yeni oluşumu içinde il özel idarelerinin yanı sıra ilçe mahalli idarelerinin kurulması, yeni kurulacak belediyelerin taban nüfus düzenlemelerinin, yerel yönetimlerin oto-kontrol sisteminin oluşturulması ve vesayet makamlarının yetkilerinin azaltılması gerektiği yönünde tespitler yer almıştır (Memişoğlu, 2015: 56).

Bu dönemde il özel idareleri konusunda da yeni gelişmeler yaşanmıştır. Bu kapsamda İçişleri Bakanlığınca “İÇ-DÜZEN” ismiyle bir proje yürütölmüştür. Proje 1971’de sonuçlandırılmıştır. Bu proje sonucunda 1972’de yeni bir yasal düzenleme için bir yasa tasarısının hazırlandığı bilinmektedir. Ancak yasa tasarısı ilgili dönemde yaşanmış olan hükümet değişiklikleri ve o dönemde merkezi idarenin köyler konusundaki pasif bakış açısı gibi sebeplerden dolayı yasa tasarısı meclise gelmeden sümen altı edilmiştir (Bayrakcı, 2016: 55). 1973 yılı itibariyle özellikle yerel yönetimler konusunda demokratikleşme hareketlerinin başladığı görölmektedir. Bu dönem, ortaya konulmuş olan çalışma ve projelerin de etkisiyle “toplumcu

belediyecilik, demokratik belediyecilik ve yeni belediyecilik” dönemi olarak adlandırılmıştır (Öner, 2006: 23).

42. Hükümet döneminde hızlı bir biçimde önem kazanan yerel yönetimlerin hem idari açıdan hem de gelir kaynağı yönünden henüz çözüme kavuşturulmayan sorunlarının çözümü için daha verimli bir yerel yönetim sistemi olacağı düşüncesiyle Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur. Yerel Yönetim Bakanlığının kurulmasından sonra farklı bakanlıklar bünyesinde yer alan İller Bankası, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, İl ve Mahalli İdareler Planlama Şubesi gibi birimler bu bakanlık bünyesine dâhil edilmiştir. Ancak Yerel Yönetim Bakanlığı, kuruluşunun ihtiyaç dışı olması ve merkezin mali vesayetinden uzak kalması gibi nedenlerden dolayı ciddi eleştirilere maruz kalmıştır (Özaslan ve Alıcı, 2015: 355-356). Bu eleştirilerin temelinde yatan nedenlerden biri merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki mali krizdir. Çünkü 1973 seçimlerinden sonra yerel yönetimlerde çoğunluğu elde eden sosyal demokratların merkezi yönetim tarafından sürekli denetimlere maruz kaldıkları bilinmektedir. Bu durumdan dolayı kaynak ihtiyacı bulmada sorun yaşayan yerel yönetimlerin merkezi yönetime olan bağımlılığının artması sonucunda yerel yönetimler ve merkez arasındaki ilişkiler zayıflatmıştır (Ersoy, 1989: 8-9).

Yerel Yönetim Bakanlığının faaliyette olduğu dönemde mümkün olduğu kadar merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki ağır vesayeti azaltılmaya çalışılmıştır. Yani bu dönemi, yerel yönetimlerin gelişmesine olumlu katkıların yapıldığı dönem olarak karakterize etmek mümkündür. Ancak bu olumlu adım kısa ömürlü olmuştur. Yerel Yönetim Bakanlığı, 1979 yılında kaldırılarak görevleri İçişleri Bakanlığına devredilmiştir (Yaylı, 2015: 56).

1960’lar sonrası Türkiye’inde idari yapı konusunda yapılan tartışmaların diğer bir nedeni de büyükşehir belediyeleridir. Aslında bunun da temeli kentlerde hızlı bir biçimde artan göç hareketleridir. Nitekim bu dönemde göçün en fazla görüldüğü il merkezlerinde kapsamı büyük belediyeler hizmet vermekteydi. Ancak il merkezinin çevresinde yer alan gecekondulu alanlarında ise küçük belediyelerin hizmet verdiği bilinmektedir. Dolayısıyla bu küçük belediyeler daha fazla kaynak sıkıntısı çekmekteydiler. Zira bu durum idari ve hizmet yönlerinden bir bölünmüşlüğe ve dolayısıyla sağlıklı olmayan iletişime yol açmaktaydı. Her ne kadar çeşitli çözümler geliştirilmiş olsa da tam anlamıyla sorunları ortadan kaldırdığı söylenemez. Bilindiği

üzere bu çözümlerden biri büyükşehir belediye yapısı yerine mecburi üyelik öngören belediyeler birliği sisteminin kurulmasıdır (Arıkboğa, 2015: 188-189). 1972 yılında kurulan yerel yönetim birlikleri içerisinde il özel idareleri için 12, belediyeler için 21, köyler için ise 478 adet birlik yer almıştır (Şengül, 2015: 229-233).

1970 yılı sonrası dönemde yerel yönetimler adına ortaya çıkan Demokratik Belediye Hareketi çeşitli gelişmelerin yaşanmasını tetiklemiştir. Ancak bu dalga kısa süreli olmuştur. Bu hareketin en önemli dışavurumu; belediyelerden gelen yerel demokrasi içerikli istemlerin etkisiyle nitelik yönünden daha özerk, daha katılımcı, belediyeler arası birlik ve dayanışmanın benimsendiği belediye örgütlerinin oluşturulmaya çalışılmasıdır (Yıldız, 1996: 10). Bu hareketin en olumsuz yönü; seçimlerde başarılı olan belediyelerin, bizzat belediyeyi kazanan parti başkanı tarafından denetlenmesi olmuştur. Çünkü parti içi demokrasi eksikliğinin yaşanmasından dolayı belediye başkanları yeniden aday gösterilmemiş ve yerel demokrasinin gücü engellenmiştir (Koçak ve Ekşi, 2010: 302).

2.2.2. 1982 Anayasası'nda İdari Vesayet

Güncel anlamıyla idari vesayet yetkisi 1982 Anayasası'nda ilk defa açık bir biçimde yer almıştır. 1961 Anayasası'nda idari vesayet yetkisi, istisnalar olmakla birlikte tüm kamu tüzel kişiliğine sahip kurumlar üzerindeki varlığı kabul edilmiştir. Ancak 1982 Anayasası'nda idari vesayet yetkisinin yalnızca yerel yönetimleri kapsayacak biçimde düzenlendiği görülmektedir. Başka bir deyişle idari vesayet yetkisinin il özel idaresini, belediyeleri ve köyleri kapsayacak şekilde düzenlenen özel bir idari yetki olarak karşımıza çıktığı söylenebilir. 1982 Anayasası'nın 127/5 maddesinde “merkezi idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idaresinin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir” hükmünün yer alması bunu göstermektedir.

1982 Anayasası'nın hazırlanması sürecinde ve sonrasında dünya genelinde yaşanmış olan gelişmelere ülkemiz de kayıtsız kalmamıştır. Pek çok ülke gibi yerel yönetimlerin daha etkin ve kontrol edilebilir olması için çalışmalar yapılmıştır. Bu çerçevede mevcut yasal düzenlemelerden bazıları değiştirilerek yenileriyle güncel hale

getirilmiştir. Bu yasal düzenlemelerden il özel idaresindeki değişimleri alt başlık halinde incelemek mümkündür.

2.2.2.1. İl Özel İdareleri

1982 Anayasası kapsamında 1987 yılında çıkartılmış olan 3360 sayılı “İl Özel İdare Kanunu” yapılan yeni yasal düzenlemelerden biridir. Bu Kanun 22 Şubat 2005 tarihinde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile güncellenmiştir. İlgili kanunda il özel idarelerindeki görevlerin, teşkilat yapısının, organların, gelir durumunun, özerklik ve denetim hususlarının güncellendiği görülmektedir (Kaya, 2006: 114).

İl özel idaresinin tanımı “İl Özel İdaresi Kanunu”nun 3. maddesinde yapılmıştır. 3. madde İl Özel İdaresi’nin; ilde ikamet eden kişilerin yerel ve ortak niteliği olan ihtiyaçlarının karşılanması üzerine kurulmuş olan ve karar organlarının seçmenlerce seçilmesi yoluyla oluşturulmuş olan, idarî ve yerel özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır. Ayrıca il özel idaresinin il genel meclisi, il encümeni ve validir olmak üzere temel organının olduğu belirtilmiştir (5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, m. 3).

İl özel idaresinin kurulabilmesi için 5302 sayılı Kanun’un 4. Maddesi dikkate alınmaktadır. Maddede ilin kurulmasına bağlı olarak il özel idaresinin kurulması gerektiği belirtilmektedir. İl özel idaresini kaldırmak için de aynı madde hükümleri geçerlidir. Maddede il statüsünün düşürülmesi durumunda il özel idaresinin de otomatikman kaldırıldığı ifade edilmektedir. Buradan il özel idaresinin kurulması veya kaldırılması için ayrıca yasal bir düzenlemenin yapılmasının gerekli olmadığı anlaşılmaktadır. Bununla birlikte Kanun’daki tanımlamadan hareketle il özel idaresinin temel görevinin yerel ve ortak olan ihtiyaçların karşılanması olduğu söylenebilir. Hizmetsel görevlerinin uygulama sınırı ise il sınırı içi ve il merkezi dışıdır (Aktoprak, 2008: 118-119).

5302 Sayılı Kanunda il özel idarelerinin görevleri geniş bir biçimde belirtilmiştir. Bu çerçevede il sınırları içerisinde ve belediye sınırları dışında olmak üzere il özel idarelerinin görevleri sıralanmıştır. Buna göre; sanayi ve ticaret, tarım, bayındırlık, sağlık, ilk-orta eğitim kurumlarının bina-arsa temini, toprak ve erozyon koruması, kültürel ve sosyal ve sportif, bakım ve yapım ile ilgili hizmetler il sınırları içerisindeki görevlerdir. Belediye dışındaki görevler ise genel olarak imar, yol ve su, çevre ve park-bahçe işleri, katı atık, acil yardım, orman köylerinin korunması gibi

görevlerdir (Çetin, 2009: 251-252). Ancak her ne kadar yasada il özel idarelerinin görevleri tanımlanmış olsa da uygulamada pek çok görevin merkezi yönetim tarafından yerine getirildiğini söylemek mümkündür. Yine siyasi nedenlerden dolayı çeşitli yerlerin alt yapısı dikkate alınmadan il konumuna getirilmiş olması illerin yeni gelişmelere yetişememesi sorununu beraberinde getirmiştir. Bu gibi yerlerde il özel idarelerinin etkinliği ve verimliliği sınırlı olmuştur (Çetin, 2015: 252).

İl özel idarelerinde idari özerklik, genel karar organlarında bulunan kişilerin halkın oyuyla seçilmiş olmalarından ileri gelmektedir. Daha önce belirtildiği gibi il genel meclisi, il özel idaresinin genel karar organıdır. İl genel meclisi, 5 yılda bir yapılan halk oylamasıyla yenilenmektedir. 3360 Sayılı Kanun'da öngörüldüğü şekilde il genel meclisine Vali başkanlık etmemektedir. Başkan üyeler tarafından yapılan gizli oylama sonucunda belirlenmektedir. Bu yönden il özel idaresinin idari özerkliğinin kuvvetlendirildiği varsayılmaktadır (Kozanoğlu, 2012: 75-76). İl genel meclisine seçilen üyeler ise son genel nüfus sayımı dikkate alınarak ilçelerden ve merkezden seçilmektedir. Ayrıca il genel meclisinin gündemi meclis başkanı tarafından belirlenmektedir. Ancak bazı durumlarda vali de gündemi belirlemeye yetkilidir. Başka bir deyişle Vali, görüşülmesini istediği çeşitli konuları meclis toplantısında gündeme aldırabilme yetkisine sahiptir. İl genel meclisi toplantı yapabilmesi için üye yeter sayısının salt çoğunluğunu tutturması gerekmektedir. Üye tam sayısının ¼ az olmamak şartıyla toplantıya katılmış olanların salt çoğunluğunun sağlanması halinde karar verilebilmektedir. İl genel meclisi tarafından alınmış olan kararların uygulanabilmesi için Vali'nin onayının alınması gerekmektedir. Alınan kararın hukuka aykırı olması halinde Valinin bunu gerekçesiyle geri göndermesi veya kararın iptali için idari yargıya başvurusu gibi hakları vardır. Bu durum il özel idaresinin üzerindeki etkin ve geniş idari vesayet denetimine işaret etmektedir (Şengül, 2015: 59-60).

İdari vesayet denetiminin il genel meclisi üzerindeki uygulamalarından bir diğeri il genel meclisinin feshedilmesidir. 5302 sayılı Kanun'un 22. maddesinde, "İl genel meclisi; kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa, il özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir" denilmektedir (5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, m. 22).

İl özel idarelerindeki ikinci organ; aynı zamanda il encümeni başkanı olan Vali'dir. İl encümenleri toplam 11 kişiden oluşmaktadır. Bu üyelerin 5'i il genel meclisinde bulunan üyeler arasından seçilmektedir. Diğer 5'i ise Vali'nin seçimiyle atanmaktadır. Valinin seçtiği kişiler genellikle birim amirleridir. İl özel idarelerinin yürütme görevi il encümeni tarafından yerine getirilmektedir. Vali, il encümeninin gündemini belirlemekten sorumludur (Şahin, 2014: 77-78). Vali'nin, il özel idaresinin başında bulunan kişi ve il özel idaresinin tüzel kişiliğini temsil eden kişi olduğu söylenebilir.

Teşkilat yapısı bakımından il özel idareleri Kanun'un 35. maddesinde açıkça tanımlanmıştır. 35. maddede; genel sekreterliğin, mali işlerin, imar, tarım, sağlık, insan kaynakları ve hukuk birimlerinin il özel idarelerinin teşkilat yapısı içerisinde yer aldığı belirtilmiştir. İl encümeni personeline olduğu gibi il özel idaresinin genel sekreterini de vali atamaktadır. Ayrıca il özel idaresi personelinin norm kadro kriterlerinde istihdam edildiği bilinmektedir (Koçak ve Kavsara, 2012: 65-66).

İl özel idareleri üzerindeki idari vesayet daha çok iş ve işlemlerin hukuka uygunluğu, mali ve performansın denetlenmesi gibi durumlarda karşımıza çıkmaktadır. Bunun için yapılmakta olan denetimleri iç ve dış denetim olarak ikiye ayırmak mümkündür. İl özel idarelerindeki iç denetimi iç denetçiler, dış denetimi ise Sayıştay yapmaktadır. Bununla birlikte il özel idarelerinin performans durumları da valiler aracılığıyla denetim altında tutulmaktadır (Parlak, 2015: 87).

İl özel idarelerinin varlığı ve işlevselliği açısından son dönemlerde yapılan önemli bir düzenleme vardır. Bu düzenleme 12 Aralık 2012 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Bu çerçevede 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" yayınlanmıştır. Kanun çerçevesinde Büyükşehir Belediyelerinin sayısı 30'a çıkarılmıştır. Söz konusu yerlerdeki il özel idareleri kaldırılmış ve yerine Vali'ye bağlı olan "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı" kurulmuştur (Çetin, 2015: 248).

SONUÇ

Günümüz devlet sistemlerinde tek bir merkezden ülkenin bütününe ilişkin gerekli hizmeti sunabilmek kolaylıkla mümkün olmadığı için yönetim açısından idari teşkilatlanmaya gidildiği bilinmektedir. Bu durum bir denetim türü olan idari vesayetin de doğmasına neden olmuş ve birçok ülke de kullanım alanı bulmuş bir uygulama halini almıştır. Ülkenin üniter yapısının korunmasını da esas alan idari vesayet kavramı tanım olarak ilk kez 1982 Anayasa'sında yer almıştır. Anayasanın 127. maddesinde idari vesayet yetkisi, “merkezi idarenin kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde 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 kullandığı yetki” olarak tanımlanmıştır. Ülkemizde de Tanzimat'tan bu yana idari vesayet tanıma olarak zikredilmese de 1876 Anayasa'sında ilk defa işlenmiş ve uygulama bakımından kullanılır olmuştur.

Bu anayasalardan 1961 Anayasası'na tepki hükümleri içeren 1982 Anayasası, öngörmüş oldukları bazı uygulamalar sebebiyle daha rasyonel anayasalar olarak değerlendirilmiştir. Bu uygulamalardan biri olan idari vesayet, 1961 Anayasası'nda değinilmemiş ve anayasal bir kurum niteliği taşımamıştır yalnızca örtülü bir biçimde yer verilmiştir. Ancak idari vesayet yetkisinin ayrıntılı bir biçimde ilk defa 1982 Anayasası'nda düzenlendiği görülmüştür. 127.madde de mahalli idareler tanımı yapılmış ve idari vesayet kavramına yer verilmiştir. İdari vesayet yetkisi, sadece yerel idarelerin denetlenmesi için Anayasa kapsamında tanınan ve güvence altına alınmış olan özerkliğin bir istisnası olarak değerlendirilmiştir.

Bu çerçevede 1961 ve 1982 Anayasaları içerik bakımından ayrıntılı olarak ele alındıktan sonra idari vesayet bağlamında birlikte değerlendirildiğinde; 1961 Anayasası'nda mahalli idarelerin düzenlenmesi noktasında 116. maddenin yeteri düzeyde idari vesayet yetkisini ele almadığı görülmektedir. Nitekim 1961 Anayasası'nın 116. maddesinin 4. fıkrasında mahallî idarelerin kuruluşlarının, kendi aralarında birlik kurmalarının, görevlerinin, yetkilerinin, maliye ve kolluk işlerinin ve merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgilerinin kanunla düzenlenmesi gerektiği hükmü yer almış olup bu idarelere yaptıkları görevlerle orantılı olarak gelir kaynaklarının sağlandığı belirtilmiştir.

Bu hükmün bir benzerini 1982 Anayasası'nda da görmek mümkündür. 127. maddenin 6. fıkrasında mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerini görmek üzere kendi aralarında Bakanlar Kurulunun da izni alınarak birlik kurabilmeleri, görevlerini, yetkilerini yerine getirebilmeleri, maliye ve kolluk işlerini yürütebilmeleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgilerinin kanunla düzenlendiği ifade edilmiştir. Yine bu idarelerin yerine getirdikleri görevleriyle orantılı olarak gelir kaynaklarının sağlanacağı karar altına alınmıştır.

1961 ve 1982 Anayasalarındaki bu benzerliği farklı yorumlamak mümkündür. Her ne kadar her iki kanunda da “karşılıklı bağ ve ilgi” terimleri kullanılmış olsa da 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin 5. fıkrasında merkezi idare ve mahalli idareler arasındaki idari denetim ilişkisine bakılması gerektiği düşünülmektedir. Zira 5. fıkra merkezi idare ve mahalli idareler arasındaki ilişkinin adı, amacı açıklanmış olup bu ilişkiye yönelik esas ve usuller de belirtilmiştir. Bu nedenle 127. maddenin 6. fıkra da belirtilmiş olan bağ ve ilişkinin daha çok mali ilişki için kullanıldığı söylenebilir.

İdari vesayet yetkisinin 1982 Anayasası'nda yalnızca mahalli idareler üzerinde gerçekleştirilmesinin farklı yorumlara yol açacak nitelikte olduğunu düşünmekteyiz. Çünkü Anayasanın bu hükmü incelendiğinde; kanun koyucunun idari vesayet yetkisini yalnızca il özel idareleri, belediyeler ve köylerdeki mahalli idareler üzerinde uygulanacağını kast ettiği görülebilmektedir. Ancak mahalli idarelerin dışında kalan ve kamu tüzelkişiliği olan kurumların denetlenmesini idari vesayet yetkisi bağlamında değerlendirilmediği tespit edilmiştir. 1982 Anayasa'sında daha fazla üzerinde durulan yerel yönetimler meselesi mevcut yasalar üzerinde düzenlemelere gidilmek yerine yeni yasal düzel düzenlemeler yapılarak önemi vurgulanmaya çalışılmıştır.

Anayasada mahalli idareler için zikredilen idari vesayet denetiminin teknik bir idari denetim türü olduğu söylenebilir. Bu denetimin teknik olarak değerlendirilmesinin temel nedeninin; amaç ve kapsamın açıklanmakla birlikte esas ve usul bakımından da kanuni çerçeveye oturtulmuş olmasıdır. Bununla birlikte hangi işlemlerde denetimin yapılacağı net olarak belirtilmemiştir. Bu durum da mahalli idarelerin özerkliğini tartışmalı hale getirmektedir.

Bu çalışmada 1961 ve 1982 Anayasaları tanım ve içerikleri bakımından ayrıntılı olarak ele alındıktan sonra idari vesayet yönünden incelenmiştir. Literatürde idari denetim, idari vesayet konusunda birçok çalışma yapılmıştır. Ancak Türk hukuk

tarihinde uygulanmış olan bütün anayasaları idari vesayet yönünden inceleyen bir çalışmaya rastlanmamıştır. Dolayısıyla idari vesayet konusunun tüm anayasaları kapsayacak şekilde incelenmesinin ilgili literatüre zenginlik kazandıracağı düşünülmektedir. Bundan sonra yapılacak çalışmalarda 1961 ve 1982 Anayasalarının yanı sıra Türkiye tarihinde uygulanmış olan diğer anayasaların da karşılaştırmalı bir biçimde ele alınması önerilmektedir. Bununla birlikte hem Türkiye hem de başka ülke Anayasalarının idari vesayet bağlamında değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir.



KAYNAKÇA

- 1580 Sayılı Belediye Kanunu. (1930, 14 Nisan). *Resmi Gazete* (Sayı: 1471).
- 1961 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1961, 31 Mayıs). *Resmi Gazete* (Sayı: 10816).
- 1982 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası. (1982, 9 Kasım). *Resmi Gazete* (Sayı: 17863).
- 2443 Sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkındaki Kanun. (1981, 1 Nisan). *Resmi Gazete* (Sayı: 17299).
- 2575 Sayılı Danıştay Kanunu. (1982, 20 Ocak). *Resmi Gazete* (Sayı: 17580).
- 2972 Sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun. (1984, 18 Ocak). *Resmi Gazete* (Sayı: 18285).
- 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun. (1984, 9 Temmuz). *Resmi Gazete* (Sayı: 18453).
- 442 Sayılı Köy Kanunu. (1924, 7 Nisan). *Resmi Gazete* (Sayı: 68).
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu. (2004, 23 Temmuz). *Resmi Gazete* (Sayı: 25531).
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu. (2005, 4 Mart). *Resmi Gazete* (Sayı: 25745).
- 5393 Sayılı Belediye Kanunu. (2005, 13 Temmuz). *Resmi Gazete* (Sayı: 25874).
- 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (2012, 6 Aralık). *Resmi Gazete* (Sayı: 28489).
- Acar, G. (2015). *1919-1960 yılları arasında Türkiye’de anayasal gelişmeler* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Kafkas Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kars.
- Ahmad, F. (2006). *Bir kimlik peşinde Türkiye*. Çev.; Karadeli S. C., İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Akad, M. (1997). *Genel kamu hukuku*. İstanbul: Filiz Kitapevi.

- Akın, R. (2001). *TBMM devleti (1920-1923)*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Akıncı, M. (1999). *Bağımsız idari otoriteler ve ombudsman*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Akşin, S. (2009). *Ana çizgileriyle Türkiye'nin yakın tarihi*, Ankara: İmaj Yayınevi.
- Aktan, T. (1976). Mahalli idarelerde vesayet denetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 9 (3), 3-24.
- Aktoprak, İ.E. (2008). *Türkiye'de üniter devletin idari cihazlanması* (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum.
- Akyıldız, A. (1998). Sened-i İttifak'ın ilk tam metni. *İslam Araştırmaları Dergisi*, (2), 209-222.
- Akyılmaz, B. (2004). *İdare hukuku*. Konya: Sayram Yayınları.
- Akyılmaz, B. ve Sezginer, M. (2001). *İdare hukuku dersleri*. Konya: Göksu Matbaası.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M. ve Kaya, C. (2009). *Türk idare hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Akyol, T. (2015). *Türkiye'nin hukuk serüveni*. İstanbul: Doğan Kitap.
- Aldan, M. (1985). İdari Vesayet Denetimi. *İller ve Belediyeler*, (475-476), 228-237.
- Aldaş, Y. E. (2020). *1982 anayasası başlangıç kısmı çerçevesinde anayasa yargısının meşruluğu sorunu* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Akdeniz Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Antalya.
- Aldemir, A. (2016). *İktidarın sınırlanması düşüncesinden anayasa yargısına giden süreç ve Türk Anayasa Mahkemesi örneği* (Yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Ondokuz Mayıs Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Samsun.
- Aldıkaçtı, O. (1982). *Anayasa hukukumuzun gelişmesi ve 1961 anayasası*. İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Alkan, V., Şimşek, S. ve Armağan-Erbil, B. (2019). Karma yöntem: Öyküleyici alanyazın incelemesi. *Eğitimde Nitel Araştırmalar Dergisi*, 7(2), 558-581.
- Alodalı, M. F. B., Özcan, L., Çelik, F., Usta, S. (2007). Avrupa yerel özerklik şartı ve Türkiye'de belediyelerde özerklik. *Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F. Dergisi*, (Yerel Ekonomiler Özel Sayısı), 1-11.

- Altan, Y., Kerman, U., Aktel, M. (2010). Köy kanunu tasarısı taslağı üzerine bir değerlendirme. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 26, 56-65.
- Altınordu, F. (2010). *1982 anayasasına göre ayrımcılık yasağı* (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Altun, F. ve Yazıcı, H. (2014). Nitel ve nicel yöntemleri kullanan araştırmacıların empatik eğilimleri ve işlevsel olmayan tutumları arasındaki farklılıklar. *Türkiye Sosyal Araştırmalar Dergisi*, (181), 371-386.
- Arıkboğa, E. (2012). Büyükşehir belediye modeli ve reform. *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, (2), 1-32.
- Arıkboğa, E. (2015). Büyükşehir yönetim sistemi. *Yerel Yönetimler*, (Ed. K. Görmez), ss. 187-223, Orion Kitabevi.
- Arkan, A. H. (2017). *1961 ve 1982 anayasalarının yapım süreçlerinin anayasal gelişmelere ve demokrasiye olan etkileri* (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Bahçeşehir Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- Arslan, S. (1978). *Merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki denetimi*. Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını No: 109.
- Arslan, S. (1990). İdari vesayet denetimi ve Türkiye uygulamasından ortaya çıkan sorunlar. *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, Ankara, 1-4 Mayıs 1990, s.505-542.
- Atalay, H. (2015). Hukuk sistemleri ve Türk hukuk tarihi. *Hukukun Temel Kavramları* (ss. 52-77), Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını No: 3171.
- Atar, Y. (2002). *Türk anayasa hukuku*. Konya: Mimoza Yayınları.
- Atar, Y. (2008). *Karşılaştırmalı ve notlu Türkiye Cumhuriyeti anayasası ve önceki anayasalar*. Konya: Mimoza Yayınları.
- Atar, Y. ve Çelik, Ö. (2018). *Türk anayasa hukuku*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını No: 3761.
- Ataseven, B. (2012). Nitel bilimsel araştırmalarda veri kalitesinin önemi. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B. Dergisi*, 33(2), 543-564.
- Atay, E. E. (2006). *İdare hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Atay, E. E. (2009). *İdare hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.

- Aydın, M. A. (2013). *Türk hukuk tarihi*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Başsoy, A. (1992). İl özel idaresi kaynakları. *Türk İdare Dergisi*, (397), 1-26.
- Bayındır, M. S. (2007). *İdari denetim olarak idari vesayet* (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Bayrakcı, E. (2015). Belediyeler. *Yerel Yönetimler*, (Ed. K. Görmez), ss. 145-183, Ankara: Orion Kitabevi.
- Bayrakcı, E. (2016). *Yerel yönetimler*. Gözden Geçirilmiş Baskı, Konya: Dizgi Ofset.
- Bayrakcı, E. (2017). *Yerel yönetimler*. Konya: Dizgi Ofset.
- Berkes, N. (1974). *Türkiye’de çağdaşlaşma*. Ankara: Bilgi Basımevi.
- Boran-Güneysu, N. (2018). Hukukun kaynakları ve uygulanması. *Hukukun Temel Kavramları* (ss. 21-33), Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını No: 3783.
- Candan, H. ve Kaya, T.P. (2016). 6360 sayılı kanun’un öncesi ve sonrası ile idari vesayet yetkisinin değerlendirilmesi. *4. Uluslararası KOP Bölgesel Kalkınma Sempozyumu* (ss. 434-441), 21-23 Ekim, Karaman.
- Caniklioğlu, M. D. (2010). *Anayasal devlette meşruiyet*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Cin, H. ve Akyılmaz, G. (2003). *Türk hukuk tarihi*. Konya: Sayram Yayınları.
- Coşkun, B. (1996). Türkiye’de idari vesayet denetimi ve yerel yönetimlerin özerkliği. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5 (3), 35-47.
- Coşkun, S. (1976). *İdarenin idari denetiminde idari (yönetmel) vesayet*. Ankara.
- Coşkuner, H. T. (2007). *1924 teşkilat-ı esasiye kanununun Türkiye’nin modernleşme sürecindeki yeri ve önemi* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Afyonkarahisar Kocatepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Afyon.
- Çam, E. (2011). *Siyaset bilimine giriş*. İstanbul: Der Yayınları
- Çavdar, T. (2008). *Türkiye’nin demokrasi tarihi 1839-1950*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Çetin, Ö. Z. (2015). Türkiye’de il özel idaresi sisteminin dönüşümü ve 6360 sayılı kanunun dönüşüme etkileri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(2), 247-266.

- Çetin, S. (2009). Yerel yönetim birimi olarak Türkiye’de il özel idareleri. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 25, 249-258.
- Çiner, C. U. ve Karakaya, O. (2013). Merkez-yerel ilişkileri ve mülki idarenin dönüşümü. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 68(2), 63-93.
- Dahl, R. A. (2001). *Demokrasi üstüne*. Çev.; Kadioğlu B., Ankara: Phoenix Yayınevi.
- Derdiman, R. C. (2007). *İdare hukuku*. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.
- Duran, L. (1997). Türkiye’de bağımsız idari otoriteler. *Amme İdaresi Dergisi*, 30 (1), 3-10.
- Ekinci, E. B. (2008). *Osmanlı hukuku – adalet ve mülk*. İstanbul: Arı Sanat Yayınları.
- Erdoğan, M. (1991). *Anayasal demokrasi*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Erdoğan, M. (2003). *Türkiye’de anayasalar ve siyaset*. Ankara: Liberte Yayınları.
- Erdoğan, M. (2011). *Türkiye’de anayasalar ve siyaset*. Ankara: Liberte Yayınları.
- Erdoğan, M. (2015). *Anayasal demokrasi*. İstanbul: Siyasal Kitabevi.
- Erdoğan, M. (2015). Tarihsel süreçte köy yönetimi ve köy kanunu tasarısı taslağının yönetsel boyutu üzerine değerlendirmeler. *İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler*, (Ed. M. Mecek, M. Doğan ve B. Parlak), ss. 135-156, Antalya: Bekad Yayınları.
- Erdoğan, S. (1972). *Belediyeler üzerindeki idari vesayet yetkileri*. Ankara: Türk Belediyecilik Derneği Yayınları.
- Eroğlu, H. (1984). *İdare hukuku*. Ankara: Işın Yayıncılık.
- Erol, M. (2013). Anayasanın ruhu: tarih, kültür ve evrensel değerler arasında bir rota arayışı. *Akademik Teklif*, (1), 14-47.
- Ersoy, M. (1989). Tarihsel perspektif içinde Türkiye’de merkezi yönetim – yerel yönetim ilişkisi. *ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi*, 9(1), 45-66.
- Eryılmaz, B. (1997). *Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması*. İstanbul: Birleşik Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (1998). *Kamu yönetimi*. İstanbul: Erkan Matbaacılık.
- Eryılmaz, B. (2010). *Kamu yönetimi*. Ankara: Okutman Yayıncılık.

- Fendoğlu, H. T. (1999). *Devlet, diplomasi ve insanın özgürlük mücadelesi*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Giritli, İ., Bilgen, P. ve Akgüner, T. (2001). *İdare hukuku*. İstanbul: Der Yayınları.
- Giritli, İ., Bilgen, P. ve Akgüner, T. (2006). *İdare hukuku*. İstanbul: Der Yayınları.
- Görel, İ. H. (1944). *İdari vesayet-amme hükmî şahısların idarece murakabesi*. Ankara.
- Gözler, K. (1999). *Anayasa hukukunun metodolojisi*. Bursa: Ekin Yayıncılık.
- Gözler, K. (2004). *Anayasa hukukuna giriş*. Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2010). *Türk anayasa hukuku dersleri*. Bursa: Ekin Yayıncılık.
- Gözler, K. (2018). *Mahalli idareler hukukuna giriş*. Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- Gözübüyük, A. Ş. (1998). *İdare hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, A. Ş. (1999). *Anayasa hukuku anayasa metni Avrupa insan hakları sözleşmesi*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, A. Ş. (2008). *Türkiye'nin yönetim yapısı*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, Ş. ve Tan, T. (1998). *İdare hukuku*. Ankara: Turan Kitabevi.
- Gözübüyük, Ş. ve Akıllıoğlu, T. (1993). *Yönetim hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Günday, M. (1999). *İdare hukuku*. Ankara: İmaj Yayınları.
- Günday, M. (2003). *İdare hukuku*. Ankara: İmaj Yayınları.
- Günday, M. (2004). *İdare hukuku*. Ankara: İmaj Yayınları.
- Güneş, M. (2009). Almanya ve Türkiye'deki yerel yönetimlere karşılaştırmalı bir bakış. *Savunma Bilimleri Dergisi*, 8(2), 145-165.
- Gürsel, M. K. (2003). *İstanbul menkul kıymetler borsası*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gürsoy, B. (1987). Demokratik bir toplumda idari vesayet üzerine bir deneme. *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 377.
- Gürsoy, B. (1987). Demokratik bir toplumda idari vesayet üzerine bir deneme. *Türk İdare Dergisi*, (377), 1-30.
- İnan, A. (2000). *Medeni bilgiler*. Ankara: Atatürk Araştırma Merkezi.

- Kaboğlu, İ. Ö. (2009). *Anayasa hukuku dersleri-genel esaslar*. İstanbul: Legal Yayıncılık.
- Kaboğlu, İ. Ö. (2012). *Anayasa hukuku dersleri (genel esaslar)*. İstanbul: Legal Yayıncılık.
- Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği ülkeleriyle karşılaştırmalı yerel yönetim hukuku (teori-uygulama)*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Kalabalık, H. (2011). *İdari yargılama usulü hukuku*. Konya: Sayram Yayınları.
- Kapani, M. (1993). *Kamu hürriyetleri*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Karal, E. Z. (2007). Osmanlı tarihi: birinci meşrutiyet ve istibdat devirleri (1876-1907), C.VIII, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları Dizisi No: 16.
- Karpat, K. H. (2010). *Türk demokrasi tarihi*. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Karpat, K. H. (2016). *Türk demokrasi tarihi*. 7. Baskı, İstanbul: Timaş Yayınları.
- Kaya, Y. (2006). *Avrupa Birliği'nde ve Türkiye'de yerel yönetim politikaları, subsidiarite ilkesi bağlamında gelişmeler ve karşılaştırmalı değerlendirmeler* (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Keleş, R. (1994). *Yerinden yönetim ve siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Kıral, B. (2020). Nitel bir veri analizi yöntemi olarak doküman analizi. *Siirt Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (15), 170-189.
- Kırıışık, F. ve Sezer, Ö. (2006). Türk Anayasalarında yerel yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 15(2), 5-30.
- Kili, S. ve Gözübüyük, A. Ş. (2000). *Türk anayasa metinleri (Sened-i İttifaktan günümüze)*. İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Koç, F. (2015). *Türkiye'de Yerel yönetimlerde yerel özerklik ve idari vesayet* (Yayınlanmamış Doktora Tezi). İnönü Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya.
- Koçak, S. Y. ve Ekşi, A. (2010). Katılımcılık ve demokrasi perspektifinden Türkiye'de yerel yönetimler. *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (21), 295-307.

- Koçak, S. Y. ve Kavsara, V. (2012). 5302 sayılı kanun sonrasında il özel idarelerinde yaşanan sorunlar ve çözüm önerileri. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 10(20), 61-92.
- Kozanoğlu, G. (2012). *Üniter devlet modelinde mahalli idarelerin özerkliği ilkesi* (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Memişoğlu, D. (2015). Türkiye’de yerel yönetimlerin değişim ve dönüşümü: reform ve sonuçları. *İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler*, (Ed. M. Mecek, M. Doğan ve B. Parlak), ss. 51-65, Antalya: Bekad Yayınları.
- Nadi, Y. (1998). *Birinci büyük millet meclisi*. İstanbul: Cumhuriyet Kitapları.
- Odyakmaz, Z., Kaymak, Ü. ve Ercan, İ. (2005). *Anayasa hukuku-idare hukuku*. Ankara: Savaş Yayınevi.
- Onar, S. S. (1960). *İdare hukukunun umumi esasları*, II. Cilt, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- Onar, S. S. (1966). *İdare hukukunun umumi esasları*, C. III, İstanbul.
- Öden, M. (2003). *Türk anayasa hukukunda eşitlik ilkesi*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Ökmen, M. (2003). Yerel yönetimlerde yeniden düzenleme girişimleri ve son reform tasarıları üzerine bir değerlendirme. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 10(1), 117-139.
- Öner, ř. (2006). *Yeni mevzuat çerçevesinde Türkiye’de belediye yönetimi*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Öngören, G. (1989). Mahkeme kararları ışığında belediyelerde idari vesayet denetimi. *İstanbul Barosu Dergisi*, 63 (1-2-3), 79-95.
- Özaslan, R. K. ve Alıcı, O. V. (2015). Türkiye’de yerel yönetim bakanlığı deneyimi ve günümüzdeki gerekliliğinin sorgulanması. *Turkish Studies*, 10(1), 351-366.
- Özay, İ. H. (1986). *Devlet idari rejim ve yargısal korunma*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Özay, İl Han (2004). *Günüşğında yönetim*. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Özbudun, E. (1990). *Türk anayasa hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özbudun, E. (2003). *Türk anayasa hukuku*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayını No: 1466.

- Özbudun, E. (2005). *Türk anayasa hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özbudun, E. (2014). *Türk anayasa hukuku*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özbudun, E. (2016). *Türk anayasa hukuku*. 16. Baskı. İstanbul: Yetkin Yayınları.
- Özbudun, E. ve Gençkaya, Ö. F. (2010). *Türkiye’de demokratikleşme ve anayasa yapımı politikası*. İstanbul: Doğan Kitap.
- Özer, A. (1985). Belediyeler üzerinde idari vesayet denetimi. *Türk İdareciler Dergisi*, Ankara, Sayı: 368.
- Özerçen, S. (2017). *Üniter ve federatif devlet yapılarında yerel yönetimlerin karşılaştırılması* (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale.
- Öztekin, A. (2016). *Siyaset bilimine giriş*. 10. Baskı. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Parlak, B. (2014). Avrupa Birliği perspektifinden merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkileri. *Tesam Akademi Dergisi*, 7-40.
- Parlak, B. (2015). Türkiye’de değişen ve dönüşen büyükşehir belediyeleri: 5216 sayılı yasadan 6360 sayılı yasaya büyük dönüşümün analizi. *İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler*, (Ed. M. Mecek, M. Doğan ve B. Parlak), ss. 117-134, Antalya: Bekad Yayınları.
- Selçuk, H. (2014). *Yerel yönetimler ve idari vesayet* (Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi). Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum.
- Sevinç, M. (2010). *Anayasa yazıları*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Sezer, Ö. (2015). Köyler. *Yerel Yönetimler*, (Ed. K. Görmez), ss. 85-114, Ankara: Orion Kitabevi.
- Sığrı, Ü. (2018). *Nitel Araştırma Yöntemleri (1. Basım)*, İstanbul: Beta Yayınları.
- Soysal, M. (1968). *Anayasaya giriş*. Ankara: Sevinç Matbaası.
- Sönmez, M. (2003). *Mülki idare amirleri ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler (Türkiye-Fransa örneği)* (Yayınlanmamış Doktora Tezi), İstanbul Medeniyet Üniversitesi, İstanbul.
- Şahin, Y. (2014). *Yerel yönetimler*. Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.

- Şengül, R. (2010). *Yerel yönetimler*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Şengül, R. (2015). *Yerel yönetimler*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Tanilli, S. (1993). *Devlet ve demokrasi anayasa hukukuna giriş*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Tanör, B. (2006). *Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Tanör, B. (2014). *Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri*. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Teziç, E. (2003). *Anayasa hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Teziç, E. (2013). *Anayasa hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Teziç, E. (2015). *Anayasa hukuku*. İstanbul: Beta Yayınları.
- Tortop, N. (1999). *Mahalli idareler*. Ankara: Yargı Yayınları.
- Tunç, H. (1999). *Anayasa hukukuna giriş*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Tunç, H. ve Bilir, F. (2005). *Anayasa hukuku*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Ulusoy, A. (1999). Bağımsız idari kurumlar. *Danıştay Dergisi*, (100), 3-17.
- Urhan, V. F. (2008). Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi*, (70), 85-102.
- Üçok, C., Mumcu, A. ve Bozkurt, G. (2006). *Türk hukuk tarihi*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Ünal, F. (2012). Türkiye’de yerel yönetimlerde karar verme ve karar verme sürecinde yer alan faktörlerin analizi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*, 17(3), 259-282.
- Wheare, K. C. (1984). *Modern anayasalar*. Çev.: M. Turhan, İstanbul: Değişim Yayınları.
- Yaylı, H. (2015). Türkiye’de mahalli idarelerin tarihi gelişimi. *Yerel Yönetimler*, (Ed. K. Görmez), ss. 27-81, Ankara: Orion Kitabevi.
- Yıldırım, A. ve Şimşek H. (2016). *Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri* (10. Baskı), Ankara: Seçkin Yayınları.
- Yıldırım, T. (2005). *Türkiye’nin idari teşkilatı*. İstanbul: Alkım Yayınevi.

- Yıldız, M. (1996). Yerel yönetimler ve demokrasi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(4), 3-15.
- Yılmaz, S. (2007). *5393 sayılı belediye kanununda idari vesayet sistemi* (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Yurtseven, Y. (2006). *Osmanlı devletinde siyasal iktidarın meşruluk temelleri* (Yayımlanmamış Doktora Tezi). Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Zürcher, E, J. (2003). *Milli mücadelede ittihatçılık*. Çev.: N. Salihoğlu, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Zürcher, E, J. (2016). *Modernleşen Türkiye'nin tarihi*. Çev.; Y. Saner, İstanbul: İletişim Yayınları.

ÖZGEÇMİŞ

Ezgi ŞEN ilköğretim, ortaöğretim ve lise eğitimini tamamladıktan sonra Kırklareli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi bölümünde lisans eğitimini tamamlamıştır. Yüksek lisans eğitimi için Karabük Üniversitesinde Kamu Yönetimi bölümünde eğitime başlamıştır.

