

**MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN MAHALLİ İDARELER
ÜZERİNDEKİ İDARİ VESAYET YETKİLERİ**

**Pamukkale Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Yüksek Lisans Tezi
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı**

Yunus Can İNAL

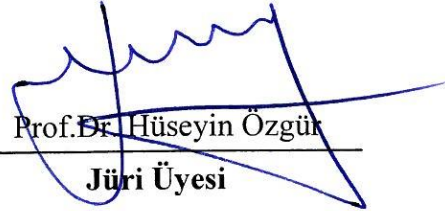
Danışman: Prof.Dr. Hüseyin ÖZGÜR

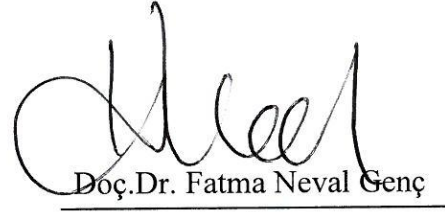
**Ağustos 2012
DENİZLİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ ONAY FORMU

Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kamu Yönetimi Bilim Dalı öğrencisi Yunus Can İNAL tarafından Prof. Dr. Hüseyin ÖZGÜR yönetiminde hazırlanan “**Mülki İdare Amirlerinin Mahalli İdareler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkileri**” başlıklı tez aşağıdaki jüri üyeleri tarafından 21.06.2012 tarihinde yapılan tez savunma sınavında başarılı bulunmuş ve Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.


Doç. Dr. Süleyman Yaman Koçak
Jüri Başkanı


Prof. Dr. Hüseyin Özgür
Jüri Üyesi

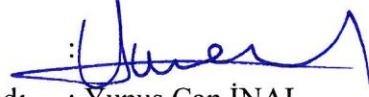

Doç. Dr. Fatma Neval Genç
Jüri Üyesi

Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun 14/08/2012 tarih ve 14/16... sayılı kararıyla onaylanmıştır.


Prof. Dr. Turhan KAÇAR
Müdür

Bu tezin tasarımı, hazırlanması, yürütülmesi, araştırmalarının yapılması ve bulgularının analizlerinde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini; bu çalışmanın doğrudan birincil ürünü olmayan bulguların, verilerin ve materyallerin bilimsel etiğe uygun olarak kaynak gösterildiğini ve alıntı yapılan çalışmalara atfedildiğini beyan ederim.

İmza



Öğrenci Adı Soyadı : Yunus Can İNAL

TEŞEKKÜR

Tez çalışmamda her türlü desteğini, engin bilgi ve birikimini benden esirgemeyen, çok değerli hocam Prof.Dr. Hüseyin Özgür'e; yapıcı öneri ve eleştirileriyle çalışmama katkılarından dolayı jüri üyeleri Adnan Menderes Üniversitesinden Doç.Dr. Fatma Neval Genç'e ve Pamukkale Üniversitesinden Doç.Dr. Süleyman Yaman Koçak'a; ömrüm boyunca minnettâr olacağım aileme ve son olarak çalışmalarında hoşgörülü ve yardımsever kişiliğiyle bana maddi ve manevi destek olan, aynı dönemde Pamukkale Üniversitesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında yüksek lisans programını ve tezini tamamlayan eşim Gülçin'e sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

ÖZET

MÜLKİ İDARE AMİRLERİNİN MAHALLİ İDARELER ÜZERİNDEKİ İDARİ VESAYET YETKİLERİ

İnal, Yunus Can

Yüksek Lisans Tezi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Tez Danışmanı: Prof.Dr. Hüseyin Özgür

Ağustos 2012, 151 Sayfa

Türkiye'deki yerelleşme olgusunun yeterince hızlı ve kuvvetli ilerlemesi önündeki engellerden birisi olarak görülen idari vesayet yetkisinin nasıl ve ne kadar zayıfladığının kamu yönetimi disiplini açısından tespit ve analizi bu çalışmanın ana amacıdır. İdari vesayet yetkisinin idare hukuku içindeki yeri, kamu hukuku açısından reform sonrası hukuki düzenlemeler de dikkate alınarak incelense de kamu yönetimi açısından yeterince incelemeye rastlanmamıştır. İdari vesayet yetkisi kamu yönetimi çalışma alanı açısından ele alınarak değerlendirilmektedir. Ayrıca mülki idare amirlerinin mahalli yönetim türleri (belediye, büyükşehir belediyesi, köy ve il özel idaresi) üzerindeki idari vesayet yetkilerinin, yerel yönetimler reformuyla yürürlüğe giren ve mahalli idareleri yakından ilgilendiren kanunlarla ve Anayasa Mahkemesi'nin aldığı iptal kararlarıyla, nereden nereye geldiği araştırmanın diğer bir yönünü oluşturur. Çalışmada idari vesayet yetkisinin kullanılmasına dair akademik ve pratik öneriler geliştirilmekte ve bu konudaki olası yenilikler irdelenmektedir. Bu bağlamda, mülki idare amirlerinin mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkilerinin mevcut durumunun ne olduğu ve nasıl olması gerektiğine dair saptamalarda bulunmaktadır. Türkiye'de mahalli idarelerin özerkliklerinin arttırılması yönünde gerçekleştirilen çabalar da bu çalışmada ele alınmaktadır. Mahalli idarelerin özerkliği yönünde atılan somut adımların idari vesayet açısından kamu yönetimi perspektifinden irdelenmesi çalışmada önemli yer tutmaktadır. Ayrıca Avrupa Birliği'ne uyum sürecinin ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkisine etkileri ile yerelleşmeye ve yerel özerkliğe katkıları da sistematize edilmektedir. Yerel yönetimler reformu öncesi ve reform sonrası idari vesayet yetkisinin mahalli idareler üzerinde kullanımına dair literatür taraması yapılmaktadır. Bu betimleyici ağırlıklı çalışmada mevzuat, mahkeme kararları ve uygulamacıların deneyimlerinden faydalanılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Mahalli İdareler, İdari Vesayet Yetkisi, Mülki İdare Amirleri.

ABSTRACT

THE POWERS OF ADMINISTRATIVE TUTELAGE OF THE LOCAL AUTHORITIES ON LOCAL ADMINISTRATIONS

İnal, Yunus Can

M. A. Thesis in Political Science and Public Administration

Advisor: Prof.Dr. Hüseyin Özgür

August 2012, 151 Pages

The principal goal of this study is to determine and analyze how and to what extent the power of administrative tutelage that is considered as one of obstacles before sufficiently quick and powerful progress the fact “localization” in Turkey are attenuated in terms of public management discipline. Significance of the power of the administrative tutelage is reviewed in terms of public law by considering post-reform legal arrangements; sufficient studies for public management are not encountered. The power of administrative tutelage is discussed and evaluated within study scope of public management. Furthermore, progress of the power of administrative tutelage of the local authorities on local administration types (municipalities, metropolitan municipalities, villages and provincial private authorities) by laws, which become into force upon the local authority reform and involve closely local authorities, and cancellation decree made by the Constitutional Court, constitutes another aspect of the study. In this study, any academic and practical advices are developed on use of the power of administrative tutelage and any relevant possible news is addressed. In this scope, any determinations on what and how current situation of the power of administrative tutelage of the local authorities on local administration types must be are made. In this study, any endeavors on increase of autonomy of local authorities in Turkey are also discussed. Any material steps taken toward autonomy of local authorities take a critical place in scrutinizing the perspective of public management in respect to administrative tutelage. Furthermore, the effects of the European Union accession period and the European Charter of Local Self Government and their contribution to powers of administrative tutelage are also systematized. Literature investigations are carried out on use of the power of administrative tutelage before and after the reform of local authorities. In this descriptive study, legislation, court decrees and experience of executers are also utilized.

Key Words: Local Administrations, Power of Administrative Tutelage, Local Authorities.

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
SİMGE VE KISALTMALAR DİZİNİ.....	viii
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM KAVRAMLAR VE TANIMLAR

1.1.İDARE, MAHALLİ İDARE, MERKEZİ İDARE.....	7
1.1.1.İdare.....	7
1.1.2.Mahalli İdare (Yerel Yönetim).....	8
1.1.3.Merkezi İdare.....	10
1.2.MÜLKİ İDARE AMİRİ.....	11
1.3.İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ.....	12
1.4.ADEM-İ MERKEZİYET.....	13
1.5.HİYERARŞİ.....	16
1.6.İDARİ VESAYET.....	17

İKİNCİ BÖLÜM İDARİ VESAYET YETKİSİ VE ÖZELLİKLERİ

2.1.İDARİ VESAYETİN DOĞUŞU VE GELİŞİMİ.....	19
2.2.İDARİ VESAYET YETKİSİNİN DAYANAĞI VE AMAÇLARI.....	23
2.3.İDARİ VESAYET YETKİSİNİN GEREKLİLİĞİ VE SINIRLARI.....	25
2.4.İDARİ VESAYET YETKİSİNİN ÖZELLİKLERİ VE HİYERARŞİDEN FARKLARI.....	27
2.5.İDARİ VESAYET YETKİSİNİN MAHALLİ İDARELERİN KARARLARI ÜZERİNDEKİ KULLANIMI.....	29
2.6.İDARİ VESAYET YETKİSİNİN MAHALLİ İDARELERİN EYLEMLERİ ÜZERİNDEKİ KULLANIMI.....	33
2.7.İDARİ VESAYET YETKİSİNİN MAHALLİ İDARELERİN PERSONELİ ÜZERİNDEKİ KULLANIMI.....	34
2.8.İDARİ VESAYET YETKİSİNİN MAHALLİ İDARELERİN ORGANLARI ÜZERİNDEKİ KULLANIMI.....	36
2.9.İDARİ VESAYET YETKİSİNİN MAHALLİ İDARELERİN MALİ KAYNAKLARI ÜZERİNDEKİ KULLANIMI.....	37

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM MAHALLİ İDARELER VE ÖZELLİKLERİ

3.1.MAHALLİ İDARELERİNİN DOĞUŞU, FAYDA VE SAKINICALARI.....	40
3.2.MAHALLİ İDARELER VE MERKEZİ İDARE ARASINDAKİ İLİŞKİLER.....	45

3.3.MAHALLİ İDARELERİN DÜNYADAKİ VE TÜRKİYE’DEKİ ÖNEMİ.....	48
3.4.MAHALLİ İDARELERİN SORUNLARI	51
3.5.MAHALLİ İDARELERİNİN TÜRKİYE’DEKİ DOĞUŞU VE GELİŞİMİ	53
3.6.TÜRKİYE’DE YER YÖNÜNDEN MAHALLİ İDARELER.....	60
3.6.1.İl Özel İdaresi ve Organları	60
3.6.2.Belediye ve Organları.....	65
3.6.3.Büyükşehir Belediyesi ve Organları.....	68
3.6.4.Köy ve Organları	69

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

MÜLKİ İDARE AMİRİ OLARAK VALİ VE KAYMAKAMIN MAHALLİ İDARELERDEKİ KONUMLARI VE İDARİ VESAYET YETKİLERİ

4.1.MÜLKİ İDARE AMİRİ OLARAK VALİ VE KAYMAKAMIN MAHALLİ İDARELERDEKİ KONUMLARI	73
4.1.1.Mülki İdare Amirliği	73
4.1.2.Mülki İdare Amiri Olarak Vali ve Kaymakam.....	75
4.1.3.Vali ve Kaymakamın Mahalli İdarelerle İlişkileri ve Mahalli İdareler İçindeki Rolleri.....	79
4.2.VALİ VE KAYMAKAMIN MAHALLİ İDARELER ÜZERİNDEKİ İDARİ VESAYET YETKİLERİNİN DURUMU	82
4.2.1.İl Özel İdaresi Organlarının Karar Alma Süreci.....	83
4.2.2.İl Özel İdaresi Organlarının Kararları Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi	87
4.2.3.İl Özel İdaresi Üzerindeki Diğer İdari Vesayet Yetkileri.....	93
4.2.4.Belediye Organlarının Karar Alma Süreci	97
4.2.5.Belediye Organlarının Kararları Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi	98
4.2.6.Büyükşehir Belediyesi Organlarının Karar Alma Süreci	102
4.2.7.Büyükşehir Belediyesi Organlarının Kararları Üzerindeki İdari Vesayet Yetkileri	102
4.2.8.Belediyeler Üzerindeki Diğer İdari Vesayet Yetkileri	104
4.2.9.Köy Organlarının Üzerindeki İdari Vesayet Yetkileri	107

BEŞİNCİ BÖLÜM

MAHALLİ İDARELER ÜZERİNDEKİ İDARİ VESAYET YETKİSİNE DAİR GÖRÜŞLER

5.1.DOKTRİNDEKİ GÖRÜŞLER	111
5.2.AVRUPA BİRLİĞİ’NE VE BAZI AVRUPA KURUMLARINA AİT GÖRÜŞLER	115
5.3.ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARINDAKİ GÖRÜŞLER.....	120
5.4.MÜLKİ İDARE AMİRLERİNE AİT GÖRÜŞLER	124
SONUÇ VE ÖNERİLER	129
KAYNAKLAR	138
ÖZGEÇMİŞ	151

SİMGE VE KISALTMALAR DİZİNİ

A.Ü.	Ankara Üniversitesi
AB	Avrupa Birliği
AİHS	Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AİTİA	Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
AK	Avrupa Konseyi
AYYÖŞ	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
Bkz.	Bakınız
C.	Cilt
D.M.K.	Devlet Memurları Kanunu
Der.	Derleyen
DEÜHFD	Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
E.	Esas
GETA	Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi
İ.Ö.İ.	İl Özel İdaresi/leri
İİBF	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İÜHF	İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
K.	Karar
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırması
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KPSS	Kamu Personeli Seçme Sınavı
Md.	Madde
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
ÖSYM	Öğrenci Seçme ve Yerleştirme Merkezi
pp.	(from) page to page
R.G.	Resmi Gazete
S.	Sayı
S.B.E.	Sosyal Bilimler Enstitüsü
SBF	Siyasal Bilgiler Fakültesi
SDÜ	Süleyman Demirel Üniversitesi
ss.	Sayfa sayısı/sayfadan sayfaya

T.	Tarih
T.V.	Takvim-i Vakayi
TBB	Türkiye Belediyeler Birliği
TDK	Türk Dil Kurumu
TİD	Türk İdareciler Derneği
TMMOB	Türkiye Mühendis ve Mimar Odaları Birliği
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TRT	Türkiye Radyo ve Televizyonu
TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
Vb.	Ve benzeri
Vd.	Ve diğerleri
Vol.	Volume
Y.	Yıl
Yay.	Yayını/Yayınları/Yayıncılık/Yayınevi

GİRİŞ

Türkiye’de köklü bir geleneğe sahip idari vesayet yetkisi, 21. Yüzyılın başı itibariyle kamu sektöründe, çok çeşitli alanlardaki değişim ve dönüşüm getiren reform kanunlarıyla birlikte etkisini yitirmektedir. Anayasa’da açıkça düzenlenen ve hangi amaç için kullanılacağı anayasal olarak belirlenmiş olan idari vesayet kapsamının ve kullanımının kanunlarla düzenleneceği yine Anayasa’da hüküm altına alınmıştır. Buna istinaden, mahalli idareleri düzenleyen birçok kanunda idari vesayet yetkisi uygulanmaktadır; fakat başta da değinildiği üzere, bu yetkiler reform kanunlarıyla 2000’li yılların ortalarından itibaren ciddi şekilde törpülenmiştir.

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.

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.

Mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî 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. Ancak Anayasa Mahkemesi özellikle 2007-2012 yıllarında bu duruma engel teşkil edecek kararlar almıştır. İdari vesayetdeki asıl değerler dizisi değişimi ancak idari vesayet yetkisinin anayasal olmaktan çıkarılmasıyla görülebilir. Nitekim bu durumun yeni Anayasa çalışmalarında görüşülerek gündeme gelmesi olası gözükmemektedir.

Osmanlı Devleti'nin Gerileme Dönemi'nde kurtuluş hamleleri olarak gündeme getirilen ve birçok alanda olduğu gibi alınıp uygulamaya konulan Batı tarzı kurumlar ve mevzuatlar yıkılışa çare olamamıştır. Mahalli idareler ve mahalli idareleri düzenleyen mevzuatlar da Osmanlı'nın son dönemlerinden kalmadır. 2000'li yılların ortalarında mahalli idareler reformlarına başlanıncaya kadar Osmanlı'nın son dönemi ve Cumhuriyet'in ilk yıllarından kalan birçok mevzuat uygulanmıştır. Arada yapılan onlarca değişikliklerde ise genelde eski yapının ana iskeletine dokunulmadan çeşitli alanlarda küçük iyileştirmeler yapılmıştır. İdari vesayette de durum aynıdır.

Osmanlı Devleti Dönemi'nde idari vesayet tarzı bir yetkinin varlığından söz etmenin pek mantığı yoktur. Zira otokratik bir yönetim olan devletlerde merkezin, hatta tek adamın her alanda sınırsız yetkileri vardır. Bu sınırsız yetkileri idari vesayet gibi dar bir kavrama sığdırmak zordur. Ancak Tanzimat'la verilen özgürlüklerin artması ve merkezin yetkilerinin kısıtlanmasıyla merkezin mahalli idareler üzerindeki denetim mekanizması olan idari vesayet yetkisi gündeme gelmeye başlamıştır, hatta 1876 Anayasası'nda bile kendine yer edinmiştir. Cumhuriyet'le birlikte de idari vesayet Anayasalarda düzenlenmesi usulü devam etmiştir. İdari vesayet doğuşu mahalli idarelerle başlamakla birlikte, idari vesayet, mahalli idarelerin gelişimi ve büyümesiyle yok oluş sürecine girmiştir.

Mülki amir olarak vali ve kaymakamlar taşrada merkez adına önemli işler yapmaktadırlar. Merkezdeki her bakanlığın hizmetlerini taşradaki vatandaşlara sunmada mülki amirler de sorumludur. Mülki amirler taşrada görevlerini ifa ederken kimi zaman mahalli yönetim organlarını yürüttükleri hizmetlerden dolayı denetler. Neticede tüm bunları merkez adına yapan mülki idare amirleri idari vesayet yetkisiyle mahalli idareler üzerinde âdeta bir katalizör görevi görmektedirler.

Ülkemizdeki mahalli idareler ve yönetimleri düşünüldüğünde idari vesayetın kısıtlanması veya ortadan kaldırılmasının sıkıntılı uygulamalara yol açabileceği düşünülmektedir. Nitekim bu tarz uygulamaların geçmişte binlerce örneği mevcuttur. Bu durum dikkate alındığında, idari vesayet yetkisinin idarenin bütünlüğü ve mahalli hizmetlerin optimum şekilde yürütülmesi açısından ne denli önemli olduğu anlaşılmaktadır.

Hiyerarşiden ayrı olan idari vesayet yetkisi, daha önce de bahsettiğimiz gibi mahalli idarelerin eylemleri, kararları, personelleri, organları ve kaynakları üzerinde uygulanmaktadır. Vali ve kaymakamlar köy ve belediyeler üzerinde bu yetkilerini - bahsedilen alanlarda- değişik şekillerle kullanmaktadırlar. Valinin ayrıca il özel idaresi üzerinde de idari vesayet yetkileri bulunmaktadır.

Türkiye’de mahalli idarelerin yetkileri ve hareket kabiliyetleri, tarihsel süreç içerisinde hep merkezi idarenin eliyle sınırlandırılıp kontrol altında tutulmuştur. İdari vesayet yetkisi merkezi idarenin ajanları tarafından etkili bir silah olarak mahalli idarelere karşı kullanılmıştır.

Yerelleşme ve merkezden uzaklaşma (desantralizasyon) çabalarıyla merkezi idarenin diktasının mahalli idareler üzerinde kırıldığı ve mahalli idarelerin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na (AYYÖŞ) ve AB kriterlerine uygun özerk bir yapıya kavuşturulmaya çalışıldığı günümüzde, merkezi idarenin ajanları olan mülki idare amirlerinin mahalli idareler olan il özel idaresi, köy ve belediyeler üzerindeki idari vesayet yetkileri tükenme noktasına gelmektedir. Hatta idari vesayetın var olan izlerinin ise gündemdeki kanun taslaklarıyla tamamen silinmesi söz konusudur.

İdari vesayet yetkisi, merkezi idarenin organları tarafından merkezin gücünü hissettirici ve koruyucu bir enstrüman olarak kullanılması geleneği, yenilikçi ve yerelci Batı tarzı enstrümanların ön plana çıkmasıyla terk edilmektedir. Ancak bu durum ülkemizin gerek iç gerekse dış dinamikleri açısından ama özellikle iç dinamikler açısından kökten bir terki içermemektedir. Bazen model aldığımız reformların stratejik sorunlar yarattığına şahit olunmaktadır.

Türkiye’de mahalli idarelere her geçen gün daha da önem atfedilmekte ve yetki alanlarında kendilerine daha fazla serbesti tanınmaktadır. Avrupa Birliği’ne uyum sürecinin de bunda etkisi kuvvetlidir. Türkiye son dönemlerde çıkan kanunlar ve

hazırlanan kanun tasarılarıyla yerelleşme açısından ciddi mesafe kat etmiştir. Fakat yerel idarelerin yetkilerinin merkezi idare eliyle sınırlandırılması sorunu Türkiye’de sürekli sıcaklığını koruyan bir durum olarak devam etmektedir.

Bu çalışmada mülki amir olarak vali ve kaymakamların mahalli idareler üzerinde kullandıkları idari vesayet yetkileri irdelenmektedir. Bunu yaparken de ilk önce kavramlardan yola çıkarak idari vesayet ve mahalli idarenin ne olduğu anlatılmaktadır. Mahalli idarelerin ve idari vesayet yetkisinin Türkiye’deki durumu ve gelişimleri incelendikten sonra mülki amir olarak vali ve kaymakamların mahalli idareler üzerinde uyguladıkları idari vesayet yetkileri ayrıntısıyla aktarılmakta ve tartışılmaktadır. Konuları işlerken mülki amirlerin, mahalli idarelerin ve idari vesayet Türkiye için ne derece önemli olduklarına vurgu yapılmaktadır. Bu önem merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki ilişkilerden ortaya çıkmaktadır. Bu ilişki merkez adına mülki amirler tarafından idari vesayet aracıyla gündeme gelmektedir. Mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkisinin dün, bugün ve yarın açısından farklı görüşleri ele alarak idari vesayet yetkisine farklı cephelerden bakışlar değerlendirilmektedir. Nihayetinde tezin ana temasını oluşturan mülki amir-mahalli idare ilişkisinin idari vesayet açısından değerlendirilmesini yapılarak sorunun çözümüne yönelik çeşitli önerilerde bulunmaktadır. Çalışmanın son bölümünde ise idari vesayet uygulanmasına yönelik kimi görüşler ele alınmaktadır. Nitekim bu görüşlerin analizi yapıldığında da ortaya çıkan sonuç idari vesayet kaldırılması yönünde, idari vesayet zayıf ve yeteri kadar etkin bir konumda korunması yönünde ve idari vesayet güçlendirilerek etkinliğinin artırılması yönünde üç başlıklı bir hal almaktadır.

Türkiye’deki yerelleşme olgusunun yeterince hızlı ve kuvvetli ilerlemesi önündeki engellerden birisi olan idari vesayet yetkisinin nasıl ve ne kadar zayıfladığının kamu yönetimi açısından tespit ve analizi bu çalışmanın ana amacıdır. İdari vesayet yetkisinin idare hukuku içindeki yeri kamu hukuku açısından reform sonrası hukuki düzenlemeler de dikkate alınarak incelenirse de kamu yönetimi açısından yeterli sayıda incelemeye rastlanmamıştır. Mülki idare amirlerin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkilerinin neler olduğunu ve bunun kamu yönetimi disiplini ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı açısından neyi ifade ettiğinin incelenmesi daha fazla demokrasi, daha etkin ve etkili devlet yönetimi, güçlü yerel yönetimler ve devlet yönetiminin ahenkli işlemesi gibi açılardan önemini korumaktadır. Mülki idare

amirlerinin yerel yönetim türleri (il özel idaresi, belediye, büyükşehir belediyesi ve köy) üzerindeki idari vesayet yetkisinin 2003 yılındaki Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile başlayan süreçte 2004 yılındaki yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 2005 yılındaki İl Özel İdaresi ile Belediye Kanunu gibi yerel yönetimleri yakından ilgilendiren kanunlarla nereden nereye geldiği araştırmaya değer bir konudur. Bu konuda toparlayıcı ve güncel bir araştırma bulunmamaktadır. Çalışmada idari vesayet yetkisinin kullanılmasına dair akademik ve pratik öneriler de geliştirilerek bu konudaki olası yenilikler irdelenmektedir. Bu bağlamda, mülki idare amirlerinin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkilerinin mevcut durumunun ne olduğu ve ilgili aktörlerin görüşleri ve AYYÖŞ çerçevesinde nasıl olması gerektiğine dair saptamalarda da bulunmaktadır.

Türkiye’de mahalli idarelerin özerkliklerinin artırılması yönünde gerçekleştirilen çabalar da özetle bu çalışmada irdelenmektedir. Bu bağlamda mahalli idarelerin özerkliği atılan somut adımların idari vesayet açısından kamu yönetimi perspektifinden irdelenmesi çalışmada önemli bir yer tutacaktır. Bu çevrede mahalli idarelerin hizmetlerinin etkinliğini ve verimliliğini arttıran veya azaltan merkezi idare müdahalelerinin neler olduğu araştırılmaktadır. Ayrıca merkez adına mülki idare amirlerinin ve yerel adına ise çeşitli çevrelerin çalışmaları odağında idari vesayet yetkisinin kullanımına yönelik tespitlerde bulunmaktadır. Ayrıca AB’ye uyum sürecinin mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkisine olan etkileri araştırılıp yerelleşmeye ve yerel özerkliğe olan katkıları da sorgulanmaktadır.

Araştırmanın gerçekleştirilebilmesi için gereken akademik literatür öncelikle yerel yönetimler, idare hukuku, kamu yönetimi, Avrupa Birliği ve mülki idare alanlarında çalışmalarıyla tanınmış yazarların eserlerinden faydalanılmaktadır. İlgili yerel yönetimler reform kanunlarının eski kanunlarla karşılaştırılması ve kendi içinde geçirdiği değişikliklerin incelenmesi açısından yasal mevzuat ve bu konudaki diğer kaynaklar da irdelenmektedir. Avrupa Birliği’nin sürece katkısı açısından inceleme yapabilmek için onaylanan sözleşmeler, uyum yasaları, ulusal planlar, ilerleme raporları ve benzeri nitelikteki belgeler taranıp idari vesayeti ilgilendiren hususlar çalışma metnine entegre edilmektedir.

Çalışma büyük ölçüde teorik, betimleyici ve mevzuat odaklı olup alan araştırması mevzuatın Danıştay ve Anayasa Mahkemesi kararları, idari vesayet denetimi konusunda

akademisyenlerin, mülki idare amirlerinin, diğer kamu görevlilerinin yayımlanmış eserlerindeki farklı görüşleri Türkiye’de yerel yönetimlere ve onlar üzerindeki idari vesayet yetkilerine dair gelişmeler çerçevesinde karşılaştırmak ve irdelenmek suretiyle gerçekleştirilmektedir. Konuyla ilgili uygulayıcıların görüşlerinden de yararlanarak anket ve mülakat gibi saha teknikleri uygulanmadan ikincil görüşlere ve verilere dayalı olarak çalışmanın alan kısmı tamamlanmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAVRAMLAR VE TANIMLAR

Bu bölümde, çalışmamız açısından açıklanmasında fayda görülen bazı kavramların kabul görmüş tanımlamalarına yer verilmektedir. Bu kavramlar; idare, mahalli idare, merkezi idare, mülki idare amiri, idarenin bütünlüğü, adem-i merkezîyet hiyerarşi ve son olarak idari vesayet'tir. Çalışma açısından önemleriyle orantılı biçimde dolayısıyla "idari vesayet", "mahalli idare" ve "mülki idare amiri" farklı bölümler altında ayrıntılı olarak ele alınmaktadır.

1.1. İDARE, MAHALLİ İDARE, MERKEZİ İDARE

1.1.1. İdare

İdare kavramının sözcüksel olarak "yönetme, yönetim, çekip çevirme; bir kurumun işlerini yürüten kurul, ülke işlerinin yürütülmesi, kamuya ilişkin hizmetlerin tümü" (turkcebilgi.com/idare) anlamlarına gelir. 'İdare' terimi, örgütsel bir anlamı içerdiği gibi işlevsel (faaliyetssel) bir anlamı da ifade etmektedir (Yayla, 1990: 24, Gözübüyük ve Tan, 1998: 3, Günday, 2003: 3-4, Akyılmaz, 2004: 7). Anlaşılacağı üzere, işlevsel olan "idare etmek"; bir yeri, bir şeyi veya bir oluşumu yönetmek, çekip çevirmek gibi yapılan bir fiili ifade eder. Örneğin, bir huzur evinin idare edilmesi, huzur evinin tüm ihtiyaçlarını karşılamaya çalışmak ve orda yaşayan kişilerin sıkıntılarını gidermeye çalışmak anlamlarına gelir. Diğer taraftan, cins isim olan 'idare'; bir yönetim birimini, idare eden mevkii, makamı veya bir kurulu ifade etmektedir. İdare edilen bir şeyi idare eden oluşum olarak anlamını bulur. Yukarıda verilen huzur evinin idare edilmesi örneğini düşünersek, burada huzur evini idare eden müdür ve personeller bir bütün olarak huzur evi idaresini ifade etmektedir.

İdare, anlaşılacağı üzere iki değişik anlamda kullanılmaktadır. Gözübüyük (2006: 1) bunu organik anlamda idare ve fonksiyonel anlamda idare olarak ifade edip şu şekilde açıklamıştır:

“Anayasa’nın 125. maddesinde yer alan ‘idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır’ cümlesindeki ‘idare’, kurumları kapsadığından organik anlamda Anayasa’nın 126. maddesinde yer alan ‘illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır’ cümlesindeki ‘idare’, faaliyetleri ihtiva ettiğiinden fonksiyonel anlamda; Anayasa’nın 123. maddesinde yer alan ‘idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir’ cümlesindeki ‘idare’ ise, hem kurumları hem de faaliyetleri kapsadığından, organik (yapısal) ve fonksiyonel (işlevsel) anlamlarda kullanılmıştır.”

1.1.2. Mahalli İdare (Yerel Yönetim)

‘Mahalli’ sözcüğü tam karşılığıyla ‘yerel’ (tdkterim.gov.tr/bts) anlamına gelmektedir. Buna göre, “mahalli idare” kavramı idarenin mahalde/yerinde olmasını, idare edilenle idare edenin aynı mahalde bulunmasını ifade eder. ‘Yerel’ terimi genellikle yerel yönetim sınırları içerisinde yaşayan halkın bir yerle (toprakla, alanla) olan bağlantısını ifade etmektedir. 19. Yüzyılda Prusya sosyal düzeni, kentte yaşayan insanlara, bu kentin yönetimine katılma hakkını vermiş ve böylece özerk yönetimler kurumsallaşmıştır. O tarihten beri yerel yönetimler, kent veya köy (rural community) gibi belirli bir alanın yerel hizmetlerinden sorumludur (Kalabalık, 2005: 37).

Keleş (2011: 20) “yerel yönetimi” şöyle tanımlamaktadır: Bir devletin ya da bölgesel yönetimin alt birimi olan, göreceli olarak küçük bir alanda, sınırlı sayıdaki kamusal politikaların belirlenmesi ve uygulanması ile görevli ve yetkili kılınmış bir kamu kuruluşudur. Yerel yönetimler; merkezi yönetimin dışında, yerel bir topluluğun ortak bir gereksinmesini karşılamak amacıyla oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, demokratik ve özerk bir yönetim kademesi, kamusal bir örgütlenme modelidir (TODAİE, 2008: 258). Evrensel tanımıyla yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda (köy, kent vb.) yaşayan topluluk üyelerinin bir arada bulunmaları nedeniyle, bunların en çok ihtiyaç duydukları ortak hizmetleri sağlamak amacıyla kurulan ve bu hizmetleri sağlamak için örgütlenebilen, karar organları (yerel toplulukça seçilebilen), bazı durumlarda da yürütme organları yasalarla belirlenmiş görev ve yetkilere, özel gelir, bütçe ve personele sahip, merkezi yönetimle ilişkilerinde özerk olarak hareket edebilen kamu tüzel kişileri olarak belirtilmektedir (KAYA, 1992: 1; TÜSİAD, 1995: 21).

Türkiye’nin yönetsel yapısında iki tür yerinden yönetim örgütü vardır. Bunlardan ilki yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarıdır. Türkiye’de bunlar il özel idaresi, belediye, büyükşehir belediyesi ve köydür. Diğeri ise hizmet yönünden yerinden

yönetim kuruluşları olup bunlar belirli kamu hizmetlerini yürütmek üzere örgütlenmiş kuruluşlardır. Örnek olarak üniversiteler ve TRT verilebilir.

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde mahalli idareler "il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir" şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımda mahalli idareler yer yönünden yerel yönetimler olarak ele alınıp anayasal hukuki bir zemine oturtmuştur.

Yerel yönetimler belli ereklere ulaşmak, belli gereksinmelere yanıt vermek üzere, toplumların tarihsel gelişmesine koşut olarak ortaya çıkmış birimlerdir. Yanıt verdikleri gereksinmeler ve gelişmelerini sağlayan etmenler, siyasal, yönetsel ve toplumsal nitelik taşırlar (Keleş, 2011: 23-24). Yerel yönetimler, gerek halkın farklılaşan çıkarlarına daha uygun çözümler sunabilmek, gerekse belirli bölgelerde ortaya çıkabilecek daha tekil sorunlara daha derinlemesine ve daha tekil politikalar üretebilmek bakımından önemli rollere sahiptirler (Arıkboğa, Oktay ve Yılmaz, 2007: 5). Belli bir coğrafi alanda kamu gücünün doğrudan yerel toplumsal güçler tarafından kullanılmasını içeren yerel yönetim örgütlenmesi, ister üniter, ister federatif devlet sistemlerinde kamu yönetiminin örgütlenme biçimlerinden sadece birisi olup, öteki kamu kurum ve kuruluşları gibi, ulusal parlamento tarafından onaylanan anayasa, yasalar ve öteki bağlayıcı hukuk kuralları çerçevesinde işlevlerini yürütürler ve ülke yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alırlar (Köse, 2004: 9).

Yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin sahip olduğu iktidara karşı bir siper oluşturarak 'özgürlüğü' geliştirdiği düşünülür. Bilim adamları, yerel yönetimlerin siyasal sistemde iktidarı yaydığını belirtmektedirler. Bütün siyasal otoriteyi merkezde toplamak yerine, yerel yönetimler ve onların sağladığı otoritenin paylaşımı sayesinde, siyasal sistem çoğulcu hale gelmektedir. Bireysel tercihin yerel yönetimler vasıtasıyla kullanılması, özgürlüğün bir diğer boyutudur (Eryılmaz: 2011: 123).

Yerel yönetimler ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alırlar. Kuruluş ilkeleri, görev ve yetkileri, gelirleri yasama organı tarafından belirlenir. Yerel yönetimler, merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi altında değillerdir. Yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetimi yürüten merkezi yönetim ülke yönetiminde birlik

ve bütünlüğü sağlamak amacıyla yerel yönetimlerin uymaları gereken ulusal amaçlar, hedefler, ilkeler ve standartları belirler (Ökmen ve Parlak, 2008: 18).

Demokrasinin temeli olan yerel yönetimler, halka hizmet sunma konusunda önde gelen, vatandaşların en temel günlük ihtiyaçlarını karşılayan, vazgeçilmez kurumlardır. Yerel hizmetlerin halka götürülmesinde, hizmetlerin etkin şekilde sunulmasında ve bu hizmetlerden eşit ve adil biçimde faydalandırılmasında yerel yönetimler oldukça etkili olmaktadır (Türkoğlu, 2009: 22).

1.1.3. Merkezi İdare

Milli kamu hizmetleri devlet tüzel kişiliği tarafından yürütülür. Türk hukukunda “devlet tüzel kişiliğini” ifade etmek için ‘devlet’, “devlet idaresi”, “merkezi idare”, “genel idare” terimleri kullanılmaktadır. Bunlar içinde “merkezi idare” tanımı en yaygındır ve Anayasa’da (126. madde) kullanılan terim de budur (Gözler, 2008: 48). Merkezi idare ile birlikte tüm taşra teşkilatlarının ancak bir tek tüzel kişiliği vardır; o da devlet tüzel kişiliğidir. Taşra teşkilatları merkezden bağımsız hareket edemez.

1982 Anayasası’nın 126. maddesinin 1. fıkrasında, “Türkiye, merkezi idare kuruluşları bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere, iller de kademeli bölümlere ayrılır” denilmiştir. Görüldüğü üzere, Anayasa’da taşra teşkilatı olarak sadece il sayılmıştır. Fakat ilgili diğer kanunlarda ilçe ve bucak taşra teşkilatlarına da yer verilmiştir. Günümüzde bucak idareleri fiilen son bulmuştur.

Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlama gayesiyle söz konusu hizmetlere ilişkin karar ve faaliyetlerin merkezî hükümet ve onun hiyerarşik yapısı içinde yer alan teşkilat ve personelce ifa edilmesi manasına gelir (Eryılmaz, 2011: 59). Merkezden yönetim (merkeziyetçilik, *centralization*); idarenin topluma sunacağı hizmetlerin merkezden ve tek elden yürütülmesi ve kamu gücünün tamamen merkezde toplanmasıdır. Merkezi yönetim, başkent teşkilatı ve taşra teşkilatıyla birlikte idari hizmetleri yerine getirmektir (Türkoğlu, 2009: 9). Bu tanımlardan çıkarılabilecek sonuca göre, merkezi idareyi, ülke çapındaki hizmetleri tek bir merkezden yürüten otorite, hükümet, teşkilat olarak ifade etmek mümkündür.

Merkezden yönetimde tek bir tüzel kişilik vardır. O da devlet tüzel kişiliğidir. Bu tüzel kişiliğe “merkezi idare” de denir. Kamu hizmetlerinin yürütülmesi bu tüzel kişi olan “merkezi idare tarafından” üstlenilebilir. Devlet tüzel kişiliğini temsilen merkezi idare kamu hizmetlerini konularına bölerek bakanlıklar şeklinde örgütlemiştir. Ancak bakanlıkların kendilerine has bir tüzel kişilikleri yoktur; kendi görev alanlarında devlet tüzel kişiliğini temsil ederler. Kamu hizmetlerini bakanlıklar devlet adına ve devletten aldıkları yetkiyle yürütürler. Merkezi idarenin (devletin) bir taşra teşkilatı vardır. Ancak, taşra teşkilatı merkezin bir uzantısı konumundadır. Taşradaki görevliler, merkezin emir ve talimatlarıyla bağlıdır. Taşra teşkilatındaki görevlilerin kendilerine has bir yetkileri yoktur. Onlar başkent teşkilatı tarafından görevlerine atanırlar, görevlerinden alınırlar. Merkezi idare (devlet), çeşitli bakanlıklara, bakanlıklar da başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı olmak üzere değişik birimlere ayrılmış olsa da, merkezi idare (=devlet) bir bütündür. Zira merkezi idare içindeki bütün görevliler hiyerarşik bir düzen içinde sıralanmıştır. Görevliler birbirlerine hiyerarşik bağlarla bağlanmışlardır. Bu hiyerarşi merkezi idarenin bütünlüğünü sağlar (Gözler, 2003: 116-117).

1.2. MÜLKİ İDARE AMİRİ

Mülki idare amirliği; taşra kamu yönetimini, merkezi yönetim adına, yetki genişliği esasına dayanarak yürüten, kaymakamlık sıfatını kazanmış vali, vali yardımcısı, hukuk işleri müdürü, İçişleri Bakanlığı merkez örgütü görevlileri ve kaymakamlar ile bucak müdürlerinden oluşan meslek kümesidir (TİD, 1974: 7). Mülki idare amirleri “merkezi idarenin taşraya uzanan en uç noktası ve halkla en yakından ilişkili görevlisi ... günün en büyük bölümü halkla yüz yüze ilişkide geçen kişi”lerdir (Kazancı, 1976: 132). Mülki idare amirleri merkezin taşradaki eli, gözü ve kulağıdır. Merkezi idarenin hizmetlerinin yerine getirilmesinde ve ayrıca denetlenmesinde taşrada en üst konumda bulunan idarecilerdir.

Mülki idare amirliği, ülke topraklarında yönetsel amaçlarla oluşturulmuş il, ilçe vb. alt birimlerin, merkezin ajanları eliyle yönetilmesi eylemi ile bu yönetim faaliyetine ilişkin mevzuat ve bunu gerçekleştiren personelden oluşan yönetim küresi olarak tanımlanabilir (TODAİE, 2008: 176). İşte tam da bu yönetim küresinin başında bulunan yöneticiye “mülki idare amiri” denir. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 36. maddesinde devlet memurları için tahsis edilen sınıflar sayılmıştır. Kanun’da sayılan

Mülki İdare Amirliği Hizmetleri Sınıfı'nın kapsamı şöyle belirlenmiştir: “Bu sınıf, valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanları ve maiyet memurlarını kapsar.” Kanun'da belirtilen “maiyet memurluğu” ifadesi yerine artık günümüzde “kaymakam adaylığı” ifadesi kullanılmaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti'nin mülki idare sistemi, Osmanlı Dönemi'nin geleneksel merkeziyetçi anlayışının Fransız yönetim biçiminden uyarlanan bazı düzenlemelerle şekillendirildiği, Cumhuriyet Dönemi'nde temel niteliklerinin pekiştirilip merkezi bürokratik yapısının sağlandığı ve onlarca yıldır birbirinden farklı görüşe sahip iktidarların işbaşına gelmesine rağmen önemli değişimlerin yaşanmadığı bir sistem olmuştur (Güler, 2008: 1). Osmanlı'daki eyalet (beylerbeyliği), sancak (liva), kaza, nahiye, köy gibi taşra yönetim birimlerinin yerini ülkemizde 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda sayılan il, ilçe ve bucak almıştır. Valiler ilde devletin en üst kademe yöneticisi, kaymakamlar ise ilçede en üst kademe yöneticisidirler.

1.3. İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ

1982 Anayasası'nın 123. maddesinin ilk fıkrasında, “idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” denilmiştir. Anayasa'da belirtilen “idarenin bütünlüğü ilkesi” ile Türkiye Cumhuriyeti'nin üniter devlet yapısı da koruma altına alınmıştır. Anayasa Mahkemesi bir kararında (AYM, 1991/1 K. sayılı Karar) bunu şöyle açıklamıştır: “Anayasa'nın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleri bakımından bir bütün olduğu ilkesi getirilmek suretiyle Türkiye Cumhuriyeti'nin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün bir sonucu olarak, idarenin yerine getirdiği çeşitli görevler ile bu görevleri yerine getiren kuruluşlar arasında birlik sağlanmaktadır.” 123'üncü maddenin devamında, “idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” denilmiştir. Merkezden yönetim ile başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı olmak üzere bölünmüş merkezi idareyi; yerinden yönetim ile yer yönünden yerel yönetimler (mahalli idareler) ile hizmet yönünden yerel yönetimleri kast etmektedir.

Çeşitli tüzel kişilerden oluşan idare örgütünün bir uyum içinde çalışması gerektiğini ifade eden idarenin bütünlüğü ilkesine göre kamu yönetimini (idareyi) oluşturan kuruluşlar parçalanmış gibi gözükseler de bunların hepsi tıpkı doğadakiler

gibi bir bütünün, bir sistemin parçalarıdır (Akyılmaz, 2004: 138, Kalabalık, 2005: 127, Yıldırım, 2006: 25-26). Türkiye'nin idari yapısında mevcut olan merkezi idare ile mahalli idarelerin kuruluş ve görevlerinin -anayasal dayanak gereği- ancak kanunla belirlenebileceği ve bunun da merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki bütünlüğü sağlayacak şekilde olması gerektiği açıktır. Bu nedenle aslında birbirinden farklıymış ve ayrı ayrı organizmalarımız gibi görünen yönetim parçaları aslında bir bütün olan üniter devlet yapısının birer organı halindedirler. Bunlardan merkezi idare bu organizmanın başı ve kumanda merkezi halinde konumlanmıştır.

İdarenin kuruluş olarak bir bütün olması, tüm kamu tüzelkişilerinin ve kamu tüzelkişiliğine sahip olmayan kamu kuruluşlarının dayanaklarını aynı Anayasa ve kanunlardan almasıyla sağlanır (Yıldırım, 2006: 26). İdarenin bütünlüğü kapsamında mahalli idareler ile merkezi idare arasındaki bütünlüğü sağlama aracı, idari vesayet yetkisidir (Akyılmaz, 2004: 138). İdari vesayet yetkisi, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde; “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” şeklinde ifade edilmiştir. Ancak bütünlüğü sağlamaya yönelik araç olan idari vesayet yetkisi sadece merkezi idareye mahalli idareleri kontrol üzere verildiği görülmektedir. Buradan çıkarılabilecek bir sonuç şudur: 1982 Anayasası Türkiye Cumhuriyeti'nin yönetsel yapısını merkezi ağırlığa ve üniter yapıya önem veren şekilde tasavvur etmiş ve mahalli idareleri bütünlüğü bozmamak adına idari vesayet yetkisiyle denetim altında tutmaya çalışmıştır.

1.4. ADEM-İ MERKEZİYET

Adem-i merkeziyet, Fransızca *décentralisation* kavramının tam karşılığı olarak çevrilmiş bir kelimedir. Bu çeviride Fransızcada ‘de’ ön ekinin yerine, eski Türkçe olarak yine yokluk anlamına gelen ‘adem’ (kısa ‘a’ ile) ön ekinin kullanılması isabetli ve yerinde bir tercihtir. Bu kavramın yeni Türkçe’ye kazandırılmış şekli günümüzde yaygın olarak kullanılan “yerinden yönetim” tabiridir (Cangir: 2011: 14-15).

Adem-i merkeziyet kavramını Türkçe literatüre kazandıran Prens Sabahattin, ademi merkeziyeti (yerinden yönetim), taşra genel yönetiminin yetkilerinin artırılmasını

içeren “yetki genişliği” ve il genel meclislerinin etkinliğini artıran “görev ayrımı” ilkeleri bütünü olarak tanımlıyordu (Güler, 2000: 15). Prens Sabahattin (1999: 187-188) bu durumu şöyle açıklamıştır:

“Binaenaleyh adem-i merkeziyeti idari unvanı altında öteden beri isteyegeldiğimiz islahat, vali ve diğer memurların salahiyetini arttırmak, mecalisi umumiyeyi (il genel meclisini) bir an evvel açtırmak ve bu suretle ahalimizi verdiği verginin mahalli sarfını en muvafık bir surette tayin ve teftişe alıştırmaktan ibaret kalıyor. Bundan dolayı ademi merkeziyete müteallik neşriyatımızda daima Kanun-i Esasi'nin 108. maddesine istinad ettiğimiz, daha doğrusu bu maddenin ehemmiyeti azimesini efkârı umumiyeye izahata çalıştığımız gibi İttihat ve Terakki Cemiyeti programının aynı esasa müstenid bulunan maddesini de ciddi bir memnuniyetle kabul ettik. Şu halde ademi merkeziyet, tevsii mezuniyet ve tefriki vezaiften başka bir şey değil; yalnız tevsii mezuniyet ademi merkeziyeti idarenin ismi değil; tarifidir. Bu iki tabir arasında hiçbir mübayenet (farklılık) bulunmamakla beraber matbuatımızda ekseriyetle tabirle tarif karıştırıldığı için zihinler kargaşaya düşüyor...”

Osmanlı Devleti Döneminin adem-i merkeziyet anlayışı, 1921 ve 1924 Anayasalarında da yerlerini korumuştur. Ancak adem-i merkeziyetin algılanışı ya da içeriği zaman içinde farklılaşmıştır. Tevsi-i mezuniyet ya da yetki genişliği, adem-i merkeziyetin değil merkeziyetin göstergesi olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Adem-i merkeziyetçiliği yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerinin bütünü olarak gören yaklaşım, 1961 Anayasası ile birlikte anayasal temelini yitirmiştir. Yetki genişliği Anayasa'nın “merkezi idare” başlığı altında yer almış; merkezi idarenin kuruluşu bakımından illere ayrıldığı ve il yönetiminin yetki genişliği esasına göre yönetildiği saptanmıştır. İlkenin ait olduğu bütün, anayasal metindeki konumu ile belirlenmiştir. Öte yandan Anayasa “idare kuruluş ve görevleri ile bütündür” ilkesini benimsemiş; “görev ayrımı” teriminin varlık temelini böylece ortadan kaldırmıştır. 1961 yaklaşımı, günümüzde yürürlükte olan 1982 Anayasası'nda da benimsenmiştir (Güler, 2000: 19-21).

Adem-i merkeziyet, en temelde ‘idari’ ve ‘siyasi’ ademi merkeziyet olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Keleş, 2011: 22-23). Siyasi ademi merkeziyet federalizme katılırken, idari ademi merkeziyet hem federalizm hem üniterizm için kullanılabilir sayılmıştır. Sonuçta, merkeziyetçilik ilkesini belirlemiş bir sistemde yerleşme ya da yerel yönetimleri güçlendirme süreçleri ademi merkezileşme/ademi merkeziyetçilik olarak adlandırılabilir duruma gelmiştir (Güler, 2000: 28-29).

Yönetim yaygınlaşması ya da yerinden yönetim anlamına gelen *yerelleşme* ‘*decentralisation*’ kavramı, Birleşmiş Milletlerin de önerdiği üzere, devolution ve delegation’ı kapsamaktadır. Yerelleşme hem merkezin bazı yetki ve sorumluluklarının aynı hiyerarşik yapı dışındaki örgütlere devredilmesi anlamına gelen ‘*delegation*’ hem de merkezi hükümete ait bazı görev ve yetkilerin genel yönetim hiyerarşisi dışındaki seçilmiş organlardan oluşan, görelî olarak özerk yerel birimlere devredilmesi biçimindeki yetki devrini (devolution) içerir. Devolution anlamındaki yetki devri bu birimlerin mali ve hukuki olarak güçlendirilmesini de gerektirir. Yerelleşme henüz Türkçe karşılığı tam yerleşmemiş olan, ancak yetki verme kavramından daha rijit bir olgu karakteri taşıyan ‘yetki devri’ anlamında tercüme edilebilecek ‘*devolution*’u içermektedir (Ökmen ve Parlak, 2008: 6-7).

Adem-i merkeziyet “yetkilerin önemli ölçüde yerelde faaliyet gösteren kurumlara, merkezin taşra kuruluşlarına ya da belirli hizmetleri gören kuruluşlara bırakılması demektir” (Toprak, 2010: 10). Yeter (1992: 13) adem-i merkeziyeti, yerinden yönetimle aynı anlamda kullanarak, “ademi merkeziyet de denilen yerinden yönetim ise, bazı hizmetlerin yürütülme yetkisinin genel idare hiyerarşisine dahil olmayan çeşitli kamu tüzel kişilerine verilmesidir” şeklinde tanımlamıştır. Son olarak, yerinden yönetim (adem-i merkeziyet, *decentralisation*); mahalli nitelikteki kamu hizmet ve faaliyetleri ile teknik bazı hizmet ve faaliyetlerin merkezi iktidardan ve onun organlarından bağımsız kamu tüzel kişilerince yerine getirilmesidir. Merkezi yönetimin tersine, yerinden yönetim topluma sunulacak olan bazı idari ve teknik hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden değil, merkezi yönetim teşkilatının dışında yer alan ve merkezi yönetim hiyerarşisine dâhil olmayan kamu tüzel kişilerince yürütülmesi esasına dayanmaktadır (Türkoğlu, 2009: 10).

Genellikle günümüzde “adem-i merkeziyet” ve “yerinden yönetim” kavramları eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Buna karşın “yerinden yönetimi” adem-i merkeziyetin bir türü olarak kabul eden görüşlerde vardır. Onar, yerinden yönetimi, “ademi merkeziyet (yerinden yönetim) icrai kararların merkez teşkilatına ve hiyerarşisine dahil olmayan bir takım organlar tarafından alınmasını tazammun eden (içeren) bir sistemdir” biçiminde tanımlamaktadır. Tortop’a göre ise, “... aynı ülke içinde yerel nitelikte ve ayrı organlara ve yetkilere sahip kuruluşlara yer verilmişse bu tür yönetim biçimine de yerinden yönetim (ademi merkeziyet/desantralizasyon)”

denilmektedir. Günday'a göre ise, "yerinden yönetim (= adem-i merkeziyet), topluma sunulacak bazı idari hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden değil, merkezi idare teşkilatı içinde yer almayan ve merkezi idare hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir." Eryılmaz yerinden yönetimi, "siyasi ve idari yetkilerin bir bölümünün merkezi idarenin dışındaki otoritelere aktarılması" olarak tanımlamaktadır. Görüldüğü gibi, farklı yazarlarca yapılan yerinden yönetim tanımları genelde aynı ortak noktaları içermektedir. Bu ortak noktalar şöyle belirlenebilir: Bir ülkede adem-i merkeziyetin (yerinden yönetimin) var olabilmesi için, o ülkede, merkezi yönetimin teşkilat ve hiyerarşisi dışında kamu hizmeti gören kamu kurumları olmalıdır. Bu kurumlar tüzel kişiliğe sahip olmalıdır. Bu kurumlar özyönetim ve özerklik sahibi olmalıdır (Uzun, 2002: 76-77).

1980 sonrası kamu yönetimi alanındaki gelişmeler adem-i merkeziyet kavramının kullanım alanını genişletmiş, merkezin yetkilerinin artık sadece yerel yönetimlere aktarılması değil, yarı özerk kurumlara, mesleki kuruluşlara, gönüllü kuruluşlara ve hatta özel sektöre aktarılması bile bu kavramın içinde değerlendirilmeye başlanmıştır (Eryılmaz, 1997: 27). Özellikle sosyal devlete yüklenen görevleri yerine getirme konusunda refah devletinin yaşadığı sorunları aşmak için piyasa araçlarının yanı sıra sivil toplum da devreye sokulmaktadır. Buna göre, çevrenin korunması, sosyal yardım ve yolsuzluklarla mücadele gibi konularda adem-i merkezileşme aracılığıyla merkezi idare yetkilerini vatandaşlara, sivil toplum örgütlerine, dernek ve vakıflara aktarmaktadır (Özgür ve Gül, 2004: 168).

1.5. HİYERARŞİ

Latince kökenli olan 'hiyerarşi' sözcüğü idarenin denetimine ilişkin en eski denetim yoludur (Erhürman, 2001: 16). Eski ifadeyle, "silsile-i meratip" olarak da ifade edilen hiyerarşi günümüzde devlet idare teşkilatı içerisinde yer alan makam ve memurların aşağıdan yukarıya doğru birbirlerine basamak basamak bağlanarak baştaki yetkiliye her bakımdan tabi olması durumu olarak belirtilmektedir (Duran, 1982: 56, Erhürman, 2001: 16). Hiyerarşi; işbölümünün, yetki, görev ve sorumlulukların farklılaşması ve ayrışmasının doğal sonucu olarak bir örgütün yetkilileri ve görevlileri arasındaki dikey doğrultudaki bir ast-üst ilişkisi olup, söz konusu ilişki tamamen yönetsel niteliklidir (Altay, 1994: 100-102).

Hiyerarşik denetim ise; kamu kurumlarındaki hiyerarşik örgütlenme yapısından kaynaklanan üstün, ast üzerindeki denetimi ya da denetleme yetkisi olarak tanımlanmaktadır (Aykaç ve Özer, 2002: 8). Hiyerarşik denetim, hukuka aykırı eylem ve işlemlerin idarenin kendi içinde engellenmesini sağlayarak, idari karar alma sürecinin ‘hukuksallaşmasına’ yardımcı olmaktadır (Akıncı, 1999: 79). Üst, astlar üzerinde iki tür denetim yetkisine sahiptir. Bu yetkilerden birincisi üstlerin, astlar üzerindeki denetimidir. Üstün astın kişisel durumu ile ilgili hiyerarşik yetkileri, esas itibariyle memur hukukunu ilgilendirmekte olan atama, sicil verme, yükselme, disiplin cezası uygulama, hizmet yerini değiştirme gibi işlemlerdir. İkincisi ise üstlerin, astların yaptıkları işlemlerin üzerindeki denetim yetkisidir (Eryılmaz, 2011: 309). Hiyerarşik ilişkide üst astın görevini yerinde ve zamanında yapıp yapmadığını kontrol etmeye yetkili olup ast ise üstün emir ve talimatlarına uymak zorundadır. Üst aynı zamanda astın işlemlerini düzeltmesini ve/veya değiştirmesini isteyebileceği gibi, astın işlemlerini iptal etmeye de yetkilidir (Duran, 1982: 57). Hiyerarşik ilişkide üst astın görevine giren konularda, astın yerine geçerek, onun yerine karar alamaz (Özkan, 1995: 36). Üst yöneticiler, astların eylem ve işlemlerini, herhangi bir yasal bir düzenlemeye gerek kalmaksızın her zaman denetleyebilir. Üst, hiyerarşik denetim yetkisini re’sen kullanabileceği gibi, ilgililerin müracaatı üzerine de kullanabilir (Mutta, 2005: 30).

Gözler (2003: 169-170) hiyerarşinin özelliklerini şöyle sıralar: i) Hiyerarşi yetkisi aynı kamu tüzel kişisi içinde geçerli bir yetkidir; ii) hiyerarşi yetkisi, bir “genel yetki”dir; iii) hiyerarşi yetkisi, kendiliğinden veya ilgililerin başvurusu üzerine kullanılabilir; iv) hiyerarşi yetkisinin kullanılması belirli bir sebebe bağlı değildir; v) hiyerarşi ilişkisinde, astın idarî veya yargısal bir başvuru hakkı yoktur; vi) hiyerarşi yetkisi vazgeçilemeyen bir yetkidir.

1.6. İDARİ VESAYET

İdari vesayet, merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde kullandığı anayasal bir yetkidir. Onar’ın (1962: 622) tanımıyla; idari vesayet, merkezi yönetimin mahalli idarelerin kararlarını ve faaliyetlerini denetleme yetkisidir. 1982 Anayasası’nın 127. maddesinin 5. fıkrasında idari vesayet yetkisi, merkezî idarenin kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde mahalli idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kullandığı

yetki olarak tanımlamıştır. Bilindiği üzere, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde sadece yer yönünden yerel yönetimlerden (il özel idaresi, belediye ve köy) bahsedilmiştir. Dolayısıyla, maddenin devamında da belirtilen idari vesayet yetkisi ancak merkezi idarenin yer yönünden yerel yönetimler üzerinde kullanımı açısından anayasal bir hukuki zemine oturtulmuştur.

İdari vesayet, merkezden yönetimin yerinden yönetim sistemi üzerine kurulan idare ve kurumların eylem ve işlemlerini kanunla görülen sınır içinde denetlemek ve kararlarını bozabilmek yetkisidir (Arslan, 1978: 59). Diğer bir anlatımla, devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu biçimde yürütülmesini sağlamak için, devlet tüzelkişiliğinin ve bu tüzelkişiliği temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu bu denetim yetkisine idari vesayet denmektedir (Günday, 2003: 74). Buradan anlaşılacağı üzere, idari vesayet kapsamı, hizmet yönünden yerel yönetimleri de içine almıştır. Günday (2003: 74) idari vesayet kapsamını “Anayasa’da hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde merkezi idarenin sahip olduğu vesayet yetkisi açıkça belirtilmemekle beraber, bu kuruluşlara oranla daha özerk olan yerel yönetimler için kabul edilen bu yetkinin hizmet yerinden yönetim kuruluşları için öncelikle var olduğunu kabul etmek gerekmektedir” ifadesiyle ele alarak hizmet yönünden yerel yönetimleri de kapsayacağını açıkça belirtir.

Tanımlardan anlaşıldığı gibi, idarî vesayet, kamu düzenini korunması ve kamu hizmetlerinin tüm ülkede en iyi şekilde ve dengeli biçimde yerine getirilmesi için merkezi yönetim organlarının yerel yönetimler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının organları ve işlemleri üzerindeki denetim yetkisidir. İdari vesayet, kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişinin temel ilkeleri içinde yer alan ve Anayasa'nın 123. maddesinde düzenlenen “idarenin bütünlüğü” ilkesinin bir uygulama aracı olarak değerlendirilmektedir (Karasu, 2003: 56). Bu çalışmada idari vesayet Anayasa'daki tanımına uygun olarak ele alıp mahalli idareler üzerindeki uygulaması incelenmektedir.

İKİNCİ BÖLÜM

İDARİ VESAYET YETKİSİ VE ÖZELLİKLERİ

Bu bölümde idari vesayet yetkisi kapsamlı olarak ele alınacaktır. Öncelikle idari vesayet in doğuşu ve gelişim süreci Türkiye odaklı olarak incelenmektedir. İdari vesayet in kanuni ve anayasal dayanaklarıyla amacı ve gerekliliği irdelenerek sınırları belirlenmektedir. İdari vesayet in hiyerarşi yetkisinden farkları da önemi itibariyle bu bölüm altında verilmektedir. Son olarak çalışmanın temeline esas olan idari vesayet yetkisinin mahalli idarelerin kararları, organları, personelleri, eylemleri ve mali kaynakları üzerinde uygulanışı açıklanmaktadır.

2.1. İDARİ VESAYETİN DOĞUŞU VE GELİŞİMİ

İdari vesayet in tarihsel süreç içinde doğması ve gelişmesi, mahalli idareleri merkezi idareden ayıran ve mahalli idareleri belirginleştiren sınırların oluşmasına dayanır. Farklı bir idare sisteminin içinde olamayan idari birimlerin denetiminde idari vesayete gerek duyulmamaktadır. Çünkü hiyerarşi yetkisinin kullanılmasıyla bu idari birimlerin denetiminin ve kontrolünün çok daha güçlü ve etkin şekilde yapılması söz konusudur. Fakat tarihsel süreç içerisinde demokrasinin gelişimi ve yerel idarelere atfedilen önemin ve özerkliğin artmasıyla hiyerarşiden farklı bir denetim ve kontrol mekanizmasına ihtiyaç duyulmuştur.

Rusya'da I. Petro, 1722 yılında Kara/Kıta Avrupa'sının Roma Cermen sisteminden etkilenen önemli bir hukuk düzenlemesi yapmış ve bu düzenlemede merkezi yönetim görevlilerinin yerel yönetimleri denetlemesi esasını getirmiştir ki bu hukuk düzeni idari vesayet in başlangıcı olarak görülebilir (Coşkun, 1976: 9). Amerika Birleşik Devletleri'nde ise keşiften sonra eski dünyadan yapılan göçler sonrası kolonize kentler oluştuğu, bağımsızlık savaşından sonra ise tek devlet yerine federatif bir devlet kurulduğundan idari vesayetten söz etme imkânı kalmamıştır (Coşkun, 1976: 8). Alman idare tarihinde idari vesayet denetimine ilişkin kanuni düzenlemeler 19. Yüzyıla kadar uzanır. Bu bağlamda, 1832 tarihli Şehirlerde Kamu Düzenini Sağlama Kanunu'nda idari

vesayet denetimine ilişkin şu ilkelere yer verilmekteydi: Birincisi, belediyelerin idaresinin kanunlara uygun yapılıp yapılmadığını tespit etmek; ikincisi, kentlerde rahatsızlığa yol açan konularda kanunların gereğinin yapılıp yapılmadığını kontrol etmek; üçüncüsü, şehirlerde yaşayanların kişisel haklarının ihlal edildiğine ilişkin şikâyetleri araştırmak (Bauer, 1955: 18). Kara/Kıta Avrupa'sında Napolyon'un oluşturduğu temel yapıdan sonra 19. Yüzyılın başlarından itibaren İngiltere dışındaki Avrupa devletlerinde meydana gelen savaşlar, siyasi, sosyal değişim ve hareketlilik mahalli idarelerin şekillenmesinde etkili olmuştur. Fransa, İtalya ve kısmen Almanya'da siyasi iradeler, mahalli idarelerin merkezi idareler tarafından belirgin şekilde kontrol altında tutmalarını sağlayacak yapılar oluşturmuşlardır (Gunlicks, 1986: 5, Page, 1991: 116).

Fransa'da ve Fransa'yı örnek alan ülkemizde bugünkü il, mahalli idare ve bunlar arasındaki ilişkiler Napolyon'un oluşturduğu il sistemine dayanmaktadır. Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde taşrayı kontrol altına alma endişesi ve Türkiye Cumhuriyeti Dönemi'nde de yeni kurulan devletin siyasal ve idari bütünlüğünün pekiştirilmesi amacı Fransa'daki benzer bir sistemin ülkemizde kurulmasına yol açmıştır. Kara/Kıta Avrupa'sında ve Türkiye'de bu gelişmeye karşın, yüzyıllar öncesinden siyasi yapısını şekillendirmiş ve bu konuda istikrarlı bir tutum sergileyen İngiltere'de, merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde sıkı bir denetim kurma ihtiyacı hissedilmemiştir. Öyle ki, İngiltere'de şehirlerde merkezi idare adına valilik ve kaymakamlık düzeyinde bir yönetim oluşturmaya dahi ihtiyaç duyulmamıştır (Bayındır, 2007: 82-83).

Osmanlı Devleti'nde klasik dönemde, mahalli ve mülki idare fonksiyonları birbirinden ayrılmamıştır (Ortaylı, 1979: 197). Devletin merkezi idaresinde güçler birliği sisteminin oluşu taşraya aynı biçimde yansımıştır. Bu nedenle taşrada mali, askeri, yargısal ve idari görevler bir tek kamu görevlisi üzerinde toplanabilmiştir. Bu kamu görevlileri, yukarıdan aşağıya, beylerbeyi, sancakbeyi ve kadı şeklinde düzenlenmiştir (Ortaylı, 1978: 4). Osmanlı Devleti'nde mahalli kamu hizmetlerinin çoğunlukla vakıflar tarafından gerçekleştirilmesi ve idari teşkilatlanmanın sadece taşra teşkilatı şeklinde oluşturulması nedeniyle merkezi idare denetimi hiyerarşik denetim şeklinde yapılmıştır. Vakıflar ve gönüllüler tarafından yürütülen kamu hizmetlerinin denetimi merkezden atanan kadılar ve muhtesipler (denetmen) tarafından yürütülmüştür

(Yayla, 1977: 1014). Kadılar esnaf örgütlerinin, subaşlarının, vakıfların ve diğer mahalli kamu hizmeti yürüten kurumların kararlarına iştirak etmemiş, yalnızca bu kurumları denetlemişlerdir (Tekeli, 1978: 29). Kadılar bu görevleri 1826 yılına kadar sürdürmüşlerdir (Ortaylı, 1979: 203).

Türkiye’de modern anlamda mahalli idarelerin gelişimi 1850’lerde başlamış, 1877’de çıkan Belediye Kanunu ile gelişmiş ve Cumhuriyet sonrası uygulamalarla bu gelişme devam etmiştir (Ortaylı, 1974: 11). Tanzimat Dönemi’nde, kanuni düzenlemeler (1840 Nizamnamesi, 1864 ve 1871 Vilayet Nizamnameleri) ile taşra teşkilatında yenilikler getirilmiştir. Bu nizamnameler ile taşradaki kamu görevlileri yanında yardımcı nitelikte meclisler oluşturulmaya başlanmıştır. Bu meclisler, muhassılık meclisi, memleket meclisi, eyalet meclisi, sancak meclisi, küçük meclis vb. adlarla vilayet idare meclislerine kadar varlıklarını sürdürmüştür. Vilayet İdare Meclisleri günümüz anlamında mahalli idarelerin temelini oluşturmaktadır (Ortaylı, 1974: 15). Vilayetin alt kademesi olan sancak ve kazalarda da benzer idare meclisleri faaliyet yürütmüşlerdir. Bu meclisler, mahalli nitelikli bayındırlık, eğitim, vergi gibi konularda merkezi idareye yardımcı organ niteliğindedirler (Ortaylı, 1978: 12).

İlk belediye “İstanbul Şehremaneti” adıyla 1854 tarihli Nizamname ile İstanbul’da kurulmuştur. Bu Nizamnameye göre belediyenin başkanı (şehremini) ve meclisi (şehremaneti meclisi) bulunmaktadır. 1864 Nizamnamesi ile İzmir Belediyesi ve 1867 Talimatnamesi ile de diğer belediyeler ortaya çıkmıştır. 1876 Kanun-i Esasi’de doğrudan mahalli idarelerin varlığı düzenlemiştir. Kanun-i Esasi’ye göre mahalli kamu hizmetleri başkent ve taşrada kurulacak belediyeler vasıtasıyla yürütülecek ve belediyelerin kuruluşu, görevleri, üyelerinin tespiti çıkarılacak kanunla belirtilir. 1908 II. Meşrutiyet Dönemi’nden sonra yönetim örgütünün biçimi Anayasa’nın 108. maddesinde de yer almış ve burada mahalli idare biçimine de yer verilmiştir. Bugünkü il genel meclislerinin ilk uygulaması ise yine Tanzimat Dönemi’nde başlayan ve yılda bir kez toplanan ve livalardan gelen temsilcilerden oluşan Meclis-i Umumi-i Vilayet’tir (Ortaylı, 1978: 12). 1913 tarihli İdareyi Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkati ile günümüzdeki il genel idaresi ve il özel idaresi sistemi başlatılmıştır. Bu Kanun il özel idareleriyle ilgili olan 2005’teki kanuni düzenlemeye kadar çeşitli değişikliklerle yürürlükte kalmıştır. Osmanlı Devleti’nin yerel idareler adına bu değişim ve gelişim

süreci sonucunda -açık anayasal bir tanıma oturtulmuş olmasa da- idari vesayet, yönetim yapısındaki yerini edinmiştir.

1876 Anayasası, anayasal anlamda ilk olarak idari vesayeti ele almış metindir. Osmanlı Devlet yapısı sıkı bir merkeziyetçilik anlayışında olduğu için, bu yaklaşım 1876 Anayasası'na da yansımıştır. Anayasa kapsamına aldığı yerel yönetim birimlerinin görevlerini sınırlandırmış, üzerlerinde idari vesayet denetimi öngörmüştür. 1921 Anayasası, yerel yönetimlere daha geniş bir özerklik yaratma amacı gütmüş ve idari vesayet denetiminin azaltılmasını öngörmüştür (Gözübüyük, 1976: 6). Bu Anayasa'da ilke olarak, seçilmiş organlar yetkili olarak kabul edilmiş ve merkezi yönetimin yetkisi istisnai durumlara indirgenmiştir (TOBB, 1996: 99). 1921 Anayasası'nda vurgu yapılan özerklik kavramı, 1924 Anayasası ile sınırlandırılmıştır. Dönemin koşulları düşünüldüğünde, yerel özerkliğin ulusal bütünlük ve üniter yapıya zarar vereceği endişesinin taşındığını söylemek mümkündür. Dolayısıyla, 1924 Anayasası yerel yönetimlere tanınan geniş özerkliği sınırlandırmış, merkeze bağıllığı ve idari vesayet denetimini güçlendirmiştir. 1961 Anayasası'nda idari vesayet denetimine örtülü biçimde yer verilmiştir. 116. maddede “mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim ancak yargı yolu ile olur” denmektedir. (Şensoy, 2010: 116). İdari vesayet, 1961 Anayasası'nda, 1982 Anayasası'ndan farklı olarak açıkça düzenlenmemiştir. Ancak bu Anayasa döneminde de, idari vesayetin, anayasal dayanağa gerek duyulmadan uygulanmasına devam edilmiştir (Nadaroğlu, 2001: 283).

1982 Anayasası'nda idari vesayet kavramı açık bir şekilde tanımlanıp anayasal temele oturtulmuştur. 1982 Anayasası'nın yerel yönetimleri düzenleyen 127. maddesinin 5. fıkrasında idari vesayet düzenlenmiştir. 127/5 maddede “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” denilmiştir. 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin 4. fıkrasında, 1961 Anayasası'nda da yer alan “Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur” hükmü korunmuştur. Maddenin devamında ise “Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma

açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir” denilmiştir. Görevden uzaklaştırma yetkisi idari vesayetin değişik bir türü olarak ele alınmaktadır.

Tarihsel süreç içerisinde mahalli idarelerin doğup büyümesiyle, idarenin ihtiyaç duyduğu yeni bir denetim sistemi olan idari vesayet yetkisi; ülkemizde, gerek yakın Osmanlı tarihinde gerekse Cumhuriyet Dönemi’nde oldukça güçlü şekilde kullanılmıştır. Geniş özgürlüklere ve haklara yer veren 1961 Anayasası’nda nispeten yumuşayan idari vesayet yetkisi, günümüz Türkiye’sinde AB eğilimli politikalar, uyum kanunlarının etkileri ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın getirileriyle sınırlı hale gelmiştir.

2.2. İDARİ VESAYET YETKİSİNİN DAYANAĞI VE AMAÇLARI

İdari vesayet yetkisi, tüm Türk Anayasalarına -çoğunda açıkça düzenlenmemiş olsa dahi- dayandırılabilir. Özyay (2004: 177) bu durumu, “ülkemiz Anayasaları ta baştan beri yerel yönetimlerin özerkliği sistemini ve bunlar üzerinde idarenin vesayet yetkisini kabul etmiştir” şeklinde açıklamıştır. Mahalli idarelerin ortaya çıkması ve Anayasalarımızda yer edinmesiyle birlikte, merkezi idarenin yerel idareler üzerinde kullandığı idari vesayet yetkisi, anayasal zeminde yer edinmiştir. Daha önce de değinildiği üzere idari vesayet, geçmişten günümüze, her yeni Anayasa ile veya kanuni düzenlemelerle yerel yönetimler üzerindeki etkisini giderek yitirmektedir. Zira 1982 öncesi dönemde idari vesayet Anayasalarda açıkça düzenlenmemiş olmasına rağmen yerel idareler üzerinde daha ‘sert’ ve ‘etkin’ kullanılmıştır. Hatta kanunla bile kullanılmasına gerek duyulmadan; yönetmelik, genelge, sirküler, vb. gibi düzenlemelerle uygulanma olanağı bulmuştur.

Anayasa Mahkemesi, idari vesayet yetkisini, merkezi yönetimin yerel yönetim organları ve onların çalışmaları üzerinde kamu yararını korumak amacıyla üst otoritelere yasayla verilen yetkilerin bütünü olarak tanımlamıştır (AYM, 1990/38 E. 1991/32 K. sayılı Karar). İdari vesayet yetkisi, merkezle yerel yönetimler arasında bir bağ kurmak ve yerel yönetimlerin eylem ve işlemleriyle devletin birliğini ve kamu hizmetlerinin insicamını ihlal etmelerine mani olmak için kabul edilmiş hukuki bir müessesedir (Onar, 1966: 662). Bir başka ifadeyle, idari vesayetin amacı, yerel

yönetimlerin çıkarlarını korumaktan ziyade kamu yararını korumaktır (Chapus, 1997: 366).

1982 Anayasası'nın "mahalli idareler" başlıklı 127. maddesinde "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" denilmiştir. Böylece, idari vesayet yetkisi, ülkemizde ilk kez bir Anayasa'da açıkça tanımlanmıştır. Anayasa'da bu yetkinin kullanılmasındaki amaçlarda tek tek açıklanmıştır. Bunlar:

- 1- Mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi;
- 2- Kamu görevlerinde birliğin sağlanması;
- 3- Toplum yararının korunması;
- 4- Mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amaçlarıdır.

Tabi bu amaçlara ilave birçok amaç daha sayılabilir: Kamunun genel çıkarlarını korumak, kamu hizmetlerinde uyumu sağlamak, yerel otoritelerin keyfi eylem ve işlemlerinin önüne geçmek, kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını sağlamak. Bu amaçların yanında idari vesayet yetkisinin, yerel idareleri eğitici bir amaca da hizmet ettiğini Anayasa Mahkemesi'nin, 22.06.1988 tarihli 1987/18 esas ve 1988/23 karar sayılı Kararı'ndan öğrenilmektedir. Bu Karar'da idari vesayet yetkisi ile ilgili olarak; "bu yetki aynı zamanda demokrasileşme süreci içinde yerel planda katılımcı yönetim, sosyal hukuk devleti anlayışı doğrultusunda geliştirici, toplumsal dayanışmayı güçlendirici, Anayasa'nın öngördüğü temel hak ve özgürlüklere saygı bilincini yükseltici, çağdaş ve uygar bir eğitim gündemi olarak da değerlendirilmesi" gerektiği belirtilmiştir.

1982 Anayasası'nın merkezi idarenin sahip olduğu idari vesayet yetkisinin ancak "... kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde ..." olabileceğini açıklığa kavuşturarak idari vesayet, herhangi bir yerel idare üzerinde kanuni düzenleme olmadan kullanılabilmesinin önüne geçmiştir. Ayrıca yine 1982 Anayasası'nın "...mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin

hükme kadar uzaklaştırabilir ...” hükmüyle mahalli idareler lehine idari vesayet yetkisinin törpülediğini görmekteyiz. Bu hükümle, idari vesayet en ağır biçimi olan organlık sıfatına son verme yetkisinin, ancak yargı yoluyla olabileceği anayasal güvenceye alınarak, yerel idare organların bağımsızlığı amaçlanmıştır.

İdari vesayet yetkisinin kullanımına olanak sağlayan hükümler birçok kanunda düzenlenmiştir. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun valinin görev ve yetkilerini düzenleyen 9/D maddesinin “vali, dördüncü maddenin son fıkrasında belirtilen adli ve askeri teşkilat dışında kalan bütün Devlet daire, müessese ve işletmelerini, özel işyerlerini, özel idare, belediye köy idareleriyle bunlara bağlı teknil müesseseleri denetler, teftiş eder” hükmü ile kaymakamın görev ve yetkilerini düzenleyen 31/Ç maddesinin “Kaymakamlar, dördüncü maddenin son fıkrasında belirtilen daire ve müesseseler dışında kalan bütün Devlet daire ve müessese ve işletmelerini ve özel işyerlerini, özel idare, belediye ve köy idareleriyle bunlara bağlı teknil müesseseleri denetler ve teftiş ederler” hükmüne göre, mülki idare amirlerin yerel yönetimler üzerinde denetim ve teftiş gibi bir vesayet yetkisinin olduğu görülmektedir. Ancak İl İdaresi Kanunu’nun vali ve kaymakamlara verdiği bu denetim yetkisinin günümüzde uygulandığı pek söylenemez.

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’un amacında “... mahalli idarelerin yönlendirilmesi ...” gibi bir hüküm bulunması, yine aynı Kanun’un ‘Görev’ başlıklı 2/g maddesinin “... mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek” hükmüyle 11/b maddesinin “Bakanlığın mahalli idareler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisinin mevzuat hükümleri gereğince uygulanmasını sağlamak” hükmünün bulunması, merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkisini kanuni temellere dayandıran farklı düzenlemelerdir. Ayrıca, Belediye Kanunu’nda, Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda, İl Özel İdaresi Kanunu’nda, Köy Kanunu’nda, Kamulaştırma Kanunu’nda ve daha birçok kanunda idari vesayet yetkisinin kullanımına yönelik düzenlemeler mevcuttur.

2.3. İDARİ VESAYET YETKİSİNİN GEREKLİLİĞİ VE SINIRLARI

İdari vesayet kanuna dayanır ve kanunla sınırlıdır. Kimin neyi, nasıl ve ne zaman denetleyeceği kanunla belirtilir. Merkezi idare bu yetkisini, kanunla belirlenen

çerçeve içerisinde, kanunun gösterdiği biçimde ve kanunun tayin ettiği derece ve genişlikte kullanılabilir. Zira yerel yönetimde özerklik şarttır. Sınırsız bir vesayet, özerkliği ortadan kaldırır. Konusu ve usulü kanunda açıkça yer almayan bir konuda merkezi yönetim, idari vesayet yetkisini kullanamaz (Mut, 2009: 21). Bu durum Anayasa'nın 127. maddesi "... Kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde ..." hükmü ile de anayasal dayanağa bağlanmıştır.

İdari vesayet denetimini yapan merkezi yönetimdir. Denetime tabi olanlar ise devlet tüzel kişiliği dışında tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim kuruluşları ve belirli bir kamu hizmetini veya sosyal görevi yerine getirmek amacı ile kurulan tüzel kişiliğe sahip kuruluşlardır. Bu duruma göre, özel hukuk alanında etkinlik gösteren ticaret şirketleri dışında kamu hizmeti görevi bütün tüzel kişiler, yerel yönetim kuruluşları, idari vesayet konusunu oluşturur. Dernekler ve sendikaları ise genel yönetim içinde değerlendirmek ve onlar üzerindeki denetimi, hiyerarşik olarak nitelendirmek gerekir (Çelebi, 2003: 36).

İdari vesayet denetimi; mahalli idareleri, kanun dışı hareketlerden ve kamu yararına zarar verecek tasarruflardan uzak tutar. İdari vesayet her şeyden önce kanun hâkimiyetinin sağlanmasını hedefler, bu niteliğinin bir sonucu olarak hukukun üstünlüğünü sağlar. Bir diğer niteliği ile idari vesayet, merkezi idareyle mahalli idareler arasında amaç ve hedef birliğinin oluşmasını sağlar. Aksi halde, mahalli idarelerinin merkezi idareye ters düşen politikalar izlemesi ihtimali vardır. Mahalli idarelerin, israflarına veya suiistimallerine engel olmanın yolu bu idareler üzerinde idari vesayet denetiminin kullanılmasıdır. Bu şekilde idari vesayet, suiistimallere engel olur ve sağlıklı bir idare sisteminin oluşmasına yardımcı olur (Mut, 2009: 21).

İdari vesayet idari bir kontrol olup idari makamlar veya idari mahkemeler tarafından yerine getirilir. Bu özellik Türkiye'nin kabul etmiş olduğu idari rejimin bir sonucudur. Bu rejimin sonucu adli makamların, mahalli idarelerin üzerinde böyle bir yetki kullanmaları mümkün değildir (Giritli, Bilgen ve Akgüner, 2001: 181). İdari vesayet; özerkliğe sahip kılınan mahalli idarelerin yöresel menfaatlerini sağlarken, devletin ve ülkenin genel menfaatlerinin zedelenmesini önlemeye çalışan bir mekanizmadır (Arslan, 1978: 57). Dolayısıyla, mahalli idarelere verilen özerkliğin arttırılması, mahalli idarelerin hareket alanının genişletilmesi ve yetkilerinin yükseltilmesi ile orantılı olarak sınırlandırılması önerilen idari vesayet yetkisinin

genişliği, mahalli idarelerin hukuksuz işlemlerinin engellenmesine ve umumun hukukuna tecavüz edebilecek uygulamaların önlenmesine kâdir olacak kadar da arttırılması önerilmektedir.

2.4. İDARİ VESAYET YETKİSİNİN ÖZELLİKLERİ VE HİYERARŞİDEN FARKLARI

İdari vesayet merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bulunmaktadır (Yıldırım, 2005: 34). İdarî vesayet yetkileri, ancak kanunda açıkça belirtilmek koşuluyla kullanılabilir yetkililerdir. Merkezî idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde idarî vesayet yetkisine sahip olabilmesi için kanunda bu yetkinin açıkça belirtilmiş olması gerekmektedir (Arslan, 1990: 509, Doğan, 1996: 32, Kalabalık, 2005: 709).

İdari vesayet yetkisi devredilmez, kanunla hangi organa, makama veya memura tanınmışsa, ancak o makam veya kişi tarafından kullanılır. Zira mahalli idareler, merkezi idareye hiyerarşik bakımdan bağlı olmayıp, onların üzerinde uygulanan vesayet denetimi de hiyerarşik bir denetim değildir. İdari vesayet yetkisi merkezi idarenin hiyerarşik tabaka ve dereceleri içinde devredilemez (Yıldırım, 2006: 28). Yetkinin nasıl ve kim tarafından kullanılacağı önceden Anayasa’da ve yasalarda belirtilmiştir. Yasalarda vesayet makamı olarak bazen İçişleri Bakanlığı gibi bir kuruluş ya da İçişleri Bakanı, mülki idare amiri gibi belli bir kamu görevlisi gösterilmektedir. Bu durumda vesayet yetkisinin bakan tarafından kullanılması gerekmektedir. Bakan, yetkinin kullanımını için başka birini görevlendiremez. Başka bir ifadeyle, vesayet yetkisinin kullanılmasında yetki devri söz konusu değildir (Gözübüyük ve Akıllıoğlu, 1993: 290-291).

İdari vesayet, sadece yönetsel makamlar ve idare mahkemeleri tarafından kullanılabilen yönetsel bir denetimdir. “İdari makamların adli makamlardan ayrılığı prensibi” nedeniyle, adli makamların yerel yönetimler üzerinde idari vesayet denetimi söz konusu olamaz (Giritli, 1979: 28).

Gözler (2003: 175-179) idari vesayetinin özelliklerini dört başlıkta ele almıştır:

- İdarî vesayet istisnâî nitelikte bir yetkidir.
- İdarî vesayet kanunla verilir.
- İdarî vesayet dar yoruma tâbi tutulur.

- İdari vesayet emir ve talimat verme yetkisi ile düzeltme yetkisini kural olarak içermez.

İdari vesayet mahalli idarelerin işlemleri, eylemleri, organları ve personeli üzerinde uygulanır. İdari vesayet yetkisi, bozma, onama, erteleme ve değiştirerek onama gibi sınırlı yetkileri içerir (Gözler, 2008: 45-46). Kanunda tanınan idarî vesayet yetkisinin geniş yorumlanmaması ve kanunun açıkça vesayet denetimine tâbi olduğunu belirttiği konuların dışında başka konuların idarî vesayet denetimine tâbi olamayacağı kabul edilmektedir. Diğer bir deyişle, kanunlarda açıkça belirtilmeyen vesayet yetkileri, kıyas yoluyla uygulanamaz (Gözler, 2003: 177).

İdari vesayet yetkisi konumundan doğan sınırlı bir yetkidir ve muayyen işlemlere aittir. İdari vesayet, ancak kanunun gösterdiği organlar tarafından kanunun gösterdiği şartlar oluştuğunda uygulanır. Hiyerarşik denetim ise; sınırlı ve muayyen olmayan geniş bir yetkidir. İdari vesayet kanunda açıkça belirlenmeyen hallerde cereyan etmediği halde, hiyerarşik denetim kanunda açıklık olmayan hallerde de vardır ve mutlak bir yetkidir (Coşkun, 1995: 58). Hiyerarşik üstün; yapılan işlemi değiştirmek, kaldırmak, uygulanmasını durdurmak, iptal etmek, yerine yeni bir işlem yapmak gibi geniş yetkileri bulunurken, vesayet makamının yetkisi, yasaların açıkça belirttiği esas ve usuller çerçevesinde uygulanabilecek olan ‘onama’, “değiştirerek onama” ve “uygulanmasını erteleme” den ibarettir. Vesayet makamının yerel yönetim organlarının yerine geçerek karar alması, yerel yönetimlerin özerkliği ve tüzel kişiliği ile bağdaşmaz. Diğer yandan, iki ayrı tüzel kişiliğin söz konusu olduğu vesayet ilişkisinde, denetlenen idarenin, vesayet makamının işlemine karşı yargı veya yönetsel itiraz yoluna başvurma olanağı da vardır (Gözübüyük ve Tan, 1998: 134).

Daha önce de belirtildiği üzere, idari vesayet yetkisi iki ayrı tüzel kişi arasında oluşan idari bir denetim düzenidir. Fakat hiyerarşi aynı tüzel kişilik içinde, hatta bezen aynı birim içinde, ast-üst arasında sürekli devam eden bir idari denetim düzenidir. İdari vesayet belirli bir işlem veya eylem üzerinde etkiliyken, hiyerarşik denetim astın tüm iş ve işlemlerine sirayet edebilir. İdari vesayette, vesayet makamı emir veya talimat veremez ve yerindelik denetimi yapamaz. Fakat üst; asta emir ve talimat verir, astın iş ve işlemlerini yerindelik açısından denetleyebilir, geri alabilir, değiştirerek onaylayabilir.

2.5. İDARİ VESAYET YETKİSİNİN MAHALLİ İDARELERİN KARARLARI ÜZERİNDEKİ KULLANIMI

Kararlar üzerindeki denetimden, yerinden yönetim tüzel kişinin organları tarafından alınmış veya alınacak karara karşı, vesayet makamlarının almış oldukları önlemlerin tamamı anlaşılmalıdır (Arslan, 1978: 57). Kararlar üzerindeki idari vesayet denetimi, doktrinde işlemler üzerinde idari vesayet denetimi olarak ele alınır. İdari vesayet denetiminin en geniş biçimde uygulandığı alan, yerel yönetim birimlerinin işlemleridir. İdari işlem tanımı içinde yer alan yerel yönetim birimlerinin işlemlerinden, “yerel yönetim birimlerince alınmış ya da alınacak kararları” anlamak mümkündür. Bu durumda, yerel yönetimlerin işlemleri üzerindeki idari vesayet denetimi, “yerinden yönetim kurumunun temsilcisi tarafından alınmış ve alınacak karara karşı vesayet makamlarının hareketine imkân tanıyan tedbirlerin tümüdür” (Görelî, 1944: 9). İdari vesayet büyük kısmı, esas olarak yerinden yönetim idaresinin işlemleri üzerinde uygulanır. İşlemler üzerinde vesayet denetimi, vesayet makamının uygulandığı en yaygın vesayet yöntemidir. Merkez yönetimi, bu yöntemi uygulayarak yaptığı denetimlerde işlemlerin yasalara uygunluğu ve yerindeliğini denetler ve kamu tüzel kişilerin yasalara saygılı olmasını denetler ve sağlar. Yasalara uygunluk kişi, şekil, sebep, yetki ve konu unsurlarını kapsar. Yerindelik denetimi ise takdir yetkisi ve amaç denetimini içine alır. Amaç denetimi ise işlerin niçin yapıldığını araştırma ve kamu yararına uygunluğunu saptama olanağı bulunur (Coşkun, 1976: 27). İdari vesayet denetimi, işlemlerin yapılmasından önce (a priori) veya sonra (a posteriori) kullanılabilir (Şengül, 2010: 149). Aşağıda ara başlıklar halinde idari vesayet yetkisinin kararlar üzerinde uygulanış biçimleri ele alınmaktadır.

Onama ve Onamama: İşlemler üzerinde temel denetim olan onama, yerel yönetim birimlerinin bazı işlemlerinin merkezi yönetimin onayı olmadan yürürlüğe girememesini ifade etmektedir. Onama, idari vesayet makamlarının incelemeye yetkili buldukları belirli işlemlere ait yerel yönetim kararlarını, kanuna veya hal ile maslahatın gereklerine aykırılık görülmemesi sebebiyle onaylamasıdır (Görelî, 1944: 14). Merkezî idarenin işlemi onaylamaması durumunda işlem kesinleşmez ve yürürlüğe giremez (Onar, 1966: 626; Arslan, 1978: 62; Arslan, 1990: 513; Coşkun, 1995: 61). Kanunlarda bazen onaylama için belli bir süre belirlenir. Bu süre içinde işlem açıkça onaylanmaz ise işlemin zımnen onandığı kabul edilmektedir (Özay, 2004: 166; Yıldırım, 2005: 34). Bundan maksat hizmetlerdeki gecikmeyi ve vesayet makamının

keyfî tutumlarının önüne geçmektir (Arslan, 1978: 64). Ancak “onaylama işlemi”, yalnızca vesayete tâbi işlemin kesinleşerek yürürlüğe girmesini sağlar, yoksa işlemin onaylanması yerel yönetimin işlemini, vesayet makamının işlemi hâline getirmez ve açılacak bir davada husumet vesayet makamına değil, yerel yönetime yöneltilir (Onar, 1966: 626-627; Akıncı, 1999: 84; Giritli, Bilgen ve Akgüner, 2001: 186; Özay, 2004: 168). Diğer bir anlatımla, işlemi yerine getiren yerinden yönetim kuruluşu, merkezi idare tarafından temsil edilen devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe ve ayrı bir bağımsız iradeye sahiptir. Yerinden yönetim kuruluşunun işlemi ile merkezi idarenin işlemi birbirini tamamlayan işlemler değildir. İşlem, yerinden yönetim kuruluşunun iradesi ile doğmuş ve tamamlanmıştır. Ancak, henüz yürürlüğe girmemiştir. İşte, onama işlemi, asıl işlemin yürürlüğe girmesini sağlayan ve ondan tamamen bağımsız bir işlemdir (Günday, 2003: 79).

Yerine Geçme (İkame): Yerine geçme yetkisi, adından da anlaşılacağı üzere, vesayet makamının, yerel yönetim biriminin yerine geçerek karar vermesi ya da yerel yönetim birimi tarafından alınmış karar üzerinde değişiklik ya da düzeltme yapmasıdır. Bu yetki ağır bir vesayet denetimi türüdür ve bu yönüyle istisnai bir yetkidir (Şensoy, 2010: 124). Arslan’a (1978: 67) göre, bu yetkinin genelleştirilmesi, yerel özerkliğin büyük ölçüde zedelenmesine yol açar.

Vesayet makamı işlemi onama veya onamama veya uygulanmasını erteleme yetkisine sahiptir. Ama işlemi değiştirme yetkisine sahip değildir. Eğer, vesayet makamının yerinden yönetim kuruluşunun işlemi değiştirmesi söz konusu olursa kendi iradesini yerinden yönetim kuruluşunun iradesi yerine ikamesi söz konusu olur ki, bu da ikame anlamına gelir. İdari vesayette ikame kural olarak mümkün değildir. Fakat istisnaları kanunlarda mevcuttur.

Kalabalık (2005: 733) ‘ikame’ yetkisi hakkında, “vesayet makamlarına, yerel yönetim biriminin yerine geçerek karar alma ve onun kararını değiştirme yetkisi verilmesi, yerel yönetimlerin özerkliğini zedeleyeceğinden, böyle bir yetkinin vesayet makamlarına ancak istisnai durumlar için verilmesi gerekir” şeklinde yorumda bulunmuştur.

Yürütmeyi Durdurma: Kanunlarla merkezî idareye tanınan diğer bir idarî vesayet yetkisi de işlemin yürürlüğünü geçici olarak askıya alma veya durdurma yetkisidir

(Arslan, 1978: 69, Kalabalık, 1996: 407). Genellikle vesayet makamına bu yetki tanınırken vesayet makamının bir başka makama başvuruda bulunma zorunluluğu da getirilmektedir. Bu yetki; mahallî idarenin bir kararına karşı itiraz edilmesi hâlinde, itirazın sonuçlanmasına kadar geçecek sürede kararın uygulanmasından doğabilecek sakıncaları önlemek amacıyla vesayet makamına tanınmış bir yetkidir (Arslan, 1978: 69). Vesayet makamı uygulanmasını durdurma yetkisini kullandıktan sonra başka bir makama başvuruda bulunmazsa durdurma kararının hükümsüz kaldığı kabul edilmelidir (Kalabalık, 2005: 732-733).

Erteleme: Yerel yönetim birimlerince alınmış bir kararın uygulanmasının geçici olarak durdurulmasıdır. Söz konusu yetkinin kullanıldığı durumlarda, ilgili karar ortadan kaldırılmamakta, sadece yürürlüğe girmesi geçici olarak ertelenmektedir (Şensoy, 2010: 125). Bazı durumlarda merkezi idare, mahalli idarenin aldığı kararı belli bir süreliğine veya süresiz biçimde erteleyebilir (Atay, 2006: 138). Daha doğrusu, karar almaya yetkililerin karar alma ehliyetini belli süreliğine alarak, kararların alınmasını erteler. İdari vesayet denetiminde doğrudan doğruya erteleme yoktur. Ancak kararların yürürlüğe girmesini erteleme vardır. Bu kimi zaman geri göndererek belli bir süre yürürlüğü erteleme şeklinde olabilirken, bazen de yürürlüğü durdurarak idari yargıya dava açma şeklinde olur.

Geri Gönderme (Yeniden Görüşülmesini İsteme): Bu durum, idari vesayet makamına onanması için veya yürürlüğe girmesinin sağlanması için gönderilen kararların, vesayet makamı tarafından bir daha görüşülmek üzere geri gönderilmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır. Kent (2006: 132) geri gönderme ile ilgili olarak “kanun koyucu merkezi idareye, mahalli idare kararlarını hukukilik veya yerindelik açısından değerlendirerek iptal etme, geri gönderme, bozma yetkisi vermektedir. Böylece mahalli idarelerin hukuka aykırı karar almaları etkin bir şekilde önlenmektedir” demiştir. Doktrinde geri göndermenin idari vesayet denetimi olduğu tartışmalıdır. Ancak, yerel yönetimlerle ilgili son düzenlemeler ve Anayasa Mahkemesi kararları sonucunda “geri gönderme” kurumunun farklı boyut kazandığı görülmektedir.

Bozma (İptal): İdari vesayet makamınca, genel veya yerel çıkarılara ya da mevzuata aykırılık gösteren yerel yönetim birimlerinin kararlarının, tüm hukuki sonuçlarıyla birlikte ortadan kaldırılmasıdır (Erdoğan, 1972: 204). İptal etme, yerel yönetim organlarından çıkan bir kararın mevzuat hükümlerine aykırılığı veya genel ve

mahalli menfaatlerle bağdaşmaması halinde ortadan kaldırılarak hukuki bir sonuç doğurmasının önlenmesi biçiminde tanımlanabilir (Özer, 1985: 18). Diğer bir anlatımla, iptal etme yetkisiyle vesayet makamı, yerel yönetimlerin aldıkları kararları kanunlara, “genel veya yerel menfaatlere” aykırı görmesi hâlinde bütün hukukî sonuçlarıyla ortadan kaldırır (Arslan, 1978: 68, Kalabalık, 1990: 404, Kalabalık, 2005: 732). Bu yetkide önemli nokta kesinleşmiş ve yürürlüğe girmiş işlemin yürürlükten kaldırılmasıdır (Gözler, 2003: 183). İptal yetkisi, yerel yönetimlerin, kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesi vesayet makamının onayına bağlı olmayan işlemleri üzerinde kullanılır (Kalabalık, 2005: 732). İptal etme yetkisindeki en önemli nokta, hukuka aykırılık denetimin yapılmasıdır. Bu yerel yönetimler için güvence oluşturmaktadır. Aksi halde, bu yetkinin basit elverişsizlik durumlarına kadar genişletilmesi ve vesayet makamının yerel yönetimin yerine geçerek onun takdir hakkını denetlemesi, yerel yönetimlerin özerkliğini kaçınılmaz olarak zedeler (Arslan, 1978: 68).

İzin: İzin verme yetkisi kararın alınmasından önce yapılan idarî vesayet denetimidir (Arslan, 1978: 66, Kalabalık, 1996: 399). Yerel yönetim birimleri, bazı kararlarını almadan önce, yasanın gösterdiği vesayet makamından izin almakla yükümlü kılınmıştır. Önceden izin “yerinden yönetim tüzel kişiliklerince yapılması lazım gelen işlerde, yasalar çerçevesinde karar alınmasından önce, idari vesayet makamından sorularak onay alınmasıdır” (Görelî, 1944: 14). Bu gibi durumlarda alınan kararın kanunen geçerli olabilmesi için vesayet makamından izin alınması şarttır (Arslan, 1978: 47, Kalabalık, 2005: 733). Yerel idareleri düzenleyen birçok kanunda izin alma şeklinde gerçekleşen idari vesayet yetkisi düzenlenmiştir.

İdari Yargıya Başvurma: Merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki diğer bir idari vesayet denetimi, idari yargıya başvurmadır. İdari yargıya başvurma şeklinde kullanılan idari vesayet yetkisinin iki değişik yüzü vardır. İlk olarak; başvuru halinde nihai kararı verecek olan mercinin bir yargı organı olması ve itiraz sonucunda kararın idari değil de bir yargı kararı olarak doğması nedeniyle idari vesayet tanımından uzak olması. İkinci olarak ise; bu başvuruyu Kanunda düzenlendiği üzere- ancak valinin yapması ve bunu yaparken de merkezi idare adına hareket ederek, yerel idarenin kararı üzerinde idari denetim yapması nedeniyle idari vesayet tanımının içinde olmasıdır. Bunun valiye verilmiş olan bir ‘yetki’ olması ve yerel yönetim organı üzerinde idarenin

bütünlüğü ilkesine ve Anayasa’da sayılan amaçlara uygun olarak kullanılması, idari vesayetin oluşmaması için bir neden bırakmamaktadır.

İdari yargıya başvurma şeklindeki idari vesayet yetkisi doktrinde çokça tartışmalı bir hal almıştır. Yerel yönetimler reformuyla birçok yenilikte beraberinde gelmiştir. Fakat bu yeniliklerin pek çoğu ya yeni yasal düzenlemelerle değişmiş ya da Anayasa Mahkemesi kararlarıyla iptal edilmiştir. Dolayısıyla, ortaya karışık ve muallâkta konular ve bu konularla ilgili çeşitli yorumlar çıkmıştır. Fakat Anayasa Mahkemesi’nin İl Özel İdaresi Kanunu’nun, il genel meclisinin kararlarına karşı valinin idari yargıda dava açma yetkisini düzenleyen hükümlerini iptal etmesi ve yine Anayasa Mahkemesi’nin Belediye Kanunu’nun, belediye meclisinin kararlarına karşı mülki amirin idari yargıda dava yetkisini düzenleyen hükümlerini iptal etmesi, meclis kararlarına karşı yargı yoluna gitmenin bir idari vesayet denetimi olup olmadığı tartışmalarına son vermiştir.¹ Anayasa Mahkemesi gerekçeli kararlarında; meclis kararlarına karşı mülki amirin idari yargıda dava açmasının Anayasa’nın 127. maddesinde düzenlenen idari vesayet tanımına uymadığını ve bunun bir yetki olarak değil de kararla ilgili herkesin başvurabileceği bir hak olarak yorumlanması gerektiğini dile getirmiş ve ilgili hükümleri Anayasa’ya aykırı bularak iptal etmiştir.

2.6. İDARİ VESAYET YETKİSİNİN MAHALLİ İDARELERİN EYLEMLERİ ÜZERİNDEKİ KULLANIMI

Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin kararlarını olduğu kadar, bunların uygulanmasını da idari vesayet yetkisine dayanarak devamlı olarak denetim altında bulundurur. Yönetimsel eylemlerin genel usullere uygun biçimde yerine getirilmesini sağlamayı amaçlayan eylemler üzerindeki idari vesayet, fiili denetim ve teftiş yoluyla gerçekleştirilmesi bakımından, kararlar üzerindeki idari vesayetten farklıdır. Burada, fiili denetimin konusu, fiili durumun hukuki durumla örtüşüp örtüşmediğini tespitten ibarettir (Onar, 1966: 508). Eylemler üzerindeki vesayet denetimi, yerel yönetimlerin olumlu eylemleri kadar, yasal görevlerin ihmali anlamına gelen olumsuz eylemlerini de kapsar. Yasaya aykırılık, görevin ifasından kaçınma sonucu ortaya çıkmışsa, vesayet makamı daha aktif bir rol üstlenerek yerel yönetim makamının yerine de geçebilir ki buna “eylem ikamesi” adı verilir (Arslan, 1978: 70).

¹ Kararlar hakkında ayrıntı için bkz: Anayasa Mahkemesi’nin 18.01.2007 tarihli 2005/32 esas, 2007/3 karar sayılı ve 04.02.2010 tarihli 2008/27 esas, 2010/29 karar sayılı Kararları, www.anayasa.gov.tr

Yerel yönetimler üzerindeki bu denetim yetkisini ağırlıklı olarak İçişleri Bakanlığı kullanmaktadır. Bakanlık bu yetkiyi, mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri aracılığıyla yerine getirmektedir (Özer, 2004: 166). Merkezi idare, idari vesayet yetkisine dayanarak yerel yönetimlerin kararlarının uygulamasını teftiş birimleri vasıtasıyla denetlemektedir. Yerel yönetimlerin eylemlerinin denetlenmesi şikâyet veya ihbar sonucu olabileceği gibi, teftiş birimlerinin kendi çalışma planları gereğince de yapılmakta olup, yapılan denetimin içeriği hukuka uygunluk denetimidir. Yerel yönetimlerin eylemleri üzerindeki denetim Sayıştay, İçişleri Bakanlığına bağlı Mülkiye Teftiş Kurulu ve Mahalli İdareler Kontrolörleri tarafından yapılmaktadır (Konca, 2010: 102). Sayıştay hesap ve ödemelere ilişkin mali denetim yapmaktadır. Mülkiye Müfettişleri ve Mahalli İdareler Kontrolörleri ise genel iş yürütümüne ilişkin iş ve işlemleri denetlemektedir.

Mali denetim konusunda 01.01.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, yerel yönetimlerin mali yönden dış denetiminin Sayıştay tarafından yapılacağını belirlemiştir. Ayrıca, 5302 sayılı Kanun'un 38. maddesinde, il özel idarelerinde iç ve dış denetimin yapılacağı, denetimin iş ve işlemlerinin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimini yapacağı, il özel idaresinin mali işlemleri dışında kalan diğer idari işlemlerinin, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından denetleneceği hükmü altında alınmıştır. Yeni Kanun'la mali işlemler dışındaki işlemlerin İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından denetlenebileceği öngörüldüğünden ve bu Kanun'un 70. maddesi ile 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun bu Kanun'a aykırı hükümlerinin yürürlüğe konulmayacağı belirtildiğinden, kaymakamların bu yasadaki kaynaklanan denetim yetkisi ortadan kalkmış bulunmaktadır. Aynı şekilde, eski Kanun'da Maliye Bakanlığı Müfettişleri tarafından yapılan mali denetim yetkisi yeni Kanun'la Sayıştay'a verildiğinden bu denetime de son verilmiştir (Kılıç, 2005: 170-171).

2.7. İDARİ VESAYET YETKİSİNİN MAHALLİ İDARELERİN PERSONELİ ÜZERİNDEKİ KULLANIMI

Merkezi idare, idari vesayet denetimiyle mahalli idarelerin personeli üzerinde de etkili olmaktadır. Personel sözcüğünden anlaşılması gereken seçilmiş organlar değil

maaşlarını mahalli idarelerin bütçelerinden alan memurlar olmalıdır. Bu alanda kadroların alınması, tayinlerin yapılması ve tasdiki, terfi, izin, işten el çektirme, disiplin kovuşturması gibi özlük işlere ait hususlarda denetim gerçekleştirilir (Arslan, 1978: 71). Başka bir deyişle, mahalli idarelerin personeli üzerinde merkezin idari vesayet denetimi; personelin atanması, norm kadronun belirlenmesi, personelin görevden alınması, görev suçları nedeniyle hakkında soruşturma açılacak personelle ilgili olarak soruşturma izni verilmesi, personelin görevden uzaklaştırması, personel hakkında disiplin soruşturması yapılması ... gibi konularda olmaktadır.

Yerel yönetimlerin reform öncesi personel alımı merkezin yoğun bir denetimine tabiydi. Gerek memur gerekse işçilerle ilgili prosedür 13.12.1983 tarih ve 190 sayılı Genel Kadro Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmişti. Bu düzenlemeye göre memurların kadro talepleri (ihdas, iptal, sınıf, unvan ve derece değişiklikleri) her yılın Haziran ayı sonuna kadar İçişleri Bakanlığına gönderilmekte ve İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Personel Başkanlığı tarafından ortak kurulan “kadro komisyonunda” hukuka uygunluk ve yerindelik bakımından incelendikten sonra uygun görülenler Bakanlar Kurulu Kararı’yla yapılmaktaydı (Güneş, 2005: 25). Yapılan yeni düzenlemelerle yerel yönetimlerin personeli üzerinde merkezi idareye verilen vesayet yetkileri azaltılarak, bu yetkilerin kullanımı norm kadro ilke ve esasları çerçevesinde belediye meclisi ile il genel meclisine verilmiş, ancak norm kadroya geçilene kadar merkezi idarenin yetkilerinin devamı sağlanmıştır (Konca, 2010: 106).

Yerel yönetimlerde çalışacak 657 sayılı Kanunu’na tabi memur kadroları ile sürekli işçi kadroları, Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Bakanlar Kurulu Kararı’na uygun olarak yerel yönetim meclisleri tarafından ihdas edilmektedir (Keleş, 2004: 10, Eryılmaz, 2011: 23). Bununla ilgili olarak, yerel yönetimleri düzenleyen kanunlarda birçok düzenlemeler yapılmıştır. Bu mevzuat hükümlerinden anlaşılacağı üzere, yerel yönetimlerin personeli üzerindeki idari vesayet denetimi uygulamada bulunmaktadır.

2.8. İDARİ VESAYET YETKİSİNİN MAHALLİ İDARELERİN ORGANLARI ÜZERİNDEKİ KULLANIMI

Vesayet denetiminin bir sonucu da seçilmiş organların görevden uzaklaştırılması ya da görevlerine son verilmesidir. Özellikle organların atama yerine seçim yoluyla oluşması durumunda vesayet makamı ve yerel organ arasındaki denge büyük önem arz etmektedir (Hondu, 1992: 20). Yerinden yönetim kuruluşlarının organları üzerinde denetim genellikle bu idarelerin organ veya görevlilerinin seçimi, atanmaları, seçimlerin onanması, geçici ya da daimi olarak görevlerine son verilmesi ve toplantıya çağırma biçiminde ortaya çıkmaktadır (Arslan, 1978: 70, Günday, 2003: 77).

Mahalli idarelerin organları üzerindeki diğer bir idari vesayet yetkisi de normlar hiyerarşisinin en üstünde olan Anayasa'da düzenlenmiştir. Anayasa'nın 127. maddesinin 4. fıkrası "mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir" hükmünü içermektedir. Çelik'e (2005: 145) göre, görevden uzaklaştırma çağın hukuk anlayışı ile ve özlenen demokratik sistemle çelişmektedir. Seçme ve seçilme yeterliliğini yok eden bir hükümlülük kararı bulunmuyorsa, işlenen suçların özelliği belediye başkanlarının görevini devam etmelerinde sakıncalı görünüyorsa, geçici önlem durumunda olan bu karar İçişleri Bakanı'na verilmemelidir. Buna karşın, Bakanlığın görevi, belediye başkanlarının geçici olarak görevden uzaklaştırılmasını gerektiren nedenleri tespit ederek idari yargı organının bilgisine sunması olmalıdır.

Anayasa, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı yoluyla olacağını öngördüğünden, 5393 sayılı Kanun ile 5302 sayılı Kanun'da belediye ve il genel meclisi üyeliğinin sona ermesi, belediye ve il genel meclisinin feshi ile belediye başkanının başkanlıktan düşürülmesi konularında nihai kararı verme yetkisi aynı zamanda bir yargı merci olan Danıştay'a verilmiş olup merkezi idareye ise yargısal denetimi harekete geçirme, bildirme veya başvurma yetkisi verilmiştir (Demir, 2006: 97). Savaş'a (2007: 168) göre buradaki 'bildiri' bir ihbar niteliği taşımaz. Danıştay, kanun maddelerinde belirtilen durumların varlığını, İçişleri Bakanlığı veya vali dışında herhangi bir kişiden veya kurumdan öğrenmesi veya Danıştay'ın durumdan bizzat haberdar olması hallerinde fesih kararı veremez.

Keleş'e (2011: 243) göre, merkezi idarenin yerel yönetim organları üzerinde sahip olduğu yetkilerin çok sınırlı olması ve görevden uzaklaştırma gibi kararların da yargı organları tarafından alınması, yerel yönetim organlarının merkeze karşı bağımsızlığını arttırır. Nitekim yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri kararı 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun "ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülecek davalar" başlıklı değişik 24/2 maddesinde bir yargı organı olan Danıştay'a verilmiştir. Bu hükümde "Danıştay, belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler ve karar bağlar" denilmek suretiyle kaybetme ya da düşürme yetkisinin Danıştay'a ait olduğu belirtilmiştir. Fakat görevden uzaklaştırma yetkisi halen merkezi idarenin elinde tuttuğu bir yetkidir.

2.9. İDARİ VESAYET YETKİSİNİN MAHALLİ İDARELERİN MALİ KAYNAKLARI ÜZERİNDEKİ KULLANIMI

Mali kaynaklar üzerindeki idari vesayet denetimi, merkezi idarenin mahalli idarelerin mali kaynakları üzerine koyduğu sınırlamalarla veya mahalli idarelerin mali kaynaklarını kontrol altında tutmak suretiyle uyguladığı bir vesayet denetimidir. Bu denetimin ileri düzeyinde, merkezi idare, mahalli idarenin tüm mali kaynaklarını denetler, bütçesini hazırlar veya onaylar. Fakat bu durumun 'özerklik' ilkesiyle taban tabana zıt olduğu açıktır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da mahalli idarelere tanınması gereken mali özerklikler sıralanmıştır. Türkiye'de mahalli idarelerin mali kaynakları üzerinde sert bir şekilde uygulanan idari vesayet yetkisi, günümüzde Avrupa Birliği'ne uyum ve AYYÖŞ ile mutabıklığın sağlanması amacıyla yapılan yerel yönetimler reformu neticesinde son derece sınırlı olarak kullanılabilir.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9. maddesinde yerel yönetimlerin mali yapısı düzenlenmiştir. Bu düzenlemeyle yerel yönetimlere, kendi yetkileri dâhilinde kullanabilecekleri yeterli mali kaynağın sağlanması (md. 9/1), kaynakların verilen görevler ile orantılı olması (md. 9/2), hiç değilse kaynakların bir bölümünün oranları belirleme yetkisinin yerel yönetimler bırakılması (md. 9/3), mali kaynakların çeşitlilik ve esneklik itibarıyla maliyet artışlarına uygun bir yapıda olması (md. 9/4), yerel yönetimlerin kaynak kullanımındaki takdir haklarına helal getirmemek şartıyla gelir eşitsizliğini ortadan kaldıracak akçal dekleştirmeye gidilmesi (md. 9/5), kaynakların paylaşımına ilişkin yeni düzenlemelere gidilmesi halinde yerel yönetimlerin

görüşlerinin de alınması (md. 9/6), hibelerin koşulsuz olması (md. 9/7) ve yerel yönetimlere borçlanma yetkisinin tanınması (md. 9/8) güvence altına alınmıştır (Cebe, 2007: 295). Türkiye, Şartı 1988 yılında imzalamış, 1991 yılında 3723 sayılı Kanun ile TBMM tarafından onaylanması uygun görülmüş ve 1992'de 92/3398 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanmıştır. Yürürlük tarihi ise 1 Nisan 1993 olarak belirlenmiştir (www.belgenet.com). Türkiye, 3723 sayılı Kanun'la Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9. maddesinin 4, 6 ve 7. firkalarına çekince koymuştur.

Özerklik Şartı'yla tanınan mali özerklikle ilgili güvenceler, Anayasamızın 127. maddesi ve 5302 ile 5393 sayılı Kanunların 3. maddeleriyle de tanınmıştır. Bu güvence ve yukarıdaki bilgilerle Özerklik Şartı'ndaki düzenlemelere baktığımız zaman, il özel idaresi ve belediyelerin kendi yetkileri dâhilinde kullanabilecekleri yeterli mali kaynağın sağlanması ve kaynakların verilen görevlerle orantılı olması bakımından herhangi bir ölçüye yer verilmediği; ancak, kaynakların bir bölümünün hiç değilse oranlarının belirleme yetkisinin il özel idaresi ve belediyelere bırakılmasının ve birtakım vergilerin oranlarının merkezi yönetim tarafından belirlenen alt üst sınırları dâhilinde kalmak şartıyla belirleme yetkisinin yerel meclise verilmesi özerklik açısından önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir. Ancak, yerel meclislere bırakılan vergilerin gelir oranları açısından önemli bir kaynak ifade etmemesi verilen bu yetkiyi anlamsız hale getirmektedir (Cebe, 2007: 301). Özerklik alanında diğer önemli adımlarsa il özel idaresi ve belediyenin bütçenin üzerindeki vesayet yetkisinin kaldırılması ve il özel idaresi ve belediyelerin, altyapı tesisleri gibi, normal bütçe olanaklarıyla gerçekleştirilmesi olanaksız olan büyük ölçekli proje ve yatırımların gerektirdiği mali kaynakları sağlayabilmek için borçlanma yoluna gidebilme yetkisine sahip olmalarıdır (Çolak, 2005: 473). Ayrıca, mahalli idarelerin temel gelir kaynakları, kalkınma ve vergi politikasına uygun olarak yasalarla saptanmalıdır. Vergi politikasına yönelik olarak belirlenecek verginin alt ve üst tabanları yasa ile saptanmalı, uygulanacak oran ise mahalli idarelere bırakılmalıdır (Gözübüyük ve Tan, 1998: 206).

Önceden yerel yönetim kuruluşlarının bütçeleri ülkemizde merkezi idarenin onayıyla yürürlüğe girmekteydi. İl özel idarelerinin bütçesi il daimi encümeninde, il genel meclisinde görüşülüp kabul edildikten sonra İçişleri Bakanlığınca 30 gün içinde onaylanarak yürürlüğe girmekteydi. Belediye bütçeleri önerilerin belediye encümeni ve belediye meclisinde görüşüldükten sonra mahallin en büyük mülki amirince

onaylanmakta ardından İçişleri Bakanlığına gönderilmekteydi. Halen köy bütçeleri, muhtar başkanlığında ihtiyar heyeti tarafından hazırlanmakta ve görüşülmekte, daha sonra da onaylanmak üzere mahallin en büyük mülki amire gönderilmektedir. Onaydan sonra bütçe yürürlüğe girmektedir (Mut, 2009: 35).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MAHALLİ İDARELER VE ÖZELLİKLERİ

Bu bölüm altında mahalli idarelerin doğuşu kısaca ele alınarak bunların fayda ve sakıncaları değerlendirilmektedir. Daha sonra mahalli idarelerin merkezi yönetimle olan ilişkilerinin durumu sistematik biçimde özetlenmektedir. Bununla birlikte mahalli idarelerin önemi ve sorunları genel olarak ve Türkiye açısından da spesifik olarak irdelenmektedir. Esas olarak ise mahalli idarelerin Türkiye’de doğuşu ve gelişimi incelenecektir. Son olarak Türkiye’de yer yönünden mahalli idarelerden olan il özel idaresi, belediye, büyükşehir belediyeleri ve köy yönetimleri incelenmektedir.

3.1. MAHALLİ İDARELERİNİN DOĞUŞU, FAYDA VE SAKINCALARI

Yerinden yönetim olarak da bilinen yerel yönetim, yerel halkın, kendi seçtiği organlar tarafından yönetilmesini ifade eden bir sistemin adıdır. Yerel yönetimler, belirli amaçlara ulaşmak, belirli ihtiyaçlara cevap vermek üzere, toplumların tarihsel gelişmesine paralel olarak ortaya çıkmış olan birimlerdir (Keleş, 2011: 23).

Yerel yönetim, siyasal, hukuki bir kavram ve sosyal-idari bir kurum olarak geç Ortaçağlar Avrupa’sının ürünüdür. 12. Yüzyıl Avrupa’sında başlayan ve günümüze kadar uzanan bir tarihsel olgu olarak yerel yönetimler, öz mali kaynaklarını kendi organlarının kararları doğrultusunda kullanan özerk bir mali idari yapıya sahip ve bu yapının tüzel kişilik kazanması yoluyla kentlerin özgürleşmesi (Ortaylı, 1985: 9) sonucunda gelişimini sürdürmüştür.

Yerel yönetimlerin ortaya çıkışını devletin ortaya çıkışı ile incelemek gerekmektedir. Günümüzdeki modern devletler feodalitenin yıkılışı ile kurulmaya başlamışlardır. Günümüzdeki anlamı ile yerel yönetimler ise, 19. Yüzyılın ortalarına doğru devlet içinde ayrı bir hukuki kişilik kazanmışlardır. Günümüz yerel yönetimlerinin özelliklerine yakın olan ilk yerel yönetimler, Fransa’da 1789

Devrimi'nden sonraki yıllarda, İngiltere'de ise 1835'ten sonra ortaya çıkmışlardır (Nadaroğlu, 2001: 17).

Yerel yönetim teorisi incelenirken başlangıç olarak yerel yönetim özerkliğinden hareket edilmekte bu anlamda yerel yönetimlerin temeli ve yerel yönetim özerkliğinin kökeni Ortaçağ Batı Avrupa'sına kadar gitmektedir (Wickwar, 1970: 1-2). Yerel yönetimlerin tarihsel kökleri olarak 11. Yüzyıl Ortaçağ Avrupa'sında ortaya çıkan komün yönetimleri gösterilmektedir. Komünler Avrupa ülkeleri için tarihsel bir olgudur. Günümüz Avrupa'sının yönetim yapısına şu veya bu şekilde etkide buldukları ifade edilmektedir. Örneğin, Almanya'da Hamburg kenti federe sistem içinde günümüzde bile "eyalet kent" (kent devleti) olarak varlığını sürdürmektedir (Coşkun ve Uzun, 1999: 7-8). Ortaçağ Avrupa'sında 1050-1250 yılları arasında spontane bir şekilde ortaya çıkan kasaba ve komünler, feodal lordlardan birtakım ayrıcalıklar ve özgürlükler elde etmişlerdir (Wickwar, 1970: 2). Kentlerin özgürleşmesinde rolü büyük olan komünler, Ortaçağ Avrupa'sında yeni bir yapılaşmaya neden olmuşlardır. Bu dönemde Avrupa'da bir kısmı tam bağımsızlığa sahip, bazıları ise yarı özerk, kralın denetim ve korumasında olan kentler ortaya çıkmıştır (Görmez, 1997: 25-26).

16. Yüzyıldan itibaren imparatorlukların merkezi yönetimlerinin güçlenmesi komün yönetimlerinin gerilemesine ve giderek özerk güçlerini kaybederek merkezin hâkimiyetine girmelerine yol açmıştır. 17. Yüzyılda komün yönetimleri için kapanan parantez 19. Yüzyılda yeniden açılmış ve yerel yönetimler demokratikleşme hareketleriyle beraber gelişme olanağı bulmuşlardır (Dursun, 1998: 93-94).

Eski Yunan (*cite*) ve Roma (*municipe*) şehir tarzı bugünkü belediyeçilik anlayışının temellerini teşkil eder. Roma şehrini ifade eden "*Municipe*" terimi bugünkü İngilizcedeki "*municipality*" (belediye) teriminin kökenidir. Ortaçağ boyunca ve Yeniçağ'a kadar geçen süre içerisinde, Avrupa'da belediyeçiliğin önemli gelişmeler kaydettiği söylenemez. Gerçek dönüşüm 18. Yüzyılın sonunda Avrupa'nın Fransız ve Sanayi Devrimi ile tarım toplumundan/geleneksel toplumdaki, sanayi toplumuna/modern topluma geçmeye başlamasıyla yaşandı. Kentlerin sanayinin merkezi olarak ortaya çıkması ve buralara köylerden yoğun göç olması yeni bir dönemin başlangıcıydı. 19. Yüzyılda kentler önceki dönemlerden farklı olarak, yoğun nüfus, çarpık kentleşme, hava kirliliği, alt yapı yetersizliği gibi sorunlarla karşılaştılar. Bu sorunların çözümüne

yönelik arayışlar ve çabalar, Avrupa belediyeçiliğini derinden etkiledi ve yerel yönetimlere yeni bir anlam kazandırdı (Uyar, 2004: 1).

Mahalli idareler, merkeziyetçi yapıların yerini yerel odaklı yönetim anlayışına sahip yapılara bırakmasıyla ve demokrasinin geliştirilmesi çabalarıyla yönetim sistemlerinin içinde gelişimini sürdürmektedir. Özellikle Avrupa Birliğine üye ülkeler ve diğer Avrupa ülkelerinde mahalli idareler hiç olmadıkları kadar önemsenmektedir.

Yönetim yapıları içinde bu kadar önem arz eden mahalli idarelerin birçok faydasının yanında zararları da olabilir. Bu fayda-zarar oranlaması ülkeden ülkeye, yönetimden yönetime farklılık gösterebilir. Federalizmle yönetilen bir ülkede yerel yönetimlerin fayda-zarar karşılaştırmasıyla, üniter bir devletteki fayda-zarar karşılaştırması aynı olmayabilir. Zira üniter devletlerde yerel yönetimlerin zarar ağırlıklı olduğu yönünde kanaat olduğundan daha önce de bahsedilmişti. Doktrinde mahalli idarelerin fayda ve sakıncaları genel olarak aynı görüşler etrafında birleşmiştir. Bu görüşler aşağıda maddeler halinde verilmektedir. Bu bağlamda mahalli idarelerin faydaları şöyle sistematize edilebilir:

- Yerel yönetimler, bütün ülkelerde kamu yönetiminin önemli ve vazgeçilmez birimleridir. Bu birimler; bir yandan yerel halkın günlük ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik, temizlik, kanalizasyon, çöp toplama, ulaşım gibi hizmetleri sunarlarken, diğer taraftan ülke kalkınması açısından büyük öneme sahip olan eğitim, sağlık ve altyapı gibi pek çok önemli görevi de yerine getirmektedirler (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 259).
- Mahalli idareler; kültürel, psikolojik, siyasal ve sosyal alanlarda sağlanan kalkınma sürecine katkıda bulunan en önemli birimlerdenidir (Mutlu, 2010: 79). Ayrıca mahalli idarelerin bölgesel kalkınmada lokomotif görevi üstlenir.
- Merkezden yönetimin doğurduğu birçok sakıncalar, yerinden yönetimle giderilmektedir. Örneğin, kırtasiyecilik azalmakta, hizmetler ve gereksinimler yerinde tespit edilmekte ve hizmetler hızlı bir şekilde yerine getirilmektedir. Özellikle, hizmet anlamında yerel yönetim kuruluşları eliyle, vatandaşlara verilen kamu hizmetleri daha ussal ve işin gereklerine uygun bir biçimde yürütülebilmektedir (Yıldırım, 2006: 21).

- Yerel yönetimlerin ağırlıklı olarak uygulandığı ülkelerde, merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki ilişkilerin daha verimli bir şekilde düzenlemekte, vatandaşların merkezi otoriteye olan bağımlılığını azaltmaktadır. Ayrıca yerel yönetimler halkla çok daha kolay, etkin ve verimli bir iletişim kurabilmektedirler. Günümüzde yerel yönetimler, özgürlüklerin sağlanmasında ve demokratik toplum yapılarının oluşturulmasında önemli bir araç olarak görülmektedir (Parlak, 2002: 45).
- Yerel yönetim kuruluşları, demokratik ilkelere daha uygun düşmektedir. Bu yolla halkın, yerel yönetim düzeyinde yönetime katılması sağlanabilmektedir (Gözübüyük, 2006: 38-39).
- Yerinden yönetim, yurttaşların devlete karşı olan saygısını sağladığından hükümetin sorumluluğu azalır (Yıldırım, 2005: 43).
- Yerinden yönetim demokrasi esaslarına daha uygundur. Çünkü bu sayede yurttaşlar kendilerini doğrudan doğruya ilgilendiren yerel işlerin yönetimine geniş surette iştirak ettirilmiş olur. Personel sayısının lüzumundan çok artmasına ve kişisel teşebbüsün önlenmesine meydan vermez, bilâkis bu girişimleri kuvvetlendirir. Yerel çıkarları ilgilendiren hizmetler o bölge tarafından ve kendi aralarından seçilmiş organlar yolu ile yönetileceğinden ihtiyaçlar daha yakından ve iyi değerlendirilir (Versan, 1990: 87).
- Yerel yönetimler, genel olarak sivil toplum örgütlerini harekete geçirmek için çok önemli bir araç olarak değerlendirilmektedir. Yerel yönetimler güçlendiği oranda sivil toplum kuruluşlarının girişim olanakları da artmaktadır. Böylece demokratik gelişmede çoğulculuk akımları da güçlenmektedir. Yerel yönetimler sivil toplum örgütlerinin gelişmelerini kolaylaştırmak, yerel politikacıların faaliyet alanlarını ve yönetsel uygulamalarını genişletmekte önemli rol oynamaktadırlar (Tortop, 2003: 595).
- Merkeziyetçi yönetim anlayışının doğal sonucu olarak kavramsallaştırılan “hantal devlet” yapısı hizmetlerin verimli olarak yerine getirilmesine engel olmakta, hizmetlerin niteliğini düşürmekte ve yüksek maliyetlerle üretilmesine neden olmaktadır. Bunun sonucunda ise devlet mali krize girmekte ve ekonomik gelişme önlenmektedir (Güney ve Ataay, 2004: 133-

134). Yerel yönetimlerin güçlü ve özerk olması bunun önüne geçmeye yardımcı olabilir.

- Merkezi yönetimde halkın yönetime katılması kısıtlandığı için demokrasi anlayışı zayıftır. Tüm kararlar merkezden alındığı için bazen bürokrasi yüzünden kararların geç alınması uygulamasının uzaması hizmetleri aksatabilir. Merkeze bağlı kamu görevlilerinin sorumluluklarının da merkeze karşı olması yerel halkın ihtiyaçlarına ve taleplerine olan duyarlılıklarını azaltabilir. Yerel ihtiyaçların belirlenmesi zorlaşabilir (Yıldırım, 2005: 42). Yerel yönetimlerle tüm bunlar giderilebilmektedir.

Mahalli idarelerin sakıncaları ise şöyle sistematize edilebilir:

- Yerel yönetimlerin en önemli sakıncası, aşırı güçlenmeleri durumunda siyasi bölünme tehlikesi taşıyan ülkeler için, bir tehdit unsuru olabileceği düşünülmektedir. Ayrıca, yerel yönetimlerin aşırı derecede güçlenmesi ve merkezi yönetim tarafından tam olarak denetlenememesi durumunda, bölgeler arasında bir dengesizliğe neden olabileceği gibi, bu kurumlar, bazı grupların çıkarlarının korunduğu, halkın hiç temsil edilemediği birimler haline de gelebileceği öne sürülmektedir (Gözler, 2003: 130).
- Mali kaynaklarının sınırlı olması dolayısıyla, büyük kaynak isteyen yatırımları kendi başına gerçekleştirememektedirler. Bölgeler arasında dengesizliklerin oluşması, vatandaşların kamu hizmetlerinden farklı şekillerde yararlanmasına neden olmaktadır. Ayrıca yapılarının küçük olması, nitelikli ve konusunda uzmanlaşmış eleman istihdam etmelerini de zorlaştırmaktadır (Kaya, 2003: 38).
- Yerel yönetimler bölgeler arasında eşitsizlikleri arttırabilir; ülkenin birliğini bozabilir. Yerel yönetimlerde hizmetlerin ülke düzeyinde yeksenak bir şekilde yürütülmesi mümkün değildir. Zengin şehirler, fakir şehirler vardır. Zengin şehirlerde belediye gelirleri daha fazla olacağından belediye hizmetleri daha iyi, fakir şehirlerde gelirler daha düşük olacağından belediye hizmetleri daha kötü işler (Gözler, 2003: 129).

- Yıldırım'a göre merkezin güçlü olmasıyla, ülke bütünlüğünde ve devlet yönetiminde birlik sağlanmaktadır. Kamu hizmetleri için gerekli sermaye ve uzman iş gücü daha kolay elde edilir. Kaynak israfı önlenmiş olur. Hizmetlerin maliyeti azalır. Merkezden yönetim kamu hizmetlerinin tüm ülkede eşit ve dengeli dağıtımını sağlar ve bölgesel farklılıklar önlenir. Bütçe ve muhasebe sistemi merkezden kontrol edildiği için yolsuzluklar engellenebilir (Yıldırım, 2005: 40). Merkezi idarelerin böyle olduğu savunulduğunda yerel yönetimlerinde bunun tersi sonuçlar doğurabileceği düşünülebilir.
- Yerel yönetimler partizanca uygulamalara yol açabilir. Yerel yönetim organları seçimle iş başına geldiğinden, tekrar seçilebilmek için, gerekli ve uzun vadeli yatırımları değil, göze batan birtakım gösteriş yatırımlarına teşebbüs edebilirler. Yerinden yönetim kuruluşları yeterli mali ve teknik imkânlarla sahip değillerse, hizmetin yürütülmesinde aksaklık doğabilir. Yerinden yönetim kuruluşlarının mali denetimleri güçtür (Gözler, 2003: 130).
- Yerelleşme, milletler açısından, küreselleşmenin karşısında kendi kültürünü ayakta tutabilmenin bir aracı olurken, diğer taraftan da etnik mikro milliyetçilik akımlarına yol açarak ulus-devlet anlayışını tehdit eden (Erbay, 1998: 305) bir konuma da gelebilmektedir.

3.2. MAHALLİ İDARELER VE MERKEZİ İDARE ARASINDAKİ İLİŞKİLER

Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler siyasi, idari ve mali olmak üzere üçe ayrılmaktadır. İdari ilişkilere bakıldığında, merkezi yönetimin yetki ve fonksiyon açısından yerel yönetimlerin üzerinde olduğu, bütün ülkelerde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde bir vesayet yetkisini kullandığı görülmektedir. Mali ilişkiler ise merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin en önemli yönünü oluşturmaktadır. İki yönetim arasında, görev ve yetki bölüşümünün hemen arkasından gelir kaynaklarının paylaşımı gelmektedir. Siyasi ilişkiler ise, yerel yönetimlerin demokratik sistemin temel siyasi kurumu olması ve halkın günlük ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik hizmetleri gerçekleştirmiş olması dolayısıyla yerel yönetimlerin hükümetin izlediği genel politikadan farklı siyaset izleyebilmesidir (Eryılmaz, 2011: 177-181).

Devlet bir kurumlar topluluğudur. Kamusal, yarı-kamusal ve özel mal ve hizmetlerin üretimine ilişkin tüm faaliyetlerin merkezi yönetim aracılığıyla yürütülmesi son derece zordur. Bu nedenle bu faaliyetlerden bazıları yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmektedir. Yerel yönetimlerin bazı hizmetleri gerçekleştirmesinde geleneklerin yanı sıra, siyasal ve ekonomik sebepler de rol oynamaktadır. Hizmetleri yerel yönetimlerin sunması bazı açılardan daha rasyonel olmaktadır. Bu durum, bir gereklilik olarak, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında yakın ilişkilerin doğmasına yol açmaktadır. Bu ilişkiler federal bir devlette federal devlet, üye devletler ve yerel yönetimler arasında olmak üzere üçlü bir nitelikte; üniter bir devlette ise, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında ikili bir niteliktedir (Bakıcı, 2004: 7).

Avrupa'da üniter ve federal siyasi yapı farklılığı gösteren ülkelerde, yerinden yönetim uygulamalarında birbirine yaklaşan gelişmeler yaşanmaktadır. İtalya, İspanya, Fransa, İngiltere, Yunanistan, Hollanda, Lüksemburg gibi Avrupa'nın üniter devletlerinde son yıllarda yerinden yönetimin hızla güçlendirilmeye çalışıldığı görülmektedir. Üye ülkeler arasındaki yerelleşme konusundaki reform çabaları, yeni çatışma ve tartışmaları da beraberinde getirmektedir. Merkezi hükümetler ekonomik ve demokratik ulusal çıkarlar doğrultusunda yerel yönetimler üzerinde denetim kurmaya çalışırken, daha alt düzeydeki yönetimler, yerel ihtiyaçları ve talepleri tatmin edici bir düzeyde özerklik ile tamamlamak istemektedirler (Özgür ve Gül, 2004: 161-162).

Kıta Avrupa'sı geleneğinde yerel yönetimlerin yüksek derecede bir özerkliğinin ve yerel işler için genel bir sorumluluklarının olduğu görülmektedir. Yerel yönetimler için bu özel durum, subsidiarity (yerellik) ilkesinin gücünün temelini oluşturmaktadır. Kıta Avrupa'sı yerel yönetimleri geleneksel olarak kendi yerel yönetimleriyle çok yakın ilişki içerisinde dirler. Son 15 yıllık süreçte ise merkezi yönetimler özellikle denetim yetkileri de dâhil olmak üzere birçok alandan geri çekilmişlerdir (Banner, 2002: 218). Tarihsel süreçte değerlendirildiğinde, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerde sürekli değişimlerin olduğu görülmektedir. Bu açıdan, merkezi sorumlulukların daha alt düzeylere devri ve bunun tersi hiçbir zaman bitmeyen bir süreçtir (Fleurke ve Willemse, 2004: 530).

Günümüzde merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri, ulusal planlamaya verilen önem, kalkınmanın ülke düzeyinde dengeli olarak sağlanabilmesi, kamu harcamalarının ulusal ekonomiyi yönlendirici bir araç olarak kullanılması ve özellikle son yıllarda

toplumsal refah ile ilgili önlemler ve çevre sorunları gibi faktörler nedeniyle giderek yoğunlaşmaktadır. Ayrıca, hızlı kentleşmenin yol açtığı hizmet gereksinimi, artan maliyet unsurları nedeniyle birçok yerel yönetimin yönetsel, mali ve teknik güçlerinin üzerine çıkmış ve merkezi yönetimlerin artan oranlarda katılımına yol açmış bulunmaktadır. Bütün bu gelişmeler, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri ve işbirliğini ön plana çıkarmış ve karmaşıklştırmıştır (Eke, 1985: 55-56). Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri görev bölüşümü açısından değerlendirildiğinde, özellikle son yıllarda hemen her alanda yaşanan gelişmeler nedeniyle görev bölüşümünün yeniden ele alınması ve yerel birimlere bırakılan görevlerin toplum kalkınmasını ve teknolojik değişimin gereklerini karşılaması gerekmektedir (Parlak, 2002: 60-61).

Merkezi ve yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin değişmesi, bu ilişkilerin yeniden tanımlanması ve ölçeklendirilmesi merkezi hükümet ve kamu yönetimini daha optimal, verimli, katılımcı ve adem-i merkeziyetçi kılarken, merkezden sadece yerel yönetimlere değil, sivil toplum örgütlerine, vakıflara, özel ve yarı-kamusal kuruluşlara da görev, sorumluluk ve kaynak aktarılmaktadır. Bu durum ise merkezi yönetim ile yerel yönetim ilişkilerinin yeniden yapılandırılmasını gerektirmekte hatta bunun da ötesinde merkezi yönetim ve yerel yönetim birimlerinin piyasa ve toplumla olan ilişkilerinin yetki, kaynak, katılım, şeffaflık, hizmet ölçeği ve kapasite gibi konularda da yeniden yapılandırılmasını gündeme getirmektedir (Özgür ve Gül, 2004: 162).

Merkezi idarelerin mahalli idarelerle ilişkileri sadece denetim-kontrol ekseninde oluşmamaktadır. Günümüzde merkezi idarelerle mahalli idareler arasında çeşitli proje ve yatırımlarda koordinasyon ve işbirliği görülmektedir. Bu durum merkez-yerel arasındaki ilişkiyi daha demokratik ve kalkınma için daha doğru bir temele oturtmaktadır. Zira hizmetlerin sadece merkezden veya sadece taşradan planlanıp uygulanması, hizmetlerin sorunlara ve aksaklıklara maruz kalmasına ya da daha tamamlanmadan yok olmasına neden olabilir. Fakat merkezle yerel yönetimlerin karşılıklı dayanışma ve işbirliğiyle başlatıp devam ettirdikleri projelerin çoğunlukla başarıyla sonuçlandığı birçok örneğiyle sabittir.

3.3. MAHALLİ İDARELERİN DÜNYADAKİ VE TÜRKİYE'DEKİ ÖNEMİ

Mahalli idareler yönetim yapısı içerisinde, yönetimin icracı etkisinin görüleceği yere yakınlığı açısından ele alınan idari birimlerdir. Mahalli idareler yönetimin sahaya yakınlığı açısından önem arz etmektedir. Tek bir kontrol noktasından birden çok yerin idaresinin zor olacağı açıktır. Her bir yerin kendine has özellikleri ve ihtiyaçları olacağından hareketle buralar için ayrı ayrı karar organları oluşturulması gerekmektedir. Aksi takdirde merkezden karar vermede birçok aksaklık meydana gelir. Bu durum ülkemizde ve diğer ülkelerde otoriter rejimlerin çöküşüne kadar gözardı edilmiş, merkezden görüldüğü kadarıyla yerel yerleşimler idare edilmeye çalışılmıştır. Fakat demokrasinin ve özgürlüklerin gelişmesiyle yerele atfedilen değerler zamanla hızlı bir artış kaydetmiştir. Bununla birlikte, yerel yönetimlere atfedilen önem devlet yönetim sistemlerine paralel şekilde seyir izlemiştir. Federalizmin olduğu devletlerde yerel yönetimler çok daha etkin roller edinmiş bunun yanında ülkemiz gibi üniter yapıdaki devletlerde ise yerel yönetimlere temkinli yaklaşılmıştır. Bunun nedeni üniter yapının esasını teşkil eden merkezci zeminin yerinden oynatılmak istenmemesidir.

Mahalli idareler ülkemizde, çağın; demokrasi, iletişim ve yönetim alanında getirdiği yeniliklerle farklı bir boyut kazanmıştır. “AB Yolunda Türkiye” başlığıyla başlayan yazıların altını yerel yönetimlerde özerklikle ilgili satırlar doldurmuştur. Nitekim ülkemizde yerel yönetimlere birçok özerklik alanı verilmiştir. Bu durum AB tarafından gelişen ve kalkınan Türkiye'nin demokratik adımları olup yerele bu kadar hareket serbestisi verilmesine bazı çevrelerin tepkisini bazılarının ise desteğini görmektedir. Bu iç dinamiklerle alakalı bir konu olup doktrinde de aynı durum söz konusudur.

Kalabalık'ın (2005: 61) mahalli idarelerin ülkemizdeki gelişimiyle ilgili söyledikleri yukarıdaki açıklamaları doğrular niteliktedir:

“Osmanlı'daki yerel yönetim anlayışı, Cumhuriyet Dönemi'nde de önemli bir değişikliğe uğramadan önemini korumuştur. Cumhuriyet'in kurucuları İttihat ve Terakki içinde yetişmiş veya bu gelenekten etkilenmiş kişiler oldukları için otoriter ve merkeziyetçi yönetim anlayışını devam ettirmekte bir sakınca görmemişlerdir. Cumhuriyet Dönemi Osmanlı'dan aynen aldığı yerel yönetim kurumlarını bir siyasi organ olarak değil, 'idari birimler' olarak görmüştür. Birlik ve beraberlik tehlikeye girer düşünceleriyle yerel yönetimlerin idari ve mali açılarından özerklik verilerek güçlendirilmesi konusunda hep tereddütlü davranmıştır.”

Yerel yönetimler, tarihsel süreç içerisinde, gittikçe önem kazanmış, görev ve yetkileri de buna paralel olarak artmıştır. Merkezi yönetimin, kamunun ihtiyaçlarını tek başına gidermesi mümkün değildir. Böyle bir çaba harcamak, kaynakların israfı, aşırı bürokratikleşme, verimli ve etkin hizmet sunulmaması ve bununla beraber toplumsal yararın sağlanamamasını beraberinde getirir (Aktan, 1999: 142). Günümüzde yerel yönetim birimlerinin kamusal mal ve hizmet talebinin miktar ve standart olarak eşitsiz coğrafi dağılışı nedeniyle kamusal hizmet sunumunda daha büyük önem kazandığı düşünülmektedir. Bununla birlikte, mahalli ihtiyaç ve tercihlerdeki coğrafi farklılıklara, merkezi idareye göre daha kolay uyum sağlayabilecekleri ve gerçek ihtiyaç ve taleplere daha duyarlı, hizmete dair kararları uygulamada daha hızlı olabilecekleri; vatandaşa yakınlıkları sayesinde sıkılaştıran kamuoyu denetiminin kırtasiyecilik ve hiyerarşik denetimin yol açabileceği; kaynak ve zaman israfının engelleneceği savunulmaktadır (Köse, 2004: 33). Yerel yönetimlerin yönetim sistemine getirdiği bu avantajlar tüm Avrupa’da olduğu gibi ülkemizde de yerel yönetimlerin ön plana çıkmasını sağlamıştır.

Dünyada meydana gelen değişim ve dönüşümlerin küreselleşmenin etkisiyle çok çabuk yayıldığı ve yerel yönetimlerin bu değişim ve dönüşümlerden etkilendiği görülmektedir. Küreselleşme, bölgeselleşme ve yerelleşme dinamikleri, başta AB olmak üzere hem uluslar arası örgütlenmeler hem de ulus devletlerin yönetsel yapılanma ve işlevlerini yönlendiren bir çerçeve oluşturmaktadır. Bu açıdan uluslararasılaşma olgusu, geleneksel yerel yönetimden yerel yönetişime doğru evrimle sürecin itici gücü olurken, uluslararası ekonomik ve siyasal örgütlenmelerin etkisiyle yerel karar birimleri uluslararasılaşmaktadır (Ökmen, 2006: 61). Yerelleşme (desantralizasyon) reformları 1990’lardan sonra Dünya Bankası tarafından kamu yönetiminin kapsamlı bir reforma tabi tutulması için gerekli olan reform paketinin önemli bir ayağını oluşturmaktadır. Yerelleşme süreci ile birlikte birçok kamu hizmeti yerel yönetimlerin sorumluluk alanına verilerek, merkezi yönetimin görev alanının daraltılması amaçlanmaktadır (Ataay, 2007: 168).

AB sürecine bakıldığında, yerel yönetimlerin Birlik politikaları üzerinde etkili olmak istedikleri görülmektedir. Brüksel’deki yasama faaliyetlerinin %70’inin yerel yönetimleri ilgilendirdiği belirtilmektedir. Yerel yönetimler AB politikalarında giderek önemli hale gelmekte aynı zamanda bu politikaların oluşturulma sürecinde de etkili olmak istemektedirler (Mengi, 2003: 118). Maastricht Antlaşması AB’yi, “kararların

mümkün olduğunca vatandaşa yakın alındığı” bir birlik olarak tanımlamaktadır. AB vatandaşlarına en yakın kurumlar olmalarından dolayı yerel ve bölgesel yönetimler, AB kurumları ve Avrupa vatandaşları arasında daha yakın bağlar kurulmasında ve entegrasyon sürecindeki politikaların başarılı olmasında temel ve belirleyici kurumlar olarak görülmektedirler (Köseçik, 2006: 6).

Türkiye’nin kamu yönetimi sistemi ve anlayışına bakıldığında her ülkede olduğu gibi iki seviyede örgütlendiği görülmektedir: Merkezi ve yerel. Ancak Türkiye’deki yönetim yapısı 2004 yılına kadar aşırı (katı) merkeziyetçi bir yapı olarak karşımıza çıkmaktadır; çünkü merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki görev, yetki ve hizmet dağılımına bakıldığında Türkiye’de kamu hizmetlerinin çoğunu merkezi yönetim yürütmüştür. Bunun yanında, yerel yönetimler sadece sınırlı bazı hizmetleri yerine getirmişlerdir. Dolayısıyla, yerel yönetimlerin ülke yönetimi üzerindeki etkisi neredeyse yok denecek kadar az olmuştur. Ancak yeni kamu yönetimi ile yapılmakta olan yasal değişiklikler sonucu son iki yüzyıldır devam eden ve kemikleşen merkezi yapıyı küçükleştirerek yerel yönetimlerin büyütülmesi (yetki, personel, mali kaynak ve diğer her türlü unsurun yerel yönetime devriyle) amaçlanmaktadır (Çevik, 2004: 115-116). Bu amaçlanırken elbette ki yerel yönetimlerin Türk kamu yönetiminde ne denli gerekli olduğu bilinmektedir. Bilgiç (1998: 27) yerel yönetimlerin gerekliliğinin üç bakımdan savunulacağından söz etmiştir:

“Bunlardan birincisi, demokrasi ve plüralizm ile ilgilidir. Buna göre, yerel yönetimler merkezi yönetimle vatandaşlar arasında ara kuruluşlar olarak merkezi otoritenin siyasi gücünü aşırı kullanma durumlarında frenleyici ve sınırlayıcı rol oynarlar. İkinci olarak, yerel yönetimlerin siyasi eğitim ve bilinç örgütleri olarak oynadıkları rol üzerinde durulmaktadır. Buna göre yerel yönetimler demokrasinin alt yapısını oluştururlar. Üçüncü olarak ise, yerel yönetimlerin halkın ihtiyaçlarına daha iyi cevap veren kuruluşlar olduğu üzerinde durulur. Buna göre, yerel yöneticiler halka en yakın kişiler olduğundan yerel ihtiyaçları daha iyi bilirler ve daha uygun, ekonomik, verimli ve etkili hizmetler ancak yerel ihtiyaçların yerel yönetimlerce tespit edilip, sağlanmasıyla mümkün olabilir.”

Türkiye’de kent yönetiminde reform yapılmasının gerekliliği ve bu gerekliliğin yerine getirilmesi için dış dünya aktörlerince ileri sürülen talepler bulunmaktadır (Güler, 2004: 26). Örneğin, AB standartlarıyla uyumlaştırılması gereken noktalar neredeyse toplumsal ve siyasi hayatın her alanına uzanmaktadır. Bunun içine yerel yönetimler de dâhildir (Keser, 2004: 117-118).

AB'ye üyelik sürecindeki Türkiye'de yerel politikaların ve yönetimlerin üzerinde daha fazla durulmaya başlanmış ve yerel yönetimlere mali ve idari anlamda birçok özerklik tanınmıştır. Günümüzde ise halen yerel yönetimlerin daha özerk olması gerekliliğiyle ilgili çalışmalar yapılmakta, aynı zamanda mevzuat değişikliklerine de gidilmektedir.

3.4. MAHALLİ İDARELERİN SORUNLARI

Yerel yönetim açısından en önemli sorun, bu kuruluşların yeterince mali olanaklarının bulunmamasıdır (Yıldırım, 2006: 22). Yerel yönetimlerin gelir kaynakları ile kendilerine yüklenen görevler arasındaki uyumsuzluğun süregelmesi yerel yönetimlerin başarısızlığındaki en önemli nedenlerden biri olmuş ve bu başarısızlık devletin merkeziyetçi tutumunun artmasına ve yerel yönetim özerkliğinin zedelenmesine neden olmuştur (Kalabalık, 2005: 306-307).

Yerel yönetimlerin yetersiz gelir kaynaklarına sahip olmaları, bu birimlerin görevlerini yerine getirmelerinde aksamalara yol açarken, aynı zamanda merkezi yönetim tarafından aktarılacak kaynaklara bağımlı olmalarına neden olmaktadır. Bu durum yerel yönetimlerin kendi organları aracılığıyla aldıkları kararları uygulayabilme ve merkezi yönetimden bağımsız olarak davranabilme yeteneklerini de önemli ölçüde sınırlamaktadır. Oysa her biri uygulamalı birer siyaset okulu olarak nitelendirilen ve demokrasinin en geniş ölçekte uygulanabilmesine olanak tanıyan yerel yönetimlerin varlıklarını sürdürebilmeleri yeterli ve sürekli mali kaynaklara sahip olabilmelerine bağlıdır. Bu sayede kamu hizmetlerinin yerel halkın ihtiyaçlarını karşılamadaki başarısı artabilecek, ulusal ve yerel ölçekte etkin ve verimli kaynak kullanımı da sağlanmış olacaktır. Ayrıca, yerel nitelikteki ihtiyaçların halka en yakın yönetim birimlerince yerine getirilmesiyle hizmet sunumunda yerel halkın denetimine olanak sağlanarak kaynakların daha etkin kullanımı söz konusu olacaktır. Ancak belirtilen faydaların daha büyük ölçüde gerçekleşebilmesi mali özerklikle mümkün olacaktır (Ulusoy ve Akdemir, 2009: 264).

Mahalli idarelerin teknik eleman sıkıntısının olması; yerel yönetime bırakılan kamu hizmetlerinin, mali olanakların farklı düzeylerde olmasından dolayı, farklı seviyelerde sunulması ve eşit biçimde yürütülememesi; aşırı bir yerinden yönetimin ülkedeki siyasal birliğin bozulmasına yol açabilme ihtimali (Yıldırım, 2005: 43) gibi

sorunlarda yerel yönetimleri düşündürücü bir konuma getirmektedir. Yerel yönetimlerin personelle ilgili olarak en önemli sorunları arasında, nitelikli personel eksikliği, yeni kadroların maliyetini karşılayacak mali imkânların yokluğu, hizmet içi eğitim eksikliği, kadro taleplerinin merkezi yönetimle olan vesayet ilişkilerinden dolayı çeşitli engellerle karşılaşması ve yasal düzenlemelerdeki eksiklikler sayılmaktadır (Çukurçayır, 2002: 158-159).

Merkeziyetçi anlayış nedeniyle, kamu hizmetlerinin büyük bir kısmı başkent Ankara'da planlanmakta ve oradan yürütülmektedir. İdari ve mali alandaki güçlü merkeziyetçilik, merkezi idarenin yükünü artırmış, aşırı bürokratikleşme getirmiş, kırtasiyeciliği yaygınlaştırmış, yerel yöneticilerin teşebbüs gücünü kırmıştır (Eryılmaz, 2011: 86).

Yerel yönetimlerin görevleri kanunlarda belirtilirken “genel yetki” ilkesi yerine “liste usulü” benimsenmesi nedeniyle merkezi yönetimin görevleri ile yerel yönetimlerin görevleri birbirine karışmıştır. Bunun yanı sıra, idarenin bütünlüğü ve yerinden yönetim ilkesi çerçevesinde merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hizmet ve kaynak dengesinin yeterince kurulmadığı ve koordinasyon eksikliğinin giderilemediği, yerel yönetimlerin yetki, görev, sorumluluk ve kaynak açısından güçlendirilemediği belirtilmektedir (plan8.dpt.gov.tr).

Küçük ölçekli ve çok sayıda yerel yönetim biriminden oluşan bir sistem merkezden yapılacak yardımları da zorlaştırmaktadır (DPT, 2000: 20). Bu durum yerel yönetimlerin olumsuz etkilemektedir. Burada değinmek istediğimiz başka bir sorun ise ağır idari vesayet sorunudur. Merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde kullandığı idari vesayet yetkisinin sınırlarının genişliği yerel yönetimlerin özerkliğinin daralmasına yol açmaktadır. Bu nedenle mahalli idareler etkin ve yetkin olarak hizmet verememektedirler.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti kurulduktan ve ulus devlet oluştuğundan sonra yerel yönetimler ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla, yerel demokrasi geleneği ve yerel yönetim kültürü oluşmadan yerel yönetimler kurulmuştur (Geray, 2001: 157). Türkiye, genel örgütlenme düzeni açısından merkeziyetçi yönetimin ağırlık taşıdığı, merkezi yönetimin bir uzantısı ya da parçası durumunda olan, yerel yönetimlerin ancak merkezi yönetimin istediği ve izin verdiği ölçüde yerel özerkliğe sahip olabildiği bir konumdadır (Yaşamış,

1993: 12). Bu sebepten dolayı, ülkemizde bir gelenek halinde olmayan yerel yönetimlerin gelişimi sınırlanmaktadır. Ayrıca merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkileri olumsuz şekilde etkilemekte olan, Türkiye'nin AYYÖŞ'e koyduğu çekinceler de yerel yönetimleri kaynak kullanımı, örgütlenme, yerel demokrasinin işlerliği, insan kaynaklarının seçimi, yurt dışı işbirliği gibi birçok alanda sınırlandırılmaktadır (Özer, 2011: 20-26).

3.5. MAHALLİ İDARELERİNİN TÜRKİYE'DEKİ DOĞUŞU VE GELİŞİMİ

Mahalli idarelerin Türkiye'deki gelişimini ele alırken Osmanlı Dönemi'nden başlamak gerekir. Osmanlı'da Tanzimat'la birlikte her alanda meydana gelen yapısal dönüşüm kıpırdanmaları kuşkusuz yönetim alanında da meydana gelmiştir ve özellikle yönetsel yapı ve yönetim hukuku transferinde örnek alınan Fransa modeli benzeri bir yapılanma gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bu yeni yapılanma, toplumun beklentileri ve uğraşları sonucu oluşmuş bir durum değildi. 19. Yüzyıla birlikte geleneksel kurumlar iç ve dış nedenlere bağlı olarak yozlaşmaya başlamış ve Osmanlı Devleti üzerinde Batı'nın ekonomik etkisi ile yerel kurumları da içeren bir dizi değişiklik gündeme gelmiştir (Yılmaz, 2007: 217). Türkiye'nin yerel yönetimlerinin kökeni Osmanlı Devleti'nin son dönemlerine dayanır. Osmanlı Devleti'nin diğer alanlarda olduğu gibi Türkiye Cumhuriyeti'nin idari yapısında da önemli etkileri olmuştur. Osmanlı sultanlarının devlet idaresinde sahip oldukları mutlak yetkiler yaklaşık 19. Yüzyılın ortalarına kadar kesintisiz olarak devam etmiştir. 19. Yüzyılın ortalarından itibaren Devlet'in yapısında Fransız modeli esas alınarak önemli değişiklikler gerçekleştirilmiştir (Bilgiç, 1998: 36). Diğer bir anlatımla, Türkiye'de ve Osmanlı son döneminde yerel yönetim kurumlarına ilişkin düzenlemelere Batı tarzı kurumlar öncülük etmiştir. Bugünkü şekliyle, modern anlamda belediyelerin ve il özel idarelerinin temelleri 19. Yüzyıl Osmanlı tarihinde atılmıştır.

Osmanlı Devleti'nde kamu hizmetleri tımar, vakıf ve merkezi bütçe sistemiyle karşılanmış, taşra yönetimi tımar adı altında özerk ve mahalli bir sisteme tabi tutulurken, eğitim, sağlık ve bayındırlık gibi hizmetler vakıf sistemi ile yürütülmüştür. Bu nedenle, Osmanlı Dönemi'nde, mahalli hizmetler uzun bir geçmişe sahip olan vakıflar, loncalar ve mahalleler tarafından yerine getirilmiş pek çok yerel ve toplumsal ihtiyacın karşılanmasında yerel yönetimlere önemli birikim sağlamışlardır (Türkoğlu, 2009: 69).

19. Yüzyılla birlikte geleneksel Osmanlı kurumlarının iç ve dış gelişmelerin etkisiyle ortaya çıkan yozlaşma ve çöküş sonucunda, devlet ve toplum yapısını etkileyen değişiklikler gündeme geldi. Özellikle kıyı kentlerinde bazı ürünlerin ihracı, Batı ürünlerinin iç pazarda satımına dayalı bir ticaretin ortaya çıkışı ile birlikte, kıyı kentleri hem şekil, hem de işlev değiştirmeye başladılar. Bu yerleşim yerlerinde değişen işlevlere paralel olarak yeni yerel ihtiyaçlar ortaya çıktı. Sağlık, temizlik, ulaşım, yangınlardan korunma gibi yeni hizmet istekleri doğdu. Yaşanan dönüşüm sonucu ortaya çıkan ihtiyaçların nitelik ve nicelik olarak yozlaşmış geleneksel kurumlarla karşılanması mümkün değildi. Bu da, yeni kurumların ortaya çıkmasını bir zorunluluk haline getirdi (Uyar, 2004: 3).

Kentlerin sorunlarının bütüncül bir yaklaşımla ele alınması, şehirleşmenin toplu yerleşim mekânında meydana getirdiği yapısal değişikliğin ışığında 19. Yüzyılda ortaya çıktı. Tanzimat Dönemi'nde Batılılaşma yönünde gerçekleştirilen reformlar, yerel yönetimlerin doğuşu için gerekli ortamı hazırladı (Eryılmaz, 1997: 18). Esasen, Osmanlı Devleti'nin Tanzimat ve Islahat Dönemi'nde, Batı'nın özgürlük anlayışı ve mahalli demokrasi uygulamasına doğru bir yaklaşım olduğundan mutlakiyetçi yönetimde yumuşama eğilimi belirmiştir. Bu eğilimin bir ürünü de, belediyelerin doğuşuna doğru ilk adımlar sayılabilecek olan muhassılık meclisleri veya memleket meclisleridir (Yayla, 1997: 19).

Türkiye'de ilk belediye kurulması girişimi (1855 yılında) Kırım Savaşı münasebetiyle Osmanlı Devleti ile aynı safta çarpışan müttefik devletlerin etkisi sonucu İstanbul'da başladı (Eryılmaz, 1997: 18). 1858 yılı içerisinde, gayrimüslimlerin yoğun yaşadığı Beyoğlu ve Galata Semtlerinde Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur. Paris Belediyesi örnek alınarak kurulan belediyenin kısmi olarak, mali özerkliği bulunmakta, dairenin başkanı ve meclis üyeleri merkez tarafından atanmaktaydı. Bu uygulamanın tüm İstanbul'a yaygınlaştırılması için 1869 yılında Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi yayımlandı. Nizamnameye göre 14 alt dairenin halk tarafından seçilmiş üyeleri ve merkez tarafından atanmış başkanları bulunmaktaydı. Halk tarafından seçilen bu meclislerin seçtikleri üçer kişi ile bu günkü büyükşehir belediye yapılarını andıran ve bir üst meclis olan Cemiyet-i Umumiye oluşturulmuştur. Bu meclise Şehremini ise yine merkezi hükümet tarafından atanmıştır (Köseçik ve Özgür, 2009: 157). Uzun'a (2002: 79-80) göre ise Osmanlı yönetimi, özellikle yabancıların yaşadığı ve modern liman

kentinin karşılaştığı sorunların yoğunlaştığı bir bölgede, Galata ve Beyoğlu'nda modern belediye hizmetlerinin görülmesini sağlamak amacıyla ilk belediye örgütünü burada kurmuştur. İstanbul 14 belediye dairesine ayrılarak, yeni bir belediye örgüt modeli geliştirilmiş, ancak "Altıncı Daire-i Belediye" dışındaki bölgelerde hizmet götürecek etkin bir yapısı kurulamamıştır.

1877'de Vilayet Belediye Kanunu ile Dersaadet Belediye Kanunu çıkarıldı. Bu mevzuatla, İstanbul tek belediye idaresi ve dokuz idare şubesinden meydana gelmiş oluyordu. 3 Nisan 1930'da çıkarılan Belediye Kanunu'na kadar uygulanan 1877 tarihli Belediye Kanunu, merkezîyetçi bir politikayı takip ediyordu (Kazıcı, 2003: 40). Tanzimat Dönemi'nin ardından yerinden yönetim anlayışı yaygınlaşmaya başlarken, esas itibarıyla merkezîyetçilikle dengelenen yerel temsil yapısını sağlayan 1871 Nizamnamesi, İmparatorluğun taşra yönetiminin temelini oluşturarak, İkinci Meşrutîyet'e kadar yürürlükte kalmıştır (Erençin, 2004: 58).

1864 ve 1871 tarihli nizamnamelerde, muhassıl meclislerinin devamı sayılabilecek vilayet, liva, kaza, nahiye, idare meclisleri kurulmuştur. Bu meclisler yerel yönetim birimi olarak değil, yereldeki devlet kurumlarına yardımcı olmaları amacıyla oluşturulmuştur. 1876 yılında Birinci Meşrutîyet'in ilanı ile Ayan Meclisi ile birlikte parlamentonun iki kanadından birini oluşturan Mebusan Meclisi'nin üyeleri, taşrada idare meclisi üyeleri tarafından seçilmiştir (Demirci, 2007: 6). İkinci Meşrutîyet'in ilanından sonra (1908), 1912 yılında çıkarılan Dersaadet Belediyesi Hakkındaki Geçici Kanun ile tarihten gelen merkezîcilik geleneği devam ettirilmiştir. Bu Kanun İstanbul'daki belediye dairelerini kaldırmış, onun yerine belediye şubelerini koymuştur. Şehremaneti meclisinin yerini encümen almıştır. Şehremini ise merkezden atanmaya devam etmiştir. Bu yapı, Cumhuriyet'in ilanından sonra 1930 yılındaki Kanun çıkana kadar devam etmiştir (Keleş, 2011: 133). 19. Yüzyıl içerisinde, bu kadar önemli düzenlemelere rağmen, seçimle iş başına gelen belediye başkanının olmaması, Türkiye'deki yerel yönetimlere katılımın baştan beri merkezi hükümet tarafından belirlendiğini ortaya koymaktadır (Koçak ve Ekşi, 2010: 299).

Osmanlı Devleti'nde il özel idareleri de Tanzimat'tan sonra ortaya çıkmıştır. İl özel idarelerinin kuruluşuna yönelik ilk resmi belge 1864 yılında yürürlüğe giren "Teşkil-i Vilayet Nizamnamesi"dir. Bu Nizamname ile eyalet sisteminden il sistemine geçilmiştir. Bu düzenlemeyle mülki idarenin her kademesinde, üyelerinin bir kısmının

seçimle iş başına geldiği idare meclisleri ortaya çıkmıştır. Vilayetler için iki türlü meclis oluşturulmuştur. Birincisi Vilayet İdare Meclisi, ikincisi ise Vilayet Umumi Meclisidir (il genel meclisi). Vilayet Umumi Meclisi günümüzdeki (*yerel yönetimler reformundan -5302 sayılı Kanun'dan- önce yürürlükte olan Kanun'un düzenlediği*) il özel idaresinin de çekirdeğini oluşturmuştu (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 155). 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkati ile il özel idarelerinin bu günkü modern temelleri atılmış, hatta bu Geçici Kanun değişikliklerle yakın tarihimize (yerel yönetimler reformuna) kadar, doksan iki sene boyunca uygulandı.

Cumhuriyet'in ilk yıllarında belediyeçilik alanında çok fazla ilerleme kaydedilememiştir. Belediyeler, köyler, il özel idareleri merkezi idarenin taşra teşkilatı gibi işlev görmüşlerdir (Görmez, 1995: 329) İlk dönemde Cumhuriyet rejimi belediyeleri mali olarak güçlendirmeye çalışmış ancak daha sonra verilen mali olanaklar yasal düzenlemelerle geri alınmıştır. Belediye kaynaklarının bir kısmı merkezi hükümete aktarılmıştır. Belediyeçilik konusunda tutarlı bir politika izlenememiş, yapılanlar oldukça yüzeysel ve dağınık kalmıştır (Tekeli ve Ortaylı, 1978: 33-37). Cumhuriyet rejimi, ilk yıllarda önemli belediyeçilik ve imar sorunlarıyla karşı karşıya kalmıştır. Bu sorunlara aranan çözümler doğrultusunda Cumhuriyet'in belediyeçilik anlayışı oluşmuştur. Cumhuriyet sonrasında ülkenin en büyük sorunu savaş sonrası yanan yıkılan kentlerin yeniden imar edilmesi konusu olmuştur. Kurtuluş Savaşı sonrası özellikle Batı Anadolu şehirleri Yunan ordusu tarafından yakılmıştı ve bu şehirlerin hızla onarılması gerekiyordu (Uzun, 2002: 80).

1923'te Cumhuriyet ilan edilmeden önce, 1921 Anayasası ile yerel yönetimlerle ilgili önemli düzenlemeler yapılmıştır. 1921 Anayasası ülkeyi il, ilçe ve bucaklara ayırmış, il ile bucakların tüzel kişiliğe sahip olduğunu belirtmiş bu yerlerde yönetimi şuralara (meclislere) vermiştir. Vakıf, eğitim, okul, sağlık, ekonomi, tarım, bayındırlık ve toplumsal yardımlaşma işlerinin yönetimini meclislere vermiştir. TBMM hükümetinin temsilcisi olan vali, ilde sadece genel devlet işlerinden sorumlu tutulmuş, yerel işler meclislere bırakılmıştır (Güler, 2006: 217). 1924 yılında, İstanbul'daki belediye daireleri sistemine benzer şekilde, yeni başkent Ankara Şehremaneti kurulmuştur. Ayrıca Lozan Barış Antlaşmasının gereği olarak, İmroz ve Bozcaada için, özel ve Batı ülkelerindeki mahalli idarelere paralel bir yönetim usulü kabul edilmiştir (Yayla, 1997: 23).

Cumhuriyet kurulduktan sonra yönetim sisteminde Osmanlı'dan devralınan güçlü merkezîyetçilik özellikleri devam etti. Yerel yönetim, yetki devrinden (*devolution*) çok merkezdeki yetkilerin aktarımına (*delegation*) dayanmaktaydı. Bu durum, yerel yönetimler üzerinde çok ayrıntılı bir yönetsel vesayet oluşturulmasına yol açmıştır. Bu vesayet, yerel yönetimlerin oluşumunda, kararlarında, işlemlerinde ve personeli üzerinde uygulanmıştır (Heper, 1989: 4). Türkiye'de çağdaş anlamda yerel yönetim uygulamaları, Cumhuriyet Dönemi'nin ilk yıllarında kurulmaya başlanmış, yerel yönetimlerle ilgili temel kanunlar bu dönemde kabul edilmiştir (Türkoğlu, 2009: 72). Cumhuriyet Dönemi'nde yerel yönetimler konusunda yapılan düzenlemelere 1924 yılında kabul edilen 442 sayılı Köy Kanunu'nu, 1930 yılında kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanunu'nu ve her ne kadar 1913 yılında geçici bir Kanun olarak kabul edilse de ta ki 2005 yılına kadar birçok değişiklikle yürürlükte kalan il özel idarelerini düzenleyen Kanun örnek olarak verilebilir. İl özel idarelerini düzenleyen Kanun'a benzer şekilde 1580 sayılı Belediye Kanunu da 2004 ve 2005 yıllarında gerçekleşen yerel yönetimler reformuna kadar yürürlükte kalmıştır. Fakat bu süreçte birçok köklü değişiklikle Kanun kabuğunu değiştirmiş ve daha çok yerelci bir yapı görünümüne sahip olma yönünde mesafe kat etmiştir. Ancak yılların yorgunluğunu taşıyan 1580 sayılı Kanun'la birlikte diğer birçok kanun da yerini daha özerkçi kanunlara bırakmıştır. Fakat 442 sayılı Köy Kanunu halen yürürlükte bulunmakla birlikte, hatırı sayılır sayıda maddesi artık hukuk sisteminden -etkin uygulama açısından- silinmiştir. Şimdi gündemde olan yeni bir Köy Kanunu Tasarı Taslağı (w3.icisleri.gov.tr) vardır. Bu Taslağın tasarı haline getirildikten sonra kanunlaşım uygulanabilir hale gelmesi sonucunda köy yönetiminde ne gibi değişikliğe gidileceği merak konusudur. Fakat mevcut Taslak incelendiğinde köylerin nüfusa göre üç sınıfa ayrıldığı ve buna göre bir yönetim yapısına büründürüldüğü görülmektedir. Ayrıca, yerel yönetimler reformuna paralel düzenlemeler görülmektedir. Merkezi idare aleyhine yetki ve denetim darlığı getirilmektedir. Köy organlarının özerkliğini sağlayacak yargı denetimi menşeli yeni mekanizmalar geliştirilmiştir. Örneğin "geri çağırma" kurumu oluşturularak istenmeyen muhtarın ve ihtiyar meclisinin görevlerine, en nihayetinde köy seçmeninin oyları ve bölge idare mahkemesinin kararıyla son verilebilmektedir.

1950'lerden sonra köyden kente göçün artması, kentlerin nüfusunun kalabalıklaşması sonucunda kentlerin zaten yetersiz olan altyapı, hizmet ve yönetim kapasitesine üzerine büyük bir yük binmiştir (Göymen, 1999: 69). Bu dönemde

ekonomik ve sosyal anlamda gerçekleşen bu değişimler Türkiye’de yerel yönetim konusunun gündeme gelmesini ve ciddi olarak ele alınması gerektiğini ortaya koymuştur (Heper, 1989: 6, Göymen, 1999: 69). Yine bu dönemde 1961 Anayasası, yerel yönetimler konusunda önceki anayasalardan farklı olarak hizmet yerinden yönetim ilkesini getirmiştir. Böylece, “adem-i merkeziyet” -yerinden yönetim- ilkesini anayasal hale getirmiştir (Görmez, 1997: 130-131).

1973 sonrası dönemde yerel yönetimlerin gelişimine bakıldığında yerel yönetim hareketinin siyasal bir içerik kazandığını ve halkın yerel yönetimleri siyasal bir yapı ve arena olarak görmeye başladığı söylenebilir (Kazancı, 1983: 36). Yerel yönetimlerin kamu yönetimi sistemi içindeki geleneksel rolü, 1980’lerden itibaren yaşanan küresel gelişmelerin etkisiyle değişmeye başlamıştır. Yerel yönetimlerin üstlendiği ve kendisine aktarılan sorumlulukları ve kamu hizmetlerinin sağlanmasındaki önemi artmaya başlamıştır (Özgür ve Kösecik, 2005: 3). 1990’lı yıllar ve sonrasında ise, 1980’lerin siyasal liberal öngörülerini ile birlikte, bu dönemde etkin olan küreselleşme süreci ile birlikte ulus devlet, otorite ve yetkilerinin bir kısmını ulus-üstü örgütlere, bir kısmını da yerel yönetimlere ve sivil topluma devretmek gibi çift yönlü bir baskı ile karşı karşıya gelmiştir. Bu gelişmeler yerel yönetimler üzerinde etkili olmuş; ancak bu gelişmelere koşut bir yerel yönetim anlayışı oluşmamıştır (Aktel ve Memişoğlu, 2005: 24). 1988’de kabul edilen ve Nisan 1993 itibariyle de yürürlüğe giren AYYÖŞ ile yerel yönetimlerde daha özerk ve etkin bir yapılanmanın önü açılmıştır.

Yakın zamanlarda yerel yönetimler alanında yapılan ciddi atılımlar 1984’te büyükşehir belediyelerinin kurulması (3030 sayılı Kanun) ile 1980 sonrası belediye gelirlerinde artış öngören yasal düzenlemeler ve 1987 tarihli 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve en son bu kanunların yerini alan 2004 ve 2005’te yapılan düzenlemeler sayılabilir. Nitekim Kasım 2003’te kamuoyuna açıklanan Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ile yönetim yapımızı temelinden etkileyecek nitelikte gerek merkezi idare gerekse mahalli idareler alanında bir dizi yeni kanun çıkarılması öngörülmüş ve bunların önemli bir kısmı özellikle de mahalli idarelere ilişkin kısmı gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda, belediyeler alanında önce 2004’te 5272 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiş ancak bu Kanun’un şekil bakımından Anayasa’ya aykırılığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesi’nce iptali üzerine aynı düzenlemeler bu kez 2005’te 5393 sayılı Kanun’la kabul edilmiştir. İl özel idaresi alanında da 2005’te yasalaşan 5302 sayılı yeni

Kanun, önemli ölçüde 1913 tarihli Kanunu Muvakkat'e dayanan ve 1987'de çıkarılan 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun yerini almıştır. Önce 1984'te çıkarılan 195 sayılı KHK ile kurulan büyükşehir belediyeleri aynı yıl kabul edilen 3030 sayılı Kanun'la yasal güvenceye kavuşturulmuş; bu Kanun da en son 2004'te çıkarılan 5216 sayılı Kanun'la değiştirilmiştir. Kısaca ifade etmek gerekirse, il özel idareleri, belediyeler ve büyükşehir belediyeleri alanındaki düzenlemeler 2004 ve 2005 yıllarında yenilemiştir (Bilgiç, 2007: 101-102).

Türkiye'de yerel yönetimleri düzenleyen birçok kanun olmasına karşın yerel yönetimlere esas teşkil eden düzenlemeler mevcut ve geçmiş Anayasalarımızda yer edinmiştir. 1876 tarihli ilk Osmanlı/Türk Anayasası olan Kanun-i Esasi'nin 12. maddesinde belediye kuruluşu düzenlenmiş ve böylece yerel yönetim süreci anayasal bir nitelik kazanmıştır. 1876 Anayasası'nda il genel ve özel yönetimlerine değinilmekte, belediyelerin kuruluşu, görevleri ve meclis üyelerinin seçimine ilişkin düzenlemelerin kanun ile yapılacağı belirtilmektedir. Hükümetin genel görevlerinden oluşan görevler merkeze; siyasi nitelikte olmayan görevler, il ve belediyelerden oluşan yerel yönetimlere verilmektedir (DPT, 1991: 7). 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasi Kanunu ise Kanun-i Esasi'den farklı olarak, illere ve bucaklara özerk statü ve tüzel kişilik tanımıştır. İl tüzel kişiliğinin, il meclisi (şura), il yönetim kurulu ve il başkanı olmak üzere üç organı olduğunu belirtmiştir. 1924 tarihli Anayasa 1876 tarihli Anayasa'da yer alan "görev ayrımı" ve "yetki genişliği" ilkelerini olduğu gibi benimsemiştir. 1960'lı yıllarda köyden kente olan göç ile beraber kent nüfusunda meydana gelen artışlar, mahalli idare birimlerinin mevcut düzenlemelerle, yerel ihtiyaçları karşılayamamasına yol açmıştır. Aynı dönemde mahalli idarelere olan ilginin artması 1961 Anayasası'nda konuyla ilgili düzenlemeler yapılmasını gerekli kılmıştır. 1961 Anayasası'nın 112. ve 116. maddelerinde mahalli idarelere yer verilmiştir. (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 117-119). Nihayet, 1982 Anayasası da mahalli idareleri açıkça düzenlemiştir. 1982 Anayasası'nın 123. maddesinde yönetimin merkezden ve yerinden olacağından bahsedilmiş ve 127. madde de ise yerinden yönetim kuruluşlarının tanımını yapmıştır.

Mahalli idarelerin Türkiye'deki gelişimi genel olarak değerlendirildiğinde; yakın dönem Osmanlı'da Batı tarzı belediyeçilik sistemi ile ilk nüvelerini veren mahalli idareler Cumhuriyet'in ilanına kadar yapılanmasını sürdürmüştür. Bu süreçte ana kabuğu oluşan mahalli idarelerde dikkat çeken en önemli unsur merkezin yoğun

etkinliğiydi. Diğer bir ifadeyle, mahalli idarelerin hareket alanlarının kısıtlılığıydı. Bunun nedenleri merkezi yönetimin otokrasiyi elden bırakmak istememesi ve yerele olan güvensizliğiydi. Cumhuriyet'in ilanıyla yeni Türk Devleti'nde de mahalli idarelerin gelişimi devam etmiştir. Fakat yine merkezin yoğun vesayeti devam etmiştir. Bu durum 1980'lere kadar devam etmiş ve 1982 Anayasası'nda tanımlanan mahalli idarelerle ilgili olarak idari ve mali özerklikten bahsedilmiştir. AYYÖŞ'e ve AB'ye uyum kapsamında yeni yasal düzenlemelerle yerel yönetimlerde 'reform' diye nitelendirilen geniş kapsamlı değişikliğe gidilmiş ve günümüz mahalli idareler yapısı oluşturulmuştur. Mevcut yapıda merkezi idarenin vesayet yetkisinin yok denecek derecede sınırlı hale getirilmiş olması ve yerel yönetim organlarını merkez karşısında koruyucu mekanizmaların geliştirilmiş olması mahalli idarelerin özerkliği açısından çığır açmıştır.

3.6. TÜRKİYE'DE YER YÖNÜNDE MAHALLİ İDARELER

Bu başlık altında yer yönünden mahalli idarelerden olan il özel idaresi, belediye, büyükşehir belediyesi ve son olarak ise köy yönetimleri ele alınmaktadır.

3.6.1. İl Özel İdaresi ve Organları

1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile yönetim yapımızda yer edinen "il özel idaresi" (Ortaylı, 2000: 89) 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkati'nde "Menkul ve gayrimenkul malları olan ve bu Kanun ile sayılı hususi görevleri yapmakla mükellef bir şahsı manevi" olarak tanımlanmıştı. 1913 tarihli Kanunu Muvakkat'te değişiklik ve düzenlemeler öngören 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, il özel idaresini taşınır ve taşınmaz malları olan, belli ve sınırlı bir alan içinde belirlenmiş görevleri yapmakla yükümlü bir kamu tüzel kişisi olarak tanımlamıştı. 4 Mart 2005 tarihinde yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 3/a maddesinde ise il özel idaresi şöyle tanımlanmıştır: "İl halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi." İl özel idareleri il kurulmasını düzenleyen kanunla kurulur ve tüzel kişiliğine kavuşur. Aynı şekilde de tüzel kişiliği kaldırılır.

Kanunlardaki tanımlamalara bakıldığında, il özel idarelerinin odak noktasında idari ve mali özerklik görülmektedir. İl özel idarelerine 1913 tarihli Kanunu

Muvakkat'te ve 3360 sayılı Kanun'da taşınır ve taşınmaz mal sahipliğiyle mali özerklik; hususi görevleri yapmakla mükellef olmakta da idari özerkliği sağlayacak kamu tüzel kişiliği verilmektedir. 5302 sayılı Kanun'da ise idari ve mali özerklikten açıkça bahsedilmektedir. İdari ve mali özerklik, il özel idaresinin mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak amacıyla yetkili organlarının kararı ile kanunlara uygun olarak serbestçe karar alma, teşkilatlanma, personel istihdamı, borçlanma ve benzeri alanlardaki yetkilerini ifade eder (Ünsal, 2006: 5).

Merkezi idarenin taşra örgütü olan il aynı zamanda bir yerel yönetim birimidir (Günday, 2003: 46). Yerinden yönetim kavramı, bağımsız kişiliğe, kendisine ait organlara ve personele sahip olmayı gerektirmektedir. Yerel yönetim olarak il, aynı coğrafi alanda yer almakla birlikte merkezi idareden tamamen ayrıdır. İl özel idaresi olarak devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliğe (idarei hususiyetli vilayet) sahiptir.

İl özel idareleri ülke yönetiminden bağımsız değil, bu yönetim bütünü içinde görev yapan özerk demokratik kurumlardır (Ulusoy ve Akdemir, 2007: 141). Anayasa'nın mahalli idareleri düzenleyen 127. maddesinde "mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri" olarak tanımlanmıştır. Burada 'il' halkının ihtiyaçlarının karşılanması için kurulan mahalli idare kuruluşu il özel idareleridir. İl özel idarelerinin kuruluşu herhangi bir şekle bağlı değildir, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer. İl özel idarelerinin hizmet alanı tüm il sınırlarını kapsar. Ama bazı hizmetleri yalnız belediye sınırları dışında yürütebilir. Bir mahalli idare olarak il özel idarelerinin görev ve yetkileri 5302 sayılı Kanun'da tek tek sayılmakla birlikte kanunlarca başka kurum ve kuruluşu verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki her türlü hizmetin de il özel idarelerince yerine getirilebileceği de belirtilmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre il özel idaresinin üç karar organı bulunmaktadır. Bunlar: il genel meclisi, il encümeni ve validir. Bir önceki Kanun'da da aynı şekilde üç karar organı düzenlenmişti, fakat sıralamada vali en baştaydı.

5302 sayılı Kanun'un 9. maddesinde "il genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından

seçilmiş üyelere oluşur” denilmiştir. İl genel meclisi ilçeler adına seçilen üyelere oluşur. Seçimler her beş yılda bir yapılır. Seçilme yeterliliğine sahip her yurttaş il genel meclisi üyeliğine aday olabilir. İl genel meclislerinin üye sayısı, ilçe sayısına ve nüfusuna göre değişir. İl genel meclisleri önceden belirlenen bir ayda yapılacak tatil dışında her ay düzenli olarak toplanır ve kendisine verilen görev ve yetkiler dâhilinde kararlar alır. Yeni yasa, il genel meclisinin yapısı, seçilme ve işbaşına gelme yöntemi için bir değişiklik getirmemiştir. İl genel meclisi ilçeler adına seçilen üyelere oluşur. Üye seçimi tek dereceli ve nispi temsil usulüne göre yapılmaktadır. Üyeler beş yıl için seçilir. Üye sayısı o il içindeki ilçe sayısına ve ilçelerin nüfusuna göre değişir (Yıldırım, 2005: 76).

İl özel idaresinin birinci karar organı niteliğiyle faaliyet gösteren il genel meclislerine, yönetsel reform sürecinde, önemli işler ve sorumluluklar yüklenmiş ve il idaresinin ana yönetim organı konumu verilmiştir. Yeni işlevlerine paralel olarak meclisin yapısında da bazı değişikliklere gidilmiştir (Parlak, 2005: 187). 5302 sayılı Kanun’la valinin yürütme organı konumu korunurken, il genel meclisi başkanlığı fonksiyonu kendisinden alınmıştır. İl genel meclisi başkanının üyeler arasından ve yine üyeler tarafından gizli oyla seçilmesi usulü benimsenmiştir.

5302 sayılı Kanun’un 11. maddesine göre; il genel meclisi, seçim sonuçlarının ilanını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanacak ve kendi üyeleri arasından gizli oyla, ilk iki yıllık süre için meclis başkanını seçecektir. Böylece Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 3. maddesinde öngörülen, “yerel yönetimlerin meclis üyelerinin seçimle işbaşına gelmesi” ilkesi sağlanmış olmaktadır (Parlak ve Sobacı, 2008: 91). Ancak meclis çalışmalarına ilişkin esas ve usullerin İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenmesi usulüne yeni Kanun’da da devam edilerek il genel meclislerine “yöntemsel bağımsızlık” verilmemiştir.

İl genel meclisinin fesih nedenleri 5302 sayılı yeni Kanun’un 22. maddesinde dörtten ikiye indirilmiştir. Böylece, 3360 sayılı Kanun’un 25. maddesinde yer alan kanunen belirlenen yerin ve zamanın dışında toplanmak hususu fesih nedeni olmaktan çıkarılmıştır. Bunun yanında, “siyasi konuları görüşmek ve siyasi temennilerde bulunmak” biçimindeki fesih nedeni de “kendi görev alanına girmeyen siyasi konularda karar almak” biçimine dönüştürülmüştür. Bu düzenleme ile fesih nedenleri daha

rasyonel bir yapıya kavuşturulmuştur (Ateş ve Es, 2008: 215). Bu durumda Kanun'un il genel meclisini koruyucu ve destekleyici özelliği ön plana çıkmaktadır.

Eski 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu döneminde ismi "il daimi encümeni" olan "il encümeni", il özel idaresinin, müzakere, danışma ve karar organıdır (Bıçaklı, 2009: 23). 5302 sayılı Kanun'un 25. maddesinde ise il encümeninin oluşum süreci ve üye sayısı yeniden düzenlenmekte, il encümeni idari bir organ olarak düşünülmekte ve bazı birim amirleri de il encümenine dâhil edilerek uzmanlık niteliği artırılmak istenmektedir (Sobacı, 2005: 42, Parlak ve Sobacı, 2008: 95). Yirmi beşinci maddeye göre, "il encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur." İl genel meclisinin başkanı olma sıfatı elinden alınan valinin il encümenin başı olma yetkisi halen devam etmektedir. Valinin katılmadığı encümen toplantılarına genel sekreterin başkanlık edeceği Kanun'la düzenlenmiştir. Encümen, haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır.

İl daimi encümeni yapısal olarak da köklü bir değişikliğe uğratılmıştır. Eski yapıda il daimi encümeni il genel meclisinin kendi içinden seçtiği beş kişiden oluşurken, yeni yapıda seçilmiş ve atanmışların bir arada görev yaptığı bir yapıya dönüştürülmekte, üye sayısı iki katına çıkarılmaktadır (Coşkun ve Uzun, 2005: 163, Bıçaklı, 2009: 23). Ayrıca valinin olmadığı toplantılarda genel sekreterin başkanlık edeceği de düşünüldüğünde il encümeninin ne kadar merkez ağırlıklı bir yapıda olduğu anlaşılmaktadır. Parlak'ın (2005: 189) bu durumu açıklayan ve eleştiren sözleri şu şekildedir:

"Bir karar organı olan encümenin atanmış üyelerinin bulunması ve vali bulunmadığı zamanlarda seçilmiş kişilerin olduğu bir organa genel sekreter sıfatıyla atanmış bir bürokratin başkanlık yapması, sistemin özerkliği ve verimliliği bakımından yeniden düşünülmesi gereken bir husustur."

Yeni Kanun'un 25. maddesine göre, "İl encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur." Karma bir yapıya yol açan benzer bir düzenlemeye 1987 yılındaki yeniden yapılanmada da gidilmiş, ancak konu Anayasa Mahkemesi'ne taşındığında,

Anayasa Mahkemesi il daimi encümeninin bir karar organı olması gerekçesiyle karma yapıya müsaade etmemiştir (Coşkun ve Uzun, 2005: 163). Anayasa Mahkemesi 3360 sayılı Kanun'un 14. maddesinin, İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat'inin 136. maddesinin son fıkrasında yaptığı ve il özel idare müdürü ile il bayındırlık ve iskân müdürüne il daimi encümeninin tabii üyeleri olmak imkânı veren değişikliği, Anayasa'nın 127. maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle, oy çokluğuyla iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi, kararın gerekçesinde, il daimi encümeninin karar organı olma özelliğinin ağır bastığını ve il daimi encümenine seçimle gelen üyelerin dışında, merkezi yönetimin ataması gelen ve hiyerarşik denetime tabi olan üç memurun "tabii üye" sıfatıyla dâhil edilmesinin 1982 Anayasası'nın 127. maddesine aykırı olduğunu belirtmiştir (Sobacı, 2005: 42). Bu yorum dikkate alındığında, yeni düzenleme de ilk bakışta Anayasa'ya aykırı gözükmemektedir, ancak yeni düzenlemeyle "il encümeni" karar organı olma vasfını kaybettiği için uzmanların mevcudiyeti iptali gerektirmemelidir (Kutluk, 2006: 58).

Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atanan vali; devletin, hükümetin, ayrı ayrı her bir bakanlığın, merkezi idarenin ildeki en büyük temsilcisi olmasının yanısıra 5302 sayılı Kanun'un 29. maddesine göre; il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Valilik istisnai bir memuriyettir (Parlak, 2005: 191, Tortop vd., 2006: 138). 3360 sayılı Kanun, yerel yönetimler mantığına ve gelişmiş ülkelerdeki genel uygulamalara ters olarak atanmış bir kişi olan valiyi, seçilmiş bir organ olan il genel meclisinin başkanı olarak görevlendirmişti. 5302 sayılı Kanun, bu hususu yeniden ele almıştır. Kanun, valinin yürütme organı konumunu korurken, il genel meclisi başkanlığı fonksiyonunu ondan alarak, meclisin kendi içinden seçeceği bir kişiye "Meclis Başkanı" sıfatıyla verileceğini hükme bağlamıştır (Parlak, 2005: 187).

3360 sayılı önceki Kanun'da il özel idaresinin organları vali, il genel meclisi ve il daimi encümeni olarak sayılmıştı. 5302 sayılı Kanun da bu organları aynen kabul etmiş ancak sıralamayı değiştirerek valiye üçüncü sırada yer vermiştir. İl özel idaresinin organlarının sayıldığı üçüncü maddedeki bu öncelik tercihi şekilsel bir farklılıktan ibaret de değildir. Detaylara bakıldığında, valinin, il genel meclisi ve il encümeninden sonra ele alındığı görünmektedir. Bunun da ötesinde, Kanun, valiyi il özel idaresinin en önemli organı olma konumundan "varla yok" arasında bir konuma yerleştirmektedir (Kartal, 2010: 202-203). İl özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi konumu

devam eden valinin merkezi idarenin ildeki en üst temsilcisi olması yönüyle görevlerinde bir azalma olurken diğer yandan özel idarenin başı olma sıfatıyla devredilen görev ve sorumluluklar nedeniyle bir genişleme söz konusudur. Bir anlamda, valinin önceden merkezi yönetim organı sıfatıyla yürüttüğü görevleri, bu kez yerel yönetim organı fonksiyonuyla yerine getirmektedir (Parlak, 2005: 190).

Valinin il genel meclisi başkanlığının yanında il genel meclisi gündemini belirleme yetkisi de sona erdirilmiştir. Böylece ilgili Kanun ile il özel idaresinin yürütme organı olan vali, il genel meclisinden soyutlanmış olmakta ve karar alma sürecine katılmadığı kararları uygulamak zorunda kalmaktadır (Harman, 2006: 34). Fakat bunun yanında, 5302 sayılı Kanun valilere yeni ve önemli bir görev yüklemektedir. Bu durumu Parlak ve Sobacı (2008: 98) aşağıdaki şekilde örneklendirmektedirler:

“Eski Kanun’da olmayan ‘stratejik plan’ ve ‘performans planı’ yeni Kanun’da 31. maddede ayrıca düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre; vali, mahalli idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde, kalkınma planı, programı ve varsa bölge planına uygun olarak stratejik plan ve ilgili olduğu yılbaşından önce de yıllık performans programını hazırlamakta, il genel meclisine sunmaktadır.”

Kamu yönetimi reformundaki anlayış ve ilkelerle örtüşen bu yeni sorumluluk, ilin belli stratejilerle ve performans kriterleriyle yönetilmesini ve yönetimin etkin kılınmasını hedeflemektedir. Böylelikle stratejik yönetim ve stratejik planlama, bir bütün olarak kamu yönetimindeki yeniden yapılanmanın temel taşlarından biri olarak kendini göstermektedir (Parlak, 2005: 191). İl özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olan valinin il özel idaresi içindeki konumu, yerel yönetimler reformuyla birlikte daha yerelci yapılanmaların etkisiyle zayıflamıştır. Bu durumu destekler nitelikteki görüşlere yukarıdaki paragraflarda yer almaktadır.

3.6.2. Belediye ve Organları

Belediyeler yerel temsili yönetimlerin en temel birimleridir. En bilinen örnekleri, Fransa’da ve çeşitli Afrika ülkelerinde bulunan *commune*, İspanya’da ve çeşitli Latin Amerika ülkelerinde görülen *municipio*, Almanya’da *germeinde*, İngiltere’de ve çeşitli Commonwealth ülkelerinde *borough* ve *districit* ve Amerika Birleşik Devletleri’nde *city* ve *town* dur. Avrupa Birliği ülkeleri arasında belediyeler oldukça çeşitlilik arz etmektedir. Büyük bir çoğunluğunun temsili nitelikleri azami derecededir. Ayrıca, çok

büyük bir kısmı, kamusal işler, kamu düzeni, sosyal hizmetler gibi çok çeşitli kamu hizmetlerini yerine getirmektedirler. Genellikle kendilerine has gelir kaynakları olmakla birlikte, bazıları merkezi hükümet kaynaklarına ihtiyaç duymaktadır. Büyüklükleri de çok çeşitli olan belediyelerden bazılarının alanları çok küçük iken, bazıları da binlerce kilometre kare hatta bazı ülkelerden daha büyüktür (Kalabalık, 2005: 69).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 3/a maddesinde belediye “belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi” olarak tanımlanmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, yerine geçtiği 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre yeni bir belediye tanımı getirilmiştir. Bu tanımda kamu tüzel kişiliği kavramı içerisinde yorumlanan ‘özerkliğin’ içeriği açıkça yazılmıştır (Kavruk ve Yaylı, 2008: 7).

Belediyeler, yeni kanuni düzenlemeye (5393 sayılı Belediye Kanunu) göre nüfusu 5000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde, i) köy derneğinin yarısından fazlasının, ii) ihtiyar heyetinin valiye başvurusu ve valinin uygun görmesi üzerine, iii) valinin direk o yerleşim biriminde belediye kurulması kanaatine varması üzerine; 15 gün içinde mahalli seçim kurullarına oylama yaptırdıktan sonra vali kendi görüşünü de ekleyerek İçişleri Bakanlığına göndermesi ve Danıştay'ın olumlu görüşü üzerine İçişleri Bakanlığının düzenleyeceği müşterek kararname ile kurulurlar (Keleş, 2011: 220).

Belediye Kanunu'nun 4. maddesinde “nüfusu 5000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. 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 5000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz. Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskûn sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskûn sahasına azami 5000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekir. Yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararnameyle belediye kurulabilir” denilmiştir. Belediyelerin kaldırılması ise Danıştay'ın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile olur. Ancak il ve ilçe merkez belediyeleri bu şekilde kaldırılamaz.

Yerel yönetim kuruluşları içinde en önemlisi belediyedir. Türkiye nüfusunun yaklaşık %75'i belediye sınırları içinde yaşamaktadır. Belediye sayısı giderek artmaktadır. Ülkemizde her yıl ortalama otuzun üzerinde yeni belediye kurulmaktadır. Belediyenin yönetim sistemimiz içinde yaklaşık 150 yıllık bir geçmişi bulunmaktadır. Belediye, il özel idaresi gibi, Osmanlı'dan Cumhuriyet'e intikal eden yönetim kurumlarından (Eryılmaz, 2011: 136).

Tüzel kişilerin yönetilmesinde organların varlığı önem taşır. Her tüzel kişilik gibi belediye tüzel kişiliğinin de yönetiminde organlar görev almaktadır. Belediyenin organları, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır (Çolak, 2005: 454). Belediye meclisi belediyenin karar organı, belediye başkanı ve belediye encümeni ise yürütme organlarıdır (Ulusoy ve Aydemir, 2007: 55).

Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilir. Belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz (5393 sayılı Kanun, Md. 37). Belediye başkanı belediyenin en yüksek idari amiridir Meclis ve encümenin almış olduğu kararları uygular ve yürütür. Kanunlarla kendine verilen kamu gücünü belediye zabıtası vasıtasıyla yönetir. Belediyede çalışan kamu görevlilerini atar, belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak belediye mallarını idare eder. Gelirlerini ve alacaklarını takip, tahsil ve bağışları kabul eder. Mahkemede ve diğer gerekli yerlerde belediyeyi temsil ve bu konularda vekil tayin etme yetkisine sahiptir (Toprak, 2010: 50).

Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında;

a) İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden,

b) Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden, oluşur. Belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, belediye başkanının görevlendireceği başkan

yardımcısı veya encümen üyesi, encümene başkanlık eder. Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak ilgili birim amirleri, belediye başkanı tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir (5393 sayılı Kanun, Md. 33).

Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşur (5393 sayılı Kanun, Md. 17). Görüldüğü gibi, madde hükmü belediye meclisinin belediyenin asıl karar organı olduğuna vurgu yapmıştır. Belediye meclisi üyelerinin sayısı nüfusa göre belli olmaktadır. Belediye başkanı meclisinde başkanlığını yapmaktadır. Belediye Kanunu'nun 19. maddesinin 5. ve 6. fıkrasına göre “meclis başkanı, meclis çalışmalarında düzeni sağlamakla yükümlüdür. Meclisin çalışması ve katılıma ilişkin esas ve usuller İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.”

3.6.3. Büyükşehir Belediyesi ve Organları

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'ndaki tanımıyla, büyükşehir belediyesi “en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getirip yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini” ifade eder. Mevcut uygulamada ülkemizde 16 adet büyükşehir belediyesi bulunmaktadır. Ancak gündemde olan bir düzenlemeyle bunların sayısının artırılması söz konusudur. Kalabalık (2005: 69), büyükşehir belediyelerinin doğmasındaki etkenleri şöyle açıklamıştır:

“Metropolitan yönetimler, metropolitan alanların yönetiminin diğer kentsel alanların yönetiminden farklılığının bir sonucudur. Diğer taraftan, metropolitan alanların yönetimi ile bu bölgelerde yürütülen kamu hizmetlerinin de önemli ölçüde ilişkisi vardır. Kentleşmenin hızla artması, kentlerin daha da büyümesi, yerel halkın hizmet taleplerinin mevcut yerel yönetimce karşılanamaz olmuş ve (belediye) sınırlarının dışında plansız ve düzensiz gelişmelere yol açınca, mevcut kent yönetiminin yeni oluşan kentsel alanların ihtiyaçlarını karşılayamadığı görülmüş ve metropolis veya büyükşehir vb. adlarda anılan yeni yerleşim yerlerinin yönetimi için özel modeller aranmaya başlanmıştır. Merkez kent çevresinde çok sayıdaki sorunların çözülmesi, coğrafi birlik ve hizmetlerde koordinasyonun sağlanması, metropoliten alan ölçeğinde plan ve program yapan, kararlar alan ve bunları uygulayabilen bir kurumsal yapının doğmasını gerekli kılmıştır.”

Büyükşehir belediyesi organları; büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanıdır. Büyükşehir belediye başkanı,

büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir (5216 sayılı Kanun, Md. 17).

Büyükşehir belediye encümeni belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. Belediye başkanının katılmadığı toplantılarda, encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık eder (5216 sayılı Kanun, Md: 16). Büyükşehir Belediye Kanunu'nda hüküm bulunmayan hallerde -yine bu Kanun'a aykırı hüküm içermemek koşuluyla- Belediye Kanunu'nun hükümleri uygulanır. Dolayısıyla, Büyükşehir Belediye Kanunu'nun da sayılmayan encümen görev ve yetki için Belediye Kanunu'ndaki görev ve yetkiler geçerlidir.

Büyükşehir belediye meclisi büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelere oluşur. Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediye meclisinin başkanı olup, büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir. Büyükşehir ilçe belediye meclisleri ile bunların çalışma usul ve esaslarına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır (5216 sayılı Kanun, Md. 12). Aynı şekilde, meclisin görev ve yetkileri içinde Belediye Kanunu hükümleri uygulanır.

3.6.4. Köy ve Organları

Köy, hâkim iş-güç biçimi tarımsal, halkının doğal çevre ile sıkı bir ilişkisi olan küçük bir topluluk biçiminde kırsal bölgede yerleşmiş, seyrek bir nüfusa, büyük bir toplumsal homojenliğe sahip ve halkında iç farklılaşma ve tabakalaşmanın az olduğu yerlerdir (Aytaç, 1995: 17). Köyler, belediye sınırları içerisinde ya da belediye sınırlarına bitişik, bir belediyenin coğrafi ve idari altı olan, fakat onun yerini tutamayan birimlerdir. Köyler, insanların toplumsal bir varlık olmalarından ve bir arada yaşama içgüdüğü ve ihtiyaçlarından doğan sosyolojik bir olgudur. İnsanlar, tarihin bilinmeyen yıllarında, doğal şartlarda ve başka topluluklarda korunmak düşüncesiyle bir araya gelerek, belirli bir alanda yerleşim birimi oluşturmuşlardır. Bu yerleşim yerleri kimileri nüfus bakımından kimileri ise ekonomik güç olarak büyümüş, şehir ve kasabalara

dönüşmüştür. Kimileri ise bu gelişmeyi gösterememiş genelde küçük yerleşim birimleri özelde köyler halinde varlıklarını sürdürmüşlerdir (Canman, 2002: 282).

442 sayılı Köy Kanunu'nun 1. maddesinde nüfusu iki binden aşağıda olan ve belediyesi olmayan yerleşim birimlerinin 'köy' olduğu hüküm altına alınmıştır. Köy Kanunu'na göre belli başlı özellikleri verilen köyün kuruluşu, merkezinin ve yerinin değiştirilmesi ile tüzel kişiliğinin sona ermesi 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümleri gereğince yapılmaktadır. Yeniden bağımsız köy kurulması talebi, o yerde bulunan seçmenlerin en az yansından bir fazlasının birlikte verecekleri dilekçe ile en yakın mülki amire yapılır. Kaymakamlıklara yapılan müracaatları kaymakam, görüşü ile birlikte valiliğe gönderir (illeridaresi.gov.tr). Vali il idaresi kurulunun il genel meclisinin ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının görüşlerine kendi görüşünü de ekleyerek dosyayı İçişleri Bakanlığına gönderir. İçişleri Bakanlığı köy kurulması ile ilgili kararı verir.

Köyün organları; köy muhtarı, ihtiyar heyeti ve köy derneğidir. Muhtar köy yönetiminin başıdır ve devletin köydeki temsilcisidir. Muhtar köy derneği tarafından beş yıllık bir süre için seçilmektedir. Muhtarın, köy tüzel kişiliğinin yürütme organı olması sebebiyle köyle ilgili görevleri, devletin köydeki temsilcisi olması nedeniyle de devletle ilgili işlevleri bulunmaktadır (Eryılmaz, 2010:177). Muhtar köy derneğinin oylarıyla seçilir. Seçime katılanların çoğunluğunun oyunu alan, muhtar seçilir. Köy Kanunu'na göre muhtarın iki tür görevi vardır. Birincisi Kanun'da sayılan devlet işlerini görmek, ikincisi ise yine Kanun'da sayılan köy işlerini görmektir. Burada bizi ilgilendiren ve bir yerel yönetim olarak muhtarın görmüş olduğu köy işleridir. Köy Kanunu'na göre ihtiyar meclisi azaları doğrudan doğruya köy derneği tarafından ve köylü kadın ve erkekler arasından seçilir. Köy muhtarı ihtiyar meclisinin başıdır. Köyün imamı ile muallimi veya başmuallimi ihtiyar meclisinin her zaman azasıdır.

Köy Kanunu'na göre seçme hakkı olan kadın ve erkek köylülerin toplanmasına köy derneği denir. Köy derneğinin görevi köy muhtarını ve köy ihtiyar meclisi azalarını seçmektir. Ayrıca köyün mecburi olamayan işlerini mecburi hale getirme yetkisi de köy derneğine aittir. Köy derneğinin salt çoğunluğunun oyları ve mülki amirin uygun görmesiyle isteğe bağlı işler mecburi hale gelmiş olur.

Köyle ilgili zorunlu görevlerin çoğu, ya doğrudan doğruya, ya da köyle işbirliği yapılarak genel yönetim tarafından yürütülmektedir. Zorunlu işler, köylüler için bir

kamu yükümlülüğüdür. Köyle ilgili zorunlu işleri yapmayanlar cezalandırılırlar. İsteğe bağlı işler, Köy yönetiminin alacağı yönetsel kararlarla zorunlu işler durumuna getirilebilir (Gözübüyük ve Akıllıoğlu, 1993: 113).

Cumhuriyet'in ilk yıllarında çıkarılan Köy Kanunu teknolojik, ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmeler sonucu toplumun gereksinimlerini karşılamaktan uzaklaşmıştır. 1924 yılından günümüze kadar birçok kez köye ilişkin kanun tasarıları hazırlanmış, ancak çeşitli sebeplerle yasalasamamıştır. Bu konudaki son girişim, İçişleri Bakanlığı bünyesinde 2008 yılında çalışmaları başlatılan "Köy Kanunu Tasarısı Taslağı"dır. Söz konusu Taslak ve yürürlükteki Köy Kanunu incelendiğinde, her ikisinin de benzer konuları düzenledikleri görülmekle birlikte, Taslak köy yönetimine ilişkin birçok yeniliği de beraberinde getirmektedir (Altan, Kerman ve Aktel, 2010: 63). Fakat mevcut Taslağın Mecliste ne zaman görüşülüp kanunlaşacağı belirsizliğini korumaktadır.

Taslağı inceleyen ve mevcut 442 sayılı Kanun'la karşılaştıran Altan, Kerman ve Aktel'in (2010: 63-64) analizi şu şekildedir:

"Taslakta ilk olarak, köyler nüfus esasına göre kademelendirilmektedir. Kademelendirme ile ölçek ekonomilerinden yararlanılarak köy yönetimlerinin idari ve mali kapasitelerinin artırılması amaçlanmaktadır. Küçük köyler için de köylere hizmet götürme birlikleri daha işlevsel hale getirilmektedir. İkinci olarak, Taslakta köy kurulması düzenlenmektedir. Köylerin kurulmasında coğrafi, ekonomik, sosyal şartlar ile nüfus ve kamu hizmetleri gereklerinin göz önünde bulundurulacağı belirtilirken, İçişleri Bakanlığı kararıyla da köy kurulabileceği hüküm altına alınmaktadır. Üçüncü olarak, köyün görevleri yeniden tanımlanarak, günün koşullarına göre düzenlenmektedir. Dördüncü olarak, işlevini yitiren köy derneği kaldırılmakta ve ihtiyar meclisinin de adı değiştirilerek, köyün organlarının köy muhtarı ve köy meclisinden oluşacağı ifade edilmektedir. Ayrıca köy meclisinin tamamen seçilmiş üyelerden oluşacağı belirtilerek, farklı bir düzenlemeye de yer verilmektedir."

Bu düzenlemelerle köy yönetimlerinin sönük yapılarından kurtarılarak daha ön planda ve etkin bir konuma kavuşturulmaları hedeflenmektedir.

Son olarak, 442 sayılı Kanun'da bulunmayan bazı konulara Taslakta yer verildiği görülmektedir. Bunlardan ilki, köy yönetimlerine genel düzenleme ve idari yaptırım yetkisi tanınmasıdır. Buna göre "Köy meclisi, kanunlara aykırı olmamak ve mahallin en büyük mülki idare amirinin onayı ile köy içi ulaşımın temini, su kaynaklarının korunması ve su şebekesinin kullanımı, kamu yapıları ve ortak hizmet alanlarının kullanımı, kamu düzeninin sağlanması, genel sağlık ve çevrenin korunması

amacıyla, genel emirler çıkarabilir ve düzenleme yapabilir” (46/1 Md.). İkincisi ise, “geri çağırma”dır. Geri çağırma, köyün organlarının görevlerini yapmamaları durumunda, seçmenlere halk oylamasına giderek muhtarın ve meclisin görevlerine son verme hakkı tanınmasıdır (3/1d Md., 28. Md.). Taslağın genel gerekçesinde bunun bir pilot uygulama olduğu belirtilmektedir. Buradan hareketle geri çağırma uygulamasının diğer yerel yönetim birimlerine de yaygınlaştırılacağı sonucu çıkarılabilir. Bu iki durum, Türk yerel yönetim mevzuatı açısından yeni bir yaklaşımı yansıtmaktadır. Taslağın getirdiği yeni düzenleme genel olarak değerlendirildiğinde, köy yönetiminin eskiye oranla daha işlevsel bir yerel yönetim birimi haline dönüştürüldüğü görülmektedir (Altan, Kerman ve Aktel, 2010: 64).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

MÜLKİ İDARE AMİRİ OLARAK VALİ VE KAYMAKAMIN MAHALLİ İDARELERDEKİ KONUMLARI VE İDARİ VESAYET YETKİLERİ

Türkiye'nin idare sistemi içinde köklü bir geleneğe sahip olan mülki idare teşkilatlanmasının öncüleri olan vali ve kaymakamların mahalli idarelerle aralarındaki yönetsel etkileşim yüzyıllardır devam etmektedir. Bu durum geçmişte etkileşimden de öteye geçerek bizzat mülki amirlerin mahalli idarelerin yönetici konumunda görev yapmalarını da sağlamıştır. Yerelin kontrolünü sürekli elinde tutmak isteyen merkez, vali ve kaymakamları yerel idarelerin yönetiminde etkin olarak kullanmıştır. Fakat yerel yönetimler reformuyla merkezin yerele müdahale yöntemleri daraltılmıştır. Zira bununla birlikte Osmanlı'dan kalan ve Cumhuriyet Dönemi'nde de yakın tarihimize kadar etkin ve ağır şekilde kullanılan idari vesayet yetkileri de son derece yumuşatılmış ve esnek şekilde uygulanmaya başlanmıştır. Bu bağlamda mülki amirlerin yer yönünden mahalli idareler olan il özel idaresi, köy ve belediyeler üzerindeki idari vesayet yetkilerinin mevcut durumu ve mülki idare amirlerinin yine bahsettiğimiz mahalli idarelerle ilişkileri ve bunların içindeki konumları bu bölümde ele alınıp değerlendirilir.

4.1. MÜLKİ İDARE AMİRİ OLARAK VALİ VE KAYMAKAMIN MAHALLİ İDARELERDEKİ KONUMLARI

4.1.1. Mülki İdare Amirliği

Mülki idare amirliği sınıfını açıklayan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 36. maddesinin IX. bendinde, "Bu sınıf, valiler ve kaymakamlar ile bu sıfatları kazanmış olup İçişleri Bakanlığı merkez ve iller kuruluşunda çalışanları ve maiyet memurlarını kapsar" denilmiştir. Kanun maddesinden de anlaşılacağı üzere, mülki idare amirliği kaymakam adayı, kaymakam, vali, vali yardımcısı, mülkiye müfettişi, il hukuk işleri müdürü ve kaymakam ve valilik unvanını kazanmış olup da bakanlık merkezde

görev yapan memurları kapsar (Kardeş, 2008: 7). Mülki idare amirleri olarak vali ve kaymakamlar, merkezi, taşrada temsil eden yetkililerdir.

Mülki idare amirleri tarihi süreç içinde devletin temsilcisi olmalarının yanında birer halk önderi olmuşlar, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının sevk ve idaresinden sorumlu olmalarının yanında emniyet ve asayişin sağlanması görevini de yürütmüşlerdir. Başta mahalli kaynakların ekonomiye kazandırılması olmak üzere görev yaptıkları mahalde topyekün bir sosyo-ekonomik kalkınmayı kendilerine şiar edinmişlerdir (Emre, 2002: 302). Türkiye'nin idare yapısında son zamanlarda; profesyonel yönetici, sevk ve idare uzmanı olarak en verimli ve başarılı kaynağın mülki idare amirleri olduğu yolundaki görüşün kuvvetlendiğini, bunun sebepleri arasında da mülki idare amirlerinin mesleğe alındığı andan itibaren çoğunlukla geleneksel kültür aktarımına paralel; meslek duayenleri görevlilerce; liderlik, erdem, dürüstlük, seçkin bilgi, tarafsızlık, koordinasyon kabiliyeti, merhamet, sevgi, saygı, nezaket, tevazuu, ileri görüşlülük, fedakârlık ve medeni düzey hasletleri ile donatılarak yetiştirilmesinin yattığı belirtmektedir. Ayrıca, mülki idare amirlerinin doktor, veteriner, ziraatçı, mühendis, avukat, maliyeci ya da benzeri mesleklerin uzmanı olmamakla birlikte, idarecilik görevlerinde başarılı olabilmek için tüm bu ve benzeri meslekler hakkında bilgi sahibi olmak durumuyla karşı karşıya olduklarını, bu nedenle mülki idare amirlerinin her konuda bilgi sahibi olacak şekilde yetiştirildiğini, Türk idare yapısında hangi kurumda görevlendirilirlerse görevlendirilsinler kendilerinden üstün bir başarı beklendiğini vurgulamaktadır (Tuncur, 2005: 62). Mülki idare amirleri, profesyonelce hazırlanma döneminden ve uzun bir devlet yönetimi deneyiminden geçerek bu göreve gelmelerine karşın, onlar görevlerini ancak, çeşitli alanlarda yetişmiş ve deneyim kazanmış diğer yönetici ve uzmanlardan yararlanarak ve onlarla birlikte sürdürebilmektedirler. Şu halde devlet yönetimi, buna belediyeler de dâhil, ancak takım çalışması ile birbirinin bilgi, görüş ve düşüncelerine ve hukuk düzenine saygılı yöneticilerin işbirliği ve koordinasyonu ile bütünlük kazanır ve başarıya ulaşılır (Sönmez, 2003: 94).

Mülki idare sistemimizi şekillendiren ve hâlâ yürürlükte olan en son gelişme 1949 yılında yürürlüğe girmiş olan İl İdaresi Kanunu'dur. Bu Kanun mülki idarenin Anayasası olarak nitelendirilmektedir. Daha sonra değişikliğe uğrasa da il, ilçe ve bucak yönetimlerini, vali, kaymakam ve bucak müdürlerinin yetki ve görevlerini düzenleyen en önemli Kanun durumundadır (Ersoy, 2006: 5). Bu Kanun vali ve kaymakamlara çok

geniş yetkiler vermekle birlikte, Kanun'un bazı maddeleri teamüllere göre, birçok maddesi de sonradan çıkan kanunlardaki hükümlerin bu Kanun'daki hükümlere tercih edilmesi üzerine kullanılmamaktadır.

4.1.2. Mülki İdare Amiri Olarak Vali ve Kaymakam

Mülki idare amirliğinin en üstünde yer alan valiler, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 6/1 maddesine göre, İçişleri Bakanlığının inhası, Bakanlar Kurulu'nun kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayı ile atanmaktadırlar (Arpacı, 2006: 11). Valilerin atanmasında herhangi bir şart aranmamaktadır. Yalnız D.M.K.'daki genel şartlar elbette ki olması gerekir. Üniversitelerin şu bölümünden mezun veya şu görevleri şu kadar yapmış kişiler vali olabilir diye bir hüküm mevzuatta bulunmamaktadır. Ancak mülki amir sınıfında bulunanların vali olarak atanabilmeleri için birinci sınıfa (en az on beş yıl mülki amirlik hizmeti yapmış olmak şartı ile) ayrılmış ve bunu korumuş olmak şartı aranmaktadır.

İl idaresinin başı olan vali, -iller yetki genişliği esasıyla yönetildiğinden- ilde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı tüm bakanların siyasi ve idari temsilcisidir. Her bakan valiye emir ve talimat verebilir, kendi bakanlığının ildeki işleri hakkında validen malumat isteyebilirler (Günday, 2003: 394). Merkezi idarenin taşra teşkilatı içinde en etkili konumda olan vali, ilde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanın temsilcisi olmasının yanında bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin hem yürütme organı ve başı hem de idari vesayet makamıdır (Gözübüyük, 2006: 98-99). Ancak il özel idaresinin başında, bir devlet memuru ve merkezi hükümetin temsilcisi olan birinin bulunmasının, yerel özerkliği azalttığı savunulabilir. Fakat valinin bu konumu yapılan araştırmalara göre üniter devlet yapısının korunmasında gözetleyici rol oynadığı ve merkezi hükümet ile yerel otoriteler arasında koordinasyonu sağladığı savunulmaktadır (Günday, 2003: 416-417).

Valilik her ülkede bulunan bir makam veya organ değildir. Avrupa'da; Fransa, İtalya ve Türkiye valilik sistemini benimseyen başlıca ülkelerdir. Bu sistemde merkezi idare valileri, mahalli idareleri denetlemek, gerekli araştırma ve incelemeleri yaparak merkezi idareyi bilgilendirmek, idari kararlar almak ve benzeri yetkileri kullanmak amacıyla görevlendirmektedir (Brown ve Bell, 1998: 35).

Valilik kurumu istisnai bir kurum olup vali atamalarında özel bir yarışma ya da sınav yapılmamaktadır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 48. maddesindeki genel şartları haiz herkes yukarıdaki şekilde vali olarak atanabilir. Ayrıca mevzuata göre valilik ünvanı farklı bir göreve atanılsa dahi kullanılabilir. Valiler 5442 sayılı Kanun'un 6/2 maddesi uyarınca yine atamadaki usul takip edilerek İçişleri Bakanlığı ve Başbakanlık emrine ya da diğer bakanlıkların üst düzey görevlerine atanabilirler. Bu şekilde fiili valilikleri elinden alınıp merkez emrine verilen valilere merkez valisi tabiri kullanılmaktadır. Valilerin merkeze alınmasında ya da merkezde görevlendirilmesinde herhangi bir kriter söz konusu değildir. Bazen siyasi zaman zaman da idari bir tercih olarak valiler merkeze alınmaktadır (Mut, 2009: 119).

Vali, ilin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur. Bir ilin ya da bir ilçenin yönetimi karmaşık bir olgudur. Yönetimi düzenleyen yasal metinlerde toplumlarda ortaya çıkacak bütün durumların öngörülmesi elbette mümkün değildir. Kanun'da valiler ve kaymakamların görevlerinin belirlenmesi ile ilgili olarak "ilin / ilçenin genel gidişini düzenleme" ifadesi bu imkânsızlığı kırmak içindir. Kanun'da yer alan yetki ve sorumluluk ifadeleri, yönetimin ya da yöneticinin hareket alanının çerçevesini belirler. Bu çerçevede kalmak kaydıyla karar alacak olan yönetici yasal yetkilerini kullanmak durumundadır. Yöneticinin vermesi gereken karar, karşılaştığı somut durum için, hem kamu düzenini hem de kişisel özgürlükleri zedelemeyen uygulanabilecek karardır. Bu karar verme noktasında yöneticinin takınacağı tavır da idarenin takdir hakkıdır (Ersoy, 2006: 11).

Başta da denildiği üzere, vali il genel idaresinin başıdır. Dolayısıyla, ildeki merkezi idarenin tüm taşra birimleri valinin yönetiminde ve onun hiyerarşisinin altındadırlar. Fakat bazı bölge düzeyinde teşkilatlanmalarda valinin etki gücü nispeten daha az olmaktadır. Zira bu tür teşkilatlar birden çok ile hizmet verdiklerinden neyi, nerede, ne zaman ve nasıl yaptıkları tam olarak anlaşılamamaktadır. Dolayısıyla, bu tür birimlerin idaresi de oldukça zorlaşmaktadır. Adalet Bakanlığı teşkilatlanmaları ile askeri teşkilatlanmalar (İçişleri Bakanlığına Bağlı Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığı teşkilatlanmaları hariç) valinin yönetimi ve hiyerarşisinde değildir.

Vali ilin genel idaresi üzerindeki görev ve yetkileri hiyerarşik iken mahalli idareler üzerindeki yetkileri ise idari vesayet kapsamındadır. Baş olması hasebiyle il

özel idaresi teşkilatı üzerinde de valinin hiyerarşik yetkileri vardır. Valinin ilin genel idaresi ile ilgili yetki ve görevlerinin² yanında il özel idaresinin başı ve bir organı olarak da görev ve yetkileri³ bulunmaktadır.

Türkiye'nin mülki idare sisteminde istisnai kadrodan yapılan vali atamaları hariç olmak üzere, mülki idare amirliğinin ilk basamağı kaymakam adaylığı ve kaymakamlıktır. Kaymakam adaylığı, mülki idare amirliği hizmetleri sınıfının ilk kademesini teşkil eder. Sözlük anlamı olarak kaymakam, ilçede valilik makamının yerine kaim olan demektir (Ersoy, 2006: 15). Kaymakamlar, İçişleri Bakanlığı Müdürler Encümeni'nin seçimi ve İçişleri Bakanı'nın onayı üzerine müşterek karar ve Cumhurbaşkanı'nın tasdiğiyle atanır (Günday, 2003: 399). Tabi atanmadan önce uzun bir eğitim sürecinden geçmektedirler. Bu süreç kaymakam adayı olmakla başlar ve asil kaymakam olarak atanmakla sona erer.

Kaymakam adayı olabilmek için İİBF'den veya bu nitelikteki fakültelerden (SBF, İktisat Fakültesi, İşletme Fakültesi vb.) ya da Hukuk Fakültesinden mezun olup KPSS P37 puan türünden belli bir puan alarak kaymakam adaylığı için İçişleri Bakanlığının açacağı ve ÖSYM tarafından yapılacak sınava kontenjan sınırlamasını aşarak girmek gerekir. Bu sınavı kazanıp mülakata katılanlardan başarılı olanlar çeşitli illere kaymakam adayı olarak atanırlar. Kaymakam adaylığı 3-3,5 yıllık bir eğitim sürecini kapsamaktadır. Bu süreçte 9 ay kadar Bakanlığın uygun gördüğü boş ilçelerde vekâleten kaymakamlık da yapılır. Yine bu süreçte en az 12 ay yurt dışında dil eğitimi ve gidilen ülkenin idari yapısıyla ilgili eğitim veya yüksek lisans eğitimi alınır. Bu süreçte belirlenen bir konuda kaymakamlık tezi hazırlanır. Nihayet, bu sürecin sonunda 3-4 ay gibi bir süreyi kapsayan, ciddi bürokratik ve akademik eğitimi içeren kaymakamlık kursu sonucunda son bir mülakat yapılır ve başarılı olanlar bir önceki paragrafta bahsedildiği usulle asil kaymakam olarak atanırlar.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 27. maddesine göre ilçe genel idaresinin başı ve mercii kaymakamdır. Kaymakam ilçede hükümetin temsilcisidir. İlçenin genel idaresinden asayişinden ve esenliğinden valiye karşı kaymakam sorumludur. 3046 sayılı

² Valinin ilin genel idaresi ile ilgili görev ve yetkileri için bkz. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu. <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr>

³ Valinin il özel idaresinin başı ve bir organı olarak görev ve yetkilerinin neler olduğu için bkz. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu. <http://mevzuat.basbakanlik.gov.tr>

Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun'a göre bakanlık taşra kuruluşlarının ilçede hiyerarşik kademesinin en başında kaymakam bulunmaktadır (Kardeş, 2008: 22). Mülki idare amirliğinin temel taşı olan kaymakamlık, bir meslek memurluğudur. Başka bir anlatımla kaymakamlık, özel bir statü ile de düzenlenen bir kariyer olması nedeniyle validen farklı olarak, görev istikrarı, yükselme, disiplin güvenliği hakkından yararlanan tam bir devlet memurudur (Duran, 1973: 7). Kaymakamlık, valilik gibi istisnai memurluk değildir. Vali, Bakanlar Kurulu Kararı ve Cumhurbaşkanlığı onayı ile atanıp aynı usulle merkez emrine alınabilirken kaymakam için böyle bir durum söz konusu değildir. Kaymakam kendi mevzuatı gereğince nerede ne kadar süre görev yapacağı istisnalar hariç olmak üzere bellidir. Görev yapacağı yerler ilçe sınıflandırılması suretiyle belirlenmeyip hangi ilçede görev yapacağı değil kıdemi itibariyle hangi sınıf ilçelerde görev yapacağı bellidir.

Kaymakam ilçenin idaresinde valiye karşı sorumludur. Valinin emirleri ve hiyerarşisi altında çalışan kaymakamın görev ve yetkileri İl İdaresi Kanunu'nda tek tek sayılmıştır. İlçe denildiğinde kaymakam, kaymakam denildiğinde ise ilçe akla gelmektedir. Çünkü kaymakam, ilçenin her yönden genel idare ve genel gidişini düzenlemek ve denetlemekten sorumludur. Bundan dolayı, geçmişten günümüze kadar kaymakamların yetkilerinin ve otoritelerinin ilçe üzerindeki etkisi güçlü olmuştur. Fakat günümüzde eskiden olduğu gibi kaymakamlar bu genel yetkilerini olabildiğince geniş kullanamamaktadırlar. Birçok özel kanun hükmüyle kaymakamın yetkileri belirli bir çerçeveye alınmıştır. Sonradan çıkan kanun hükmü öncekine tercih edilmesi düsturuyla her alanda reformu yaşayan ülkemiz mülki idare açısından da birçok reforma şahit olmaktadır. Fakat bazen de tarih tekerrürden ibarettir düsturuyla geriye dönüşler yaşanmakta, daha önce kaymakamın tasarrufunda bulunan yetki ve görevler yine kaymakamlara verilebilmektedir. 2012 yılı itibariyle gündemdeki yargı reform paketlerinde de bunu doğrular nitelikte düzenlemeler bulunmaktadır.

Günümüzde kaymakamlık mesleğinin geleceğiyle ilgili birçok spekülasyon yapılmaktadır (www.amirler.net). Bunlar daha çok kaymakamların taşradan çekileceği ve yetkilerin mahalli idarelere ve onların üstünde, seçilmiş bir valiye devredileceği üzerine kuruludur. Kanaatimizce atanmış valilerde olduğu gibi kaymakamlarda taşrada üniter yapının emniyet çitası konumundadırlar. Ayrıca birçok yönden donanımlı ve tecrübeli olan kaymakamların yerine seçilecek yerel idarecilerin, derya-deniz niteliğinde

geniş olan kamu hizmetlerini nasıl ve ne derece yürütebilecekleri tartışmalıdır. Çok özellik isteyen bir konum olması dolayısıyla birçok küçük ilçede bu nitelikteki kişilerin bu görevlere seçilmesi imkânsız görünmektedir. Bu özelliklerin seçilme şartları arasına konulması durumunda ise demokratik bir seçimden ziyade seçilecek kişi adeta belirlenmiş olacaktır. Sadece bu durum bile taşrada seçilmiş, Avrupa'dakine veya Amerika'dakine benzer yerel idarecilerin görev yapacağı tezini çürütmeye yetmektedir. Nitekim üniter yapının aleyhine düzenlemeler içinse ilk önce Anayasa değişikliğine ihtiyaç vardır. Ülkenin bölünmez bütünlüğüne bu kadar dem vuran bir Anayasa'da bu denli bir değişikliğin nasıl olacağı da ayrı bir tartışmanın konusunu oluşturmaktadır.

4.1.3. Vali ve Kaymakamın Mahalli İdarelerle İlişkileri ve Mahalli İdareler İçindeki Roller

Valiler il özel idaresinin bir organı olmalarının yanında il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidirler. Mut (2009: 127-128) valinin il özel idaresiyle ilişkisini ve valinin il özel idaresi içindeki konumunu şöyle açıklamaktadır:

“Vali, il genel meclisi ve il encümeni ile birlikte il özel idare hizmetlerini yürüten, özel idarenin hak ve çıkarlarını koruyan, il özel idaresini devlet törenleri ve mahkemelerde temsil eden, il encümenine başkanlık eden, il özel idare personelini ve il özel idareyi stratejik plan çerçevesinde idare eden ve il özel idaresinin bütçesini hazırlayan il özel idare organıdır. Bu günkü sistemde vali, il özel idaresi üzerinde bir yandan merkezi idarenin vesayet yetkisini sürdürürken, diğer yandan özel idare üzerinde özellikle personeli üzerinde hiyerarşik yetkisini kullanmaktadır. Mahalli idare ve mülki idare ile merkezi yönetimi kaynaştıran ve her iki yönetim tarzını da uhdesinde bulunduran önemli bir görev ifa etmektedir. Bu bağlamda valiler hem il halkı tarafından seçilen yerel siyasetçiler, diğer yandan memur, işçi ve bürokratlar arasında dengeyi sağlar, bu kişiler ve idareler arasında koordinatör görevi üstlenir.”

Valinin konumu mahalli idareler mevzuatında yapılan düzenlemeler kapsamında değişmiştir. Her ne kadar İl İdaresi Kanunu (il genel idaresi) kapsamında valinin konumunda bir değişiklik olmasa da, İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediyeler Kanunu kapsamında valinin konumu önemli ölçüde değişmiştir. Bu değişim hem idari vesayet yetkilerinin önemli ölçüde daraltılması hem de valinin il özel idaresinin başı ve yürütme organı olması bakımındandır. Yeni yasal düzenleme ile valinin il genel meclisi başkanlığı yetkisine son verilmiştir. Değişiklik valiyi üye konumuna getirmiştir. Buna bağlı olarak, 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 aynı şekilde yerinde bir durumdur (Bayındır, 2007: 134).

İl özel idare personeli vali tarafından atanır ve onun emri altında görev yapar. Aynı şekilde özel idare personelinin görevden alınması da valinin yetkisindedir (Mut, 2009: 142). İl İdaresi Kanunu'na göre, vali, adli ve askeri kuruluşlar dışında kalan bütün devlet daire ve müesseselerini, il özel yönetimi, belediye ve köyler ile tüm kuruluş ve işletmeleri denetleme yetkisine sahiptir (Emre, 2002: 215). Kaymakam için de bu yetki ilçe sınırları içinde aynıdır. Yalnız, kaymakam il özel idaresini değil de onun ilçedeki uzantısı olan ilçe özel idaresini denetleyebilir. Daha önce de değinildiği üzere, bu yetkinin belediyeler üzerinde kullanılmadığı/kullanılmadığı bilinmektedir. Köyler için ise İl İdaresi Kanunu'nda her yıl ile veya ilçeye bağlı mevcut köylerin en az yarısının mülki amir tarafından teftiş edilmesi gerektiği hüküm altına alınmıştır.

Kaymakamlar ve özel idare ilişkilerini incelerken, vali ve özel idare ilişkilerinde olduğu gibi söylenebilecekler sınırlıdır; çünkü mevcut özel idare yasasına göre, özel idare personeli arasında kaymakam sayılmamıştır. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na göre kaymakam ilçede hükümeti temsil eder ilçe genel idaresinin başıdır. Kaymakam bu sıfatıyla merkezi idarenin ilçede temsilcisidir (Sönmez, 2003: 66). İlçelerde özel idare işlerini yürütmek amacıyla kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilâtı oluşturulabilir. Kaymakam burada bağımsız bir organ gibi hareket edemez. Valiye bağımlı halde çalışmaktadır. Kaymakamın ilçe teşkilatındaki görevleri il özel idaresi odaklı veya il özel idaresiyle koordinelidir. Ayrıca vali ve kaymakamların il ve ilçe özel idare teşkilatları içindeki en önemli görevlerinden biri ise denetimdir. Bu denetim hiyerarşik olduğu gibi idari vesayet denetimi şeklinde de olmaktadır. Ancak şunu belirtmek gerekir ki kaymakamın il özel idaresi üzerinde herhangi bir idari vesayet denetimi yoktur.

Vali ve kaymakamın belediyeler içinde aktif bir rolleri yoktur. Fakat 5442 sayılı Kanun'da kendilerine verilmiş teftiş yetkileri vardır. Bu yetkinin günümüzde kullanılmadığı/kullanılmadığı görülmektedir. Başköy (2000: 64) bu denetim yetkisi için “mülki idare amirlerinin belediyeler üzerinde genel denetleme yetkileri bulunmaktadır. Mülki idare amirleri, belediyelerin ve belediye organlarının eylem ve işlemlerini denetleyebilir, haklarında inceleme ve soruşturma yapabilirler” demiştir.

Vali ve kaymakamlar yönettikleri idari birimle ilgili olarak belediyelerle sürekli koordinasyon halindedirler. Ayrıca, vali ve kaymakamların mülki amir olarak belediyeler üzerinde kullanabilecekleri idari vesayet yetkileri vardır. Yine belediye başkanı, meclis üyeleri ve personelleri ile ilgili olarak 4483 sayılı Kanun'dan kaynaklı soruşturma izni verme ya da vermeme şeklinde yetkileri bulunan vali ve kaymakamlar belediyeler için her ne kadar eskiye nazaran az olsa da, önemli konumdadırlar.

Çoker (1999: 2) yerel yönetimler reformundan önceki bir çalışmada mülki amir- belediye ilişkisini bakın nasıl açıklıyor:

“Mülki idare amirleriyle belediyeler arasında, nicelik ve nitelik açısından çok ve önemli ilişkiler bulunmaktadır. Bu ilişkilerin genel niteliği, mülki idare amirlerine, belediyelerin bir kısım eylem ve işlemleri üzerinde tanınan vesayet hükümleri olarak tanımlanabilir. Bunlar mülki idare amirlerinin, belediyeleri denetleyici, yasalara uygunluğu sağlayıcı, düzenleyici ve yönlendirici görev ve yetkileridir. İlk bakışta gereksiz görülen ve üzerinde çok tartışma yapılan bu görev ve yetkiler, hiç kuskusuz, kaynağını ve dayanağını Anayasa'dan ve yasalardan almaktadır. Bu açıdan, ne derece eleştirilirse eleştirilsin, bu görev ve yetkilerin kullanılışı, kuşkusuz biçimsel ve öz açısından yasalara uygun bir biçimde kullanılması dışında, tartışma ve itiraz konusu yapılamaz.”

Fakat günümüzde belediyeler üzerindeki idari vesayet yok denecek düzeye indirgenmiş ve ayrıca mülki amirlerin belediyeler üzerinde kullanabildiği birçok yetkileri de tarihe mâl olmuştur.

Belediye başkanları yöresinin kentsel gelişmesiyle olduğu kadar, ülkenin ekonomik, sosyo-kültürel ve idari açılardan geliştirilmesi ve kalkınması ile de çok yakından ilgilidir. Bu amaçların gerçekleştirilmesi için hem belde halkını, hem de merkezi yönetimi yararlandıran iki yönlü bir koordinasyon olması gerekmektedir. İşte bu koordinasyon, çok çeşitli amaçlarla il ve ilçelerde genellikle mülki idare amirlerinin ya da görevlendirdikleri kişilerin başkanlığında kurulan, belediye başkanlarının da katıldığı çok yönlü ve çok katımlı kurullar kanalıyla gerçekleştirilmektedir (Özgürel, 2002: 10). Bu kurulların neler olduğu, ne gibi görevleri olduğu ve kimlerin katıldığı başlı başına ayrı bir konuyu teşkil ettiğinden burada detaylı ele alınmamaktadır.

Mülki idare amirleriyle belediyeler arasında örgütsel bir bağlantı da söz konusudur. İl ve ilçelerde kurulan valilik ve kaymakamlık büroları içinde bulunan mahalli idareler müdürlüğü ya da büroları ile il planlama ve koordinasyon müdürlüğü belediyelerle ilgili görevler yapmakta ve yerel yönetimlerle ilgili konularda, vali ve

kaymakamların belediyelerle olan ilişkilerinde gereken hizmetleri yürütmektedirler (Çoker, 1999: 23).

Mülki amirler ve köy yönetimi ilişkilerinin niteliği, daha önceki bölümlerde, mülki amirlerin il özel idareleri ve belediye ile olan ilişkilerinde olduğu gibi, mülki amirlerin il ve ilçelerde merkezi yönetimin temsilcisi olmalarından, denetim ve gözetim yetkilerinden, gerek mülki amirlerin gerekse köylerin örgüt yapısından, Anayasa'nın ve yasaların mülki amirlere ve köy yönetimlerine yüklemiş olduğu sorumluluklardan, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olmasından, 5442 sayılı İl İdare Kanunu'nda esasını bulan il sisteminden ve kamu hizmetlerinin yürütülmesinden doğan ortak sorumluluk anlayışından kaynaklanmaktadır (Sönmez, 2003: 134).

Vali ve kaymakamlar köyler için hayati denecek konumdadırlar. Köye giden bütün yollar vali ve kaymakamdan geçmektedir. Köyün her türlü iş ve işlemlerinden dolayı köy organları vali ve kaymakamlara karşı sorumludurlar ve onların denetimi altındadırlar. Köy idaresinin alacağı tüm karar vali veya kaymakam tarafından onaylanmaktadır. Ayrıca, köy muhtarını görevden alma yetkisi de dolaylı olarak vali ve kaymakamların elindedir. Köy muhtarı hem hiyerarşik açıdan hem de idari vesayet denetimi açısından vali ve kaymakamlara bağlıdırlar. Vali ve kaymakamın köy üzerinde birçok idari vesayet yetkileri vardır. Fakat gündemde olan Köy Kanunu Tasarı Taslağı'nda bunların birçoğu sona ermektedir. Yerel yönetimler reformunun 'köy' ayağını oluşturacak yeni tasarı kabul edilip yürürlüğe girdiği takdirde köylerle ilgili olarak devrim niteliğinde birçok yeniliği de beraberinde getirmiş olacaktır.

Merkezi idarenin taşra yönetimi olan il idaresinin başı sayılan valinin mahalli idareler içindeki rolleri ve bunlarla ilişkileri, il özel idaresinin varlığından dolayı son derece öneme sahip olduğu anlaşılmaktadır. Belediyeler ve köyler açısından düşünüldüğünde ise vali ve kaymakamın rolü ve yetkisi, belediyeler içinde ve üzerinde son derece sınırlı olmakla birlikte köy idaresi açısından biraz daha etkin bir konuma sahip olduğu söylenebilir.

4.2. VALİ VE KAYMAKAMIN MAHALLİ İDARELER ÜZERİNDEKİ İDARİ VESAYET YETKİLERİNİN DURUMU

Vali idari vesayet yetkisinin kullanılmasında önemli organlardan biridir. Vali, idari bütünlüğün sağlanması, kamu hizmetlerinin gereği gibi yerine getirilmesi ve devlet

otoritesinin ülkenin her tarafında sürdürülebilmesi için merkezi idare teşkilatı adına yetki genişliği kapsamında idari vesayet yetkisi kullanmaktadır (Bayındır, 2007: 133-134). Vali bu yetkisini mevzuat çerçevesinde il özel idaresi, belediyeler ve köy üzerinde kullanabilmektedir.

Valiler dışında kaymakamlar da idari vesayet yetkisi kullanabilmektedirler. Kaymakamların valilere oranla idari vesayet yetkisi kullanmaları daha sınırlıdır. Bu durum, valilerin ilde hem devleti hem de hükümeti temsil etmelerine karşın, kaymakamların ilçede hükümeti temsil etmeye yetkili kılınmasından ve bu bağlamda yetki genişliğine sahip olmamasından kaynaklanmaktadır (Bayındır, 2007: 135-136). Kaymakamların il özel idareleri üzerinde herhangi bir idari vesayet yetkileri yoktur. Ancak kaymakamların, ilçeye bağlı köyler ve ilçe sınırları içindeki belediyeler üzerinde idari vesayet yetkileri bulunmaktadır.

Vali ve kaymakamların idari vesayet yetkilerinin büyük çoğunluğu yerel yönetimler reformu kanunlarıyla ve akabinde yapılan değişikliklerle ve ayrıca Anayasa Mahkemesi'nin verdiği iptal kararlarıyla son bulmuştur. Burada mülki idare amirler olarak vali ve kaymakamların idari vesayet yetkilerini ele alırken mahalli idarelerin karar organlarının aldığı kararlar üzerindeki idari vesayet yetkilerinin nasıl bir hal aldığına ayrıca dikkat çekilmektedir. Bu bağlamda ayrı bir başlık altında mahalli idarelerin karar organlarının karar alma süreci irdelenmekte ve bunlar üzerindeki vesayet yetkilerinin dönüşümü ve mevcut durumu ele alınmaktadır. Mülki amirlerin mahalli idareler üzerindeki mevcut diğer idari vesayet yetkileri de ayrı bir başlıkta ele alınmaktadır.

4.2.1. İl Özel İdaresi Organlarının Karar Alma Süreci

İl özel idaresinin başı olan vali, kendisine verilen görev ve yetkileri mevzuata uygun olarak re'sen kullanır. Ancak 5302 sayılı Kanun'un 32. maddesinde "Vali, görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, vali yardımcılara, yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebilir" denilmektedir. Bu hükme göre valinin devrettiği yetkiyi kullananlar il özel idaresi organı gibi hareket etmiş olacaklardır. Fakat bu ancak devredilen görev ve yetkilerle sınırlı kalacaktır.

5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu kamu hizmetlerinin sürekli, etkin ve verimli sunulabilmesi amacıyla yetki devrine imkân tanımaktadır. Kanun'un 32. maddesine göre vali, yetkilerini ilçelerde kaymakama, il merkezinde ise il özel idaresinde yöneticilik sıfatı bulunan kişilere devredebilmektedir. Bu düzenlemeyle, vali yardımcılarını il özel idaresinin yönetiminde söz sahibi olmayacaklardır (Coşkun ve Uzun, 2005: 164). 5302 sayılı Kanun'un 46. maddesine göre, İl özel idaresi bütçesi ile ödenek ayrılan her bir harcama biriminin en üst yöneticisi ve ilçelerde kaymakam harcama yetkilisidir. İlçelere gönderilecek ödeneklerin, il özel idaresi mali kontrol yetkilisi tarafından vize edilmesi yeterlidir. Hâlbuki 3360 sayılı Kanun'un 90. maddesine göre, il özel idaresi bütçesinin tek ita amiri valiydi (Sobacı, 2005: 43). Valinin dolayısıyla merkezin il özel idaresinin karar alma sürecinde etkinliğinin azaldığı Kanun'un getirdikleriyle açıkça ortadadır. Nitekim Karaaslan (2006: 145) bu duruma şöyle dikkati çekmektedir:

“10. Cumhurbaşkanımızın Anayasa Mahkemesi'ne dava açma gerekçeleri arasında saydığı valinin, il özel idaresi organları içinde yerinin son sıraya düşürülmüş olması, valinin olmadığı durumlarda vali yardımcılarını yerine genel sekreterin encümene başkanlık etmesinin, merkezin bu teşkilatlar içindeki etkinliğini azalttığını belirtmiştir.”

Kartal (2010: 203) ise bu durumu şöyle değerlendirmektedir:

“Kanun, ‘il özel idaresi sisteminde yer verilmek istenmeyen valinin tartışmalara neden olmamak için’ eğreti -belirli bir süre sonra kaldırılacak olan, geçici (TDK, 1998: 678)-olarak yer verildiği izlenimini vermektedir. Valinin il özel idaresi sisteminden çıkartılması durumunda il özel idaresi sistemini çok da etkilenmeyecektir. Çünkü il özel idaresi genel sekreteri neredeyse valinin yerini almıştır.”

Önceki dönemde geçerli olan, il genel meclisinin çalışma usul ve esaslarının İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmesi uygulamasından vazgeçilmemiş, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 11. maddesinin son fıkrasında “il genel meclisinin çalışmalarına ilişkin esas ve usuller İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir” denilerek, bu uygulama sürdürülmüştür. Bu yönde İçişleri Bakanlığınca hazırlanan “İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği” 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 11'inci maddesine dayanılarak hazırlanmıştır. Yönetmelik il genel meclisinin, meclis başkanlık divanının, meclis ihtisas ve denetim komisyonlarının çalışma usul ve esaslarını kapsamaktadır. Genel olarak, 5302 sayılı Kanun'un il genel meclisine ilişkin hükümlerini incelediğimizde, eski dönemde atıl vaziyette olan meclisin işler ve işlevsel hale getirilmeye çalışıldığı göze çarpmaktadır (Yıldırım, 2005: 80).

İl genel meclisinin karar alma sürecini 5302 sayılı Kanun kapsamlı şekilde ele almaktadır. Bu Kanun'a göre, il genel meclisi, seçim sonuçlarının ilânını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanır. Meclis, bu toplantıda, üyeleri arasından ve gizli oyla meclis başkanını, meclis birinci ve ikinci başkan vekillerini, ikisi yedek olmak üzere dört kâtip üyeyi ilk iki yıl için görev yapmak üzere seçer. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı, yapılacak ilk mahallî idareler seçimlerine kadar görev yapar (5302 sayılı Kanun, Md. 11). İl genel meclisi bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde toplanır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür (5302 sayılı Kanun, Md. 12/2).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu il genel meclisi toplantılarının sayılarını arttıracak bir düzenlemeye gitmiştir. Yeni düzenlemeye göre, il genel meclisi kendi belirlediği bir aylık tatil hariç her ayın ilk haftası toplanacaktır (Coşkun ve Uzun, 2005: 162). 3360 sayılı mülga İl Özel İdare Kanunu'na göre ise, il genel meclisi olağan olarak her yıl Mayıs ve Kasım aylarında, 30'ar günü geçmemek üzere olağan olarak toplanır, bütçesini ve çalışma programını kabul ederdi. Toplantı sonuçlandığında gündemdeki konuların görüşülmesi bitmemişse, meclis toplantıyı on gün uzatır ve gerekçesini İçişleri Bakanlığına bildirirdi (Tortop vd., 2006: 91). Yeni Kanun ile il genel meclisleri sürekli bir karar organına dönüştürülmüş, valiliğin özel idare işlerini doğrudan idare personeli eliyle yürütmesi öngörülmüş, il genelinde harcama gücü valilikten özel idareye kaydırılmıştır (Güler, 2005: 18).

İl genel meclisinin toplantıları açıktır. Meclis başkanı veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir (5302 sayılı Kanun, Md:12/4). İl genel meclisi görüşmeleri görevlilerce tutanağa geçirilir, tutanak başkan ve kâtip üyeler tarafından imzalanır. Toplantılar, meclisin kararıyla sesli veya görüntülü cihazlarla da kaydedilebilir. Özel idare teşkilatı ve ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının birim amirleri gündemdeki konularla ilgili olarak meclis toplantılarına davet edilebilir ve bilgi alınabilir (5302 sayılı Kanun, Md. 12/5-6).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 13. maddesine göre, il genel meclisi toplantılarının gündemini de başkan belirleyecek, bununla beraber valinin önerdiği hususlar da gündeme alınacaktır (Coşkun ve Uzun, 2005: 162). Yine aynı maddeye göre, il genel meclisi üyeleri de, il özel idareleriyle ilgili konuların gündeme alınmasını

önerebileceklerdir ki, öneri toplantıya katılanların salt çoğunluğu tarafından kabul edilirse gündeme alınacaktır. 3360 sayılı İl Özel İdare Kanunu, önerilerin meclis salt çoğunluğu tarafından kabul edilmesini öngörmekteydi (Parlak ve Sobacı, 2008: 98).

İl Özel İdaresi Kanunu'nun "toplantı ve karar yeter sayısı" başlığını taşıyan 14. maddesi il genel meclisinin karar alma sürecini hüküm altına almıştır. 14. maddede "il genel meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Oylamada eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Gizli oylamalarda eşitlik çıkması durumunda oylama tekrarlanır, eşitliğin bozulmaması durumunda meclis başkanı tarafından kur'a çekilir. Meclisin toplanmasında, üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde, başkan, gün ve saatini tespit ederek en geç üç gün içinde toplanmak üzere meclisi tatil eder. Gelecek toplantı, üye tam sayısının dörtte birinden az olmayan üye sayısı ile yapılır. Görüşmeler sırasında başkan veya üyelere birinin isteği üzerine yapılacak yoklamada karar yeter sayısının bulunmadığı anlaşılırsa, ikinci fıkradaki hükümler uygulanır. Üyeler oylarını bizzat kullanır. Gizli oy kullanmaya fizikî bakımdan engelli üyeler, tayin edecekleri kişi eliyle oy kullanabilir. Oylama gizli, işaretle veya ad okunarak yapılır. Oy verme kabul, ret veya çekimser şeklinde olur. Kararlar, meclis başkanı ve kâtip üyeler tarafından imzalanır ve bir sonraki toplantıda üyelere dağıtılır" denilmektedir.

Yeni Kanun'da ön görülen yeniliklerden birisi de meclisin kendi içinden seçeceği ihtisas komisyonlarıdır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 16. maddesine göre, il genel meclisi, üyeleri arasında seçilecek kişilerden oluşan ihtisas komisyonları oluşturabilmektedir (Sobacı, 2005: 39). Meclis gündemine alınan bazı konular ihtisas gerektirebilir. Bu yüzden bunlar meclisçe karara bağlanmadan önce yine meclis tarafından kurulmuş olan ihtisas komisyonlarında görüşülür. Komisyonlarda işin özelliğine göre uzman kişilerin bilgi ve birikimlerinden yararlanılabilir.

İl Özel İdaresi Kanunu'nun 27. maddesi encümen toplantısını ve il encümeninin karar alma sürecini; "encümen, haftada en az bir defa olmak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Başkan acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Çekimser oy kullanılamaz. Encümen gündemi vali tarafından hazırlanır. Encümen

üyeleri gündem maddesi teklif edebilir. Encümen, gündemindeki konuları en geç bir hafta içinde görüşüp karara bağlar. Alınan kararlar başkan ve toplantıya katılan üyeler tarafından imzalanır. Karara muhalif kalanlar gerekçelerini de açıklar ...” şeklinde düzenlemiştir.

3360 sayılı İl Özel İdare Kanunu’na göre, il daimi encümeni vali tarafından havale edilmeyen konuları görüşemezken (Günel, 1993: 181), 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, il encümeni üyelerine gündem için konu teklif etme hakkı vermektedir (Coşkun ve Uzun, 2005: 163). 3360 sayılı eski Kanun’a göre, valinin olmadığı durumlarda vali yardımcısının başkanlık ettiği encümene, yeni Kanun’un 25. maddesi uyarınca genel sekreter başkanlık eder (Parlak ve Sobacı, 2008: 96). Coşkun ve Uzun (2005: 163) bu durumu eleştirel yaklaşımla ele alarak şöyle değerlendirmişlerdir:

“3360 sayılı Kanun’a göre, il daimi encümenine vali olmadığı zamanlarda bir vali yardımcısının başkanlık etmesi öngörülmüşken, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu bu temsil görevini ‘genel sekreter’e vermiştir. Genel sekreterin il encümenine başkanlık etmesi, il encümenindeki bürokrat üyelerin amiri olması dolayısıyla normal karşılanabilecekken, il encümeninde seçilmiş üyelerin de olması ve genel sekreterle aralarında ast-üst ilişkisinin olmaması önemli bir problem olarak karşımıza çıkmaktadır.”

3360 sayılı eski İl Özel İdaresi Kanunu’na göre, il daimi encümeni, il özel idaresinin diğer karar organı olarak kendi adına yürüttüğü görevleri ve il genel meclisinin toplantı halinde olmadığı durumlarda aciliyet arz eden meseleleri karara bağlamaktaydı. Ancak, 5302 sayılı Kanun il encümenini salt bir yürütme organı olarak kabul etmekte ve il encümeninin il genel meclisi yerine karar alma yetkisine son vermektedir. Nitekim yeni Kanun’un il encümeninin görevlerini düzenleyen 26. maddesinde böyle bir göreve rastlamak mümkün değildir (Parlak ve Sobacı, 2008: 96).

4.2.2. İl Özel İdaresi Organlarının Kararları Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi

Aktan (1976: 4), idari vesayeti; yerinden yönetim idarelerinin kararları, işlem ve eylemleri, organları ve personeli üzerinde, kamu yararı amacıyla merkezi idarenin uyguladığı denetim olarak tanımlamıştır. Arslan’a (2008: 277) göre ise idari vesayet; merkezden yönetim kuruluşlarının yerinden yönetim kuruluşlarını denetleme yetkisi olup, bu denetim yetkisi ast-üst ilişkisi yaratmamaktadır. Ayrıca, idari vesayet, kanunda olmayan hiçbir hususta yapılamaz.

İl özel idareleriyle ilgili olarak en çok tartışılan konulardan birisi de bu idareler üzerinde uygulanan vesayet denetimi, daha doğrusu bu denetimin ölçüsüdür. Vesayetin ölçüsünün en optimal şekilde tayin edilmesi, “vesayet-özerklik” dengesinin en uygun biçimde kurulması gerekmektedir. Öyle ki, vesayet ağırlıklı bir düzenleme denetimi amacından saptırıp yararsız bir duruma getirebilir. Zamanla mahalli girişim gücü zedelenmeye başlar, mahalli halkta idareye katılım isteği körelir ve mahalli sorumluluk yok olur. Özerklik ağırlıklı bir düzenleme ise mahalli idarelerin rasyonel olmayan işlere girişmelerine sebebiyet vererek kamu kaynaklarının sorumsuzca kullanılmasına ve etik olmayan uygulamalara sebebiyet verebilir (Özer, 1993: 23). Bu yüzden denge, kalkınmayı hızlandırıcı, merkezi idarenin yükünü hafifletici ve merkezdeki dar boğazları ortadan kaldıracı, mahalli idare sistemini teşvik edici bir noktada kurulmaya çalışılmalıdır (Aktan, 1976: 3).

İl özel idaresinin başı olan valinin kararları üzerinde kanunlarla belirlenmiş bir vesayet denetimi yoktur. Fakat vali hiyerarşik bir denetime tabidir. Anayasa'nın 127/4 maddesinde İçişleri Bakanı'na, görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle haklarında soruşturma ve kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisi verilmiş olup bu yetkinin valiler üzerinde hiyerarşik bir denetim mi yoksa idari vesayet kapsamında bir denetim mi olduğu açık değildir. 5302 sayılı Kanun'un “görevden uzaklaştırma” başlıklı 34. maddesinde de aynı yetki düzenlenmiştir. Ancak valinin seçilmiş değil de atanmış bir organ olduğu ve İçişleri Bakanı'nın da valinin hiyerarşik amiri olduğu düşünüldüğünde bu yetkinin il özel idaresi başı olan vali için hiyerarşik denetime daha yakın olduğunu söyleyebiliriz. Her ne kadar valinin görev ve yetkilerine giren birçok konunun (bütçe, faaliyet raporu, stratejik plan, ...) karara bağlanabilmesi için ya meclis ya da encümen toplantısında onaylanması gerektiği 5302 sayılı Kanun'da düzenlense de bu durum il özel idaresinin vali dışındaki diğer organlarının vali üzerindeki bir idari vesayet denetimi değildir. Zira Anayasa'da da açıkça belirtildiği gibi idari vesayet ancak merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde kullanabileceği bir yetkidir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 18. maddesinde “...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” hükmü yer almaktadır. Ulusoy’a (2005: 10) göre, bu hükümde sözü edilen “gereğini yapmaktan” neyin kastedildiği belirsizdir. Dolayısıyla, meclisin vali hakkındaki yetersizlik kararı üzerine İçişleri Bakanlığına verilen yetkinin içeriği tamamen muğlâk ve belirsiz olması nedeniyle uygulamada önemli sorunlar yaşanacağından konuya açıklık getirilmelidir. Burada devreye hiyerarşinin girdiği söylenebilir. Valinin de istisnai bir memur olduğu düşünüldüğünde burada ayrıca bir düzenlemeye gerek duyulmaması gerekir.

Encümen toplantıları geçen bölümlerde belirtildiği üzere valinin başkanlığında toplanmaktadır ve kararlar salt çoğunlukla alınmaktadır. 5302 sayılı Kanun’un 27/6 maddesine göre, “vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir.” Valinin bu yetkisi bir nevi erteleme şeklinde önümüze çıkmıştır. Nitekim valinin il encümeni kararları üzerinde tam olarak onama veya onamama şeklinde vesayet yetkisi yoktur. Fakat ilk toplantıda onaylamayarak bir daha görüşülmesini isteyebilir. Vali encümen üzerindeki idari vesayet yetkisini ‘yerindelik’ denetiminden ziyade ‘hukukilik’ denetimi şeklinde kullanabilmektedir. Zira Kanun’un 27/6 maddesinde hukuka uygunluğa vurgu yapmıştır.

Eski yasal düzenlemede geri gönderme gerekçeleri arasında yer alan (Md. 141/2) “kamu yararına aykırılık” hali, valiye encümen kararları üzerinde bir dereceye kadar yerindelik denetimi yapabilme olanağı da tanıyordu (Kaplın, 2005: 152). Kanun’da geçen “kanun, tüzük ve yönetmeliklere ve meclis kararlarına” ifadeleri sadece hukuka uygunluk açısından denetimi işaret etmekte böylece önceki kanunda tanınan yerindelik (ihtiyaçlara uygunluk) denetimi yetkisi kaldırılmış olmaktadır (Kalabalık, 2005: 432).

27. maddenin devamında “encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebiyle birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştayca en geç altmış gün içinde karara bağlanır” denilmektedir. Bu maddeden de anlaşılacağı üzere, valinin kararı onamaması kararın yürürlüğe girmesine kökten engel değil; ancak geciktirici bir müdahale olmaktadır. Temas edilmesi gereken ince nokta ise valinin il encümeni tarafından alınan kararların yürürlüğünü belli süreliğine de olsa durdurabilmesidir. Valinin meclis kararlarında böyle bir idari vesayet yetkisi yoktur. Bu durum, kararın uygulanmasının biraz daha ertelenmesine olanak sağlayan bir idari

vesayet yetkisidir. Nihayetinde, vali yürütmenin durdurulması talebiyle on günü geçirmeden Danıştay'da kararın iptali için itiraz yoluna gitmelidir. Danıştay'ın ilgili dairesi bu itirazı en geç altmış gün içinde karara bağlaması gerekir. İtiraz sürelerinin bu denli kısa tutulması yerel idarelerin yürüttüğü hizmetlerin aksamaması yönünde olumlu uygulamalar olarak değerlendirilebilir.

Valinin kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararını bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini istemesi ve encümenin aynı kararında ısrar ederek kararın kesinleşmesi üzerine valinin kesinleşen kararın uygulamasını durdurması ve Danıştay'a yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurması idari vesayetin kapsamına girmektedir. Çünkü burada vali bir yerel idareci olarak değil, merkezi idarenin bir ajanı olarak hareket etmektedir. Zaten encümenin aldığı kararda valinin de encümenin başı olarak oyu vardır. Fakat olumsuz olan oy, encümenin başı olan valinin hukuka aykırı gördüğü kararın kabul edilmesini engelleyememiş, devreye bir üst mekanizma olan idari vesayet yetkisi girmiştir. Burada valinin yürürlüğü durdurma şeklindeki yetkisi idari vesayet makamı olarak valinin etkinliğine güç katmakta, ancak kararın bir yargı mercii olan Danıştay'da verilecek olması ise idari vesayeti kısıtlamaktadır.

3360 sayılı Kanun uyarınca vali il genel meclisinin almış olduğu ve onaylamadığı kararlara karşı yirmi gün içinde Danıştay'a itirazda bulunma hakkına sahiptir. 5302 sayılı Kanun'la valinin il genel meclisi kararları üzerindeki onaylama yetkisi kaldırılmıştır. İl genel meclisi tarafından alınan kararlar beş gün içinde valiye gönderilir (Erhan, 2007: 116-117). 5302 sayılı Kanun'un 15/1 maddesinde "il 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" denilmiştir.

Vali hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek görüşülmek üzere il genel meclisine iade etmekte ve böylece meclis kararlarının kesinleşip yürürlüğe girmesini belli bir süre için erteleyebilmektedir. Yeni Kanun'la valiye, geciktirici veto yetkisi tanınmaktadır (Günday, 2005: 166). Valinin hukuka aykırı gördüğü kararı tekrar görüşülmek üzere meclise iade etme yetkisine sahip

olmasından, bu konudaki vesayet denetiminin hâlâ devam ettiği anlaşılmaktadır (Kaplan, 2005: 141).

15. maddenin 2. fıkrasında “yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ... kesinleşir” denilmiştir. Bu fıkrada, parantez içindeki noktalanmış yerdeki “... ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar ...” ifadesi ve 3. fıkradaki “vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir” ifadesi Anayasa Mahkemesi’nin 18.01.2007 tarihli ve 2005/32 esas, 2007/3 karar sayılı Kararı’yla iptal edilmiştir. Mahkeme’nin 15. maddenin ikinci ve üçüncü fıkrasıyla ilgili gerekçeli Kararı aşağıdadır (AYM, 2007/3 K. sayılı Karar):

“5302 sayılı Kanun’un 3 üncü maddesinin (a) bendindeki ‘idari ve mali özerkliğe sahip’ ibaresinin Anayasa’ya aykırılık gerekçesinde belirtildiği gibi, Anayasa’nın 123, 126 ve 127. maddelerinde merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisinin bulunduğu, idarenin bütünlüğü esasına dayalı, merkezîyetçi bir tekil devlet modeli ortaya konulmuştur. Söz konusu 15. maddenin birinci fıkrasının ikinci cümlesi ile üçüncü ve dördüncü fıkralarında ise, il genel meclisi kararları üzerinde valinin vesayet yetkisini etkisizleştiren bir düzenleme yapılmış ve idari vesayet yetkisinin etkili bir biçimde kullanılması imkânsız hale getirilmiştir. İdari vesayet hem hukukilik hem de yerindelik açısından kullanılabilir bir denetim yetkisidir. Ancak 15. maddenin birinci fıkrasının ikinci cümlesinde valiye sadece hukuki uygunluk açısından vesayet denetimi yapmak imkânı tanınmış; yerindelik açısından ise böyle bir denetim yetkisi tanınmayarak idari vesayet yetkisi, Anayasa’nın 123, 126 ve 127. maddelerine aykırı bir biçimde daraltılmış ve etkisizleştirilmiştir. Böyle bir düzenleme, il genel meclisindeki siyasal çoğunluğun kamu yararını ikinci plana atarak yönetimi siyasallaştırmaya ve siyasal çıkarları ön plana almaya yönelmesi halinde, bunu engelleyecek kamu yararını koruyacak bir mekanizmanın ortadan kaldırılması anlamını taşımaktadır. Bunun ise kamu yararının gerçekleşmesini engelleyici bir durum olduğu ortadadır. Yasama erki ise bir hukuk devletinde kamu yararını engelleyici ve ortadan kaldırıcı bir düzenleme yapmak için kullanılamaz. Söz konusu ikinci cümle bu görünümüyle hukuk devleti ilkesine de aykırıdır. 5302 sayılı Kanun’un 15. maddesinin birinci fıkrasının Anayasa’nın 2, 11, 123, 126 ve 127. maddelerine aykırı olan ikinci cümlesinin iptal edilmesi gerekmektedir. 15. maddenin ikinci ve üçüncü fıkralarında yapılan düzenleme de vesayet yetkisinin hem yerindelik denetimi bağlamında, hem de alınan kararın iptali doğrultusunda kullanımına imkân tanımamakta; valiye sadece meclisin ısrarı ile kararın kesinleşmesi halinde, alınan karar aleyhine idari yargıya başvurma yetkisi vermektedir. Vesayet yetkisinde böylesi bir daraltma ve etkisizleştirmenin yukarıda açıklandığı gibi hem Anayasa’nın 123, 126 ve 127. maddelerine aykırı olacağı; hem de kamu yararının gerçekleşmesini engellediği için hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmayacağı açıktır. Yukarıdaki nedenlerle Anayasa’nın 2, 11, 123, 126 ve 127. maddelerine aykırı olan 15. maddenin birinci fıkrasının ikinci cümlesi ile ikinci ve üçüncü fıkralarının iptal edilmesi gerekmektedir.”

Gerekçeli Karar'dan da anlaşılacağı üzere, ikinci fıkranın ilgili bölümü ve üçüncü fıkra, Anayasa'da tanımlanan idari vesayet yetkisini sınırladığı için iptal edilmiştir. Ancak bu kaldırılan maddelerin yerine kanun koyucu tarafından yeni düzenlemeler yapılmadığı için ortaya yeni bir durum çıkmıştır. Sorun, yeniden görüşülmesi istenen kararların ne olacağıdır. Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararıyla ortaya çıkan mevcut durumda: Valinin geri gönderdiği kararlar bir daha aynı şekilde kabul edilip valiye gönderilemeyecek. Vali hukuka aykırılığın giderildiği kanaatine varırsa kararı geri göndermeyerek kararın kesinleşmesini sağlayacak ve kararlar yürürlüğe girmiş olacaktır. Aksi takdirde, vali hukuka aykırı olan her kararı -her ne çoğunlukla kabul edilmişse edilsin- geri gönderebilir.

Anayasa Mahkemesi Üyesi Serdar Özgüldür bu Karar'a ek gerekçeyle katılmıştır. Özgüldür'ün ek gerekçesinde açıkladığı üzere, 15. maddenin ikinci fıkrasının ilgili bölümü ve yine 15. maddenin üçüncü fıkrası valiye sadece hukukilik denetimi vermektedir. Anayasa Mahkemesi'nin ilgili iptal kararıyla vali, elinden alınmış olan yerindelik denetimine tekrar kavuşmuştur. Fakat bu durum encümen kararları üzerinde tam olarak geçerli değildir.

Valinin idari vesayet yetkisinin il genel meclisi kararları üzerinde etkisinin Anayasa Mahkemesi'nin 18.01.2007 tarihli 2005/32 esas, 2007/3 karar sayılı iptal Kararı'ndan sonra da devam ettiğini görmekteyiz. Meclisin valiye gönderdiği kararlarının vali tarafından geri göndermesi üzerine salt çoğunluğun oyuyla kararında ısrar etmesinin ve valinin bu ısrar üzerine idari yargıya iptal davası açması yolunun kapatılması sonucunda valinin meclis kararları üzerindeki idari vesayet yetkisi “sürekli başladığı yere geri gelen bir çıkmaz yol” halini almıştır. Şuan ki uygulamada meclis aldığı kararları en geç beş gün içinde valiye göndermekte, vali ise hukuka aykırı gördüğü kararları gerekçesiyle birlikte en geç yedi gün içerisinde iade edebilmektedir. Bunun sonucunda meclis tekrar aynı kararı alabilmekte ve vali ise tekrar geri gönderebilmektedir. Bu sürecin nerde biteceği belli olmayıp uygulamada örnekleri de görülmektedir. Örneğin Konya Valisi Aydın Nezih Doğan, valilik ve özel idarede görev yapan memurlara “sosyal denge tazminatı” ödenmesi için sözleşme imzalanmasını uygun gören İl Genel Meclisi Kararı'nı Anayasa'ya ve mevzuata aykırı bularak ikinci kez tekrar görüşülmek üzere il genel meclisine iade etmiştir. İl genel meclisi bir daha aynı konuda karar alabilir ve vali ise yine alınan kararı geri iade edebilir. Valiye

gönderilmeyen kararların yürürlüğe giremeyeceği ve yine vali tarafından geri gönderilmeyen kararların da kesinleşeceği 5302 sayılı Kanun'da düzenlenmiştir. Bu tür düzenlemeler idari vesayet makamının elini güçlendirir niteliktedir.

İl genel meclisi kararlarının alınma süreci ve bu süreçteki idari vesayet yetkilerinin değerlendirilmesi yukarıda gerçekleştirildi. İl genel meclisi kendisine 5302 sayılı Kanun'la verilmiş yetki ve görevlerle ilgili birçok karar alabilmektedir. Kanun'da meclisin alacağı kararların her biriyle ilgili olarak ayrı ayrı vesayet yetkileri konulmuştur. Bazılarında ise vesayet öngörülmemiştir. Vesayetin tek tek kanun maddelerinde belirtilmiş olmasının nedeni anayasal dayanağın öngördüğü usule uygunlukla ilgilidir. Zira idari vesayet istisnai bir yetkidir. Dolayısıyla, bu şekilde ayrı ayrı kanunda düzenlenmezse kullanılamaz. 5302 sayılı Kanun, il genel meclisinin aldığı kararlarda idari vesayet mekanizmaları kurmuştur. Vesayet denetimlerinin de çoğu kaldırmıştır.

4.2.3. İl Özel İdaresi Üzerindeki Diğer İdari Vesayet Yetkileri

İl özel idaresinin birçok maddesinde yer alan idari vesayet, kamu hizmetlerinin ülke düzeyinde dengeli biçimde yerine getirilmesi, idarenin bütünlüğünün sağlanması için, merkezi yönetim organlarının, yerel yönetimlerin organları ve işlemleri üzerinde kanunların verdiği yetki dâhilinde yürütmüş oldukları idari denetim yetkisidir. Adem-i merkeziyet idaresinin; devletin birliğini, genel menfaatini, kamu hizmetlerinin ahenk ve dengesini ihlal edecek karar ve fiilleri önlemek amacıyla tanınmıştır. Ayrıca idari vesayet, yerel halkın himayesi, bu halkın mahalli idarelerin keyfî muamele ve hareketlerinden korunması için de kullanılacağı da kabul edilmektedir (Turgut, 2008: 97).

İdari vesayet denetiminin büyük bir kısmı, esas itibarıyla il özel idarelerinin işlemleri üzerinde söz konusu olmaktadır. İşlem kavramı geniş bir kavramdır ve il özel idarelerinin eylemleri ve maddi olayları dışındaki bütün muameleleri kapsar. Bu muameleler il özel idaresinin kararlarını, plan, proje ve programlarını, düzenleyici işlemlerini ve il özel idarelerinin yetkili organları tarafından alınan ya da alınacak tüm kararlarını kapsamaktadır (Karaarslan, 2008: 206).

Yerel yönetimlerin seçilmiş organların, organlık niteliğini kazanmalarına ilişkin itirazlar, seçim mevzuatı çerçevesinde seçim kurulları ve Yüksek Seçim Kurulu

tarafından incelenip sonuçlandırılırken, bu organların organlık niteliğini yitirmeleri konusundaki denetim ise idari yargı yerlerince yapılmaktadır (Topuz ve Özkaya, 2003: 257). Buna istinaden, il genel meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir. İl Özel İdaresi Kanunu'nda valiye verilen 'bildirme' şeklindeki görevlerin idari vesayet yetkisininin bir çeşidi olarak değerlendirilebilir. Zîra Gözler'in (2006: 73) aşağıdaki açıklaması bunu doğrular niteliktedir:

“Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kaybetmelerine ilişkin olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 26, 29, 30 ve 44. maddeleri ile 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 21 ve 22. maddelerinde Danıştay'a verilen görevlerin ne iptal davası, ne de tam yargı davası olması, ayrıca fesih davası gibi bir şeyin de olmaması nedeniyle idari nitelikte bir görev olduğuna ve bu maddeler gereğince Danıştay'ca verilen kararların da yargı organı sıfatıyla değil, sanki idare organıymış gibi verdiği kararlar olduğuna yönelik görüşler vardır.”

Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kaybetmelerine ilişkin davalara 6110 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikten önce olan Danıştay'ın 8. Dairesi bakmaktaydı. Fakat 6110 sayılı Kanun'un getirdiği yeni düzenlemeye göre Danıştay biri idari daire, on dördü dava dairesi olmak üzere on beş daireden oluşmaktadır. Birçok dairenin görevlerini düzenleyen maddeler 6110 sayılı Kanun'la mülga olmuştur. Yeni düzenlemeyle dairelerin görev dağılımı 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nda belirtilmemiştir.

Valinin il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olması dolayısıyla il özel idaresinin hem bir organı olarak hem de encümenin başkanı olarak birçok görev ve yetkisi vardır. Fakat bu görev ve yetkileri idari vesayet yetkileriyle karıştırmamak gerekir. Örneğin valinin il encümen toplantısı gündemini belirlemesi başkan olarak bir yetkisi ve görevidir. Bunu idari vesayet kapsamında değerlendirmek yanlış olur. Bunun gibi birçok örnek İl Özel İdaresi Kanunu'nda mevcuttur.

İl özel idaresinin personeli vali tarafından atanmaktadır. Yine bu personel vali tarafından görevinden alınabilmektedir. Bu personel üzerindeki idari vesayet yetkisininin bir örneğidir. Aynı zamanda il özel idaresi genel sekreteri valinin teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanmaktadır. Bu da personel üzerindeki idari vesayet denetimi kapsamında değerlendirilebilir. Zira idari olarak il özel idaresi teşkilatının başında validen sonra genel sekreter gelmektedir. Hatta valinin katılmadığı encümen

toplantılarına genel sekreterin başkanlık edeceği İl Özel İdaresi Kanunu'nda düzenlenmiştir.

İl Özel İdaresi Kanunu'nun 38. maddesinde "... il özel idaresinin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir ..." denilmiştir. Buradaki denetim yetkisi bir nevi idari vesayet yetkisi değil de bir iç denetim olarak değerlendirilmelidir. Zira üçer yıllık periyotlarla İçişleri Bakanı tarafından görevlendirilen mülkiye müfettişleri bu tarz denetimleri rutin olarak yapmaktadırlar. Kaplan (2005: 139) bu düzenlemeyi şöyle değerlendirmiştir:

"Bu düzenleme diğer denetim ilişkileri dikkate alındığında bir tekrar niteliği taşıması itibariyle gereksiz, çok geniş alanda bir denetim öngördüğünden dolayı da belirsizdir. Çünkü meclis ve encümen kararları, hukuka aykırı görülmeleri durumunda zaten yetkili organlar tarafından yargı önüne götürülmek suretiyle en kapsamlı bir şekilde denetlenmektedir. Bunun dışında yaptırıma bağlanmadığı halde ayrıca bir denetim öngörülmesi anlamlı değildir. 38. madde kapsamında yapılacak denetim bir yaptırıma bağlanmadığından bu denetim daha çok teftişi çağrıştırmaktadır. Ayrıca, önceki Kanun'a göre idari vesayet denetiminin oldukça sınırlı hale getirildiği bu Kanun'da, böyle bir düzenleme Kanun'un diğer hükümleri ve genel mantığı ile de uyuşmamaktadır."

İl Özel İdaresi Kanunu'nun 40. maddesi kanımızca bir paradoksu içermektedir. Kanun'un 40. maddesi aşağıda verildikten sonra konu tekrar değerlendirilmektedir:

"İl özel idaresi hizmetlerinin ciddî bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayatî derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda,

İçişleri Bakanlığı;

a) Hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden ister.

b) Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda, vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Bu nedenle ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o il özel idaresinin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden il özel idaresine ayrılan paydan valilik emrine gönderilir."

Bu düzenleme idari vesayet kapsamında değerlendirilmektedir. Ancak bu düzenleme daha öncede belirttiğimiz üzere kendi içinde bir paradoksu barındırmaktadır. 5393 sayılı

Belediye Kanunu'nun 57. maddesinde vali için bu yetki belediye hizmetlerinin aksaması durumunda söz konusudur. Ancak o maddede İçişleri Bakanı hizmetleri yerine getirilmesini belediyenin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olan belediye başkanından istemekte olup doğrusu da budur. Çünkü belediye başkanı il belediyenin hizmetlerinin yürütülmesinden külliyen sorumludur. Burada başkan uyarıya rağmen görevini yapmazsa devreye idari vesayet makamı olarak vali geçmektedir. Vali "yerine geçme" şeklindeki idari vesayet denetimini yaparak hizmetleri bizzat yerine getirmektedir. Belediye Kanunu'ndaki bu uygulamada herhangi bir karışıklık veya göze batan bir durum söz konusu değildir. Ancak İl Özel İdaresi Kanunu'nun yukarıda verdiğimiz 40. maddesinde, İçişleri Bakanı'nın aksayan il özel idaresi hizmetlerinin giderilmesini il özel idaresinden isteyeceği düzenlenmektedir. Burada paradoks ortaya çıkmaktadır. Zîra Kanun'da İçişleri Bakanı'nın validen değil de il özel idaresinden aksamanın giderilmesini istemesi buradaki paradoksu pasif görünüme sokma girişimidir. Vali il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olmasından dolayı, ayrıca il özel idaresinin de -bir bakıma- yürütme organı niteliğinde olması, onu il özel idaresinin tüm hizmetlerinden sorumlu kılmaktadır. İl özel idaresi teşkilatı da valinin emir direktifleri doğrultusunda hareket ettiği düşünüldüğünde, açık açık yazılmamış olsa dahi İçişleri Bakanı aksamanın giderilmesini validen isteyeceği kesindir. Ancak bu durumun söz konusu olması mümkün gözükmemektedir; çünkü hizmetlerin aksaması halinde sorunun validen kaynaklandığı düşünülmelidir. Tıpkı belediye başkanında olduğu gibi, fakat belediye başkanından kaynaklanan sorunun giderilmesi için belediye başkanına yetki verilmesi ne kadar çelişkiyse, validen kaynaklanan sorun için, bir üst makam olarak değerlendirilen ve idari vesayet yetkisini elinde bulunduran aynı validen sorunun giderilmesini isteme aynı oranda çelişkilidir. Valinin istisnai bir meslek olduğu ve her an bir kararname ile merkeze alınabileceği göz önüne alındığında bu düzenlemenin işlevsiz bir hal aldığı görülmektedir. Zîra uygulamada da örneğini görmek mümkün değildir. Fakat bu düzenleme zamanla, merkezi idarenin bir ajanı olan valinin, bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresindeki etkinliğinin kaldırılarak tüm yetkilerin il genel meclisine, seçilmişlere (il genel meclisi başkanına) devredilebileceği düşüncesiyle uygulamaya konulmuş olabilir.

4.2.4. Belediye Organlarının Karar Alma Süreci

Belediye başkanı kendisine kanunla verilen yetki ve görevlerde re'sen karar alır. Belediye Kanunu'nun 35. maddesinde encümen toplantısı ve karar almasıyla ilgili olarak; "belediye encümeni, haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen gün ve saatte toplanır. Belediye başkanı acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir. Encümen üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. ... Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır, çekimser oy kullanılamaz. Encümen gündemi belediye başkanı tarafından hazırlanır. Encümen üyeleri, başkanının uygun görüşü ile gündem maddesi teklif edebilir. Belediye başkanı tarafından havale edilmeyen konular encümende görüşülemez. Encümene havale edilen konular bir hafta içinde görüşülerek karara bağlanır. Alınan kararlar başkan ve toplantıya katılan üyeler tarafından imzalanır. Karara muhalif kalanlar gerekçelerini de açıklar ..." denilmiştir.

5393 sayılı Kanun'un 20, 21 ve 22. maddelerinde meclis toplanma ve karar alma usulleri düzenlenmiştir. Bu hükümlere göre: Belediye meclisi, her ayın ilk haftası, önceden kararlaştırdığı günde toplanır. Meclis, resmî tatile rastlayan günlerde çalışmasına ara verebilir. Belediye meclisi her yıl bir ay tatil kararı alabilir. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi gün, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. Meclis toplantıları açıktır. Meclis başkanının veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebilir. Meclis gündemi belediye başkanı tarafından belirlenir. Meclis üyeleri belediyeye ait işlerle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebilir. Öneri toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kabul edildiği takdirde gündeme alınır. Belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Oylamada eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Gizli oylamalarda eşitlik çıkması durumunda oylama tekrarlanır, eşitliğin bozulmaması durumunda meclis başkanı tarafından kur'a çekilir. Üyeler oylarını bizzat kullanır. Oylama gizli, işaretle veya ad okunarak yapılır. Oy verme kabul, ret veya çekimser şeklinde olur. Ayrıca, meclis gündemine alınan bazı konular ihtisas gerektirebilir. Bu yüzden bunlar meclisçe karara bağlanmadan önce yine meclis

tarafından kurulmuş olan ihtisas komisyonlarında görüşülür. Komisyonlarda işin özelliğine göre uzman kişilerin bilgi ve birikimlerinden yararlanılabilir.

4.2.5. Belediye Organlarının Kararları Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi

Belediye başkanının kararları üzerinde doğrudan doğruya idari vesayet yetkisinin varlığından söz edilmesi zordur. Zira başkanın kararlarında mülki amirin onayı yoktur.

Önceleri mülki amir olarak vali ve kaymakamların idari vesayet yetkilerinin en etkin ve güçlü olduğu yer belediye meclis kararlarıydı. Ancak 2004-2005 dönemindeki yerel yönetimler reformunun bir parçası olarak yürürlüğe konulan 5393 sayılı Kanun'da mülki amirin meclis kararları üzerindeki yerindelik denetimi şeklindeki idari vesayet yetkileri tamamen kaldırılarak mülki amirlerin yetkileri dar çerçevede hukukilik denetimiyle sınırlandırılmaya çalışılmıştır. Bu durum idari vesayetin anayasal tanımıyla çeliştiği görüşüne dayanılarak buna benzer bir uygulamayı düzenleyen 5393 sayılı Kanun'un 23/5 maddesi ve aynı nitelikteki bir hükmü içeren Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 14/5 maddesi Anayasa Mahkemesi kararıyla iptal edilmiştir.

Belediye meclisi kararları üzerinde idari vesayet yetkisi uygulanmaktadır. Belediye Kanunu'nun 23. maddesine göre, belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere -beş gün- içinde belediye meclisine 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. Burada belediye başkanlarına verilen veto (denetim) yetkisi, belediye başkanı belediye meclisinin hiyerarşik üstü olmadığı için hiyerarşik denetim değildir, diğer yandan her iki organ aynı tüzelkişilik içinde olduğu için idari vesayet olarak da nitelendirilemez. Bu düzenleme kendine özgü (sui generis) bir denetimdir (Ulusoy, 2005: 188). Geri gönderme ve idari yargıya başvurma sürelerinin kısa tutulması yönetimde etkinliğin ve ivediliğin sağlanması yönünde yerel idarelere kanunla kazandırılmış olumlu uygulamalardır.

5393 sayılı Kanun'un 23/4 maddesinde "kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez" denilmiştir. Yirmi üçüncü maddenin

beşinci fıkrası Anayasa Mahkemesi'nin 04.02.2010 tarihli 2008/27 esas, 2010/29 karar sayılı Kararı ile iptal edilmiştir. İptal edilen hükümde “mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir” kuralı yer almaktaydı. Aşağıdaki paragraflarda Anayasa Mahkemesi'nin 04.02.2010 tarihli 2008/27 esas, 2010/29 karar sayılı Kararı incelenerek iptal edilen hükmün ne sonuçlar doğurduğuna dair yorumlar yapılacaktır.

Anayasa Mahkemesi'nin ilgili Kararı'na göre İzmir Yenışakran Belediye Meclisi'nin 05.01.2007 tarihli, 6 sayılı kararının iptali istemiyle, İzmir Aliğa Kaymakamlığınca açılan davada idare mahkemesince verilen iptal kararının bozulması istemiyle yapılan temyiz başvurusunda, Danıştay 6. Dairesi itiraz konusu kuralın iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. Danıştay 6. Dairesi'nin itiraz gerekçesinde, “idarenin bütünlüğü ilkesinin sağlanmasına yönelik olarak, merkezi idarece yerel yönetimler üzerinde Anayasa ile tanınan ve çerçevesi çizilen idari vesayet yetkisinin, 5393 sayılı Kanun'un 23. maddesinin beşinci fıkrası ile yalnızca hukuka uygunluk denetimi şeklinde, yargı eliyle gerçekleştirilmesi yolunda getirilen düzenlemeyle idarenin bütünlüğü ilkesinin zayıflatıldığı, bu durumun ise Anayasa'nın 123 ve 127. maddelerine aykırı olduğu sonucuna varılmaktadır” denilmiştir. Nitekim idari vesayet yönünden benzer bir düzenleme içeren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15. maddesinin ikinci ve üçüncü fıkraları, yukarıda içeriği yer alan gerekçeyle Anayasa Mahkemesi'nin 18.01.2007 tarihli 2005/32 esas, 2007/3 karar sayılı Kararı ile Anayasa'nın 123 ve 127. maddelerine aykırı görülerek iptal edilmiştir.

Danıştay 6. Dairesi bu kuralın mülki idare amirinin idari vesayet yetkisini dar bir çerçeveye oturttuğu gerekçesiyle iptalini istemiş ve örnek olay olarak İl Özel İdaresi Kanunu'ndaki iptal kararını göstermiştir. Fakat burada kanaatimizce mahkeme bir yanılısma içerisinde kalmıştır. Nitekim Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararı sonucunda bu yanılısma daha net ortaya çıkmıştır. Anayasa Mahkemesi'nin ilgili Kararı'nın gerekçesini (AYM, 2008/27 E. 2010/29 K. sayılı Karar) aşağıda verdikten sonra durumun kritiği yapılmaktadır:

“Başvuru kararında, Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amaçlarının gerçekleştirilebilmesi için merkezi idareye yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisi tanındığı; idarenin bütünlüğü ilkesinin sağlanmasına yönelik olarak merkezi idareye tanınan ve çerçevesi Anayasa'da çizilmiş bulunan söz

konusu yetkinin, iptali istenilen kural ile yalnızca yargı mercileri aracılığıyla gerçekleştirilecek hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılmasının vesayet yetkisini etkisizleştirdiği, dolayısıyla etkin bir biçimde kullanılmasını imkânsız hale getirdiği, bunun da Anayasa'nın, idarenin bütünlüğüne ve idari vesayet yetkisine ilişkin ilkelerine, dolayısıyla 123 ve 127. maddelerine aykırılık oluşturduğu ileri sürülmüştür. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun beşinci fıkrasının iptali istenilen 23. maddesinde belediye meclisi kararlarının kesinleşme ve yürürlüğe girme yöntemi gösterilmektedir. 5393 sayılı Kanun'un belediye meclisi kararlarının kesinleşme ve yürürlüğe girme yönteminin gösterildiği 23. maddesinin iptali istenilen beşinci fıkrasında, merkezi idareye, belediye meclisi kararları aleyhine idari yargı mercilerine başvurma yetkisi verildiği görülmektedir. Açıklanan duruma göre, maddenin beşinci fıkrasında yer alan, 'mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir' biçimindeki kuralın, merkezi idarece Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir vesayet yetkisini içermediği sonucuna varılmıştır. Bu nedenle, itiraz konusu kural Anayasa'nın 123 ve 127. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir. 03.07.2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesinin beşinci fıkrasının 'mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir' hükmünün iptali nedeniyle doğan hukuksal boşluk, kamu düzenini tehdit ve kamu yararını ihlal edici nitelikte görüldüğünden, iptal kararının, kararın Resmî Gazete'de yayımlanmasından başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmesi uygun görülmüştür."

Yukarıdaki Karar'da anlaşılacağı üzere, Mahkeme'nin mülki amirin lehine güçlendirilmesini istediği idari vesayet yetkisi, iptal kararıyla belediyeler üzerinde daha da zayıflamış hatta yok olmuştur. Daha önce bahsedildiği üzere, burada bir yanılsama ortaya çıkmıştır. Bu yanılsamanın temelinde il özel idaresindeki mülki amirin konumu ve geri gönderme yetkisinin belediyelerde olmamasıdır. Belediyelerde bu yetki belediye başkanına verilmiştir. Bu nedenden dolayı, il genel meclisindeki kararları geri gönderen valinin idari vesayet yetkisi Anayasa Mahkemesi'nin iptal gerekçesindeki uygun olarak daha da güçlenmiştir. Fakat belediyelerde bu durum tam aksine olmuş; iptal gerekçesindeki mülki amirin idari vesayet yetkisinin güçlendirilmesi amacı tersine dönerek iptal kararıyla birlikte mülki amirin idari vesayet yetkisi belediye meclisi kararları üzerinde yok olmuştur. Esasında Kanun hükmünün iptaliyle bir boşluk doğmuştur. İşte bu boşluk belediye meclis kararları üzerindeki idari vesayetin yokluğudur. Zira Anayasa Mahkemesi de bu duruma istinaden Kanun'daki boşluğun giderilmesi için iptal Kararı'nın yürürlüğe girmesini bir yıl ertelemiştir. Fakat karardan iki yıl geçmesine rağmen kanun koyucu hukuki boşluğu doldurmak adına bir adım atmamış ve düzenleme kararının yürürlüğe girdiği 2010 yılından itibaren aynı şekilde uygulanmaktadır. Dolayısıyla Karar amacından yüz seksen derece sapmıştır. Burada kanun koyucu tarafından bir düzenleme yapılmadığı takdirde Karar'daki amacın hedefe ulaşması zor görünmektedir.

Anayasa Mahkemesi bu Kararı altıya karşı beş gibi düşük bir çoğunlukla kabul etmiştir. Karar'a katılmayanlar karşı oy gerekçelerinde; Anayasa'da tanımlanan idari vesayet yetkisinin sınırsız olmadığından ve kanun koyucunun, Anayasa'da belirlenen amaç ve çerçeve içerisinde kalmak koşuluyla takdir yetkisine haiz olduğundan bahsedilerek, yasalarla sınırları çizilmiş idari vesayet yetkisinin yerel idarelerin özerkliği açısından daha iyi olacağı ve idarenin bütünlüğü ilkesine de ters düşmeyeceği belirtilmiştir. Aynı zamanda mülki amirin idari yargıda dava açma yetkisinin; sınırlandırılmış olsa da tamamen yok edilmemiş bir idari vesayet yetkisi olduğundan ve ayrıca bu yetkinin belediyenin diğer işlemlerini de kapsayabildiğinden söz ederek Karar'a katılmamışlardır.

Anayasa Mahkemesi'nin bahsedilen bu Kararı değerlendirildiğinde; 23/5 maddede ifade edilen yetkinin sadece valiye has bir denetim yetkisi olmadığı ve yargı yoluna başvurulması halinde genel idari yargı mercii olan idare mahkemelerinde davanın görüleceği düşünüldüğünde Anayasa Mahkemesi'nin Kararı doğrudur. Zira ilgisini ispatlayan herkes bir belediye kararına karşı iptal davası açabilmektedir. Can'ın (2010: 374) bu durumu ispatlayan analizi aşağıda verilmektedir:

“Mülki idare amirinin belediye meclis kararlarını yargıya götürmesi, bir yargı denetimi mi yoksa idari vesayet denetimi midir ve bu kararlar Danıştay'da mı yoksa idare mahkemelerinde mi görülecektir? Burada konuyla ilgisi bakımından, Danıştay İdari İşler Kurulu'nun 2009/15 esas ve 2009/19 karar sayılı Kararı'ndan bahsedilmesi uygun olacaktır. Mezkûr kararda, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesindeki mülki idare amirinin hukuka aykırı gördüğü belediye meclis kararının aleyhine idari yargıya başvurulacağı hakkındaki hükmün bir dava yolu mu yoksa itiraz yolu mu olduğunun açığa kavuşturulması için inceleme yapılmış olduğu belirtilerek; eski mahalli idareler yasalarında idari vesayet yetkisinin yerindelik ve hukuka uygunluk ölçütlerinde kullanılması yolunda düzenlemeler yer almakta iken, yeni çıkarılan yasalarda vesayet yetkisinin kapsamı ve uygulama şekli yasa koyucu tarafından hukuka uygunlukla sınırlı olmak üzere idari yargı mercileri nezdinde iptal davası açma şeklinde uygulanmasını hükme bağlayarak, eski yaklaşımın değiştirildiği belirtilmiştir. Davaların görüleceği yer bakımından ise şu tespit yapılmıştır: Danıştay Kanunu'nun 42. maddesi uyarınca bir vesayet yetkisi kullanılabilmesi için İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediye Kanunu'nda görevli yargı yerinin açıkça Danıştay olarak belirtilmesi gerekirdi. Oysa 5393 sayılı Kanun'un 23. maddesinde Danıştay gösterilmeyip yargı mercileri işaret edilmek suretiyle idari yargı kavramı kullanılmış bulunmaktadır. Bu çerçevede Belediye Kanunu'nda hem belediye başkanına hem de mülki idare amirine tanınan belediye meclisi kararlarına karşı başvurma yolunun yargı mercilerine iptal davası açmak olduğu açıktır. Bu nedenden dolayı 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesinde düzenlenen, mülki idare amirinin hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya

başvurabileceği hakkındaki hüküm, iptal davası açmaya ilişkindir ve bu konuda inceleme ve karar verme yetkisi genel görevli yargı yerleri olan idare mahkemelerine ait bulunmaktadır.”

2012 yılı itibariyle uygulama göre belediye meclis kararları üzerinde mülki amirin rolü, kendisine gelen kararı paraflayarak dosyasına konulmak üzere il mahalli idareler müdürlüğüne/bürosuna göndermekten ibarettir. Her ne kadar 5393 sayılı Kanun'da “kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez” denilse de uygulamada bu kararların mülki amire gönderilmesi bazen ayları geçmektedir. Bu durumda dikkat edilmesi gereken nokta süresi içinde gönderilmeyen kararların uygulanıp uygulanmadığıdır. Eğer uygulanmış ve hukuka aykırı bir durum teşkil etmişse bu durum idare hukuku kapsamında değerlendirilebilir.

4.2.6. Büyükşehir Belediyesi Organlarının Karar Alma Süreci

Büyükşehir belediye başkanı kendisine kanunla verilen yetki ve görevlerde re'sen karar alır. Büyükşehir Belediye Kanunu'nda büyükşehir belediye encümeninin karar alma süreciyle ilgili bir düzenleme yapılmadığından Belediye Kanunu'ndaki belediye encümeninin karar alma süreci aynen burada da geçerli olmaktadır. Bunla ilgili açıklamalar belediye encümeniyle ilgili olan bölümde verildiğinden burada tekrar edilmemektedir.

Büyükşehir belediye meclisi, her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen günde mutat toplantı yerinde toplanır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. Meclis kendi belirleyeceği bir ay tatil yapabilir (5216 sayılı Kanun, Md. 13). Yine burada da Belediye Kanunu'ndaki belediye meclisiyle ilgili toplantı ve karar alma usulleri geçerlidir.

4.2.7. Büyükşehir Belediyesi Organlarının Kararları Üzerindeki İdari Vesayet

Yetkileri

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 başvurulabilir. 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 belediyesi kapsamındaki ilçe ve ilk kademe 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 (5216 sayılı Kanun, Md: 14). Bu düzenlemede mülki amirin kullanabileceği bir idari vesayet yetkisi görülmemektedir. Ancak Kanun kendi içerisinde yine kendine özgü (sui generis) bir denetim mekanizması kurmuştur. Bu yerel idare organlarının birbirini fren-denge mekanizmasıyla kontrol altında tutmasıdır. Bu kanuni düzenlemelerin ne Anayasa’da ne kanunlarda ne de öğretide açık bir tanımı yoktur. Bu düzenlemeler Anayasa’da düzenlenen idari vesayet tanımına uymamakta fakat idarenin bütünlüğü ilkesiyle açıklanabilmektedir.

Anayasa Mahkemesi’nin 04.02.2010 tarihli 2008/28 esas, 2010/30 karar sayılı Kararı ile 14. maddenin 5. fıkrası iptal edilmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nun 14. maddesinin beşinci fıkrasında “mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargı mercilerine başvurulabilir” kuralı yer almaktaydı. İzmir Büyükşehir Belediye Meclisi’nin 12.09.2005 günlü ve 05.866 sayılı Kararı’nın iptali istemiyle, İzmir Valiliğince açılan davanın reddi yolunda verilen idare mahkemesi kararının bozulması istemiyle yapılan temyiz başvurusunda, Danıştay 6. Dairesi itiraz konusu kuralın iptali istemiyle Anayasa Mahkemesi’ne başvurmuştur. Danıştay 6. Dairesi’nin itiraz gerekçeleri ve Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararının gerekçeleri 5393 sayılı Kanun’un 23/5 maddesinin itiraz ve iptal gerekçeleriyle aynıdır. Hatta karar da aynı çoğunlukla alınmış ve aynı üyeler karara karşı oy kullanmışlardır. Bu üyelerin karşı oy gerekçeleri de 5393 sayılı Kanun’un 23/5 maddesinin iptaliyle ilgili karşı oy gerekçeleriyle aynıdır. Dolayısıyla, belediye meclisinin üzerindeki merkezi denetim (idari vesayet denetimi) ile ilgili yukarıda yazdıklarımız burada aynen geçerli olmaktadır.

4.2.8. Belediyeler Üzerindeki Diğer İdari Vesayet Yetkileri

Belediyeler üzerinde kullanılan idari vesayet yetkileri vali ve kaymakamlara düşen kısmı oldukça sınırlı hale gelmiştir. Vali ve kaymakamlar bu yetkiler açısından kıyaslandığında, kaymakamın idari vesayet denetimi çok daha sınırlı bir konumdadır. Örneğin bir belediyenin kurulabilmesi için valinin görüşüne ihtiyaç varken, kaymakamın bunun gibi veya buna benzer bir görüşüne ihtiyaç duyulmamaktadır. Demirtaş (2006: 110-111) bu duruma aşağıdaki gibi vurgu yapmıştır:

“5393 sayılı Belediye Kanunu’nun getirdiği düzenlemeler esasında belediyelere çok geniş bir faaliyet alanı tanımakta, mülki amirlere olağanüstü durumlarda görev verilmekte, belediyelerin aldığı kararların hukuki olmadığını düşünen mülki amir için onaylamama ya da geri gönderme yolu açılmamakta, sadece idari yargıya başvurabilme hakkı getirilmektedir. Kanun’da yalnızca belediye sınırlarının tespiti, mahalle kurulması ile ad verme, tanıtıcı amblem ve flama kullanımına ilişkin kararlar mülki idare amirlerinin onayını gerektirmekte ve diğer kararlar için sadece idari yargı yolu gösterilmektedir. Bu durum, özellikle taşrada yeterli ve vasıflı personel istihdamı konusunda büyük problem yaşayan küçük belediyeler için olumsuz bir ortam oluşturmakta, idari yargı konusu olabilecek hukuki olmayan birçok karar uygulamada mülki amirlerin uyarısı ile fiilen düzeltilmektedir. Aksi takdirde bu anlamda alınan çoğu karar idari yargıya götürülecek ve yargının iş yükü bir kat daha artırılabilecektir. Elbette ki belediyelerin kararların hukuki olması konusunda ısrarcı olmaları durumunda idari yargıya başvurmaktan başka bir yol da kalmamaktadır.”

Pirler, Tortop ve Başsoy (1995: 55) ise belediye kurulması sürecini şöyle değerlendirmiştir:

“Ülkemizde belediye idareleri üzerinde vesayet yetkisi daha bunların kurulması işlemi ile birlikte başlamakta ve birçok kurum, kuruluş ve makamdan geçerek bir belediye kurulabilmektedir. Köy ihtiyar meclisi ve seçmenlerin yarıdan fazlası, kaymakam, vali, mahalli seçim kurulu, il genel meclisi, İçişleri Bakanlığı, Danıştay, Başbakan, Cumhurbaşkanı belediyelerin kurulması sürecinde aktif rol oynamaktadır. Bu kadar çok kuruluşun belediye kurulmasını güçleştirdiği, gereksiz bürokratik işlemlere ve zaman kaybına neden olduğu ve bir yararının da olmadığı ileri sürülmektedir.”

Mülki amir olarak vali ve kaymakamların belediyeler üzerindeki idari vesayet yetkilerinin bir diğer örneği ise belediye sınırlarının kesinleşmesinde görülmektedir. Belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşmektedir. Burada vali hukuka aykırı bir şekilde tespit edilmemiş olsa dahi belediye meclisince tespit edilip karara bağlanan sınırları uygun görmeyerek onaylamayabilir. Vali burada hukuka uygunluk denetiminin yanı sıra yerindelik denetimi de yapabilmektedir. Ayrıca beldeler arası veya belde ile köy arası sınır uyuşmazlıklarını da ilgili köy ve belde meclislerinin görüşleriyle birlikte kaymakamın

görüşünü de alarak karara bağlamak valinin yetkisindedir. Sınırların tespiti ve sınır uyumsuzluklarının karara bağlanmasıyla ilgili olarak doktrinde birçok eleştiri bulunmaktadır:

“Belediye sınırlarının kesinleşmesinde dikkat çeken bir noktada valinin belediye meclisinin sınır tespiti konusunda aldığı karara ilişkin olarak hukukilik denetiminin yanında yerindelik denetimi uygulayacak olmasıdır. Bu durumun kanunda valiye verilen hukuka uygunluk denetimi ve belediyelere tanınan özerklik ile çeliştiği açıktır. 1580’de sınırların kesinleşme kararının İçişleri Bakanlığının onayına tabi olduğunu hatırladığımızda 5393’te bu konuda valinin yetkilendirilmiş olması hizmette yerellik açısından bir geri adım olarak nitelenebilir (Öner, 2006: 65).”

“Belediye Kanunu’nda birçok konuda özerklik konusunda gelişmeler olurken özerkliği zedeleyici idari vesayet denetiminin de bazı konularda sürdüğü görülmektedir. Kamulaştırma, sınır değişikliği gibi alanlarda bu denetim sürmektedir. Sınır değişikliklerine ilişkin belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi için kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı gerekmektedir. Bu durum dünyadaki genel eğilim ve güçlü yerel yönetimlerin oluşturulması trendiyle çelişmektedir. Bunun yerine yasallık denetimiyle sınırlı yargısal denetimle yetinilmesinin daha doğru bir tercih olabileceği belirtilmektedir (Karaarslan, 2008: 145-146).”

“5393 sayılı Kanun belediyelerin sınırlarının tespitinde (sınır uyumsuzluğunun çözümü yeni sınır tespitidir) merkezi yönetimin vesayet yetkisi, Özerklik Şartı’ndaki mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse referandum yoluna başvurulması anlayışıyla ters düşmektedir. Diğer bir ifadeyle, belediye tüzel kişiliğine geçişte belde halkın görüşü alınırken sınır tespitinin veya uyumsuzluklarının giderilmesi konusunda belde halkına (hemşerilere) danışılmamaktadır (Öner, 2006: 65).”

Vali ve kaymakamın idari vesayet yetkilerini kullandığı bir başka durum ise mahalle kurulmasıdır. Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayıyla olur. Esasında kaymakamın görüş belirttiği bu durum kaymakam açısından kullanılmış bir idari vesayet yetkisi olmayıp onaylama yetkisi validedir. Ancak kaymakamın görüşü valide kanaatin oluşmasını kolaylaştırır niteliktedir. Vali buradaki idari vesayet yetkisini yerindelik denetimi şeklinde de kullanabilir.

Vali 5393 sayılı Kanun’un birçok yerinde, idari vesayet denetimi mekanizmasının içinde, görüş bildirme ve bildirimde bulunma gibi roller almaktadır. Burada vali karar verecek asıl mercii olmaması bakımından idari vesayet makamı sayılmayabilir; ancak usulen onun yerine bir başka mercii görüş ya da bildirimde bulunamayacağı bakımından bu uygulama bir idari vesayet yetkisi olarak

değerlendirilebilir. Örneğin, bir beldenin adı, belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üç çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığının onayı ile değiştirilir. Yine bir köyde belediyenin kurulması için valinin ve Danıştay'ın görüşü alınarak müşterek kararname çıkarılması gerekir.

Belediyenin organları olan, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanına belirli durumlarda İçişleri Bakanlığı görevden el çektirebilir. Haklarında inceleme, araştırma ve soruşturma yaptırabilir, gerekli koşullar oluşursa belediye meclisinin feshi işlemlerini başlatabilir. Mülki idare amirleri de belirli durumlarda belediye başkanının görevden düşürülme çalışmalarını başlatabilme yetkisine sahiptirler. Örneğin, Belediye Kanunu'nun 29. maddesinin 3. fıkrasına göre; belediye meclis üyelerinden her birinin meclis üyeliğine seçilme yeterliliğini kaybettiği vali tarafından Danıştay'a bildirmesi üzerine Danıştay üyeliğın düşürülmesine karar verebilir (Sönmez, 2003: 82).

Benzer şekilde, belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilmektedir. Vali, bu dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a gönderir. Eğer yetersizlik kararı, Danıştay'ca uygun görülürse belediye başkanı başkanlıktan düşmektedir. Burada mülki amir olarak kaymakam kendisine gönderilen dosyayı ancak valiye intikal ettirmektedir. Çünkü Kanun'un açık hükmünde sadece valinin görüşüyle dosyanın Danıştay'a gönderileceğinden söz edilmektedir. Burada her ne kadar mahalli idare organı ve karar organı olarak belediye meclisinin nitelikli çoğunlukla almış olduğu bir karar olsa da, Kanun idari vesayet yetkisinin bir türü olarak buna valinin gerekçeli görüşünün de eklenmesi gerektiğine hükmetmiştir.

Mülki amir olarak valinin belediye üzerindeki idari vesayet yetkilerinden bir başkası ise belediye başkanlığı görevinin boşalması halinde ortaya çıkmaktadır. Buna göre, belediye başkanı veya başkan vekili seçilinceye kadar belediye başkanlığı görevi, meclis birinci başkan vekili, bulunmaması durumunda ikinci başkan vekili, onun da bulunmaması durumunda vali tarafından görevlendirilecek bir kamu görevlisi tarafından yürütülür. Yine belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması halinde, seçim yapılmaya kadar

belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde ise vali tarafından görevlendirme yapılmaktadır. Buna göre, merkezi idare yetkilileri -görevden uzaklaştırmalar da dâhil olmak üzere- belediye başkanlığının boşalması halinde görevlendirme yapabilmesi, mahalli idarelerin organları üzerindeki idari vesayet denetiminin bir örneğidir.

Valinin belediyeler üzerindeki ikame şeklinde ortaya çıkan idari vesayet yetkisi, belediye hizmetlerinin aksaması durumunda söz konusu olmaktadır. Vali, İçişleri Bakanı'nın kendisinden belediyenin aksayan hizmetlerini gidermesini istediği takdirde bir belediye başkanı gibi aksayan hizmetleri belediyenin araç-gerecini, personelini ve kaynaklarını kullanarak gidermeye çalışır. Bir başka deyişle, vali belediye başkanının yerine geçer ve onu ikame eder. Can'a (2010: 370) göre, bu uygulama özellikle belediye idaresinin prestijini etkileyen önemli bir vesayet uygulamasıdır.

Son olarak, mülki idare amirlerinin belediyeler üzerindeki idari vesayet yetkisinin bir örneği de isimlendirmelerde ve tanıtıcı amblem ve flama kullanımında görülmektedir. Bu durumda belediye meclisinin nitelikli çoğunlukla aldığı kararı mülki amir onaylamakta veya isterse onaylamamakta ve böylece yürürlüğe girmesini engellemektedir. Vali bu tür kararlarda yerindelik denetimi yapabilir. Belediye Kanunu'nun 81. maddesinde bu durum düzenlenmektedir. Buna göre, cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararlarda belediye meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğu, bunların değiştirilmesine ilişkin kararlarda ise meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun kararı aranmakta ve bu kararlar mülki idare amirinin onayı ile yürürlüğe girmektedir.

4.2.9. Köy Organlarının Üzerindeki İdari Vesayet Yetkileri

Köy Kanunu'ndaki vesayet hükümleri, Köy Kanunu'ndan sonra yürürlüğe giren diğer mevzuat ve Anayasa'nın temel ilkeleri dikkate alınarak değerlendirilmelidir (Can, 2010: 372). Vali ve kaymakamların köy idareleri üzerinde halen uygulayabildikleri idari vesayet yetkileri prensipte oldukça sınırlı olmakla birlikte, muhtarın görevine son verebilme açısından ise oldukça güçlüdür. Yeni Köy Kanunu Tasarı Taslağı'nda ise idari vesayet yetkilerinin neredeyse tamamının kaldırılması öngörülmektedir.

Muhtar kendisine verilen görev ve yetkiler dâhilinde kararlar alır ve uygular. İhtiyar meclisi en az haftada bir defa toplanıp konuşur. İhtiyar meclisini muhtar toplanmağa çağırır. İhtiyar meclisi köy muhtarının çağırmadığı ve meclisin toplanma günü olmadığı vakitlerde dahi köy muhtarına haber vererek kendi isteği ile toplanabilir. İhtiyar meclisi köy işlerini en ziyade lazım olandan başlayarak bir sıraya koyar ve biri yapılıp bittikten sonra sırasıyla hepsini köylüye gördürmeğe çalışır. Evvel yapılması lazım gelen sağlık, yol, mektep işlerinin geri bırakıldığı haber alınır veya şikâyet edilirse köyün bağlı olduğu kaymakam veya vali tarafından gösterilen yolda yapılır. Köy derneği seçim zamanlarında muhtar ve ihtiyar heyetini seçmek için oy kullanır. Bu oylama gizli ve basit çoğunluğa dayalı olarak yapılır. Köy derneği gerektiği zamanda toplanarak karar alır.

İdari vesayette yerindelik denetiminin tanımına uygun bir örneği Köy Kanunu'nda düzenlenmiştir. Bahsedilen düzenleme günümüzde yerindelik denetimine örnek verebileceğimiz, henüz diğer birçok eski düzenlemeler gibi mülga olmamış, nadir bir düzenlemedir. Buna göre Köy Kanunu'nun 40. maddesinde “köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarını kaymakam bozabilir. Fakat onun yerine kaymakam kendiliğinden karar veremez. Karar, gene köylü tarafından verilir” denilmiştir. Bu düzenlemede her ne kadar kaymakam dense de il merkezine bağlı köylerde kararın vali tarafından bozulacağı açıktır. Mülki amirin buradaki idari vesayet yetkisinin alanı çok geniştir. Her türlü yerindelik denetimini bu hükme göre yapabilmektedir. Dolayısıyla, kaymakam köylü için yerinde olduğunu düşünmediği kararları hukuka aykırı olmasa dahi bozabilir. Fakat burada dikkat edilmesi gereken bir husus muhtarın alacağı tüm kararlarda kaymakamın onayının veya görüşünün arandığıdır. Bu bozma işlemi de karar daha onaylanmamışken, (kaymakamın onayına sunulmuşken) kaymakam tarafından gerçekleştirilmektedir.

İdari vesayet yetkisinin, yerel özerkliğe karşı ağır bir örneği 442 sayılı Köy Kanunu'nda düzenlenmiştir. Kanun'un değişik 41. maddesinde “il merkezine bağlı köylerde vali, ilçelere bağlı köylerde kaymakamlar, muhtarın köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını görürlerse muhtara yazılı ihtarda bulunurlar. Buna rağmen iş görmeyen muhtar, yetkili idare kurulu kararıyla görevinden uzaklaştırılır” denilmiştir. Bu madde ile mülki amirlerin, bir yerel yönetim organı köy idaresinin başı olan köy muhtarı üzerinde ne denli geniş ve etkili bir idari vesayet yetkisine sahip

olduğu görülmektedir. Burada vesayet yetkisinin gücünü sağlayan faktör, göreve son veren mercinin idari bir merci olmasıdır. Kanaatimizce, bu geniş vesayet yetkisi köy organlarının etkinliği, verimliliği ve yönetme düzeyi düşünüldüğünde yerinde bir uygulama olarak önümüze çıkmaktadır.

Ancak muhtarın görevinden herhangi bir nedenle uzaklaştırılabilmesi için - Anayasa'nın yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının görevden uzaklaştırılmasının İçişleri Bakanı'nın kararıyla olacağı hükmüne istinaden- İçişleri Bakanı'nın kararı gerekir. Göreve son vermeye dair idari yetki sadece muhtarlara yönelik bir uygulamadır. Topuz ve Özkaya (2003: 321) bu durumu şöyle açıklamaktadırlar:

“Bir yerel yönetim birimi olan köyün seçilmiş organı durumundaki köy muhtarlığı ile ihtiyar meclisi üyeliği, diğer yerel yönetim kuruluşlarından farklı olarak, idari kararlarla son bulmaktadır. İl/ilçe idare kurullarına tanınan bu yetki yargısal nitelikte bir yetki olmasına ve bu yetkilerin 1982 yılında idare mahkemelerinin kurulmasıyla birlikte 2576 sayılı Kanunu'nun 15/1 maddesinde yer alan 'idare ve vergi mahkemelerinin görev alanına giren ve kanunlarla çeşitli kurul ve komisyonlara verilmiş bulunan görev ve yetkiler, bu mahkemelerin göreve başladığı tarihte sona erer' hükmü uyarınca sona erdiğine yönelik görüşler olmakla birlikte, Anayasa Mahkemesi, il ve ilçe idare kurullarının bu görev ve yetkilerinin devam ettiğine karar vermiştir. Uygulamada köyün seçilmiş organı durumundaki köy muhtarlığı ile ihtiyar meclisi üyeliği görevlerine son verme yönündeki il/ilçe idare kurulu kararlarına karşı idare mahkemelerine başvurulabilmekte, idare mahkemesi kararlarına karşı da Danıştay'a temyizen başvurabilmektedirler.”

Köy ihtiyar heyetinin almış olduğu kararlar karar defterine yazılır ve kaymakamın onayına sunulur. Onaya sunulmayan veya onaylanmayan kararlar yürürlüğe girmez. Köy derneğinin muhtar ve ihtiyar heyeti seçimi, seçim yargısı denetiminde ve gözetiminde olur. İdari vesayete tabi değildir. Ancak aldığı bazı kararlar mülki amirin uygun görüşüne bağlıdır.

Köy Kanunu'nda köyün iki tür işinin olduğu hüküm altına alınmıştır. Bunlar köyün mecburi ileri ve isteğe bağlı olan işleridir. Köyün isteğe bağlı işlerinin ile bağlı köylerde valinin ilçeye bağlı köylerde ise kaymakamın onayı ile mecburi işler arasına alınabilir. Fakat bu onaydan önce köy derneğinin (köydeki tüm seçmenlerden oluşur) salt çoğunluğunun bu yönde olumlu oyu gereklidir. Vali veya kaymakam köy derneğinin salt çoğunluğunun olumlu oyuna rağmen bu işlemi onaylamayarak işin isteğe bağlılığının sürmesini sağlayabilir.

Bir diğer idari vesayet yetkisi köyün zarurilik derecesine göre işlerin sıraya konulmasında gözlemlenmektedir. İhtiyar heyeti köyün işlerini önem derecesine göre sıraya koymakta ve uygulamasını sağlamaktadır. Fakat önem derecesi yüksek işlerden olan eğitim, sağlık ve yol gibi konularda ihtiyar heyetinin kayıtsız kaldığı iddiasıyla ilçelerde kaymakama, merkez ilçelerde ise valiye şikâyette bulunulursa, kaymakam veya valinin göstereceği sıralamaya göre işler yapılmak zorundadır. Köy Kanunu'nun yüz elli nüfusun aşağısında olan köyler için nasıl uygulanacağına yönelik kararlar da idari vesayet yetkisiyle ilişkilidir. Çünkü Köy Kanunu'nun ancak nüfusu yüz ellinin üzerinde olan köylerde uygulanabileceği düzenlenmiştir. Nüfusu yüz elliden aşağı olan köylerde Kanun'un hangi maddelerinin uygulanacağına ilde vali, ilçede ise kaymakam karar verebilmektedir.

Köyleri düzenleyen mevzuatın çok eski tarihli olması ve köy yönetimlerindeki düzenlemelere çok fazla öncelik verilmemesi nedeniyle köyler yerel yönetim sistemi içinde geri planda kalmaktadır. Ayrıca merkeziyetçi yönetim anlayışının derin izlerini taşıyan vesayet uygulamaları halen köyler üzerinde etkisini sürdürmektedir. Bu durumda köyleri geri planda tutmaktadır. Daha önce de değinildiği üzere, gündemde olan yeni Köy Kanunu Tasarı Taslağı köy yönetimlerinde devrim yaratacak niteliktedir. Bu sayede köyler üzerindeki ağır vesayet yetkileri kaldırılarak halkın denetim mekanizmaları "geri çağırma" sisteme sokulmak istenmektedir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

MAHALLİ İDARELER ÜZERİNDEKİ

İDARİ VESAYET YETKİSİNE DAİR GÖRÜŞLER

Mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkisi olumlu veya olumsuz hep eleştirilmiştir. Fakat gerçek olan, merkeziyetçi yönetim yapılanmalarının yerini yerelci yönetim yapılanmalarının almasıyla idari vesayetlin yönetim sistemlerinden çıkarılması eğiliminin var olmasıdır. Mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkisine dair görüşleri ele alırken öncelikle doktrindeki görüşlere değinilmektedir. Sonra Türkiye’de idari vesayet yetkisini -öngördüğü reformlarla- yok olma sürecine sokan Avrupa Birliği’nin ve diğer Avrupa kurumlarının görüşlerine yer verilmektedir. İdari vesayet yetkisinin mahalli idareler üzerindeki etkisini verdiği iptal kararlarıyla doğrudan doğruya etkileyen Anayasa Mahkemesi’nin bu iptal kararları analiz edilmektedir. Son olarak ise idari vesayeti kullanan makamlardan olan mülki idare amirlerine ait görüşler tartışılmaktadır.

5.1. DOKTRİNDEKİ GÖRÜŞLER

Mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkisi hakkında doktrindeki görüşleri, çalışmamızın neredeyse her bölümünde ele alınmıştır. Fakat burada idari vesayetle ilgili olarak hem olumlu hem de olumsuz, fazladan birkaç eleştiriye daha yer verilmektedir.

Mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkisi kimi yazarlar (Mahmutoğlu, 2011, Eryılmaz, 2011, Emni, 2009, Aykaç, 2003, Coşkun, 1999, Çoker, 1993, Soysal, 1992, Yalçındağ, 1992) tarafından eleştirilmekte, kimilerince (Apan, 2011, Çimen, 2011, Bedük, 2011, Yayla, 1982, Görelî, 1944) ise faydalı görülmektedir. Fakat günümüzde mahalli idarelerin özerkliği açısından idari vesayete yönelik eleştiriler ağır basmaktadır. Nitekim bu eleştiriler de karşılığını idari vesayetle ilgili yasal düzenlemelerde bulmaktadır. İdari vesayet alanında yapılan düzenlemeler idari vesayeti zayıflatma, belki de kaldırma eğiliminde ilerlemektedir.

Türkiye’de son dönemde reform çalışmalarında, dış dinamikler kapsamında ele alınan gelişmelerin kamu yönetiminin mevcut durumunu etkileyerek iç dinamiklerden kaynaklanan reform çalışmalarını tetiklediği görülmektedir. Bu açıdan bakıldığında; merkeziyetçilik, yerel yönetimler üzerindeki aşırı idari vesayet uygulamaları, şeffaflık ve katılımın yetersizliği, örgütlenme ve personel sorunları, bürokrasi ve kırtasiyecilik, siyasal yozlaşmaların yaygınlaşması, kalitesiz ve liyakatsiz personel istihdamı gibi sorunların ortadan kaldırılması, dış dinamikler tarafından öngörülen yerelleşmenin beklenen etkinliği sağlayabilmesi açısından önemlidir (Emini, 2009: 41).

Mahalli idareler reformu idari vesayet denetiminden kavram olarak hiç söz etmezken hukuksallık ve yerindelik denetimi olarak uygulanan bu denetimin biçimlerinden sadece hukuksallık denetimine izin verilmiştir. Yeni kanunlarda getirilen performans denetimi, iç denetim, dış denetim gibi kavramlar kendilerini destekleyecek mekanizmalardan yoksun kaldığı için havada durmaktadır. Performans denetimi ve dış denetimi yapması düşünülen Sayıştay’a yönelik yapısal düzenlemeler, getirilen yasal değişikliklerin bu durumu düzeltmesi beklenmektedir (Apan, 2011: 36). Apan bu sözleriyle idari vesayet denetiminin etkisiz hale getirilmesiyle ve dış denetimin Sayıştay’a verilmesiyle mahalli idarelerin aslında denetimden biraz uzak olacağını îma etmektedir.

Yerel yönetim reformlarından belki de en sorunlu olanlardan biri vesayet yetkisinin daraltılmasına yönelik düzenlemedir. Bu düzenlemenin altında yerel yönetimlerin kendilerini ilgilendiren idari ve mali konularda istedikleri gibi karar alma ve bunu uygulama imkânına sahip olma düşüncesi yatmaktadır (Çimen, 2011: 31). Çimen (2011) yerel yönetimlerin idari vesayetten tamamen kurtulup idari ve mali özerkliğe kavuşarak, merkeze değil de sandıkta halka hesap vermek istemeleri eğilimini eleştirmektedir.

Soysal (1992) idari vesayet denetiminin kanuni düzenlemelerle uygulanabilecekken 1982 Anayasası’nda düzenlenmesini ve 1961 Anayasası zamanındakinden farklı ve yenilikçi bir yaklaşım getirmemesi sebebiyle eleştirmiştir. Yayla (1982) ise aksine bu durumu olumlu bir gelişme olarak görmüştür. Çoker’e (1993: 14-15) göre, 1982 Anayasası, idari vesayeti düzenlerken, toplum yararı, kamu görevlerinde birliğin sağlanması gibi çok genel esasları ele aldığı için, bu esaslara dayanarak, her türlü sınırlama, kısıtlama getirme ya da her şeyi izin veya onaya bağlama

ihtimali oluşturmaktadır. Böylesi bir sınırlama ya da kısıtlama, amacın tam tersine, hizmetin etkinliğini engelleyecek, bu nedenle de toplumun yararının sağlanamaması ya da yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanamamasına yol açacaktır.

Görelî ve Yayla, merkezci ve üniter bir yapının varlığını savunarak özerkliğe soğuk durmuş ve idari vesayeti savunmuşlardır. “Siyasi bakımdan devletin birliği, mahalli idarelere çok geniş özerklik verilmek suretiyle tehlikeye düşürülmemelidir. Siyasi ve idari bütünlük, özerklik dâhil diğer tüm yaklaşımlara üstün tutulmalıdır. Bu nedenle, idari vesayet yetkisi doğrudan idari bütünlüğü ve dolaylı olarak siyasi bütünlüğü sağlayan bir araç olarak görülmelidir” (Görelî, 1944: 6, Yayla, 1982: 15). Fakat AB yolunda Türkiye’de, 21. Yüzyılda artık bu kadar merkezîyetçi bir yapıyı savunan yazarlar bulunmamaktadır. Yerel yönetimlerin tüm dünyadaki ve özellikle Avrupa’daki gelişimi ve Türkiye’ye yansımaları düşünüldüğünde doktrindeki merkezîyetçi görüşlerde de yerel lehine yumuşamalar görülmektedir.

Yalçındağ, idari vesayete sert bir şekilde karşı çıkarak mahalli idarelerin özerkliğini savunmuştur. “Bugün halen merkez yönetiminin mahalli idareler üzerinde yerel seçmene ve politikacılara güvensizlik anlamı taşıyacak boyutta vesayet denetiminin olduğu belirtilmektedir. Osmanlı Devleti’nin ve Cumhuriyet’in kuruluş ve rejiminin yerleşme döneminin özel koşullarında mazur görülebilecek bu merkezi anlayışın bugünün Türkiye’sinde dayanağı kalmamıştır. Mahalli idareleri rüştünü kanıtlayamamış özürü bireyler gibi merkezde ya da taşrada kimi makamların vesayeti altında tutmanın günümüz değerleri ile ters düştüğünü unutmamak gerekir” (Yalçındağ, 1992: 5-14). Aykaç’ın (2003: 19) Yalçındağ’ı destekleyen sözleri şöyledir:

“1982 Anayasası’nda merkezi idarenin vesayet yetkisi geniş tutulmuştur. İdarenin bütünlüğü ve kamu görevlerinde birliğin sağlanması için vesayet yetkisini kullanmak olağan bir durumdur. Ancak, ‘toplum yararının korunması’ ve ‘yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması’ gibi soyut kavramları vesayete gerekçe saymak uygun bulunmamaktadır. Kişiyeye, koşullara ve zamana göre bu kavramların anlamı değişkenlik gösterebilmektedir. Özerk yerel yönetimlerde ‘hukuka uygunluk’ denetimi yapmanın daha uygun olduğu, ‘yerindelik denetimini’ ise seçmene bırakmanın daha uygun olacağı ifade edilmektedir.”

Üniter devlet sistemi, “idari vesayet” ile ‘özerklik’ ve ‘demokrasi’ arasında iyi bir dengeye ihtiyaç göstermektedir. İdari vesayet yetkisi geniş tutulup katı bir şekilde uygulandığında, yerel yönetimlerin özerkliği zarar görür, yerel demokrasi anlamını yitirir. İdari vesayet denetimi gevşek olduğunda ise, keyfilik ve düzensizlik meydana

gelir ki bu da yönetimin bütünlüğünü bozar. Bu açıdan idari denetim yapılırken, yerel yönetimlerin özerkliğini etkisiz duruma getirecek, yerel yöneticilerin girişimciliğini ve inisiyatif kullanmasını engelleyecek, yerel demokrasiyi olumsuz yönde etkileyecek, kamu hizmetlerini verimsizleştirecek tasarruflardan kaçınmak gerekmektedir (Eryılmaz, 2011: 166).

Coşkun'a (1999: 103) göre, çağdaş ve demokratik yerel yönetim, yerel toplulukların kendilerini demokratik yol ve yöntemlerle özgürce yönetebildiği bir yönetimdir. İdari vesayet, halkın yönetme yetkisini, merkezi yönetime bıraktığı için demokrasinin temel ilkeleri ve değerleri ile çatışmaktadır. Coşkun (1996: 47) yerel yönetimlerin özerkliği ve idari vesayetle ilgili olarak, “yerel yönetimlere ilişkin sorunların çözümü için ilk başta yapılması gereken, modern demokratik devlet anlayışına uygun olarak yerel yönetimlere Anayasa’da gereken önemin verilerek yetki ve görevlerinin düzenlenmesidir. Türkiye’de yerel yönetimler üzerinde ağır bir idari vesayet denetimi uygulanmaktadır. İdari vesayet gerektiği oranda uygulanması sonucunda yerel yönetimler, daha özerk bir yapıya kavuşacaktır. Özerklik, etkin ve verimli hizmet sunumunun gereklerindedir. Türkiye’de idari vesayet kaldırılması veya azaltılması, yerel yönetimleri özerk kılmakla beraber gerçek anlamda özerklik ancak yapısal reformla sağlanabilir” şeklinde öngöründe bulunmuştur.

Vesayet denetiminin daraltılmamasını savunan Çimen’in (2011: 31) görüşüne karşı Mahmutoğlu (2011: 153) “bir kişi (müfettiş) veya bir komisyon marifetiyle yapılan denetim ile binlerce kişiden oluşan bir topluluğun sosyal, psikolojik, ekonomik ve fiziki denetimi arasında, yerel yöneticilerin tutum ve davranışları üzerinde bırakacağı etki bakımından arasında çok büyük farklar olması son derece doğaldır. Bu açıdan bürokratlarca yapılan denetimin yerine halkın denetiminin sağlanabileceği mekanizmaların öne çıkarılması gerekmektedir” şeklinde cevap vermiştir. Mahmutoğlu (2011: 159) vesayet denetimi yerine kararların katılımcı bir anlayışla alınması ve hukukîliğin sağlanması, iktisadi alanın serbest ekonomi çerçevesinde sivil aktörlerce ve müteşebbislerce sürdürülmesi liberal demokratik sistemin ekonomik işleyişinin özü olduğunu savunmaktadır.

Doktrindeki hâkim genel görüşlere bakıldığında ortaya çıkan sonuç şudur: Mahalli idareler üzerindeki idari vesayet, özgürlükler, demokrasi ve özerklik adına daraltılıp hatta kaldırılması isteyen bir kesim bulurken diğer taraftan ise merkezi

yönetimin faydaları açısından ve üniter yapının ülkemizdeki hassasiyeti noktasından korunmasını en azından darda olsa bir mahrem alanının bırakılarak bu alana dokunulmamasını isteyenler de bulunmaktadır. Uygulamalar mahalli idarelerin özerkliği ve demokrasi adına idari vesayetin tırpanlanması yönündedir.

5.2. AVRUPA BİRLİĞİ'NE VE BAZI AVRUPA KURUMLARINA AİT GÖRÜŞLER

Avrupa Birliği'ne uyum süreci yerel yönetimler açısından değerlendirildiğinde öncelikli olarak akla gelen Türkiye'nin de taraf olarak kabul ettiği ve yürürlükte olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'dır. Şart'ın 8. maddesi mahalli idarelerin faaliyetlerinin idari denetimi ile ilgili olarak düzenlenmiştir (AK, www.avrupakonseyi.org.tr):

“Madde 8- Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi

1. Yerel makamların her türlü idarî denetimi ancak kanunlarla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir.
2. Yerel makamların idarî denetimi normal olarak sadece kanunla veya anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idarî denetime tabi tutabileceklerdir.
3. Yerel makamların idarî denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.”

Madde hükmünden anlaşılacağı üzere; idari makamlar mahalli idarelerin faaliyetlerini hem hukuka uygunluk hem de yerindelik açısından denetlemesinde bir sakınca görülmemekle birlikte, müdahalede nimet-külfet eşitliğinin esas alınarak hareket edilmesi gerekliliğine de vurgu yapılmıştır.

10-11 Ekim 1996 yılında Portekiz'in başkenti Lizbon'da düzenlenen Avrupa Konseyi 11. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı'nda aşağıdaki şekilde kararlar alınmıştır (Yeter, 1997: 51-52):

“Yerel yönetimlerin mali güçleri sorumluluklarıyla orantılı ve uygun düzeyde olmalı, mali yönetimin etkinliğinin daha fazla denetlenmeli, yerel yönetimlerin bütçe açıklarının azaltılabilmesi ve hizmetlerde istenen kalitenin temin edilebilmesi için, yerel kamu hizmetlerine ücret koymakta serbest olmaları, yerel yönetimlerin yasada belirtilen ölçüler içinde vergi gelirlerini düzenleme hakkına sahip olmaları, yerel yönetimler arasında farklılaşmalara neden olacak faaliyetlerden kaçınılması, yerel yönetimlerin aşırı borçlanmadan kaçınması ve yerel yönetimler üzerindeki denetimlerin basitleştirilmesi ve azaltılması gerektiği.”

Burada değinilen son nokta ise idari vesayet denetiminin karmaşık yapısından ve ağır kullanımlarından arındırılarak daha şeffaf ve sade bir görünüme kavuşturulmasıdır. Bununla mahalli idarelerin daha demokratik ve özerk bir yapıya kavuşturulması düşünülmektedir.

Avrupa Birliği mahalli idarelerin üzerindeki merkezi gücü her zaman için demokrasi engeli olarak görmekte ve mahalli idarelerin özerkliğini demokrasi adına savunmaktadır. Burada eleştirilen konunun ekseninde idari vesayet yetkisi vardır. Bu açıdan 1998 yılından itibaren, Türkiye'nin AB'ye katılım süreci ve bu yöndeki kaydettiği gelişmelerle ilgili olarak her yıl düzenli şekilde Avrupa Toplulukları Komisyonu tarafından yayınlanan Türkiye İlerleme Raporlarında, Türkiye'nin yerel yönetimler alanında da kaydettiği veya kaydedemediği gelişmeler ele alınmaktadır. Burada bu Raporlarda geçen eleştirilere yer vereceğiz. Ama şunu belirtmek gerekir ki; başta da değinilen AB açısından mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkisinin ağırlığı demokrasinin yetersizliğine denk gelmektedir. 2000 yılı Türkiye İlerleme Raporu'nda mahalli idareler üzerindeki merkezi denetime şöyle dikkat çekmekteydi:

“Bölgesel ve yerel yönetim düzeyinde belirgin bir değişiklik olmamıştır. Merkezi yönetimin yerel yönetim üzerindeki kontrolü güçlü olmaya devam etmektedir. Daha fazla desantralizasyonu amaçlayan ve halen Bakanlıklar arasında tartışılan, yerel yönetim yasa tasarısı henüz kabul edilmemiştir” (AB T.İ.R., 2000: 11).

Bu paragrafla açık şekilde yerel yönetimler üzerindeki vesayet ağırlığına dikkat çekilmiş ve bunun giderilmesi yönünde ilerleme kaydedilemediği dile getirilmiştir. 2004 ile ilgili olarak yayınlanan Rapor'da ise şu cümleler dikkatleri yerel yönetimler reformuna çekmektedir:

“Demokrasi ve hukukun üstünlüğü alanında, daha önceki yıllarda yapılan bazı başarısız teşebbüsleri takiben, kamu idaresi reformu konusu 2002 yılının başlarında yeni bir ivme kazanmıştır. Kamu idaresi sisteminin kapsamlı bir biçimde gözden geçirilmesi ve merkezi hükümet ile yerel idare ve belediyeler arasındaki ilişkinin yeniden yapılandırılması amacıyla yapılan önerilerden oluşan bir Eylem Planı kabul edilmiştir. Cumhurbaşkanı tarafından daha sonra veto edilmesine rağmen kamu idaresi ve yerel yönetimlere ilişkin reformlar hakkında bir dizi yasa, TBMM tarafından Temmuz 2004'de kabul edilmiştir” (AB T.İ.R., 2004: 11).

Aynı şekilde, 2005'te yayımlanan ilgili Rapor'da da yerel yönetimler reformuna dikkat çekilerek merkezi idareden yerel idarelere yetki aktarımı memnuniyetle karşılanmıştır:

“2004’te kabul edilen Kamu Sektörü Reformu Çerçeve Yasası, Devletin üniter yapısına dair Anayasa hükümleriyle çeliştiği gerekçesiyle Temmuz 2004’te Cumhurbaşkanınca veto edilmiştir. Bu kanun, reform sürecinin ana unsuru olarak tasarlanmıştır. Kanun özellikle, görev ve yetkilerin merkezi ve yerel idareler arasında yeniden bölüştürülmesini; idari yapıların rasyonel hale getirilmesini; idarenin vatandaşlara karşı daha duyarlı ve şeffaf olmasını sağlamaktaydı (AB T.İ.R., 2005: 13). Yasal çerçeve açısından, Türkiye’de bölgesel politikaların uygulanmasıyla ilgili hazırlıklar, hâlihazırda sürdürülen kamu idaresi reformunun hayata geçirilmesiyle bağlantılı dört kanunla ilintilidir. Bunlardan biri olan, Kamu İdaresi Reformu Kanunu, 2004 yılında yeniden gözden geçirilmek üzere Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi’ne iade edilmiştir. Halen kanunlaşması beklenmektedir. Belediyeler Kanunu, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu olmak üzere geriye kalan üç yasa, Temmuz 2005’te kabul edilmiştir. Türkiye Cumhuriyeti, ekonomik kalkınmada katılımcı yaklaşımlar konusunda sınırlı deneyimi olan, oldukça merkezîyetçi bir devlettir. Söz konusu kanun paketi, kamu idaresinin en alt kademelerindeki makamlara yetki devri sağladığı ve bölgesel düzeyde yerel demokrasiyi işler hale getirdiği cihetle memnuniyetle karşılanmaktadır” (AB T.İ.R., 2005: 119).

2007 yılıyla ilgili Rapor’da da mahalli idarelere yetki devri ilgili şu cümleler yer almaktadır:

“Genelde, kamu yönetimi ve kamu hizmetine ilişkin mevzuat reformlarında bir miktar ilerleme olmuştur. Uygulama ve kapasitenin geliştirilmesi gibi anahtar konularda sınırlı ilerleme kaydedilmiştir. Bürokrasinin azaltılmasına, saydamlığın artırılmasına, hesap verilebilirliğinin güçlendirilmesine, yerel idarelerin mali kaynaklarının ve yetkilerinin artırılmasına daha çok önem gösterilmesi gerekmektedir” (AB T.İ.R., 2007: 7).

Bu ifadelerle, artık idari vesayetle ilgili düzenlemeleri de içeren reformların varlığından söz edilerek bunun üzerine konması gereken yeni reformlar öne çıkartılmaktadır. Mahalli idarelerin dış denetiminin Sayıştay tarafından yapılmasına ilişkin olarak 2008 yılındaki Rapor’da aşağıdaki paragraf kaleme alınmıştır: “Gözden geçirilmiş Sayıştay Kanunu, hükümetin öncelik listesinde yer almasına rağmen, henüz yürürlüğe girmemiştir. Gözden geçirilen kanunun kabulünde yaşanan gecikmenin özellikle yerel yönetimlerin dış denetimi konusunda ciddi bir etkisi olmaktadır (AB T.İ.R., 2008: 86-87).

Mahalli idareler üzerindeki merkezi idarenin denetimi yerine halkın etkin ve katılımcı denetimini salık veren Avrupa Birliği Komisyonu’nun 2009 yılındaki Raporu’nda bu duruma şöyle dikkat çekilmiştir:

“Özellikle, halkın yerel yönetime katılımını artırmak için bir platform olarak görülen işlevsel kent konseyleri oluşturulmasıyla ve yine halkın katılımını artırmak amacıyla demokratik yönetim mekanizmalarının geliştirilmesiyle ilgili olarak, yerel yönetimlere

yetki devri konusunda ilerleme kaydedilmemiştir. Başta yerel yönetimlerin iç ve dış denetimleri olmak üzere şeffaflık, hesap verebilirliğin artırılması açısından büyük önem taşımaktadır” (AB T.İ.R., 2009: 8-9).

Yapılan reformlara karşın Avrupa Konseyi 2011 yılı İlerleme Raporu’nda Türkiye ile ilgili olarak şu eleştirilerde bulunmuştur: “Yerel yönetimlere yetki devri konusunda, özellikle mali kaynakların yerel idarelere aktarılmasıyla ilgili olarak ilerleme kaydedilmemiştir. Bu nedenle belediyeler, merkezi gelir tahsisatına aşırı bağımlı durumdadır” (AB T.İ.R., 2011: 10).

Kaleme alınan İlerleme Raporlarında mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkisine ilişkin eleştiriler bütün olarak değerlendirildiğinde, AB’ye göre, Türkiye’de mahalli idareler üzerinde halen ciddi baskılar bulunmaktadır. Bu özellikle merkezi idarenin mahalli idareleri mali açıdan kontrolü ile olmaktadır. Mahalli idarelere yeterince mali kaynak temin etme serbestisi sağlanmaması ve mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkilerinin dar bir kalıba sokularak düzenlenmemiş olması demokrasi ve özgürlükler açısından büyük eksiklikler olarak görülmektedir.

Avrupa Birliği’nin yerel yönetimlerin idari denetimi ile ilgili olarak görüşünün ne yönde olduğunu anlamak açısından 2001, 2003 ve 2008 yıllarında hazırlanan Avrupa Birliği Müktesebatının Üstlenilmesine İlişkin Türkiye Ulusal Programları da incelenebilir. İlk olarak 2001 yılında hazırlanan ve yayınlanan Program’da, yerel yönetimlerle merkezi idare ilişkisi açısından şu kısım yer almaktadır:

“Ülkemizin Avrupa Birliğine adaylığı sürecinde üyelik yükümlülükleri olarak yapılması hedeflenen yasal ve idari değişiklikler arasında ‘Bölgesel Politikalar’ başlığı altında mevcut bulunan ve yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren düzenlemeler mevcuttur. Yerel yönetimlerle ilgili yapılması öngörülen hukuki ve kurumsal düzenlemeler VIII. Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda;

- Merkezi idare ile yerel yönetimlerin koordinasyonu artırılacak, görev ve yetki dağılımı ile yerel yönetimlerin mali ve personel yapısı yeniden düzenlenecektir;
- Yerel yönetimlerin düzenli gelir kaynaklarına sahip olması sağlanacaktır;
- Belediye modelleri yeniden düzenlenecek, il ve ilçe belediyelerinin kurulmasına ilişkin kriterler yasal olarak belirlenecektir;
- Yerel yönetimlerin dış kaynaklı proje kaynaklarından faydalanması yasal bir çerçeve ile düzenlenecek, İller Bankası’nın görevleri yeniden şekillendirilecektir;
- Yerel yönetim birlikleri ve şirketleri yeniden düzenlenecek, kentsel rantların vergilendirilmesine yönelik yasal düzenleme yapılacaktır;
- Halkın yerel yönetimlere katılımı artırılacaktır şeklinde yer almıştır” (AB T.U.P., 2001: 345).

Burada merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkinin düzeltilmesi yönünde atılacak adımlardan bahsedilmektedir. 2003 yılında yayınlanan Ulusal Programda ise mahalli idareler ve merkezi idareler arasındaki yetki ve görev paylaşımı adına atılacak adımların üniter yapıyı ve idarenin bütünlüğünü koruyacak şekilde yapılacağından bahsedilmekte olup Programdaki ilgili kısım aşağıda verilmektedir:

“Merkezi idare ile mahalli idareler, üniter yapı içinde idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak, iş bölümü ve koordinasyona dayalı bir yapıya kavuşturulacak; merkezi ve mahalli idareler arasında görev, yetki, sorumluluk ve kaynak paylaşımı ile mahalli idarelerin teşkilat, mali ve personel yapısı yeniden düzenlenecektir” (AB T.U.P., 2003: 18).

Son olarak, 2008 yılında yayımlanan Programda yerel yönetimlerle ilgili olarak uygulamaya konulan yasal düzenlemelere dikkat çekilerek yerel idarelerle ilgili olarak uygulamaya konulan yeniliklerin etkin şekilde kullanılacağına değinilmiştir:

“Merkezi idareyi yeniden yapılandırmayı ve yerel idarelere yetki devretmeyi hedefleyen yerel yönetimlere ilişkin olarak ahiren kabul edilen mevzuatın etkin şekilde uygulanmasına devam edilecektir. Bu çerçevede, yerel yönetimlerle ilgili olarak bugüne kadar Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ve İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun yasalaşmıştır (AB T.U.P., 2008: 6).”

Apan (2011: 35) çalışmasında, valinin bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresi ile arasındaki ilişkiye dikkati şöyle çekmiştir:

“Reform düzenlemelerinde belediye başkanları belediyelerde öne çıkarılırken il özel idarelerinde il genel meclislerine öncelik verilmiştir. Bunun gerekçesi valinin atanmış olmasıdır. Oysa Avrupa Konseyi’nin 29 nolu Raporu’nda da istenildiği üzere Batı tipi bir mahalli idare arzu ediliyorsa valinin il özel idaresinin dışına alınması gerekir.”

Türkiye AB’nin yerel yönetimler politikalarını temel alarak, merkezi idare ile yerel idareler arasında yeniden yetki ve görev paylaşımı yoluna gitmiş ve yerel yönetimleri daha özerk ve demokratik bir zemine oturtmaya çalışmıştır. Hazırlanan ulusal programlarda da bu durum tespit edilmiş ve yapılacak çalışmalar anlatılmıştır. Hâlihazırda AB’ye uyum çerçevesinde Türkiye’de, birçok alanda olduğu gibi yerel yönetimlerin daha özerk ve demokratik bir konuma kavuşturulması alanında da düzenlemeler yapılmaktadır. Buna merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin azaltılarak yerel yönetimlerin hareket kabiliyetinin daha da artırılması

dâhildir. AB ise ilerleme raporlarıyla süreci yakından takip etmekte ve tavsiyelerini de sürdürmektedir.

5.3. ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARINDAKİ GÖRÜŞLER

İdari vesayet ile ilgili yargısal kararların çoğunluğu tabiatı gereği Anayasa Mahkemesi tarafından verilmektedir, fakat Danıştay’ın da bu konuda çeşitli kararları vardır. Fakat spesifik olarak idari vesayetin varlığına ve kullanımına etki eden kararların tümü Anayasa Mahkemesi tarafından alınmıştır. Burada kararları birebir vermek yerine kararlarda idari vesayetle ilgili olan görüşler irdelenmektedir. Anayasa Mahkemesi kararlarından bahsetmeden önce idari vesayet yetkisinin Anayasal dayanağı olan Anayasa’nın 127. maddesinin 5. fıkrası şöyledir:

“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.”

Yerel yönetimlere idari ve mali özerklik tanınmış olmasına karşın, 1924 yılından itibaren Anayasalarımızda, merkezi yönetime, yerinden yönetim kuruluşlarını denetleme yetkisi verilmiş ve bu yetki Anayasa’da idari vesayet olarak somutlaştırılmıştır (AYM, 2008/28 E. 2010/30 K. sayılı Karar).

İdari vesayet, merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin icrai kararlarını onama, geri çevirme ve kimi durumlarda değiştirerek onama yetkisidir. Merkezden yönetimin elinde sadece salt ve biçimsel bir denetim ve otorite aracı olmadığı gibi yerel yönetimlerin yetkisini ortadan kaldıracak, etkisiz kılacak biçimde kullanılamaz (AYM, 2003/67 E. 2003/77 K. sayılı Karar). Bu karar da ifade edilen, idari vesayet, merkezden yönetimin yerel yönetimler üzerinde yapabileceği ve yasa ile düzenlenmesi gereken bir denetim yetkisi olan ve sınırsız ve takdire bağlı olmayan yetkidir. Anayasa Mahkemesi’nin 2008/28 esas 2010/30 karar sayılı Kararı’nın karşı oy gerekçelerinde idari vesayet yetkisi ve yerel yönetimlerin özerkliğiyle ilgili aşağıdaki ifadeler yer almaktadır:

“Yerel yönetimlerin özerkliği asıl olup, Anayasa ile güvence altına alındığından bu özerkliği ortadan kaldıracak veya etkisiz kılacak düzenlemelerin Anayasa’ya aykırılık oluşturacağı açık ise de onu güçlendirmek amacıyla vesayet yetkisine getirilen sınırlandırmaların Anayasa ile uyum içinde olmadığından söz edilemez. İdarenin bütünlüğünün sağlanabilmesi için merkezi yönetime tanınan vesayet yetkisinin aşırı biçimde kullanılması, yerel yönetimlerin özerkliğini etkisiz hale getireceğinden, bu

yetkinin kullanılmasının sınırları, Anayasa ile çizilerek özerklik Anayasal güvenceye kavuşturulmuştur.”

Parçalı yapıda olan yönetimde, bütünlüğü sağlamaya yönelik iki hukuksal araç, yetki genişliği ve idari vesayettir. Hiyerarşiyi de içeren yetki genişliği ilkesi, tek tüzel kişilik içinde yer alan merkezi örgüt ve birimler; idari vesayet ise merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünleşmeyi sağlamakta, ayrışmayı, farklılaşmayı ve kopmayı önlemektedir (AYM, 2005/32 E. 2007/3 K. sayılı Karar). İdari vesayet yetkisi, merkezden yönetimin elinde sadece salt ve biçimsel bir denetim ve otorite aracı olarak düşünülemez. Bu yetki, aynı zamanda demokratikleşme sürecinde yerel planda katılımcı yönetimi sosyal hukuk devleti anlayışı doğrultusunda geliştirici, toplumsal dayanışmayı güçlendirici, Anayasa'nın öngördüğü temel hak ve özgürlüklere saygı bilincini yüceltici, çağdaş ve uygar bir eğitim yöntemi olarak da değerlendirilmelidir (AYM, 1987/18 E. 1988/23 K. sayılı Karar).

İdarenin bütünlüğü ilkesinin bir gereği olarak merkezî idarenin yerinden yönetim idareleri üzerinde idarî vesayet yetkisi vardır (AYM, 2004/1 E. 2008/106 K. sayılı Karar). Sadece merkezi idareye mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisi tanınmış, bir mahalli idareye diğer bir mahalli idare üzerinde idari vesayet yetkisi verilmemiştir (AYM, 2007/39 E. 2007/53 K. sayılı Karar). Kural olarak vesayet makamı, yerinden yönetim idaresinin yapacağı bir işlemi, yerinden yönetim idaresinin yerine geçerek yapamaz (AYM, 1984/12 E. 1985/6 K. sayılı Karar). İdari vesayet, merkezî idareye tüzel kişiliğe sahip bir yerinden yönetim idaresinin özerkliğini zedeleyecek yetkiler getiremez (AYM, 1987/22 E. 1988/19 K. sayılı Karar) ve merkezî idarenin, yerinden yönetim idaresinin yönetim işlerine ve işlemlerine karışmasını haklı göstermez (AYM, 2004/1 E. 2008/106 K. sayılı Karar).

İdari özerklik icrai karar alma yetkisini de içermektedir. Merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkisi yerindelik ve hukukilik denetimleriyle sınırlı olup vesayet, yerinden yönetim kuruluşları yerine geçerek icrai karar alma yetkisini içermez (AYM, 2004/1 E. 2008/106 K. sayılı Karar). Ayrıca, Danıştay'ın 23.01.2001 tarihli 1999/656 esas, 2001/105 karar sayılı Kararı'nda da belirtildiği gibi yerel yönetimler, vesayet makamlarınca idari vesayet yetkisi kullanılarak tesis edilen işlemlere karşı yargı yoluna başvurabilmektedir. Vesayet makamlarının kullandıkları vesayet yetkileri sınırsız olmadığı gibi hukuki açıdan da 'kesin' değildir.

Anayasa Mahkemesi'nin 03.11.2011 tarihli 2011/11 esas, 2011/151 karar sayılı Kararı'nın itiraz gerekçelerine göre; idarî yapı içinde yer alan kurumların idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak denetlenmeleri, hiyerarşik denetim ve idarî vesayet yoluyla gerçekleştirilebilmektedir. Burada geçen 'idare' kavramı da, sadece merkezî idareyi ve onun taşradaki uzantılarını değil, yerel yönetimleri ve kamu tüzel kişiliğine sahip çeşitli kamu kurumlarını ve bütün bu teşkilatın personelini de kapsamaktadır. İdarenin bütünlüğü, tekil devlet modelinin yönetim alanındaki temel ilkesidir. Bu ilke, idarî işlev gören ayrı hukuksal statülere bağlı değişik kuruluşların bir bütün oluşturduğunu anlatmaktadır. İdarenin bütünlüğü, merkezin denetimi ve gözetimi ile hayata geçirilmekte ve yönetimde bütünlüğü sağlamak için başlıca üç hukuksal araç, hiyerarşi, yetki genişliği ve idarî vesayet kullanılmaktadır. Bunlardan idarî vesayet, merkezî yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünleşmeyi sağlamakta, ayrışmayı, farklılaşmayı ve kopmayı önlemektedir. Aynı itiraz gerekçelerinde, Anayasa'nın 127. maddesinin 5. fıkrasındaki merkezî yönetim yerel yönetimler üzerinde idarî vesayet yetkisine sahiptir denilmesinde, merkezî idarenin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisini kullanıp kullanmayacağı yasa koyucunun takdirine bırakılmadığı ifade edilmiştir. Ayrıca, fıkradaki idarî vesayet yetkisinin, hukuka uygunluk denetiminin yanında yerindelik denetimini de içerdiğinin açık olduğu itiraz gerekçesinde ileri sürülmüştür.

Anayasa Mahkemesi'nin 03.11.2011 tarihli 2011/11 esas, 2011/151 karar sayılı Kararı'na göre; idarî vesayet yetkisi, hiyerarşik denetimde olduğu gibi genel bir yetki olmayıp, kanunla çerçevesi çizilen sınırlar içerisinde kullanılması gereken istisnaî bir yetkidir. İstisnaîlik ve kanunîlik idarî vesayetin en belirgin iki temel özelliğidir. Bu bağlamda vesayet, merkezî idareye 'görev' değil 'yetki' olarak verildiğinden mutlak bir kullanım zorunluluğu da içermez. Anayasa'da belirtilen amaç ve çerçeve içinde kalmak koşuluyla bu yetkinin kapsam ve sınırını belirleme yetkisi yasa koyucuya aittir. Mahallî idareler, özerklikleri Anayasayla güvence altına alınan kamu tüzel kişileridir. Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan idarî vesayet yetkisi yerel yönetimlere tanınan ve güvence altına alınan özerkliğin istisnasıdır. Bu nedenle merkezî idarenin yerel yönetimlerin bütün eylem ve işlemleri üzerinde mutlaka bir denetim yetkisi kullanması gerektiği söylenemez. Yasa koyucu bu yetkiyi belirlerken hem Anayasa'nın 127. maddesinde belirtilen ilkeleri hem de mahallî idarelerin özerkliğini gözetmek ve dengelemek zorundadır. Bu kapsamda, Anayasa'da belirtilen amaç ve çerçeve içinde

kalmak koşuluyla yerel yönetimlerin merkezî idare tarafından kanunların öngördüğü yetki ve kapsam içinde denetlenmesinde kullanılacak idarî vesayet yöntemini ve yoğunluğunu belirleme yetkisi yasama organının takdirindedir. Vesayet makamlarınca bu yetki mahallî idarelerin işlemlerini iptal, onama, erteleme, izin verme, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme şeklinde kullanılabileceği gibi, mahallî idare organlarının kararlarına karşı idarî yargı mercilerinde dava açma yetkisi şeklinde de kullanılabilir. Anayasa Mahkemesi idari vesayetle ilgili olarak verdiği bu Karar'da, önceki kararlarıyla çelişkiye düştüğünü savunan Anayasa Mahkemesi Üyesi Serdar Özgüldür karşı oy gerekçesinde bu durumu şöyle ifade etmiştir:

“Vesayet denetiminin yargısal denetimine dönüştürülmesi Anayasa'nın işaret edilen kurallarına uygun düşmediği gibi, bu düzenlemeyle merkezi idare-mahalli idare birimleri arasında 'idarenin bütünlüğü' ilkesi gereğince olması gereken 'uyum içinde ve düzenli çalışma' hedefi, çekişme ve davacı-davalı olarak idari yargı organı önünde hesaplaşma gibi Anayasa'nın asla öngörmediği bir sonuca yol açacak, gerçekleşmeyecektir. Merkezi idareye ait olması gereken idari vesayet denetimi idari yargı organına devredilerek, asgari düzeye çekilmiştir.”

Esasında Özgüldür'ün de savunduğu gibi, Anayasa Mahkemesi'nin 18.01.2007 tarihli 2005/32 esas, 2007/3 karar sayılı Kararı'nda da "... merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisini kullanıp kullanmayacağı yasa koyucunun takdirine bırakılmamış, bu zorunlu kılınmıştır. Ayrıca, anılan fıkrada (127/5 madde) idari vesayet yetkisinin, hukuka uygunluk denetiminin yanında yerindelik denetimini içerir şekilde düzenlenebileceği de öngörülmüştür ..." denilerek, vesayet denetiminin hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi olarak mutlak kullanılması gereken bir yetki olduğu ve bu yetkinin kullanılıp kullanılmayacağı konusunda yasa koyucunun bir takdir hakkının bulunmadığı şeklinde yoruma ulaşılmaktadır. Mahkeme, bu gerekçelerle, 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15. maddesinin üçüncü fıkrasındaki "vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir" şeklindeki kuralın iptaline karar vermiştir. Benzer şekilde ve aynı gerekçelerle, Anayasa Mahkemesi'nin 04.02.2010 tarihli 2008/28 esas, 2010/30 karar sayılı Kararı'yla, 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 14. maddesinin beşinci fıkrasındaki "mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idari yargı mercilerine başvurabilir" şeklindeki kuralın; 04.02.2010 tarihli 2008/28 esas, 2010/29 karar sayılı Kararı'yla, 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesinin beşinci fıkrasındaki "mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir" şeklindeki

kuralın iptaline karar verilmiştir. Fakat Mahkeme idari vesayetle ilgili verdiği bu son kararında “... idari vesayet makamının, birlik meclisi tarafından alınan karara karşı 10 gün içinde yargı yoluna başvurabilir” şeklindeki hükmü Anayasa’ya aykırı görmemiştir.

03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 23. maddesinin beşinci fıkrasındaki “mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir” şeklindeki kuralın iptaline karar verilen Anayasa Mahkemesi’nin 04.02.2010 tarihli 2008/27 esas, 2010/29 karar sayılı Kararı’nın itiraz gerekçesi şöyledir: “İdarenin bütünlüğü ilkesinin sağlanmasına yönelik olarak merkezi idareye tanınan ve çerçevesi Anayasa’da çizilmiş bulunan söz konusu yetkinin, iptali istenilen kural ile yalnızca yargı mercileri aracılığıyla gerçekleştirilecek hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılmasının vesayet yetkisini etkisizleştirdiği, dolayısıyla etkin bir biçimde kullanılmasını imkânsız hale getirdiği, bunun da Anayasa’nın, idarenin bütünlüğüne ve idari vesayet yetkisine ilişkin ilkelerine, dolayısıyla 123 ve 127. maddelerine aykırılık oluşturduğu” şeklindeydi. Anayasa Mahkemesi, Danıştay Altıncı Dairesi’nin bu itiraz gerekçesini haklı görerek mülki amirin hukuka aykırı gördüğü kararları idari yargıya götürmesini Anayasa’daki idari vesayet kapsamına aykırı olduğu gerekçesiyle iptal etmiştir. Daha önceki birkaç kararında da aynı gerekçelerle iptal kararı veren Mahkeme, 2011/11 esas, 2011/151 karar sayılı Kararı’yla idari vesayette önceki kararlarından farklı bir yorum getirerek “... yargı yoluna başvurabilir” şeklinde son bulan yasa hükmünü iptal etmemiştir.

5.4. MÜLKİ İDARE AMİRLERİNE AİT GÖRÜŞLER

Küreselleşme ile birlikte ulus devlette var olan merkezi devletin gücü ve bürokrasisi sorgulanmaktadır. Çünkü artık gücün merkezi konumuna gelmiş bulunan uluslararası sermaye, önünde en büyük engel olarak gördüğü merkeziyetçi yapıyı değişime zorlamaktadır. Modern devlet anlayışında yerel yönetimlerin ve sivil toplum örgütlerinin güçlenmesi ile hizmet sunumunda özel sektör yöntemlerinin kullanılması küreselleşmenin kaçınılmaz sonuçları olacağını ileri süren Bulgan’ın⁴ (2011: 55) belediye başkanları üzerinde yaptığı bir araştırmaya göre, belediye başkanlarının %39’u

⁴ Erkan BULGAN, Kahramanmaraş Vali Yardımcısı.

belediyeler üzerindeki en önemli denetim yolunu idari denetim olarak görürken %39'u ise halkın denetimini en önemli denetim yolu olarak görmektedir (Bulgan, 2011: 54).

Duayen bir mülki idare amiri olan Bedük⁵ (2011: 31), siyasetin yönetsel yapıda başat belirleyici duruma geldiği bir ortamda; mülki idare amirleri siyasetle iç içe olan yerel yönetimler üstünde vesayet denetimi yapmalarında uygulamada zorluklar olduğu noktasına vurgu yapmaktadır. Bedük (2011: 31), mülki idare amirlerinin Anayasa'dan kaynaklanan yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi yerel yönetim reformu kapsamındaki düzenlemelerle daraltılmış olduğunu, vesayet denetiminin yerine yargısal denetimin ikame edilmeye çalışıldığını, bu kapsamda anayasal düzenlemelerle kanuni düzenlemeler arasında uyumsuzluğun ortaya çıktığını ifade etmektedir. Bedük, ayrıca kanunlarda meclis kararları üzerindeki vesayet denetiminin sadece hukuka uygunluk denetimiyle sınırlandırılmış olduğunu, bunun da Anayasa Mahkemesi'nce Anayasa'ya aykırı bulunarak iptal edildiğini de belirtmektedir.

Mikro-milliyetçilik akımlarını besleyen siyasal ortamın mahalli idareler aracılığıyla hayat bulması: Bölücülük akımını destekleyen partilerden dolayı yerel yönetim reformu belli alanlarda kısıtlamaya tabi tutulmuştur. Reform metinlerinin hazırlanması sırasında planlananlarla bu metinlerin hazırlanması sırasında planlananlarla bu metinlerin yaşama geçirilmesi arasında keskin bazı farklılıklar meydana gelmiştir. Bunda en önemli neden ülkenin üniter yapısına yönelik hassasiyettir (Apan⁶, 2011: 33).

Mahalli idarelere tanınan yetkilerin, devlet içinde birliği bozmaması için; en büyük kamu hükmî şahsiyeti olan ve kamu kudretini elinde tutan devletin, mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkisini kullanmasının genel kabul gördüğünü savunan Bedük, vesayet makamı olan mülki idare amirlerin, vesayet organı olarak güçlendirilmelerini ve mahalli idarelerin hukuka aykırı kararlarını idari yargıya taşıyan bir makam olmaktan çıkarılmalarını salık vermektedir (Bedük, 2010: 355-356). Ayrıca Bedük (2010: 356), belediye meclis kararlarının hukuka ve cari mevzuata aykırı olduğu durumlarda, öncelikle mülki idare amiri tarafından bir daha görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebileceğini öngören bir yasal düzenlemenin yapılması gerekliliğini savunarak eski uygulamaya dönüş istemektedir.

⁵ Saffet Arıkan BEDÜK, Emekli Vali, Emekli Milletvekili ve Türk İdareciler Derneği Genel Başkanı.

⁶ Ahmet APAN, Mülkiye Başmüfettişi.

Türkiye’de yerel yönetimlerin özerkliğinin güçlendirilmesi için idari vesayetın kapsamının daraltılması gerektiğinin, bütün reform çalışmalarında yer almış yaygın bir kanaat olduğuna dikkati çeken Turgut⁷ (2010: 395), vesayet denetiminin yerine yargısal denetimin ikame edilmeye çalışıldığını öne sürmektedir. Fakat Bedük’ün (2011: 31) belirttiği gibi, valilik ve kaymakamlıklarda yerel yönetim meclis kararlarını inceleyecek ve hukuka uygunluk yönünden değerlendirme yapacak idari kapasitenin olmaması, uygulama karşısındaki önemli bir sorundur.

Denetimsiz bir yönetimin düşünölemeyeceğini ve denetimin yönetimin bir parçası olduğunu ileri süren Şahin⁸ (2011: 6), 5018 sayılı Kanun’la yerel yönetimlerin hesap denetim görevlerinin Sayıştay’a verilmesini eleştirmiştir. Şahin, mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkisini elinde tutan ve mahalli idarelerle ilgili teftiş ve soruşturmaları yürüten İçişleri Bakanlığının hesap denetimi yapamamasının denetimde bütünlüğü bozacağını ve aksaklıklara neden olacağını savunmaktadır (Şahin, 2011: 9).

Yerel yönetim reformlarını, yerel yönetim anlayışında tam bir paradigma yerinden oynaması olarak gören Yüksel⁹ (2011: 11-12), 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yaratılan, hukuki ve fiili statüsü itibariyle henüz tam oturtulamayan özel idare genel sekreteri uygulaması ile yürütmenin gücü olan valinin niteliğinin temsili hale geldiğini ifade etmekte ve valinin il özel idaresiyle olan ilişkilerinin belediyelerle olan ilişkileri şekline indirgenmesi kanaatini savunmaktadır. Yerel yönetimler reformuyla merkezi idarenin idari vesayet denetimi yetkisinin artık kalkmış olduğunu öne süren Yüksel (2011: 13), buna örnek olarak ise; il genel meclisinin kararlarının yürürlüğe girmesi için valinin onayının kaldırılmış olmasını, il özel idaresi bütçesinin il genel meclisinin kabulüyle kesinleşmesini ve Danıştay yerine yerel idari mahkemelere müracaat şeklinde herkesçe olağan bir denetim sisteminin getirilmesini vermektedir. Ayrıca Yüksel (2011: 13), mahalli idareler üzerindeki idari vesayetten çok mahalli idarelerin hizmetlerinin nitelik ve verimliliğinin arttırılarak geliştirilmesi yollarının aranması gerektiğine dikkati çekmektedir.

⁷ Dr. Kasım TURGUT, Mülkiye Başmüfettişi.

⁸ İdris Naim ŞAHİN, 61. Hükümet İçişleri Bakanı, Eski Mülki İdare Amiri.

⁹ Alaaddin YÜKSEL, Ankara Valisi.

Köşger¹⁰ (2011: 15), 2005'ten buyana yapılan değişikliklerin; merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayetinin azaltılarak yerel özerkliğin güçlendirilmesi, yerel yönetimlerin idari ve mali yapılarının güçlendirilmesi, stratejik planlama ve performans yönetiminin uygulamaya geçmesi, yerel meclislerin daha etkin hale gelmesi ve halkın yönetime katılımının sağlanması ve yerel yönetimlerin etkili denetimi gibi yerel yönetimlere ilişkin birçok önemli alanda yeni düzenlemeler getirdiğini ifade etmektedir. Ayrıca bu yeni düzenlemelerle yerel yönetim sisteminin daha çağdaş, saydam, hesap verebilir, katılımcı, kaynakları verimli kullanan ve yüksek nitelikli hizmet sunan bir düzeye getirilmesiyle vatandaşların yaşam standartlarının yükseltilmesini hedeflediğini ileri sürmektedir.

Demokratikleşme, yönetilenlerin hakkını korumak ve kaynak kullanımında etkinlik için vesayet denetiminin daraltılmasını değil, korunmasını hatta genişletilmesini savunan Çimen¹¹ (2011: 31), kamu adına kaynak ve yetki kullanan yerel yönetimlerin karar ve işlemlerinin Anayasa'ya aykırı bir şekilde vesayet denetiminden çıkarılmasının, yönetim gereklerine ve geleneklerine aykırı olduğunu ifade etmektedir. Bu savına destekleyici olarak; millet idaresiyle seçilen ve yasa yapma yetkisine sahip parlamentoların yasama faaliyetlerinin neredeyse tümünün, kontrol veya prosedür tamamlama maksadıyla "Devlet Başkanlığı" görevini yürüten Cumhurbaşkanı, Başkan veya Kral gibi kişilerin onayından geçerek yürürlüğe girdiğini örnek vermektedir. Durumun böyle olmasına dikkati çeken Çimen, çok daha alt düzeyde ve mahalli müşterek hizmet sunan yerel yönetim kararlarının bir makam onayını gerektirmeden doğrudan yürürlüğe girmesine anlam verememektedir (Çimen, 2012: 73).

İdari vesayetle ilgili mevcut düzenlemelerin mahalli idarelerde, çok kısa süre içinde, kamu adına önemli miktarda kaynak ve imkânı kullanan, ancak kamuya hesap vermeyi halkın iradesine müdahale olarak gören bir anlayışı beraberinde getirdiğini ileri süren Çimen (2012: 74), idari vesayetlin demokratikleşmek için kaldırılmasını değil, tam tersine; millettten alınan kaynak ve yetkileri kullananların sadece seçim gibi siyaseten değil, hukukîlik ve etkinlik açısından da millete hesap vermeleri veya bir başka deyişle yönetilenlerin haklarını koruma ve kaynakların etkin kullanılması adına daha sıkı hale getirilmesini savunmaktadır. Diğer bir ifadeyle, Çimen, idari vesayetlin tümünden

¹⁰ Yavuz Selim Köşger, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürü.

¹¹ Dr. Adnan Çimen, İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi Başkan Yardımcısı.

kaldırılmasının değil, varsa aşırılık ve aksaklıklar giderilerek korunmasının demokrasinin bir gereği olduğunu salık vermektedir.

Tamer'in¹² (2003: 187-188) mülki idare amirleri, il genel meclisi üyeleri ve akademisyenler üzerinde yapmış olduğu ankete dayalı alan araştırmasına göre; uygulanan vesayet denetiminin uygun olduğunu düşünen valilerin oranı %63, kaymakamların ise %58'dir. Aksine, uygun olmadığını düşünen akademisyenlerin oranı %65, il genel meclisi üyelerinin ise %61 olup ortalama olarak uygun olduğunu düşünenlerle uygun olmadığını düşünenler arasında eşitlik vardır. Neticede, vesayet denetiminin yeterli olmadığı, gözden geçirilerek düzeltilmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır. Yönetici olan vali ve kaymakamların doğal olarak idari vesayeti normal karşılarken, nispeten daha bağımsız çevrelerden olan il genel meclisi üyeleri ve akademisyenler özerkliği savunmakta haklıdır. Araştırmadan çıkan başka bir bulgu ise vesayet denetiminin yerine yargı yoluyla denetimin yapılması veya atanmışların değil de seçilmişlerin vesayet denetimini yapmalarıdır. Ağır basan başka bir görüş ise vesayet denetiminin yumuşatılarak uygulanmasına devam edilmesi yönündedir.¹³

Daha önce de belirtildiği üzere, merkezi idarenin taşra teşkilatının temsilcileri olan mülki idare amirlerinin merkezci görüşlere sahip olmaları normaldir. Aynı şekilde mahalli idarelerin seçilmiş organları için ise yereli öne çıkarma düşüncesinin hâkim olması yadırganamaz. Mülki idare amirleri içinde yerele ağırlık verilmesi gerektiğini düşünen, aynı zamanda seçilmişler içinden de merkezîyetçiliği savunanların sayısı azımsanmayacak kadar çoktur. Netice itibarıyla, tüm görüşlerin konsensüs içinde bulunduğu nokta, merkezin mahalli idareler üzerinde kullandığı idari vesayet yetkisinin asgari olarak Anayasa'daki amaç ve kapsamına hizmet edecek şekilde dengeli bir yapıya kavuşturulmasıdır.

¹² Merkez Valisi.

¹³ Çalışma hakkında daha ayrıntılı bilgi için bkz. Mustafa Tamer, İl Özel İdaresi-Yerel Yönetimler Uygulaması, Mevzuat, Yargı Kararları-, Üçüncü Baskı, Tamer Ofset, 2003, Ankara.

SONUÇ VE ÖNERİLER

Mahalli idareler demokratik yönetim açısından önemli birimlerdir. Bir ülkenin mahalli idarelerinin gelişmişliği, özerkliği, hizmet alanının genişliği ve kendi öz kaynaklarının yeterliliği o ülkenin demokrasisinin üstünlüğünü göstermektedir. Fakat bu gelişmişlik kâğıt üzerinde verilmiş haklar ve özgürlüklerle açıklanamaz. Gelişmişlikten anlaşılması gereken modern yönetim tarzıyla yönetilen, etkin, üretken ve yenilikçi yerel yönetimlerdir. Zira yönetim ve yönetici zihniyeti değişmediği sürece tepeden inme getirilen yenilikler mahalli idarelerin daha da geriye gitmesine neden olacaktır. Mahalli idarelerin kötü yönetim yapısı ve geriye gitmesi de Türkiye'nin arzulanan medeniyetler seviyesine çıkması önündeki büyük engellerdendir.

Mahalli idareler yönetim yapısı içerisinde, yönetimin icracı etkisinin görüleceği yere yakınlığı açısından ele alınan idari birimlerdir. Mahalli idareler yönetimin sahaya yakınlığı açısından önem arz etmektedir. Mahalli idareler ülkemizde ve diğer dünya ülkelerinde otoriter rejimlerin çöküşüne kadar göz ardı edilmiş, merkezden görüldüğü kadarıyla yerel yerleşimler idare edilmeye çalışılmıştır. Fakat demokrasinin ve özgürlüklerin gelişmesiyle yerele atfedilen değerler zamanla hızlı bir artış kaydetmiştir. Bununla birlikte yerel yönetimlere atfedilen önem devlet yönetim sistemlerine paralel şekilde seyir izlemiştir.

Otokratik bir yönetim geleneğinin derin izlerini taşıyan bir yapı üzerine inşa edilen Türkiye Cumhuriyeti'nde mahalli idarelerin varlığı ve gelişimi Cumhuriyet'in erken dönemlerinde yakın dönem Osmanlı'dakine benzer şekilde sınırlı ve kontrollü olmuştur. Osmanlı'da mahalli idarelerin doğuşu Batılı akımların etkileri ve Devleti yıkılıştan kurtarma çabalarının hamleleri olarak değerlendirilebilir. Nitekim altı yüzyıla sâri otokratik yönetimin vazgeçilmezliği Osmanlı'da mahalli idareleri geri planda tutarken, Cumhuriyet Dönemi'nin sıcak savaş ve inkılâplar süreçleri mahalli idarelere gereken önemin verilmesinde geciktirici etki yaratmıştır. Zira demokrasiye geçişte yerel yönetimlere ağırlık vermekten ziyade otokratik yönetim anlayışından sıyrılmaya çabaları erken dönem Cumhuriyet tarihini meşgul etmiştir. Otokrasinin Cumhuriyet rejimine

dönüşmesiyle -yakın tarihimize kadar- merkezci yönetim anlayışına ve uygulamalarına devam edilmiştir. Bu da etkisini mahalli idarelerin denetiminde ve hatta zaman zaman yönetiminde merkezin ağırlığının olması şeklinde kendini göstermiştir. Dolayısıyla, Türkiye’de mahalli idareler, prematüre (erken, gelişimini tamamlamadan) olarak doğması ve -merkezci yönetim zihniyetinin etkisini sürdürmesiyle de- gelişimini bir türlü sağlayamaması nedeniyle sağlıklı bir yapıda günümüze kadar gelmiştir.

Türkiye’nin kültürel, siyasi, ekonomik, tarihi ve sosyolojik yapısı ve birikimi ele alındığında mahalli idarelerin neden bu kadar geri planda kaldığı daha iyi anlaşılabilir. Türkiye’de Avrupavari modern yerel yönetimler oluşturma çabaları da bahsedilen yapılarla alâkalı olarak, istenilen sonuçlara ulaşamamaktadır. Sorunun çözümü; ne mahalli idarelerin neredeyse federal devletteki federe devletler derecesine yakın derecede olabildiğince özgürleştirilmesinde, ne de mahalli idareler üzerinde çok sıkı denetim mekanizmaları geliştirilmesinde yatmaktadır. Türkiye’de yapısal sorunları olan mahalli idarelerin yönetim süreçlerindeki değişikliklerle ne derece ileriye götürülebileceği tartışmalıdır. Sorunun odağına kilitlenmiş olan Türkiye’nin siyasi, kültürel, tarihi, idari, ekonomik ve sosyolojik yapısına uygun çözümler getirilmesi mahalli idarelerin gelişmesinde etkili olacaktır.

Mülki idarenin Türkiye’de köklü bir geleneği vardır. Osmanlı’dan günümüze kadar süregelen yönetim yapısı içerisinde merkezin taşradaki eli olan mülki idare sistemi, Türkiye’nin idare sistemi içerisinde önemini korumaktadır. Merkez taşradaki hizmetlerini yürütürken deneyimli ve iyi yetişmiş yöneticilere ihtiyaç duymaktadır. Bu yöneticilerin de az gelişmiş ve yeterince eğitim ve öğretim kurumuna sahip olmayan taşradan çıkması zor olmaktadır. Bu nedenle çoğunlukla bu idareciler merkezden seçilip atanmaktadır. Fakat günümüz Türkiye’sinde artık her ilde bir üniversite bulunmakta, yükseköğretimde ciddi gelişmeler yaşanmakta ve ileri düzeyde nitelikli idarecilerin taşradan da çıkmakta olduğu görülmektedir. Bu yöneticiler merkezde eğitimlerden geçerek taşraya atanmakta ve yöneticilik yapmaktadır. Bahsedilen yöneticiler günümüzde mülki amir olarak tanımlanan vali ve kaymakamlardır.

Mülki idare amirleri olarak vali ve kaymakamların geçmişten günümüze kadar mahalli idareler üzerindeki etkileri ve mahalli idarelerle ilişkileri çalışmamızda kapsamlı olarak ele alınmaktadır. Mülki amirlerin kullandıkları idari vesayet yetkileriyle, mahalli idareler, yoğun merkez denetimine tabi tutulmuş ve reşit olmakta gecikmişlerdir.

AYYÖŞ ve yerel yönetimler reformuyla geniş özerklikler verilen mahalli idarelerin yanında idari vesayet yetkileri daraltılan mülki idare amirleri bulunmaktadır. AB odaklı uyum yasaları ve son günlerde gündemde olan “büyükşehir belediyelerinin sayısının arttırılarak mücavir alanlarının mülki sınırlara çıkarılmasını” içeren kanun çalışmaları ve belki de Köy Kanunu Tasarı Taslağı, mülki idarenin dolayısıyla mülki idare amirlerinin taşradaki etkisini yitireceği görüşlerinin doğmasına neden olmuştur. Fakat mülki idare amirlerinin mahalli hizmetlerin yürütülmesinde ne derece etkili oldukları geçmişten günümüze örnekleriyle bilinmektedir. Hatta halen devam etmekte olan ve idaresini mülki amirlerin yürüttüğü Köy-Des (Köyleri Desteleme) Projelerinin son derece başarılı olduğu bilinmektedir. Ancak bunun yanında modern yönetim anlayışı içindeki günümüz Türkiye’inde mülki amirlerin mahalli idarelere verilen önemi destekleyerek zamanın şartlarına uygun şekilde açık, saydam, katılımcı, paylaşımcı ve halkla ve yerel yönetim unsurlarıyla bütünleşik yönetim anlayışını idrak etmeleri gerektiği kanaatindeyiz. Zira Ortaylı’nın (2000) tespit ettiği üzere Osmanlı’da ve Türkiye Cumhuriyeti’nde aydınlar, üst düzey bürokratlar ve seçilmişler, Türk insanını ve toplumunu anlamakta zorlanmaktadır. Bu bağlamda, Anadolu’nun ve Trakya’nın değişik coğrafyalarındaki üniversitelerden yetişmiş insanların da mülki idare amiri olması toplumun ihtiyaçlarını daha iyi anlamakla birlikte oturmuş kaymakam yetiştirme sisteminin avantajlarıyla birleşince sıkı ve katı bir idari vesayet yerine daha dengeleyici ve uzlaştırıcı bir denetim ve yol gösterme faaliyetinin gerçekleşmesi beklenebilir. Ortaylı bu görüşleriyle günümüzdeki vali ve kaymakamların yönetim anlayışlarıyla ilgili yapmaları gereken revizyona ışık tutmaktadır.

Mülki amirlerin önemi kadar mahalli idarelerin seçilmiş organlarının da önemi büyüktür. Zira -eskiye nazaran- mahalli idareler reformlarıyla bu organlara çokça yetki ve görev verilmekle birlikte denetimleri de azaltılarak daha özerk bir yapıda çalışmaları sağlanmıştır. Fakat Türkiye’nin sosyolojik, tarihi, idari ve coğrafi özellikleri sonucu küçük nüfusa sahip yerel birçok yönetim birimi bulunmaktadır. Türkiye’de 81 il özel idaresi, 34.396 köy, 1.977 belde belediyesi, 749 ilçe belediyesi, 143 büyükşehir ilçe belediyesi, 65 il belediyesi ve 16 büyükşehir belediyesi bulunmaktadır (İçişleri Bakanlığı, www.icisleri.gov.tr). Rakamlar bu denli yüksek olduğunda bu yönetim birimlerine nitelikli yöneticilerin seçilebilmesi de o denli zor olmaktadır. Özellikle önceki Kanun döneminde kurulmuş ve halen tüzel kişilikleri kaldırılmamış birçok belde belediyesinin nüfusları 100-1.000 arasındadır. Nüfusu 20-50 arası olan köylerin sayısı

ise binleri aşmaktadır. İlçelerde de aynı durum söz konusu olup 5.000 altında nüfusu olan hatırı sayılır sayıda ilçe vardır (<http://tuikapp.tuik.gov.tr>). Nüfusa dayalı ölçek ve optimalite açısından durum böyleyken, yetersiz personel, ekipman ve kaynak yerel yönetimlerin seçilmiş yöneticilerinin eğitim ve birikim düzeyleri dikkate alındığında yerel yönetimlerdeki yönetsel sorun sadece özerklik ve vesayet derecesi ve şekliyle açıklanamaz.

Mahalli idarelerin gelişimi ve özerk bir yapıya kavuşturulması elbette Türkiye açısından önemlidir. Ancak merkezi yönetimle (başkentle) ve dolayısıyla mülki amirlerle yerel idarelerin ilişkileri ve aralarındaki koordinasyon ve uyum da aynı oranda önemlidir. Merkezin ajanlarını mahalli idarelerin başına geçirmeye çalışmak faydalı bir uygulama olmadığı gibi mahalli idarelerin de merkeze kafa tutup kendi başına buyruk hareket edebilecek bir konuma getirilmesi de ülke menfaatleri açısından tehlikeler içermektedir. Yerel yönetimler alanında bilgili ve deneyimli yöneticilerin ve meclis üyelerinin görev yaptığı mahalli idarelerde üniter yapıya karşı veya merkezi yönetimin çıkarlarına karşı bazı sorunların çıkma olasılığı düşük olacaktır. Mahalli idarelerin mülki idarelerle bu kadar iç içe olduğu Türkiye’de bir anda bu yapıyı ayrıştırmak, mahalli idarelerin merkezle olan bağlarının kopmasına neden olabilir. Türkiye’deki sorunlar da dikkate alındığında bu durumun vahim sonuçlar doğurabileceği akla gelebilmektedir. Denetimsiz kalan mahalli idareleri sonradan bir düzene sokmaya çalışmak çok zor olabilir.

Ülkemizde mahalli idarelerle merkez arasındaki ilişkiler yumağını oluşturan en önemli unsurların başında, önceleri idari vesayet gelmekteydi. Fakat bugün idari vesayet yetkisi merkezle mahalli idareleri pek sık karşılaştırmamaktadır. Mahalli idarelerin elde ettiği mali ve idari özerkliklerle merkez arasındaki kumanda-dekoder ilişkisi sona ermiştir. Tabi ki bu durum mahalli idarelerin tamamıyla başına buyruk hareket etmesi anlamına gelmemektedir. Mahalli idarelerin merkezle -denetim açısından- ilişkileri, idari vesayet yönüyle sınırlı olsa dahi halen devam etmektedir. Ayrıca mahalli idarelerin yürüttüğü genel iş ve işlemler İçişleri Bakanlığı tarafından rutin teftişlerle denetlenmektedir. Hesap iş ve işlemlerine ilişkin denetimler ise Sayıştay Başkanlığı tarafından yapılmaktadır. Mahalli idarelerle merkezi idareyi karşı karşıya getiren diğer bir durum ise Anayasa’da da düzenleniş olan mahalli idarelerin seçilmiş organlarının İçişleri Bakanlığı tarafından görevden uzaklaştırılması mevzuudur. Bu

yetkinin de mahalli idarelerin organlarının “görevine son verme” yetkisini elinde bulunduran yargı birimlerinin görev alanına bırakılması olası görülmektedir.

Merkezin mahalli idareleri denetlemek ve kontrol etmek üzere kullandığı idari vesayet yetkisi merkezle yerel yönetimler arasında dengeli bir bağ oluşturmaktadır. Ne merkez olabildiğince mahalli idareyi sıkabilmekte, ne de mahalli idare olabildiğince serbest hareket edebilmektedir. Böylece bir bütün halinde hizmetler yürütülebilmektedir. Mahalli idareler üzerindeki idari vesayetin; özgürlükler, demokrasi ve özerklik adına daraltılıp hatta kaldırılması isteyen bir kesim bulurken diğer taraftan ise merkezi yönetimin faydaları açısından ve üniter yapının ülkemizdeki hassasiyeti noktasından korunmasını en azından darda olsa bir mahrem alanının bırakılarak bu alana dokunulmamasını isteyenler de bulunmaktadır. Uygulamalar mahalli idarelerin özerkliği ve demokrasi adına idari vesayetin tırpanlanması yönündedir.

Anayasa’da da idari vesayet yetkisi idarenin bütünlüğü ilkesiyle açıklanmaktadır. Fakat mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkisinin sınırsız olarak kullanılması Anayasa’da anlatılan idari vesayet yetkisine de aykırıdır. Benzer şekilde, idari vesayetin tamamen kaldırılması, üniter devlet yapısı ve yerel nitelikli kamu hizmetlerinin dengeli ve ulusal standartlara uygun olarak yürütülmesi açılarından da sakıncalıdır. İlgili Anayasa Mahkemesi kararlarının genişçe yer aldığı bu çalışmanın bulguları idari vesayet yetkisinin sınırlandırılarak kullanılmasının gerekli olduğu sonucunu vermektedir. 2012 yılı ortaları itibariyle mevcut durum korunarak ayrıca mahalli meclis kararlarının alınmasından sonra ve uygulamasından önce etkin ve hızlı idari vesayet denetiminin getirilmesi uygun olacaktır. Zira ülkemizin sosyolojik yapısı ve eğitim durumu değerlendirildiğinde, mahalli idarelerin -kamu zararı pahasına- alıp uygulayacağı kararların idari yargı yoluyla dava açılıp denetlenmesi düşüncesi iyimser olacaktır. Kimi küçük ve homojen mahalli idari yapılanmalar içinde kamu zararına göz yuman bir anlayışında olabileceği varsayıldığında uygulama öncesine dönük yargı denetiminin tamamen etkisiz olacağı açıktır. Dolayısıyla, mahalli idarelere verilen özerkliğin arttırılması, mahalli idarelerin hareket alanının genişletilmesi ve yetkilerinin yükseltilmesi ile orantılı olarak sınırlandırılması önerilen idari vesayet yetkisinin genişliği, mahalli idarelerin hukuksuz işlemlerinin engellenmesine ve umumun hukukuna tecavüz edebilecek uygulamaların önlenmesine kâdir olacak kadar da arttırılması önerilmektedir.

Mahalli idarelerde harcamalar sonrası dış denetimi 5018 sayılı Kanun uyarınca Sayıştay'ın yapacağı açıklığa kavuşmuştur. Dolayısıyla, burada idari vesayet artık söz konusu olmayacaktır. Personel üzerindeki idari vesayet yetkisi de zaten olabildiğince kısıtlanmış durumdadır. Eylemler ve organlar üzerinde de aynı durum söz konusudur. Ancak mahalli idarelerin kararları üzerindeki idari vesayet yetkisinin uygun bir zemine oturtulması gerekmektedir. Çalışmada ele alındığı üzere, kararlar üzerinde kullanılan idari vesayet yetkisi görünürde olan fakat ruhen bulunmayan bir yapıya dönüşmektedir; fakat Anayasa Mahkemesi de bu uygulamayı Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir. Diğer bir anlatımla, idari vesayet, yetki olmaktan çıkarılıp idari yargıda dava açma şeklinde mülki amirler dışında herkesin kullanılabileceği bir hakka dönüştürülmüş, Anayasa Mahkemesi de bu uygulamanın idari vesayetin Anayasa'daki tanımına ve amacına uymadığı gerekçesiyle iptal etmiştir. Fakat Mahkeme bunu yaparken iptal edilen hükümlerin yerine Anayasa'ya uygun uygulamaların getirilmesi için yürürlük tarihlerini bir yıl ötelemiştir. Yeni hükümlerin getirilmemesi üzerine ortaya hukuki boşluklar meydana çıkmıştır. Kanun koyucunun bir an önce bahsedilen hukuki boşluklarla ilgili olarak düzenlemeye gitmesi ve Anayasa'da öngörülen şekilde idari bütünlüğü sağlayacak vesayet yetkilerini uygulamaya koyması gerekmektedir.

İdari vesayetle ilgili olarak doktrindeki görüşler ele alındığında, idari vesayetin sınırlarının daraltılması yönündeki görüşlerin ağırlık kazandığı görülmektedir. Öte yandan, merkez kökenli yazarların görüşlerine bakıldığında ise bunun tersi yönünde bir akımın hâkim olduğu görülmektedir. Merkezi idarenin taşra teşkilatının temsilcileri olan mülki idare amirlerinin merkezci görüşlere sahip olmaları normaldir. Aynı şekilde, mahalli idarelerin seçilmiş organları için ise yereli öne çıkarma düşüncesinin hâkim olması yadırganamaz. Mülki idare amirleri içinde yerele ağırlık verilmesi gerektiğini düşünen, aynı zamanda seçilmişler içinden de merkezîyetçiliği savunanların sayısı azımsanmayacak kadar çoktur. İdari vesayetin sınırlı fakat yeterince etkin bir konuma getirilerek merkezle yerel arasında etkin bir yönetim ağının kurulması gerekliliğini savunan yazarların sayısı da oldukça fazladır. Tüm görüşlerin konsensüs içinde bulunduğu nokta, merkezin mahalli idareler üzerinde kullandığı idari vesayet yetkisinin asgari olarak Anayasa'daki amaç ve kapsamına hizmet edecek şekilde dengeli bir yapıya kavuşturulmasıdır.

İdari vesayetle ilgili olarak AB'ye uyum sürecindeki AB tabanlı görüşler ele alındığında, yerel yönetimlerde birçok alanda olduğu gibi özerklik alanında da reformlar takip edilmekte ve idari vesayetin bu bağlamda sınırlandırılması salık verilmektedir. Yargısal görüşlerde hâkim olan Anayasa Mahkemesi, idari vesayetin anayasal tanımından hareket ederek içtihat geliştirmektedir. Mahkeme idari vesayetin Anayasa'da öngörülen "idarenin bütünlüğünü" sağlayacak şekilde temellendirilerek uygulanması yönünde kararlar almaktadır. Ayrıca, Türkiye'de Anayasa Mahkemesi kararları, idari vesayetin uygulamasına yönelik hükümleri "somut norm denetimi" yoluyla doğrudan iptal edebildiği için uygulamayı da doğrudan etkilemektedir.

Mülki amir olarak vali ve kaymakamların belediye meclis kararlarıyla ilgili olarak kullandıkları idari vesayet yetkilerinin istisnai durumlarda olduğu görülmektedir. Çoğunlukla bunlar sınır tespiti, cadde adı değiştirilmesi ve benzeri nitelikte kararlardır. Fakat asıl eyleme dönüşerek hak ihlaline ve hukuka aykırılığa sebep olabilecek birçok meclis kararı ise doğrudan uygulamaya konulabilir. Kararın mülki amirlere gönderilmesi sadece merkezi bilgilendirme amaçlıdır. Mülki amirlerin -olağanüstü haller dışında- kısa süreliğine yürürlüğü durdurma ve Danıştay'a başvurma şeklinde bir idari vesayet yetkisine kavuşturulması daha yerinde olacaktır. Danıştay'da da sırf bu davaları kısa sürede (örneğin, 30 gün) karara bağlayacak dairelerin oluşturulması sürecin daha etkin ve ivedi olmasını sağlayabilir.

Tezin son bölümünde açıklığa kavuşturulan mülki idare amiri olarak vali ve kaymakamların mahalli idareler üzerinde kullandıkları idari vesayet yetkileri, -nispeten valiyi saymazsak- aslında mülki amirlerin artık idari vesayet yetkilerinin olmadığını göstermektedir. Köyler üzerinde uygulamada kullanılmayan ve kullanılsa dahi idari yargı tarafından hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle bozulabilen ağır vesayet yetkilerinin de Köy Kanunu Tasarısı Taslağı'nda da yer almadığı görülmektedir.

Valinin il özel idaresini sevk ve idaresinin de gelecekte eskisi kadar güçlü olamayacağını sinyallerine rastlanmaktadır. Özellikle yeni Kanun'la valinin meclise başkanlık etmesi usulüne son verilerek meclisin içinden seçimle gelmiş birinin yine seçimle gelmişler tarafından belirlenerek başkan olması, yerel meclislerin özerkliği adına önemli bir adımı oluşturmaktadır. Ancak, Günday (2003) çalışmasında, il özel idaresinin başında merkezi hükümetin temsilcisi olarak valinin bulunmasının yerel özerkliği azalttığını savunan görüşlere karşılık, valinin bu konununun yapılan

araştırmalara göre üniter devlet yapısının korunmasında gözetleyici rol oynadığını ve merkezi hükümet ile yerel otoriteler arasında koordinasyonu sağladığını öne sürmektedir.

Anayasa Mahkemesi'nin il genel meclisi kararlarıyla ilgili olarak iptal ettiği idari vesayet hükümlerinden sonra ortaya çıkan hukuki boşlukta neyin nasıl olacağı karmaşıklaşmış ve sonucunda bazı illerde il genel meclisiyle valiler arasında restleşmeler ve gerilimler yaşanmaya başlamıştır. İl özel idaresi genel sekreterliklerine sıklıkla mülki idare amirlerinin atanır duruma gelinmesi valinin il özel idaresinin sevk ve idaresindeki gücünü arttırmaya yönelik bir uygulama mı, yoksa valinin il özel idaresinden daha da soyutlanma çabası mıdır, henüz anlaşılamamıştır.

Günümüzde “il idaresi sisteminin” çöktüğüne dair spekülasyonlar (www.amirler.net) yapılmaktadır. Artık mahalli idarelerde ve taşra yönetimlerinde atanmış vali ve kaymakamların yerini yerel halk tarafından seçilmiş kişilerin alması gerektiği dillendirilmektedir. Fakat mülki idare amirleri, taşrada üniter yapının emniyet çitası konumundadırlar. Üniter yapının aleyhine düzenlemeler için ilk önce Anayasa değişikliğine ihtiyaç vardır. Gündemde olan Anayasa çalışmalarında bu konuda bir çalışmanın olup olmadığı henüz bilinmemektedir. Fakat üniterizm dışında bir yapının ülkemize bol geleceği pek de anlaşılmaz değildir. Bu bağlamda, İl İdaresi Kanunu'nun revize edilmesinin gerekliliğinin savunulmasıyla birlikte sistemin ana unsurlarında yapılacak değişikliklerin faydadan ziyade zarar getirebileceği düşünülmektedir.

21. Yüzyılın AB yolunda Türkiye'sinde birçok alanda olduğu gibi mahalli idarelerin yönetimlerinde de ‘demokrasi’ ögesinin öne çıkarılarak merkeziyetçi yapının zayıflatılmasını savunan görüşler ağırlık kazanmaktadır. Ancak unutulmaması gereken nokta; mahalli idarelerin özerkliğini savunur ve desteklerken mahalli idarelerin denetimsizliliği yanlına düşmemektir. Zira AYYÖŞ'ün 8. maddesinde dahi idari makamların mahalli idarelerin faaliyetlerini hem hukuka uygunluk hem de yerindelik açısından denetlemesinde bir sakınca görülmemekle birlikte, müdahalede nimet-külfet eşitliğinin esas alınarak hareket edilmesi gerekliliğine vurgu yapılmıştır. Bu açıdan tüm çalışma ele alındığında, yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet Türkiye'nin idare sistemi içerisindeki etkisini hayli yitirmekte olup son derece istisnai ve sınırlı bir konuma gelmektedir. Bu durum özgürlükler ve özerk yönetim yapılarıyla ilişkilidir. Zira çalışmada da çokça değinildiği üzere, AB'nin Türkiye'den beklediği, yerel

yönetimler reformlarıyla mahalli idarelere özerklik ve geniş hareket alanı bırakılarak daha demokratik bir yapının oluşturulmasıdır. Aynı şekilde, AYYÖŞ'ün de amacı bahsedilen yapının oluşumunu sağlamaya yöneliktir.

Mahalli idarelere verilen özerklikler ve yerel alandaki yetkiler arttıkça şüphesiz bunların bir üst otorite tarafından denetlenmesine her zaman ihtiyaç duyulacaktır. Bu açıdan durum değerlendirmesi yapıldığında denetimsiz bir yönetimin ve otoriterin olması demokrasinin varlığıyla paralel algılanmamalıdır. Elbette ki güçlü ve entelektüel yerel idarecilerin çoğalması ve sistemin ahlak dışı değerlerden arındırılmasıyla mahalli idarelerin önlerinin daha da açılması bölgesel-ulusal kalkınma ve demokrasi-özgürlükler açısından gerekli ve önceliklidir. Fakat bu durum bile mahalli idarelerin denetimden uzak bir konumda dilediği gibi hareket edebileceği anlamına gelmez.

Son olarak, çalışmanın ruhunu yansıtan bir cümle olarak şu söylenebilir: Mahalli idarelerin özerkliği son derece önemli olmakla birlikte, Türkiye'nin durumu çok boyutlu olarak ele alındığında idari vesayetın ehemmiyeti anlaşılmalı ve buna paralel olarak merkezin taşradaki temsilcisi olan mülki amirlerin önemli konuları da ön plana çıkmaktadır.

KAYNAKLAR

- Akıncı, Müslüm (1999) *Bağımsız İdari Otoriteler ve Ombudsman*, Beta Basım, İstanbul.
- Aktan, Coşkun Can (1999) *Müdahaleci Devletten Sınırlı Devlete*, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara.
- Aktan, Tahir (1976) “Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 3, ss. 3-24.
- Aktel, Mehmet ve Dilek Memişoğlu (2005) “Yerel Yönetim Reformlarının Başarısızlık Nedenleri”, Muhammet Kösecik ve Hüseyin Özgür (Editörler), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar –I: Reform*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 21-38.
- Akyılmaz, Bahtiyar (2004) *İdare Hukuku*, Sayram Yayınları, Konya.
- Altan, Yakup; Uysal Kerman ve Mehmet Aktel (2010) “Köy Kanunu Tasarısı Taslağı Üzerine Bir Değerlendirme”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 26, Nisan, ss. 56-65.
- Anayasa Mahkemesi, (01.03.1985) Tarih, 1984/12 Esas ve 1985/6 Karar Sayılı Kararı, Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 17.05.1985, R.G. Sayısı: 18757.
- Anayasa Mahkemesi, (13.06.1988) Tarih, 1987/22 Esas ve 1988/19 Karar Sayılı Kararı, Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 15.07.1988, R.G. Sayısı: 19873.
- Anayasa Mahkemesi, (22.06.1988) Tarih, 1987/18 Esas ve 1988/23 Karar Sayılı Kararı, Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 26.11.1988, R.G. Sayısı: 20001.
- Anayasa Mahkemesi, (16.07.1991) Tarih, 1990/1 Esas ve 1991/1 Karar Sayılı Kararı, Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 28.01.1992, R.G. Sayısı: 21125.
- Anayasa Mahkemesi, (26.09.1991) Tarih, 1990/38 Esas ve 1991/32 Karar Sayılı Kararı, Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 28.11.1991, R.G. Sayısı: 21065.
- Anayasa Mahkemesi, (24.07.2003) Tarih, 2003/62 Esas ve 2003/77 Karar Sayılı Kararı, Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 13.05.2004, R.G. Sayısı: 25461.
- Anayasa Mahkemesi, (18.01.2007) Tarih, 2005/32 Esas ve 2007/3 Karar Sayılı Kararı, Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 29.12.2007, R.G. Sayısı: 26741.
- Anayasa Mahkemesi, (19.04.2007) Tarih, 2007/39 Esas ve 2007/53 Karar Sayılı Kararı, Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 29.12.2007, R.G. Sayısı: 26741.
- Anayasa Mahkemesi, (15.05.2008) Tarih, 2004/1 Esas ve 2008/106 Karar Sayılı Kararı, Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 05.07.2008, R.G. Sayısı: 26927.
- Anayasa Mahkemesi, (04.02.2010) Tarih, 2008/27 Esas ve 2010/29 Karar Sayılı Kararı, Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 21.06.2010, R.G. Sayısı: 27619.
- Anayasa Mahkemesi, (04.02.2010) Tarih, 2008/28 Esas ve 2010/30 Karar Sayılı Kararı, Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 21.06.2010, R.G. Sayısı: 27619.
- Anayasa Mahkemesi, (03.11.2011) Tarih, 2011/11 Esas ve 2011/151 Karar Sayılı Kararı, Yayınlandığı Resmi Gazete Tarihi: 07.02.2012, R.G. Sayısı: 28197.

- Apan, Ahmet (2011) “Türk Mahalli İdareler Reformu: Yeni Düzenlemelerin Analizinde Dikkat Edilmesi Gereken Hususlar”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı 146, Temmuz-Ağustos, ss. 32-36.
- Arıkboğa, Erbay; Tarkan Oktay ve Nail Yılmaz (2007) *Yeniden Yapılanma Sonrasında Belediye Meclisleri: İstanbul Örneği*, Beta Basım, İstanbul.
- Arslan, Nagehan Talat (2008) “Yerelleşme, Özerklik ve Demokratikleşme Açısından Mahalli İdareler Hakkında Genel Bir Değerlendirme”, *Cumhuriyet Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 32, No 2, Aralık, ss. 263-282.
- Arslan, Süleyman (1978) *Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi*, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Ankara.
- Arslan, Süleyman (1978) *Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi*, AİTİA Yayını, Ankara.
- Arslan, Süleyman (1990) “İdarî Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasında Ortaya Çıkan Sorunlar”, *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, 1-4 Mayıs*, Danıştay Yayınları, Ankara, ss. 505-542.
- Ataay, Faruk (2007) “Neo-liberalizm, Kamu Reformu ve Demokrasi”, Şinasi Aksoy ve Yılmaz Üstüner (Editörler), *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 163-172.
- Atay, Cevdet (1994) *Türk Hukukunda Kamu Yönetimlerinin Denetlenmesi*, Marmara Kitabevi, Bursa.
- Atay, Ender Ethem (2006) *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Ateş, Hamza ve Muharrem Es (2008) “Süreklilikten Değişime İl Özel İdareleri”, Recep Bozlağan ve Yüksel Demirkaya (Editörler) *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 205-222.
- Aykaç, Burhan (2003) “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Açmazları”, Burhan Aykaç ve Hikmet Kavruk (Editörler), *Kamu Yönetimi: Seçme Yazılar*, Gazi Kitabevi, Ankara, ss. 5-20.
- Aykaç, Burhan ve M. Akif Özer (2002) “Mahalli İdarelerin Denetiminde Etkinlik Arayışları”, *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt 7, Sayı 4, Nisan, ss. 3-25.
- Aytaç, Fethi (1995) *Açıklamalı Köy Kanunu*, Erk Yayıncılık, Ankara.
- Bakıcı, Zeynel (2004) “21. Yüzyılda Yönetimler arası Mali İlişkiler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 13, Sayı 1, Ocak, ss. 5-31.
- Banner, Gerhard (2002) “Community Governance and the New Central-Local Relationship”, *International Social Science Journal*, Vol. 172, June, pp. 217-231.
- Bauer, Heinz (1955) *Die Saatsaufsicht über die Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland und in Grosbritannien*, Main, Dissertation.
- Bayındır, Muhammed Savaş (2007) *İdari Denetim Olarak İdari Vesayet*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara.
- Bedük, Saffet Arıkan (2010) “Mülki İdare Amirleri ve Sorunları”, *Türk Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları, V. Kamu Yönetimi Sempozyumu*, Selçuk Üniversitesi, 13-14 Mayıs, Konya, ss. 351-361.

- Bedük, Saffet Arıkan (2011) “Mülki İdare Sisteminin Sorunları”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı 143, Ocak-Şubat, ss. 29-32.
- Bıçaklı, Buket (2009) *Türkiye’de İl Özel İdarelerinin Gelişimi ve Dönüşümü*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Isparta.
- Bilgiç, Veysel (1998) *Yerel Yönetimler*, 21. Yüzyıl Yayınları, Ankara.
- Bilgiç, Veysel K. (2007) “Türk Yerel Yönetimlerinin Tarihi Gelişimleri Üzerine Bir Değerlendirme”, Bilal Eryılmaz, Musa Eken ve Mustafa Lütfü Şen (Editörler), *Kamu Yönetimi Yazıları*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 100-109.
- Brown, L. Neville and John S. Bell (1998) *French Administrative Law, Fifth Edition*, Clarendon Press, Oxford.
- Bulgan, Erkan (2011) “Mülki İdare Amirlerinin Belediyeler Üzerindeki Denetim Yetkisi ve Sorunlar”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı 143, Ocak-Şubat, ss. 52-55.
- Can, Hasan H. (2010) “Mahalli İdare Yasalarında İdari Vesayet Uygulamaları”, *Türk Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları, V. Kamu Yönetimi Sempozyumu*, Selçuk Üniversitesi, 13-14 Mayıs, Konya, ss. 363-375.
- Cangir, Mehmet (2011) *Merkeziyetçilik Ademi Merkeziyetçilik Sarmalında Yetki Genişliği*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Ankara.
- Canman, Doğan (2002) *Köy Yönetim ve Sorunları*, TODAİE, Ankara.
- Cebe, Mehmet Sinan (2007) *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında Belediye Yasası*, Adalet Yayınları, Ankara.
- Chapus, René (1997) *Droit Administratif Général, Tome 1, 11. Édition*, Montchrestien, Paris.
- Coşkun, A. Vahap (1999) “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 71, Sayı 422, Mart, ss. 93-111.
- Coşkun, Bayram (1995) *Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Coşkun, Bayram (1996) “Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 5, Sayı 3, Mayıs, ss. 35-47.
- Coşkun, Bayram ve Turgay Uzun (1999) *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, Niteliği ve Muğla İli Yerel Yönetim Birimlerinin Uygulamada Karşılaştıkları Sorunlar*, Muğla Üniversitesi Matbaası, Muğla.
- Coşkun, Bayram ve Turgay Uzun (2004) “İl Özel İdaresi Reformuna İlişkin Bazı Değerlendirmeler”, *Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma*, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi, Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, 3-4 Aralık, ss. 67-77.
- Coşkun, Bayram ve Turgay Uzun (2005) “İl Özel İdaresi’nde Yeniden Yapılanma”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Editörler), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 157-174.
- Coşkun, Sabri (1976) *İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetim) Vesayet*, (Matbaa Yok), Ankara.

- Çelebi, Talat (2003) *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de İdari Vesayet Uygulamasının Değerlendirilmesi*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Ankara.
- Çelik, Abdullah (2005) “Belediye Başkanlarının Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılması Üzerine Bir Çalışma”, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 14, Güz, ss. 145-159, <http://www.e-sosder.com> (27.02.2012).
- Çevik, Hasan Hüseyin (2004) *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, 2. Baskı, Seçkin, Ankara.
- Çimen, Adnan (2011) “Sorgulanması Gereken Bazı Yerel Yönetim Mitleri”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı 146, Temmuz-Ağustos, ss. 27-31.
- Çimen, Adnan (2012) *İl İdaresi Sisteminin Geleceği Açısından Değişimi Okumak: Sorunlar ve Çözüm Önerileri*, Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara.
- Çoker, Ziya (1993) *Anayasa ve Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimlerde Reform*, Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği Yayınları, Ankara.
- Çoker, Ziya (1999) *Belediye ve Mülki İdare Amirleri İlişkileri*, TODAİE, İlsan Matbaası, Ankara.
- Çolak, N. İlker (2005) *Avrupa Birliği Uyum Sürecinde İdari Reformlar: İngiltere ve Türkiye*, Seçkin, Ankara.
- Çukurçayır, M. Akif (2002) “Personel Yönetiminde Değişen Anlayışlar ve Yerel Yönetimler”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 74, Sayı 437, Aralık, ss. 157-167.
- Danistay, (23.01.2001) Tarih, 1999/656 Esas ve 2001/105 Karar Sayılı Danıştay Beşinci Daire Kararı, www.danistay.gov.tr (11.12.2011).
- Demir, Oğuzhan (2006) *Yerel Yönetimlerin Kararları Üzerindeki Vesayet Denetimi*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Demirci, Hüseyin Aliyar (2007) “Osmanlı Meşrutiyet Dönemi (1876-1918)” Süleyman İnan ve Ercan Haytoğlu (Editörler), *Yakın Dönem Türk Politik Tarihi*, Anı Yayıncılık, Ankara, ss.3-35.
- Demirtaş, Doğan (2006) *Son Düzenlemeler Işığında Mülki İdare Amirliği Sistemi ve Uygulama Örnekleri*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, A.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Ankara.
- Derdiman, R. Cengiz (2007) “İl Özel İdaresi Kanununun Uygulanmasında Ortaya Çıkan Bazı Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Editörler), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar –II: Uygulama*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 3-23.
- Doğan, M. Emin (1996) “Belediyelerin Denetimi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 5, Sayı 5, Eylül, ss. 22-35.
- Dönmez, Zuhâl (1993) “3030 Sayılı Kanuna Tabi Belediyelerin İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 2, Sayı 6, ss. 47-53.
- DPT, *Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*, <http://plan8.dpt.gov.tr> (13.01.2012).
- DPT (1991) *Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT Yayını, Ankara.

- DPT (2000) *Küreselleşme Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT Yayını, Ankara.
- Duran, Lütfi (1973) "Türk Kaymakamı", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 6, Sayı 2, ss. 3-14.
- Duran, Lütfi (1992) *İdare Hukuku Ders Notları*, İÜHF Yayınları, İstanbul.
- Dursun, Davud (1998) "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Doğuşu ve Siyasi/İdari Gelişme", Davut Dursun ve Hamza Al (Editörler), *Türkiye'de Yönetim Geleneği*, İlke Yayınları, İstanbul, ss. 93-104.
- Eke, Ali Erkan (1985) "Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 18, Sayı 4, Aralık, ss. 41-62.
- Emini, Filiz Tufan (2009) "Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformunun İç ve Dış Dinamikleri", *Yönetim ve Ekonomi*, Cilt 16, Sayı 2, ss. 31-48.
- Emre, Cahit (2002) "Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Mülki İdare Amirliğinin Geleceği", Cahit Emre (Editör), *İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği*, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara, ss. 301-308.
- Emre, Cahit (2002) "Mülki Yönetim Sisteminin Geçerliliği ve Sistemde Kopmalar", Cahit Emre (Derleyen), *İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği*, Türk İdari Araştırmalar Vakfı Yayını, Ankara, ss. 215-239.
- Erbay, Yusuf (1998) "Küreselleşen Dünyada Türkiye", *Türk İdare Dergisi*, Yıl 70 Sayı 421, Aralık, ss. 297-308.
- Erdoğan, Sedat (1972) *Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkileri*, Türk Belediyecilik Derneği, Ankara.
- Erençin, Arif (2004) "Türk Yerel Yönetim Sisteminin Kısa Tarihi ve 2004 Yılı Reformu", *Dünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Yerel Yönetimler Kongresi Bildiriler Kitabı*, 3-4 Aralık, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Çanakkale, ss. 57-63.
- Erhan, Gülsüm (2007) *İl Özel İdarelerinde Yeniden Yapılanma ve İ.Ö.İ.'nin Mahalli İdareler İçindeki Yeri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, İstanbul.
- Erhürman, Tufan (2001) *İdari Denetim ve Ombudsman*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara.
- Ersoy, Neşet (2006) "AİHS Karşısında Mülki İdare Amirlerinin Yetkileri", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 450, Mart, ss. 1-28.
- Eryılmaz, Bilal (1997) *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması*, Birleşik Yayıncılık, İstanbul.
- Eryılmaz, Bilal (2011) *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar*, 4. Baskı, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- Eryılmaz, Muhsin (2006) "Norm Kadro İlke ve Standartlarına İlişkin Esaslarla İlgili Genel Bir Değerlendirme (Norm Kadro İlke ve Standartları)", *Yerel Yönetim ve Denetim*, Cilt 11, Sayı 6, Haziran, ss. 19-25.

- Fleurke, Frederik and R. Willemse (2004) "Approaches to Decentralization and Local Autonomy: A Critical Appraisal", *Administrative Theory & Praxis*, Vol. 26, No: 4, pp. 523-544.
- Geray, Cevat (2001) "Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması ve Düzenlenmesine İlişkin Temel Yaklaşımlar", *İller ve Belediyeler*, Yıl 56, Sayı 665, Mart, ss. 156-168.
- Giritli, İsmet (1979) *Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli*, Fakülteler Matbaası, İstanbul.
- Giritli, İsmet; Pertev Bilgen ve Tayfun Akgüner (2001) *İdare Hukuku*, Der Yayınları, İstanbul.
- Görel, İsmail Hakkı (1944) *İdari Vesayet-Amme Hükmi Şahısların İdarece Murakabesi*, Ankara.
- Görmez, Kemal (1995) "Türkiye'de Yerel Yönetim Reformu Üzerine", *Yeni Türkiye, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı*, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran, ss. 327-339.
- Görmez, Kemal (1997) *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Vadi Yayınları, Ankara.
- Göymen, Korel (1999) "Türk Yerel Yönetiminde Katılımcılığın Evrimi: Merkeziyetçi Bir Devlette Yönetişim Dinamikleri", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 32, Sayı 4, Aralık, ss. 67-83.
- Gözler, Kemal (2003) *İdare Hukuku, Cilt I*, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Gözler, Kemal (2006) *İdare Hukuku Dersleri, 4. Baskı*, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Gözler, Kemal (2008) *İdare Hukukuna Giriş, 9. Baskı*, Ekin Kitabevi, Bursa.
- Gözübüyük, Şeref (1976) *Türkiye'de Mahalli İdareler*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Gözübüyük, Şeref (2006) *Yönetim Hukuku, 24. Baskı*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gözübüyük, Şeref ve Tekin Akıllıoğlu (1993) *Yönetim Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gözübüyük, Şeref ve Turgut Tan (1998) *İdare Hukuku, Genel Esaslar, Cilt I, 4. Baskı*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gözübüyük, Şeref ve Turgut Tan (1998) *İdare Hukuku Genel Esaslar, Cilt: II*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Gunlicks, Arthur B. (1986) *Local Government in the German Federal System*, Duke University Press, Durham.
- Güler, Birgül A. (2000) "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 9, Say: 2, Nisan, ss. 14-29.
- Güler, Birgül A. (2004) "Kent Yönetimi Modeli Olarak Belediye Sistemi", *Görüş Dergisi*, Mart, ss. 24-30.
- Güler, Birgül A. (2005) "22 Şubat 2005 Gün ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Üzerine", *Mülkiye Dergisi*, Cilt 29, Sayı 246, ss. 89-120.
- Güler, Birgül A. (2006) *Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, 3. Baskı*, İmge Kitabevi, Ankara.

- Güler, Tahsin (2008) *Türkiye’de Mülki İdare Amiri Prototipi Olarak Vali Recep Yazıcıoğlu*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Kütahya.
- Günel, Bünyamin (1993) *Açıklamalı İl Özel İdaresi Mevzuatı*, Damla Ajans, İstanbul.
- Günday, Metin (2004) *İdare Hukuku*, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- Günday, Metin (2005) “Kamu Yönetimi Reformu”nun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi”, *2005 Yılı İdari Yargı Sempozyumu (Danıştay Başkanlığı 137. Yıl Sempozyumu)*, Danıştay Yayınları, Ankara.
- Güneş, Hamza (2005) “5272 Sayılı Belediye Kanunu ve Belediye Personel Rejimi”, *Yerel Yönetim ve Denetim*, Cilt 10, Sayı 5, Mayıs, ss. 24-30.
- Güney, Atilla ve Faruk Ataay (2004) “Yerelleşme ve Kalkınma Sorunu: Kamu Yönetimi Reformu Üzerine Değerlendirme”, *Mülkiye*, Cilt 28, Sayı 243, Bahar, ss. 131-146.
- Güran, Sait (1983) “Büyük Şehir Belediyesi Yönetimi Üzerine”, *İstanbul Üniversitesi İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi (İÜİHİD)*, Cilt 4, Sayı 1-3, ss. 51-58.
- Harman, Esra (2006) *5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Uyarınca Türkiye’de İl Özel İdareleri*, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, Ankara.
- Heper, Metin (1989) “Introduction”, Metin Heper (Editor), *Local Government in Turkey*, Routledge - Chapman and Hall, London, pp. 1-11.
- Hondu, Selçuk (1992) “Belediyelerin Seçilmiş Organlarının ve Seçilmiş Organ Üyelerinin Görevden Uzaklaştırılması ve Bunun Yargı Denetimi”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 64, Sayı 395, ss.19-28.
- İnal, Mustafa (2008) *Açıklamalı 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu El Kitabı*, Muhasebat Kontrolörleri Derneği Yayınları No: 25, Ankara.
- Kalabalık, Halil (1996) *Mahallî İdarelerde Özerklik Sorunu*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Kalabalık, Halil (2005) *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku: Teori - Uygulama*, Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Kaplan, Gürsel (2005) “Yeni İl Özel İdaresi Kanunu’na Göre İl Genel Meclisi ve Encümeni Kararları Üzerine Vesayet Denetimi”, *Ankara Üniversitesi, Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 54, Sayı 3, ss. 121-155.
- Karaaslan, Mehmet (2007) *Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi*, Basılmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Ana Bilim Dalı, Ankara.
- Karaaslan, Mehmet (2008) *Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- Karasu, Koray (2003) “Kamu Örgütlenmesi Boyutuyla Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı”, *A.Ü. SBF GETA Tartışma Metinleri*, Özel Sayı 2, No: 60, Ankara.
- Kardeş, Salahaddin (2008) *Mülki İdare Amirlerinin Görev ve Yetkileri*, Mahalli İdareler Derneği, No: 65, Ankara.

- Kartal, Nazım (2010) *İl Özel İdarelerinin Yeniden Yapılandırılması: Uygulama Aşaması Üzerine Bir Çözümleme*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Ankara.
- Kavruk, Hikmet ve Hasan Yaylı (2008) “2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerinin Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 10, Sayı 3, ss. 1-31.
- KAYA (1992) *Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu*, TODAİE, Ankara.
- Kazancı, Metin (1976) “Halkın Beklentileri Açısından Mülki İdare Amirliğinin İşlevleri”, Kurthan Fişek (Editör), *Toplumsal Yapıyla İlişkileri Açısından Türkiye’de Mülki İdare Amirliği-Sistem ve Sorunlar*, Türk İdareciler Derneği, Ankara.
- Kazancı, Metin (1983) “Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 16, Sayı 4, Aralık, ss. 36-51.
- Kazıcı, Ziya (2003) *Osmanlı’da İhtisab Müessesesi*, Bilge Yayıncılık, İstanbul.
- Keleş, Ruşen (2011) *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 6. Basım, Cem Yayınevi, İstanbul.
- Keleş, Yakup (2004) “5272 Sayılı Belediye Kanununun Personelle İlişkin Hükümleri”, *Yerel Yönetim ve Denetim*, Cilt 9, Sayı 12, Aralık, ss. 8-10.
- Kent, Bülent (2006) “Almanya’da Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi”, *DEÜHFD*, Cilt 8, Sayı 1, ss. 123-142.
- Keser, Hasan (2004) “Avrupa Bütünleşme Sürecinde Yerel Yönetimler”, *Yerel Yönetimler Kongresi: Düünden Bugüne Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılana Bildiriler Kitabı*, Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Biga İktisadi ve İdari Fakültesi ve Biga Belediyesi, 3-4 Aralık, Çanakkale.
- Kılıç, Eyüp (2005) *İdarenin Denetlenmesi Mahalli İdareler Üzerindeki, Vesayet Denetimi* Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Koçak, Süleyman Yaman ve Ali Ekşi (2010) “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler”, *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 21, ss.295-307.
- Konca, Teymur (2010) *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Siyasal, Yargısal ve İdari Denetimi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, İstanbul.
- Köse, Hasan Ömer (2004) “Yerel Yönetim Olgusu ve Küreselleşme Sürecindeki Yükselişi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 52, Ocak-Mart, ss. 3-52.
- Köseçik, Muhammet (2006) “Yerel ve Bölgesel Yönetimler Açısından Avrupa Birliği Bütünleşme Süreci ve Anayasası”, Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak (Editörler), *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler*, Alfa Aktüel, İstanbul, ss. 1-42.
- Köseçik, Muhammet ve Hüseyin Özgür (2009) “Transformation of the Turkish Local Government to Governance From Historical Perspective”, Mikro Vintar and Primoz Pevcin (Editors), *Contemporary Issues in Public Policy and Administrative Organizations in South East Europe*, Univerza v Ljubljani, Ljubljani, pp.154-202.

- Köşger, Yavuz Selim (2011) “Altıncı Yılında Yerel Yönetim Reformuyla İlgili Röportaj”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı 146, Temmuz-Ağustos, ss. 15-19.
- Köy Kanunu Tasarı Taslağı, http://w3.icisleri.gov.tr/default.icisleri_2.aspx?id=5691 (08.01.2012).
- Kutluk, Ersoy (2006) *3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununun Karşılaştırılmalı Analizi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı, İstanbul.
- Mahmutoğlu, Abdulkadir (2011) “Türkiye’de Merkezi Yönetim-Yerel Yönetimler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 471-472, Haziran-Eylül, ss. 143-168.
- Mengi, Ayşegül (2003) “Avrupa Birliği Politikalarında Yerel Yönetimlerin Etkili Olma Yolları”, *Avrupa Birliği ve Yerel Yönetimler Uluslararası Semineri*, 27-30 Mart, TBB ve Hollanda Belediyeler Derneği, İstanbul.
- Mut, Mehmet (2009) *AB Sürecinde Yerel Yönetimler Reformu ve Mülki İdare-Yerel Yönetim İlişkileri*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Konya.
- Mutlu, Murat (2010) *Mahalli İdarelerin Bölgesel Kalkınma Üzerindeki Etkileri: Belediyeler Örneği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Uludağ Üniversitesi, S.B.E., Maliye Anabilim Dalı, Bursa.
- Mutta, Serdar (2005) *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*, Kazancı Yayınları, İstanbul.
- Nadaroğlu, Halil (2001) *Mahalli İdareler 7. Baskı*, Beta Yayınları, İstanbul.
- Onar, Sıddık Sami (1966) *İdare Hukukunun Umumî Esasları, Cilt 2, Üçüncü Bası*, Hak Kitabevi, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.
- Ortaylı, İlber (1974) *Tanzimat’tan Sonra Mahalli İdareler*, TODAİE, Ankara.
- Ortaylı, İlber (1978) “İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi”, Ergun Türkcan (Editör), *Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi, 1. Kitap*, Belediyecilik Araştırma Projesi, Türk İdareciler Derneği, Ankara, ss. 3-26.
- Ortaylı, İlber (1979) *Türkiye İdare Tarihi*, TODAİE, Ankara.
- Ortaylı, İlber (1985) *Tanzimat’tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yayınları, Ankara.
- Ortaylı, İlber (2000) *Tanzimat Döneminde Osmanlı Mahalli İdareleri*, Türk Tarih Kurumu, Ankara.
- Ökmen, Mustafa ve Bekir Parlak (2008) *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler, Yaklaşımlar ve Mevzuat*, Alfa Aktüel, Bursa.
- Öner, Şerif (2006) *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Özay, İlhan (2004) *Günışığında Yönetim*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Özer, Ahmet (1985) “Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 57, Sayı 368, ss. 9-30.
- Özer, Ahmet (1993) “Yerel Yönetimlerin Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 2, Sayı 4, Temmuz, ss. 23-32.

- Özer, M. Akif (2004) “Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Ülkemizde Yaşanan Son Gelişmeler”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 76, Sayı 444, Eylül, ss. 139-175.
- Özer, M. Akif (2011) “Yerel Yönetimler Reformumuzun Reformu”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı 146, Temmuz-Ağustos, ss. 20-26.
- Özgür, Hüseyin ve Hüseyin Gül (2004) “Adem-i Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetim Yerel Yönetim İlişkileri”, Hüseyin Özgür ve Muhittin Acar (Editörler), *Çağdaş Kamu Yönetimi -II*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 161-204.
- Özgür, Hüseyin ve Muhammet Kösecik (2005) “Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Editörler), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar -I: Reform*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 1-20.
- Özgürel, Erol (2002) *Mülki İdare Amirlerinin Başkanlık Ettiği ve Yerel Yönetim Yetkililerinin Katıldığı Kurul ve Komisyonlar ile Bu Kurul ve Komisyonlara Katılan Üyeler*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği, Yayın No: 16, Ankara.
- Özkan, Gürsel (1995) *Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi*, Matser Basım Yayın, Ankara.
- Page, Edward C. (1991) *Localism and Centralism in Europe*, Oxford University Press, London.
- Parlak, Bekir (2002) “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, Hüseyin Özgür ve Bekir Parlak (Editörler), *Avrupa Birliği ile Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Alfa Aktüel, İstanbul, ss. 39-72.
- Parlak, Bekir (2005) “Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri”, Hüseyin Özgür ve Muhammet Kösecik (Editörler), *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I Reform*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, ss. 175-200.
- Parlak, Bekir ve Zahid Sobacı (2008) *Kamu Yönetimi, 2. Baskı*, Alfa Aktüel, İstanbul.
- Pirler, Orhan; Nuri Tortop ve Ahmet Başsoy (1995) *Belediyeler ve İdari Vesayet*, Türk Belediyecilik Derneği, Konrad Adenauer Vakfı Ortak Yayını, Ankara.
- Prens Sabahattin (1999) *Türkiye Nasıl Kurtarılabilir? Ve İzahlar*, Çeviren: Fahri Unan, Ayraç Yayınevi, Ankara.
- Sobacı, M. Zahid (2005) “Yeniden Yapılanma Süreci İl Özel İdareleri: Dünü, Bugünü, Geleceği Üzerine Değerlendirme”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 14, Sayı 4, Ekim, ss. 31-50.
- Soysal, Mümtaz (1992) *100 Soruda Anayasa’nın Anlamı*, Gerçek Yayınevi, İstanbul.
- Sönmez, Muammer (2003) *Mülki İdare Amirleri ve Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkiler (Türkiye Fransa Örneği)*, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği, Yayın No: 20, Ankara.
- Şahin, İdris Naim (2011) “Mülkiye Teftiş Kurulunun Yaz Seminerindeki Konuşması”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı 146, Temmuz-Ağustos, ss. 6-10.
- Şengül, Ramazan (2010) *Yerel Yönetimler*, Umuttepe Kitabevi, Kocaeli.
- Şensoy, Barış (2010) *Yerel Özerklik Ve Yerel Yönetimler Üzerindeki İdari Vesayet*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, İstanbul.

- Tamer, Mustafa (2003) *İl Özel İdaresi-Yerel Yönetimler Uygulaması, Mevzuat, Yargı Kararları, Üçüncü Baskı*, Tamer Ofset, Ankara.
- Tekeli, İlhan (1978) “Cumhuriyet Döneminde (1923-1973) Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi”, Ergun Türkcan (Editör), *Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi, 1. Kitap*, Belediyecilik Araştırma Projesi Türk İdareciler Derneği, Ankara, ss. 27-311.
- Tekeli, İlhan ve İlber Ortaylı (1978) “Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi”, Ergun Türkcan (Editör), *Belediyecilik Araştırma Projesi, 1. Kitap*, Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi -2, Ankara.
- TOBB (1996) *Yerel Yönetim Reformu Özel İhtisas Komisyonu Raporu (Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması)*, TOBB, Ankara.
- TODAİE (2008) *Kamu Yönetimi Sözlüğü (Fransızca ve İngilizce Karşılıklarıyla)*, Ömer Bozkurt, Turgay Ergun ve Seriy Sezen (Editörler), TODAİE, Yayın No: 341, Ankara.
- Toprak, Zerrin (2010) *Yerel Yönetimler, Sekizinci Baskı*, Birleşik Matbaa, İzmir.
- Topuz, İbrahim ve Kadir Özkaya (2003) *Belediye Başkanları, Meclis Üyeleri ve Muhtarların Soruşturulmaları, Yargılanmaları ve Düşürülmeleri, Cilt 1*, Yaklaşım Yayınları, Ankara.
- Tortop, Nuri (2003) “Yerinden Yönetim Anlayışındaki Gelişmeler”, *Emniyet Genel Müdürlüğü Polis Dergisi*, Sayı 36, Cilt 9, Temmuz-Ağustos-Eylül, ss. 594-596.
- Tortop, Nuri; Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman ve M. Akif Özer (2006) *Mahalli İdareler*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
- Tuncur, Ali Hikmet (2005) “Mülki İdareden Ayrılış ve Değerlendirme”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı 112, ss. 62-62.
- Turgut, Kasım (2008) “Hukuka Aykırı Belediye Meclis Kararları Üzerine İdari Vesayet Yetkisinin Kullanılması”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 80, Sayı 458, Mart, ss. 95-106.
- Turgut, Kasım (2010) “Yerel Yönetim Meclis Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi Uygulamaları”, *Türk Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları, V. Kamu Yönetimi Sempozyumu*, Selçuk Üniversitesi, 13-14 Mayıs, Konya, ss. 395-407.
- Türk Dil Kurumu (1998) *Türkçe Sözlük, 1. Cilt*, Türk Dil Kurumu Yayını, Ankara.
- Türk İdareciler Derneği (1974) *Personel Reformu Karşısında Mülki İdare Amirlerinin Durumu*, Türk İdareciler Derneği Yayını, Ankara.
- Türkiye İlerleme Raporları (1998-2011) Avrupa Birliği Genel Sekreterliği, Gayri Resmi Tercüme, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=123&l=1> (12.03.2012).
- Türkiye Ulusal Programları (2001, 2003 ve 2008) T.C. Avrupa Birliği Bakanlığı, <http://www.abgs.gov.tr/index.php?p=194&l=1> (14.03.2012).
- Türkoğlu, İrfan (2009) *Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara.
- TÜSİAD (1995) *Yerel Yönetimler Sorunlar ve Çözümler*, TÜSİAD, İstanbul.
- Ulusoy, Ahmet ve Tekin Akdemir (2007) *Mahalli İdareler: Teori-Uygulama Maliye, 5. Baskı*, Seçkin Yayınevi, Ankara.

- Ulusoy, Ahmet ve Tekin Akdemir (2009) “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi”, *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt 12, Sayı 21 Haziran, ss.259-287.
- Ulusoy, Ali (2005) “Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, *2005 Yılı İdari Yargı Sempozyumu (Danıştay Başkanlığı 137. Yıl Sempozyumu)*, Danıştay, Ankara, www.danistay.gov.tr (21.12.2011).
- Uyar, Hakkı (2004) “Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe”, *Aydınlanma 1923*, Sayı 51, Kış, ss. 1-8.
- Uzun, Turgay (2002) “AB’ye Giriş Sürecinde Yerel Yönetimler ve Sorunları”, Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür (Editörler), *Avrupa Birliği İle Bütünleşme Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Alfa Aktüel, İstanbul, ss. 73-98.
- Ünsal, Cengiz (2006) *Türkiye’nin İdari Sistemi İçinde İl Özel İdaresinin Yeri ve Mali Yapısı (Manisa Örneği)*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Anabilim Dalı, Ankara.
- Versan, Vakur (1990) *Kamu Yönetimi: Siyasi ve İdari Teşkilat*, Der Yayınları, İstanbul.
- Wickwar, Hardy (1970) *The Political Theory of Local Government*, University of South Carolina Press, Columbia.
- Yalçındağ, Selçuk (1992) “Çağdaş Belediye”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 1, Sayı 1, ss. 7-14.
- Yaşamış, Firuz Demir (1993) “Belediye Reformu”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 2, Sayı 2, Mart, ss. 11-24.
- Yayla, Yıldızhan (1977) *Türkiye’de Belediyelerin Temel Sorunu*, Onar Armağanı, İstanbul.
- Yayla, Yıldızhan (1982) *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri: Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaiif*, İstanbul Üniversitesi SBF, İstanbul.
- Yayla, Yıldızhan (1990) *İdare Hukuku*, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- Yayla, Yıldızhan (1997) *Belediye Nedir?*, Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, İstanbul.
- Yeter, Enis (1992) “Yerel Yönetimler Üzerine Düşünceler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 1, Sayı 4, Temmuz, ss. 13-21.
- Yeter, Enis (1997) “Avrupa Konseyi XI. Yerel Yönetimlerden Sorumlu Bakanlar Konferansı Notları”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 6, Sayı 1, Ocak, ss. 45-52.
- Yıldırım, Ramazan (2006) *İdare Hukuku Dersleri -I*, Mimoza Yayınları, Konya.
- Yıldırım, Turan (2005) *Türkiye’nin İdari Teşkilatı, 4. Baskı*, Alkım Yayınevi, İstanbul.
- Yılmaz, Abdullah (2007) “AB’ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar”, *Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı 17, ss. 215-240.
- Yüksel, Alaaddin (2011) “Altıncı Yılında Yerel Yönetim Reformuyla İlgili Röportaj”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Sayı 146, Temmuz-Ağustos, ss. 11-14.
- 03.07.2005 Tarih ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 13.07.2005, Resmi Gazete Sayısı: 25874.

- 06.01.1982 Tarih ve 2575 Sayılı Danıştay Kanunu, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi:20.01.1982, R.G. Sayısı: 17580.
- 08.05.1991 Tarih ve 3723 Sayılı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulduğuna Dair Kanun, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 21.05.1991, R.G.: Sayısı: 20887.
- 10.06.1949 Tarih ve 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 18.06.1949, R.G. Sayısı: 7236.
- 10.07.2004 Tarih ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 23.07.2004, Resmi Gazete Sayısı: 25531.
- 10.12.2003 Tarih ve 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 24.12.2003, Resmi Gazete Sayısı: 25326.
- 14.02.1985 Tarih ve 3152 Sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, Yayımlandığı R.G. Tarihi: 23.02.1984, R. G. Sayısı: 18675.
- 14.07.1965 Tarih ve 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 23.07.1965, Resmi Gazete Sayısı: 12056.
- 15.10.1985 Tarihli Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Strasbourg, http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm (28.09.2011).
- 18.03.1924 Tarih ve 442 Sayılı Köy Kanunu, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 07.04.1924 R.G. Sayısı: 68.
- 18.10.1982 Tarih ve 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 09.11.1982, Resmi Gazete Sayısı: 17863 (Mükerrer).
- 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkati (Mülga), Kabul Tarihi: 13 Mart 1329 Yayımlandığı Takvim-i Vakayi Tarihi: 15 Mart 1321, T.V. Sayısı: 1414, <http://www.hukuki.net/kanun/11.01.text.asp> (21.12.2011).
- 22.02.2005 Tarih ve 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 04.03.2005, Resmi Gazete Sayısı: 25745.
- 27.09.1984 Tarih ve 3046 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 09.10.1984, Resmi Gazete Sayısı: 18540.
- 92/3398 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, Yayımlandığı Resmi Gazete Tarihi: 03.10.1992, Resmi Gazete Sayısı: 21364.
<http://tdkterim.gov.tr/bts/> (05.06.2011).
<http://www.turkcebilgi.com/sozluk/idare> (22.04.2011)
www.belgenet.com/arsiv/sozlesme/aas_122.html (11.07.2011).
<http://tuikapp.tuik.gov.tr/adnksdagitapp/adnks.zul> (14.05.2012).
http://www.illeridaresi.gov.tr/default_B0.aspx?content=1019 (07.10.2011).
<https://www.e-icisleri.gov.tr/Anasayfa/MulkiIdariBolumleri.aspx> (15.12.2011).
www.amirler.net/guncel/baro-baskanina-gore-vali-ve-kaymakamlarin-devri-bitmis-h37524.html (15.06.2012).
http://www.anayasa.gov.tr/index.php?l=manage_karar&ref=show&action=search&id=24 (05.01.2012).

ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı : Yunus Can İNAL

Anne Adı : Mevlüde

Baba Adı : Nazım

Doğum Yeri ve Tarihi : Gürpınar / 17.02.1985

Lisans Eğitimi : Pamukkale Üniversitesi
İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Kamu Yönetimi Bölümü

Mezuniyet Tarihi : 2008

Mesleği : Kaymakam Adayı

Yabancı Dil : İngilizce