



T.C.

İSTANBUL RUMELİ ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**MAHALLİ İDARELER ÜZERİNDE İDARİ VESAYET DENETİMİNİN
OLUMLU VE OLUMSUZ SONUÇLARI**

Özhan KURT

Siyaset Bilimi ve Ekonomi Anabilim Dalı

İSTANBUL

2022

T.C.
İSTANBUL RUMELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ
YÜKSEK LİSANS TEZİ

MAHALLİ İDARELER ÜZERİNDE İDARİ VESAYET DENETİMİNİN
OLUMLU VE OLUMSUZ SONUÇLARI

Özhan KURT
Siyaset Bilimi ve Ekonomi Anabilim Dalı
12/08/2022

Tez Danışmanı
Dr. Öğr.Üyesi Fulya KIVILCIM

İSTANBUL
2022

TEŞEKKÜR

Tez çalışmam sırasında kıymetli bilgi, birikim ve tecrübeleri ile bana yol gösterici ve destek olan değerli danışman hocam sayın Dr. Fulya KIVILCIM’a teşekkür ederim.

Bu zorlu süreçte daima destekleri ile beni motive eden kıymetli eşim Büşra KURT’a, varlığı ile beni onurlandıran yegane varlığım tüm aile bireylerime sonsuz şükranlarımı sunarım.

Özhan KURT

İstanbul, Ağustos 2022

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
BM	Birleşmiş Milletler
DDK	Devlet Denetleme Kurulu
IULA	AvrupaKonseyi Veuluslararası Yerel Yöntemler Birliği



ÖZET

MAHALLİ İDARELER ÜZERİNDE İDARİ VESAYET DENETİMİNİN OLUMLU VE OLUMSUZ SONUÇLARI

Özhan KURT

İstanbul Rumeli Üniversitesi

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü

Siyaset Bilimi ve Ekonomi Anabilim Dalı Yüksek Lisans Tezi

Danışman: Dr. Öğr. Üyesi Fulya KIVILCIM

12/08/2022, 70

Türkiye'nin anayasal ve yasal çerçevesi sınırları içinde vesayet denetimi; mahalli hizmetleri idarenin bütünlüğüne uygun olarak yürütmek, halka daha iyi hizmet vermek amacı ile merkezi yönetimin mahalli yönetimler üzerinden gerçekleşmiş olduğu yönetsel denetim biçimi olarak tanımlanmaktadır. Bu denetim biçimi ile birlikte mahalli yönetimler üzerinde gerekli olan ve yararlı şekilde uygulanan mahalli hizmetler daha net şekilde gerçekleştirilmektedir. Türkiye'de vesayet denetimi genel olarak mahalli yönetimlerin özerkliği sınırlanacak şekilde kullanılmaktadır. Aynı zamanda merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uygulanmasıyla vesayet yetkisinin de bir çok yasal dayanağı oluşmaktadır.

Bu çalışmanın amacı, mahalli idareler üzerinde idari vesayet denetiminin olumlu ve olumsuz sonuçlarını irdelemektir. İncelemeler ışığında, yerel yönetimlere tanınan özerkliğin idari bütünlüğü bozacağı kaygısının hala var olduğu, her ne kadar yasal gelişmelerle demokratik adımlar atılmış ise de üniter yapıyı da korumak maksadıyla merkezi yönetimin yerel yönetim üzerinde ağırlığını ortaya koyduğu değerlendirilmesine ulaşılmıştır.

Anahtar sözcükler: İdare, İdari Vesayet Denetimi, Mahalli İdareler

ABSTRACT

POSITIVE AND NEGATIVE CONSEQUENCES OF ADMINISTRATIVE TUTELAGE CONTROL OVER LOCAL ADMINISTRATIONS

Özhan KURT

İstanbul Rumeli University

Graduate EducationInstitute

Master of Science Thesis in Political Science and Economics

Advisor: Assist. Prof. Fulya KIVILCIM

12/08/2022, 70

Turkey's constitutional and legal framework within the boundaries of custody control; carry out the administration in accordance with the integrity of local services, with the aim of providing better service to the public, the central government is defined as a form of managerial control over local governments which have occurred. Together with this form of supervision, the local services that are necessary and usefully applied to local administrations are carried out more clearly. In Turkey, guardianship supervision is generally used in such a way that the autonomy of local governments is limited. At the same time, many legal bases of guardianship authority are formed by the implementation of the central government on local governments.

The aim of this study is to examine the positive and negative results of administrative guardianship supervision over local administrations. Review, in the light of administrative autonomy afforded to local governments that will damage the integrity of the concern is still there, although steps have been taken in order to protect democratic unitary structure legal developments local government central government put the weight on an assessment, have been achieved.

Keywords: Administration, Administrative Supervision, Local Administrations

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No
TEŞEKKÜR.....	ii
KISALTMALAR.....	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
İÇİNDEKİLER	vi
BÖLÜM 1	
GİRİŞ	1
BÖLÜM 2	
MAHALLİ İDARE	4
2.1. MAHALLİ İDARE KAVRAMI	4
2.1.1. Mahalli İdarenin İçeriği ve Tanımı.....	5
2.1.2. Mahalli İdarelerin Türleri	6
2.1.3. Mahalli İdarelerin Denetimi	7
2.1.4. Mahalli İdareler ve Özerklik	8
2.2. MAHALLİ İDARELERİN VAROLUŞ NEDENLERİ	10
2.2.1. Siyasal Nedenler	10
2.2.2. Ekonomik Nedenler	11
2.2.3. İdari Nedenler	12
2.3. TÜRKİYE’DE MAHALLİ İDARE SİSTEMİ.....	12
2.3.1. Türkiye’de Mahalli İdarelerin Kısa Tarihçesi	12
2.3.2. Mahalli İdareler Yönünden Geçerli Olan Temel İlkeler: Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim	14
2.3.3. İdari Vesayet.....	23
2.3.4. Özerklik	26
BÖLÜM 3	
İDARİ VESAYET DENETİMİ	29
3.1. İDARİ VESAYET DENETİMİ KAVRAMI.....	29
3.1.1. İdari Vesayet Denetiminin Tanımı, Kapsamı ve Özellikleri	29
3.1.2. İdari Vesayet Denetiminin Unsurları.....	32
3.1.3. İdari Vesayet Denetimini Zorunlu Kılan Nedenler	34
3.1.4. İdari Vesayet Denetiminin Muhtevası.....	37
3.1.5. Türkiye’de İdari Vesayet Denetiminin Gelişimi ve Yasal Dayanağı	39
BÖLÜM 4	
MAHALLİ İDARELER ÜZERİNDE İDARİ VESAYET DENETİMİNİN OLUMLU VE OLUMSUZ SONUÇLARI	42
4.1. İDARİ VESAYET DENETİMİNE YETKİLİ MAKAMLAR	42

4.1.1. Cumhurbaşkanı.....	42
4.1.2. İçişleri Bakanı.....	43
4.1.3. Vali ve Kaymakamlar.....	46
4.2. İDARİ VESAYET YETKİSİNİN MAHALLİ İDARELER ÜZERİNDE UYGULANMASI.....	47
4.2.1. İl Özel İdareleri Üzerinde İdari Vesayet	47
4.2.2. Belediye ve Büyükşehir Belediyeleri Üzerinde İdari Vesayet	52
4.2.3. Köyler Üzerinde İdari Vesayet.....	56
4.3. İDARİ VESAYET DENETİMİNİN MAHALLİ İDARELER ÜZERİNDE OLUMLU VE OLUMSUZ SONUÇLARI	59
BÖLÜM 5	
TARTIŞMA VE SONUÇ	62
KAYNAKLAR	66



BÖLÜM 1

GİRİŞ

Sosyal bilimci araştırmacıların önemli bir bölümü devlet oluşumlarının nasıl gerçekleştirebildiğini incelemektedirler. Bazı araştırmacılara göre devletler; insanların bir araya gelerek oluşturdukları sözleşmeler ürünü olarak, bazı araştırmacılar ise ekonomik, siyasi ve biyolojik nedenlere dayandırmaktadır. Devlet tanımı tarih boyunca değişiklik göstermiş olsa da günümüzde bu kavram üç unsurdan oluşmaktadır. Bunlar; millet, ülke ve egemenliktir (Kaya, 2019).

Şekilleri gereği devletler üniter ve bileşik devlet olarak ikiye ayrılmaktadır. Şekilsel olarak ayrılmış olmasının ana nedeni siyasi otoritelerinin yetki kullanımlarıdır. Bileşik devlet kendi içinde konfederasyon ve federasyon olarak ayrılmış olsa da günümüzde konfederasyon örneği kalmamıştır. Üniter devlet ise tek siyasi merkezi benimsemekte iken, federal devlet bir çok siyasi merkezden oluşmaktadır (İnal, 2012).

Devletlerin yönetim anlayışları merkezden yönetim ve yerinden yönetim şeklinde olmaktadır. İki yönetim anlayışının da uygulandığında devletler arasında denge farkı mevcuttur. Merkezden yönetim anlayışında devletin asıl görevini bütünlük içinde yerine getirmesi sağlanmakta ve üzerine kamusal yetki ile görevlerin tek bir elden toplanması öngörülmektedir. Asli yetkiye sahip devletin başkentinde konumlanmış merkezi organlar ve hizmetlerin etkinlik içerisinde yer almasını sağlamaya yardımcı olan merkezi organlar yer almaktadır. Hizmetler tek elden yürütülmekle birlikte gelir gider süreçleri de merkezden yönetilmektedir ve bu şekilde mali denetim de kolay şekilde yapılmaktadır. Merkezden yönetim anlayışında siyasi ve idari olmak üzere iki usul bulunmaktadır. Siyasi merkezden yönetimde yasama organı ve hükümet taktır. Bölgesel olarak siyasi organ ve yasama organı devlet içinde mümkün değildir. Üniter devlet yapılarında ise siyasi olarak merkezden yönetim anlayışı mevcuttur. İdari açıdan ise merkezden yönetimde kamu otoritesi merkezileştirilmektedir.

Yerinden yönetim anlayışında yerinden yönetim organları ülke içerisinde belirli coğrafi alanda anayasa ve yasalarla sınırlarını aşan yetkiler ile kullanılırken, tüm ülke sınırlarında kişilerle sınırlandırılmış yetkiler kullanılmaktadır. Bu birimler idari nitelikte olmalarından dolayı federalizmden ayrılmamaktadır.

Türkiye’de ise Osmanlı Devleti’nden bu yana gelişimini sürdürmekte olan mahalli idareler günümüzde önemli yönetim birimleri halindedir. Özellikle cumhuriyetin ilanından sonraki dönemde mahalli idareler daha çok önem kazanmıştır. Cumhuriyet döneminde hazırlanan yasal düzenlemeler ile mahalli idarelerinde statüleri, görev ve yetkileri de düzenlenmiştir. Ayrıca mahalli idarelerin demokrasinin tabanında olması ile birlikte halkında yönetime katılmasında önemli rol oynamıştır (2018).

Halka en yakın idari birim olma özelliğini taşıyan mahalli idareler, yerel ihtiyaçların karşılanmasında merkezi hükümetin en büyük problemi olan hantallığı ortadan kaldırmış ve hizmetin tam yerinde ve tam zamanında sunulmasına olanak sağlamıştır. Bununla birlikte kamunun, mahalli idarelerden daha kapsamlı ve daha kaliteli hizmet sağlama beklentisi artmıştır. Kamu kaynağı kullanan mahalli idarelerin, mali kaynaklarını nasıl kullandıkları da bu çerçevede ilgi odağı haline gelmiştir. Bu bağlamda hem dünyadaki mahalli idarelerde hem de Türkiye’deki mahalli idarelerde mali kaynakların nasıl daha verimli kullanılabileceğine yönelik çalışmalar yapılmış ve mahalli idarelerin finansal ve finansal olmayan performansını ölçecek göstergeler geliştirilmiştir.

İdarenin bütünlüğü ilkesinin, hiyerarşi ilkesiyle birlikte tamamlayıcısı olan idari vesayet, merkezi idarenin mahalli idarelerin kararları üzerinde kullandığı; onama, onamama, yürütmesini geciktirme veya durdurma, dava açma gibi yöntemlerle kendisini gösterir. Ayrıca yine mahalli idarelerin organları, eylemleri, personeli ve mali kaynakları üzerinde merkezi idarenin kullandığı bir denetim yetkisidir. Bu yetkinin kapsamının genişliği ölçüsünde mahalli idarelerin hareket alanı daralmaktadır. İdari vesayet diğer denetim mekanizmalarından biraz farklı olarak merkezin mahalli idareler üzerindeki baskısını artıran, dolayısıyla mahalli idarelerin güçlenmesini engelleyen ve özerkliğini zedeleyen özellikler gösterebilmektedir. İdari vesayet merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki denetim yetkisidir. İdari vesayet kaynağını 1982 Anayasası’ndan alır. İki ayrı yönetim birimi olan merkezi idare ile mahalli idareler arasında uygulanmaktadır. Merkez adına bu yetkiyi kullanan makamlar vardır. Merkezde İçişleri Bakanı idari vesayet yetkisini kullanırken taşrada ise bu yetki, mülki idare amirleri olan vali ve kaymakamlar tarafından kullanılmaktadır (İnal, 2012).

Mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla vesayet makamlarınca mahalli idareler üzerinde kullanılan idari vesayet yetkisi, Avrupa Birliği (AB) politikaları ve diğer etmenler dolayısıyla yeni bir

paradigma döngüsü içine girmiştir. Esasında getirilmek istenen anlayış ve düzenleme idari vesayette yenilikçi değişim yapmaktan ziyade idari vesayetin büyük ölçüde kaldırılması ve bunun yerine uygulama sonrasına dönük yargı denetimi sisteminin oturtulmasıdır (İnal, 2012).

Türkiye'deki mahalli idareler ve yönetimler ele alındığında idari vesayetin kısıtlanmış olması yada ortadan kaldırılması sıkıntılara yol açabilmektedir. Bu tür uygulamaların geçmişte yüzlerce örneği bulunmaktadır. Bu durum dikkate alındığında ise idari vesayet yetkisinin idare bütünlüğü ve mahalli hizmetlerin birlikte yürütülmesi ile de ne kadar önemli olduğu görülmektedir. Türkiye'de mahalli idarelerin yetkilerinin ve hareket kabiliyetlerinin tarih boyunca merkezi idarenin elinde sınırlı tutulması ile idari vesayet yetkisi merkezi idarenin ajanları tarafından da etkili bir araç olarak mahalli idarelere karşı kullanılmıştır.

Türkiye'de mahalli idareler her gün önemini daha da arttırırken yetki alanlarında da kendilerine daha fazla serbestlik sunulmaktadır. Avrupa Birliği'ne (AB) uyum sürecinde bunun de etkisi bulunmaktadır. Türkiye'de son yıllarda çıkan kanunlar ile yerelleşme açısından da ciddi mesafe alınmıştır. Yerel idarelerin yetkilerinin merkezi idare ile sınırlandırılması sorunu Türkiye'de de sürekliliğini koruyan durum olarak devam etmektedir (İnal, 2012).

Mahalli idare kavramı, mahalli idarelerin tarihsel gelişimi, idari vesayetdenetimive mahalli idareler üzerinde idari vesayet denetiminin olumlu ve olumsuz sonuçları konularını ele alan bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın birinci bölümünde, mahalli idare kavramı üzerinde durularak mahalli idarelerin varoluş nedenleri ve Türkiye'de mahalli idare sistemine verilmiştir. İkinci bölümde, idari vesayet denetimi kavramı açıklanmıştır. Üçüncü bölümde ise idari vesayet denetimine yetkili makamlar, idari vesayet yetkisinin mahalli idareler üzerinde uygulanması, idari vesayet yetkisinin mahalli idareler üzerinde uygulanması ve idari vesayet denetiminin mahalli idareler üzerinde olumlu ve olumsuz sonuçları incelenmiştir.

BÖLÜM 2

MAHALLİ İDARE

2.1. Mahalli İdare Kavramı

“Mahalli” sözcüğü tam karşılığıyla “yerel” anlamındadır. Bu kavrama göre mahalli idare kavramı idarenin yerinde olmasını ve idare edilen ile idare edenin aynı yerde bulunması ifade edilmektedir. Yerel terimi ise genel olarak yerel yönetim sınırlarında yaşamakta olan halkın yaşamakta olan toprakla olan bağlantısını ifade etmektedir. 19. yy’dan itibaren yerel yönetimler kent yada köy gibi belirli alanların yerel hizmetinden sorumlu olmaktadır (Kalabalık, 2005).

Keleş (2011) ise yerel yönetimi şu şekilde tanımlamaktadır: Devletin veya bölgenin yönetiminin alt birimi olan göreceli bir küçük alanda sınırlı sayıda kamusal politikaların belirlenerek uygulanması ile yetkili kılınarak görevlendirilmiş kamu kuruluşlarıdır.

Yerel yönetimler merkezi yönetimlerin dışında yerel toplulukların ortak gereksinimlerini karşılamak amacıyla oluşan, karar organlarını ise halkın seçtiği, demokratik ve özerk yönetim kademesi ile kamusal örgütlenme modelidir (İnal, 2012).

Evrensel olarak yerel yönetim, belli coğrafi alanda yaşamakta olan toplumların bir arada bulunma nedenleri ile ihtiyaç duymuş oldukları hizmetlerin sağlanması amacıyla kurulan kamu tüzel kişileri olarak belirtilmektedir (İnal, 2012).

Ülkemiz yönetsel yapısında ise 2 tür yerinden yönetim örgütü bulunmaktadır. Bunlardan birincisi yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları; ikincisi ise hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarıdır (Keleş, 2011). 1982 Anayasası 127. maddesinde mahalli idareler yer yönünden yerel yönetimler olarak ele alınarak anayasal hukuk zeminine oturtulmuştur. Gerek halkın farklılaşan çıkarlarına uygun çözümler sunmak, gerek ise belli bölgelerde ortaya çıkan sorunları derinlemesine çözebilmek ve sorunlara tekil politikalar üretebilmek açısından önemli rollere sahiptir (Arıboğa, Oktay ve Yılmaz, 2007).

Belirli coğrafi konumda kamunun gücünün doğrudan yerel güçler tarafından kullanılmasını ele alan yerel yönetim örgütlenmesi üniter ve federatif devlet sistemlerinde kamu gücünün doğrudan olarak yerel toplumsal güçler ile kullanılmasını içeren devlet sistemlerinde kamu yönetiminin örgütlenmesinde kamu kurum ve kuruluşları gibi ulusal parlamento tarafından onaylanan anayasa ve yasaların ulusal parlamento tarafından onaylanması ile anayasa, yasa ve diğer bağlayıcı hukuk kuralları bağlamında işlevlerini yürütürler ve ülkenin yönetim sisteminin büyümesini içerisinde yer almaktadırlar (Köse, 2004).

Yerel yönetimler aynı zamanda merkezi yönetimlerin sahip olmuş olduğu iktidara karşın siper oluşturularak özgünlüğünü geliştirdiği düşünülmektedir. Bireysel tercihlerin yerel yönetimler aracılığı ile kullanılıyor olması ise özgünlüğün bir diğer boyutudur (Eryılmaz, 2011).

Aynı zamanda demokrasinin temeli olan yerel yönetimler ile halka hizmet sunma konusunda vatandaşların en temel ihtiyaçlarını karşılamakta olan vazgeçilmez kurumlardır (Türkoğlu, 2009).

2.1.1. Mahalli İdarenin İçeriği ve Tanımı

Mahalli idare tarihi oluşum içerisinde, belli ihtiyaçları karşılamak ve bir takım yerel hizmetleri yürütmek üzere devletle beraber ortaya çıkmış ve bu idarelerin devletin bir parçası olarak bir kısım hizmetleri yürütmeleri gelenek haline gelmiştir. Ancak tarihi gelişim içerisinde bazen merkezden yönetim, bazen değerinden yönetim uygulamaları ağırlık kazanmıştır. Mahalli idarelerin kendine özgü özelliklerinden dolayı, merkezi idare karşısında bağımsız ve kendi kendine yeten idari birimler olmaları gerektiği sıkışık vurgulanmıştır. Mahalli idareler,gördükleri hizmetler itibarıyla o yörede oturan insanların yaşam kalitesini yükselten en önemli yönetsel birimlerdir (Ulusoy ve Akdemir, 2012).

Mahalli idareler, sınırları içinde halkın mahalli ve müşterek nitelikli hizmetlerini gören kamu idareleridir. Dünyada tüm ilkeler için geçerli olabilecek “Prototip” bir mahalli idare modeli mevcut değildir. Mahalli idarelerin türleri, görevleri, organları ve bunların teşekkül şekilleri ülkelerin tarihi ve toplumsal şartları ile geleneklerine bağlı olarak farklılıklar göstermektedir.

Mahalli idarelerin merkezi idareden ve diğer kamu yönetimi birimlerinden ayrılan yanlarını ortaya koymak amacıyla; Birleşmiş Milletler (BM) Avrupa Konseyi ve Uluslararası Yerel Yöntemler Birliği (IULA) belgelerinden ve bu konuda yapılmış çeşitli akademik çalışmalardan yol çıkarak sahip oldukları nitelikleri aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür:

- Modern mahalli idareler, bölgesel sınırları açık bir şekilde belirlenmiş, idari ve mali açıdan özerk, yerel personeli atamada merkezi idareden bağımsız, tüzel kişiliğe sahip idarelerdir. Ayrı bir tüzel kişilikleri, mal varlıkları, bütçeleri ve gelir kaynakları olan idareler, yerinden yönetim sisteminin önemli bir ayağını oluşturmaktadırlar.

- Mahalli idarelerin yetki ve sorumlulukları kanunlarla düzenlemiştir. Devletin belirli bir bölgesinde kendilerine verilen görev ve hizmetleri yerine getirmektedirler.

- Mahalli idarelerin karar organları (kimi durumlarda yürütmeorganları),merkezi idarenin taşra örgütünde olduğu gibi atamayla görevgelmediğinden görev ve hizmetlerini yerine getirirken merkezi idaredenbağımsızdırlar. Ancak bu bağımsızlık sınırsız ölçüde değildir, bağılıbulundukları devletin hükümranlığı altındadırlar.

- Merkezi idare, idarenin bütünlüğünün sağlanması, kamu yararı ve yerelözerkliğin kötüye kullanımının önlenmesi benzeri amaçlarla mahalli idarelerin üzerinde denetim yetkisi taşra teşkilatında olduğu gibi hiyerarşik olmayıp, vesayet denetimi ile sınırlıdır.

- Mahalli idareler, federal devletlerde, federal anayasalar ya da eyaletanayasalarıyla düzenlenmiş yarı özerk statü tanınmış yönetim birimleri iken, üniter devletlerde birer kamu tüzel kişileridir (Ali HussinAlaawar, 2018).

2.1.2. Mahalli İdarelerin Türleri

Mahalli idareleri farklı açıdan sınıflandırmak mümkündür :

- Amaçlarına göre mahalli idareler: Genel amaçlı ve özel amaçlı
- Niteliklerine göre mahalli idareler ise: Temsil niteliğine sahip olan ve temsilniteliği olmayan mahalli idareler olarak sınıflandırılmaktadır.

Genel amaçlı mahalli idareler, yerel bir topluluğun mahalli nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamak görevlendirilmişlerdir. Mahalli halkın ortak nitelikteki tüm ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlüdürler. Karar organları ve genellikle yürütme organları da seçimle iş başına gelir. Bu tür mahalli idare birimlerine; Fransa’da komünler, Almanya’da belediyeler, Amerika Birleşik Devletleri(ABD)’ndekiCounty, kasaba ve belediye yönetimleri örnek olarak verilebilir. Özel amaçlı mahalli idareler eğitim, sağlık gibi bir yada birkaç kamu hizmetini yerine getirmek üzere kurulmuşlardır. Özel amaçlı mahalli idareler, bir ya da birden fazla mahalli idare biriminin görev alanına giren bölgede kendisine verilen görevi yerine getirebilmektedir. Merkezi idarenin taşradaki uzantısı niteliğinde olan özel amaçlı birimlerinden farklı olarak bu tür birimler, merkezi idareden ayrı bir tüzel kişiliğe, seçimle gelen organlara kendilerine has bütçe ve personele sahiptir ve merkezi idarenin hiyerarşik denetimi altında değildirler. Özel amaçlı yerel yönetim birimlerine örnek olarak; ABD’deki özel okul bölgeleri ile su, elektrik, doğalgaz, hava alanını işletmesi gibi amaçlarla kurulmuş özel amaçlı yönetim birimlerini, İsviçre’de elektrik, su, vb. hizmetleri yerine getirmek üzere kurulmuş tek amaçlı belediye idarelerini ya da Japonya’daki mezarlıklar bataklıklar, dağlık yerlerdeki ormanlık alanların işletilmesi

vb. amaçlarla kurulan taşınmaz mal ortaklıklarını göstermek mümkündür (Ulusoy ve Akdemir, 2012).

Temsil niteliğine sahip mahalli idarelerin olduğu ülkelerde mahalli idarelerin organları seçimle iş başına gelmektedir. Bu idarelerin kendilerine yasayla verilmiş görev, yetki ve sorumlulukları vardır. Büyüklükleri, nüfusları, görevleri ve yetkileri ülkeden ülkeye değişmektedir. Temsili niteliğe sahip mahalli idareler, tek bir mahalli idare kademesi olabileceği gibi, bazı ülkelerde iki ya da daha çok kademedен oluşan mahalli idareler de olabilmektedir (Ali HussinAlaawar, 2018).

2.1.3. Mahalli İdarelerin Denetimi

Denetim kavramı, denetimin konusuna göre değişik şekillerde tanımlanabilmektedir (Sanal, 2002). Bu nedenle denetim ile ilgili tek bir tanım yapmak güçtür. Yine de genel bir tanım yapmak gerekirse, denetim, bir faaliyetten beklenen sonuçların planlandığı gibi gerçekleşmesini sağlamak amacıyla belli ölçütler belirlenmesi ve elde edilen neticenin de bu ölçütlere uygun olup olmadığının karşılaştırılması ve beklentilerin karşılanmaması halinde yapılması gerekli düzeltmelerin belirlenmesi faaliyetidir (Ertekin, 1998; Sanal, 2002). Denetim, var olanı ortaya koyma ve bunu olması gerekenle karşılaştırma işlemidir (Köse, 1999).

Denetim bir amaç değil, araçtır; bir ihtiyaçtır ve zorunluluktur (Ertekin, 1998). Denetime konu olanın amaçlanana uygun sonuçlar doğurmasını sağlamada bir araçtır. İdare hukuku bakımından ise denetim, idarenin kamu hizmetlerini yürütürken eylem ve işlemlerinde hukuka uygun hareket etmesini sağlamak ve ne durumda olduğunu inceleyerek aksayan yönlerini tespit etmek için kullanılan bir araçtır (Eren, 2000; Gözübüyük, 2004). Zira yürütülmekte olan hizmetleri amaca uygun şekilde gerçekleştirmek, doğru olmayan veya yapılmasında sakınca görülen işleri tespit ederek bunları düzeltmek ve tekrarına engel olmak denetim sayesinde mümkün olmaktadır (Tortop, 2002).

Denetim kavramı yerine kontrol, teftiş ve murakabe kavramları da kullanılmaktadır. Bu kavramlardan murakabe, gözaltında bulundurma, bakma, koruma, gözetme anlamlarına gelmektedir. Teftiş ise, bir şeyi sorup araştırma, doğrusunu bulmak için arayıp tarama, muayene, tahkik ve kontrol etme anlamlarına gelmektedir. İdari yönü itibariyle teftiş ise, genel olarak soruşturmalar yoluyla idari faaliyetlerin mevzuata uygunluğunun denetlenmesi demektir (Ertekin, 1998). Teftiş, idari yönü bakımından yapılan bu ayırım

neticesinde denetimden ayrılmaktadır. Çünkü denetimde bu amacın yanı sıra üzerinde denetim gerçekleştirilen idari birimlere rehberlik yaparak onun geliştirilmesine yardımcı olmak amacı da güdülür. Ayrıca denetim süreklilik gösteren ve halen devam ettirilmekte olan faaliyetler üzerinde de gerçekleştirilmekteyken, teftiş, tamamlanmış olan faaliyetler ile ilgili başvuru bir yoldur (Ertekin, 1998). Kontrol, bir faaliyetin olması gereken şekilde yürütülüp yürütülmediğinin tespiti amacıyla yönelik çalışmalardır (Sanal, 2002).

2.1.4. Mahalli İdareler ve Özerklik

Özerklik, bir grup örgüt, kurum ya da kişinin kendi kendini yönetmesi ya da kendi faaliyetlerini dış yönlendirme ya da müdahale olmaksızın düzenleyebilmesidir. Latince autos (kendi/kendini) ve nomos (yönetme/kuralını koyma/karar verme) sözcüklerinden türetilmiş olan kavram, kendi kendini yönetme, kendi kurallarını oluşturma, kendi kararlarını verme, herhangi bir sınırlama olmaksızın hareket edebilme serbestisi vb. anlamlara gelmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2012).

Hukuki bir kelime olarak özerklik, bir kişi veya kurumun kendi iradesiyle hukuken geçerli karar alabilme, aynı zamanda bu kararları uygulayabilme hak ve yetkisidir (Aytaç, 1994).

Teknik idare hukuku terimi olarak “özerklik”, kendi başına yürütülebilir kararlar alıp bunu uygulama yani yürütme gücüne sahip olan, tüzel kişiliği olan ya da olmayan her kuruluş veya daha çok “hukuksal varlık” için kullanılır (Özay, 1996). Özerklik, yerel yönetimlerin, ihtiyaçlarını gidermek için kendi organları ile karar alabilmesini ve uygulama hakkına sahip olmasını gerektirir (Yüksel, 2005). Bu özerklik aslında kamu kurumunun kendisini kuran kamu idaresinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmasından kaynaklanır. Tüzel kişiliğe sahip olduğuna göre, kamu kurumu ayrı bir mal varlığına, ayrı organlara, ayrı bir bütçeye ve ayrı bir personele sahiptir. İşte, kamu kurumunun kendine has karar organlarına, kendine has malvarlığına, bütçeye ve personele sahip olmasına, kamu kurumunun özerkliği denir (Gözler, 2006).

Mahalli idare özerkliğini, mahalli idarelerin kendine özgü politika geliştirme, yenilik ortaya çıkarma ve bunları uygulamada takdir yetkisine sahip olması olarak da tanımlamak mümkündür. ABD İdareler Arası İlişkiler Komisyonu’nun 1993 yılında yayınladığı rapora göre, mahalli idare özerkliği kavramı, dört temel unsuru içermektedir. Bunlardan birincisi, mahalli idarelerin kendi organizasyon ve yönetim yapılarını oluşturabilmeleridir. İkincisi mahalli idarelerin ifa edecekleri fonksiyonlara kendi karar organları aracılığıyla karar

verebilmesidir. Üçüncü ise, gelirler, harcamave borçlanma konusunda mahalli idarelerin merkezi yönetimden bağımsız hareket edebilmesidir. Dördüncü unsur ise, mahalli idarelerin kendi personelini seçme, personelinin çalışma koşullarını belirleyebilme, personel sayısı ve niteliği konusunda özgürce hareket edebilmesidir (Ali HussinAlaawar, 2018).

Gerçek bir özerkliğin söz konusu olması ve yerel yönetimlerin özerkliğinden söz edebilmek için aşağıda açıklanan üç koşulun bulunması gerekir(Tortop, 1991):

Kesin Karar Alma Yetkisi

Özerk bir kuruluş kesin kararlar alabilmeli ve bunları uygulayabilmelidir.

Organların Bağımsızlığı

Yerel yönetimlerin sorumlu personeli merkezi yönetim karşısında bağımsız ve merkezi yönetimin etkilerinden uzak olmalıdır.

Yeterli Mali Kaynaklara Sahip Olmak

Yerel yönetimlerin merkezi hükümettarafından kendilerine tanınan yetki ve görevleri gereği gibi yerine getirebilmeleri için yeterli parasal imkanlara sahip olmaları zorunludur. Mali olanaklar olmadan hiçbir çalışma yapılamaz, özerklik tehlikeye düşer (Coşkun, 1996).

Özerkliğe ilişkin tanımlardan mahalli idare özerkliği kavramının iki farklı anlamının ön plana çıktığı söylenebilir. Mahalli idare özerkliği kavramının birinci anlamı, mahalli idarelerin merkezi idareyle olan ilişkisini konu edinmektir. Buna göre, mahalli idarelerin özerkliğinden bahsedebilmek için merkezi idare ve mahalli idarelerin temel fonksiyonlarının ayrılması, mahalli idarelerin mali durumlarını güçlendirici önlemlerin alınması ve merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki denetiminin sınırlı düzeylere indirilmesi gerekmektedir. Mahalli idare özerkliği kavramının ikinci anlamı ise, devlet içindeki yatay ilişkileri konu edinmektir. Mahalli idare özerkliği kavramının anlamı; seçimle işbaşına gelen mahalli idare organlarının, yerel nitelikteki kişilerle ilgili kararlar alıp bunları uygulamaya geçirirlerken, yerel ekonomik ve sosyal koşullardan (yerel baskı grupları, siyasi partilerin yerel teşkilatları ve yerel politikayı yeniden şekillendirmeye yönelik girişimler gibi) etkilenmemesini ve yerel halk tarafından denetlenmelerini konu edinmektir(Ulusoy ve Akdemir, 2012).

Özerkliğin siyasi, idari ve mali olmak üzere üç boyutu vardır :

- Siyasi özerklik, yerel toplumun kendini ilgilendiren konularda yasa çıkarma yetkisine sahip olmasını ve dilediği gibi bağımsız davranmasına olanak tanıyan bir yapıyı ifade eder. Siyasi özerkliğin var olduğu ülkelerde eyalet yönetimleri kimi siyasal kararlar almak ve yasa çıkarmak gibi yetkilere sahip olmakla birlikte egemenlik yetkisi federal devletin tekelinde bulunmaktadır(Ulusoy ve Akdemir, 2009).

- İdare özerklik, özerk kuruluşların karar organlarını seçimle işbaşına getirebilmelerini, kendi organları aracılığı ile serbestçe karar alabilmelerini, işlerini dışarıdan herhangi bir karışma olmaksızın kendi organları aracılığıyla yerine getirebilmelerini ve tüzel kişilik sahibi olmalarını ifade eder (Yüksel, 2005).

- Mali özerklik ise, özerk kuruluşların merkezi yönetime bağımlı olmadan kendilerine verilen görev ve sorumlulukları yerine getirebilmelerini, ayrı malvarlığına ve gelir kaynaklarına sahip olabilmelerini ve kanunların belirlediği sınırlar içerisinde kendi organlarının kararlarına dayanarak harcama yapabilmelerini öngörür (Keleş, 2000).

2.2. Mahalli İdarelerin Varoluş Nedenleri

Ortaya çıktığı günden beri sürekli yeni yeni görevler üstlenen yerel yönetimlerin varlık nedenleri hakkında bugün kesin bir şey söylemek ya da sayılabilecek nedenlerden hangisinin daha önemli olduğunu belirlemek oldukça zordur. Açıkçası, yerel yönetimlerin varlık gerekçeleri ile amaç ve yararlarını birbirinden ayırmak oldukça güçtür (Çolak, 2004).

2.2.1. Siyasal Nedenler

Yerel yönetimler üzerine yapılan çalışmalarda, yerel yönetimlerin demokrasi ve demokratik değerlerin başat aktörlerinden birisi olduğu sıklıkla vurgulanmaktadır. Hatta bu anlayışı o kadar ileri götürenler vardır ki bu kişiler yerel yönetimleri adeta bir “demokrasi okulu” olarak görmektedir. Ancak Görmez’in (1997) belirttiği üzere, her zaman olmamakla beraber yerel yönetimlerin varlığı ulusal birlikle yakından alakalıdır ve ulusal birliğin sağlam olduğu yerlerde yerel yönetimler güçlü kılınırken, ulusal birliğin güçlü olmadığı yerlerde bizatihi devlet eliyle yerel yönetimler güçsüz kılınmıştır.

Nadaroğlu (2001), ulusal birliğin yanı sıra yerel yönetim anlayışının ortaya çıkmasında geleneksel ve tarihsel faktörlerin de büyük payı olduğunu ifade etmiştir. Eski Doğu bloğu ülkelerinde yerel yönetimler demokrasinin ve gelişimin merkezi

konumundayken, gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerde kendi geçirdikleri tarihsel süreçlere göre bir yerel yönetim anlayışına sahip olmuştur. Gelişmiş ülkelerde güçlü yerel yönetimler karşımıza çıkarken gelişmişlik azaldıkça doğru orantılı bir biçimde yerel yönetimlere verilen değer azalmaktadır (Gönül, 2019).

Giritli, Pertev ve Akgüner'in(2001) belirttiği üzere yerel yönetimler demokrasinin, demokratikleşmenin sağlanabilmesi için kullanılabilecek araçların başında gelmektedir ve söz konusu bu araç yerel yönetim anlayışının ortaya çıkmasında siyasi faktörlerin ne denli önemli olduğunu göstermesi açısından da önem arz etmektedir.

2.2.2. Ekonomik Nedenler

Mahalli idarelerin varlık nedenlerinden bir kısmı da ekonomik nedenlerdir. Herhangi bir hizmet, belirli bir coğrafyada yaşayanların gereksinim duyduğu türden bir hizmetse bu tür hizmetlerin mahalli idarelere bırakılması kaynakların etkin biçimde kullanılması bakımından olumlu sonuçlar doğurabilir. Hizmetin yayıldığı alan ile hizmeti üstlenecek idari birimin sorumluluk alanının örtüşmesi ekonomik açıdan hizmette de etkinlik sağlar (Öncel, 1992).Diğer bir ifade ile kaynaklar kıttır ve alternatif kullanım yerleri söz konusudur. Buna karşılık ihtiyaçlar ise sonsuzdur. Mahalli idareler bakımından kıt kaynakların sonsuz ihtiyaçlara en uygun dağılımının yapıldığı birimler hiç şüphesiz mahalli idarelerdir (Nadaroğlu, 2001).

Mahalli idarelerin ekonomik gerekçesini kamusal mal ve hizmet arzının halkın tercihlerine uygunluğunun sağlanmasının yanı sıra, bir kısım mal ve hizmetlerin faydasının sınırlı bir bölgeye yönelik olması oluşturmaktadır. Mahalli idareler, yerel hizmet talebini sağlıklı bir şekilde tespit edebildikleri gibi, hizmetlerin halkın tercihlerine uygun olmasını sağlamaktadırlar. Mahalli idarelerin bu özelliği, liberal ekonomik düşünce taraftarının onları serbest piyasanın politik eşiti olarak görmelerine imkan sağlamaktadır. Toplumun üretilmesini istediği mal ve hizmetler konusunda oybirliği sağlanmışsa, oybirliği piyasa talebinin yerini tutabilir. Kurumsal mallar savunma, adalet gibi ulusal; bazı bölgelere özgü salgın hastalıklarla mücadele etme, çöp toplama, çevre koruma gibi bölgesel karakterde olabilir. Mahalli idareler yerel nitelikte olan hizmetleri etkin olarak sunabilecekleri gibi, hizmet arzı yönünde de merkezi yönetime kıyasla daha isabetli karar alabilirler. Çünkü mahalli idareler bölgeye yönelik hizmet önceliklerinin türü ve miktarını belirlemede merkezi yönetime kıyasla çok daha isabetli davranabilir. Kamusal malların yarı kamusal özellik taşıyanları da söz konusudur. Bu mallar piyasada üretilebilen ve fiyatlandırılabilen,

ancak dışsalılık özelliğinden dolayı kamu tarafından üretilmesi istenilen mallardır. Yarı kamusal mallar sadece özel sektör tarafından üretildiğinde, marjinal fayda marjinal maliyet yaklaşımıyla, kar sağlayacak şekilde üretim yapılmaktadır. Bununla birlikte sosyal fayda sosyal maliyet eşitliğini sağlayacak ve dışsalılıkları içselleştirecek bir üretim yapılması söz konusu olmamaktadır. Dolayısıyla, kamu otoritesinin bu noktada devreye girmesi gerekmektedir (Ulusoy ve Akdemir, 2012).

2.2.3. İdari Nedenler

Bilindiği üzere dünyada salt merkezden ya da salt yerelden yönetilen bir ülke bulunmamaktadır. Hayatın olağan akışı gereği bilinen manadaki tüm modern devletler hem merkezden hem de yerinden yönetim ilkelerini birlikte uygulamaktadır. Ülkelerin kendi şartlarına göre bazıları merkeze ağırlık verirken bazıları yerel yönetim birimlerine ağırlık vermektedir. Merkez ile yerel yönetim birimleri arasındaki ilişki değişik şekillerde gerçekleşebilmektedir. Merkez zaman zaman taşrada kendi hiyerarşik denetimine tabi birimler oluşturabilirken zaman zaman belediye vb. adlarla merkezden tamamen bağımsız veya merkezin kısmen denetimine tabi birimler oluşturabilmektedir. İlişkinin şeklini ve boyutunu belirleyen coğrafi, siyasi, ekonomik ve kültürel farklılıklar olmaktadır. Bu noktada önemli olan merkez ile yerel arasında coğrafi, siyasi, ekonomik ve kültürel farklılıkları da hesaba katan bir dengenin oluşturulabilmesidir (Gönül, 2019).

2.3. Türkiye’de Mahalli İdare Sistemi

2.3.1. Türkiye’de Mahalli İdarelerin Kısa Tarihçesi

Türkiye’de mahalli idarelerin tarihsel gelişim sürecinin başlaması, temelde Tanzimat sonrası sürece, yani 19. yüzyılın ikinci yarısına, paralel olarak ilerlemiş ve gelişmiştir. Özellikle Batı’ya göre düzenlenen kurumlardan ilk olarak belediyeler ve il özel idareleri şekillenmiştir. Köyler ise, genel anlamda eski geleneklerin devamı niteliğinde olmuştur. Bu bağlamda Türkiye’deki mahalli idare geleneğinin, çok eskiye uzanmayan bir tarihi olduğunu söylenebilir.

3 Kasım 1839 günü, gerek devlet ileri gelenlerinin, gerekse kalabalık bir halk kitlesinin, Osmanlı tebaasının, her din ve sınıftan ahalisini temsil eden ruhani reislerin ve yabancı diplomatların önünde okunan Hatt-ı Hümayun; yeni bir başlangıcın önemli bir tarihi olmuştur. Çünkü bunun sonucunda, aydın bürokrat zümre; imparatorluğun işlevini yitirmiş kurumlarını ve sarsılmış merkezi otoriteyi yeniden kurmak, devleti mali, idari ve

adli alanlarda düzenli bir yapıya kavuşturmak için iktidarı ele geçirmiştir (Mutlu, 2010).Tanzimat ile birlikte, modernleşme hareketleri başlamış ve bu anlamda yönetim alanında yeni hukuki düzenlemelere gidilmiştir. Özellikle de Müslüman olmayan halkın temsilinin sağlanması düşüncesiyle, ilk mahalli idare birimleri kurulmuştur. Osmanlı İmparatorluğu'nda mahalli idarelerin kurulması, İstanbul'da 1855 yılında kurulan Belediye İdaresi ve 1864 yılında kurulan Vilayet Teşkilatı'nda mahalli meclislere yer verilmesi ve bunlara bazı mahalli işleri görüşme konusunda yetki verilmesi ile başlamıştır.Belediye idareleri, İstanbul'dan sonra önce liman şehirlerinde ve önemli ulaşım merkezlerinde kuruldu. Bu öncelikli davranış, mahalli grupların, tüccarların şehir yönetiminde düzenlilik ve modern belediye hizmetlerine duydukları ihtiyaçtan ileri gelmekteydi (Mutlu, 2010).

1850'li yıllara kadar Osmanlı devletinde bir belediye örgütlenmesi bulunmamaktaydı. Özellikle de belediye hizmetlerinin vakıflar aracılığıyla görülmesi bu alanda bir çalışmayı zorunlu kılmamıştı. Ancak geleneksel yapının bozulmaya başladığı 16. yüzyıldan itibaren, toprak sisteminin bozulması, vakıf gelirlerinin azalması ve özellikle 19. yüzyıldan itibaren Osmanlı ekonomik anlamda zayıflaması ve Sanayi Devrimi'nin etkisiyle Osmanlı'nın hammadde ve pazar kaynağı haline gelmesi bu anlamda vakıfların üstlendiği hizmetlerin aksamasına sebep oldu. Bu sebeplerle de geleneksel örgütlenmenin yerini, modern örgütlenmeler almaya başladı ve 13 Haziran 1854 tarihinde yayınlanan nizamname ile belediye hizmetlerinde “şehremini”dönemibaşladı. 1855 yılında Fransız tarzında Şehremaneti'nin kurulması bu gelişmelerin en önemli sonucu oldu (Uyar, 2004).

İstanbul'da ilk kez 1855 yılında belediye kurulması ile birlikte, belediyelerin başına kimlerin atanacağı ve belediyelerin görevleri gibi konular gündeme gelmiştir. Bu amaçla, belediyenin başında hükümetçe atanan bir Şehremini'nin bulunması ve ayrıca yine atama ile gelecek 12 kişiden oluşan bir Şehir Meclisi'nin olması karara bağlanmıştır. Meclise başkanlık edecek Şehremini'nin diğer iki yardımcısı da Şehir Meclisi'nin doğal üyesi sayılmaktadır. Ayrıca, Meclis üyelerinin üçte ikisinin de her yıl yeniden farklı çevreleri temsil edecek şekilde atanması da öngörülmüştür. İstanbul Şehremaneti Batı ülkelerinde şehirlerin yapmakta olduğu benzer görevleri yapmak üzere kurulmuştur (Tortop, 2006).

“Şehir Meclisi üyeleri ve Şehremini atanmadan önce üyelerinin çoğu yabancı uyruklu kimselerden oluşan İntizamı Şehir Komisyonu adı ile bir komisyon kuruldu. Bu komisyon kurulacak belediye yönetimi hakkında bir kuruluş tasarısı hazırlayacak ve tekliflerde bulunacaktı. Nitekim komisyon Belediye Nizamnamesini hazırladı. Semt semt İstanbul'da belediye daireleri kurulmasını teklif etti. Bunların önce

Beyoğlu ve Galata semtinde, azınlıkların çok olduğu bölgede kurulması ve daha sonra yaygınlaştırılması kabul edildi. 1858 yılında İstanbul'un Beyoğlu ve Galata bölgelerini içine alan Altıncı Belediye Dairesi kuruldu. Bu dairenin başında daire müdürü unvanı ile bir başkan ve yedi üyeli bir Daire Belediye Meclisi bulunacaktı. Başkan ve üyeler hükümetçe atanacaktı. Meclise ayrıca danışman niteliği ile yabancı uyruklu bazı kişilerde katılmaktadır. Osmanlıca yanında Fransızca da resmi dil idi. Daire-i belediye meclisine üye olabilmek için altıncı daire sınırları içerisinde en az yüz bin kuruşluk taşınmazı bulunmak, en az on yıldan bu yana İstanbul'da oturmak şartları aranmaktaydı. 1869 yılında Dersaadet Belediye İdaresi Nizamnamesi ile belediye teşkilatının bütün İstanbul'a yaygınlaştırılması kabul edilmiştir. İstanbul Şehreminliği Teşkilatı da yeniden kurulmuştur" (Tortop, 2006).

Bu bağlamda, Nizamnamenin 2. maddesine göre Şehremanetine yani belediyelere aşağıdaki görevler verilmiştir. Bu görevler şöyledir:

Zaruri ihtiyaç maddelerinin kolaylıkla bulunmasını sağlamak ve gözetmek,

- Narh tespiti ve denetimi,
- Yol, kaldırım yapım ve onarımı,
- Şehrin temizlik işlerinin yürütülmesi,
- Çarşı, Pazar ve esnaf denetimi, fiyat, kalite, ölçü ve tartı denetimi,
- İhtisab Nezareti tarafından toplanan devlete ait vergi ve resimleri toplayıp,

maliye'ye teslim etmek olarak sıralanmıştır (Mutlu, 2010).

Dönemin "Şehremini" teşkilatında Şehremini, Şehremenati Meclisi ve Cemiyeti Umumiye'den oluşan üç önemli organ bulunmaktaydı. Ayrıca Şehremini ve Şehremenati Meclisi'nin üyeleri hükümet tarafından atanacak, Belediye dairelerinin her birinin halk tarafından iki yıl için seçilen ve üyelerinin yarısı her yıl yenilenen birer daire meclisi ve meclis üyeleri arasından hükümetin atadığı birer daire başkanı bulunacaktı. Aynı zamanda Cemiyet-i Umumiye, Şehremini'nin başkanlığında, 14 belediye dairesinin başkanlarından ve her dairenin meclis üyelerinin arasından seçeceği üçer üyeden oluşacaktı (Tortop, 2006).

2.3.2. Mahalli İdareler Yönünden Geçerli Olan Temel İlkeler: Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim

Merkezi Yönetim

Merkezden yönetim;

Kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlama kamacıyla söz konusu hizmetlere ilişkin karar ve faaliyetlerin merkezi hükûmet ve onun hiyerarşik yapısı içinde yer alan örgütlerce yürütülmesi.”

şeklinde tanımlanmaktadır (Aygün, 2010).

Bu tanıma göre, kamu hizmetleri parçalara ayrılarak bakanlıklar bünyesinde yürütülmekte, bu hizmetlerin karşılanması için gelir ve giderler merkezde toplanmakta ve karar alma aşamasında yetki ve sorumluluk merkeze ait olmaktadır. Ayrıca taşra teşkilatlarının, merkezin talimatlarına ve kararlarına bağlı bir şekilde hareket etmesi gerekmekte ve tüm bunlar bir bütünlük içerisinde gerçekleşmektedir (Ökmenve Parlak, 2013).

Genel özellikleri bu şekilde olan merkezden yönetim ilkesinin faydaları ise güçlü yönetimin inşası, daha az maliyet ve daha rasyonel uygulamaların gerçekleşmesi sağlanmakta ve aynı zamanda bölgesel farklılıklar ortadan kaldırılabilmekte, yerel etkiler mümkün olduğu ölçüde asgari düzeye indirilmekte ve mali denetim kolaylıkla yapılabilir (Parlak ve Sobacı, 2012).

Merkezden yönetim ilkesinin faydalarının yanında pek çok sakıncası da bulunmaktadır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde gecikmeler yaşanabilir, kaynaklar etkin bir şekilde kullanılamayabilir, taşra teşkilatlarında görev yapan kamu görevlileri, merkezden gelen emir ve talimatlarla kendilerini sınırlı hissederlerse hizmetlere karşı bir isteksizlik içerisinde olabilirler. Bu durumda ayrıca halkın da aynı şekilde kamu hizmetlerine ilgisinin düşmesi gibi sorunlar ortaya çıkabilmektedir (Eryılmaz, 2013).

Başkent Örgütü

Türkiye’de merkezi yönetim Cumhurbaşkanlığı-Bakanlar Kurulu makamları üzerinden yükselir. Merkezi yönetime danışmanlık yapan, görevlerini yerine getirmesinde yardımcı olan Milli Güvenlik Kurulu, Danıştay, Sayıştay kurumları bulunmaktadır. 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandumla kabul edilen yeni anayasa değişikliğiyle birlikte, Cumhurbaşkanlığı sistemi getirilmiş ve parlamenter sistemden tamamen farklı bir hükümet şekli benimsenmiştir. Bu sistemde bakanlar kurulu kaldırılarak, yürütme yetkilerinin hepsini cumhurbaşkanı tarafından tek başına kullanacaktır (Yördem ve Şeker, 2018).

Taşra Örgütü

Taşra örgütünde mülki yönetim bölümleri kapsamında il yönetimi, ilçe yönetimi ve bucak yönetimi; bunların dışında da bölge yönetimleri bulunmaktadır. İl yönetimleri vali ve il yönetim kurulundan, ilçe yönetimi kaymakam ve ilçe yönetim kurulundan, bucak yönetimi ise bucak müdürü, bucak meclisi ve bucak komisyonundan oluşur. Bölge yönetimleri arasında ise taşra bölge kuruluşları, serbest bölgeler ve bölge valilikleri sayılır (Yördem ve Şeker, 2018).

Yerinden Yönetim (Yerel Yönetimler)

Tanım olarak bakıldığında genel anlamıyla merkezden yönetim; kamusal idarenin topluma sağlayacağı hizmetlerin merkezden ve tek elden yürütülmesi ile birlikte kamu gücünün tamamen merkezde toplanmasıdır. Merkezi yönetim, başkent teşkilatı ve taşra teşkilatıyla birlikte idari hizmetleri yerine getirmektedir (Günday, 2003). Merkezden yönetim; tüm karar alma, emir verme ve uygulamaya yetkisinin devletin merkezinde, başka bir ifadeyle tek elde toplanması anlamına gelir. Bu sistemde, taşrada hizmet yürüten görevlilerin merkezden habersiz karar almaları mümkün değildir. Merkezden yönetimin görünen en büyük sakıncası, etkinliği ve verimliliği yok etmesi ve merkezi yönetimi işlemez bir hale sokmasıdır (Alaçam, 2013).

İl Özel İdaresi

1982 Anayasasının 126. Madde;

“Türkiye merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.”

ifadesi vardır.

İllerde mahalli idare biriminin söz konusu olacağı belirtilmiştir. Dolayısı ile, “İl özel idaresi” adı altındaki mahalli idare kuruluşunun dayanağını anayasadan aldığı anlaşılmaktadır (Çetinkaya, 2009).

İl Özel İdareleri 22.02.2005 tarih 5302 sayılı kanunun 6.,7. ve 43.maddelerinde düzenlenmiştir.

Özel idare görev ve sorumlulukları madde 6:

İl sınırları içinde;

- Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret
- Çevre düzeni planı, bayındırlık ve iskan, toprağın korunması

- Sosyal hizmetler ve yardım, yoksullara mikro krediler verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları
- İlk ve orta eğitim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım hizmetleri(İl sınırları içerisinde)(Arslan, 2010).
- Belediye sınırları dışında;
- İmar
- Yol, su ve kanalizasyon
- Katı atık, acil yardım ve kurtarma
- Orman köylerinin desteklenmesi
- Ağaçlandırma
- Park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri yaymak (Arslan, 2010).

Vali

Vali, il özel idaresinin baş ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Vali, il özel idaresini stratejik plana uygun olarak yönetir, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturur, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlar ve uygular bunlarla ilgili raporları meclise sunar. İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygular. Vali ilçe düzeyindeki il özel idare hizmetlerini kaymakam eliyle yürütebilir. Kaymakamlar il özel idare hizmetlerinin yürütülmesinden dolayı valiye karşı sorumludurlar. Vali, Mart ayı toplantısında bir önceki yıla ait faaliyet raporunu meclise sunar. Faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderilir (Bakır, 2007).

İl Genel Meclisi

İl genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Bu üyeler ilçeler adına seçilmektedir. Üye sayısı ildeki ilçelerin sayısına ve ilçe nüfuslarına göre değişmektedir. Doğrudan halkın seçtiği tek organdır. İl genel meclisi bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde toplanır. Önceleri meclise vali başkanlık ederken 2005 yılında yapılan değişiklikle birlikte meclis başkanı üyelerce meclisin içinden seçilmektedir. Valinin önerdiği hususlar dikkate alınmakla birlikte meclis

gündemi meclis başkanı tarafından belirlenmektedir (Ali HussinAlaawar, 2018). İl genel meclisinin,stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini,personelin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak; bütçe ve kesinhesabı kabul etmek; belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyelerihariç il çevre düzeni planı ile belediye sınırları dışındaki alanların imarplanlarını görüşmek ve karara bağlamak; borçlanmaya karar vermek; taşınmaz mal alımına, satımına, üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi yirmi beş yılıgeçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesisinse karar vermek; il özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işletveya yap-işlet-devret modeli ile yapılanmasına, il özel idaresine ait şirket,işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek gibi görevleribulunmaktadır (Sayan,2013).

İl Encümeni

İl encümeni, il özel idaresinin yürütme organıdır.İl encümeni valinin Başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizlioyla seçeceği beş üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur (5302 Sayılı il Özel İdareleri Kanunu'nun 25. Maddesi).

İl encümeninin görevleri şunlardır;

- Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek.
- Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.
- Öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.
- Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarmayapmak.
- Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş bin Türk Lirası'nakadar olan ihtilafların sulhen halline karar vermek.
- Taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.
- Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.
- Vali tarafından havale edilen konularda görüş bildirmek.

- Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak (5302 Sayılı İl Özel İdareleri Kanunu'nun 26. Maddesi).

Vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştay'ca en geç altmış gün içinde karara bağlanır. Encümen başkan ve üyeleri, münhasıran kendileri, ikinciderece dahil kan ve kayın hısımları ve evlatlıkları ile ilgili işlerin görüşüldüğü encümen toplantılarına katılamazlar (5302 Sayılı İl Özel İdareleri Kanunu'nun 27. Maddesi) (Bayram, 2012).

Belediye ve Büyükşehir Belediyeleri

Belediye

Belediyeler 3 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu ile düzenlenmiştir. Bu Kanunun 3'üncü maddesinde belediye;

“belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi”

olarak tanımlanmıştır (Ali HussinAlaawar, 2018). Belediyenin, yönetim sistemimiz içinde yaklaşık 150 yıllık bir geçmişi bulunmaktadır. Belediye, il özel idaresi gibi, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e intikal eden yerel yönetim birimlerindendir. 1930 tarihinde kabul edilmiş olan 1580 sayılı Belediye Kanunu, ülkemizdeki belediyecilik deneyimine önemli katkı sağlamış ve 75 yıllık uygulamadan sonra yerini 03.07.2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu'na bırakmıştır. Türkiye'de iki çeşit belediye bulunmaktadır. Birincisi, bütünüyle Belediye Kanunu'na göre kurulan ve çalışan belediyeler; ikincisi ise yalnızca büyük kentlerde faaliyet gösteren ve farklı bir statüye tabi olan büyükşehir belediyeleridir (Ali HussinAlaawar, 2018).

5393 sayılı Kanun bir önceki kanuna kıyasla belediye sistemine önemli değişiklikler getirmiştir. Öncelikle bir yerleşim yerinde belediye kurulabilmesi için gerekli nüfus ölçütü iki binden beş bine çıkarılmıştır. Bunun dışında belediyelerin yerel hizmet konusundaki yetki ve görevleri arttırılmıştır. Belediyeler ağırlıklı olarak altyapıya ilişkin görev ve sorumlulukları olan kuruluşlarken eğitim, sağlık, sosyal yardım, kültür, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi gibi alanlarda da yetkilendirilmişlerdir (Eryılmaz, 2008).

Kanunun getirdiği başlıca yenilikler şöyle sıralanabilir:

- Belediyenin kuruluş koşulları yeniden düzenlenmekte ve ölçeği büyütülmektedir. Bir yerleşim yerinde belediye kurulabilmesi için gerekli nüfuskriteri, 2.000’den 5.000’e yükseltilmiştir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulması yasaklanmıştır.p

- İdari ve mali özerklik ilkesi getirilmiştir. 2005 tarihli Kanunda belediye, “belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan; idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi.”

olarak tanımlanmaktadır.

Yetki ve görevlerin belirlenmesinde, tadadi (liste usulü sayma) ilkedden, yetki ve genel yetki ilkesine geçilmiştir. Kanunda, belediyelerin yetki ve görevleri, konu olarak belirtilmiş, liste halinde sayılmamıştır.

- Mahalle, belediyenin bir yönetim birimi haline getirilmiştir. Mahalle muhtarı, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmekle yükümlü kılınmıştır (Ali HussinAlaawar, 2018).

Belediyelerin hizmet ve görevlerinin belirlenmesinde dünyada başlıca üç temel ilke bulunmaktadır:

Genellik ilkesi

Bu ilkeye göre belediyeler yasaların yasaklamadığı yadabaşka yönetim birimine vermediği tüm hizmetleri yerine getirebilirler.

Yetki ilkesi

Bu ilkeye göre belediyelerin üstlenmek istedikleri her yeni hizmet için merkezi yönetimden yetki almaları gerekmektedir. Yetki ilkesine göre belediyeler, ancak yasama organının açıkça yetkilendirdiği konularda faaliyet gösterirler. Belediyeler, yasaların yasaklamadığı alanlarda hizmet yürütmekle yetkili değildirler. İngilizler bu ilkeyi benimsemişlerdir.

Liste ilkesi

Bu ilkeye göre ise belediyelerin yerine getireceği hizmetler yasalarda liste biçiminde sıralanmıştır. Yürürlüğe giren yeni Belediye Kanunu, “yetki”ve “genelyetki” ilkelerini benimsemiştir, yetki ve görevlerini büyük ölçüde bu ilkeye göre belirlemiştir (Ali HussinAlaawar, 2018).

5393 sayılı Kanun göre belediyeler; imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı, coğrafi ve kent bilgi sistemleri, çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık, zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans, şehir içi trafik, defin ve mezarlıklar, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım, nikah, mesleki beceri kazandırma, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar veya yaptırır. Yani belediyeler bu hizmetlerin hepsini kendi yapmaz, ihale yoluyla dışarıya da gördürebilir (Sayan, 2013).

Büyükşehir Belediyeleri

1982 anayasasının 127. maddesi büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceğini hükme bağlamıştır. Anayasanın bu hükmü uyarınca büyük yerleşim yerlerindeki belediye yönetimini yeniden düzenlemek amacı ile Bakanlar Kurulu’nca; “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname” kabul edildi. Bu KHK’ye göre İstanbul, Ankara ve İzmir kentlerinde büyükşehir belediyesi adıyla anakent belediyeleri kuruldu. Bu KHK’nin ardından 1984 yılında kabul edilen “3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun” ile büyükşehir belediyeciliğinin yasal oluşumu tamamlanmıştır. Yirmi yıldan beri uygulanmakta olan 3030 sayılı kanun yerine yerel yönetimler reformu kapsamında hazırlanarak TBMM’de 10 Temmuz 2004 tarihinde kabul edilen 5216 sayılı büyükşehir belediye kanununa bırakmıştır. Günümüze kadar devam eden süreç içinde Türkiye’de büyükşehir belediye sayısı on altıya ulaşmıştır. 2012 yılına gelindiğinde ise on dört ilde büyükşehir belediyesi kurulmasını hükme bağlayan 6360 sayılı kanun (14.3.2013 tarihli ve 6447 sayılı kanun değişikliği ile) ile büyükşehir belediye sayısı otuz olmuştur.

Büyükşehir belediyesi, sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir. (5216 Sayılı, Büyükşehir

Belediyesi Kanunu) Toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir. Büyükşehir belediyelerinin sınırları, illerin mülki sınırlarıdır (5216 Sayılı, Büyükşehir Belediyesi Kanunu) (Aydınç, 2016).

Köy

Köyler,yönetmel kararlarla kurulan ve kurma yetkisi İçişleri Bakanlığı'natanınan birimlerdir. Köy İdareleri üç organdan oluşmaktadır. Bunlar, Köy İhtiyarMeclisi, Muhtar ve Köy Derneği'dir. Bu bağlamda Köy Muhtarının görevleri şöyledir:

- Devletin köydeki temsilcisi sayılmaktadır,
- Muhtar köy derneği tarafından beş yıllık bir süre için seçilmektedir,
- Köy tüzel kişiliğinin başı olan muhtar, ihtiyar meclisi ile görüşerek, köyle ilgili işleri yürütür,
- Köy işlerine harcanacak parayı toplar, köy tüzel kişiliğini temsil eder,
- Muhtar genel yönetimin köydeki görevlisi olarak, yasaları ve hükümet emirlerini duyurur,
- Köy içinde dirlik ve düzeni sağlar,
- Genel yönetimle ilgili görevlerin köyde uygulamasına yardımcı olmaktır (Demirtaş, 2005).

Köy İhtiyar Meclisi'nin görevleri ise şunlardır:

- Köy işlerini sıraya koyar,
- İmece ve salmaya karar verir
- Köy muhtarının harcamalarını denetler,
- Köy bütçesini kabul eder,
- Köylüler arasındaki uyuşmazlıktan, uzlaştırma yolu ile gidermeye çalışır,
- Köyün zorunlu işlerini yapmayanlara, yada paylarını ödemeyenlere para cezası verir (Demirtaş, 2005).

Köy Derneği'nin ise şu görevleri vardır:

- Köy tüzel kişiliğinin genel karar organıdır ve köydeki seçmenlerden oluşmaktadır.
- Köydeki bütün seçmenler köy derneği aracılığı ile, sınırlı da olsa köy yönetimine doğrudan katılabilmektedirler (Mutlu, 2010).

2.3.3. İdari Vesayet

Vesayet kavramı aslında bir özel hukuk kavramıdır. Hukuk alanında, haklarını kullanma ve görevlerini yerine getirme yeteneği bulunmayan gerçek kişiler adına bu hakları kullanma yeteneğine sahip diğer gerçekçe kişilerin hukuki işlemler yapabilme yetkisiyle donatılması ve bu hakları kullanması olarak görülür. Vasi ve vesayet altındaki kişi arasındaki ilişkide, sadece vasi medenihalleri kullanma hakkına sahip olup, vesayet altındaki kişinin tamamen veya kısmen bu hakları kullanma hakkı yoktur. İdari vesayet kavramı, özel hukuktaki kavramdan çok farklı bir anlam taşır. Katı bir merkezi yönetimin sakıncalarını ortadan kaldırmak ve yönetimde verimlilik ve etkinliği en iyi bir şekilde gerçekleştirebilmek ve devletin yüklendiği çeşitli ekonomik ve toplumsal görevlerin yerine getirilmesini kolaylaştırmak amacıyla, yerel yönetim birimlerine, kendi organları eliyle bağımsız olarak aldıkları kararları uygulama hakkı ve kamu hizmeti yapan kuruluşlara da yasalarla hukuk kişiliği (tüzelkişilik) kazandırılarak yine çalışma alanlarında bağımsız bir şekilde kendi organları eliyle karar alma ve uygulama olanağı tanınmıştır. Ancak kamu düzenime kamu yararı bakımından merkezi yönetim, belirli konularda yerel yönetim veya kamu hizmeti yönetim tüzel kişisini çeşitli şekillerde denetleme yetkisini saklı tutmuştur. İşte bu denetim ilişkisi idari vesayeti oluşturmaktadır. Kısacası idari vesayet, mahalli idarelerin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerinde, kamu yararı amacıyla merkezi idarenin uyguladığı denetimdir. Alınan kararlar veya işlemler, onaylanır, bozulur veya kaldırılır, önceden izine tabi olur veya yürütülmesi geri bırakılır. Bu denetimde amaç, idarede birliğin ve kanuna uygunluğun sağlanması, yerinden yönetim idarelerinin özerkliği kötüye kullanmaları ihtimalini önlemektir. Buanlamada vesayet denetimi, özerklik uygulamasına karşı bir sınırlama olmamaktadır. Fakat bu sınırlama kanuna göredir ve mahalli idarelerin özerklik dereceleriyle sınırlıdır (Ali HussinAlaawar, 2018).

İdari vesayet denetimi, hiyerarşi denetiminden ayrılmaktadır. İdari vesayetten söz edebilmek için, hiyerarşiden farklı olarak iki ayrı tüzel kişiliğin olması gerekmektedir. Önceleri bu iki tüzel kişilikten biri merkezden yönetim, diğeri yerel yönetimler olarak kabul edilmekte iken; zaman içinde geçirilen değişiklikler sonucu şimdi bu ilişki artık biri yasal olarak merkez konumunda kabul edilen iki idare arasında cereyan etmektedir (Ali HussinAlaawar, 2018).İdari vesayet yetkisi çeşitli özelliklere sahiptir. Bu özellikleri şöyle açıklayabiliriz:

- İdari vesayet yetkisi yalnız yönetsel makamlar, yönetsel yargı yerlerince kullanılabilir.

- Hiyerarşi yetkisinin genel ve olağan bir yetki olmasına karşın, idari vesayet yetkisi ayrıksın bir yetki olduğundan kesin olarak kanuna dayanır ve sınırları kanunla çizilir.

- İdari vesayet yetkisi ast-üst yetkisi olmadığından hiyerarşik denetim kavramından ayrı niteliktedir. Bu nedenle vesayet, emir ve talimat verme yetkisi ile düzeltme yetkisini içermez.

- İdari vesayet yetkisi yerel yönetimlere tanınan özerkliğin bir istisnası olduğundan hangi, işlemlerin vesayete tabi olduğu ve idari vesayet yetkisinin hangi görevli, makam ya da kurullara verilmiş olduğu kanunda açıkça yer almalıdır (Keleş, 2000).

İdari vesayet denetimi, ya anayasa ve yasadan kaynaklanan ya da yasadan kaynaklanmayan yetkilerle yapılır. İdari vesayet, hukuk sistemimize, il yerel yönetimlerine tüzel kişilik tanıyan 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayetadlı geçici yasa ile girmiştir. 1921 Anayasası'nda, 1876 Anayasası'ndan farklı olarak, yerel yönetimler, geniş bir özerklik esasıyla düzenlemiş ve vesayet denetiminin azaltılmasını öngörölmüştür. 1924 Anayasası ise ulusal bütünlük endişesi ile yerel yönetimlere tanınan geniş özerkliğı sınırlamış; merkeze bağılılık ve vesayet denetimini güçlendirmiştir. İdari vesayet, 1961 Anayasası'nda, 1982 Anayasası'ndan farklı olarak açıkça düzenlenmemiştir. İdari vesayeti, anayasal bir kurum haline getiren 1982 Anayasası, yerel yönetimlerin özerkliğinin daha geniş yer tuttuğı 1961 Anayasası'nın aksine vesayet denetimini ağırlaştırıcı hükümlere yer vermiştir. İdari vesayet kavramının 1982 Anayasası'nda bu biçimde yer alması;

“kamu hukukunun temel kurallarından olan bu ilkenin, anayasal bir niteliğ e büründürölmeden zaten uygulanabilecekken, değıştirilmeden veya en azından yepyeni bir yaklaşımla yorumlanmadan... korunması, geriye doğru bir adım” sayılmalıdır.

Anayasa'nın 127/5. maddesiyle, merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğ u belirtmektedir. Ayrıca, Dışışleri Bakanlığı'nın kurulması, teşkilat ve görevlerine ilişkin esasları düzenleyen; 14.02.1985 tarihli ve 3152 sayılı;

“Dışışleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”un 2. maddesinin (g) bendinde, Bakanlığın görevleri arasında “ölkenin idari bölümlere ayrılması, il ve ilçelerin genel idarelerini, yerel idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek”

ibaresine yer verilerek, Dışışleri Bakanlığı'nın yerel yönetimler ilemerkezi yönetim arasındaki ilişkiyi sağlayan makam olduğu açıklanmaktadır.Dışışleri Bakanlığı bu görevini, merkez teşkilatın ana hizmet birimlerinden olanMahalli İdareler Genel Müdürlüğü ve Mülkiye Müfettişleri eliyle yürütmektedir.5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun ilgili maddesinde (38/3);

“İl özelidaresinin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, idarenin bütünlüğüneve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir” denilerekidari vesayet makamları tek tek ifade edilmiştir. 5393 sayılı Kanun'da “belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir” (55/3)

denilmek suretiyle idari vesayet yetkisine atıfta bulunmaktadır. Türkiye Cumhuriyeti mevzuatına göre, seçilmiş belediye başkanlarına çok sınırlı sayılabilecek durumlar dışında merkez adına hareket etme hakkı tanınmadığından, ikili görev yoluyla belediyeler üzerinde denetim uygulamasına pek gidilmemektedir. Ancak, merkezin ajanı konumundaki vali ve merkez konumundaki İçişleri Bakanlığı'nın vesayet yetkisi sürmektedir. Valinin hem merkezin ajanı olma hem de bir yerinden yönetim kuruluşu olan il özel idaresinin organı olma vasfından dolayı ikili görev yoluyla denetimin il özel idarelerinde mevcut olduğu anlaşılmaktadır.

Yerel yönetimlerle ilgili yasalarda, pek çok konuda, vesayet makamı olarak Bakanlar Kurulu gösterilmiştir. Ayrıca, yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurmaları, taşıt alımları ve kadro ihdasları da 30 Bakanlar Kurulu kararını gerektirmektedir. Başbakan, Bakanlar Kurulu'nun başı olarak, devlet örgütünün düzenli bir biçimde işlemesinden sorumludur. Bu görevi nedeniyle, yerel yönetimler bağlamında örneğin, il özel idareleri ve belediyelerin açıktan personel alımı ile ilgili izinler, Başbakanlıkça çıkarılan genelgelerle düzenlenmektedir (Çolak, 2004).

Cumhurbaşkanının yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi uygulaması, belediye kurulması işleminde kendini gösterir. Belediye Kanunu'nun 7'ncimaddesine göre, belediye kurulması için Danıştay'ın kararının Cumhurbaşkanı'nca onaylanması gerekmektedir. Yerel yönetimlerle ilgili yasalarda il ve ilçe idare kurulları, ya onay ya da görüş bildirme makamı olarak yer almaktadır. Sayıştay Kanunu'na göre, denetim, yargı ve idari danışma göreve yetkisi ile donatılan Sayıştay, denetim görevi çerçevesinde, gelir, gider ve mal hesap ve işlemlerini denetler. Yargı görevleri bakımından Sayıştay, “özel idari yargı”

kuruluşu niteliğindedir. Danıştay da il özel idareleri ile belediyeler üzerinde idari vesayet denetimi uygular. Yalnızca köy idaresi ile yargı organları arasında idari vesayet ilişkisi yoktur (Çolak, 2004).

Vesayet makamının, işlemi “düzeltme yetkisi”ve “emir ve talimat verme” yetkisi yoktur. Vesayet yetkisinin kullanımında sadece hukuka uygunlukdenetimi yapılır. Vesayete tabi makamlar bu yetkinin kullanılmasına karşı idariyargıya başvurabilir. Vesayet yetkisini kullanan makam ilgili yerel yönetimmiş gibi karar alamaz. Ancak vesayet yetkisini kullanımında istisnası olarak vesayet makamların yerel yönetimlerin yerine geçerek karar alabildikleri durumlar söz konusudur. Örneğin, imar planlarını yapmak belediyelere ait yetki olmasına rağmen İmar Kanunu’nun 9.maddesi gereği Bakanlık, valilik kanalı ile ilgili belediyeye talimat verebilir veya gerekirse imar planının resmi bina ve tesislerle ilgili kısmını re’sen yapar ve onaylar (Koçak, 2013).

2.3.4. Özerklik

Muhtariyet (otonomi) sözcüğünün tam karşılığı olarak kullanılan özerklik, kurumların kendi öz sorumlulukları altında ve ülke yararları doğrultusunda, kendi hizmetlerini düzenleme haklarını ifade eder. Özerk kuruluşlar, karar alma ve aldıkları kararları uygulama hakkına sahiptirler. Karar alacak makamlar hiçbir baskı olmaksızın karar organları oluşturabilirler. Karar alma özgürlüğünün gerçekleşmesi, karar organlarının serbest oluşumuna bağlıdır. Özerklik için yalnızca özerk kuruluşların serbestçe oluşturdukları veya seçtikleri organlar tarafından karar alma sahip olmaları yeterli değildir. Bunların mali özerkliğe de, yani merkezi yönetimin baskısı olmaksızın harcama yapmaya yetkili olmaları gerekir (Tortop, 1991).

Özerkliğin boyutu Anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içindedir. Yasaların olumsuz yorumlanarak ülke çıkarlarına ters kararlar alınması ve bu doğrultuda uygulamalar yapılması özerklik ile bağdaşmaz. Özerklikte temel amaç hizmete yöneliktir ve hizmetlerin bu şekilde daha iyi yürütülmesi söz konusudur (Tortop, Aykaç, Yaman ve Özer, 2006). Özerklik, Kanunlarla belirlenen sınırlar içinde kalmak koşulu ile, bu idarelerin kendi icraatlarına hakim olacak kuralları kendi seçilmiş organları aracılığı ile koyabilme hak ve yetkisini haiz olmalıdır. Gerçek bir özerkliğin söz konusu olması ve yerel yönetimlerin özelliğinden söz edebilmek için üç koşulun bulunması gerekir (Ali Hussin Alaawar, 2018).

Kesin Karar Ala Bilme Yetkisi

Özerk bir kuruluş kesin kararlar alabilmeli ve bunları uygulayabilmelidir. Gerçek bir özerklikten söz edebilmek için yerel yönetimlere kararları alma ve bu kararları uygulama serbestliğinin tanınmış olması gerekir.

Organların Bağımsızlığı

Yerel yönetimlerin sorumlu personeli, merkezi yönetim karşısında bağımsız ve merkezi yönetimin etkilerinden uzak olmalıdır. Bunu sağlayacak en önemli koşullardan birisi karar alan organların seçimle işbaşına gelmesidir.

Yeterli Mali Kaynaklara Sahip Olmak

Yerel yönetimlerin merkezi hükümet tarafından kendilerine tanınan yetki ve görevleri gereği gibi yerine getirebilmeleri için, yeterli parasal imkanlara sahip olmaları zorunludur (Ali HussinAlaawar, 2018).

Mali olanaklar olmadan hiçbir çalışma yapılamaz ve özerklik tehlikeye düşer. Yerel yönetimler kendilerine yeterli parasal olanaklar sağlandığı ölçüde özerk sayılırlar (Coşkun, 1996).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda Yerel Yönetimler;

- Doğrudan halka dayandıkları için demokrasinin gerçek dayanağıdır;
- Halkın kamu yönetiminde söz sahibi olmalarının temel araçlarıdır;
- Daha fazla yetki ve sorumlulukla vatandaşa daha etkili hizmet verebilirler;
- Yargı yoluna başvurma haklarına kısıtlama getirilmemeli;
- Karar organları hür seçimle gelmeli;
- Görevlerini yerine getirirken merkezi yönetimin müdahalesi asgari düzeyde olmalı;
- Denetimler sadece kanunilik ekseninde olmalı;
- Görevleri ile orantılı gelire sahip olmalı.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Avrupa Konseyi tarafından 15 Ekim 1985 tarihinde Sözleşme olarak imzaya açıldı. Şart, yürürlüğe girmesi için gerekli olan şartların yerine gelmesi karşılığında 1 Eylül 1988 yılında yürürlüğe girdi.

Türkiye, Şartı 21 Kasım 1988 tarihinde imzaladı. 1991 yılında da 3723 sayılı yasa ile TBMM tarafından onaylanması uygun görüldü ve 1992'de 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylandı (Resmi Gazete: 3.10.1992, Sayı: 21364, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 92/3398 Sayılı milletlerarası Antlaşma).

Yerinden yerel yönetim kuruluşunun özerkliği ile vesayet denetiminin genişliği ya da darlığı arasında ters orantı vardır. Türkiye oldukça düşük yasal özerkliğe sahip ülkeler grubunda yer almaktadır. Düşük seviyedeki yasal özerklik yerel yönetimlerin yönetsel ve finansal açıdan merkeze bağımlı hale getirmektedir. Bu bağlamda merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki hiyerarşik üstünlüğü, merkezi yönetimi hükmetme ve hükme uyma talebinde bulunma hakkı vermektedir (Korkmaz, 2009).

Türkiye’de il özel idareleri eskiden zamanlardan valilerin sıkıyönetimi altında yönetilmektedir. Bu yüzden il özel idarelerinin bir yerel yönetim birimi olarak nitelendirilmesi doğru olmayacağı veya eksik bir yerel yönetim birimi olduğu yönünde görüşler vardır. Türkiye’de yerel yönetimler içinde yerel yönetim niteliğine en fazla sahip yerel yönetim birimi belediyelerdir. Ancak belediyeler üzerinde de önemli ölçüde vesayet denetimi vardır. Bu vesayet denetimi il özel idarelerindeki kadar olmasa da, bazı hallerde yerel yönetim özerkliğini zedeleyecek boyutlara ulaşabilmektedir (Ali HussinAlaawar, 2018). Buna sebep belediyelerin gelirleri içerisinde öz kaynak gelirlerinin düşük olmasıdır ki bu da yerel yönetimlerin merkezi yönetimce denetlenip yönlendirilmesine dayanak sağlamaktadır.

Türkiye’de köyler Anayasa’da yerel yönetim birimi olarak nitelendirilmesine rağmen, kendilerine verilen görevleri yürütecek mali kaynaklara, araç-gereçlere sahip değildir. Köyün seçilmiş icra organı olan muhtar, köy yönetimine ait gelirlerin olmamasından dolayı merkezi yönetimin maaşlı memuru haline getirilmiş ve dolayısıyla da serbest ve özerk davranma kabiliyetini yitirmiştir. Bu nedenlerden dolayı, köy yönetimi özerk bir nitelik taşımamaktadır.

BÖLÜM 3

İDARİ VESAYET DENETİMİ

3.1. İdari Vesayet Denetimi Kavramı

3.1.1. İdari Vesayet Denetiminin Tanımı, Kapsamı ve Özellikleri

İdari vesayet denetimi kavramı için literatürde farklı ifadeler kullanıldığı çok net şekilde görülmektedir. Bazı yazarlarca “idari vesayet”, bazıları tarafından “idari vesayet yetkisi” ve yine bir kısım yazarlarca da “idari vesayet denetimi” şeklinde kavramsallaştırıldığı görülmektedir. Kavramla ilgili yapılan tanımlarda da farklılıklar görülmektedir. Kavrama yönelik en ilk yada en eski diyebileceğimiz tanımlardan birisini yapan Göreli (1944), idari vesayet denetimini;

“İdari vesayet ve ademimerkeziyetle idare edilen bir uzvun hukuki fiil ve muameleleri üzerinde bu fiil ve muameleleri iptal, talik, tasdik, müsaade veya fiil ve muamelelerin yerine başka bir fiil ve muameleyi ikame selahiyetini haiz bir uzuv tarafından kanuna uygunluk bazen de hal vemaslahatın icaplarına uygunluk bakımından yapılan kontrolü, murakabeyi ifade eder.”

şeklinde tanımlamıştır (Akt. Bayındır, 2007).

Onar (1952) idari vesayeti, yerel yönetim birimlerinin icra-i kararları ile idari fiil ve hareketlerini denetleme ve bunları gerekli hallerde bozabilme yetki olarak tanımlamıştır (Yosunkaya, 2018). Günday (1999)’ın tanımlaması ise;

“Devlet idaresinin ve kamu hizmetlerinin bir bütün halinde ve uyum içerisinde yürütülmesini sağlamak için, devlet tüzel kişiliğini temsil eden merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisi.”

şeklindedir. Tortop (1999)’un tanımında idari vesayet denetimi;

“İdarenin anayasada belirtilen idarenin bütünlüğü ilkesini tesis etmek amacıyla, merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının bazı işlem ve eylemlerini denetleme konusundaki sahip olduğu yetkidir.”

şeklindedir. Kalabalık (2005) tarafından yapılan tanımda idari vesayet denetimi;

“Yerel yönetim kuruluşlarının, organlarının, personelinin, eylem ve işlemlerinin genel ve yerel menfaatleri gözetmek amacıyla, merkezi yönetim ve taşradaki uzantıları tarafından kanunla verilen ve yerinden yönetim kuruluşlarının yürütülebilir kararlarını, idari fiil ve hareketlerini denetleme ve bu kararları bozabilme gücü şeklinde uygulanan yetkiler bütünüdür.”

şeklinde tanımlamıştır. Aktan (1976) da idari vesayet denetimini;

“yerel yönetim kuruluşlarının kararları, eylemleri, işlemleri ve organlarının üzerinde kamu yararı amacı güderek merkezi yönetimin uyguladığı denetimdir.”

Şeklinde tanımlanmaktadır. Böylelikle merkezi yönetim, kendi amaçları doğrultusunda yerel yönetim kuruluşlarının örgütlenmesini ve faaliyetlerini sınırlamakta ve yönlendirmektedir (Önen ve Eken, 2016).

1982 Anayasası’nın 127/5. maddesine göre idari vesayet denetimi;

“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 tanımlanmaktadır.

Danıştay tarafından verilen bir kararda ise idari vesayet denetimi;

“Kamu düzenini ve idarede bütünlüğü sağlamak için, kamu yararı amacıyla yerinden yönetim idarelerinin işlemlerini denetleme yetkisi.”

şeklinde yer almaktadır. Anayasa Mahkemesi’nin verdiği bir kararda ise, idari vesayet denetiminin yasalar ile düzenlenmek koşuluyla merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde yaptığı bir denetim olduğu, sınırsız ve takdire bağlı değil yasalarla sınırlı bulunduğu vurgulanmaktadır (Yosunkaya, 2018).

Bu noktada literatür ve Anayasa’nın idari vesayet denetimine bakışında öne çıkan bir farklılığa dikkat çekilmektedir. Bayındır (2007)’a göre, Anayasa’da sadece coğrafi yerinden yönetim kuruluşları olarak kabul edilen il özel idaresi, belediye ve köyler idari vesayet denetiminin kapsamı içinde kabul edilirken, literatürde fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşları için de idari vesayet denetimi söz konusudur. Oysa idarenin bütünlüğü ilkesi ve özerklik kavramları arasındaki dengeli ilişkiden söz edilirken her iki yerinden yönetim kuruluşlarının da dikkate alınmasının gerekliliği ortadadır. Dolayısıyla idari vesayet denetiminin kapsamını sadece coğrafi yerinden yönetim kuruluşları ile sınırlı tutmak doğru bir yaklaşım olarak kabul edilemez. Nitekim devletin fonksiyonlarındaki değişim ve gelişmeler, idari vesayet denetiminin kapsamının da geniş şekilde uygulanmasını zorunlu hale getirmektedir. Son dönemde özerkliği ön plana çıkan bağımsız idari otoriteler ile merkezi yönetim arasındaki ilişkiler, ayrı tüzel kişilik olmalarına rağmen meslek odalarının birbirleri ile olan ilişkileri, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler ve Yükseköğretim Kurulu (YÖK) ile üniversiteler arasındaki ilişkilerin

yoğunluğu ve önemi karşısında idari vesayet denetimini Anayasa’da sayılan mahalli idareler dışında da geniş şekilde ele almayı gerekli kılmaktadır. Oysa Danıştay tarafından yukarıda ifade edilen biçimde idari vesayet denetiminin geniş şekilde uygulanmasına yönelik bir olaya ilişkin verilen bir kararda, “Anayasa ve yasaların öngörmediği bir yetkinin kullanılmış olması” gerekçesiyle iptal edilmiştir (Bayındır, 2007).

Buradan hareketle idari vesayet denetiminin dört temel amacının olduğu görülmektedir (Bayrakçı, 2017):

- İdarenin bütünlüğünü sağlamak,
- Kamu hizmetlerinde birliği sağlamak,
- Toplum yararının ya da kamu yararının korunması,
- Mahalli ihtiyaçların gereği gibi sağlanması.

Yine yukarıda yapılan tanımlar ve kararlar ışığında öne çıkan özellikleri ise şöyle sıralanabilir (Bayrakçı, 2017; Koç ve Baharçipek, 2018; Kaya, 2019):

- İdari vesayet idari bir denetimdir. Bu nedenle ancak idari makamlar tarafından icra edilir.
- İdari vesayet, esas itibarı ile devletin genel menfaatlerini, devletin birliğini, kamu hizmetlerinin ahenk ve tutarlılığını sağlamak ve korumak gayesiyle konulmuştur.
- İdari vesayet kanuna dayanır ve kanunlarla sınırlıdır. Merkezi yönetim bu yetkisini kanunda açıkça belirtilen yerlerde, derece ve genişlikte kullanabilir. Dolayısıyla idari vesayet denetimi, istisnai bir yetkiyi içermektedir.
- İdari vesayet, kanunla merkezdeki bir organ, makam veya merkeze bağlı bir memura tanındığı ve merkeze ait bir yetki olduğu için hiyerarşik tabaka ve dereceler içinde kullanılamaz. Dolayısıyla yetki devri yoluyla devredilmesi mümkün değildir.
- İdari vesayet, yerel yönetim birimlerinin kararları, işlem ve eylemleri, organları ve personeli üzerinde uygulanır.
- İdari vesayet denetiminin eğitici bir rolü olduğu da kabul edilmektedir. Özellikle yerel yönetim kuruluşlarının karar organı ve temsilcilerinin seçimle göreve gelmeleri nedeniyle demokrasi anlayışının toplumda yaygınlaşması açısından önemli bir işlevi vardır. Ayrıca yerel yönetim yetkililerinin uzmanlıklarını da geliştirmelerine katkı sağlayabilme özelliği söz konusudur.
- İdari vesayet, kural olarak emir ve talimat verme yetkisi ile düzeltme yetkisini içermez.

- Yerel yönetimlerin idari vesayet denetimi yoluyla denetlenmesi zorunludur. “İfrat ve tefrit” riskine karşı da idari vesayet denetiminin belli bir dozda uygulanması gerekir. Yerel özerklik ve idari vesayet denetimi arasındaki dengenin iyi ayarlanması ile kamu hizmetlerinin verimli ve etkinliği de arttırabilir (Bayrakçı, 2017; Koç ve Baharçiçek, 2018; Kaya, 2019).

3.1.2. İdari Vesayet Denetiminin Unsurları

Amaç

Kamu yararının sağlanması ve korunması, idari vesayet denetimi açısından temel amacı oluşturur. Devletin siyasal yükümlülüklerine, yerel çıkarlara, yerel yönetimin hukukuna, kamusal hizmetlerin verimlilik ve düzenliliğine, yerel yönetimlerin siyasal ve hukuksal varlığına uyan bir biçimde idari vesayet denetiminin uygulanması gerekmektedir. Nitekim 1982 Anayasası’nın 127. Maddesi 5. Fıkrası idari vesayet denetiminin amacı olarak; yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yerine getirilmesini, kamu görevlerinde birliğin sağlanmasını, toplumsal yararın korunmasını ve mahalli gereksinimlerin gereğine uygun şekilde karşılanmasını ifade etmektedir. Burada düzenlenen amaçların dışına çıkılması halinde, bir idari işlem olan idari vesayet denetiminin hukuka aykırı şekilde gerçekleştirilmiş olması sonucu ortaya çıkacaktır. Başka bir ifadeyle idari vesayet denetiminin amacını, yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerine yönelik keyfiyetin engellenmesi yoluyla kamu yararının korunması oluşturmaktadır. Böylece yerel yönetimlerin işleyişine katkı sunulurken sıkıntıya da meydan verilmeyecektir (Koç ve Baharçiçek, 2018). Yerel yönetimlerde idari vesayet denetiminin konusunu, yapılan işlemleri veya aldıkları kararları oluşturmaktadır. Dolayısıyla yapılmamış bir işlem ya da alınmayan bir karar nedeniyle yerel yönetimler üzerinde idari vesayet denetimi uygulanması söz konusu olamayacaktır (Korkmaz, 2009).

Neden

Yerel yönetim kuruluşlarının işlemlerinin, eylemlerinin, kararlarının ve organlarının idari vesayet denetimine tabi olabilmesi için açık bir yasal yetkinin bulunması gerekmektedir. Çünkü idari vesayet denetimi, yasaya dayanan ve yasa ile sınırları belirlenen bir yetki türüdür. Yasal dayanağı olmaksızın gerçekleşen bir idari vesayet denetimi neden unsuru açısından sakatlanmış bir sonuç doğurmaktadır ve böyle bir durumda yapılan denetim işleminin hiç olmamış gibi hukuki sonucu olacaktır

(Yılmaz,2007). Yasalar belli nedenlerle sınırlı olduğu için bu nedenlerin kıyas yolu ile farklı olaylara uygulanması söz konusu olamaz. Dolayısıyla idari vesayet denetiminde yasalarda belirtilmiş nedenlerin dışına çıkılarak hareket edilmesi mümkün değildir (Koç veBaharçiçek, 2018).

Yetki

İdari kararların, Anayasa ya da diğer kanunlarda yetkilendirilen makam ve görevlilerce alınmış olması gerekmektedir. Dolayısıyla idari kararların herhangi bir kişi, makam ya da organ tarafından alınması mümkün değildir. İdari kararlar açısından yetki unsuru, işlem yapabilme gücünü ifade etmektedir. Bu gücü veren kurallara da yetki kuralları denilmektedir (Korkmaz, 2009).

İdari vesayet denetimi, yalnızca yasalarla belirlenen kişi ya da organlar tarafından yerine getirilebilir. Kanunlarda kimi zaman vesayet makamı olarak İçişleri Bakanlığı gibi bir kuruluş ya da İçişleri Bakanı gibi görevli bir kişi belirlenmektedir. Böyle bir durumda idari vesayet denetimi yetkisini ancak İçişleri Bakanı'nın bizzat kendisinin kullanması zorunludur. İçişleri Bakanı, bu yetkiyi kullanmak üzere bir başka kişiyi görevli kılamaz. Başka bir ifade ile idari vesayet denetimi yetkisi kullanılırken yetki devri yapılması mümkün değildir (Koç ve Baharçiçek, 2018). Örneğin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediye meclisinin fesih şartları düzenlenmiştir. İlgili maddede belirtilen şartların gerçekleşmesi halinde, İçişleri Bakanı'nın bildirimi üzerine Danıştay tarafından belediye meclisinin feshi kararlaştırılabilmektedir. Dolayısıyla böyle bir karar ancak Danıştay tarafından alınabilmektedir.

İdari vesayet denetimi yetkisi Türkiye'de oldukça geniş şekilde düzenlenmiştir. Bu nedenle de yerel yönetimlerin günümüzün hızlı değişen koşullarına ve hizmet gereklerine uygun şekilde hareket edebilmesi zorlaşmaktadır. Bu bağlamda mevcut idari vesayet denetim yetkisinin daraltılarak günümüz ihtiyaçlarına uyumlu hale getirilmesinde fayda bulunmaktadır. Özellikle yerel yönetimlerin yeterli olgunluk kazanmadığı gerekçesiyle benimsenen yerindelik denetimi şeklindeki idari vesayet denetimi yerine, uluslararası norm ve sözleşmelere uyumlu olacak şekilde hukukilik denetiminin ağırlık kazandığı bir idari vesayet denetimi anlayışının benimsenmesi daha doğru olacaktır (Kaya, 2019).

Şekil

Onar (1952), idari vesayet denetiminin yasalarla belirlenen şekil şartları ve usuller çerçevesinde yapılabileceğini ifade etmektedir. Bu anlayıştaki temel hareket noktası, yerel yönetimlerin faaliyetlerini yerine getirirken keyfi uygulamalardan korunmasına yöneliktir. Bu bağlamda, idari vesayet denetiminin yasalarla sınırları çizilen süreye, biçim ve usullere uygun şekilde ve yazılı olarak yapılması gerekmektedir. Örneğin sözlü talimatlarla idari vesayet denetiminin yapılması söz konusu değildir (Akt. Kaya, 2019).

Konu

Hukuksal bir işlemin konusunu, söz konusu işlemin içeriği ya da gerçekleştiği hukuki durumu ve sonucu oluşturmaktadır. Anayasal aykırılık olmadığı takdirde her şeyin kanunların konusu olması mümkündür. Buradan hareketle yasama organına kanunların konusu bağlamında oldukça geniş bir takdir yetkisi verildiği görülmektedir. Yerel yönetimlerin idari vesayet denetiminin konusunu, almış oldukları kararlar, yapmış oldukları işlemler ve eylemler oluşturmaktadır. Yerel yönetim kuruluşlarınca yapılmamış bir işlem ya da eylem yahut alınmamış bir karar nedeniyle idari vesayet denetimine tabi tutulmaları söz konusu olamaz (Korkmaz, 2009).

3.1.3. İdari Vesayet Denetimini Zorunlu Kılan Nedenler

İdari vesayet denetimini zorunlu kılan nedenler arasında; merkezi yönetim ve yerel yönetim ayrımının sonucu, üniter devlet yapısının bir sonucu, bölgeler arasındaki dengeli kalkınmanın sağlanması için etkili bir araç, kaynak israfının önlenmesine ilişkin, yerel yönetimlerin bilgi eksikliklerini gidermek amacıyla kullanılmaktadır.

İdari Vesayet Denetimi Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim Ayrımının Sonucudur

Coğrafi yönden çok küçük ülkeler dışında bütün kamusal hizmetlerin merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi çok kolay olmayacaktır. Ülkenin bütün noktalarına kamu hizmetlerinin beklentileri karşılayacak şekilde merkezden planlanması ve sunulması büyük olasılıkla hem yüksek maliyetler getirecek hem de yerelde yaşayan halkın istek ve beklentilerine uygun olmayacaktır. Hizmette yerindelik ilkesi gereğince, mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin bu hizmete ihtiyaç duyan kişilere en yakın noktadan sunulması gerekmektedir. Bu anlayışa göre, yerelde yaşayan vatandaşların ne tür ve ne miktarda kamu hizmetlerine ihtiyaç duyduklarını, ne tür beklentilerinin olduğunu yine aynı

yerde yaşayan ve burada yaşayan kişilerce seçilerek göreve getirilen yerel yöneticilerin belirlemesi daha doğru ve kolay olacaktır. Üstelik ihtiyaç duyulan kamu hizmetlerinin çok daha yakından sunulmasının sağlayacağı maliyet avantajları da çok açık şekilde bilinmektedir. Ancak yerel yönetimlerin bu kamu hizmetlerini belirleyip, kararlaştırıp uygulamaya geçerken merkezi yönetim ile de uyumlu olması gerekmektedir. İki yönetim birimi arasında uyum olmaması halinde, bazı kamusal hizmetlerin hem yerel yönetimlersem de merkezi yönetim tarafından mükerrer olarak sunulması sorununa neden olarak önemli bir israfa yol açacaktır. Tersine uyumsuzluk durumunda, halkın ihtiyaç duymasına rağmen her iki yönetim birimi tarafından da söz konusu kamusal hizmetlerin hiç yerine getirilmemesi söz konusu olabilecektir. Dolayısıyla bu kez de halkın kamu hizmetlerinden mahrum kalması sonucuyla karşılaşma riski ortaya çıkacaktır. Dahası, yerel yönetimleri yükümlülüklerini yerine getirmeleri sürecinde merkezi yönetim hizmetleri ile çelişen, birlik ve düzeni bozan, hizmetlerdeki istikrarı engelleyici veya kamu hizmetlerinde keyfi uygulamaları da olasılık dahilindedir. Bütün bu olumsuzluklara karşı, idari vesayet denetiminin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki koordinasyon sağlayıcı bir araç olacağı kabul edilmektedir (Yılmaz, 2007; Yosunkaya, 2018; Gönül, 2019).

İdari Vesayet Denetimi Yerel Yönetimlerin Özerk Olmalarının Bir Sonucudur

Yerel yönetimlere tanınan idari özerklik, bu kuruluşların kendi karar organlarıncı bağımsız şekilde gerek duyulduğunu belirledikleri kamusal hizmetlerinin icrasına yönelik kararlar alıp politikalar oluşturmalarını ifade eder. Mali özerklik ise, bu kuruluşların faaliyetlerine ilişkin aldıkları kararları icra ederken kendi bütçe imkanlarıve mali kaynaklarını bağımsız şekilde kullanabilmeleri anlamına gelmektedir. Böylece yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirirken yasalarla sınırları belirlenen alanda hızlı, etkiye verimli şekilde kamu hizmetlerini hayata geçirebilmeleri mümkün olabilmektedir. Burada sağlanan hareket esnekliği sayesinde hem yerel halkın hem de ülke genelinin yararına sonuçlar elde etmek istenmektedir. Ancak, hem idari hem de mali özerklik ile bazı merci ve makam sahiplerine nüfuz sağlamak, bu kişi veya kurumların keyfiyet içeren tutum ve davranışlarına ortam oluşturmak amaçlanmamıştır. Bir anlamda idari vesayet denetimi, burada sözü edilen özerklik kaynaklı olumsuzluklar açısından da engelleyici yada minimize edici bir özelliğe sahiptir (Gönül, 2019; Kaya, 2019).

İdari Vesayet Denetimi Üniter Devlet Yapısının Bir Sonucudur

İdari vesayet denetiminde devletin birliği, bütünlüğü ve ulusal çıkarların yerel yönetim kuruluşlarınca da korunması ve gözetilmesi öngörülmektedir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin karşılıklı şekilde birbirlerinden faydalanmaları sonucunu ifade eden idari vesayet denetiminde asıl olan ülkenin üniter yapısının korunmasıdır. Merkezi yönetime yerel yönetiminin olduğu bir üniter yapıya sahip ülke için idari vesayet denetimi kaçınılmaz bir gerekliliktir. Egemenlik yetkisinin mutlak sahibi durumundaki ünite yapıdaki bir devlette, merkezi yönetim idari vesayet denetimi yoluyla egemenliğini yerel yönetimler üzerinde hissettirmektedir (Yosunkaya, 2018; Gönül, 2019).

İdari Vesayet Denetimi Bölgeler Arasındaki Dengeli Kalkınmanın Sağlanması İçin Etkili Bir Araçtır

Bir ülkede ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı ulusal düzeyde dengeli şekilde sağlamak görevi merkezi yönetime verilmiştir. Bu amaca ulaşabilmek için merkezi yönetimlerce kalkınma planları hazırlanmaktadır. Merkezi yönetim, kalkınma planlarını hazırlarken idari vesayet denetimi yetkisini kullanmak suretiyle yerel yönetimlerin faaliyetlerini kalkınma planlarına uygun hale getirmektedir. Örnek olarak; yerel yönetimlerin yatırım ve faaliyetlerinin kalkınma planlarına uygun şekilde gerçekleşmesini sağlamak görevi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir. Ulusal düzeyde dengeli bir kalkınma hedefine ulaşmak açısından merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin birbirini tamamlayıcı bir anlayışta hareket etmeleri gerekmektedir. Dolayısıyla kalkınma planları, bir idari vesayet denetimi aracı olmaktadır(Yılmaz, 2007).

İdari Vesayet Denetimi Kaynak İsrafının Önlenmesine İlişkindir

Yerel yönetimler yasalarla yükümlü kılındıkları görevlerini yerine getirmeleri için bütçeye sahiptirler. Mali özerklikleri uyarınca bu bütçeyi kullanabilirler. Bütçelerinin gelir kalemi; öz gelirleri, merkezi yönetimden yapılan yardımlar, merkezi yönetim gelirlerinden ayrılan paylar ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. Son yıllarda yerel yönetimlerin görevli oldukları alanlar genişlemiş ve çeşitlenmiş durumdadır. Daha çok miktarda kaynağa ihtiyaç duyar hale gelmişlerdir. Özellikle Türkiye’de yerel yönetimlerindendi öz gelirleri ile yükümlü kılındıkları görevlerini yerine getirmeleri mümkün değildir. Bu nedenle merkezi yönetim tarafından yapılan yardımlara büyük oranda gerek duymaktadırlar. Bu tür yardımlarda asıl olan herhangi bir şarta bağlamaksızın yapılmasıdır (Kaya, 2019).

Nitekim Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlere merkezi yönetim tarafından yapılacak yardımların bir şarta bağlanmadan yapılmasını benimsemiştir. Ancak Türkiye’de merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere yapılan yardımlar çoğunlukla projeye dayalı ve belli alanlarda yapılmak şartına bağlanarak gerçekleştirilmektedir. Bu yolla merkezi yönetim, yerel yönetimlerin kendilerine sunulan bütçe imkanlarını verimli kullanmalarını sağlamak ister. Dolayısıyla da idari vesayet denetiminin kaynak kullanımının verimli ve etkin şekilde kullanılmasında önemli bir araç durumundadır (Kaya, 2019).

İdari Vesayet Denetimi Yerel Yönetimlerin Bilgi Eksikliklerini Gidermek Amacıyla Kullanılmaktadır

İdari vesayet denetiminin yerel yönetimlerin geliştirilmesi açısından eğitici bir rolü de bulunmaktadır. Yerel yönetim kuruluşlarında görevli kişilerin eğitim ve mesleki özellikleri, yerel yönetimlerdeki görevleriyle uyumlu olmayabilir. Seçimle göreve gelmiş olmaları durumunda ise, belirli bir süre için göreve gelmiş oldukları için uzmanlaşabilecek kadar yeterli zamana sahip olamayabilirler. Ayrıca geçici bir süreliğine seçilmiş oldukları düşüncesiyle öğrenmek de istemeyebilirler. Böyle bir durumun varlığı, yerel yönetimlerin sunmakla yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin kalitesini olumsuz etkileyecektir. Özellikle küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinde karşılaşılan bu olumsuzluklar önemli kayıplara neden olabilmektedir. Ancak idari vesayet denetimi sayesinde yerel yönetimlerdeki görevli kişilerin eğitimi ve geliştirilmesi mümkün hale gelmektedir. Yerel yönetimlerdeki görevli kişiler, merkezi yönetimdeki uzman görevliler ile bir araya gelerek kendilerini geliştirme ve öğrenme fırsatı elde etmektedirler. İdari vesayet denetimi sürecinde yapılan uyarı ve yönlendirmeler ile yerel yönetimlerdeki görevlilere bilgi eksikliklerini giderme imkanı doğmaktadır (Yılmaz, 2007).

3.1.4. İdari Vesayet Denetiminin Muhtevası

İdari vesayet denetiminin muhtevası; hukukilik denetimi ve yerindelik denetimi olarak incelenmektedir.

Hukukilik Denetimi

Merkezi yönetim, idari vesayet denetimiyle çoğunlukla yerel yönetimlerin işlemlerinin hukuka uygun olup olmadığını denetlemektedir. Hukukilik denetimi ile idari vesayet denetimi makamları, yerel yönetimler tarafından alınan kararların yasal mevzuata uygunluğunu ve bu kararlarda mevzuatın öngörmüş olduğu koşulların varlığını denetler. Böylece yerel yönetimlerin yasa dışı veya yasaya uygun olmayan biçimde karar olmaksızın da yetkileri dışındaki faaliyetlerde bulunmaktan korunurlar. Hukukilik denetiminde bir anlamda “bağlı yetki”nin denetlenmesi söz konusu olmaktadır (Bayrakçı, 2014).

İdari vesayet denetimi açısından olması gereken denetimin hukukilik denetimi olduğu kabul edilmektedir. Türkiye’de de 5393 sayılı Belediye Kanunu ile merkezi yönetimin “takdir yetkisi” olarak görülebilecek yerindelik denetimi ortadan kaldırılarak hukukilik denetimi benimsenmiştir. Ayrıca bazı durumlarda idari vesayet denetiminin hukukilik denetimi şeklinde olması gerektiğine yönelik Danıştay kararları da bulunmaktadır (Boztepe, 2014).

Yerindelik Denetimi

Merkezi yönetimin, yerel yönetimlerce gerçekleştirilen işlemleri elverişlilik (yerindelik), icabı hale uygunluk veya ihtiyaca uygunluk açısından denetlemesine yerindelik denetimi denilmektedir. Bu denetleme türünde, denetlenen konunun takdirinde denetleyiciye geniş bir serbestlik tanınmaktadır. Denetleyen, belli ya da açık bir kurala (bağlı yetki) uygunluğu değil, çok geniş anlamda iyi davranış kuralına elverişliliği inceler. Bunun ölçüsünü belirlemek tamamen denetleyene kalmaktadır. Yerel yönetimlerin sahip oldukları takdir yetkisinin merkezi yönetim tarafından denetlenmesi nedeniyle merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında uyuşmazlıklar ortaya çıkabilmektedir. Uygulamada yerindelik denetiminin iki şekilde yapıldığı görülmektedir (Bayrakçı, 2014):

- Yapılan işlemlerin milli plan ve politikaya uygunluğu açısından idari vesayet denetimi, yerel yönetimlerin bütçeleri aracılığıyla, sübvansiyonlar yoluyla ya da borçlanmalarının denetimiyle yapılmaktadır.

- İşlemlerin verimlilik veya standartlara uygunluk açısından denetimi şeklindedir (Bayrakçı, 2014).

3.1.5. Türkiye’de İdari Vesayet Denetiminin Gelişimi ve Yasal Dayanağı

İdari vesayet denetimi kavramının ortaya çıkışı doğal olarak yerel yönetimlerin ortaya çıkışıyla paralel olmuştur. Yerel yönetimlerin ilk örneğine İngiltere’de rastlanır. İngiliz adalarının geleneklere bağlı olarak çeşitli bölgesel yönetimlere ayrılmış olması, merkezi yönetim dışında ikinci bir yönetsel yapının ortaya çıkışına zemin hazırlamıştır. Bölgesel yönetimlerin geleneklere bağlı işleyişi sürmüş ve merkezi yönetim tarafından dabu geleneklere ve örf-adetlere dayalı yönetim anlayışına saygılı davranılmıştır (Korkmaz,2009).

10. yüzyıldan başlayan idari bölünme nedeniyle de Fransa’da ise gittikçe güçlenen bir feodal sistemin ortaya çıktığı görülür. Bu sistemin uzunca bir süre kral-derebeyilişkisi şeklinde yürütüldüğü Fransa’da gerçek anlamda bir idari vesayet denetimi kavramı, ancak 1789 Fransız İhtilali sonrası belirginleşmektedir. Rusya’da ise I. Petro’nun Çarlık Döneminde Roma-Cermen Sistemi’nin etkisiyle benimsenen hukuk düzeni, yerel yönetimlerin merkezi yönetimlerce denetlenmesini esas almıştır. Ancak 1917 yılında yaşanan Bolşevik Devrimi, tamamen merkeziyetçi bir anlayışa yönelerek idari vesayetin ortadan kalkmasına yol açmıştır (Yılmaz, 2007).

Almanya’da ise idari vesayet denetimi, 1832 yılında çıkarılan Şehirlerde Kamu Düzenini Sağlama Kanunu ile başlamıştır. Bu yasa ile belediyelerin yönetiminin yasal mevzuata uygun olmadığını belirlemek, kentlerde rahatsızlık verici durumlarda yasalar gereğince hareket edilip edilmediğini tespit etmek ve kentlerde yaşayanlar tarafından haklarının ihlal edildiğine yönelik şikâyetleri araştırmak şeklinde düzenleme yapılmıştır(İnal, 2012).

Türk devlet geleneğindeki egemen anlayışı “devlet-ebet-müddet”esasına dayandığı için merkeziyetçi bir tek devlet düzenine uygun olarak örgütlenme modeli benimsenmiştir. Hem Selçuklu Devleti ve hem de Osmanlı Devleti’nin örgüt yapısının merkezi yönetim ve taşra birimlerinden oluştuğu görülmektedir (Yılmaz, 2007). Yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin icrasının vakıflar aracılığıyla yerine getirilmesi ve devletin örgüt yapısının da taşra birimlerinden oluşması nedeniyle idarenin denetlenmesinde hiyerarşik denetimin yapıldığı anlaşılmaktadır. 1855 yılında İstanbul’da kurulan belediye teşkilatı ile yerel yönetimlerin oluşmasına rağmen, idari vesayet denetiminin bu tarihten itibaren başladığını kabul etmek mümkün değildir. Çünkü belediye yönetiminin ilk şeklinde belediye başkanı ve meclis üyeleri merkezi yönetim tarafından atanmıştır(Bayındır, 2007).

Türk idare tarihi açısından ilk idari vesayet denetiminden söz edilebilecek düzenlemeye 1876 Anayasası'nda yer verildiği söylenebilir. Ancak Osmanlı devlet yapısının katı bir merkeziyetçi anlayışta olması nedeniyle 1876 Anayasası'nın yerel yönetimlerin görev alanlarının sınırlandırılması yoluyla idari vesayet denetimini benimsediği kabul edilmektedir (Yosunkaya, 2018).

1876 Anayasası ile karşılaştırıldığında 1921 Anayasası'nın yerel yönetimlere tanıdığı özerklik alanı daha geniştir. Dolayısıyla idari vesayet denetimi yetkisinin daraltıldığı da ifade edilebilir. 1921 Anayasası'na göre seçimler yoluyla göreve gelen yerel yönetim organları yetkili kılınmış ve merkezi yönetimin yetkileri istisnai durumlar ile sınırlandırılmıştır. 1921 Anayasası'nda özerklik vurgulanarak vesayetçi anlayıştan uzak ve özerk bir yerel yönetim anlayışı benimsenmiştir (Gözübüyük ve Kili, 1982). 1921 Anayasası'nın 11. Maddesi illerin ve 16. Maddesi nahiyelerin tüzel kişiliğinin ve özerkliğinin olduğuna yer vermiştir. 14. Maddesi de valinin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisini düzenlemiştir. Bu maddeye göre vali, merkezi yönetim ile il yerel yönetimi arasında bir uyumsuzluk olması durumunda müdahale etmeye yetkili kılınmıştır. Ancak merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bir çatışma olmaması durumunda ise yerel yönetimlerin kararlarına yönelik bir onama ya da izin müessesesinin getirilmediği de görülmektedir (Bayındır, 2007). Bununla birlikte 1921 Anayasası'nın birden fazla ilin birleştirilmesiyle oluşturulan umumi müfettişlik adındaki bölge yönetimi, merkezi yönetimin taşra birimi şeklinde görev üstlenmektedir. Umumi müfettişliklere yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisi, valilere tanınan yetkilerden daha geniş düzenlenmiştir. Valilere sadece merkez ve yerel yönetimler arasındaki çatışma durumunda müdahale yetkisi verilmişken, umumi müfettişliklere hem görevler hem de kararlar üzerinde bir denetim yetkisi tanınmıştır (Bayındır, 2007). 1924 Anayasası ise, 1921 Anayasası'na göre eskiye dönüş anlamına gelecek şekilde özerklik anlayışından büyük oranda uzaklaşıp idari vesayet denetimi yetkisini arttırmayı tercih etmiştir. Yerel yönetimlere tanınmış olan özerklik alanını daraltmış ve merkezi yönetimi daha güçlü ve hakim noktaya taşımıştır (Ortaylı, 1985). 1924 Anayasası yerel özerklik nedeniyle ulusal bütünlük ve üniter yapının zarar göreceği görüşünden hareketle geniş bir idari vesayet denetimini benimsemiştir (Yılmaz, 2007).

1961 Anayasası ise idari vesayet denetimini zımni olarak düzenlemiştir. Yalnızca 116. Maddesi ile yerel yönetimlerin seçimle göreve gelen organlarının organlık sıfatını kazanması ve kaybetmesine yönelik denetimin, yalnızca yargı yoluyla olacağını hüküm

altına almıştır. İdari vesayet denetimi, anayasal dayanağına açıkça yer verilmeksizin uygulanmaya devam edilmiştir (İnal, 2012).

1982 Anayasası, idari vesayet denetimini çok açık şekilde 127. Maddesinin 5.Fıkrasıyla düzenlemiştir. Buna göre;

“Merkezi idare mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”

hükmü yer almaktadır. Ayrıca 1961 Anayasası’nın yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmaları ve kaybetmelerine yönelik denetimin yargı yolu ile yapılacağına ilişkin düzenlemesini de aynen benimsemiştir (Yosunkaya, 2018).

Yerel yönetimlere ilişkin düzenlemelere uluslararası metinlerde de rastlanmaktadır. Bu anlamda dikkate alınacak en önemli belgelerden birisi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’dır. Söz konusu Şart’ın 8. Maddesi ile idari vesayet denetimi düzenlenmiştir. Buna göre, yerel yönetim birimlerinin her türlü idari denetimi ancak yasayla ya da anayasayla belirlenen durumlarda ve yöntemler ile yapılır. İdari denetim ancak yasal veya anayasal ilkelere uygunluk sağlamak için yapılmalıdır. Ayrıca merkezi yönetim tarafından yerindelik denetiminin yapılabilmesine ilişkin bir imkan da Şat’ta yer almaktadır. Buraya kadar ele alınan Şart hükümleri Türkiye tarafından da kabul edilmiştir (Bayındır, 2007).

Şartı’n 8. Maddesinin 3. Paragrafında yer alan;

“Yerel Makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.”

Hükmü ülkemizin çekince koyduğu bir hükümdür. Bu anlamda idari vesayet denetiminin uygulaması açısından Avrupa Birliği ile Türkiye arasında önemli bir uyuşmazlık olduğu görülmektedir. Herşeye rağmen şartın bu hükmünün idari vesayet denetiminin esası açısından önemli olduğunu da kabul etmek gerekmektedir.

BÖLÜM 4

MAHALLİ İDARELER ÜZERİNDE İDARİ VESAYET DENETİMİNİN OLUMLU VE OLUMSUZ SONUÇLARI

4.1. İdari Vesayet Denetimine Yetkili Makamlar

Anayasa’ya göre idari vesayet yetkisini merkezi idare kullanır. Merkezi idare, kamu hizmetlerinin görülmesinde yetki ve sorumlulukların toplandığı başkent teşkilatı ile bu teşkilata bağlı olarak ülke genelinde faaliyet yürüten bölge, il ve bölümlerin oluşturduğu yapıdır (Günday, 2004).

Merkezi idare, idari işleyişin sürdürülmesinden ve özellikle yerel yönetimlere verilen hizmetlerin yerine getirilmesinden sorumludur. İdari vesayet yetkisinin yerel yönetimler üzerinde kısıtlayıcı bir yönü bulunmaktadır. Bu nedenle idari vesayet yetkisinin ancak merkezi idarenin belirli kişileri tarafından kullanılması gerekmektedir. Bir başka kamu tüzelkişisi üzerindeki kısıtlayıcı yetkilerin, merkezi idarenin görevlileri tarafından kullanılması hem idari vesayet yetkisinin amacı bakımından bir çelişki oluşturur hem de yerel yönetimler bakımından özerkliği zedeleyici bir sonuç doğurur (Bayındır, 2007).

4.1.1. Cumhurbaşkanı

Cumhurbaşkanı idari denetim yetkisini, Devlet Denetleme Kurulu (DDK) aracılığıyla kullanmaktadır. Anayasa’nın 108. maddesi Devlet Denetleme Kurulu’nu düzenlemektedir. Buna göre;

“idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü 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”(Korkmaz, 2009).

Merkezi idare teşkilatı içinde yer alan DDK’nın görev alanında tüm kamu kurum ve kuruluşları; tüm kamu kurum ve kuruluşları tarafından sermayelerinin en az yarısından çoğuna katılmak suretiyle oluşturulan her türlü kuruluş, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşları denetim yapabilmektedir. DDK, merkezi idare dışında yer alan tüm yerel yönetimler üzerinde de denetim yapabilmektedir. Çünkü DDK’nın yaptığı denetim,

idari vesayet yetkisinin unsurlarından biri olan denetlenen makamın bir yerel yönetim olması bakımından idari vesayet yetkisiyle örtüşmektedir. Bu denetim amaç olarak da idari vesayet denetimine benzetilebilir. Fakat DDK'nın kararları yerel yönetimlerin işlem, personel veya organları üzerinde hukuki bir etki ve sonuç doğurmamaktadır. Cumhurbaşkanı, denetlenen idarelerin hukuka aykırılığını tespit eden raporlar üzerine herhangi bir yaptırım uygulamamaktadır. Çünkü raporlar tavsiye niteliğindedir. Oysa idari vesayet yetkisinin bir idari işlem şeklinde kullanılması gerekmektedir. Böylece idari işlem şeklinde ortaya çıkan idari vesayet yetkisi yerel yönetimler üzerinde mutlaka bir hukuki etki ve sonuç doğurmaktadır (Bayındır, 2007).

2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanunun 6. maddesine göre, Kurul adına hazırlanan raporlar, Kurulda konuşulur ve Cumhurbaşkanı'na arz edilmek üzere karara bağlanır. Kurul raporları Cumhurbaşkanı'nın onayı alındıktan sonra Başbakanlığa gönderilir. Kurul raporlarında; incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenilen konular en geç kırk beş gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilir. Sonuçtan Başbakanlık aracılığı ile Cumhurbaşkanlığına bilgi verilir. Cumhurbaşkanı gerek gördüğünde önemli konularla ilgili raporları doğrudan adli ve idari mercilere yönlendirir (Korkmaz, 2009).

4.1.2. İçişleri Bakanı

Yerel yönetimlerin merkezi idare ile olan ilişkilerini düzenlemek, yerel yönetimlerin geliştirilmesi amacıyla araştırma yapmak, istatistiki bilgiler toplamak, değerlendirmek, yayınlamak, yerel yönetimler, yerel yönetimlerdeki birlik ve bağlı kuruluşların işlemlerini denetlemek gibi görevleri olan yetkili bir makamdır (Başsoy, 1992).

İl Özel İdaresi Kanununun 22 ve 36. maddeleri, Belediye Kanununun 4, 10, 11, 15, 18, 30, 44, 46, 47 ve 57. maddeleri, Büyükşehir Belediyesi Kanununun 6 ve 22. maddeleri ve Köy Kanununun 74 ve 78. maddeleri ile İçişleri Bakanlığı'na verilen idari vesayet yetkileri bulunmaktadır (Korkmaz, 2009).

İl Özel İdaresinin 5302 sayılı kanununun 22. maddesine göre, meclis;

“İl özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirimi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir” ve devamında “İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildiri ile birlikte karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister.” şeklinde belirtilmektedir.

İl Özel İdaresinin 5302 sayılı kanununun 36. maddesine göre;

“Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Bu ilke ve standartlar çerçevesinde norm kadro çalışmasını il özel idaresi yapar veya yaptırır”(Akt. Korkmaz, 2009). Aynı maddenin diğer fıkrasında ise, “Genel Sekreterlik kadrosuna atananlar, Büyükşehir belediyesi bulunan illerde genel idare hizmetleri sınıfına dahil bakanlık genel müdürü, diğer illerde ise genel idare hizmetleri sınıfına dahil müstakil daire başkanı için ilgili mevzuatında öngörülen tüm haklardan aynen yararlanırlar; bunlar valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığının onayı ile atanır”(Akt. Korkmaz, 2009).

5393 sayılı Belediye Kanununun 4. maddesinin son fıkrasına göre;

“Yeni iskan nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararnameyle belediye kurulabilir”(Akt. Korkmaz, 2009).

5393 sayılı Kanunun belde adının değiştirilmesi başlıklı 10 maddesine göre;

“Bir beldenin adı, belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üç çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığının onayı ile değiştirilir. Bu karar Resmi Gazetede yayımlanır. Beldenin adının değişmesi ile belediyenin adı da değişmiş sayılır.”

5393 sayılı Kanunun 11. maddesine göre, nüfusu 50.000 den fazla olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden yakın olan belediye ve köylerin tüzel kişiliği;

“...Danıştayın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılır.”

Bu maddenin devamında ise;

“Nüfusu 2.000’in altına düşen belediyeler, Danıştayın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülür.” şeklinde belirtilmiştir.

5393 sayılı Kanunun 15. maddesine göre;

“...sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere İçişleri Bakanlığının onayı ile ücretsiz veya düşük bir bedelle amacı dışında kullanılmamak kaydıyla arsa tahsis edebilir”(Akt. Korkmaz, 2009).

5393 sayılı Kanunun 18. maddesinde, belediye meclisinin görev ve yetkileri başlığı altında;

“Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek.” şeklinde olabileceği belirtilmiştir(Akt. Korkmaz, 2009).

5393 sayılı Kanunun 30. maddesine göre;

“Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirimi üzerine Danıştay’ın kararı ile feshedilir” ve “İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilmeye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlar”(Akt. Korkmaz, 2009).

5393 sayılı Kanunun 44. maddesinde belediye başkanlığının sona ermesi konusunda sayılan nedenlerden birinin olması durumunda;

“İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer”(Akt. Korkmaz, 2009).

5393 sayılı Kanunun 46. maddesinde belediye başkanının görevlendirilmesi konusunda;

“Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapılincaya kadar belediye başkanlığına Büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır”(Akt. Korkmaz, 2009).

5393 sayılı Kanunun 47. Maddesinde;

“Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir”(Akt. Korkmaz, 2009).

5393 sayılı Kanunun 57. maddesinde ise;

“Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister”(Akt. Korkmaz, 2009).

Şimdiye kadar sayılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunundaki bu belirtilenler, İçişleri Bakanlığının idari vesayet olarak gösterilebilecek ve tüzelkişilik üzerinde kullanılan idari vesayet yetkileridir.

4.1.3. Vali ve Kaymakamlar

Vali ve kaymakam merkezi idarenin taşradaki en üst temsilcileridir. Yerel en büyük mülki amir olmaları sebebiyle il ve ilçe sınırları içindeki yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisini kullanan makamlardır. 1580 sayılı Kanun, bütçe kanunları ve daha sonra çıkarılan birçok genelge ile mülki amirlere belediyeler üzerinde kullanabilecekleri geniş vesayet yetkileri tanınmıştır. 5393 sayılı Kanun da mülki idare amirlerinin vesayet makamı statülerini sürdürmektedir. Ancak, yeni kanun mülki idare amirlerinin vesayet yetkilerini bir miktar daraltmaktadır. Ayrıca İçişleri Bakanlığından sonra yerel yönetimler üzerindeki en yoğun vesayet yetkisini vali ve kaymakamlar kullanmaktadır. Çünkü yerel yönetim birimine en yakın olan merkezi idarenin temsilcileri, mülki amirlerdir ve yerel yönetim birimlerinin kararlarını denetleyebilecek uygun makamlar onlardır (Yılmaz, 2007).

İl Özel İdaresi için Valinin konumu yerel yönetimler mevzuatında yapılan düzenlemeler kapsamında değişmiştir. Her ne kadar İl İdaresi Kanunu kapsamında valinin konumunda bir değişiklik olmasa da, İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediyeler Kanunu kapsamında valinin konumu büyük ölçüde değişmiştir. Bu değişim hem idari vesayet yetkilerinin önemli ölçüde daraltılması hem de valinin il özel idaresinin başı ve yürütme organı olmasından dolayıdır. Yeni yasal düzenleme ile valinin il genel meclisi başkanlığı yetkisine son verilmiştir. Bu değişiklik ile vali üye konumuna getirilmiştir. Devamında valinin tek başına meclis gündemini belirleme yetkisi kaldırılarak, sadece gündeme madde ekleme şeklinde bir yetki öngörülmüştür. Valinin bu yeni konumu idari vesayet yetkisinin daraltılması olarak kabul edilmelidir. Aslında belediye meclisine, belediyenin başı sıfatıyla belediye başkanının başkanlık etmesi ne kadar yerinde ise il özel idaresinin başı ve yürütme organı olan valinin de il meclisine başkanlık etmesi de yerinde bir durum gibi görülse de yeni uygulama ile idari vesayet yetkisinin daraltılması yerel özerkliğin geliştirilmesi açısından önemli bir gelişme olarak karşımıza çıkmaktadır (Bayındır, 2007).

Belediyeler için 5393 Sayılı Belediye Kanununun 11. maddesine göre, Vali, belediyelerin tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi sürecinde de görevlendirilmiştir. Nüfusu 2000'in altına düşen belediyeler, Danıştay'ın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülecek ve tüzelkişiliği kaldırılan belediyenin

tasfiyesi il özel idaresi tarafından yapılacaktır. İlgili belediyenin menkul ve taşınmaz malları ile hak, alacak ve borçları ilgili köy tüzelkişiliğine intikal edecektir. İntikal eden borçların karşılanamayan kısımları il özel idaresi tarafından üstlenilir ve vali tarafından İller Bankasına bildirilecektir. Yine 57.maddeye göre, Belediye hizmetlerinde meydana gelecek bir aksaklık durumunda halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilenmesini önlemek noktasında il valisi belediye tarafından sunulmayan ya da sunulamayan ilgili hizmetin belediye, özel idare ve diğer kamu kuruluşlarının kaynakları ile yerine getirilmesi ile görevlendirilebilecektir.

4.2. İdari Vesayet Yetkisinin Mahalli İdareler Üzerinde Uygulanması

Kamu güvenliği, kamu yararı, kamu düzeni, genel sağlık gibi sebepler gösterilerek mahalli idarelerin vesayet denetimi yapılmaktadır. Vesayet denetimi, kimi zaman yerel organların işlemlerini kimi zaman organlarını kimi zaman da personellerini denetlemeye tabi tutar. Yerel yönetim olarak; il özel idaresi, belediye, büyükşehir belediyesi ve köyler incelenecektir (Coşkun, 2002). Yerel yönetimler açısından belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin uygulama alanı daha geniş olduğu için bu kurumların daha geniş bir şekilde anlatımı konunun anlaşılması açısından önemli bir yere sahip olacaktır.

4.2.1. İl Özel İdareleri Üzerinde İdari Vesayet

İl özel idareleri üzerinde idari vesayet üç şekilde uygulanmaktadır. Bunlar; il özel idarelerinin işlemleri üzerinde idari vesayet, il özel idarelerinin organları üzerinde idari vesayet ve il özel idarelerinin personeli üzerinde idari vesayet şeklindedir.

İl Özel İdarelerinin İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet

İl özel idareleri, görevleri itibariyle belediyeler ve köyler arasındaki bölümde kendisine sorumluluk biçilen alanlarda hizmet yapmaktadır. İl özel idaresinin yetkili organları eliyle alınan ve alınacak olan tüm kararlar bu bölümü oluşturur. Bu kararları; onama, erteleme, geciktirme, değiştirme, bozma gibi şekillerle gerçekleştirir (Şensoy, 2010) .

İl özel idareleriyle ilgili ilk düzenleme 13 Mart 1913 tarihinde İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat olmuştur. Ancak, gelişen şartlar neticesinde bu kanunun değişmesi gerekmiş ve 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu kabul edilmiştir. Kanunda mahalli müşterek ihtiyaçların giderileceği belirtilerek yetkisi o bölgeyle

sınırlandırılmıştır. Ayrıca bu yerel özerk yapının iki organı mevcuttur. Bunlar; il genel meclisi ve il encümenidir. Bu organların yapacağı işlemler idari vesayetin denetimine konu olmaktadır (Demir, 2019).

İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15. maddesi şu şekildedir:

“İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez”.

“Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar kesinleşir. Kesinleşen il genel meclisi karar özetleri toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulur”

şeklinde (Önen ve Eken, 2016). Kanun maddesinde vali, meclisin ısrarı sonucu kesinleşen kararlara karşı idari yargı yoluna gitme hakkı vardır. Önceki düzenlemelerde kararların yürürlüğe girmesinde vali onayı vardı; ancak bu şart da kendiliğinden ortadan kalkmıştır (Akkoyunlu, 2010).

15. madde valiye, onama, onamama, zımnen onama gibi yetkiler vererek, idari vesayet yetkisinin uygulanmasının yolunu açmıştır. Maddede de belirtildiği gibi vali sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı bir denetim yapma hakkına sahiptir. Bu hukuka uygunluk denetimi ile gerekçeli açıklamaları yapma zorunluluğu da vardır. Bu madde dışında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 45. maddesinde, encümen tarafından sunulan bütçe tasarılarının il genel meclisi tarafından kabulüne ilişkin verilecek kararda bütçeye ilişkin esaslarda kesin hesabın il genel meclisinde görüşülüp karara bağlanması da valinin vesayet yetkisini kullanarak onaylaması gerektiği sonucuna varılır (Demir, 2019).

22 Şubat 2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 51. Maddesinde, il genel meclisinin bütçe gelirinin %10'unu aşan borçlanma kararlarına karşı, idari vesayet makamlarından biri olan İçişleri Bakanlığı tarafından onama işlemine tabi tutularak denetim burada da söz konusudur (Gözler, 2018).

İl Özel İdaresi Kanunu'nun 53. maddesi gereği, il özel idarelerine özel gelir ve giderleri olan hizmetlerin İçişleri Bakanlığı'nın izni ile bütçe içerisinde işletme kurularak yapabileceği belirtilmiştir. Burada da İçişleri Bakanlığı'na il genel meclisi üzerinde idari vesayet denetimi olanağı sağlanmıştır (Akkoyunlu, 2010).

5302 sayılı kanunun 27. maddesinin 6. fıkrası, valinin kanunlara ve il genel meclis kararlarına aykırı gördüğü encümen kararlarını bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteme hakkı vermiştir. Encümen ısrarı, kararı kesinleştirir. Vali bu durum karşısında uygulamayı durdurup idari yargı yollarına yürütmeyi durdurma talebi için on gün içinde başvurur. İtirazı, Danıştay en geç atmış gün içinde karara bağlamak zorundadır. Vali idari vesayet denetimini “erteleme” yoluyla uygulamaktadır. Ayrıca, önceki kanunlar çerçevesinde düşünüldüğünde vali, encümen kararlarını denetimde kısıtlanmıştır. Mesela, vali “kamu yararını” örnek göstererek vesayet denetimi yoluna başvuramaz (Şensoy, 2010). Bu açıdan vesayet denetiminin hangi gerekçelerle yapılabileceği de belirlenmiş olmaktadır.

5302 sayılı kanunun 34. maddesinde ise, görevleriyle ilgili işlenen suç nedeniyle il özel idaresi organ ve üyelerinin geçici bir önlem olarak, kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılacaklarını belirtir. İki ayda bir kontrol edilir. Kamu yararı anlamında bir faydası yoksa kaldırılır. Geçici görevden alma yoluyla idari vesayet denetimi yapılmaktadır (Demir, 2019). İl özel idarelerinin işlemleri açısından kanunun birçok yerinde idari vesayet yetkisinin uygulama alanı bulduğunu söyleyebiliriz. Bu noktada kanuni düzenlemelerin sınırlarına bakılmalı ve bu sınırların hangi amaç doğrultusunda yapıldığının da analizi yapılarak işlemlere o kriterler çerçevesinde bakılması gerekmektedir.

İl Özel İdarelerinin Organları Üzerinde İdari Vesayet

İl özel idaresi organları; il genel meclisi, il encümeni ve validen oluşmaktadır. 5302 sayılı kanunda açık bir şekilde belirtilmiştir. Eski kanunda il genel meclisi başkanı vali iken yeni kanunda validen bu yetki alınıp kendi aralarından meclis başkanı seçilmesi yetkisi verilmiştir. Daha özerk bir yapıya kavuşturulmuştur. Ancak belirtmek gerekir ki il özel idaresinin başında vali vardır. İl encümeninin de başı validir (Önen ve Eken, 2016). İl özel idareleri üzerinde yapılan bu yasal düzenlemeler bir anlamda yaşanan karmaşık yapının da bir örneğini oluşturmaktadır. Bu noktada merkezi idarenin özerk yapılar üzerindeki egemen olma düşüncesini de gözler önüne sermektedir.

İl encümeni üzerinde 5302 sayılı kanunda idari vesayet yetkisinin uygulandığı maddelerdeki örnekler şu şekildedir:

- Kanunun 25. maddesinde: “İl encümeni valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur” şeklindedir.

Valinin katılamadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder. Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak, ilgili birim amirleri vali tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir.

- Kanunun 34. maddesinde: “Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan il özel idaresi organları veya bu organların üyeleri, geçici bir önlem olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabilir” şeklindedir.

Görevden uzaklaştırma önlemi iki ayda bir gözden geçirilir. Devamında kamu yararı bakımından yarar görülmeyen görevden uzaklaştırma önlemi kaldırılır. Soruşturma veya kovuşturma sebebiyle görevden uzaklaştırılan il özel idaresi organları veya bu organların üyeleri hakkında; 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna göre soruşturma izni verilmemesi, takipsizlik, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması durumunda görevden uzaklaştırma önlemi kaldırılır.

- Kanunun 27. maddesinin 1. fıkrasında ise: “Encümen, haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Başkan acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir” şeklindedir.

- Kanunun 27. maddesinin 3. fıkrasında: “Encümen gündemi vali tarafından hazırlanır. Encümen üyeleri gündem maddesi teklif edebilir” şeklindedir. Bu maddelere bakıldığında valinin idari vesayet makamı olarak denetim yapabileceği alanlar belirlenmiş ve vali bu tanınan yetkilerle denetim görevini uygulama fırsatı bulmaktadır

İl genel meclisi üzerindeki 5302 sayılı kanunda idari vesayet yetkisinin uygulandığı maddeler şu şekildedir:

- Kanunun 17. maddesinde: “İl genel meclisi, her yılın ocak ayında yapılacak toplantısında il özel idaresinin bir önceki yıl gelir ve giderleri ile hesap ve işlemlerinin denetimi için kendi üyeleri arasından gizli oyla ve üye sayısı üçten az, beşten çok olmamak üzere bir denetim komisyonu oluşturur. Komisyon, her siyasî parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşur”.

Komisyon, vali tarafından il özel idare binası içinde belirlenen yerde çalışır ve çalışmalarında uzman kişi ve kuruluşlardan yararlanabileceği gibi valinin onayıyla kamu kuruluşları personelinden de yararlanabilir. Komisyon tarafından istenen bilgi ve belgelerin

iade edilmek üzere verilmesi zorunludur. Denetim komisyonu çalışmalarına, il özel idaresi dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarından görevlendirilenlere 3/7/2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 25 inci maddesinin üçüncü fıkrasında öngörülen miktarı geçmemek üzere, il genel meclisince belirlenecek miktarda günlük ödeme yapılır. Denetim komisyonunun emrinde görevlendirilecek kişi ve gün sayısı il genel meclisince belirlenir. Uzman kişilerde aranacak nitelikler il genel meclisinin çalışmasına dair yönetmelikte düzenlenir.

Komisyon, çalışmasını şubat ayı sonuna kadar tamamlar ve buna ilişkin raporunu, izleyen ayın on beşine kadar meclis başkanlığına sunar.” şeklindedir.

- Kanunun 21. maddesinin 3. fıkrasında:

“İl genel meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir.”

şeklindedir.

- Kanunun 22. maddesinde:

“İl genel meclisi;

- Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa,

- İl özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay’ın kararı ile feshedilir.

İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildiri ile birlikte karar verilmeye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, toplantıların ertelenmesi hususunu en geç bir ay içinde karara bağlar. Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar.

- Kanunun 23. maddesinde: İl genel meclisinin;

- Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi,

- Yedek üyelerin getirilmesinden sonra da meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi,

- Geçici olarak görevden uzaklaştırılması,

- Meclis üye tamsayısının yarıdan fazlasının tutuklanması, durumlarında, meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapılınca kadar il genel meclisi görevi, encümenin memur üyeleri tarafından yürütülür”

şeklindedir. Bu maddeler vasıtasıyla vali, İçişleri Bakanlığı eliyle il genel meclisi üzerinde idari vesayet yetkisi kullanmış olmaktadır.

İl Özel İdarelerinin Personeli Üzerinde İdari Vesayet

5302 sayılı yasa, önceki yasadaki örgüt yapısına bakıldığında daha esnek yapıda hazırlanmış bir yasadır. Örgüt yapısı; genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar gibi birimlerden oluşmaktadır. Yasanın 35. maddesinde; norm kadro sistemi ve ihtiyacına binaen il genel meclisi kararı ile birimlerin kurulması ve kaldırılması düzenlenmiştir. Aynı şekilde ilçelerde de kaymakama bağlı şekilde ilçe özel idare birimleri kurulabileceği öngörülmüştür (Önen ve Eken, 2016). İl özel idaresi memur kadrolarında İçişleri Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı ve Bakanlar Kurulu müştereken yapacakları işlemler ile idari vesayet yetkisini kullanma fırsatı bulurlar (Coşkun, 2002). Ancak bu sayılan kurumların zamanla yasal düzenlemeler vasıtasıyla kaldırılması ve yerlerine diğer kurumların getirilmesi de olanaklar içerisinde mevcudiyetini korumaktadır.

4.2.2. Belediye ve Büyükşehir Belediyeleri Üzerinde İdari Vesayet

Belediye ve Büyükşehir Belediyeleri üzerinde işlem, organ ve personel üzerinde idari vesayet denetimi gerçekleştirilmektedir.

Belediye ve Büyükşehir Belediyelerinin İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet

1930 yılında yürürlüğe giren 1530 sayılı Belediye Kanunu yerini 2004 yılında 5272 sayılı sayılı yeni yasaya bırakmıştır. Ancak, şekil yönünden Anayasa'ya aykırı kabul edilen bu yasa Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Bunun üzerine 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiştir (Boztepe, 2014). Belediyelerle ilgili en güncel kanundur. Bu kanun çerçevesinde belediyelerle ilgili birçok düzenlemeye rastlanmakta ve bu kanun çerçevesinde işlemler yapılmaktadır. Yerel yönetimler açısından en güçlü ve icrai yapıda olan belediyelerdir. İl özel idareleri ile karşılaştırıldığında belediyelere daha geniş yetkiler tanındığı görülür. 5393 sayılı yasa ile birçok ağır vesayet uygulamaları yerini daha özerk bir belediye yapısı oluşacak şekilde hazırlanmıştır. Yerindelik denetimi yerine sadece hukukilik denetiminin yapıldığı bir düzene geçilmiştir (Boztepe, 2014). Sayılan özellikler ve oluşturulan yapı yerel yönetimlere verilen önemi ve o bölge halkının ihtiyaçları doğrultusunda hızlı karar alınabilmesini sağlaması açısından büyük öneme sahip olduğu görülmektedir.

5393 sayılı kanundaki idari vesayet örneklerinin maddeler halinde incelenmesi gerekmektedir. 5393 sayılı yasanın 23. maddesinde:

“Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir. Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.”

şeklindedir. Bu maddede meclis kararlarının yürürlüğünde mülki idare amirine gönderilme koşulu vardır. İdari vesayet uygulaması tek aşamada gerçekleşmektedir. Ayrıca, mülki idare amirine idari yargıya başvurma yolunu, menfaati ihlal koşulunun gerçekleşmesine bağlamıştır (Turgut, 2017). 5393 sayılı yasanın 6. maddesi; belediye sınırlarının, belediye meclis kararları ve kaymakamın görüşü alınarak valinin onayıyla kesinleşeceğini belirtir. Burada da idari vesayet denetimini görebiliriz (Demir, 2019). Yine 5393 sayılı yasanın 9. maddesinde; belediye sınırları içerisinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi veya bölünmesi ile ilgili belediye meclisi kararlarının onayını valinin yapacağı belirtilmiştir (Gözler, 2018). Bu da bir idari vesayet örneğidir.

5393 sayılı yasadaki bir diğer idari vesayet örneği olarak belediye meclisi kararlarından birisini düzenleyen 74. maddede, belediyelerin uluslararası teşekkül ve organizasyonlara üye olabilmesi, bunlar ile ortak faaliyet ve kardeş kent ilişkilerinin kurulabilmesi İçişleri Bakanlığı’nın iznine tabi kılınmıştır (Gözler, 2018). Bu örneklerin birçoğunu Belediye Kanunu’nda görmemiz mümkündür. Bunlar örnek olarak verilmiştir. 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu, belediye yararına yapılacak kamulaştırmada kamu yararı kararı verme yetkisini belediye encümenine vermiştir. Encümence verilecek kamu yararı kararını ilçelerde kaymakam, illerde ise vali onayıyla kesinleşeceği belirtilmiştir. Burada kaymakam ve vali eliyle idari vesayet uygulanmaktadır (Kalabalık, 2005).

Belediye encümeninin vesayet denetiminde olduğu bir diğer yer 5393 sayılı Belediye Kanunu’ndaki 62. maddedir. 62. madde şöyledir:

“Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına bildirir. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte

kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar. Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul eder. Ancak, meclis bütçe denklğini bozacak biçimde gider artırıcı ve gelir azaltıcı değişiklikler yapamaz. Kabul edilen bütçe, malî yılbaşından itibaren yürürlüğe girer”.

Madde de denetim organları denetim görevlerini icra etmektedirler. Söz edilen bu maddede son söz belediye meclisine verilmiştir. Denetim yapılmış olsa da bu durumun gözden kaçırılmaması gerekir (Şensoy, 2010).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda düzenlenen idari vesayet uygulamasını belediye Kanunu’nda incelendiği gibi incelediğimizde maddeyi vermemiz yeterli olacaktır. 14. madde şu şekildedir:

“Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir. Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen kararlar onaylanmış sayılır.” (Şensoy, 2010).

Belediye ve Büyükşehir Belediyelerinin Organları Üzerinde İdari Vesayet

Belediye meclisi, belediye encümeni, belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı bu organları oluşturur. Belediye Kanunu’nun şu maddeleri idari vesayet denetimini yansıtmaktadır:

- Kanunun 30. maddesi şöyledir;

“Belediye meclisi;

- Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratırsa,

- Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa İçişleri Bakanlığının bildirimi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlar. Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar”.

- Kanunun 44. maddesi;

- “Belediye başkanlığı, ölüm ve istifa hâllerinde kendiliğinden sona erer. Belediye başkanının;

- Mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülkî idare amiri tarafından belirlenmesi,

- Seçilme yeterliğini kaybetmesi,

- Görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya engellilik durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi,

- Meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması, Hâllerinden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığı'nın başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer” şeklindedir.

Büyükşehir belediyesi ile ilgili Belediye Kanunu'ndan ayrı olarak 5216 sayılı yasada 28. maddenin oluşturulması yeterli gelmektedir. 28. madde şöyledir:

“Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır”.

Belediye başkanı, belediyenin; büyükşehir belediye başkanı ise büyükşehir belediyesinin başı ve tüzel yapının temsilcisidirler. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 44. maddesinde, belediye başkanının görevine son verecek unsurlar belirtilmiştir. Sona erme hallerinin İçişleri Bakanlığı'nın başvurusu üzerine Danıştay kararıyla olacağı belirtilmiştir. Burada vesayet denetiminin nasıl gerçekleştiği görülmektedir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 19. maddesi, Belediye Kanunu'ndaki durumları saklı bırakarak büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye başkanlarının görevlerine Danıştay'ın son vereceği belirtilmiştir (Şanlı, 2014).

Belediye başkanlarının yıllık çalışma programları meclisin üçte iki çoğunluğu ile yeterli görülmezse, ilçe merkezi olan yerlerde vali, ilçe merkezi olmayan yerlerde kaymakam, gerekçeli kararıyla beraber bir ay içinde Danıştay'a gönderilir. Danıştay'ın vereceği yetersizlik kararı üzerine belediye başkanlığına tebliğ tarihi esas alınarak düşer. Bu düzenleme, Belediye Kanunu'nun 26. maddesinde mevcuttur (Şanlı, 2014). Bu

gösterilen belediye ve büyükşehir belediyelerinin organlarının idari vesayet denetimi ile ilgili verebileceğimiz örneklerdi. Bu örnekler daha da çoğaltılabilir.

Belediye ve Büyükşehir Belediyelerinin Personeli Üzerinde İdari Vesayet

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesinde, norm kadro ilke ve standartlarını belirleme yetkisini İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'na bırakmıştır. Norm kadrolarını belirleme yetkisi belediye meclisine, personel atama yetkisi de belediye başkanına verilmiştir. Belediyede sözleşmeli olarak çalışacak olanlara, İçişleri Bakanlığı tarafından sınırlama getirilerek düzenlemesi yapılmıştır. Buna ek olarak, personel alımına denetim anlamında güç katan madde de 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesinin 8. Fıkrasıdır (Önen ve Eken, 2016). O da şu şekildedir:

“Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. Nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oran yüzde kırk olarak uygulanır. Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanacak kanunî faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir. Personelin her türlü alacakları zamanında ve öncelikle ödenir.”

5393 sayılı yasanın 51. madde 3. fıkrası, belediye zabıta teşkilatındaki personel düzenlemelerini İçişleri Bakanlığı'nın düzenleyeceği yönetmelikle belirleme yetkisi verilmiştir (Önen ve Eken, 2016).

4.2.3. Köyler Üzerinde İdari Vesayet

Köyler üzerindeki idari vesayet işlemler ve organlar üzerinde denetlenme imkanı bulur.

Köy İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet

Genel idari örgüt yapılanmalarının en küçüğünü oluşturan köyler, özerk idari yapıya da sahiptir. Bütün köylüyü oluşturan köy derneği doğal oluşumu, seçimle gelen üyeler ve

dinsel ve eğitsel hizmet yapan imam ve öğretmenler ihtiyar kurulunu ve en son olarak da seçimle iş başına gelen muhtar köyün organlarını oluşturur. Köyün en yetkili kişisi ve başı muhtardır (Coşkun, 2002). 18.03.1924 tarihi ve 442 sayılı Köy Kanunu, köyle ilgili birinci dereceden kaynaklık oluşturur. Köyler üzerinde denetim, muhtarın seçimle iş başına gelmesi, köyün mali yapısının zayıf olması nedeniyle sadece idari vesayet yoluyla denetimi zorunlu kılmıştır. Genel olarak mülki amir idari vesayet yetkisini kullanmaya haizdir (Şensoy, 2010). 442 sayılı Köy Kanunu'nun 43. maddesinde, ihtiyar kurulunun köy işlerini en önemli olandan başlayarak sıraya koyacağını belirtir. Öncelikli olanların sağlık, yol, okul işleri olduğunu belirtir. Bunlarla ilgili olumsuz haberler veya şikayetlerde köyün bağlı bulunduğu vali veya kaymakamdan gösterilecek yol takip edilir. Buna benzer şekilde 48. maddede, iki veya daha fazla köyün ortak yapacakları işlerde ihtiyar kurullarının anlaşamaması durumunda, bir tarafın isteği doğrultusunda hükümet başkanınca işe karışacağı ve ihtiyar kurulunu toplayıp çözüm bulacağı belirtilir. Hükümet tabirinin anlamı, köye en yetkili mülki amirdir. Bu maddeler idari vesayet yetkisinin kararların oluşması için vesayet makamlarına katılımlarıyla gerçekleşen denetimlerdir (Coşkun, 2002).

Köy Kanunu'nda birçok yerde idari vesayet uygulamalarını görmemiz mümkündür. 3. maddede, ihtiyar heyetleri tarafından belirlenen sınırların il veya ilçe idare kurulunca onaylanması, 5. maddede, köy sınırlarının değiştirilmesinde il veya ilçe idare kurullarının kararları, 47. maddede iki veya daha fazla köyün ortak iş yapmasında muhtar ve ihtiyar meclislerinin başvuruları sonucunda mülki amirin kabul kararı ihtiyar meclisi üzerinde uygulanan idari vesayet denetiminin örneklerini oluşturmaktadır (Demir, 2019). 442 sayılı kanunda, köy muhtarının köylünün faydasına olmayacak kararlar alması, kaymakam tarafından bozulabileceğini belirtmektedir. 40. maddede kaymakamın kararı iptal edeceği; ancak yerine yapılacak işlemin kararını kaymakama değil köy halkına bırakmıştır. Burada kaymakamın sadece iptal yetkisini kullanarak idari vesayet denetimini gerçekleştirdiğini görüyoruz (Gözler, 2018). Köy derneğinin almış olduğu kararlar kural olarak uygulanır. Ancak, bazen bu kararların mahalli en büyük mülki amirinin tasdiki gerekebilir. 442 sayılı kanunun 12. maddesinde, köy derneği isteğe bağlı işleri zorunlu hale getirirken mülki amirin rızasını alması gerekir. Bu da köy derneklerine nadir olarak uygulanabilen idari vesayet denetimlerinden biridir (Kalabalık, 2005).

Köy Organları Üzerinde İdari Vesayet

Mülki amirlerin köyün organları üzerinde birçok idari vesayet yetkisini kullanma alanları vardır. Bu konuda Köy Kanunu mülki amirleri yetkili kılmıştır. Köy Kanunu 45. madde şu şekildedir:

“Paranın harcanmasında hiçbir fenalık olmamasına ve faydasız yere para verilmemesine köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azaları göz kulak olurlar ve paranın harcanmasında fenalık ve yolsuzluk olduğu Hükümetçe anlaşılırsa kaza idare meclisinin hükmü ile Tahsili Emval Kanununa göre köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azasının malları satılarak köylünün parası ödenir” (Demir, 2019).

Köy Kanunu 46. madde de şu şekildedir:

“Mecburi işleri gördürmeyen ve toplanması isteğe bağlı olmayan paraları toplamayan ve toplattırmayan köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerine köyün bağlı bulunduğu idare kurulunca 10 liradan 50 liraya kadar para cezası hükmolunur. Bu ceza Maliyece Tahsili Emval Kanununa tevfikân tahsil ve köy sandığına teslim olunur.”

Bu iki madde ilçe yönetim kurulu kararının niteliği idari değil yargısaldır. Burada köyün düzeni ve kamu yararı göz önüne alınarak vesayet makamına doğrudan harekete geçme ve özel bir yargılama usulü getirildiği görülmüştür (Coşkun, 2002).

Köy Kanunu’nun 41. maddesinde, muhtarların görevlerine son verileceği durumları belirtilmiştir. Bunları sıralayacak olursak:

- Muhtar, köyle ilgili işleri ve kanunda belirtilen işleri yerine getirmemesi,
- Mülki idare amiri tarafından muhtarın köy işlerini yapmadığına dair yazılı ihtarla bulunması,
- Yazılı ihtar karşısı muhtarın işi yapmamadaki ısrarı,
- Görevden uzaklaştırma yönünde yetkili idare kurul kararı (Selçuk, 2014).

Muhtarlık ve ihtiyar meclisi üyeliğine seçildikten sonra, il ve ilçe idare kurullarından çıkarılma halleri de 442 sayılı kanunun 33. maddesinde sırasıyla sayılmıştır. Bunlar şu şekildedir:

- Kısıtlı veya kamu hizmetlerinden yasaklı olanlar,
- İzinsiz olarak yabancı Devlet resmi hizmetlerinde bulunanlar,
- Ağır hapis cezasını gerektiren bir suçtan dolayı kesin olarak hüküm giyenler,
- Taksirli suçlar hariç olmak üzere 5 yıldan fazla hapis cezasıyla kesin olarak hüküm giyenler,

- Zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanmak, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlardan biri ile kesin olarak hüküm giymiş olanlar,

- Devletin, katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin, köylerin, İktisadi Devlet Teşekküllerinin veya bunlara bağlı daire ve müesseselerle ortaklarının ve imtiyazlı şirketlerin memur ve müstahdemi olanlar,

- Cumhuriyet Senatosu üyesi, milletvekili, il genel meclisi üyesi, belediye meclisi üyesi, belediye başkanı olanlar,

- Köy içlerinin müteahhidi, bu işlerle ilgili kimselerin kefil veya ortağı olanlar ve bu cihetlerden köye borçlu bulunanlar.

- Köy Kanunu'nun 33. ve 41. maddeleri dışında, göreviyle bağdaşmayan hareketlerde bulunma, seçilme vasfının kaybedilmesi, istifa, ölüm ve gaiplik, köyde oturmama, köyü terk, köyün tüzel kişiliğinin kaldırılması gibi sebeplerle de köy muhtarlığı sıfatı sona erecektir (Şensoy, 2010) .

4.3. İdari Vesayet Denetiminin Mahalli İdareler Üzerinde Olumlu Ve Olumsuz Sonuçları

Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana, özellikle yerel yönetimlerin organları üzerindeki vesayet denetimine bakıldığında, kabaca belediyecilik anlayışında değişken bir süreç yaşanırken, il özel idarelerinde daha durağan ve statik bir yapılanmanın söz konusu olduğu vurgulanabilir. Hatta 6360 sayılı Kanun ile bazı büyükşehir yapılan illerde İl Özel İdarelerinin kaldırılmasıyla il özel idareleri sayıca azalmış, buna karşılık belediyeler giderek daha çok ön plana çıkmışlardır. Gerçi 2005 yılında gerek il özel idarelerini, gerekse belediyeleri düzenleyen kanunların çıkarılması ile getirilen yenilik ve düzenlemeler sayesinde, her iki kuruluşun da başta personel yapısı, karar organlarının seçimle göreve gelmesi, kararlarının yürütülebilir olması, organlarının toplanma yer ve zamanı gibi vesayet denetimine ilişkin birçok hususta benzer yönde değişiklikler olmuştur (Önen ve Eken, 2016).

2005 yılından önce, belediyeler ve il özel idareleri üzerinde katı bir idari vesayet denetimi söz konusu iken; bu tarihte çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu ile bu kuruluşların denetiminde; daha çok nesnel, genel ve tarafsız bir denetim anlayışı hedeflenmiştir. Yerel yönetimlerin vesayet denetimi genelde kanunlarla yumuşatılmaya çalışılmışsa da, ilgili kanunların bazı hükümlerinde bu

denetimin hala varlığını sürdürdüğü anlaşılmaktadır. Özellikle 5302 sayılı Kanun ile valinin il özel idaresi içindeki konumu zayıflatılmak istenmişse de, özel idarede hala yürütme organının başı ve tüzel kişiliğin güçlü bir temsilcisi olması, yerel yönetimlerin özerkliğini zedeler niteliktedir.

Hem 5302 sayılı Kanun'da hem de 5393 sayılı Kanun'da bu kuruluşlarının mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemlerinin, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından denetlenebileceğinin öngörülmesi, idari vesayet yetkisinin çok genel yorumlanmasına neden olabilecek türden bir düzenlemedir. Bunun sınırının tam belirlenememesi, belki de merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisinin her zaman ağır olduğu şeklinde bir algıyı da karşımıza çıkarabilmektedir. Ayrıca, her iki kanunun ilgili kısımlarında merkeze geniş bir düzenleme yetkisi sağlayacak çok sayıda hükme de rastlamak mümkündür. Bununla beraber, birçok idari vesayet uygulamasının, önceki duruma göre ya tamamen kaldırıldığı veya kısmen yumuşatıldığı da bilinmektedir. Örneğin, belediye meclisi ve il genel meclisinin kararları üzerindeki ağır vesayet yetkisi önceki haliyle ortadan kaldırılmıştır (Önen ve Eken, 2016).

İçişleri Bakanlığı'nın en ağır vesayet uygulaması, her iki kanunda da düzenlenmiş olan; hizmetlerde aksama görülmesi durumunda, bu durumun Bakanlığın talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi ve aksatıldığı belirlenen hizmetin ise, vali tarafından yaptırılmasına karar verilmesi, bu türden olumsuz bir vesayet yetkisinin bir yansımasıdır. Her ne kadar bu, olağan üstü durumlar için öngörülmüş ve iyi niyetli düşünülmüş olsa bile, yine de belediye ve il özel idarelerinin özerkliği ile bağdaşır bir özellik değildir.

Hatta Anayasanın 127. maddesiyle İçişleri Bakanına hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organlarının geçici bir tedbir olarak mahkeme kararı sonuçlanıncaya kadar görevden uzaklaştırma yetkisinin tanınması, farklı siyasi kimliğe sahip yerel yönetimler hakkında verilecek kararların her zaman tartışılmasına yol açabilecek tarzda bir düzenlemedir. Oysa Anayasada bu türden tartışmalı uyuşmazlıkların çözümünün mahkemelere bırakılması, kararların daha tarafsız ve yerinde alınmasını sağlayacaktır. Hatta soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organlarının geçici bir tedbir olarak acilen görevden uzaklaştırılması gerekse bile, bunun İçişleri Bakanı'nın başvurusu üzerine yargı organınca yapılması daha uygun ve yerinde bir davranış biçimi olacaktır. Ancak bunun için yargının önüne gelen uyuşmazlıkları en kısa sürede sonuçlandırması da çok önemlidir (Önen ve Eken, 2016).

İl özel idaresi ile belediyenin vesayet denetimi arasında belli ölçüde benzerlikler olmasına rağmen, il özel idaresi üzerindeki idari vesayet yetkisinin belediyeye göre daha yoğun olduğu da bilinmektedir. Bunun en önemli nedeni, merkezin taşra görevlisi olarak, faaliyet yürüten valinin ikili görev yoluyla aynı zamanda il özel idaresinin bir organı olarak görev yapmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca valinin il özel idare içindeki üstünlüğü, belediyede belediye başkanının belediye meclisi karşısındaki konumuna göre daha güçlüdür. Her ne kadar yeni düzenlemeler ile valinin il özel idare içindeki ağırlığı azaltılmaya çalışılmışsa da, il genel meclisinin almış olduğu kararların valinin onayı olmadan yürürlüğe girememesi, özel idareye alınacak her türlü personelin atanmasında valinin rızasının aranması ve özel idarenin yıllık faaliyet raporunun hazırlanmasından valinin birinci derecede yetkilendirilmesi, ancak bundan dolayı il genel meclisine karşı sorumlu tutulamaması, bu türden katı vesayet uygulamasının kötü örneklerindendir. Aslında valinin il özel idare içindeki üstünlüğü, gerçek anlamda özerk bir yapıya kavuşturulamamasının belki de önündeki en büyük engel sayılabilir.

BÖLÜM 5

TARTIŞMA VE SONUÇ

İdare, kuruluş ve görevleri bakımından merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Bunlardan ilkinde, ikincisi üzerinde vesayet denetimi yetkisi verilmiştir. Burada vesayetten maksat, özerk kuruluşlar olan yerel birimleri, kendi başlarına bırakmayarak merkezi yönetimin gözetim ve denetimi altında bulundurmaktır. Öte yandan, yerel özerklik ile vesayet denetimi arasında ters orantı vardır; biri arttıkça diğeri azalır. Bunlardan özerkliğin alanını genişletmek, diğerrinin, yani idari vesayetin hiç olmamasını gerektirmez. Daha doğrusu, bu ikisini birbirinden ayrı düşünmek mümkün değildir. Dolayısıyla, burada aslolan, vesayet ve özerkliğin sınırlarının iyi belirlenmesidir (Çolak, 2004).

İdari vesayet denetimi ile ilgili olarak ülkemizde yaşanan tartışma, denetimin kendisi ile değil; nitelik ve derecesinin belirlenmesi ile ilgilidir. Sorun, pratik açıdan çok önemlidir. Nitekim, yönetim sistemimize model olan Fransa’da, 1982 yılından sonra girişilen ve yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimini azaltan reformlarla, bizdeki uygulamanın aksine yerel özerklik artırılmış; ancak sonuçta, umulmayan bir biçimde Fransız yerel yönetimlerinde israfın, aşırı borçlanmanın, üstesinden gilememeyecek projelere başlanmasının ve kayırmacılığın önüne geçilememiştir. Buradan, yerel özerklik ve idari vesayetin birbirleriyle dengelenememesinin etkili ve verimli hizmet üretimini engellediği dersi çıkarılabilir. Bu nedenle, yerel özerkliğin, yarar yerine zarar getirmesini önleyecek ölçüde vesayet denetimine tabi tutulması gerekmektedir.

İdari vesayetin temel amacı kamu yararının sağlanması ve korunmasıdır. Önemli olan yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerindeki keyfiyetin önüne geçilmesidir. Yerel yönetimlerin işlem, eylem ve karar ve organlarının idari vesayet denetimine tabi olabilmesi için yasalarla belirlenmiş nedenlere ihtiyaç vardır. Yasal dayanağı bulunmadan yapılmış olan bir denetim yokluk sonucuna tabi olacaktır (Yılmaz, 2017). İdare hukukun yetki unsuru temel geçerlilik unsurlarındandır. Bu sebeple idari vesayet denetiminde de yetki önem arz etmektedir. İdari vesayet denetiminin Anayasa ve yasalarla belirlenmiş olan kişi ya da organlar aracılığı ile yerine getirilmesi gerekmele birlikte yetkinin kullanımı sırasında yetki devri mümkün değildir (Koç ve Baharçipek, 2018). İdari vesayet denetiminin içeriği hukukilik ve yerindelik denetiminden ibarettir.

İdari vesayet denetimi yerel yönetimlerin kararları, işlem ve eylemleri, organları, personeli ile bütçe ve mali kaynakları üzerinde uygulanabilmektedir. Sıklıkla uygulanan biçimi ise yerle yönetimlerin kararları üzerindedir. Kararlar üzerinde gerçekleşen idari vesayet denetimi; onama, erteleme, iptal, ikame/yerine geçme ve önceden izin şeklinde gerçekleşmektedir. Yerel yönetimlerin işlem ve eylemleri üzerindeki idari vesayet denetimi genellikle uygulamada İçişleri Bakanlığı mülkiye müfettişleri tarafından yapılmaktadır (Bayrakçı, 2014). İşlem ve eylemler üzerindeki denetim fiili bir durum sonucu doğurabileceğinden yasal sınırlarının tespiti yerel özerklik açısından önemlidir. Yerel yönetimlerin organları üzerinde uygulanan idari vesayet denetimi organ ya da üyelerin faaliyet ve görevini son verme veya görevden uzaklaştırma şeklinde uygulanmaktadır. Ancak Anayasa ile söz konusu bu denetim gerek süre gerekse de konu bakımından sınırlandırılmıştır. Anayasal düzenlemeye göre yerel yönetim organlarının fesih yetkisi Danıştay'a verilmiştir. İlgili anayasal düzenleme hukuk, demokrasi ve yerel özerklik adına yerinde bir düzenlemedir.

Yerel yönetimlerin personeli üzerindeki idari vesayet denetimi atanmışlar için uygulanabilmektedir. Örneğin; Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri Belediye Başkanı'nın teklifi ve İçişleri Bakanı'nın onayı üzere atanabilmektedir. Yerel yönetimlerin işlevsel olabilmesi ve sahip oldukları yerel özerklik niteliklerinin kısıtlanmaması adına mali yönden güçlü olmaları ve bağımlı olmamaları gerekmektedir. Ancak merkezi yönetimin bu konuda ipleri elinde tutmaktan vazgeçmediği görülmektedir.

Merkezle yerel yönetimler arasındaki görev paylaşımında ilk olarak, yerel halkın yaşamını doğrudan etkileyen iş ve hizmetler yerel yönetimlere; ülke düzeyinde eşit ve belirli standartlar dahilinde yerine getirilmesi gereken iş ve hizmetler ise merkezi yönetime bırakılmalıdır. Daha sonra, kaynakların rasyonel kullanılmasını ve hizmetlerin en düşük maliyetle gerçekleştirilmesini sağlayacak biçimde, yerel yönetimlere, görev ve sorumlulukları ile orantılı gelir kaynakları sağlayacak adil ve objektif bir kaynak bölüşümü yaratılmalıdır. Yerel yönetimlerin mali denetimi hem bağımsız olmalı, hem de uzmanlaşmış bir organa bırakılmalıdır. Fransa örneğinde de olduğu gibi, yerel yönetimlerde mali denetimin merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı dışındaki bağımsız ve tarafsız yargı organı olan Yerel Yönetimler Sayıştay'ına verilmesi uygun olacaktır.

Ülkemizde idari vesayet denetimi, hem hukuka uygunluğu, hem de yerindelik denetimini kapsamaktadır. Bu denetim, merkezi yönetim bakımından, yerel yönetim birimlerinin işleyişini gözetmek, hukuka aykırı gördüğü karar ve işlemler aleyhine yargı

organlarına başvurmakla sınırlandırılmalıdır. Yerindelik denetimi, dünyadaki gelişmelere uygun olarak seçilmiş organlar ile yerel halka bırakılmalıdır. Nitekim, Fransa’da merkezi yönetimce yapılan hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi, 1982 reformundan sonra yerini, hukuka uygunluk denetimine bırakmıştır. Almanya’da da devletin belediyeler üzerindeki denetimi, hukuka uygunluk denetimi ile sınırlıdır (Çolak, 2004).

Türkiye, 1876 Anayasası’ndan itibaren günümüze kadar gerek anayasal düzenlemeler gerek düzenleme olmaksızın zımni uygulamalar şeklinde yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetimini uygulamaya devam etmiştir (Kaya, 2019). Bu zaman sürecinde denetim kimi zaman ağır kimi zaman daha zayıf suretle gerçekleşmiştir. Buraya kadar çalışmada anlatılanlar ve yapılan incelemeler neticesinde merkez idare tarafından yerel yönetimler üzerinde uygulanan idari vesayet denetiminin vazgeçilmez bir gerçek olduğu sonucuna varılmıştır.

Aslında sadece Türkiye’ye özgü olmayan ve hatta ilk temellerine İngiltere örneklerinde rastlanılan idari vesayet denetimi yoğun eleştirilere maruz kalsa da uygulanmasını zorunlu kılan haklı sebepler de mevcuttur. Özellikle üniter yapının gerektirdiği teklik özelliği merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki koordinasyonu mecbur kılmaktadır. Sahip olunan özerkliğin uygulamada keyfiliğe yol açmasının önüne geçilmesi gereklidir. İdari vesayet denetimi bir yönüyle de kaynak israfının önünde geçmek için bir araçtır.

Son zamanlarda bakıldığında kamu yönetimi politikalarındaki gelişmelerin yerelleşme sürecini de etkilediği görülmektedir. Kamu yönetiminde hesap verebilirlik, şeffaflık, katılım ve temsil konuları gündeme getirilerek yasal düzenlemelerle uygulamada hayat bulmuşlardır. Özellikle hizmette yerellik ilkesi (subsidiarite) ile yerelleşme hareketleri hız kazanmış, yerinden yönetim kuruluşları önemli ölçüde iyileştirilmiştir. Fakat tüm bu olumlu gelişmelere karşın hala uygulamada eksikliklerin olduğu da yadsınamaz bir gerçektir. Geçen süreler zarfında ne yardan geçilir ne serden geçilir hesabı merkez idare asli yetkisinden vazgeçmemek üzere kah ipler elinde yöneterek kah dayanakları olan kanunla tehdit ederek bir ilişki sürdürmekte, diğer yandan da demokrasiyi yaşatmak istemektedir. Ancak böylesi bir paradoks da her iki tarafın arzu ettiği sonucu vermemektedir. Kaldı ki; vermesini beklemek de merkeziyetçi anlayışlarda hayalden başka bir şey değildir. Öncelikle yerinden yönetim anlayışı hem yönetenler hem de yönetilenler açısından yeterince anlaşılmalı daha sonra merkezi yapıya ters düşmeyecek şekilde idari ve

mali açıdan tanınacak özerkliğin net olarak sınırlarının anayasal çerçevede çizilerek merkezle yerel arasında takdire yer bırakmamalıdır.



KAYNAKLAR

- Akkoyunlu, S.A. (2010). İl Özel İdareleri Üzerinde İdari Vesayet Denetimi, Yüksek Lisans Tezi, Erzincan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzincan.
- Alaçam, K. (2013). Mahalli İdarelerin Bölgesel Kalkınma Üzerindeki Etkileri, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Aydın Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Ali HussinAlaawar, H. (2018). Libya’da Mahalli İdare Yapılanmasına Yönelik Bir Model Önerisi, Yüksek Lisans Tezi Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Arıkboğa, E., Oktay, T., Yılmaz, N. (2007) Yeniden Yapılanma Sonrasında Belediye Meclisleri: İstanbul Örneği, İstanbul: Beta Basım.
- Arslan, Ş. (2010). 5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde “Mahalli İdareler Maliyesi Otomasyon Sistemi”nin Etkinliği: İstanbul Büyükşehir Uygulaması, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Aydinç, P. (2016). Doğal Afetlerde Yaşanan Aksaklıklarda Mahalli İdarelerin Rolü: Van Depremi Örneği, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Aydın Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın.
- Aygün, Z. (2010). Kamu Yönetimi, İstanbul: Kum Saati Yayınları.
- Aytaç, F. (1994). Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilebilecek Hizmetler, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Merkezi, Ankara
- Başsoy, A. (1992). İl Özel İdaresi Kaynakları, Türk İdare Dergisi, 64(397), 22.
- Bayındır, M. S. (2007). İdari Denetim Olarak İdari Vesayet, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Bayrakcı, E. (2014). Yerel Yönetimler Maliyesi, Konya: Dizgi Ofset.
- Bayrakcı, E. (2014). Yerel Yönetimler Maliyesi. Konya: Dizgi Ofset.
- Bayrakcı, E. (2017). Yerel Yönetimler. Konya: Dizgi Ofset.
- Bayram, A. (2012). İstanbul’daki Mahalli İdarelerde (İlçe Belediyeler) İtibar Yönetiminin Uygulanabilirliği, Yüksek Lisans Tezi, Trakya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Edirne.
- Bilgiç, V. (1998). Yerel Yönetimler, Ankara.
- Boztepe, M. (2014). Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yerel Yönetimlerin Meclis Kararları Üzerinde İdari Vesayet Denetimi, Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi, 6(10), 94-110.

- Boztepe, M. (2014). Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yerel Yönetimlerin Meclis Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi, Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi, 6(10), 103-104.
- Coşkun, B. (1996), Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 5(3), 35-47.
- Coşkun, B. (2002). Türk Kamu Yönetiminde İdari Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar, Türk İdare Dergisi, 437, 83-84.
- Çetinkaya, Ö. (2009). Mahalli İdareler Maliyesi, Bursa: Ekin Kitabevi.
- Çolak, H. (2004). Yerel Yönetimlerde Dar Vesayet Denetim ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Demir, H. (2019). Türkiye’de Belediyelerin Özerkliği Ve İdari Vesayet Sorunu: Danıştay Kararları Üzerine Bir Araştırma, Yüksek Lisans Tezi, Necmettin Erbakan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Demir, O. (2006). Yerel Yönetimlerin Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi, Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Demirtaş, M. (2005). Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği ve İdari Vesayet, Yüksek Lisans Tezi, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muğla.
- Demirtaş, M. (2005). Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği ve İdari Vesayet, Doktora Tezi, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Muğla.
- Eren, H. (2000). Ombudsman Kurumu, Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi, 4(1-2), 79.
- Ertekin, Y. (1998). Çağdaş Yönetim ve Denetim, Türk İdare Dergisi, 421, 495.
- Eryılmaz, B. (2008). Bürokrasi ve Siyaset, Bürokratik Devletten Etkin Yönetime, İstanbul: Alfa Basım Yayın.
- Eryılmaz, B. (2011). Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2013). Kamu Yönetimi, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Giritli, İ., Berk, K., Bilgen, P., Akgüner, T. (2001). İdare Hukuku, İstanbul: Der Yayınları.
- Gönül, H.K.K. (2019). İdari Vesayet Denetimi Ve Mülki İdare Amirleri, Yüksek Lisans Tezi,, Karabük Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Karabük.
- Görmez, K. (1997). Yerel Demokrasi ve Türkiye, Ankara: Vadi Yayınları.
- Gözler, K. (2006). İdare Hukuku Dersleri, Bursa: Ekin Kitabevi Yayınları.

- Gözler, K. (2018). Mahalli İdareler Hukukuna Giriş, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözübüyük, Ş. (2008). Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Ankara.
- Günday, M. (1999). İdare Hukuku. Dördüncü Baskı, Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Günday, M. (2004). İdare Hukuku, Ankara: İmaj Yayınevi.
- İnal, Y. C. (2012). Mülki İdare Amirlerinin Mahalli İdareler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkileri, Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Denizli.
- Kalabalık, H. (2005). Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku. Birinci Baskı, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Kalabalık, H. (2005). Yerel Yönetim Hukuku, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kaya, T.P. (2019). Türkiye'de İdarenin Bütünlüğü İlkesinin Bir Aracı Olarak Yerel Yönetimler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi, Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karaman.
- Kazancı, M. (1981). Yerel Yönetim Birlikleri, XII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları:Yerel Yönetimde Güncel Sorunlar, Ankara: A.Ü. SBF Yayın.
- Keleş R. (1995). Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler Adlı Uluslararası Yerel Yönetimler Seminerinde Yapılan Konuşma. Ankara: Türk Belediyecilik Derneği Yayını.
- Keleş, R (2011). Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. (2000). Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler Adlı Uluslararası Yerel Yönetimler Seminerinde Yapılan Konuşma, Ankara: Türk Belediyecilik Derneği Yayını,
- Keleş, R., Mengi, A. (2002). Dünya Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Doğru, Çağdaş Yerel Yönetimler, 11(4), 23.
- Koç, F.,Baharçiçek, A. (2018). Yerel Yönetimlerin Özerkliğinin İdari Vesayet Boyutuyla İncelenmesi, Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi, 6(85), 674-707.
- Korkmaz, Z., (2009). Yerel Yönetimlerde Özerklik Ve İdari Vesayet Denetimi, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Köse, H. Ö. (2004) Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi, Sayıştay Dergisi, 52, 3-52.
- Köse, H.Ö. (1999). Denetim ve Demokrasi, Sayıştay Dergisi, 33, 63.
- Memişoğlu, D. (2006). Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Reformu, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.

- Murat M. (2010). Mahalli İdarelerin Bölgesel Kalkınma Üzerindeki Etkileri: Belediyeler Örneği, Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Bursa.
- Nadaroğlu, H. (2001). Mahalli İdareler, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Ökmen, M., Parlak, B. (2013). Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler, Ankara: Orion Yayınları.
- Öncel Y. (1992). Mahalli İdareler Maliyesi, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Önen, S. M., Eken, İ. (2016). Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkilerinin İrdelenmesi, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 15(56), 216-234.
- Önen, S. M., Eken, İ. (2016). Yerel Yönetimler Üzerine Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, 15(56), 216.
- Özay İ. (1996). Günışığında Yönetim, İstanbul: Alfa Yayınevi.
- Özsaltık, G. (2018). Mahalli İdarelerde Finansal Performans Analizi Ve Uygulaması, Yüksek Lisans Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir.
- Parlak, B., Sobacı, Z. (2012). Ulusal ve Küresel Perspektifte Kamu Yönetimi Teori ve Pratik, Bursa: MKM Yayınları.
- Sanal, R. (2002). Türkiye’de Yönetim Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu, Ankara.
- Sayan, İ.Ö. (2013). Türkiye’de İdari Sistem ve Örgütlenme, Ankara.
- Şanlı, H. (2014). Demokratik Özerklik Ve İdari Vesayet Bağlamında Bursa Büyükşehir Belediyesi Mekansal Planlama Uygulamalarına Bakış, Yüksek Lisans Tezi, Başakşehir Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- Selçuk, H. (2014). Yerel Yönetimler ve İdari Vesayet, Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum.
- Şanlı, H. (2014). Demokratik Özerklik ve İdari Vesayet Bağlamında Bursa Büyükşehir Belediyesi Mekansal Planlama Uygulamalarına Bakış, Yüksek Lisans Tezi, Başakşehir Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İstanbul.
- Şensoy, B. (2010). Yerel Özerklik ve Yerel Yönetimler Üzerindeki İdari Vesayet, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Tortop, N. (2002). Yerel Yönetimlerin Artan Önemi ve Çağdaş Görevleri, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 11(1), 7–21.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H., Özer, A. (2006). Mahalli İdareler, Ankara: Vadi Yayınları.
- Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H., Özer, M. (2008). Akif, Mahalli İdareler, Ankara.
- Tortop, N., Burhan A. (2006). Mahalli İdareler, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.

- Tortop, N., Özeri M. A., Aykaç, B., Yayman, H. (2006). İnsan Kaynakları Yönetimi, Ankara: Vadi Yayınları.
- Tortopn, N. (1991). Özerk, Üretken Ve Katılımcı Mahalli İdare Anlayışı, Ammeİdaresi Dergisi, 24(4), 68-91.
- Turgut, K.B. (2017). Mülki İdare Amirinin Belediye Meclisi Kararlarındaki İdari Vesayet Denetimi: Yargı İçtihatları ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında Bir İnceleme, Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1(4), 5.
- Türkoğlu, İ. (2009). Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması, Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını.
- Ulusoy, A., Akdemir, T. (2012). Mahalli İdareler, Ankara: Vadi Yayınları.
- Ulusoy., A. (2009). Yerel Yönetimler Ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi, Balıkesir Üniversitesi SosyalBilimler Enstitüsü Dergisi, 12(21), 41-55.
- Uyar, H. (2004). Türkiye’de ve Dünyada Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe, Aydınlanma 1923, 51, 3
- Vehbi, B. (2007). Mahalli İdare Birlikleri, Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yılmaz, S. (2007). 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nda İdari Vesayet Denetimi, Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Yılmaz, S. (2007). 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nda İdari Vesayet Denetimi, Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Yosunkaya, S. (2018). Türkiye’de Belediye Yönetimi Üzerindeki İdari Vesayet Yetkisi, Yüksek Lisans Tezi, Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Adıyaman.
- Yördem, Y., Şeker, H. (2018). Türkiye’nin İdari Yapısı ve Mülki İdarenin Yeri, Dicle Üniversitesi Adalet Meslek Yüksekokulu Dicle Adalet Dergisi, 2(4), 10-24.
- Yüksel, F. (2005). Yerel Özerklik Kavramı Üzerine Bir İnceleme, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I, Ankara: Nobel Yayınevi.