



T.C.

**KARAMANOĞLU MEHMETBEY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**TÜRKİYE’DE İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ İLKESİNİN BİR ARACI OLARAK
YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDE İDARİ VESAYET DENETİMİ**

**Hazırlayan
Tuba Perihan KAYA**

**Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Tezli Yüksek Lisans Tezi**

KARAMAN-2019



**T.C.
KARAMANOĞLU MEHMETBEY ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**TÜRKİYE’DE İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ İLKESİNİN BİR ARACI OLARAK
YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDE İDARİ VESAYET DENETİMİ**

**Hazırlayan
Tuba Perihan KAYA**

**Kamu Yönetimi Anabilim Dalı
Tezli Yüksek Lisans Tezi**

**Tez Danışmanı
Dr. Öğr. Üyesi Şerife PEKKÜÇÜKŞEN**

KARAMAN-2019



TEZ ONAY SAYFASI FORMU

Doküman No	FR-285
İlk Yayın Tarihi	05.02.2018
Revizyon Tarihi	
Revizyon No	00
Sayfa No	1/1

TÜRKİYE'DE İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ İLKESİNİN BİR ARACI OLARAK YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDE İDARİ VESAYET DENETİMİ

Tezin Kabul Ediliş Tarihi: 23.05.2019

Jüri Üyeleri (Unvanı, Adı Soyadı)

Başkan : Doç. Dr. Hakan CANDAN

Üye : Dr. Öğr. Üyesi Şerife PEKKÜÇÜKŞEN

Üye : Dr. Öğr. Üyesi Vasfiye ÇELİK

İmzası

[Handwritten signatures in blue ink]

Bu tez, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulunun 02.05.2019 tarihli ve 20/255 sayılı oturumunda belirlenen jüri tarafından kabul edilmiştir.

Enstitü Müdürü: Doç. Dr. İdris Nebi UYSAL



Hazırlayan

Kalite Sistem Onayı

ÖNSÖZ

Bu tez çalışmasında Türkiye’de merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı idari vesayet denetiminin anayasal ve yasal reformlar bağlamında tarihsel gelişimi irdelenerek merkezi yönetimin yerel yönetimlere bakış açısı incelenmek istenmiştir.

Öncelikle tez konusunu seçerken ve tez yazım sürecinde değerli görüşleriyle bana yardımcı olan tez danışmanım Dr. Öğr. Üyesi Şerife PEKKÜÇÜKŞEN’e, her türlü yardımını esirgemeyen saygıdeğer hocam Doç Dr. Hakan CANDAN’a, bu uzun ve zorlu süreçte desteklerini esirgemeyen sevgili eşim Nasıf KAYA’ya ve değerli aileme sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

ÖZET

Devlet yapılanmaları üniter ve bileşik devlet olarak ikiye ayrılmaktadır. Bileşik devlet şekillerinde çoklu siyasi merkez bulunur. Tek bir yürütme, yasama ve yargı organı yoktur. Ulusal ve ulusalı ölçekte iki ayrı otorite merkezi vardır. İdari yapıda yerel özerklik ilkesi daha belirleyicidir. Üniter devlet yapılanmaları ise, içerisinde teklik özelliği barındırmakla birlikte idari teşkilat bütünlük çerçevesinde ikili yapısal özellik göstermektedir. Buna göre; üniter devletlerin idari teşkilat yapısı merkezi yönetim ve yerinden yönetim şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Merkezi yönetim yetki, görev ve sınırlarının anayasal hükümlerle belirlenmesi tercih edilirken yerel yönetimlere ilişkin hususların düzenlenmesi ise yasalara bırakılmaktadır. Mevzuatsal düzenleniş farklılıkları bile söz konusu bu ikili yapı arasındaki ilişkinin nasıl şekillendiği hakkında bilgi vermektedir. Merkezi yönetimin üstünlüğünü esas alan ülkelerde yerel yönetim birimleri her zaman el altında tutulması gerekli birimler olarak görülmüş, yerel yönetim birimleri adeta merkezi yönetimin birer uzantısı halini almışlardır. İdarede bütünlük ilkesi merkez-yerel ilişkilerinin belirleyicisi konumundadır. Bu ilkenin sağlanabilmesi için denetim gereklidir. Denetim hem merkez idarenin kendi içerisinde mevcuttur hem de merkez idarenin mahalli idareler üzerinde denetimi söz konusu olmaktadır. Uygulamadaki hukuki denetim araçları ise hiyerarşi, idari vesayet, yetki genişliği ve dış denetimdir.

Bu çalışmada; devlet şekilleri hakkındaki kısa bilgilendirmeden sonra üniter devlet yapısı özellikleri de göz önünde bulundurularak Türkiye’de merkezi yönetim ve yerel yönetim birimlerine ilişkin genel bilgiler verilerek merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki ilişkinin düzenleyicisi olan idarenin bütünlüğü ilkesi anayasalarda düzenlenişi de dikkate alınarak incelenmiştir. İncelemeler ışığında, yerel yönetimlere tanınan özerkliğin idari bütünlüğü bozacağı kaygısının hala var olduğu, her ne kadar yasal gelişmelerle demokratik adımlar atılmış ise de üniter yapıyı da korumak maksadıyla merkezi yönetimin yerel yönetim üzerinde ağırlığını ortaya koyduğu değerlendirilmesine ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Devlet Şekilleri, Üniter Devlet, Merkezi Yönetim, Yerinden Yönetim, İdarenin Bütünlüğü

ABSTRACT

States structures are divided into a unitary state and a compound state. There are multiple political centers in the form of compound states. There is no single executive, legislative and judicial body. There are two parallel authority centers at national and subnational level. The local autonomy principle is more determinative in the administrative structure. The unitary state structures have a uniqueness feature, but the administrative organization has dual structural features in the whole. According to this; the administrative organizational structure of the states is divided into central administration and decentralization. While, it is preferred that the authority, duties and limits of central government be determined by constitutional provisions, regulation on matters related to local governments is left to the law. Even legislative regulation differences provide information on how the relationship between these dual structures is shaped. In countries based on the supremacy of central government, local government units are seen as necessary units to be kept under control at all times. Local government units have become extensions of central government. Integrity principle in administration is the determinant of central-local relations. Auditing is necessary to ensure that this principle is achieved. The audit is concerned both with the central authority itself and with the local administrations of the central authority. The legal supervision tools in the application are hierarchy, administrative tutelage, deconcentration and external supervision.

In this study; brief information on state forms has been given. Considering the unit features state structure, general information has been given about central government and local government units. The principle of integrity, which is the organizer of the relationship between central government and local government, has been examined, taking into account the fact that it is regulated by constitutions. In the light of the review, it has been reached that the autonomy recognized by the local governments is concerned that the administrative integrity will deteriorate, although the democratic steps have been taken in legal developments, the central government has put its weight on the local government in order to protect unitary structure.

Keywords: State Shapes, the Unitary State, Central Government, Local Government, Integrity of Administration

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	i
ÖZET	ii
ABSTRACT	iii
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM: DEVLET ŞEKİLLERİ: KAVRAMSAL ÇERÇEVE	5
I.1.Bileşik Devlet	6
I.1.1. Devlet Birlikleri.....	6
I.1.1.1. Şahsi Birlik	6
I.1.1.2. Hakiki Birlik.....	7
I.1.2. Devlet Toplulukları	7
I.1.2.1. Konfederasyon.....	7
I.1.2.2. Federal Devlet	9
I.2. Üniter Devlet	14
I.2.1. Devlet Unsurları Açısından Teklik.....	15
I.2.1.1. Egemenlik.....	15
I.2.1.2. Ulus.....	16
I.2.1.3. Ülke	16
I.2.2. Devlet Organları Açısından Teklik	17
I.2.2.1. Yasama Organı	17
I.2.2.2. Yürütme Organı.....	17
I.2.2.3. Yargı Organı	18
İKİNCİ BÖLÜM: ÜNİTER DEVLET MODELİNDE İDARİ YAPI.....	19
II.1. Merkezi İdare	19
II.2. Mahalli İdare	20
II.3. Üniter Devlet Yapılarında Uygulanan İlkeler	22
II.3.1. Merkezden Yönetim İlkesi	22
II.3.1.1. Siyasi Açıdan Merkezden Yönetim	24
II.3.1.2. İdari Açıdan Merkezden Yönetim.....	25
II.3.2. Yetki Genişliği	25
II.3.3. Yerinden Yönetim İlkesi (Decentralization)	26

II.3.3.1. Yetkilerin Derecesi Bakımından Yerinden Yönetimler	28
II.3.3.2. Uygulama Alanı Bakımından Yerinden Yönetimler.....	29
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: İDAREDE BÜTÜNLÜK İLKESİ	31
III.1. Kavramsal Çerçeve	31
III.2. İdarede Bütünlük İlkesinin Hukuki Uygulama Araçları.....	32
III.2.1. Hiyerarşik Denetim.....	32
III.2.2. İdari Vesayet Denetimi	34
III.2.3. Yetki Genişliği.....	36
III.2.4. Dış Denetim	37
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM: TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER.....	39
IV.1. Tarihsel Çerçeve	39
IV.1.1. Tanzimat Öncesi Dönem	40
IV.1.2. Tanzimat Dönemi	42
IV.1.3. 1876 Kanun-i Esasi Dönemi.....	46
IV.1.4. 1921 ve 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu Dönemi.....	50
IV.1.5. 1961 Anayasası Dönemi.....	58
IV.1.6. 1982 Anayasası Dönemi.....	63
IV.1.6.1. İl Özel İdareleri.....	68
IV.1.6.2. Belediyeler.....	71
IV.1.6.2.1. 5393 Sayılı Belediye Kanununa Göre Belediyeler.....	72
IV.1.6.2.2. 5216 ve 6360 sayılı Kanunlara Göre Belediyeler.....	76
IV.1.6.3. Köyler	80
BEŞİNCİ BÖLÜM: İDARİ VESAYET DENETİMİ	84
V.1. İdari Vesayet Denetiminin Tanımı, Kapsamı ve Özellikleri	84
V.2. İdari Vesayet Denetiminin Unsurları	88
V.2.1. Amaç	88
V.2.2. Neden	89
V.2.3. Yetki.....	90
V.2.4. Şekil	91
V.2.5. Konu.....	91
V.3. İdari Vesayet Denetiminin Uygulama Biçimleri	91
V.3.1. Yerel Yönetimlerin Kararları Üzerinde İdari Vesayet Denetimi	92

V.3.2. İşlem ve Eylemler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi	93
V.3.3. Organlar Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi	93
V.3.4. Personel Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi.....	94
V.3.5. Bütçe ve Mali Kaynaklar Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi	95
V.4. İdari Vesayet Denetimini Zorunlu Kılan Nedenler.....	95
V.4.1. İdari Vesayet Denetimi Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim Ayırımının Sonucudur	96
V.4.2. İdari Vesayet Denetimi Yerel Yönetimlerin Özerk Olmalarının bir Sonucudur	97
V.4.3. İdari Vesayet Denetimi Üniter Devlet Yapısının Bir Sonucudur	97
V.4.4. İdari Vesayet Denetimi Bölgeler Arasındaki Dengeli Kalkınmanın Sağlanması İçin Etkili Bir Araçtır	98
V.4.5. İdari Vesayet Denetimi Kaynak İsrafının Önlenmesine İlişkindir	98
V.4.6. İdari Vesayet Denetimi Yerel Yönetimlerin Bilgi Eksikliklerini Gidermek Amacıyla Kullanılmaktadır.....	99
V.5. İdari Vesayet Denetiminin Muhtevası	100
V.5.1. Hukukilik Denetimi	100
V.5.2. Yerindelik Denetimi.....	100
V.6. Türkiye'de İdari Vesayet Denetiminin Gelişimi ve Yasal Dayanağı	101
V.7. İdari Vesayet Denetimine Yetkili Makamlar	105
V.7.1. Cumhurbaşkanı	106
V.7.2. İçişleri Bakanı	107
V.7.3. Vali ve Kaymakamlar	112
SONUÇ.....	121
KAYNAKÇA	127

TÜRKİYE’DE İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ İLKESİNİN BİR ARACI OLARAK YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDE İDARİ VESAYET DENETİMİ

GİRİŞ

Devlet oluşumlarının nasıl gerçekleştiği sosyal bilimcilerin araştırmalarının önemli bir bölümünü oluşturmaktadır. Kimi düşünürlere göre devlet insanların bir araya gelerek yaptıkları bir sözleşme ürünü iken bazı düşünürlere de devleti ekonomik, siyasi ve biyolojik nedenlere dayandırmaktadır. Tarih boyunca devlet tanımları değişkenlik gösterse de günümüzde devlet kavramı üç ana unsurdan ibarettir: millet, ülke ve egemenlik. Ortaya çıkış süreçleri konusunda ortak düşünce olmamakla birlikte devletler genel görüşe göre sınırları içerisinde yaşayanların çıkarını koruyup, ortak ihtiyaçlarını giderecek bir üst otoritedir.

Devletler şekilleri itibariyle üniter devlet ve bileşik devlet olarak ikiye ayrılırlar. Şekilsel ayrılığın ana kaynağı siyasi otoritelerin yetki kullanımudur. Bileşik devlet kendi içerisinde konfederasyon ve federasyon olarak ayrılmakla birlikte günümüzde konfederasyon örnekleri kalmamıştır. Üniter devlet tek bir siyasi merkez benimserken, federal devlet birden çok siyasi merkezin olduğu bir yapıdır.

Devletlerde yönetim anlayışı merkezden yönetim ve yerinden yönetim şeklindedir. Bu ikili yönetim anlayışının uygulanışında devletler arası denge farklılıkları bulunmaktadır. Merkezden yönetim anlayışı, devletin asli görevini bütünlük içerisinde yerine getirebilmesini sağlamak üzere kamusal yetki ve görevlerin tek elde toplanmasını öngörmektedir. Merkezden yönetimde asli yetkilere sahip başkentte konuşlanmış merkez organ ve hizmetlerin etkinlik içerisinde yürütülmesini sağlamada yardımcı olmak üzere

merkezi organ yer alır. Hizmetler tek elden yürütülür ve gelir-gider süreci merkezde gerçekleşir, böylece mali denetim kolaylıkla yapılabilir. Merkezden yönetim anlayışının siyasi ve idari olmak üzere iki farklı usulü vardır. Siyasi merkezden yönetimde yasama organı ve hükümet taktır. Bölgesel siyasi organ veya yasama organı devlet içerisinde mümkün değildir. Üniter devlet yapılarında siyasi açıdan merkezden yönetim anlayışı uygulanmaktadır. İdari açıdan merkezden yönetimde kamu otoritesi merkezleştirilmektedir. Yerinden yönetim anlayışı ile yerinden yönetim organları ülke içinde belli bir coğrafi alanda anayasa ve yasalarla sınırlandırılmış yetkiler kullanabilirken, bütün ülke sınırları içinde kişilerle sınırlandırılmış yetkiler de kullanabilmektedirler. Ancak bu birimler idari nitelikte olmaları sebebiyle federalizmden ayrılmaktadırlar.

Üniter devletlerde merkez yönetimle yerinden yönetim arasında bütünlüğü sağlayacak tek taraflı zorunlu bir bağ vardır. Yerinden yönetim kuruluşları devlet tüzel kişiliğinden ayrı olarak kendilerine ait tüzel kişiliği haizdirler. Ayrı tüzel kişiliğe sahip olmaları kendilerine has bütçe ve personel imkânı verirken, merkez idarenin hiyerarşisine tabi olmadıkları için karar organlarının başındaki görevli seçimle işbaşına gelmektedir. Merkez idarenin yerinden yönetim kuruluşlarına doğrudan emir ve talimat verme gibi yetkisi bulunmamaktadır.

Merkeziyetçi yapıya sahip ülkelerde yerel yönetimlerin varlıkları ve hukuksal statüleri başta anayasa olmak üzere çeşitli yasalarla düzenlenmektedir. Düzenlemelerin içeriği ise çoğunlukla kamu görev yetkisinin merkezi yönetimde olduğu, dolayısıyla da merkezi yönetimin takdirine bağlı olarak yerel yönetim yetki ve görevlerinin sayma yöntemiyle belirleneceği hükümlerinden oluşmaktadır. Merkezi yönetimin asıl ve asil yetkisi hukuki güvence altına alındıktan sonra, demokrasi okulları olarak görülen yerel

yönetimlerin ülke yönetimine sağlayacağı faydalar yadsınamayacağı için gerek tek tek belirtme gerekse de sonradan yapılan değişiklikler ile yerel yönetimler sürece dâhil edilir. Yerinden yönetim kuruluşlarının demokrasi açısından önemi herkesçe bilinen bir gerçektir. Kaldı ki; uygulamalar da göstermektedir ki kamu hizmetlerin maksimum verimlilik hizmet alana en yakın yerden verilmekle sağlanmaktadır. Bu sebeple üniter devletlerde merkez-yerel ilişkileri son zamanlarda kamu yönetimindeki olumlu adımlar ışığında iyi yönde ilerlemektedir. Ama anayasal ilke olan idarede bütünlük ilkesinin merkeziyetçi yapıdaki üniter devletler açısından geçmişten beri önemi hiç değişmemiştir. Genel olarak; merkez-yerel ilişkileri yolculuğunda çoğunlukla sürücü koltuğunda bu ilke oturmaktadır. O yüzden idarede bütünlüğü sağlayabilmek için anayasalarda denetim amaçlı hukuki araçlar öngörülmüştür. Bu hukuki araçlar ise hiyerarşi denetimi, idari vesayet denetimi, yetki genişliği ve dış denetim şeklinde uygulanmaktadır.

Üniter devletlerde idari yapı ve idari yapıya hâkim olan anayasal ilke idarede bütünlük ilkesinin yeri ve önemi ile idarede bütünlük ilkesinin temel sağlayıcılarından idari vesayet denetiminin yerel yönetimler üzerinde uygulanma biçiminin incelenmesi çalışmanın temel amacını oluşturmaktadır. Bu çerçevede hazırlanan çalışmada literatür taraması yöntemi kullanılmış, devlet şekilleri ve idarede bütünlük ilkesi ile ilgili mevzuat taraması yapılarak birincil kaynaklardan ve çalışma konusu ile ilgili daha önce yazılmış makale, kitap ve internet kaynakları gibi ikincil kaynaklardan yararlanılmıştır.

Bu amaç ve yöntem doğrultusunda hazırlanan çalışmada öncelikle devlet şekilleri ile ilgili genel bilgiler verilecek, daha sonra çalışmanın ana konusu olan üniter devlet özellikleri doğrultusunda üniter devletlerde merkezi yönetim ve yerel yönetim teşkilat yapıları ile merkez-yerel ilişkileri incelenerek idari yapıya hâkim anayasal güvence

altında olan *idarenin bütünlüğü ilkesinin* uygulama araçlarından idari vesayet denetiminin yerel yönetimler üzerindeki uygulama şekillerinin nasıl olduğu analiz edilmeye çalışılacaktır. Çalışma, Türkiye’de merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkileri düzleminde yerel yönetimlerin konumu ve yerel yönetimler üzerinde uygulanan idari vesayet denetiminin ağırlığı açısından genel değerlendirme ve sonuç kısmıyla nihayetlenilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM: DEVLET ŞEKİLLERİ: KAVRAMSAL ÇERÇEVE

Tarih yolculuğunda insanoğlunun tam anlamıyla devlet olarak teşkilatlanması 15-16. yüzyıl tarih aralığına tekabül etmektedir. İnsanlarının bağımsız-kendi halinde bir düzenden devlet otoritesine tabi olmalarına neden olan sebepler siyaset felsefecilerince çeşitli teorilerle ortaya konulmaya çalışılmıştır. Bu teorilerden en fazla rağbet görenlerini ise; Aristo'nun savunduğu Aile Teorisi, Platon'un savunduğu Biyolojik Teori, Herakleitos'un savunduğu Kuvvet ve Mücadele Teorisi, Karl Marx'ın önemli savunucusu olduğu Ekonomik Teori ve T. Hobbes, J. Locke ile J.J. Rousseau tarafından savunulan Sosyal Sözleşme Teorisi olarak sıralamak mümkündür. İbn'i Haldun ise Mukaddime adlı eserinde, insanların devleti ortaya çıkarmalarının nedenini toplumsal refah ve düzeni sağlayabilmek olarak belirtmektedir (Özerçen, 2017:6). Devletin ortaya çıkış kaynakları ile ilgili teoriler çeşitli olmakla birlikte devlet kavramının günümüz karşılığıyla ilk kez Machiavelli tarafından Hükümdar (II Principe) adlı eserde kullanıldığı bilinmektedir (Gözler, 2017:33). Devlet kavramı Batıda 16. yüzyıl civarlarında kullanılmaya başlamışken Osmanlıda bu kavramın literatüre girmesi 19. yüzyıl civarlarını bulmuştur.

Devlet oluşumu için zorunlu unsurlara ihtiyaç vardır. Bu unsurlar; ülke, insan topluluğu ve içte-dışta iktidar yetkisidir. Unsurlarıyla var olabilen devletler gerek ulusal hukuk gerek uluslar arası hukuk için önem arz etmektedir. Günümüzde 200 civarında

devlet vardır ve bunlar yapılarına göre üniter devlet ve bileşik devlet olarak iki grupta incelenmektedir. Çalışmanın ana konusunun üniter devletin idari teşkilat yapısından oluşması ve konuda bütünlük sağlanması amacıyla devlet şekilleri olağan sıralamadan farklı olarak bileşik devlet ve üniter devlet ayrımında ele alınacaktır.

I.1.Bileşik Devlet

Bileşik devlet veya başka bir deyişle karma devlet, birden çok devletten oluşan, bu devletlerin birbirlerine sıkı veya gevşek bağlarla bağlandığı devlet modelidir. Bileşik devletlerde her birinin kendi yürütme, yasama ve yargı organları olan devletler yer alır (Gözler, 2017:62). Birden fazla devlet otoritesi vardır, bu sebeple teşkilat yapılanmasında bütünlük bulunmaz. Siyasi nitelikte adem-i merkeziyetçilik esastır (Kuzu, 1991:38). Bileşik devletlerin devlet birlikleri ve devlet toplulukları olarak iki çeşidi bulunmaktadır. Aşağıda bu çeşitlere kısaca değinilecektir.

I.1.1. Devlet Birlikleri

Ayrılıklarını az çok muhafaza ederek bir araya gelen iki ayrı devletin birleşmesinden oluşan devlet birlikleri, günümüzde örnekleri bulunmayan devlet modelleridir (Gözler, 2017:62). Devlet birliklerinin pratikte şahsi birlik ve hakiki birlik olmak üzere iki tipi bulunmaktadır.

I.1.1.1. Şahsi Birlik

Şahsi birliklerde devletleri birbirine bağlayan baştaki ortak monarktır. Devletlerin başındaki kişinin aynı kişiden oluşmasına karşın uluslar arası ve ulusal alanda her birinin ayrı kişiliği bulunmaktadır (Teziç, 2009: 133). Birlikteki devletlerin ayrı

kişiliklere sahip olmaları dolayısıyla her birinin ayrı yasama, yürütme ve yargı organları bulunmaktadır. Şahsi birliklerde kendilerini bağlayan tek ve ortak monarkın ölümü halinde ise şahsi birlik sona erecektir.

Tarihte şahsi birlik uygulama örnekleri; 1707-1857 Prusya ile Neuchatel arasında, 1714- 1837 İngiltere ile Hanover arasında, 1815- 1890 Hollanda ile Lüksemburg arasında, 1885- 1908 Belçika- Bağımsız Kongo arasında görülmüştür (Teziç, 2015: 148).

I.1.1.2. Hakiki Birlik

Hakiki birlikler şahsi birlik tipinin gelişmiş ileri safhası olarak bilinmektedirler. Hakiki birlikleri birbirine bağlayan tek ortak bağ devlet başkanlarının aynı kişiden oluşması değildir. Birliği oluşturan devletler uluslar arası alanda birliğe bağımlıdırlar, devletlerin bu alanda ayrı kişilikleri bulunmamaktadır. Bununla birlikte devletler içişlerinde kendilerine has hukuk düzeni ve temel organlara sahiptirler. Hakiki birlikler de şahsi birlikler gibi tarihte kalmış modellerdir. Tarihsel örnekleri, 1815-1905 yılları arasında Norveç-İsveç Birliği, 1867-1918 yılları arasında Avusturya- Macaristan İmparatorluğu ile 1918-1944 yılları arasında İzlanda- Danimarka Birliği'nde görülmektedir (Gözler, 2017:63).

I.1.2. Devlet Toplulukları

Devlet toplulukları ikiden fazla devletin bir araya gelmesi ile oluşan devlet modelidir. Devlet topluluklarının konfederasyon ve federasyon olarak iki ayrı tipi bulunmaktadır.

I.1.2.1. Konfederasyon

Konfederasyon kelimesinin kökeni Latince *confoederatio* kelimesinden gelmekte olup Türkçe çevirisi ise devletler birliğidir (Muratoğlu, 2014:294). Konfederasyon kavramı dar ve geniş anlamda da tanımlanmaktadır. Konfederasyonun dar

anlamı kendi egemenlikleri bulunan devletlerin kısıtlı egemenlik ile oluşturdıkları ortak kuruluşlar iken geniş anlamı federal devletteki kadar sıkı bağın görülmediği egemen devletlerden oluşan siyasi yapılanmadır (Uygun, 2005:5).

Konfederasyon usulü devlet topluluklarında birden çok egemen devlet uluslar arası alandaki hukuki kişiliklerini koruyarak ortak bir amaç – sıklıkla ekonomi ve savunma - gerçekleştirmek sebebiyle bir araya gelmektedir (Gözler, 2017:63). Topluluk üyesi devletler kendilerine ait kimliklerini koruyarak tam birleşim (*fusion*) veya birliktelik (*incorporation*) olmaksızın ortak kurum olmaktadır (Karadut, 2013:4).

Konfederasyonların devlet tüzel kişiliği bulunmamaktadır. Çok taraflı hukuki işlemlerden uluslar arası antlaşma ile kurulurlar (Karadut, 2013:4). Antlaşmalar hukuki nitelikleri itibari ile tarafların rızaları üzerine kurulu oldukları için konfederasyona üyelik isteğe bağlıdır. Bu husus üye devletlere ayrılma hakkı olarak tanınır (Gözler, 2017:63). Ulusal ve uluslar arası alanda ayrı hukuki kişiliğe sahip olan üye devletler (konfedere) konfederasyona dâhil olarak bazı mükellefiyetler yüklenmektedirler. Söz konusu mükellefiyetlerin konusunu çoğunlukla gerçekleştirmek istedikleri ortak amaç oluşturur. Ortak amacı gerçekleştirmek üzere yapılacak olan dış işlemler konfederasyon aracılığıyla yürütülür (Muratoğlu, 2014:294). Konfederasyonun bağımsız olarak devlet niteliği olmaması sebebiyle üye devletler üzerinde doğrudan karar alma ve zorlama gücüne sahip değildir. Kaldı ki; üye devletlerle konfederasyon arasında eşitlik bulunmamakta olup aksine üye devletlerin üstünlüğü söz konusudur. Bu sebeple konfederasyon birimlerinin yetkileri konfedere devletler aracılığıyla tek taraflı olarak belirlenip değiştirilebilmektedir (Uygun, 2005:5). Konfederasyonun tek organı olan *Diyet Meclisi* yalnızca oybirliği ile karar alır ve alınan kararların uygulanabilmesi üye devletlerin onayına bağlıdır (Gözler, 2017:64).

Konfederasyon örneği günümüzde bulunmamakta olup tarihte mevcut konfederasyon örnekleri federal devlet modeline geçmiş olmaları ya da dağılarak ayrılmaları gibi sebepler dolayısıyla sona ermiştir (Muratoğlu, 2014:294). Ancak Bağımsız Devletler, NATO ve Avrupa Birliği gibi toplulukların konfederasyon türünde oldukları yönünde tartışmalar yer almaktadır (Canatan, 2005). Konfederasyonun bilinen tarihi örneklerini, 1781-1788 yılları arası Amerika Birleşik Devletleri, 1815-1866 yılları arası Almanya, 1847 tarihine kadar İsviçre Konfederasyonu, 1958-1963 yılları arası Birleşik Arap Cumhuriyeti, 2003-2006 yılları arası ise Sırbistan ve Karadađ oluşturmaktadır (Şimşek, 2012:72).

I.1.2.2. Federal Devlet

Federal kelimesi, kökeni Latince *foedus* kelimesinden gelmekte olup Türkçe karşılık olarak anlaşma, birlik oluşturma anlamına gelmektedir (Uygun, 2002:11). Dar ve geniş anlam itibariyle de federal devlet kavramlaştırılmaktadır. Dar anlamda yönetsel olarak bileşik devlet olarak tanımlanırken, geniş anlamda insanların daha rahat şartlarda yaşamasını ve temelde dünya barışını sağlamayı amaç edinmiş devlet şeklinde tanımlanmıştır (Özerçen, 2017:48).

Federal devlet sisteminde içerisinde birden fazla iktidar güç barındıran iki yönetim alanı bulunur. Yönetim alanlarından biri ülkenin bütününe kapsayan tek bir yönetim hali (federal yönetim) olup diğer yönetim alanı ülke içerisinde paylaştırılmış birden fazla yönetim hali olan federe yönetimdir (Uygun, 2007:5). Federal devlet bütün unsurlarıyla devlet tüzel kişiliği niteliği taşır. Bununla birlikte federal devletin üzerine kurulu olduğu federe devletlerin her biri de ayrı ayrı tüzel kişiliğe sahiptirler. Bu sebeple, ülke içindeki insanlar için iki farklı devlet otoritesi ve hukuk sistemi mevcuttur (Gözler, 2017:66). Federal devletlerin bazı unsurlarındaki ikilik özelliği nedeniyle, Aziz Tuncer'in

de (2010:42) benzetmesiyle federal devletleri başını federasyonun çektiği kendi yetki merkezleri bulunan federe devlet kompartımanlarından oluşan birden fazla dereceli yönetim sistemi treni olarak tanımlanabilir.

Federal devlet modelinde devlet yetkileri tek bir merkez yerine federal devlet ve federe devletler arasında bölünmüş haldedir. Bu yetki bölüşümü anayasal zemine oturtulmuş olup yetki dağılımında yapılacak herhangi bir değişiklik ancak anayasa üzerinde değişiklikle mümkün olacaktır. Federal devlet kendisine tanınan yetkileri ulusal ölçekte kullanırken federe devletler kendilerine ayrılan coğrafi sınırdaki kullanabilmektedir (Uygun, 2007:81). Federe devletler yetkilerini sınırlı alanda kullanabildikleri için uluslararası konularda tek başına hareket yetisine sahip değildirler. Uluslararası alanda temsil yetkisi federal devlettedir (Özerçen, 2017:49). Federal sistemlerde amaç güçlü bir birlik oluşturmak olduğu için federal devlet, üyesi olan küçük-büyük federe devletlerarası denge gözetimini iyi yürütmelidir. Bu denge gözetimi daha çok federal organlarda temsil konusunda önem kazanır (Çam, 1993:94).

Carl Schmitt'in tanımlamasıyla federasyon, daha kısıtlı amaçlar içeren antlaşmalardan ve ülkeleri savaş tehlikeleri durumunda bir araya getiren menfaatsel ittifaklardan ziyade federe devletlerin devletsel niteliklerini etkileyen politik topluluk halidir (Canatan, 2005:111). Federal devletin federe devletler üzerindeki etkinliği anayasa ile sağlanmaktadır çünkü federal devlet anayasası federe devletlerin anayasalarından hukuki hiyerarşiye göre üstündür ve federe devlet anayasalarının federal devlet anayasasına uygunluğu federal üst mahkeme tarafından denetlenmektedir (Şimşek, 2012:72).

Federal devletlerde üniter devlet yapılarında olduğu gibi egemenliğin tekliği ve bölünmezliği ilkesi hukuki ve fiili anlamda yer almamaktadır. Aksine siyasal yerinden

yönetim ilkesi esas alınmaktadır (Kozanoğlu, 2012:21). Örneğin, bütün ulusu ilgilendiren bir konuda ulusal halkın görüşü tek başına esas alınmayıp federe devlet halkının görüşü de karar almada etken olacaktır (Uygun, 2007:94-95). Esas olarak belirgin şekilde kuvvetler ayrılığı ilkesi bu devlet şekillerinde izlenmektedir. Hatta bazı siyaset bilimciler için güçler ayrılığı terimi ile federalizm terimi aynı anlamı karşılamaktadır (Lijphart, 2016:21).

Federatif devletin oluşum şekilleri bütünleşme ve ayrılma yoluyla olmaktadır. Bağımsız birden fazla devletin birtakım sebepler varlığında iradelerini birleştirerek bir üst kuruluşa devretmeleri hali olan oluşum şekli, bütünleşme yoluyla kurulan ABD, İsviçre gibi federatif devletleri tanımlamaktadır. Bahsi geçen örnek ülkeler federatif birleşme şeklini seçmeden önce konfederasyon seviyesinde devletler topluluğu olarak bir araya gelmişlerdir (Teziç, 2015:149-150). Üniter devlet yapılanmalarının, özellikle merkezi yönetim kararlarının baskısı nedeniyle özerklik talebiyle başlayıp zamanla bağımsızlığa varan talepler üzerine kendi içinde ayrılarak çok merkezli yapıya dönüşmeleri hali de ayrılma yoluyla oluşan federatif yapıları tanımlamaktadır. Bu tür yapılara Sovyetler Birliği, Çekoslovakya, Belçika ve Almanya örnek olarak verilebilmektedir (Özerçen, 2017:54).

Federal devletlerin yasama organı iki-meclisli şekilde teşkil edilmiştir. Federe devletlerin bu iki meclislilik sisteminde nasıl temsil edileceği önem arz etmektedir. Federe devletler arasında geçerli olan eşitlik ilkesi gereği ABD, İsviçre, Avustralya gibi bir çok federal devlet ülkesi ikinci mecliste federe devletin eşit temsil edilmesi esasını kabul etmiştir (Gözler, 2017:69). İktidar gücü merkez federal devlet ve bölgesel federe devletler arasında bölüştürülmüş olduğundan uygulamada bölüşümle ilgili çıkacak sorunların çözümü için tarafsız kanatta yer alacak bir güçlü yargısal sisteme gerek duyulmaktadır (Lijphart, 2016:19).

Federal yapılarda genel olarak; idari yapı üniter devlet yapılarının aksine görev ayrımı temelli olarak ademi merkeziyetçilik ilkesi üzerine oluşturulmaktadır. Kaldı ki; federal devlet doğasının görev ayrımı ilkesine uygun düştüğü de söylenebilir (Güler, 2000:22). Ademi merkeziyetçilik ilkesinin önemli bileşenlerinden biri yerel özerkliktir. Yerel özerklik ise merkezden gerçekleştirilecek idari vesayet denetimiyle ters orantılı işlemekte, idari vesayet denetimi arttıkça yerel özerklik seviyesi bir o kadar azalmaktadır (Kaya, 2006:10-11). Federal devlet ve federe devletlerin görev alanları anayasal çerçeve içinde belirlenerek birinin diğerinin görev alanına müdahale etmesinin öne geçilmeye çalışılır. Üniter devlet yapılanmalarında ise merkeziyetçilik ilkesinin esas alınması sebebi ile görev konusunda bütünlük hâkimdir, bu sebeple yetki paylaşımına göre yürütme sağlanır.

Federal devletler açısından bağdaştırılan özelliklerden bir başkası da farklı kimlik ve özellik ile farklı sosyal statüleri bir araya getirme ve haklarının yönetime karşı korunması açısından uygun bir ortam sağlamasıdır (Uygun, 2002:366). Bu yönüyle federal yapıların demokrasi ile arasındaki ilişki seviyesini ölçmek mümkün olmaktadır. Federe devletlerin federal yönetime katılımları da federal yapıların demokratik bağının göstergelerindendir. Yönetim sürecinde federe devletler yürütme organına, SSCB’nde bakanlar kurulu üyeleri arasında on beş federe cumhuriyetin bakanlar kurulu başkanlarının bulunması örneğinde olduğu gibi temsili ve ABD’de her federe devletin Başkan ve Başkan yardımcısı seçim sürecinde ikinci seçmenleri belirlemesi örneğinde olduğu gibi seçimsel boyutta katılmaktadırlar (Teziç, 2015:155).

Federal devletlerin idari yapıları ülkelerin işleyiş sistem tercihlerine göre farklılık göstermektedir. Tercihlerine göre federal devletler genel olarak, iktidar yetkisine sahip olmakla birlikte bir kısım birimlerin yasalarını ancak başka iktidar biriminin idari

teşkilatı aracılığıyla kullanabilmesi şeklinde uygulanan -Almanya-*dolaylı idari sistem* ve iktidar yetkisine sahip birimlerin yasalar çerçevesinde kendi idari teşkilatlarını kullanması şeklinde uygulanan –ABD-*dolaysız idari sistem* şeklinde ikiye ayrılır (Uygun, 2007:264).

Federal devletlerin temel nitelikleri olan ikili sistem, yönetim yapısını da etkilemekte, federal seviyede “genel ve ulusal” yönetim, federeler seviyesinde “bölgesel ve ulusal” yönetim sistemi halini almaktadır (Aktoprak, 2008:14). İdari yetkiler basamak sistemine göre birimlere tanınarak yönetim sistemi yürütülmektedir. Örneğin ABD’de basamak sisteminin ilk katını federal devlet oluşturmakta iken ikinci katında eyaletler, üçüncü katında ise yerel yönetim birimleri yer almaktadır (Ayhan, 2008: 103).

Federalizmin en bilinen örneklerinden ABD’de çoklu yetki merkezlerinin varlığı yargılama yetkisine de yansımıştır. Yerel yönetimler merkezi yönetimle olan görev bölüşümünde yargı yetkisinden de paylarını almışlar, hatta yerel derecedeki yargı örgütlerinde hizmetten yararlananlar tarafından seçilecek kişilerin görev alacağı öngörülmüştür (Görmez, 1997: 75). Bu durum diğer açıdan belediyeçilik hizmetlerinde özerkliğin hâkim olduğunun bir göstergesidir.

Almanya Federal Cumhuriyeti’nde de yerel özerklik, ABD’deki uygulamalara benzer: Federal devlet ve federe devletler arasında belirgin görev ve yetki paylaşımı söz konusudur. Bazı durumlarda Federal Anayasayla ya da Federal Anayasaya dayanılarak yapılacak kanuni düzenlemelerle federe devletler federal yasaların yürütülmesini federal devlet adına yapabilmektedir. Böylesi bir yürütme görevi üniter devlet modellerinde söz konusu olan merkezi yönetim ve yerel yönetim arası vesayet ilişkisi çerçevesinde yerine getirilmekte, bunun sonucu olarak da federe devlet federal yasaları yürütürken federal devlet tarafından hukuka uygunluk ve yerindelik denetimi gerçekleştirilmektedir (Muratoğlu, 2014:332-333).

I.2. Üniter Devlet

Üniter devlet karma yapı özelliği göstermeyen, aksine tüm unsurlarıyla birlikte teklik özelliği gösteren devlet modelidir. Tek yapılı bir devlet modelinin benimsenmesi siyasi bir tercihtir. Bu sebeple devlet yapıları asli kurucu iktidarlar tarafından belirlenir. Asli kurucu iktidarların belirleme yetkilerini ise sosyolojik, tarihi, coğrafi ve iktisadi birçok faktör yönlendirmektedir (Teziç, 2015:143). Tekli devlet yapısını tercih eden ülkelerde yapısal özellik gereği hem devlet unsurlarında hem de organlarda teklik söz konusudur. Tek bir ülke üzerinde şekillenen devlet, tek millet ve bölünmez nitelikte bütün ülkeye hâkim olan egemenlik sahibidir.

Üniter devletin dar ve geniş olmak üzere farklı anlamları da bulunmaktadır. Dar anlam, unsurlarında teklik özelliği gösteren devleti tanımlamaktadır. Dar anlamda üniter devlette amaç unsurlardaki teklik özelliğinin anayasal güvence altına alınmasıdır. Bu tanımlamaya örnek olarak Türkiye ve Fransa uygun düşmektedir. Örneğin Fransız Anayasası'nın 1. maddesi “ bölünmez, laik, demokratik ve sosyal bir cumhuriyet ” olarak devleti tanımlamaktadır (Yıldız, 2012:312). Fransa, üniter devlet yapısına Fransız Devrimi sonrası geçmiştir. Böylece devlet; ülke, millet, maliye, ordu gibi yönlerden tek olarak değerlendirilerek devrim öncesi dönemde var olan ufak egemenliklerin hayatına son vermiştir (Poggi, 1991'den aktaran Tuncer, 2010:12). Devrim sonrası idari yapıda bütünlüğün kurulmaya çalışılması siyasi yönden merkeziyetçiliğin korunması amacını taşır. İdari bütün içerisine yerel yönetimlerin de dâhil edildiği ve bütünlüğün denetim biriminin merkezi yönetimin olduğu yasal bir yapılanma söz konusudur (Aktoprak, 2008:9). Geniş anlamda üniter devlet ise; tek merkezi iktidara sahip, siyasi yönden karar

alma mekanizmasının tek merkezde toplandığı devlet şeklidir. Bu tür devlet şekillerine Birleşik Krallık örnek gösterilebilir (Nalbant, 1997'den aktaran Kozanoğlu, 2012:6).

Üniter devlet yapılanmalarının gerek toplumsal gerek yönetsel açıdan bütünleşme esaslı şekillenmeleri nedeniyle; ulusal boyutta uygulanacak kuralların yapılması, uygulanması ve bu süreçlerdeki uyumsuzlukların çözümü gibi devletsel yetkilere de bütünlük içinde sahip olduğu görülmektedir. Böylelikle toplum menfaati gözetilmeye çalışılmaktadır (Aktoprak, 2008:12). Bütünlük ilkesi bu tür devletlerin idari teşkilatlanmalarına da yansımaktadır. Bazı üniter devletlerdeki merkezi idare ve yerel idare ayrımı mutlak bir yetkisel bağımsız ayrılıktan ziyade görev paylaşımı bağlamındadır. Görünürdeki birden fazla idari birime rağmen birimleri birbirine bağlayan bir üst kademe bulunmakta ve buna bağlı olarak da denetim uygulaması yoluna gidilmektedir. Üniter devletin, unsurlarında ve organlarında gösterdiği teklik özelliği ile tanımlanması sebebi ile kısaca bu özelliğin devlet yapısına yansımaları açıklanacaktır.

I.2.1. Devlet Unsurları Açısından Teklik

Üniter devletin esas özelliği olan teklik ilkesi aslında devletin üç ana unsurunun bölünmezliğine yöneliktir. Devletin unsurları ise; egemenlik, ulus ve ülke olmak üzere üç tanedir.

I.2.1.1. Egemenlik

Egemenlik kaynağını ulustan alır ve yetkiyi kullanacak olan siyasi iktidarlar da bu ulusal egemenliğe dayanırlar. Böylece devletin tek egemeni siyasi iktidarlar haricinde ne ulusaltı ne de ara birimlerin yetkileri doğrudan egemenlikten kaynaklanmayıp yasalarca tanınan bir yetkidir (Nalbant, 2012:67). Söz konusu egemenliğin yetki alanı ise bütün ülkedir.

Teklik ilkesi özelliği gereği birden fazla egemenliği bünyesinde barındırmaz. Bu yönüyle federal devlet sistemi ile tamamen ters ilişkilidir. İhtiyaçlar doğrultusunda oluşturulan ve kaynağını anayasadan alan yerel yönetimler gibi idari birimler “egemenliğin tekliğini ve bölünmezliğini” bozmamaktadır. Teşkilatlanış biçimlerine göre bağımsızlıktan uzak yardımcı konumundaki idari ara birimlerdir.

I.2.1.2. Ulus

Üniter devletlerde ulus tek ve bölünmezdir. Ulus kavramı içerisinde din, dil, siyasi görüş, etnik grup gibi herhangi bir ayrım söz konusu değildir (Gözler, 2017:59). Tek ulus ilkesi uluslar arası boyutta özellikle 1789 Fransız Devrimi’nden sonra hızla önem kazanmıştır. 1790 yılındaki Pontivy Kongresi’ndeki katılımcıların “Bizler ne Brötonuz, ne de Anjeven; ama aynı İmparatorluğun yurttaşlarıyız” şeklindeki söylemleri de bu durumu açıkça göstermektedir (Nalbant, 2012:69).

I.2.1.3. Ülke

Üniter devletlerde devlet unsurlarının sonuncusu olan ülke de tek ve bölünmezdir. Ülkesiz bir devleti düşünmek mümkün değildir.

Üniter devlet modeli olan Türkiye açısından tek ülke ilkesi ilk olarak 1876 Anayasası ile hukuki anlamda ele alınmıştır. 1921 ve 1924 Anayasalarında kendine yer bulamayan bu önemli ilke 1961 Anayasası ile net bir şekilde anayasal zemine oturtulmuştur. Mevcut 1982 Anayasası’nda ise “ Türkiye Devleti, ülkesi ve milletiyle bölünmez bir bütündür.” hükmü ile düzenlenmiştir.

Ülkenin tekliği ilkesi ile federal devlet anlayışı örtüşmemektedir. Bu ilkenin anayasal güvenceye kavuşturulması ile birlikte tali kurucu iktidarların böylesi bir devlet modeli değişikliği yapabilme yetkisi de ortadan kaldırılmış olmaktadır (Tanör ve Yüzbaşıoğlu, 2009: 104).

I.2.2. Devlet Organları Açısından Teklik

Üniter devlette unsurlarda olduğu gibi organlarda da teklik ilkesi hâkimdir. Devletin üç temel organı vardır: Yasama, yürütme ve yargı.

Organlar açısından gerçek anlamda teklik ilkesi kuvvetler birliği anlayışından kaynaklanmaktadır. Kuvvetler birliği anlayışı Türkiye’de 1921 Anayasası döneminde uygulanmıştır. Bu dönemde devlete ait yasama, yürütme ve yargı yetkileri tek bir elde- TBMM- toplanmış, böylece devletin yönetimi açısından bütünlük sağlanmaya çalışılmıştır. Öte yandan kuvveler ayrılığı ilkesi ile de organlar açısından teklik sağlamak mümkündür. Böylesi bir teklik ilkesine göre devlette tek yasama, yürütme ve yargı organı bulunmaktadır.

I.2.2.1. Yasama Organı

Üniter devlet modellerinde yasama organı tektir. İngiltere üniter devlet olmakla birlikte çift meclislidir: Avam Kamarası ve Lordlar Kamarası. Ancak Lordlar Kamarası seçime bağlı teşkil eden bir meclis değildir. Bu sebeple tam olarak olmasa da İngiltere’de de yasama yetkisi tek bir organ tarafından kullanılmaktadır denilebilir. Türkiye’de ise yasama yetkisi TBMM’ye aittir. Üniter devletlerdeki tek meclisli veya çift meclisli ayırımına ilişkin olarak; Lijphart (2014:240) 2010 yılı itibarıyla 27 üniter devletten 14’ünün tek meclisli 13’ünün ise çift meclisli olduğunu ifade etmiştir.

I.2.2.2. Yürütme Organı

Üniter devlette yürütme organı da tektir ve bütünlük ilkesi doğrultusunda şekillenmiştir. Belli bir hiyerarşik sistem üzerine oturtulmuş yapıya sahiptir. Bu sistem

içerisinde tepede hükümet sistemlerine göre değişen cumhurbaşkanı ya da başkan bulunmaktadır. Bu kişiler yürütme yetkisini haiz iseler de özellikle ülke sınırları genişledikçe tek başına kullanım zorluğu söz konusu olmaktadır. Bu sebeple yürütme yetkisinin kullanılmasında verimliliği sağlamaya yardımcı olmak üzere bir idari teşkilata ihtiyaç duyulmaktadır. Örneğin Türkiye’de idari yapı merkezi idare ve mahalli idareler olarak ikiye ayrılmıştır. Bu idari teşkilat birimlerinin sayıları teklik özelliğini bozmakta gibi görünmekle birlikte özellikle üniter devlet yapısının özünü korumak amacıyla birimleri tepe noktaya bağlayan bir anayasal bağ bulunmaktadır. Böylece her bir idari birim bağımsız olarak ayrı bir yürütme yetkisini kullanamamaktadır.

I.2.2.3. Yargı Organı

Üniter devletlerde yargı organı yürütme organına benzer niteliktedir. Esas olarak yargı yetkisi bağımsız mahkemelere aittir. Ancak yürütme yetkisinin kullanımındaki zorluk yargı yetkisinde de kendini göstermektedir. Bu sebeple yargı organı belli bir sistematik doğrultusunda birden çok mahkemeden oluşmaktadır. Mahkemeler arası görev ve yetki konularında ayırım bulunmakla birlikte üst mahkemeleri aynı ve tektir (Gözler, 2017:60).

İKİNCİ BÖLÜM: ÜNİTER DEVLET MODELİNDE İDARİ YAPI

Üniter devletlerde idari yapı teklik özelliğini bozmayacak şekilde ikili ayrıma göre teşekkül etmiştir. Tek merkezli bir idari örgütlenme söz konusudur. Bu tür idari yapılanmalar “Fransız Yönetim Modeli” olarak da anılmaktadır. Fransa’da devrim öncesinde başlayan idari karmaşa, devrim ve özellikle Napolyon merkezileşme çabaları ile çözüme kavuşturulmaya çalışılmıştır. Yasalara bağlı siyasi bir merkeziyetçi yapı ortaya konmuştur (Nalbant, 2012:72).

İdari teşkilat “merkezi idare” ve “mahalli idare” olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Bu ikili ayrıma göre teşkilatlanma aşağıda kısaca incelenecektir.

II.1. Merkezi İdare

Devletin idari yapısı merkezi bir idare üzerine oturtularak şekillendirilmiştir. Merkezi idare, işleyiş aşamasında ülke sınırı genişliğinin getireceği sıkıntılar da göz önünde bulundurularak kendi içinde teşkilatlanma yoluna gitmiş, başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Başkent teşkilatının tepesinde ülkelerin yönetim şekillerine göre tercih ettikleri ve ona göre adlandırdıkları bir devlet başkanı yer almaktadır. Devlet başkanına yardımcı olmak üzere başkan yardımcıları/başbakan, bakanlar kurulu ve bakanlıklar bulunmaktadır. Ülke genelinin tek bir noktadan yönetimi görülmeyen bilinmeyen bir yeri tarif etmeye benzer. Bu sebeple başkent teşkilatının dışında sadece bir yerde yapılanmayıp ülke geneline yayılan ayrıca bir taşra teşkilatı vardır (Gözler, 2017:60).

Taşra teşkilatları il ve ilçe bazlı kurulmuştur. Ancak tüm bu idari örgütlenmeler merkezi idare içinde yer almakta olup kendilerine ait bağımsızlıkları söz konusu değildir.

Örneğin Fransa’da gerek 1789 kararnamesi gerek 1791 Anayasası’nda yer alan hükümlerde ülkesel bütünlük esas alınmıştır. Bu sebeple taşra birimleri de merkeze bağlanmıştır. Türkiye’de de benzer bir durum söz konusudur. Taşra teşkilatı il ve ilçelere ayrılmıştır ama bu birimlerin ayrı bir tüzel kişiliği bulunmayıp başkent teşkilatı ile aynı tüzel kişilik içinde yer almaktadırlar. Başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı arasındaki hiyerarşik ilişki dolayısıyla da taşra birimlerinin başındaki kişiler bizzat başkent teşkilatınca görevlendirilmektedir.

II.2. Mahalli İdare

Mahalli idareler merkezi idareye karşın yerinden yönetim anlayışının sonucudur. Merkezi idareden farklı bir yönetim veya belli bir yerde oturanların ihtiyaçlarını karşılamak temelli kurulmaları hasebiyle ayrı bir egemenlik gerektirmesi durumu, mahalli idarelerin federal devlet modellerine uygun bir idari teşkilat olduğu algısı doğurmaktadır. Ancak Aziz Tuncer (2010:36)’in de bir çalışmasında ifade ettiği üzere yerinden yönetim anlayışının merkeziyetçilik anlayışıyla bağlantılı olduğu ve yerinden yönetimin esasen merkezi yönetim ve çevre eksenli ilişkilerde yetki paylaşımına karşılık geldiği de başka bir gerçekliktir.

Mahalli idarelerin kuruluş amaçları bir yerde ikamet eden kişilerin yerel ihtiyaçlarını karşılamaktır. Genellikle karar alma yetkisine sahip mahalli idare organları o yörede oturan kişiler tarafından seçilerek göreve gelen kişilerden oluşmaktadır. Merkez idarenin doğrudan atama yetkisi yoktur. Bu durum mahalli idarelerle taşra teşkilatını birbirinden ayıran önemli bir farklılıktır.

Yetki alanı gibi birtakım kriterlere göre mahalli idareler üç birime ayrılır. Ülkelerin anayasal ve yasal tercihlerine göre farklı adlandırmalar söz konusu olsa da

birimler arasında bir takım işlevsel benzerlikler bulunmaktadır. Türkiye’de mahalli idareler; il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşmakta iken bir başka üniter devlet Fransa’da mahalli idareler bölgeler, iller ve beldelerden oluşmaktadır (Gözler, 2017:61). İngiltere’de ise mahalli idarelerin varlığı Avrupa ülkelerine kıyasla daha eski bir tarihe uzanmaktadır. Şüphesiz bu duruma, J.J. Rousseau, I. Kant, A.R.J. Turgot gibi ünlü isimlerin yaptıkları çalışmaların da fayda sağladığını söylemek mümkündür. Bir başka üniter devlet Japonya’da il ve belediye temelli mahalli idare birimleri yer almaktadır.

Mahalli idarelerin ulusal ve uluslar arası boyutta ayrı bir önemi vardır. Ayrı bir öneme sahip olmasının nedenlerinden biri de mahalli idarelerin varlığının demokrasiyle eşdeğer tutulmasıdır. Merkezi idareden ayrı bir kamu tüzel kişilikleri vardır. Böylece anayasa/yasalarla sınırlandırılmış da olsa özerklik hali mevcuttur. Merkezi idarenin hiyerarşisinden uzak olmaları onlara ayrı bütçe ve birimlere kendi personelini kendi belirleme imkânı sağlar. Mahalli idarelere özerklik tanınmış olmasına karşın üniter devlet yapılarında benimsenen teklik ilkesi ve dolayısıyla idarede bütünlük ilkesine aykırılık oluşturmayacak şekilde düzenlemeler de zaruri bir hal almıştır. Örneğin mahalli idarelerin kuruluşları kanunla olmaktadır. Bu da göstermektedir ki mahalli idarelerin kuruluşları merkezi idarenin takdirine bağlıdır. Teklik özelliği gereği yukarıda devlet organları açısından teklik özelliği bölümünde de bahsedildiği üzere üniter devletlerde tek yasama, yürütme ve yargı organı vardır. Bu sebeple kanunla kurulan mahalli idarelerin merkezi idare dışında ayrı bir yasama ve yürütme yetkileri yoktur. Öte yandan sınırlı olmakla birlikte özerk alanlarında kendilerine tanınan idari yetkiyi kullanan mahalli idareler ile merkezi idare arasındaki bütünlüğü korumak amacıyla denetim unsuru olarak idari vesayet aracı öngörülmüştür. Merkezi idare idari vesayet yetkisi ile mahalli idareler üzerinde denetim yetkisini haizdir.

II.3. Üniter Devlet Yapılarında Uygulanan İlkeler

Üniter devletlerin idari yapılanmaları çoğunlukla kurucu iktidarların tercihine göre şekillenmektedir. Kurucu iktidarların tercihlerini anlayabilmek için yararlanılacak ilk kaynak ise ülkelerin mevzuatlarıdır. Benimsenen ilkelerin düzenlenişleri incelendiğinde idari birimlerin görev ve yetki paylaşımı esaslı olduğu görülmektedir. Kurucu iktidarların tercihlerini belirleyen gerek subjektif gerek objektif birçok neden vardır. Ülkelerin dini, ahlaki, kültürel yapılarının etkisi olduğu kadar ekonomik, siyasi, tarihi gibi ölçütler de temelde idari yapıda uygulanacak ilkeleri etkilemektedir.

Üniter devlet yapılarında idari teşkilatlanmada idarede bütünlük ilkesi esastır. Bütünlüğü sağlayabilmek adına idari yönetim anlayışı olarak merkezden yönetim ilkesi uygulanmaktadır. Ancak yukarıdaki bölümlerde de ifade edildiği üzere sınırları genişleyen, nüfusu artan ülkelerin küreselleşme süreci de göz önünde bulundurulduğunda tek bir merkezden yönetim kamu hizmetlerinin sunumunda zorluklar doğurabileceğinden yönetim sürecinde yeterli olmamaktadır. Bu sebeple merkezi idarenin birer uzantısı olarak yerel ortak ihtiyaçları gidermek üzere mahalli idareler kurulmuş, merkezden yönetime ek olarak yerinden yönetim ilkesi de benimsenmiştir. Üniter devletlerdeki tekli yapı idari teşkilatlanmada dual bir yapıya dönüşmektedir. Merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri doğrultusunda şekillenen idari yapı yasal düzenlemeler neticesinde demokrasi kavramıyla değerlendirilerek güçlendirilmeye çalışılmıştır. Çalışmanın bu kısmında üniter devlet yapılarında esas alınan ilkeler açıklanmaya çalışılacaktır.

II.3.1. Merkezden Yönetim İlkesi

Devletlerin asli görevi sınırları içerisinde yaşayan halkın ortak ihtiyaçlarını karşılayarak onların yararına hizmetler sunmaktır. Bu asli görev yerine getirilirken de

birlik ve bütünlüğü sağlamak önem arz etmektedir. Özellikle tekliği savunan üniter devletlerde idari yapıda merkeziyetçilik ayrı bir yer tutmaktadır.

Merkezden yönetim esasında merkez organ, kamusal hizmet ve etkinlikleri hem kişiler hem de yer-yetki açısından kendisinde toplamaktadır (Aktoprak, 2008:21). Merkez organ başkentte teşkilatlanmış asli yetkilere sahip organdır. Sahip olunan yetkiler herkes açısından uygulanabilecek mahiyettedir. Federal devletlerde merkez organ tek değildir, aksine hem federal hem federe düzeyde çok merkezlilik söz konusudur. Bu sebeple birden fazla merkezi organ mevcuttur. Merkez organ görevlileri ülkelerin devlet başkanı, parlamento ve hükümet üçlüsünden oluşmaktadır. Merkez organ hizmetlerin yürütülmesini başkent teşkilatında yer alan bakanlıklar aracılığıyla yapmaktadır. Kamu hizmetlerindeki öncü birlikler olan bakanlıkların kendi teşkilat yapısı vardır. Bakanlıkları teşkilatlanması onların ayrı tüzel kişiliğe sahip olduğu anlamına gelmemektedir. Bakanlıklar devlet tüzel kişiliği altında merkezi idareye hem bir bütün hem kendi çalışanları açısından bir sıralama gözetilerek hiyerarşik bağla bağlıdırlar. Devlete ait yetkiler bakanlıklar tarafından kullanılmaktadır (Kozanoğlu, 2012:28).

Merkezi organa bağlanmış, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde merkez organa yardımcı olmak üzere oluşturulmuş genel görevli taşra birimleri de *merkezi organ* olarak adlandırılmaktadır (Nalbant, 2012:25). Merkezi organ görevlileri ise genel olarak il-ilçe ayırımına göre valiler ve kaymakamlardan ibarettir. Merkezi organın yetki durumu da bakanlıklara benzerdir. Merkezi organla ilgili daha önce merkezi idare başlığı altında bilgi verildiğinden burada ayrıntıya girilmeyecektir.

Merkezden yönetimde hizmetler tek elden yürütüldüğünden ve gelir-gider süreci merkezde gerçekleştiğinden mali denetim daha kolay yapılabilir. Bu sayede güçlenen yönetimin mahalli idareler üzerindeki etkinliği de artmış olacaktır. Kaynaklar tek

elde toplandığından kaynaklara erişim ve kaynakların kullandırılması sürecinde tasarruf sağlanacaktır (Günday, 2011:67). Merkezden yönetimin yararları olduğu kadar merkezden yönetime yöneltilen eleştiriler de söz konusudur. Uluslar açısından önem arz eden demokrasi kavramı merkezden yönetimle pek uyuşmamaktadır. Yerel halkın talebinin merkeze doğrudan ulaşması veya yerel halkın kendisiyle ilgili alınacak kararlara katılması mümkün değildir. Ayrıca merkezi yönetim güçlendikçe mahalli birimlerin etkinlikleri neredeyse sona ermiş olacaktır. Karar alma süreçleri başlı başına uzun bir prosedür süreci öngörmektedir. Yukarıdaki bölümlerde bahsedildiği üzere merkez idari teşkilatından çok sayıda görevli vardır ve bu görevlilerin ayrı tüzel kişilikleri bulunmamaktadır. Bu sebeple karar alma sürecinde merkezi üstle birlikte davranmak zorunluluğu vardır (Kozanoğlu, 2012: 33).

Merkezden yönetim yapısal yönüyle siyasi açıdan merkezden yönetim ve idari açıdan merkezden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Merkezden yönetim türleri kısaca açıklanacaktır.

II.3.1.1. Siyasi Açıdan Merkezden Yönetim

Siyasi açıdan merkezden yönetim tek siyasi iktidarı öngörmektedir. Siyasi otorite aynı zamanda merkezi iktidardır ve devlet içerisinde hukuki yönden birlik söz konusudur (<https://todaie2011.blogspot.com.tr>, E.T. 2018). Yasama organı ve hükümet tektir. Siyasi açıdan merkez yönetiminde yasama yetkisi tek bir ulusal meclise aittir, bunun dışında herhangi bir bölgesel düzeyde yasama organı yoktur (<http://web.hitit.edu.tr>, E.T. 2018). Üniter devletler açısından bu tür merkezden yönetim uygun düşmektedir.

II.3.1.2. İdari Açıdan Merkezden Yönetim

İdari açıdan merkezden yönetim siyasi açıdan merkezden yönetime nazaran daha sınırlı bir kavramdır. Kamu hizmetlerine ilişkin kararlar merkez organlar tarafından alınmakla birlikte alınan kararların yürütülmesi de merkez organ tarafından yapılmaktadır. Kamusal hizmetlerin yürütülmesinde merkez organa yardımcı olacak yine merkezi organlar bulunmaktadır. Merkez organın emir ve talimatları doğrultusunda hizmet verirler. İdari açıdan merkezden yönetim kamu otoritesinin merkezileştirilmesidir (<https://todaie2011.blogspot.com.tr>, E.T. 2018). İdari merkeziyetçilik coğrafi yönden uygulandığında merkez organ kamusal karar alma ve yürütme yetkilerinin bir kısmını merkezi organlara devretmektedir. Örgütsel yönüyle uygulandığında ise yetkiler üstü düzey yönetici pozisyonundakilerde olup diğer kademedeki görevlilere takdir hakkı tanınmamaktadır (Özerçen, 2017: 71).

II.3.2. Yetki Genişliği

Merkezden yönetimin sakıncalarını azaltmak, katı kurallarını yumuşatmak amacıyla yapılan uygulamaya yetki genişliği adı verilir (Arıkboğa, 1998: 5). Yetki genişliği, bir diğer adıyla “*adem-i temerküz*” veya “*tevsi-i mezuniyet*” merkez idare içerisindeki merkezi organların - taşra birimleri- üstlerinin merkezden gelecek herhangi bir emir ve talimata gerek kalmaksızın kendi başlarına karar alabilmesidir (Gözler, 2018: 45). Yetki genişliği adem-i merkeziyetçilikle bağdaştırılıp (Selçuk, 2014: 5) bazı araştırmalarda “yetki göçürümü” olarak adlandırılırken (Özerçen, 2017: 73), bazı yazarlar “*merkezin yerinden yönetimi*” olarak ifade etmektedirler (Arıkboğa, 1998: 6). Ülkemizde ise Prens Sabahattin adem-i merkeziyetçiliği tanımlarken yetki genişliği ve görev ayrımı ilkelerini

kullanmayı tercih etmekte iken adem-i merkeziyetçiliğin Osmanlıyı yok olmaya götüreceğini ileri süren İttihat ve Terakki cephesi bu düşüncenin karşıt tarafını oluşturmaktadır (Güler, 2000: 15-16).

Yetki genişliği ilkesi ile ilgili bu bölümde daha fazla ayrıntıya girilmeyecek olup idarede bütünlük ilkesinin hukuki uygulama araçları konu başlığı anlatılırken tekrar değinilecektir.

II.3.3. Yerinden Yönetim İlkesi (Decentralization)

Yerinden yönetim ilkesi ile yerinden yönetim organları ülke içinde belli bir coğrafi alanda sınırlandırılmış yetkiler kullanabilirken, bütün ülke sınırları içinde kişilerle sınırlandırılmış yetkiler de kullanabilmektedirler (Nalbant, 2012: 32). Merkezi yönetime ait yetkiler esasen idari nitelikteki devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişiliğe sahip birimlere devredilmektedir. Bu birimlerin idari nitelikte olmaları onları federalizmden ayrı tutmaktadır (Arıkboğa, 1998: 6). Devlet yönetimi süreç içerisinde küçük alt birimlere bölünmek suretiyle yapılandırılarak demokratik değerler çerçevesinde daha etkin ve verimli bir hale getirilmektedir (Kalabalık, 2005:476).

Yönetim alanında merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkesi genelde belli bir coğrafi alanla sınırlandırılarak ayrılmıştır. Merkez çoğunlukla yerelden kopuk ve uzak olmakla eleştirildiğinden yerel birimler halka yakın oldukları için demokratik kabul edilmektedir (Çiner ve Karakaya, 2013: 65).

Yerinden yönetim ilkesini ülkelerin adlandırması siyasi ve tarihi unsurlar gibi kıstaslar dolayısıyla farklılık arz etmektedir. Örneğin; Fransızlar *decentralisation*, Almanlar *selbstverwaltung*, İngilizler *self-government* gibi daha çok kendi kendini yönetme anlamına gelen terimler kullanmaktadırlar (Selçuk, 2014:7-8).

Yerinden yönetim ile merkezden yönetim arasında tek taraflı zorunlu bir bağ vardır. Yerinden yönetimin varlığı için merkezden yönetim bulunmalı ve arada bir yetki devri olmalıdır. Hâlbuki merkezden yönetim için böyle bir zorunluluk yoktur (Nalbant, 2012: 32).

Yerinden yönetim ilkesi Anayasa ve kanunlardan kaynağını almaktadır. Yerinden yönetim kuruluşlarının ayrı kamu tüzel kişiliği olduğu için merkez idare ile arasındaki bağı sağlayan idari vesayet ilişkisidir. Kamu hizmetleri devlet adına devletten aldığı yetkiye dayanarak yerinden yönetim kuruluşlarınca yürütülmektedir. Etkinlik yürütülürken yerel halk kendileri ile ilgili işlemlerde karar alma sürecine iştirak edebilmektedir. Böylece demokrasinin beşiği olarak kabul edilen yerinden yönetim kuruluşları aynı zamanda yerel halk için siyasi eğitim sağlayan bir okul görevi de görecektir (Şengül, 2015: 11). Yerel ihtiyaçlar için alınacak kararlar doğrudan yerinden yönetim kuruluşlarınca alındığından merkezden yönetimin sakıncalarından kırtasiyecilik ve bürokrasinin olumsuz etkileri azaltılmaktadır (Özerçen, 2017:81).

Üniter yapıli devletlerde merkeziyetçilik ve idarede bütünlük ilkesi ayrı bir öneme sahiptir. Kamu yönetiminde merkez-yerel ilişkilerinde öncelikli olarak merkez idare varlığı gözetilmektedir. Genel kabul gören görüşe göre de devletler merkez-yerel ilişkileri değerlendirmesinde yerel birimleri ne kadar merkez idarenin baskısından kurtararak öncelikli kılarısa o kadar demokratik kabul edilmektedir.

Demokrasinin önemi ve merkeziyetçiliğin her şeye rağmen korunması birbiriyle ters yönde kıyasıya rekabet halindedir demek çok yanlış olmayacaktır. Rekabet ilişkisinde merkeziyetçiliği öne çıkaran ülkelerde yerinden yönetim ilkesi yarar sağladığı kadar sakıncalara da sebebiyet verebilecektir. Yerinden yönetimle sağlanacak sınırlı özerklik bazı hallerde bütünlük ilkesine aykırılık teşkil edebilir. Yerinden yönetim

kuruluşlarının kamu hizmeti sunarken sahip olduğu gelir uygulamada adaletsiz ve dengesiz bir hizmet anlayışına neden olabilir çünkü düşük gelirli yerinden yönetim kuruluşu hizmet sunumunda zorlanacaktır. Hizmet sunumunu etkileyecek bir başka faktör de siyasi görüşlerdir. Yerinden yönetim birimlerinin idari olduğu kadar siyasi birimler de olması kamu hizmetlerinin sunumunda partizan uygulamalara sebebiyet verecektir (Bayrakçı, 2016:9). Yerinden yönetim kuruluşlarınca gerçekleştirilecek etkinliklerdeki farklılıklar hizmetin kalitesine de yansıtacağından hizmetten faydalananları istemeden de olsa göç etmeye sevk edecektir (Atay, 2009: 207). Yerinden yönetim kuruluşlarının bütçesinin devlet bütçesinden farklı şekilde değerlendirilmesi nedeniyle bütçenin kullanımının denetimi zor olmaktadır. Mali denetimdeki zorluk mali idarede dengesizlik ve suistimale varan uygulamalara yol açacaktır (Selçuk, 2014: 14).

Yerinden yönetim ilkesinin uygulamada yetkilerinin derecesi ve uygulama alanı bakımından farklı türleri vardır. Aşağıda bu türlerden kısaca bahsedilecektir.

II.3.3.1. Yetkilerin Derecesi Bakımından Yerinden Yönetimler

Yerinden yönetimler yetkilerin derecesi bakımından siyasi yerinden yönetim ve idari yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılır.

Siyasi otoritenin merkez idare ile mahalli idareler arasındaki paylaşımına siyasi yerinden yönetim denilmektedir. Yasama ve yürütme alanında yerinden yönetim birimlerine sınırlı biçimde yetki tanınarak merkezi yönetimin dışında ikinci egemen güç haline getirilmektedir (Tekeli, 2015: 10). Bu sistem federalizmle örtüşmektedir. Yetkiler anayasal düzeyde paylaştırılıp güvence altına alınmaktadır. Üniter devlette tek bir siyasi otorite varken federal devletlerde federal ve federe devletler düzeyinde farklı iktidar merkezleri bulunmaktadır. Bu sebeple üniter devlette paylaştırılan yasama ve yargı yetkisi

olmayıp sadece yürütme yetkisidir. Merkezi yönetim yerinden yönetim kuruluşlarından üstün bir konuma sahiptir. Federal devlette her biri hukuki yönden eşit konumda ulusal ve ulusaltı otoriteler vardır (Şengül, 2015:7). Siyasi yerinden yönetim devlet yapısıyla alakalıdır çünkü devletsel yetkiler olan yasama, yürütme ve yargı alanında iktidar paylaşımı söz konusu olmaktadır (Selçuk, 2014: 9).

İdari yerinden yönetimde yasama ve yargı yetkilerinin hepsi merkezde toplanmıştır. Yerel yönetimlerin sahip olduğu yetkiler yalnızca yürütmeye ilişkindir. Bu sistemde amaç, katı merkezizetçiliğin aksine yönetimde katılımı sağlayarak yerel halkın talebine göre şekillenen kamu hizmeti sunabilmektir. Böylece yönetimde verimlilik artırılmış olacaktır (Özerçen, 2017:77). İdari yerinden yönetimle yerinden yönetim kuruluşları sınırlandırılmış özerkliğe sahip olmaktadırlar. İdari yerinden yönetim merkez idare anlayışına uygun bir sistemdir. Kamu otoritesi merkezi yönetimdedir. İstisna olarak İngiltere örnek verilebilir: İngiltere’de yargı yetkisi de yürütme yetkisine ilaveten idari yerinden yönetim birimlerine devredilmiştir (Tekeli, 2015: 11).

II.3.3.2. Uygulama Alanı Bakımından Yerinden Yönetimler

Uygulama alanı bakımından yerinden yönetimler hizmet yönünden yerinden yönetim ve yer yönünden yerinden yönetim olarak ikiye ayrılır.

Devletin sunduğu hizmetlerin birçoğu teknik bilgi gerektiren uzmanlık alanındadır. Merkezi idarenin de her türlü teknik, bilimsel bilgi donanımına sahip olması mümkün değildir. Bu sebeple teknik uzmanlık gerektiren bu tarz hizmetler merkezi idare dışındaki kamu tüzel kişilerince yerine getirilmektedir (Gözler, 2018: 50). Özellikle Birinci Dünya Savaşı sonrası devlete yüklenen görevlere bağlı olarak hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarında artış olmuştur (Şengül, 2015: 10). Bu artışta sosyal devlet ilkesinin

etkili olduğunu söylemek mümkündür. Bu kuruluşlar gördükleri hizmetin niteliğine göre üniversiteler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları gibi ayrıma tabidirler (Kozanoğlu, 2012:44).

Hizmet yönünden yerinden yönetimle yer yönünden yerinden yönetimin ortak amacı idari alanda özerklik sağlamaktır. Fakat uygulama alanı yönüyle farklılık bulunmaktadır. Hizmet yönünden yerinden yönetimlerde ana kriter bu kuruluşların alanında uzman olmalarıdır (Aktoprak, 2008: 29). Bu kuruluşlar devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişiliğe sahip iseler de merkezi idarenin idari vesayet denetimine tabidirler.

Tarihsel süreçte toplumların nüfusu arttıkça ortak ihtiyaçların karşılanması için teşkilatlanma ihtiyacı doğmuştur. Devlet oluşumları başlayınca yerel teşkilatlar devlet içerisinde hizmetlerine devam etmişlerdir. Bölge, il, belediye, köy gibi farklı birimler kurularak, bu birimler kuruldukları yerle sınırlı olmak üzere ortak ihtiyaçları karşılamaktadır. Bu birimler kendi malvarlıkları ve personeli ile hizmet verirler. Yer yönünden yerinden yönetimde özerklik hizmet yönünden yerinden yönetimlerde olduğu gibi hizmete değil coğrafi açıdan birime tanınmıştır (Şengül, 2015: 9).

Bu sistemde amaçlanan, özgürlük, katılım, temsil, eşitlik gibi kavramların uygulanmasını sağlamaktır. Merkeze karşı bir güç olan yerinden yönetim kuruluşlarının etkinliğinin artırılması bu kavramların uygulanmasına müsait zemin oluşturacaktır. Avrupa Birliği de bu durumu birçok politikasında yerelleşme odaklı “*subsidiarite ilkesi*” ile ifade etmiştir (Özerçen, 2017: 79).

Yer yönünden yerinden yönetimde doğrudan demokrasi uygulama imkânı doğmaktadır. Kendi ihtiyaçları söz konusu olan yerel halk karar alma sürecine katılmakta, bu sayede o yörede yaşayanlar arasında iletişim gelişmekte, yardımlaşma ve hoşgörü gibi duygular ortaya çıkmaktadır (Selçuk, 2014: 11).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: İDAREDE BÜTÜNLÜK İLKESİ

III.1. Kavramsal Çerçeve

Devlet kavramı özü gereği belli bir toprak parçası üzerinde egemenlik kuran güç demektir. Üniter devlet yapıları da tek egemenlik tarzını benimsemiştir. Egemen güç olan siyasi otorite devlete ait tüm yetkileri tek bir merkezde toplamıştır. Ancak tek bir merkezden ülkenin bütününe ilişkin gerekli hizmeti sunabilmek kolaylıkla mümkün olmadığından yönetim açısından idari teşkilatlanmaya gidilmektedir. İdari yönden teşkilatlanma bir parçalanma gibi görülmekte ise de teşkilat içindeki birimler arasında sıkı bağlar söz konusudur. Anayasa ve yasalarla kurulan bu bağlar sayesinde birden çok birim aslında bir bütün halindedir. İşte bu idari birimleri birbirine bağlayan bağa “idarede bütünlük ilkesi” denilmektedir. Üniter yapılı devletlerin çoğunda söz konusu ilke anayasal ilke durumundadır.

Anayasaların mevzuat hiyerarşisinde yeri ve yapılış, değiştiriliş, ortadan kaldırılış yönlerinden kanunlardan farklı usulleri tabi olması gibi hususlar göz önüne alındığında idarede bütünlük ilkesinin anayasalarda düzenlenmesinin tercih edilmesi çok tesadüfî bir durum sayılmasa gerek. Merkeziyetçi yapının ve teklik özelliğinin koruma kalkanı sayılabilecek bu ilkenin koruma kalkanı da bizzat anayasalar olacaktır.

İdarede bütünlüğü sağlamak zaruri olarak denetimi de beraberinde getirmektedir. Parçaların bütünü bozmadan kalmasını sağlamak için denetim kaçınılmaz sonuçtur. Fransız Anayasası’nda yer alan idarede bütünlük ilkesine göre yerel yönetimler hukuki açıdan merkeze hesap vermek zorundadır. İngiltere’de merkezin yerel yönetimler

üzerinde yasama, yürütme ve yargı yoluyla denetimi söz konusudur. İspanya ve Hollanda’da ise merkezi yönetim yerel yönetimi denetlemekle birlikte yerel özerkliğe öncelik veren uygulamaları bulunmaktadır (Parlak, 2014: 32-36).

Ülkemizde de 1961 Anayasası ve yürürlükteki 1982 Anayasası’nda idarede bütünlük ilkesi yer bulmuştur. 1982 Anayasası’nın 123. Maddesi “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür...*” hükmü ile idarede bütünlük ilkesine vurgu yapılmıştır. Bu sebeple merkez idare hiyerarşisi dışında kalan mahalli idareler yargı denetimi haricinde merkezi idare tarafından da denetlenmektedir (Candan ve Kaya, 2016: 434). İdarede bütünlük ilkesi bazı yönleriyle demokrasiye aykırılık teşkil etse de, Kemal Gözler (2018: 166)’in çalışmasında bahsettiği üzere aynı zamanda demokrasinin bir gereğidir. Temsili demokrasinin uygulandığı devletlerde seçilen kişiler bütün halkı temsil etmekte, yerinden yönetim kuruluşlarında ise seçimlerde sadece o mahalde oturan halkın iradesi ortaya konmaktadır. Genelin iradesinin özel irade karşısındaki üstünlüğü gereği merkez idareye bağlı yerinden yönetim kuruluşları demokratiklikten uzak değillerdir.

III.2. İdarede Bütünlük İlkesinin Hukuki Uygulama Araçları

İdarede bütünlük ilkesinin sağlanabilmesi için çeşitli hukuki araçlar kullanılmaktadır. Ülkeler arası kullanılan araçların etkinliği değişmektedir. Uygulamada başvuru hukuki araçları hiyerarşik denetim, idari vesayet, yetki genişliği ve dış denetim olarak sıralayabiliriz. Uygulamadaki bu hukuki araçlar kısaca açıklanacaktır.

III.2.1. Hiyerarşik Denetim

Hiyerarşik denetim; ast-üst şeklinde belirli bir sıralama gözetilerek örgütlenmiş yapı içerisinde yine aynı sıralama gözetilerek üstün astını denetlemesidir. Aşırı

merkeziyetçi yapılarda kamusal hizmetler çoğunlukla merkez organa hiyerarşik bağ ile bağlı birimler aracılığıyla yürütülmektedir ki bu durum “yetki yoğunlaşması” olarak adlandırılır (Aktoprak, 2008: 21).

Hiyerarşi kavramı dilimize Fransızca kökenli “*hiérarchie*” kelimesinden gelmiştir. Anlam olarak zaman içerisinde bir görevlinin giderek yükselmesine ilişkin durum ve yetki sınırlamasının bulunduğu sosyal nitelikli organizasyona karşılık gelmektedir (Gözler, 2018: 197). Hiyerarşi yetkisi, bir tüzel kişilik içerisinde bütünlüğü sağlamaya yönelik genel nitelikli bir yetkidir. Hiyerarşi kavramı genellikle merkez idare birimleri arasında uygulanmakla beraber yerinden yönetim kuruluşlarında da uygulanmaktadır (Dönmez, 2012: 10).

Hiyerarşik sıralamada tepe noktası olarak bir en üst, taban noktası olarak da bir en ast bulunmakta, iki noktayı tamamlamak üzere arada ise astın astı, üstün üstü şeklinde kademe zinciri yer almaktadır (Gözler, 2018:198). Hiyerarşik bakımdan yetkili üstün kişiler ve işlemler bakımından birtakım yetkileri söz konusudur. Üstler, astların işlemlerini hem yapılmadan önce hem de yapıldıktan sonra denetleyerek işlemler üzerinde iptal ve düzeltme yetkisini haizdirler. Üstelik böylesi bir denetim için kanuni dayanağa gerek yoktur (Eryılmaz, 2013: 388). Ayrıca üstler astları yönlendirebilmektedirler. Bu yetkiler, üstün astının memuriyetle ilgili atama, terfi gibi statüsel hallerine ilişkin işlem yapabilmesi, yapılacak işlemler ve yerine getirilecek görevlerle ilgili emir ve talimat verme, birim içerisinde görevlerin paylaşımı açısından iç düzenleme yapabilme, verilen emir ve talimatlara itaat edilmemesi gibi durumlarda disiplin cezası verme gibi yetkileri de beraberinde getirmektedir.

III.2.2. İdari Vesayet Denetimi

İdari vesayet denetimi, merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlamak amacıyla yapılan denetimdir. Mahalli idarelerin karar ve işlemleri üzerinde uygulanan bir hukuki araçtır. İdari vesayet denetimi yerel özerklikle ters yönlü bir ilişki içerisindedir. İdari vesayet denetimi arttıkça yerel özerklik azalacaktır. Ülkelerin bu ters yönlü ilişkide hangisini öncelikli tercih edeceği yerel yönetimlere bakış açılarına bağlı olarak değişecektir (Kaya, 2006: 10-11).

İdari vesayet denetimi aracılığıyla yerinden yönetim kuruluşlarının yetkisel birikmeden kaynaklanan aşırıya kaçma eğilimlerinin önüne geçilmesi arzu edilmektedir. Yerinden yönetim kuruluşlarının tam bağımsız bir şekilde yetki alanında olmaları idarede bütünlüğü temelden sarsabilir. Bu sebeple devletin genel çıkarlarına aykırı düşecek nitelikteki sakıncaların giderilmesi için denetim ihtiyacıdır (Dönmez, 2012: 7-8).

İdari vesayet denetimin idari bir denetim olması sebebiyle sadece idari makamlarca yapılması gerekmektedir. Hiyerarşik denetimden farklı olarak idari vesayet denetimi dayanağını kanundan alır. Sınırları kanunla çizilir. İdari vesayet yetkisi esas olarak yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerini hukuki yönden denetim imkânı sağlar ancak istisnai hallerde- özellikle kanun boşluğu- vesayet makamlarının ikame yetkisi de söz konusu olabilmektedir. Merkezi yönetim yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemlerini denetleme, alınan kararları hukuka aykırılık gerekçesi ile bozma yetkisine sahiptir. Bu sayede devlet yasalara ve kurallara uygun dengeli bir hizmet akışı sağlar (Aktoprak, 2008: 27).

İdari vesayet idari bütünlüğü sağlamada bir gereklilik olmakla birlikte demokrasi okulları olarak görülen yerinden yönetim kuruluşlarının etkinliklerini azalttığı, bir nevi merkez idarenin yerel birimlere sadece arka bahçesinde oynamasına izin verilen

evlat muamelesi yaptığı gibi nedenlerden dolayı yoğun eleştirilere de maruz kalmaktadır. Avrupa Birliği içerisinde İngiltere ve İskandinav ülkeleri gibi ülkeler bu yönlerden incelendiğinde merkeziyetçi ve vesayetçi bir yapıdan ziyade merkez-yerel ilişkilerinde dengeyi gözettileri görülmektedir (Parlak, 2014: 24). Örneğin İngiltere’de yerel yönetimlerin bazı kararları için bakanlık onayına ihtiyaç vardır. Yerel yönetimlere bırakılan planlama görevinde aksaklık olması halinde mali yükü yerel yönetimlere ait olmak üzere bakanlık devreye girerek bizzat kendisi yapabilmektedir (Arıbaş, 2015: 8). Bu durum merkezin ikame yetkisine de sahip olduğunu göstermektedir. Fransa’nın merkeziyetçi yapısı yerel yönetimlere bakışını yerindelik bakımından vesayet denetim uygulamaları şeklinde yönlendirse de özellikle 1982 reformları sonrası yerindelik denetiminden vazgeçilerek hukuki denetimi uygulanmaya başlanmıştır. Fakat İngiltere örneğinde olduğu gibi kanunda sınırlı sayıda sayılan bazı kararların yürürlük şartı olarak valiye bildirilmeleri öngörülmüştür (Arıbaş, 2015: 11).

Ülkemizde idari vesayet denetimi anayasanın sağladığı yetkiye dayanılarak hukuki ve yerindelik denetimi şeklinde yapılmaktadır. Merkezi idare anayasa kaynaklı idari vesayet denetimi yoluyla yerinden yönetim kuruluşlarının icrai nitelikte olan kararlarını onama, geri çevirme ve istisnai hallerde yerine geçerek değiştirerek onama yetkisine sahiptir. Ayrıca sınırları yasalarla belirlenmiş olarak, yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri yürürlükteyken itiraz üzerine işlemle ilgili incelemeye başlandığında zarar doğması muhtemel ise vesayet makamlarınca takdiri yetki bağlamında işlemin yürütülmesinin inceleme sonuçlanıncaya kadar durdurulmasına karar verilebilir (Doğan, 2004: 23).

İdari vesayet denetimine getirilen eleştirilerin temelinde hızla önem kazanan halka yakınlık, katılım, temsil gibi kavramlarla birlikte değerlendirilen demokratikleşme ve

yerelleşme hareketleri yer almaktadır. Bu düşüncelerin zaman içerisinde benimsenmesi ve hatta uygulama haline getirilmesi neticesinde ağır vesayet denetimleri gittikçe azalmaktadır. Ülkemizde de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın kabulünden sonra reform hareketleri hız kazanmış, yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki idari vesayet ağırlığı yasal düzenlemelerle kaldırılmaya çalışılmıştır.

III.2.3. Yetki Genişliği

Yetki genişliği kavramının ilk olarak ortaya çıkması Fransa'nın *İdari Anayasası* olarak da adlandırılan Napolyon dönemindeki *28 Pluviose an VII Kanunu ile öngörülen* valilik birimlerinin kuruluşu ile olmuştur. (Şengül, 2012: 14, Aktoprak, 2008: 22).

Üniter devletlerde her ne kadar yetki genişliği vasıtasıyla yetki merkezden çevreye aktarılsa da yasama, yürütme ve yargı yetkileri başkent teşkilatındadır. Yetki genişliği ile merkezi organlar merkez organ hiyerarşisinde genel kamu yetkilerini kullanmaktadırlar (Tuncer, 2010: 29-30). Aslında üst kademelere ait olan yetki hiyerarşik sıralamada astlara devredilmekte olduğundan “vuran aynı keser, sadece sapı kısalmaktadır” şeklindeki bir deyiş ile de ifade edilmektedir (Şengül, 2015: 2). Yetki devri ile karar alma ve imza yetkisi devre konu olmaktadır (Derdiman, 1995: 67). Ülkemizde yetki genişliği anayasal hüküm ile iller için öngörülmüştür. Yetki genişliği sayesinde vali merkezi yönetime danışmaksızın doğrudan merkezi bir hizmetin yürütülmesinde söz sahibidir.

Yetki genişliği; fonksiyonel yetki genişliği ve coğrafi yetki genişliği olmak üzere iki şekilde uygulanmaktadır. Fonksiyonel yetki genişliğinde merkez idare kendisine ait karar alma yetkilerinin bir kısmını kendi teşkilatı içindeki hiyerarşik astlarına veya bu konuda hizmet veren bir kuruluşa devretmektedir. Coğrafi yetki genişliğinde ise karar alma

yetkilerinin bir kısmı merkezi organların başındaki kişilere devredilmektedir (Bayrakcı, 2016: 7).

Yetki genişliğinin idari sistemin yürütülmesi sürecinde faydaları bulunmaktadır. Merkez idare kamu hizmetlerini sunarken sadece başkent teşkilatındakilerin ülkenin bütünündeki hizmetten faydalanan halkın ihtiyaçlarını tam olarak öngöremeyecektir. Ancak yetki genişliği aracılığı ile yerel ihtiyaçları tespitte yakınlık sağlanacağından kararlar akılcı şekilde alınabilecektir (Şengül, 2015: 4). İdari yönetim daha ekonomik ölçütlerde yapılabilir. Halktan uzak merkezi idare taşra birimleri aracılığıyla halkın gözünde daha somut hale gelmektedir (Şengül, 2015: 4).

Yetki genişliğinin yönetime sağladığı faydaları yanında sakıncaları da söz konusudur. Örneğin; yetki genişliği aracılığıyla yetki sahibi olan ilgili görevli çoğunlukla kararları kendi has bağımsız düşüncesi ile alamamaktadır. Alelade bir ast olarak görülerek merkez idarenin yönlendirmesi ile süreç işlemekte hatta siyasilerin birtakım nüfuz etmek gayretleri içerisinde oldukları da görülmektedir (Derdiman, 1995: 77). Yetki genişliğine getirilen eleştirilerden bir başkası yetki genişliğine sahip merkezi organların yetki denizinde yüzerken fazla yetki yüzünden merkezden bağımsız egemenlik hayalleri içerisinde olabilmeleridir (Özerçen, 2017: 74). Bu durum merkezîyetçilik ilkesine karşı bir tehlike arz edecektir. Böylesi bir tehlikeyi önlemek için de yetki genişliği tanınan birimlerin sıkı bir şekilde denetlenmesi gereksinimi ortaya çıkmaktadır.

III.2.4. Dış Denetim

Dış denetim; yerinden yönetim kuruluşlarının kendisi dışında başka kuruluşlarca gerçekleştirilen gerek işlemleri gerekse de mali durumu hakkında yapılan denetimdir. Dış denetimin temel amacı, hizmetlerin kalite standardının korunması, düşük

maliyetle yüksek verimli hizmet sağlanmasıdır. İngiltere’de bu amaç yasal düzenlemeye kavuşturularak “En İyi Değer Rejimi” adı verilmiştir ve yerel yönetimler bu rejime tabi tutulmuşlardır (Çetin, 2008: 48). Ülkemizde dış denetim araçları olarak idari denetim, yargısal denetim, siyasi denetim, kamuoyu denetimi ve Sayıştay tarafından yapılan mali denetim uygulanmaktadır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM: TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER

IV.1. Tarihsel Çerçeve

Yunan site devletlerine kadar uzanan yerel yönetimler ülkemizde çok eski bir geçmişe sahip değildir. Bu duruma neden olan sebeplerin başında aşırı merkeziyetçilik anlayışı ve üniter devlet yapısı gelmektedir. Yerel yönetimler siyasi gelişim öncüleri olarak görülmek yerine üniter yapıya ve iktidar paylaşımına tehdit unsuru olarak görülmüşlerdir. Türkiye ancak 19. yy. ortalarına doğru günümüz yerel yönetim sistemini oturtabilmiştir. Yerel yönetim anlayışının Avrupa’dan esinlenilerek oluşturulduğu görülmektedir.

Yerel meclislerle ilk deneyim 1840 yılında gerçekleşmiş, ilk belediye teşkilatının kuruluşu ise 1855 yılına kadar ertelenmiştir (Koç, 2015:79). Gerçekleştirilen reformlarla bir yandan yerel yönetimler varlık kazanırken öbür yandan merkezi yönetim birimlerinin adeta savunma aracı olarak yerel yönetim işlevlerini üstlenmeleriyle değişen bir rol savaşı söz konusudur. Ortaylı, yerel yönetimlerin tarihsel gelişimini “Türkiye’de yerel yönetim geleneği modern merkeziyetçilikle yaşıttır denilebilir.” ifadesiyle özetlemiştir (Aktoprak, 2008:33-34).

Türkiye’de yerel yönetimler katı merkeziyetçilik anlayışının değişimiyle birlikte zamanla şekil almıştır. Bu sebeple çalışmada yerel yönetimler belli dönem aralıklarında ele alınmış, devamında mevcut yasal duruma göre yerel yönetimler incelenmiştir.

IV.1.1. Tanzimat Öncesi Dönem

Osmanlı İmparatorluğu'nda, merkeziyetçi anlayışın gereği olarak Tanzimat dönemi öncesinde idari yapılanmada kapalı devlet geleneği sürmektedir. İdari bakımdan ülke eyaletlerden oluşmaktadır. Eyaletler ise sancak adı verilen birimlere ayrılmıştır. Sancaklarda taşra birimi olarak kaza, nahiye ve köyler bulunmaktadır. İdari sistem askeri esaslar bağlamında yürütülmekle birlikte Selçuklular zamanından beri devam eden arazi rejimi de sistem içerisinde etkindir (Bayrakçı, 2016: 51). Şehir idaresi idari, adli ve beledi olarak bir ayrıma tabi tutulmamıştır.

Şehirselsel ve eyaletselsel yapılanmalara ek olarak birtakım sosyal ve ekonomik içerikli kuruluşlar bulunmakla birlikte; Tanzimat dönemine kadar yerel yönetimlerin varlığından tam olarak bahsetmek pek de mümkün değildir (Ortaylı, 2000:13). Bazı tarihçi yazarlar tarafından, Osmanlı Devleti'nin merkeziyetçilik anlayışının yerleşim ihtiyacı gereği ve bunu müteakip azınlıkların dış baskılar sonucu siyasete katılarak etnik haklara sahip olabilmelerini sağlayabilmek adına yerel yönetim birimlerinin resmîyete kavuştuğu ifade edilmektedir (Çiçek, 2014:56). Var olan yerel yönetim birimleri de batılı sistemden uzak bir yapıya sahiplerdir. Eyalet ve sancakların başında bulunan askeri kökenli yöneticiler, hâkimiyetlerindeki bölgelerin güvenliğini sağlamakla ve görev yapan askerlerin idaresi ile görevlidirler (Akın, 2015:35).

Bu dönemde yerel anlamda hizmetler kent yönetiminde merkezden atanan kadılar aracılığı ile yürütülmektedir. Kadıların hukuki görevlerinin yanı sıra görev yaptığı yerdeki kurumların yönetim, denetim, asayiş ve kent idaresi gibi görevleri de bulunmaktadır (Yaylı, 2015:28). Kadılık kurumu sadece Osmanlı döneminde değil İslamiyet'in ilk yıllarında da önem arz etmektedir. Hz. Ömer zamanında önemli kentlere

kadılar tayin edilirken, Endülüs Emevi Devleti'nde daha kurumsal kadılık müessesesi bulunmaktadır. Kadılık kurumu Osmanlı Devleti'ne mirasını devraldığı Selçuklulardan geçmiştir (Bozan, 2017:25). Kadılara hizmetlerin görülmesi sırasında subaşı, naip, imam muhtesip ve mimarbaşı yardımcı olmaktadır. Subaşı, kolluk görevi ile kent güvenliğinin sağlanmasında öncü rol oynamakla birlikte vergi toplama yetkisini de içeren mali görevlidir. Muhtesipler, lonca faaliyetleri, yerel pazar üretimi, ürünlerin fiyatlarının tespiti gibi unsurların denetimini yaparak kentsel iş hayatının ekonomik düzenini sağlamakla görevlidirler (Şengül, 2015:26).

Tanzimatın ilanına kadar imamlar muhtarlık kurumu varlık kazanana kadar köy ve mahallelerde devletin temsilcisi olarak etkin konumdadırlar. İmamlar görevleriyle ilgili olarak kadılara karşı sorumludurlar (Kaya, 2007:103).

Şehir yönetiminde vakıflar ön plandadır. Osmanlı kültüründe hastane, aşevi, yurt, okul hizmetleri gibi faaliyetler vakıflar aracılığı ile yürütülmektedir. Bu faaliyetler vakfedilen malların geliri ve vakıf arazisi işletenlerden alınan vergilerle finanse edilmektedir. Vakıfların bu faaliyetleri dışında sosyal bütünleşmeyi sağlayarak çatışmayı önlemek, yabancılaşmayı engellemek ve gelir dağılımını düzenlemek gibi sosyal görevleri de vardır (Güven ve Dülger, 2017:48).

Kentsel hizmetlerde öne çıkan kurumlardan biri de loncalardır. Hiyerarşik bir yapıya sahip olan loncalar yerel düzeyde sivil toplum kuruluşları benzeri işleve sahiptirler. Esnaf üyelerin mesleki faaliyetlerinin denetimi, sorunların giderilmesi gibi görevleri icra ederek merkezi idare ile halk arasında aracı rol oynamışlardır (Ünal, 2011:243). Bu sayede loncalar kendi hiyerarşik yapısı dışında halkla da iç içe olarak Osmanlının eksik yanı olan yerel yönetimin özerk ruhunu oluşturmaktadırlar (Ökmen ve Yılmaz, 2009:102).

1826 yılında ferman üzere Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılması ile birlikte kent yönetiminde bazı değişikliklere gidilmiştir. Yeniçeri Ocağı askeri görev temelli oluşturulmasına rağmen gerek idarede oynadıkları rol gerekse de İstanbul haricinde taşrada kale muhafızlığı ve kent emniyetinde sorumluluk gibi görevleri dolayısıyla toplumdaki yeri önem arz etmektedir (Sezer, 1998:216). Sahip oldukları güçlü pozisyon risk arz etmeye başlayınca kaldırılması uygun görülmüştür. Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılması ile birlikte 1827 yılında beledi hizmetlerden çarşı ve Pazar yerlerinin denetimini sağlamak üzere İstanbul'da "İhtisap Nezareti" , eyaletlerde ise " İhtisap Müdürlükleri kurulmuştur (Bayrakcı, 2016:96).

İkinci Mahmut döneminin yerel bakımdan önemli adlandırılabilir gelişmelerinden biri de tebaa ile yönetim arasındaki mesafeyi azaltan muhtarlık kurumudur. Kurum, önceleri İstanbul'da mahalle bazlı olarak güvenliği sağlamak ve hızla artan göçü engellemek üzere kurulmakla birlikte Anadolu'ya da yayılan bir uygulama olmuştur. Muhtarlık kurumunun Anadolu'da ilk örneği 1833 yılında Kastamonu Taşköprü ilçesinde Ayanın halka yönelik kötü muamelesi üzerine mütesellim tarafından seçim yolu ile muhtar belirlenmesi şeklinde ortaya çıkmıştır (Aktoprak, 2008: 37).

IV.1.2. Tanzimat Dönemi

Tanzimatın ilanı ile birlikte her alana yansıyan batılılaşma hareketi yerel alanda da yer bulmuştur. Kırım Savaşı sonrası kentlerdeki nüfus artışı nitelik ve nicelik açısından mevcut geleneksel kurumların yetersizliğine yol açmıştır. Bunun bir sonucu olarak Osmanlı'da belediyecilik faaliyetlerine hız verilmiştir. Ancak idare sınıfında yer alanlar demokrasiyi güçlendirmekten ziyade kamu hizmeti uygulamalarında ortaya konan yeni kurumlardan faydalanma konusunda düşünceye sahiptirler (Şengül, 2015:29-31). Tanzimat

döneminde tartışma konusu olan merkeziyetçilik/adem-i merkeziyetçilik ilişkileri devlet bekasıyla ilişkilendirildiğinden merkeziyetçilik anlayışının tercih edilmesinin altında yatan nedenlerden biri de batılı devletlerin niyetleri olmuştur. Mevcut kamu yönetim anlayışımızın aşırı merkeziyetçi doğrultuda olması bir nevi Tanzimat'ın eseridir (Bozan, 2017:31).

Bu dönemde taşra yönetimiyle ilgili olarak birkaç köyün birleştirilmesi ile oluşturulan kazalar önem arz etmektedir. Kazaların başında aynı muhtarlık uygulamasında olduğu gibi seçimle işbaşına gelen müdürler bulunmaktadır. Yine eyalet ve sancak yönetiminde müslim ve gayrimüslim halkın ileri gelenlerinden oluşan temsilcilerin de yer aldığı meclis uygulaması demokrasi adına önemli gelişmelerdendir (Aktoprak, 2008: 41).

Günümüz belediye örgütünün temeli bu dönemde atılmıştır. 16 Ağustos 1855 tarihinde İhtisap Nezareti kaldırılarak yerine İstanbul'da "İstanbul Şehremaneti" adıyla ilk belediye kurulmuştur. İstanbul Şehremanetinin başında merkezin atadığı şehremini denilen görevli bulunmaktadır. Şehreminin günümüz karşılığı belediye başkanıdır. Ayrıca yine atamayla göreve gelen 12 üyeden oluşan bir Şehir Meclisi yer almaktadır (Kaya, 2006:109). Meclis tarafından alınan önemli kararlar merkezi yönetimin onayı üzerine yürürlüğe girmektedir. Şehremaneti kurumunun mali kaynaklarının kısıtlı olmasının yanında mali yönden merkeze bağlı olmasından dolayı özerk gelir ve yetki unsuru da bulunmamaktadır (Kozanoğlu, 2012:54-55). Bu açıdan İhtisab Nazırlığından farklı olduğunu söylemek pek mümkün olmamaktadır.

Kentsel hizmetlerle ilgili beklenen başarıyı gösteremeyen Şehremaneti uygulamasının ardından 9 Mayıs 1856 tarihinde padişahın yazılı izni ile kurulması düşünülen belediye örgütü hakkında tavsiyelerde bulunarak kuruluş tasarısını oluşturmak amacıyla "İntizam-ı Şehir Komisyonu" kurulmuştur (Yaylı, 2015:34-35). Bu komisyon

1857 yılına kadar görevlerini yerine getirmiştir. En önemli faaliyetlerinden biri Nizamname-i Umumi olmuştur. Padişah tarafından kabul edilen tüzük ile İstanbul 14 daireye ayrılarak her dairede ayrı ayrı belediye teşkilatı kurulması öngörülmektedir. Ancak uygulamada doğacak zorluklar nedeniyle öncelikle Beyoğlu ve Galata semtlerini içeren “Altıncı Belediye Dairesi”nin kurulması uygun görülmüş, böylece 1857 yılında azınlıkların yoğun olarak yaşadığı alanlar olması sebebiyle yazışma dili Fransızca olarak kabul edilen Altıncı Belediye Dairesi kurulmuştur (Kaya, 2006:109).

Altıncı Belediye Dairesi, üyelerinden dördü gayrimüslim olmak üzere toplam on iki üyeden oluşmaktadır. Dairenin başında hükümet tarafından atanan müdür Kamil Bey bulunmaktadır. Kendine has gelir kaynağı ve personeli vardır (Akın, 2015: 38). Teşkilatın organlarından biri, daire müdürü başkanlığında toplamda 8 üyenin bulunduğu meclistir. Başkan ve üyeler merkez tarafından atanmakla birlikte danışman adı altında yabancı uyruklu kişilerin de yer alabildiği bir meclis şekline sahiptir (Koç, 2015:86). Altıncı Belediye Dairesinin görevlerinin belirlendiği 27 Ocak 1858 tarihli nizamname ile merkez tarafından atanmalar nedeniyle merkeze bağımlılık bulunmakla birlikte dairenin sınırlı seviyede serbestliğe sahip bir devlet dairesi gibi faaliyet göstermesi öngörülmüştür (Ortaylı, 2000:147). Kanalizasyon ve içme suyu hattı, yol ve sokakların yapım ve bakımı ile ulaşım işleri dairenin görevleri arasındadır (Şengül, 2015:33).

Tanzimatın ilanı ile birlikte başlayan yerel gelişmeler Altıncı Daireden sonra 8 Ekim 1864 tarihli Tuna Vilayet Nizamnamesi ve 7 Kasım 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile devam etmiştir. Bu vilayetnameler ile ilk kez vilayet adı altında il genel idaresi oluşturulmuştur. Yönetim teşkilatlanmasında eyalet sisteminden vilayet sistemine, sancak sisteminden de liva sistemine geçiş yapılmıştır. Nizamnameye göre teşkilat sırası ise vilayet-sancak-kaza-karye (köy) şeklindedir. Ayrıca ilk kez il düzeyinde genel

yönetime ek olarak özel idare uygulamasından da bahsedilmektedir (Bayrakcı, 2016: 51). Nizamnamede bahsi geçen “meclis-i umumi-i vilayet” günümüz il genel meclisi ile benzerlik göstermektedir. Meclise vali başkanlık etmekle birlikte mecliste her sancağı temsilen iki Müslim ve iki gayrimüslim üye yer almaktadır. Meclisin görevleri Nizamnamenin 27. Maddesine göre; yol yapımı ve korunması ile ilgili konularda görüşmek, zirai ve ticari işlerle ilgili karar almak, liva-kaza ve köy vergilerini düzenlemek vb. görevler olarak sayılmıştır. Her ne kadar meclisin karar alma yetkisi bulunsa da alınan kararların niteliği icrai değildir. Kararlar vali aracılığı ile merkezi idareye sunularak ancak emir ve irade-i seniyye ile yürürlüğe girebilmektedir (Gözler, 2018: 211). Şehremaneti ile başlayıp 1864 yılı nizamnameleri ile devam eden düzenlemeler yolculuğu görünürde yerel demokrasi adına sevindiren gelişmeler olmakla birlikte düzenlemeler merkeziyetçi anlayış temellidir. Esasen bu düzenlemelerin yapılmasındaki amaç özerk yapıda bir yerel yönetim oluşturmaktan ziyade modern bir bürokrasi düzeni kurmaktır (Koç, 2015: 85).

Altıncı Belediye Dairesi ile elde edilen sonuçlar başarılı olunca 1868 yılında Şehremaneti yeniden şekillendirilerek İstanbul 14 belediye dairesine ayrılmıştır. Dairelerde farklı bir yöntem tercih edilerek doğrudan Bab-ı Ali’ye bağlamak yerine Şehremanetine bağlanmıştır. Yerel otoritenin oluşturulması bakımından olumlu bir adım olan bu yöntem mali açıdan merkezden destek alınamaması sonucunu da beraberinde getirmiştir. Bu sebeple su ve imar denetimi gibi görevler daireler ve Şehremanetinden alınmış, merkezi idareye yeniden aktarılmıştır (Yaylı, 2015: 37).

1864 Nizamnamelerinin başarılı sonuçları üzerine 1871 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi çıkartılarak vilayet sisteminin genişletilmesi amaçlanmıştır. Nizamname ile valinin yanında merkezi idare tatarından atanan maarif müdürü, zaptiye kumandanı, baytar, defterdar gibi memurlar haricinde vilayetlerde idare

meclisi ve Vilayet Genel Meclisi olmak üzere iki meclis bulunacağı öngörülmektedir (Bozan, 2017: 26). Nizamnamenin 111. Maddesine göre; şehirlerde vali, mutasarrıf ve kaymakamın yanında belediye meclisi de bulunacaktır. Belediye meclisleri başkan, yardımcısı ve seçilmiş altı üyeden oluşmaktadır. Belediye meclisleri İstanbul'da Bab-ı Ali tarafından diğer vilayet ve livalarda ise idare meclisleri tarafından idari ve mali açıdan denetim altındadır. Bu dönemde de belediye örgütleri henüz özerk bir yapıya sahip değillerdir (Akın, 2015: 39).

IV.1.3. 1876 Kanun-i Esasi Dönemi

Kanun-i Esasi, merkezi idarede sistemsel birtakım değişiklikler gerçekleşmesine neden olmuştur. Padişahın fermanı üzere yönetimde padişahın yanında Meclis-i Umumi adı verilen bir meclis bulunacaktır. Bu meclis, üyelerinin tamamı Padişah tarafından atanan Heyet-i Ayan ve seçimle göreve gelen Heyet-i Mebusan'dan oluşmaktadır. Heyet-i Mebusan üyelerinin seçim usulü ile göreve gelmesi sınırlı da olsa halkın iradesinin o dönemde dikkate alındığının bir göstergesidir. Anayasanın 77. Maddesine göre meclis başkanı ve yardımcıları irade-i seniyye üzerine belirlenmektedir. Kanun-i Esasi hükümleri incelendiğinde Heyet-i Ayan'a nazaran Heyet-i Mebusan'ın yetkilerinin daha az olduğu söylenebilir.

1876 Anayasası'nın yürürlüğe girmesi ile vilayetler mevzusu anayasal zeminde düzenlemeye kavuşmuştur. Kanun-i Esasi'nin 108-112. Maddelerinde "Vilayet" başlığı adı altında vilayetlerle ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Anayasanın 108. Maddesine göre; vilayetlerin yönetimi tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif ilkeleri doğrultusunda idare edilecektir (<https://anayasa.tbmm.gov.tr>, E.T. 2018). 110. Madde ile vilayetlerde valiye danışma meclisi ile birlikte alacağı kararlarla yürüteceği görevler tefriki vezaiife göre yol

ve köprü yapımı, imar, sanayi, ticaret ve tarım işleri ile eğitim öğretim işleri olarak sayılmaktadır (Aktoprak, 2008: 47).

Tevsii mezuniyet yetki genişliği, tefriki vezaif ise görevler ayrımını ifade etmektedir. Tevsii mezuniyet ilkesinin kabul edilmesinde imtiyaz sahibi eyaletlerin ülke toprakları içerisinde hukuki düzeyde yönetimini sağlama çabaları önemli faktörlerdendir (Çetin, 2018: 100). Tevsii mezuniyet ilkesi günümüzde Fransızca kökenli “déconcentration” ilkesine karşılık gelmektedir. 1876 Anayasası öngördüğü hükümlerle merkezi idarenin dışında seçilmişlerden oluşan meclisler aracılığı ile yerel demokrasinin gereklerinden temsil esasını yansıtmaya çalışmıştır. Ancak merkezi idarenin dışında bir vilayet örgütü oluştururken üniter devletin kalkını mutlak egemenlikten de vazgeçilmemiş, taşra yönetiminin denetim iplerini elden bırakmamıştır (Aktoprak, 2008: 47-48). Hatta bu hususta devlet yönetiminde yaşanan tartışmalardan birinde İttihat ve Terakki sözcüsü Hüseyin Cahit’in, “adem-i merkeziyet vadilerine düşmek” Osmanlı İmparatorluğunun “inkıraz (tükenme) ve izmihlale (yok olmaya) doğru götürülmüş” olması demektir şeklindeki ifadesi dikkate değerdir (Güler, 2000: 16). Aslında anayasada yer alan bu ilke ile bir nevi denge oluşturularak federalizm tehlikesine karşı set kurulmuştur. Merkez otoritece böylesi bir tehlike savuşturulurken bir diğer açıdan yerel düzeydeki işlerin çözümünün merkezi idarenin kararına bağlanmış olması yerel kaynaklarda azalmaya ve bu sebeple de her şeyin çözümünün devletten karşılanmasının beklenmesi gibi bir olumsuz sonuca da yol açmıştır (Bozan, 2017: 28).

Kanun-i Esasi’nin yürürlüğe girdiği dönemde Fransa’da ise liberalizm etkileri kuvvetle hissedilmektedir. 1831 yılında belediye meclisleri ile başlayan yerel düzeyde seçim hakkı 1871 yılında il meclis başkanlarının seçilmesi ile devam etmiştir (Kaya, 2006: 45).

Osmanlı’da Kanuni Esasi ile başlayan yasal düzenlemelerin devamı Danıştay’a hazırlatılan kanun tasarıları sonucunda İstanbul ve taşra belediyeleri ile ilgili çıkartılan kanunlarla gelmiştir. Bunlarda biri İstanbul’da aynı düzeni koruyarak Şehremaneti ve belediye daireleriyle birlikte bir belediye sistemi öngören 5 Ekim 1877 tarihli “Dersaadet Belediye Kanunu”, diğeri ise her şehir ve kasabada bir belediye meclisi kurulması öngören yine aynı yılda çıkartılan “Vilayet Belediye Kanunu’dur.

Dersaadet Belediye Kanunu ile daire sayısı 20’ye çıkartılmış, yerlerinin belirlenmesi ile ilgili hususların kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Şehremaneti yine İstanbul ile sınırlı olarak görevlendirilmiş, belediye daireleri ise kendi sınırları içinde kalmak üzere görevlendirilmiştir. Şehremanetinin yönetim yetkisi şehremini, reis ve altı üyeden oluşan meclis-i emanete verilmiştir. Meclis- i emanetin bütün görevlileri doğrudan padişah tarafından atanmaktadır. Belediye dairelerinde ise yönetim görevi devlet tarafından atanan reis ve seçimle göreve gelen sayısı sekiz ile on iki arasında değişen meclis-i belediyeye verilmiştir (Gözler, 2018: 237). Şehremanati belediyeler birliği benzeri bir yapıya sahiptir, dairelerin işlemlerini kontrol ederek ortak işlemleri yürütmektedir (Sunay, 2002: 129). 1877 Vilayet Kanunu ile belediyeler imar işleri, bayındırlık alanı, temizlik, pazar ve ticaretin kontrolü, okul binalarının açımı, belediye mallarının kontrolü ve gelirlerinin tahsili, nüfus sayımı ve itfaiye hizmetleri gibi görevlerle yetkilendirilmiştir. Kanunun öngördüğü görevler uygulamada ise kaynak yetersizliği nedeni ile merkez idarece yürütülmüştür (Akın, 2015: 40). Kanuna göre meclis tüzel kişiliğe sahip olacaktır. Belediye meclis üyelerinin seçimi sınırlı seçim esasına göre yapılmaktadır. Seçim hakkı sadece belli bir malvarlığına sahip ve belirlenen yaştan üzerindeki erkeklere tanınmıştır (Yaylı, 2015: 39).

İkinci Meşrutiyetin ilanı sonrası kurumsallaşma izleri görülmeye başlamıştır. Dersaadet Belediye Kanununun uygulanma safhası 1912 yılında çıkartılan Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkındaki Kanunu Muvakkat ile olmuştur. Kanunu Muvakkat ile İstanbul'daki belediye teşkilatı yenilenerek Şehremaneti ve dokuz belediye dairesi ile devam edecek olan bir örgüt oluşturulmuştur (Oktay, 2005: 258). Şehremaneti meclisi yerine Encümen-i Emanet adıyla yeni bir meclis oluşturulmuştur. Encümen-i Emanet meclisi Şehremanetinin dışında her dairede de bulunacak ve dairelere yönetici olarak devlet tarafından müdür atanacaktır. Bu düzenleme 1930 yılı 1580 sayılı Belediyeler Kanunu'na kadar devam etmiştir (Yaylı, 2015:40).

1913 yılına gelindiğinde ise yasal anlamda il mahalli idareleri varlık kazanabilmiştir. 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatın ilk kısmı genel idare örgütüne ilişkin hükümler, ikinci kısmı ise illeri mahalli idare teşkilatı olarak öngörerek tüzel kişilik, organlar, yönetim ve gelir-gider konu başlıklarında hükümler içermektedir. 1913 tarihli yasa ile arzulanan merkeziyetçilik anlayışı temelli bir yerinden yönetim oluşturmaktır (Bayrakçı, 2016: 53). Kanunu muvakkat ile vilayetlerde valilerin yetkileri güçlendirilmekle birlikte vilayet merkezlerinde oluşturulan merkez kazalarına kaymakamlar atanarak valinin görevlerinin bir kısmı kaymakamlara devredilmiştir. Vilayetlerin bütçesi her yıl vali tarafından Umumi Meclis toplanmadan önce hazırlatılarak incelenmekte, sırasıyla Vilayet Encümenine ve Umumi Meclise sunulmaktadır. Bütçenin tasdikini takiben her ay yapılan harcamalar gerekçeleriyle birlikte encümene sunulmaktadır (Kaştan, 2016: 85). Vali vilayete ait yerel hizmetleri vilayet umumi meclisi kararı üzerine yerine getirecektir. Yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi ilk kez yasal anlamda 1913 tarihli Kanun-u Muvakkat ile varlık kazanmıştır (Koç, 2015: 88). Bu yasal düzenleme ile vilayetler merkezi idare karşısında özerk kılınmış, böylelikle yönetsel otorite

merkezden yerele kayarak birtakım bölgesel ayrıcalıklı güçlerin kuvvetlenmesine yol açmıştır (Güler, 2000: 19).

IV.1.4. 1921 ve 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu Dönemi

1921 Anayasası 23 maddelik kısa ve Cumhuriyetin ilanına kadar ki süreçte uygulanacak olan bir geçiş anayasası niteliğindedir. 1921 Anayasası 1876 tarihli Kanun-i Esasi'yi yürürlükten kaldırmadığından ikili bir anayasal sistem mevcuttur. 1921 Anayasasının hazırlandığı savaş dönemi göz önünde bulundurulduğunda anayasa metninin neden kısa tutulduğunun cevabı kolaylıkla bulunabilir. Buna karşılık metnin geneline bakıldığında maddelerin çoğunluğunun taşra idaresi ve yerel yönetimlere ilişkin konulardan ibaret olması o dönemde adem-i merkeziyete verilen önemin de bir göstergesidir (www.anayasa.gen.tr, E.T. 2018). 1876 Anayasasında yer alan tevsi mezuniyet ve tefriki vezaif ilkeleri bu anayasa yer almamıştır. Bu ilkelerin anayasada yer alamamasının nedenlerinden biri de kimi yazarlarca ikili anayasal düzenden kaynakladığı, 1876 Anayasasında yer aldıkları için yeniden telaffuz gereği duyulmadığı şeklinde ifade edilmektedir (Uygun, 2015: 6).

1921 Anayasası döneminde yönetimde halk katılımı, adem-i merkeziyetçilik anlayışı gibi ilerlemeler dikkat çeken unsurlardır. Anayasanın 11. Maddesi ile vilayetlere tüzel kişilik tanınarak özerklik sağlanmıştır. Vilayet meclislerinin görevleri ise temel belli başlı görevler dışında kalanlar olarak belirlenerek bir nevi genel yetki uygulaması öngörülmüştür. Yine vilayet meclisinin iki yılda bir seçimle işbaşına geleceği ifade edilmektedir. 1921 Anayasasında tüzel kişilik tanınan bir başka birim ise nahiyelelerdir. Nahiyeleler seçimle göreve gelen üyelerden oluşmakta ve merkeze ait görevleri ifa etmektedirler. Ancak merkeze ait hizmetlerin sunulması aşamasında kaynak yetersizliği ve

merkezi idareye bağıllık nahiyeleri tüzel kişiliği bulunmasına rağmen merkezi idarenin uzantısı olmaktan öteye götürememiştir (Karaarslan, 2007: 118). Anayasa ile yerinden yönetim ilkesi benimsenerek yerel demokrasi adına önemli adımlar atılmasına karşılık savaş şartları sebebiyle meclisin bütün dikkatinin savaşa kayması ve kaynakların kullanımında savaş gereklerinin öncelikli olması anayasaca öngörülen düzenlemelerin uygulamada yeterince yer bulamaması ile sonuçlanmıştır (Öner, 2006: 22).

Cumhuriyetin ilanıyla birlikte Türkiye Cumhuriyetine Osmanlıdan miras 389 belediye birimi ve aktif olmayan, kaynakları bulunmayan yetersiz şehir idareleri kalmıştır. Bu birimlerle ilgili yasal düzenlemeler hem işlevsiz hem de parça parçaydı. Dolayısıyla harap durumda olan şehir ve belediyecilik anlayışının yeniden canlanması gerekiyordu. Ancak belediyelere verilecek taze kan Osmanlı döneminden kalan ve hala aktif olan İttihat ve Terakkicilerin engellemeleri sebebiyle ileri plana atılmıştır (Yaylı, 2015: 42). Bu dönemde yapılması planlanan reformların amacı çağdaş devlet seviyesinde bir yerel yönetim anlayışı oluşturmaktır.

İkinci TBMM'nin göreve başladıktan sonra yaptığı faaliyetlerden biri 23 Nisan 1924 yılında yürürlüğe koyduğu Teşkilat-ı Esasiye Kanunu- 1924 Anayasası- dur. 1924 Anayasası Kanun-i Esasi'nin devamı niteliğindedir. Kanun-i Esasi'de yer alan tevsii mezuniyet ve tefriki vezaif ilkeleri bu anayasada da aynen yer almıştır. Bahsi geçen tefriki vezaif ilkesi devletin temel organlarından ziyade merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki görevler ayrılığını ifade etmektedir (Akın, 2015: 46). Anayasada tüzel kişiliğe sahip birimler il, şehir, kasaba ve köyler olarak sayılmıştır. 1921 Anayasasında tüzel kişiliğe sahip olan nahiyelerin ise tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Bu yönüyle nahiyeler Fransa'daki kantonlara benzetilmektedir. Anayasanın 91. Maddesinde illerin işlerinin yetki genişliği ve görev ayrımı bağlamında yürütüleceğinden bahsedilmektedir. Madde ayrıntılı

incelendiğinde 1921 Anayasasından farklı olarak illerde genel yetki-özel yetki ayrımı yerine tek noktada toplanan illerin işinden bahsedildiği görülecektir. Bu açıdan merkeziyetçi bir anlayışın esas alındığı görüşü ortaya çıkmaktadır (Şengül, 2015: 41). 1924 Anayasası, 1921 Anayasasının tabandan tavana doğru şekillenen yerel yönetim idari yapısına karşın daha merkeziyetçi yapıda bir yerel yönetim anlayışı taşımaktadır. Mahalli idarelerle ilgili açık hükümler yer almamakta, genel olarak yerinden yönetim ilkesine değinilmektedir (Özmen, 2012: 173).

1924 Anayasası'nda yer alan yetki genişliği kavramı adem-i merkeziyet düşüncesini desteklemekten ziyade illerde valilerin yetkilerini güçlendirmek adına kullanılmıştır.

Cumhuriyet sonrası yerel yönetimler adına gerçekleşen önemli gelişmelerden biri de köylerle ilgilidir. Özellikle savaş sonrası harap haldeki kentlerin durumu göz önüne alındığında en küçük ölçekli birimlerden başlayacak bir kalkınma hareketi en uygun yol olarak görülmüştür. Bu husustaki çalışmalar 1923 yılında köy kanunu çıkartılması ihtiyacına ilişkin olarak meclis düzeyinde başlamıştır. Hatta Karesi Mebusu Vehbi Beyin 11 Şubat 1924 tarihli meclis oturumunda köy kanununun memleketin teşkilatı adına şart haline geldiği, köy idaresi mevcut olmayan bir memleketin köksüz bir ağaca benzediği yönünde ifadesi bulunmaktadır (Sarı, 2014: 511). Yapılan yoğun çalışmalar neticesinde 18 Mart 1924 tarih 442 sayılı Köy Kanunu ile köyler ilk kez kanuni düzenlemeye kavuşmuştur. Bu kanun ile köylere tüzel kişilik verilmiş ve gerçek anlamda mahalli birim olarak kabul edilmiştir.

442 sayılı Köy Kanunu ile mahalli birimler olarak kabul edilen köyler 1924 Anayasasında merkezi idarenin hiyerarşisine tabi birimler olarak öngörülmüştür (Kozanoğlu, 2012:57). Köy Kanunu'na göre; köylerin kurulabilmesi için yerin nüfusunun

en az 150, en fazla 2000 olması gerekmektedir. Köylerde bir muhtar ve bir ihtiyar heyeti bulunacak, köydeki tüm seçmenlerden oluşan köy derneği adında bir kurul oluşturulacaktır. Kanun'da köy idaresine mecburi ve isteğe bağlı olmak üzere iki tür görev yüklenmiştir. Mecburi işler olarak su, yol, çeşme ve mescit yapımı, temizlik işleri, köyün ortak ihtiyaçlarının giderilmesi, tarım ve hayvan işleri ile önleyici ve koruyucu tedbirler almak gibi görevler sayılmıştır. İsteğe bağlı işler olarak ise sosyal alan yapımı, ortak binaların bakımı, ihtiyaç sahibi kişilerin iâşesi, sportif faaliyetler düzenlenmesi gibi görevler sayılmıştır. Köyler kanunla tüzel kişiliğe sahip kılınmakla kendi personeli de sahip olabilmektedirler. Köy idaresinin kendi personelinin dışında merkezi yönetim tarafından atanan kamu personeli sıfatında görevliler de bulunmaktadır. Köylere yerel kimlik kazandırılarak önemli yetki ve görevler tanımlanmış fakat genel anlamda tüm yerel yönetimlerde mevcut olan kaynak sorunu köyleri merkezi yönetimin yörüngesinden çıkartamamıştır.

Köylerle ilgili uygulamaya konulan düzenlemeleri takiben 1924 Anayasası'nda öngörülen kentlerin yeniden imarı ve belediyeciliğin geliştirilmesi temelli olarak ilk adım başkent Ankara'da atılmıştır. Aynı yıl 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu çıkarılmış, İstanbul'daki sisteme benzer bir yapı oluşturulmuştur. 1930 yılına kadar görev yapan Ankara Şehremaneti şehremini, belediye genel kurulu ve emanet komisyonu olmak üzere üç organdan oluşmaktadır. Şehremini seçimle değil Dahiliye Vekili'nce atama yoluyla göreve gelmektedir. Belediye Genel Kurulu seçimle göreve gelen 24 üyeden ibarettir. Ankara Şehremaneti İstanbul Şehremaneti'ne çoğu yönden benzemekle birlikte özellikle bütçe yönünden ayrılmaktadır. Ankara Şehremanetinin bütçe tasdiki, kadro ve maaş düzenlemeleri Dahiliye Vekaleti tarafından yapılmaktadır (Başa, 2012: 68). İstanbul Şehremaneti'den bir başka farklı ve eleştirilen yönü de birtakım beledi hizmetlerin polis

teşkilatı tarafından yürütülmesi ve yerel anlamda önem arz eden sağlık işleri, muhasebe, hukuk işleri gibi hizmetlere ait müdürlerin İçişleri Bakanlığı'nca atanıyor olmasıdır (Şengül, 2015:73-74).

1923-1930 yılları belediyeçilikle ilgili yasal gelişmelerin yaşandığı dönemlerdir. Bu dönemde 1924 yılında 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu ile 486 sayılı Umur-u Belediye Müteallik Ahkam-ı Cezaiye Kanunu ve İçişleri Bakanlığına ait Usul-ü Muhasebe-i Belediye Talimatnamesi çıkarılmıştır. İlgili düzenlemeler ile belediyeler mali yönden feraha kavuşturularak ceza yetkisi vererek denetim gücünü artırmak amaçlanmıştır (Bayraktı, 2016: 99-100).

1930 yılına gelindiğinde yerel yönetimlerle ilgili kapsamlı bir düzenleme 1580 sayılı Belediye Kanunu ile olmuştur. Belediye Kanununun ortaya konuluşunda Osmanlıdan Cumhuriyete miras kalan, 1929 yılındaki ekonomik kriz ile daha da kuvvetlenen katı bir merkeziyetçi anlayışın hâkim olmasının rolü olduğu ve Fransa'nın yerel yönetim sisteminden etkilenilmiş olduğu söylenebilmektedir. Bir yandan yerel birimlerin görev alanı geniş tutularak adem-i merkeziyet açısından ilerleme kaydedilmek istenirken halen günümüzde de alevli tartışmalara konu olan görev-kaynak dağılım politikasında merkez ağırlıklı hareket ediliyor olması idari vesayet denetiminin ağırlığını da açıkça göz önüne sermektedir (Koç, 2015: 89-90).

1580 sayılı Belediye Kanunu uzun soluklu kanunlardan olmuştur. 165 maddeden ibaret kanun belediyeleri, belde halkının mahalli düzeyde ortak ihtiyaçlarını gidermek üzere görevli, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye reisinden oluşan 3 organlı tüzel kişilik olarak tanımlamıştır. Kanunun 20. Maddesine göre; “belediye meclisleri 4 yıllığına belde halkı tarafından seçim yoluyla belirlenir”. Belediye encümeni ise belediyenin esasen yürütme organı olmakla birlikte belediye meclisinin faal olmadığı

durumlarda aynı zamanda karar organıdır. Belediye encümeni belediye meclisinin kendi arasından seçtiği üyeler ve belediye amirlerinden oluşmaktadır. Belediyeyi temsil yetkisine sahip olan yürütmenin başı belediye reisi ile ilgili olarak farklı bir düzenleme yoluna gidilmiştir. Belediye reisi; belediye meclis üyeleri arasından veya meclis üyesi olabilme sıfatı taşıyan kişiler arasından seçim usulü ile ya da Bakanlar Kurulunun lüzum gördüğü durumlarda bizzat tespit edilecek birimlere atama usulü ile göreve getirilecektir (<http://www.resmigazete.gov.tr>, E.T. 2019).

Belediye Kanunu belediye örgütünün teşkilat yapısını ayrıntılı bir şekilde düzenlemesi yönüyle önemlidir. Böylesi bir düzenleme ilk bakışta adem-i merkeziyet anlayışı açısından katı merkeziyetçilikten uzaklaşıldığı izlenimi vermekle birlikte Kurtuluş Savaşı sonrası yeni ve çağdaş medeniyetler seviyesinde bir Türkiye tablosu ortaya konulurken iktidar paydaşları tehlikesine karşı da temkinli davranılmıştır. Kanunun birçok düzenlemesinde belediyeler üzerindeki merkez idarenin denetimini görmek mümkündür. Örneğin; belediye meclisi tarafından seçilen belediye reisinin bu sıfatı kazanması merkezi yönetim tarafından onaylanmasına bağlıydı (Kararslan, 2007: 121). Belediyeler üzerindeki merkezi idarenin idari vesayet uygulamalarına bir başka örnek; bütçe, bütçe üzerinde değişiklik, kesin hesap, ödünç işlemleri gibi belediye meclisi kararlarının bazılarının en büyük mülki amirin onayı ile kesinleşmesidir. Belediyece verilen hizmetlere ilişkin bedel ve tarife uygulamasının belediye meclisince belirlenmesinden sonra mülki amirce onaylanarak kesinleşmesi de kanunla öngörülen idari vesayet uygulamalarındandır. Ayrıca mülki amirlerin ödeneklerle ilgili, belediyenin görev alanı içerisinde olmayan hususlarda iptal yetkisi, zorunlu nitelikteki görevler için yetersiz ödenek bulunması halinde yasaların belirlediği sınır aralığında artırma yetkisi vardır (Kavruk ve Yaylı, 2008: 8).

1580 sayılı Belediye Kanunu'nda dikkat çeken düzenlemelerden biri de 72. maddedir. Kanunun 72. maddesinde; 25 yılın üzerindeki vadeli borçlarda borç verme ve borçlanmaya ilişkin olarak verilen meclis kararlarının il idare kurulu ve valinin görüşü alındıktan sonra Danıştay'ın kararı üzerine kesinlik kazanacakları belirtilmektedir. Genel olarak ilgili kanun incelendiğinde 4., 5., 7., 8., 9., 10., 11., 19., 54., 73., 74., 76., 91., 93., 97. maddelerde idari vesayet uygulamaları ile ilgili ifadelerin hüküm altına alındığı görülmektedir. Sonuç olarak 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun ağır vesayet hükümleri içerdiğini söylemek mümkündür (Candan ve Kaya, 2016: 436). Merkez idarenin idari vesayet uygulamalarının bir kısmı teftiş yoluyla yapılmaktadır. Belediyelerin eylem ve işlemleri ile ilgili illerde vali, ilçelerde kaymakamlar tarafından yapılacak teftişler ile gerekli tedbirlerin alınması emri verilebilmektedir (San, 1996: 294).

1580 sayılı kanunu belediye başkanları üzerinde gensoru, yıllık çalışma raporunun yetersiz bulunması, görevi kötüye kullanma ile hüküm giyme durumları ile sınırlı olmak üzere doğrudan denetim öngörmektedir. 91. maddede de seçilme yeterliliğini yitiren, görevini kötüye kullanan veya bir suça ilişkin olarak en az 6 ay süreli hapse hüküm giyen belediye başkanları hakkında İçişleri Bakanlığı'nın bildirimi ile idari yargı organlarının konu ile ilgili bir ay içerisinde kararlarını vereceklerinden bahsetmektedir (San, 1996: 290).

1930'dan 1945 yılına kadar yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemeler uygulamaya konulmaya devam etmiştir. 1930 yılında sağlık esaslı kentsel çevre amaçlı 1593 sayılı "Umumi Hıfzısıhha Kanunu", 1933 yılında belediyelere imar planı yaptırma zorunluluğu yükleyen 2290 sayılı "Belediye Yapı ve Yollar Kanunu" ile belediyelerin altyapı yatırımları için kaynak temini amaçlı belediyeler bankası kurulmasını öngören 2031 sayılı "Belediyeler Bankası Kanunu" çıkartılmıştır. Belediyeler Bankası Kanunu 1945

yılında 4759 sayılı “İller Bankası Kanunu” çıkartılana dek yürürlükte kalmıştır (Yaylı, 2015: 50).

Önceleri belediyelerle ilgili başlayan ve devamında 1945 yılında tüm mahalli idareler için dönüştürülen İller Bankasının görevi genel bütçe içerisindeki vergi gelirleri paylarının dağıtım sürecinde bir araç görevi görmek, yerel yönetimlere gerek kısa gerekse de uzun vadede krediler temin etmek, yerel yönetim projelerine mali destek olmak, gerekli durumlarda ihale yapmaktır (Kaya, 2006: 146).

1949 yılında il genel idarelerinde 5442 sayılı “İl Genel İdaresi Kanunu” ile yeni düzenleme getirilmiştir. Söz konusu kanuna göre; merkezi idare kuruluş yönüyle il-ilçe-bucak olarak üçe ayrılmaktadır (Muratoğlu, 2015:72). 5442 sayılı kanunun genel görüşü katı merkezîyetçi anlayış üzerinedir. Kanunun çeşitli maddelerinde il idaresi ile ilgili valilere yetki verilmekle birlikte uygulamada valiler atlanarak doğrudan merkez idare tarafından işlemler de yapılmıştır. Örneğin; kanunun 7. Maddesinde vali yardımcısı, hukuk işleri müdürleri, il müdürleri gibi görevlilerin atanmasında valilerin görüşünün alınması öngörülmüştür. Ancak 2002 yılında yapılan bir araştırma sonucunda mülki idare amirlerinin % 77,3’ü atamalarda ilgili maddeye uyulmadığı şeklinde ifadeler yer almıştır (Başa, 2008: 7).

Belediyelerin gelirleriyle ilgili olumlu düzenlemeler 1950 yıllarından itibaren hız kazanmıştır. 1954 yılında çıkartılan 5656 sayılı kanun ile belediyelerin mecburi görevleri arasına konut yapımı da eklenerek bu hususta bütçe içerisine ödenek ekleyebilmelerine olanak tanınmıştır (Yaylı, 2015: 51).

IV.1.5. 1961 Anayasası Dönemi

1961 Anayasası darbe ürünü bir anayasa olmakla birlikte hak ve özgürlükler anayasası olarak bilinmektedir. 1924 Anayasasından farklı düzenlemeler içermektedir. Sosyal devlet ilkesi ilk kez bu anayasa ile getirilen ilkedir. Anayasada devletin temel organları sayılırken yasama ve yargı organları yetki sahibi olarak tanımlanırken yürütme organı görev mercii olarak tanımlanmıştır. Anayasanın uygulanma sürecinde karşılaşılan 12 Mart Muhtırası olayı üzerine 1971-1973 yılları arasında anayasa değişikliğine gidilmiştir. Değişiklerin temel konusu temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması ve kısmi özerklikler karşısında yürütmenin güçlendirilmesidir (Gözler, 2017: 186-189).

1961 Anayasası'nda yerinden yönetime ilişkin hükümler 1924 Anayasası'na nazaran daha fazla yer almaktadır. Anayasanın 116. maddesi mahalli idareleri “il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri” olarak tanımlamıştır (Bayrakçı, 2016: 17). İdarenin kuruluş ve görevleri yönetim esası açısından merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayanmaktadır. Anayasanın düzenleme getirdiği önemli konulardan biri de mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatının güvence altına alınmasıdır. Bu hususta 116. madde “Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur” demektedir. Mahalli idarelerle ilgili anayasal güvence altına alınan hususlardan bir diğeri de mahalli idarelere gelirleri ile orantılı sağlanacak olan gelir kaynaklarıdır (Yaylı, 2015: 52). Yönetim anlayışında idarenin bütünlüğü ilkesi benimsenmiştir. 1961 Anayasasının özgürlükler ve yerel yönetimlerle ilgili daha yaklaşımcı olmasının nedenlerinden biri 1953 yılında toplanan 1. Avrupa Komünler Birliği'nin toplantıda aldığı kararların etkisidir. Toplantıda yerel yönetimlerin özerkliği konusunun Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne konması

önerilmiştir (Alodalı vd. , 2007: 2). Belediyelerin genel karar organlarının seçimle göreve geleceği hüküm altına alınırken belediye başkanlarının göreve geliş şekillerinden bahsedilmemiştir. Bu durum da belediye başkanlarının atama yoluyla göreve gelme ihtimalini doğurmaktadır. Bu husus anayasada bahsi geçen düzenlemenin olmayışının doğurduğu sonuçlardandır (Kırışik ve Sezer, 2006: 19). 1961 Anayasası'nın getirdiği farklı düzenlemeler içerisinde köylerle ilgili düzenlemeler de yer almaktadır. Köyler ilk kez anayasal bağlamda mahalli idari birim olarak düzenlenmiştir (Kozanoğlu, 2012: 57).

Belediye başkanlarının görev geliş usulleri ile ilgili anayasal boşluk 1963 yılında 1580 sayılı Belediye Kanununda yapılan değişiklik ile giderilmeye çalışılmıştır. Değişiklik ile belediye başkanlarının halk tarafından seçim yoluyla göreve getirileceği düzenlenmiştir. Demokrasi anlamında yerel yönetimler adına önemli bir düzenlemedir (Koç, 2015: 102). Belediye başkanları tek kademeli çoğunluk sistemi ile seçilecektir. Genel karar organı olan belediye meclislerinin yürütme organının başı belediye başkanları karşısında yetkileri artırılmıştır. Ayrıca belediye başkanlarının göreve başlayışında İçişleri Bakanlığı'nın onayı aranması uygulamasından vazgeçilmiştir (Selçuk, 2014: 19). Karar organlarının feshi ile ilgili yetki ise yargı organlarına verilmiştir.

1960 yılı sonrasında hem vatandaş hem yönetici kademesinde yerel yönetimlerle ilgili neler yapılabileceği düşüncesi sıklıkla gündeme gelmekteydi. Pek çok alanda başlatılan planlı kalkınma hareketi yerel yönetimler için de geçerliydi. Bu hareketin önemli dışavurumlarından biri bu konuda teşkilatlanma için Sovyetler Birliği'nin sosyalist akımından etkilenilerek Devlet Planlama Teşkilatının kurulması olmuştur. 2011 yılından itibaren Kalkınma Bakanlığı olarak faaliyet göstermiş olan DPT, şu anda Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı adıyla faaliyetini sürdürmektedir. DPT 1963 yılında yerel yönetimlerle ilgili birçok düzenleme içeren 5 yıllık kalkınma planı

hazırlamıştır. Plan dâhilinde projeler gerçekleştirilmiştir (Şahin, 2014: 264-265). Projelerden biri “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)” dir. 13.02.1962 tarih 6/209 sayılı Bakanlar Kurulu kararına dayanan proje planlanan süreçte idari yapıda hızlı ve ekonomik gelişmeyi sağlayacak düzenlemeler yapmayı amaçlamaktadır (Ökmen, 2003: 123). MEHTAP doğrultusunda yapılan araştırmalar sonucunda merkezi idare ve taşra birimi ile mahalli idareler arası görev-yetki dağılımı, idari yapı ve kaynak gibi konuların her birinin tek tek önemli olduğu, bu sebeple konuların bütünlük içinde değerlendirilmesi yerine farklı değerlendirmeye tabi tutulması gerekliliği dile getirilmiştir. Proje tavsiyesi üzerine Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerinde Bir Araştırma isimli çalışma yapılmış, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arası ilişkilerde vesayet makamıyla daha uyumlu olunması, denetim yetkisinin belirlenecek bakanlık aracılığıyla belirlenmesi gibi konular ele alınmıştır (Memişoğlu, 2015: 56). “İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu” nun kurulması projenin getirdiği düzenlemelerdendir. Komisyon ile belediyelerin teşkilat yapısının büyük kent-kent- kasaba şeklinde oluşması öngörülmüş, yapılanma sürecinde şehircilik ve bölge plancılığı ilkesi büyük kentler için, imar plancılığı ilkesi kentler için, toplum kalkınması ilkesi ise kasabalar için benimsenmiştir (Urhan, 2008: 88).

MEHTAP ile öngörülen düzenlemeler uygulamaya geçirilemediğinden bu sefer yine Bakanlar Kurulu kararı ile kurulan İdari Reform Danışma Kurulu ile çalışmalara devam edilmiştir. Kurul hazırladığı rapor sonucunda idarenin yeni oluşumu içerisinde il özel idarelerine ek olarak ilçe mahalli idareleri kurulması, yeni kurulacak belediyelerin taban nüfus düzenlemeleri, yerel yönetimler için oto-kontrol sistemi oluşturulması ve vesayet makamlarında azalmaya gidilmesi yönünde tespitler yer almaktadır (Memişoğlu, 2015: 56).

Bu süreçte il özel idareleri ile ilgili gelişmeler de yaşanmıştır. İçişleri Bakanlığı tarafından İÇ-DÜZEN adıyla bir proje yürütülerek 1971’de sonuçlandırılmış ve bu projenin öngörülerine üzerine 1972 yılında yeni bir yasal düzenleme için tasarı hazırlanmıştır. Yasa tasarısı ilgili dönemde yaşanan hükümet değişiklikleri, o dönemdeki köylere ilişkin merkez idarenin hizmetler yönüyle pasif temelli bakış açısı gibi nedenler üzere meclise aktarılamadığından yasalaşma imkânı bulamamıştır (Bayrakçı, 2016: 55). 1973 yılından itibaren ise özellikle yerel yönetimler alanında demokratikleşme hareketleri başlamıştır. Bu dönem, ortaya konan çalışma ve projeler sebebiyle “demokratik belediyecilik, toplumcu belediyecilik ve yeni belediyecilik” gibi adlandırmalarla anılmıştır (Öner, 2006: 23).

Türkiye’de 42. Hükümet siyasi dönemi içerisinde hızla önem kazanmaya devam eden yerel yönetimlerin gerek idari açıdan gerek gelir kaynağı açısından mevcut çözülmeyen sorunlarının çözümü ve daha verimli bir yerel yönetim sistemi ortaya koymak amacıyla yeni bir deneyim olarak Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur. Yerel Yönetim Bakanlığının kurulması ile birlikte mevcut bakanlıklar teşkilatında yer alan İller Bankası, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, İl ve Mahalli İdareler Planlama Şubesi gibi birimler yeni bakanlığın sistemine dâhil edilmiştir. Yerel Yönetim Bakanlığı, kuruluş aşamasında ihtiyaç dışı ve merkezin mali vesayetinden uzak kalmayı amaçlayan bir bakanlık olması sebebiyle siyasi partilerin eleştirilerinin odağı olmuştur (Özaslan ve Alıcı, 2015: 355-356). Söz konusu eleştirilerin altında yatan nedenlerden birinin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki mali kriz olduğu söylenebilir. Çünkü 1973 seçimleri sonrasında yerel yönetimler alanında iktidara gelen sosyal demokratlar sebebiyle merkez idare tarafından denetimler hızla artırılmaya başlamıştır. Bu durum da kaynak ihtiyacı sebebiyle

merkeze bağımlılığı artan yerel yönetimlerin merkezle olan ilişkilerini zayıflatmıştır (Ersoy, 1989: 8-9).

Yerel Yönetim Bakanlığı'nın faaliyette olduğu dönemler mümkün oldukça yerel yönetimler üzerindeki merkezi yönetim ağır vesayetinin azaltılmaya çalışıldığı, yerel yönetimler gelişimine olumlu katkıların yapıldığı dönemler olmuştur. Ancak tüm bu olumlu gelişmelere rağmen bakanlık deneyimi kısa ömürlü olmuş, 1979 yılında Yerel Yönetim Bakanlığı kaldırılmış ve görevleri İçişleri Bakanlığı'na devredilmiştir (Yaylı, 2015: 56).

1960 sonrası Türkiye'de idari yapı içerisinde büyükşehir belediyesi eklenmesi tartışmalarının da başladığı bir dönem olmuştur. Tartışmaların temel kaynağı kentlerde hızla artan göç olgusudur. Böylelikle göçün en fazla görüldüğü il merkezlerinde kapsamı büyük belediyelerle, il merkezi çevresindeki gecekondu alanlarında ise daha az nüfusa sahip olduklarından küçük belediyelerle hizmet verilmekteydi. Kaynak sıkıntısı çeken belediyeler için bu durum idari ve hizmetsel açıdan bölünmüşlüğe ve dolayısıyla iletişimsizliğe yol açmaktaydı. Bu sebeple tartışmaların odağına çeşitli çözüm önerileri getirilmiş ancak çözüm önerilerinin geneli büyükşehir belediye yapısı yerine mecburi üyelik öngören belediyeler birliği sistemi kurulması yönünde olmuştur (Arıkboğa, 2015: 188-189). Yerel yönetim birlikleri olarak 1972 yılı başından itibaren il özel idareleri için 12, belediyeler için 21, köyler için ise 478 adet birlik bulunmaktadır. Avrupa'da da 1960-1970 dönemlerinde zorunlu olarak belediyelerin birleştirilmesi politikası uygulanmıştır (Şengül, 2015: 229-233).

1970 yılı sonrasında yerel yönetimler adına gelişmeleri tetikleyen “Demokratik Belediye Hareketi” kısa süreli de olsa ülkede belediyecilik anlayışındaki değişikliğin uygulamada dışa vurulmasına neden olmuştur. Belediyelerden gelen yerel demokrasi

içerikli istemler üzere niteliksel olarak özerk, daha katılımcı, belediyeler arası birlik ve dayanışmayı benimseyen bir belediye örgütü oluşturulmaya çalışılmıştır (Yıldız, 1996: 10). Bu hareket neticesinde seçimlerde başarıyı yakalayan belediyelerde bizzat kendi partileri tarafından parti lideri tarafından uygulanan denetim kontrolü ve parti içi demokrasi eksikliği sebebiyle belediye başkanları yeniden aday gösterilmeyerek yerel demokrasi savaşı sekteye uğramıştır (Koçak ve Ekşi, 2010: 302).

IV.1.6. 1982 Anayasası Dönemi

12 Eylül 1980 askeri darbesi sonrası kurulan kurucu meclisin ilk görevi yeni bir anayasa hazırlamak olmuştur. Danışma Meclisinin kendi içinde oluşturduğu Anayasa Komisyonu'nun hazırladığı anayasa taslağı önce Danışma Meclisi'nde sonra da Milli Güvenlik Konseyi'nde kabul edildikten sonra halkoylamasına sunulmuş ve yapılan halkoylaması sonucunda geçerli oyların %91,3'ünün kabul yönünde çıkması ile 7 Kasım 1982 tarihinde kabul edilmiştir (Gözler, 2017: 190-191). 1982 Anayasası niteliği itibarıyla kazüistik ve katı yapıdadır. 1961 Anayasasına oranla maddeleri daha uzun ve ayrıntılı düzenlemeler içermektedir. 1961 Anayasası temel hak ve özgürlükler anayasası olarak anılmakla birlikte 1982 Anayasası aksine öncelik tercihini devlet otoritesinden yana kullanarak otorite-hürriyet dengesinde otoritenin ağırlığını öne çıkarmaktadır (Özbudun; 2004: 29-31).

1980 Askeri darbesi sürecinde belediye başkanlarının görevine bir bütün olarak son verilerek mevcut yerel meclisler feshedilmiştir. Anayasasının katı niteliği beraberinde ağır vesayet denetimini de getirmiştir. Merkez lehine artırılan vesayet denetimi anayasal hüküm olarak düzenlenmiştir. Anayasanın düzenlediği vesayet denetimi uygulamalarından biri yerel yönetim organlarının başındaki kişilerin sıfatlarının sona erme garantisi ile

ilgilidir. Görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma ya da kovuşturma açılan yerel yönetim organları ya da bu organların üyeleri, mahkemece kesin karar verilene kadarki sürece değin İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabileceklerdir (Koçak ve Ekşi, 2010: 302).

Anayasanın 126. maddesinde merkezi idare;

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

İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.” şeklinde düzenlenmiştir (www.mevzuat.gov.tr, ET. 2019).

Mahalli idareler ise anayasanın 127. maddesinde düzenlenmiştir. Mahalli idareler “il, belediye ve köy halkının müşterek ihtiyacını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları genel kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir” ifadesiyle tanımlanmıştır. Madde içeriğinde mahalli idarelerin tüzel kişiliğe haiz oldukları hüküm altına alınmış ancak anılan maddenin 5. fıkrasında mahalli idareler üzerindeki merkez idarenin kanunda belirtilen esas ve usuller gereği sahip olduğu idari vesayet yetkisinden bahsedilmektedir (Çağdaş, 2011: 406).

İdari vesayet anayasada 1961 Anayasası’na nazaran daha açıklıkla ve geniş kapsamlı düzenlenmiştir. Merkezi idareye idari vesayet denetimi hususunda geniş yetki verilmesi keyfiliğe yol açabileceğinden ancak kanuna dayanılarak anayasaca belirlenen amaçlar doğrultusunda kullanılması gerektiği yine aynı anayasada düzenleme konusu olmuştur. Merkezi idarenin vesayet yetkisi hukukilik ve yerindelik denetim yetkisini içermektedir (Şengül, 2015: 43). Anayasa Mahkemesinin bir kararında idari vesayet hem devletin genel menfaati için hem de yerel halkın menfaatlerinin garantisi için gereklidir

denmektedir. Bir başka Anayasa Mahkemesi kararında ise merkezi idarenin sahip olduğu idari vesayet yetkisinin kuvvetindeki azalmanın Anayasaya aykırılık teşkil edeceğinden bahsedilmiştir (Gündüz, 2015: 67).

1982 Anayasası ile 1961 Anayasası arasında yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler açısından birtakım farklar bulunmaktadır. Bunlar; daha önce “genel karar organı” olarak adlandırılan seçimle oluşturulması mecburi yönetim organlarının 1982 Anayasası’nda “karar organı” olarak adlandırılması, karar organlarının önceden “halk” tarafından seçilmesi öngörülmüşken artık “kanunda gösterilen seçmenler” tarafından seçilecek olması, dört yılda bir yapılacak olan seçimlerin beş yılda bir yapılacak olması, 1982 Anayasası’nda ilk kez yerel yönetimlere ilişkin kuruluş, görev ve yetki durumlarının kanun ile ancak yerinden yönetim ilkesine uygun olarak düzenlemesine ilişkin hüküm yer alması ve kanun ile büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin getirilebilecek olması gibi farklılıklardır (Akın, 2015: 47).

1980 Darbesi sonrası belediyeler maddi açıdan kuvvetlendirilmeye çalışılmıştır. Bu konuda yapılan çalışmalardan biri 1981 yılında çıkarılan 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun’dur. Bu kanun ile belediyelere genel bütçe içerisinde vergi gelirleri tahsilatından yüzde beşlik pay verilmesi ve payın nüfus kriteri baz alınarak belediyelere dağıtılması öngörülmüştür. Yasal çalışmalardan bir diğeri ise yine aynı yıl yürürlüğe giren 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu olmuştur. Böylelikle daha önce yürürlükte olan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu yürürlükten kalkmıştır (Yaylı, 2015: 57-58).

İlk kez 1982 Anayasası ile hüküm altına alınan yerel yönetimlerin kuruluş, görev ve yetkilerinin kanunla yerinden yönetim ilkesine göre düzenleneceği hususu yerinden yönetim ilkesini önemli hale getirmiştir. Bu sebeple yerinden yönetim ilkesinin

içeriği netleştirilmelidir. Yerinden yönetim ilkesi içeriğinde; yerel yönetim organlarının seçim usulüyle oluşturulması, kamu yararı tesisinde yerel halkın katılımı ve tüzel kişilik sahibi yerel yönetimlerin varlığı gibi unsurları barındırır. Bu yönleriyle Avrupa Birliği tarafından kabul gören yerindenlik (subsidiarity) ilkesi ile benzerlik göstermektedir (Şahin, 2014: 39-40).

Yerinden yönetim ilkesinin önem kazanmasının altında yatan nedenlerden biri olarak o dönem özellikle batılı ülkelerde etkin olan ve ülkemizde de etkisi olan liberal akım söylenebilir. Liberal akım belediyelerde idari özerklik ve adem-i merkezîyetçilik düşüncesinin öne çıkmasına neden olmuştur. Devamında klasik tarz hizmet yöntemi anlayışından ayrılarak daha rasyonel işletmecilik anlayışı esas alınmaya başlamıştır (Yaylı, 2015: 63). Üniter devlet yapısına sahip ülkelerden olan Fransa'da da Türkiye'dekine benzer bir uygulama söz konusudur. Fransa'da 1982 dönemi reform süreciyle birlikte adem-i merkezîleşme hareketlerinin görüldüğü dönemdir. Reform süreci sonucunda Fransa'da yerel yönetimler üçlü yapıya dönüşerek anayasal güvenceye kavuşmuşlardır. Yerel yönetimler seçimle işbaşına gelmiş kişilerce yönetilmektedir (Koç, 2015: 65).

Yerel yönetimler dünya üzerindeki tüm ülkelerde varlık kazanmışlardır. Fakat ülkeler arasında yerel yönetimlerin uygulamadaki varlıkları değişiklik arz etmektedir. Federal yapıya sahip Almanya, ABD ve Kanada gibi ülkeler genelde adem-i merkezîyetçilik akımının öne çıktığı, yerel yönetimlerin varlıklarını belirgin şekilde hissettirdikleri ülkeler arasındadır. Üniter yapıli devletlerde ise bütünlüğün bozulmaması adına merkezîyetçilik düşüncesi esas alındığından özellikle ülkemiz örneğinde olduğu gibi yerel yönetimler ayrı bir özerk birim olmaktan ziyade merkezi idarenin taşradaki uzantı

birimleri halindedir. İngiltere ise üniter yapıya sahip olmasına rağmen yerel yönetimlere önem veren bir ülkedir (Ilıman ve Tekeli, 2015: 143).

1950’li yıllar sonrası yerel özerklik kavramının önemi özellikle Avrupa Konseyi’nde öne çıkmıştır. 1980’li yılların başlangıcıyla birlikte Avrupa Birliği’nde de yerel konular gündemi oluşturmaya başlamıştır. Avrupa Konseyi’nin yerel yönetimlerle ilgili çalışmalarından olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı 1984 yılında Roma Konferansı’nda gündeme getirilmiş, 15.10.1985 tarihinde ise üye ülkelerin imzasına açılmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı genel itibariyle yerel ve kaynaksal özerkliği, yerel yönetimler üzerindeki denetimin azaltılarak sınırının belirlenmesi, merkezi idare ile yerel yönetimler arası ilişkilerin düzenlenmesi, yargısal denetim gibi esaslar içermektedir ve devletlere bu esasların sağlanması yönüyle yükümlülükler yüklemektedir. Türkiye, söz konusu şartla ilgili özellikle anayasal ilke olan idarede bütünlük ilkesinin bozulacağı noktasında çekinceleri olması sebebi ile 21.11.1988 tarihinde sözleşme olarak imzalamış, metin 08.05.1991 tarih ve 3723 sayılı kanun ile meclis tarafından ve 06.08.1992 tarihli karar ile Bakanlar Kurulu tarafından bazı maddelerine çekinceler konularak onaylanmış ve yürürlüğe girmiştir (Yeter, 1996’dan aktaran, Alodalı vd. , 2007: 3-5).

Türkiye’de yerel yönetim birimleri il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere üçe ayrılmaktadır. Çalışmanın dördüncü bölüm başından itibaren Türkiye’de yerel yönetimlerin tarihçesi anayasal dönemler baz alınarak ifade edilmeye çalışılmıştır. Çalışmanın bundan sonraki kısmında 1982 Anayasası’na göre Türkiye’deki yerel yönetim birimleri başlıklar halinde ele alınacaktır.

IV.1.6.1. İl Özel İdareleri

1982 Anayasası'nın yürürlüğe girmesinden sonra dünya üzerinde yaşanan gelişmelere Türkiye de kayıtsız kalmayarak yerel yönetimler meselesine daha fazla önem vermeye başlamıştır. Mevcut yasal düzenlemelerin yerine yeni yasal düzenlemeler yapma yoluna gidilmiştir. Yeni yasal düzenlemelerden biri 1987 yılında çıkartılan 3360 sayılı “İl Özel İdare Kanunu”dur. Bu kanun daha sonra 22.02.2005 tarihli 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile değiştirilmiştir. İlgili kanunla il özel idarelerinde görev, teşkilat, organ, gelir durumu, özerklik ve denetim hususlarında değişiklik yapılmıştır (Kaya, 2006: 114).

İl Özel İdaresi Kanunu'nun 3. maddesi il özel idaresini tanımlamaktadır. İlgili maddeye göre il özel idaresi “*il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*” dir. İl özel idaresinin üç adet organı vardır: il genel meclisi, il encümeni ve vali (<http://www.resmigazete.gov.tr>, E.T. 2019).

İl özel idarelerinin kurulması 5302 sayılı kanunun 4. maddesine göre; ilin kurulmasına ilişkin kanunla olmaktadır. Kaldırılması ise yine aynı maddeye göre ilin kaldırılmasına bağlı olarak tüzel kişiliğinin sona ermesiyle olmaktadır. Dolayısıyla il özel idarelerinin kurulması için ayrıca bir yasal düzenleme yapmaya gerek yoktur. Kanunun tanımlamasından yola çıkarak il özel idarelerinin görevlerinin kapsamının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçları karşılamak olduğu söylenebilir. Hizmetsel görevlerinin uygulama sınırı ise il sınırı içi ve il merkezi dışıdır (Aktoprak, 2008: 118-119).

İl özel idarelerinin görevleri 5302 sayılı kanunla sayılmıştır. İl özel idarelerinin; il sınırları içinde ve belediye sınırları dışında görevleri bulunmaktadır. Tarım, sanayi ve ticaret, sağlık, bayındırlık, toprak ve erozyon koruması, ilk-orta eğitim kurumlarının bina-arsa temini, bakım ve yapımı, kültürel ve sosyal ve sportif hizmetler

sunulması gibi görevler il sınırları içindeki görevleridir. İmar, yol ve su, katı atık, çevre ve park-bahçe işleri, orman köylerinin korunması, acil yardım gibi görevler ise belediye sınırları dışındaki görevleridir (Çetin, 2009: 251-252). Yasa ile illere ilişkin başlıca yetki ve görev il özel idarelerine tanımlanmışken uygulamada ise sayılan görevlerin birçoğu merkezi idare tarafından yerine getirilmiştir. Bununla birlikte özellikle bazı illerin yeterli altyapı kapsamı olmaksızın siyasi nedenli kurulmuş olmaları illeri yeni gelişmeleri takip edemeyecek duruma düşürmüştür. Bu durumlar karşısında il özel idarelerinin işlevselliği de gittikçe azalmıştır (Çetin, 2015: 252).

İl özel idarelerinin idari özerkliği genel karar organlarının halk seçimiyle oluşturulmasından kaynaklanır. İl özel idarelerinin genel karar organı il genel meclisidir. İl genel meclisi 5 yılda bir halk seçimiyle teşekkül etmektedir. 3360 sayılı kanuni düzenlemenin aksine il genel meclisinin başkanı artık vali değil kendi üyeleri arasından gizli oyla seçilen kişidir. Böylece il özel idarelerinin idari özerkliği kuvvetlendirilmiş olmaktadır (Kozanoğlu, 2012: 75-76). İl genel meclis üye sayıları ilçelerin son genel nüfus sayımındaki nüfus sayısı baz alınarak belirlenmektedir. İl genel meclisinde gündem meclis başkanınca belirlenmekle birlikte valinin de gündem belirlenmesinde etkisi olmaktadır. Şöyle ki; vali görüşmesini talep ettiği hususları meclisin ilk toplantısında gündeme aldırabilmektedir. İl genel meclisinin toplantı yeter sayısı üye tamsayısının salt çoğunluğu, karar yeter sayısı da üye tamsayısının dörtte birinden az olmamak üzere toplantıya katılanların salt çoğunluğudur. İl genel meclisince alınan kararların yürürlüğe girebilmesi için valiye gönderilmesi gereklidir. Valinin hukuka aykırı bulduğu kararı gerekçesiyle birlikte meclise geri gönderme ve kararlar aleyhine idari yargıya başvurma hakkı bulunmaktadır. Bu durum valinin il özel idaresi üzerindeki geniş ve etkin idari vesayet denetiminin bir göstergesidir (Şengül, 2015: 59-60).

İl genel meclisi üzerinde idari vesayet denetiminin uygulamadaki örneklerinden bir başkası da il genel meclisinin feshi durumudur. 5302 sayılı kanunun 22. maddesi, “*İl genel meclisi; kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa, il özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığı’nın bildirisi üzerine Danıştayın kararı ile feshedilir.*” demektedir (www.resmigazete.gov.tr, E.T. 2019).

İl özel idarelerinin ikinci organı olan il encümeninin başkanı validir. Toplam 11 üyesi vardır. Bu üyelerden beş tanesi il genel meclisince kendi üyeleri arasından seçilir, diğer beş tanesi ise vali tarafından birim amirleri arasından atanır. İl encümeni il özel idarelerinin yürütme organıdır. İl encümeninin gündemi vali tarafından hazırlanmaktadır (Şahin, 2014: 77-78).

Vali, il özel idaresinin başındaki kişidir, il özel idaresi tüzel kişiliğini temsil eder.

İl özel idarelerinin teşkilat yapısı kanunun 35. maddesinde ifade edilmiştir. 35. maddeye göre; il özel idarelerinde genel sekreterlik, mali işler, tarım, imar, sağlık, hukuk ve insan kaynakları birimleri teşkilat yapısı içerisinde yer almaktadır. İl özel idaresi personeli gibi il özel idaresi genel sekreteri de vali tarafından atanmaktadır. İl özel idaresi personeli norm kadro kriterleri düzeyinde istihdam edilirler (Koçak ve Kavsara, 2012: 65-66).

İl özel idareleri üzerinde *iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, mali ve performans denetimi* kapsamında denetim yapılmaktadır. Bu kapsamdaki denetimler iç ve dış denetim olmak üzere iki türdür. İç denetim iç denetçilerce, dış denetim Sayıştayca gerçekleştirilmektedir. Ayrıca valiler aracılığıyla il özel idarelerinin performans durumları denetim altındadır (Parlak, 2015: 87).

1991 yılında tamamlanan Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA) Yerel Yönetimler Grubu Raporunda anayasal kurallara aykırı şekilde il özel idarelerine ait görev ve yetkilerin zamanla merkezi idareye geçtiğini, bu sebeple işlevselliğini yitiren il özel idarelerinin daha fazla etkin olmasının sağlanması gerekliliği hususuna değinilmiştir (Çetin, 2015: 252).

İl özel idarelerinin işlevselliği ve varlığı ile ilgili son dönemlerdeki önemli yasal düzenlemelerden biri 12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” dur. Bu kanun kapsamında sayısı otuza artırılan büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde il özel idareleri kaldırılarak yerine valiliğe bağlanan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur (Çetin, 2015: 248).

IV.1.6.2. Belediyeler

1982 Anayasası ile kapısı açılmış olan büyükşehir yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri hususunda ilk adım 1984 yılında yürürlüğe konulan 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile olmuştur. 3030 sayılı kanunun devamı sürecinde İstanbul, İzmir ve Ankara illerinde büyükşehir belediyeleri oluşturulmuştur. Bu kanunun yerini 10.07.2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu almıştır (Bayrakçı, 2016: 101).

1980 sonrası Türkiye’de belediyelerin sayısında artış yaşanmaya başlamış, bu sayı 1981-1992 yılları arasında 2270 civarı olmuştur (Güneş, 2009: 150). Belediyelerin idaresi ile ilgili uzun yıllardır yürürlükte olan 1580 sayılı kanunun yerine 2004 yılında yeni bir yasal düzenlemeye gidilerek 5272 sayılı Belediye Kanunu uygulamaya konulmuş ancak ilgili kanunun Anayasa Mahkemesi kararı ile iptali nedeniyle halen yürürlükte olan

03.07.2005 tarihinde 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bahsedilen yasal düzenlemeler sonrası ülkede 5393 sayılı kanuna tabi belediyeler ve 5216 sayılı ve 6360 sayılı kanunlara tabi büyükşehir belediyeleri olmak üzere ikili bir belediye yapısı ortaya çıkmıştır. Bu sebeple çalışmanın bundan sonrasında belediyeler iki ayrı başlık halinde incelenecektir.

IV.1.6.2.1. 5393 Sayılı Belediye Kanununa Göre Belediyeler

5393 sayılı kanunun 4. maddesi il ve ilçe merkezlerinde belediyelerin kurulmasını zorunlu kılmıştır. Yerleşim birimlerinde belediyelerin kurulabilmesi için esas alınan nüfus kriterine göre ise nüfusun 5000 ve üzerinde olması gerekmektedir. Hali hazırda bir belediye mevcut olan yere 5000 metreden yakın bir aralıkta yeni bir belediye örgütü kurulması ise yasaktır (Kaya, 2006: 117). Belediyelerin tüzel kişiliğinin kaldırılması usulünde çeşitli durumlara göre farklılıklar bulunmaktadır. Bu konuda kanunun 11. maddesi;

“Meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Cumhurbaşkanı kararı ile kaldırılarak bu belediyeye katılır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin mahalleleri, katıldıkları belediyenin mahalleleri hâline gelir. Tüzel kişiliği kaldırılan belediye ile köylerin taşınır ve taşınmaz mal, hak, alacak ve borçları katıldıkları belediyeye intikal eder.

Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Cumhurbaşkanı kararı ile köye dönüştürülür....” şeklinde hüküm içermektedir (www.mevzuat.gov.tr, E.T. 2019).

5393 sayılı kanun da yine belediyeleri idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişileri olarak ifade etmiştir. Belediyenin görevleri kanunda gruplar halinde belirlenmiştir.

Genel olarak belediyenin görevleri; kentsel altyapı hizmetleri, çevre sağlığı, temizlik, katı atık, park ve yeşil alan düzenlemesi, sosyal alan hizmetleri, spor-kültür-sanat-turizm hizmetleri, şehir içi trafik, zabıta-itfaiye-ambulans vb. hizmetler, nikah, meslek edindirme, ekonomik ve ticari alanın gelişimi, defin, okul binası inşa-bakım-onarım, sporun gelişimi ve teşviki için aynı veya nakdi yardımlar gibi alanlara ilişkindir (Şengül, 2015: 83-84).

5393 sayılı kanuna göre belediyelerin üç adet organı vardır: Belediye Başkanı, Belediye Meclisi ve Belediye Encümeni.

Belediyenin yürütme organı başı ve tüzel kişilik temsilcisi belediye başkanıdır. Belediye başkanı 5 yıllığına doğrudan doğruya sınırları içinde yaşayan halkın seçimi ile göreve gelir. Belediyelerin idari özerkliğinin göstergesi olan seçimle işbaşına gelme durumu karşısında aynı kanunun 46. maddesi “*Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapılincaya kadar, belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır...*” şeklinde düzenleme içermektedir. Bu durum belediye başkanının hem seçim hem de atama yoluyla göreve gelebilmesine imkân sağlamaktadır. Kaldı ki bu husus, 1982 Anayasası hükümlerine de aykırılık teşkil etmemektedir (Bayrakçı, 2015: 160-161). Belediye başkanının görevleri kanunun 38. maddesinde maddeler halinde sayılmaktadır. Bunlar;

Belediye başkanlarının ölüm ve istifa dışında görevinin sona ermesine neden olan sebepler; mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevi terk etmek, seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi, görevi sürdürmeye engel bir hastalık veya engellilik durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi ve meclisin feshine sebep olan eylem ve işlemlere katılmasıdır.

Belediye meclisi; belediyenin genel karar organıdır ve belediyelere tanınan idari özerklik gereği tamamı seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Meclis üye sayısı bulunduğu yerin nüfus sayısına göre değişmektedir. Bu husus 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun ile belirlenmektedir. Halka açık şekilde yapılan meclis toplantıları belediye başkanlığında olmaktadır. Meclis kararları üzerindeki denetim ağırlığı il genel meclisindeki denetime nazaran daha hafiftir.

Seçimle göreve gelen belediye meclis üyelerinin ölüm ve istifa hali dışındaki üyeliğini sona erdiren haller kanunun 29. maddesinde sayılmıştır. Seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi halinde valilik işlemi ile art arda üç birleşim günü veya bir yıl içerisinde özürsüz ve izinsiz olarak toplantıların yarısına katılmama halinde meclis kararı ile, meclis üyeliği sıfatı kaybedilmektedir (www.mevzuat.gov.tr, E.T. 2019).

Belediye başkanınca hukuka aykırı bulunan belediye meclisi kararları gerekçesiyle birlikte beş gün içinde meclise geri gönderilebilmektedir. Meclise geri gönderilmemesi halinde kararlar kesinleşmektedir. Belediye başkanınca meclise geri gönderilen kararların meclisçe ısrarı üzerine de kararların kesinleşmesi söz konusudur. Meclisin ısrarı üzerine belediye başkanının on gün içinde idari yargıya başvurma hakkı bulunmaktadır. Her halükarda kesinleşen kararların yürürlüğe girebilmesi için mülki idari amire gönderilmesi zorunludur (md. 23).

Meclis bünyesinde üyeleri arasından seçilecek üç ila beş kişiden oluşan çeşitli ihtisas komisyonları da kurulabilmektedir. Ancak il merkezi ve ilçelerde bulunan, on binin üzerinde nüfusu olan belediyelerde plan, bütçe ve imar komisyonları kurulması mecburidir. Komisyonların oluşumu, siyasi parti ve bağımsız adayların meclis üye tamsayısına oranına göre belirlenmektedir. Katılım ilkesinin somut örneği komisyon toplantılarında görülmektedir. Mahalle muhtarları, il sınırı içindeki kamu kurum amirleri, meslek

kuruluşları, sendika, üniversite ve sivil toplum kuruluşları komisyon toplantılarına katılabilmektedirler, fakat toplantılarda oy hakları yoktur (md. 24). Komisyonlar içinde belediyeler açısından önem arz edeni denetim komisyonudur. Bu komisyonun hazırladığı denetim raporları meclise sunulmakta, hukuka aykırı görülen işlemlerin varlığı halinde meclis başkanlığı tarafından suç duyurusunda bulunma yoluna gidilebilmektedir.

Kanunun 26. maddesi belediye meclisinin bilgi edinme ve denetim yetkisine ilişkindir. Belediye meclisi bu yetkisini faaliyet raporu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru araçlarıyla kullanmaktadır (www.mevzuat.gov.tr, E.T. 2019).

Kanunun 30. maddesi ise belediyeler açısından olağanüstü bir durumu içermektedir. İlgili madde; belediye meclisinin kanun ile kendisine verilen görevlerin süreleri içerisinde yapılmasının ihmal edilmesi halinde bu durumun belediyeye ilişkin işlerin kesintiye veya gecikmeye uğramasına neden olması ve belediye kendisine verilen görevlerin haricinde siyasi hususlarda karar alması hallerinde İçişleri Bakanlığı'nın bildirimi ile Danıştay'ın kararı üzerinde fesh olması sonucunu düzenlemektedir. İçişleri Bakanlığı bu süreçte Danıştay kararı verilene kadar meclis toplantılarının ertelenmesine de karar verebilmektedir (www.mevzuat.gov.tr, E.T. 2019).

Belediye encümeni, belediye meclisi kararlarının ve belediye ait idari işlerin yürütme organıdır. Belediye encümeninin başkanı belediye başkanıdır. Belediye encümeni, il ve nüfusu on bin ve üzeri olan yerlerde üyeler arasından belirlenecek üç üye ve mali hizmetler ve başkan tarafından birim amirleri arasından seçilen iki üyeden oluşmakta, bunların dışında kalan yerlerde üyeler arasından belirlenen iki üye ile mali hizmetler ve başkan tarafından birim amirleri arasından seçilen bir üyeden oluşmaktadır (md. 33). Toplantı yeter sayısı üye tamsayısının salt çoğunluğu, karar yeter sayısı ise katılanların salt

çoğunluğudur. Belediye encümeninin gündemi başkan tarafından belirlenir (www.mevzuat.gov.tr, E.T. 2019).

5393 sayılı kanunun geneli incelendiğinde daha önceki kanuna nazaran idari vesayet denetiminin azaldığı söylenebilmekte ise de madde içeriklerinde yer yer merkez idarenin idari vesayet yetkisine değinildiği de gözlenmektedir. Örneğin; belediye sınırlarının belirlenmesi, belediye sınırları içinde mahalle kurulması ve belde adının değiştirilmesi gibi hususlarda vali veya İçişleri Bakanlığı'nın onayı aranmaktadır (Kozanoğlu, 2012: 91).

IV.1.6.2.2. 5216 ve 6360 sayılı Kanunlara Göre Belediyeler

Bazı amaçların gerçekleştirilmesi doğrultusunda bir yerin büyükşehir olmasının etkisi büyüktür. Örneğin; bir yerin coğrafi yönden büyümesi neticesinde yerel nitelikteki müşterek ihtiyaçların en uygun şekilde giderilebilmesi için daha özel yönetim birimine ihtiyaç vardır. Büyükşehir olmak hem o yerin cazibesini artıracak hem de kaynak sağlanması açısından faydası olacaktır (Şahin, 2014: 161). 1984 yılından itibaren büyükşehir kapsamında iki kademeli tarzda uygulama yoluna gidilmiştir. Büyükşehir belediyesi üst kademe, ilçe belediyeleri ise alt kademe birimidir. Bu kademeler arasında yetki ve kaynak paylaşımı, hukuki ve idari ilişkilerin yürütülmesi konularında iletişim bağı kurulması önem arz etmektedir (Arıkboğa, 2012: 4). Bu ve benzeri ihtiyaçlar ve talepler üzerine yasal düzenleme yoluna gidilmesi kaçınılmaz bir durum halini almıştır. Böylelikle 2004 yılında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlüğe girmiştir.

5216 sayılı kanunun 3. maddesi büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir belediyesi içindeki ilçe belediyelerine ilişkin düzenleme içermektedir. Anılan maddeye göre; *“büyükşehir belediyesi, en az üç ilçe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyon sağlayan, kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren,*

yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişidir.”(Parlak, 2015: 120).

5216 sayılı kanun 3030 sayılı kanunda daha önce yer almayan bir düzenleme yoluna giderek “Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000’den fazla il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülür” şeklinde ifade içermektedir (Urhan, 2008: 91).

Büyükşehir Belediyesinin görev ve yetkileri 25 bent halinde kanunun 7. maddesinde sayılmaktadır. Büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ise maddenin devamında “kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak” şeklinde belirtilmektedir. Genel olarak “bakiye yetkiler” büyükşehir ilçe belediyelerininindir (Gözler, 2018: 279).

5216 sayılı kanuna göre büyükşehir belediyelerinin organları; büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı olmak üzere üç adettir.

Büyükşehir belediye meclisi kanunun 12. maddesi ile düzenlenmektedir. İlgili maddeye göre; büyükşehir belediye meclisi büyükşehir belediyesinin genel karar organıdır. Seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Büyükşehir belediye başkanı meclisin başkanıdır. Büyükşehir belediyesine bağlı belediyelerin başkanları ise meclisin tabii üyeleridir (Kaya, 2006: 120). Temsil, karar alma ve denetleme yetkisi olarak üç ana fonksiyonu bulunmaktadır. Belediyeye ilişkin izlenecek temel politika, strateji ve alınacak kararlar meclisin görevidir. Büyükşehir belediye meclisinin ilçe belediye meclisinden yetkisel

olarak farklılıkları bulunmaktadır. Bunlar; ilçe belediye meclislerinin imara ilişkin kararlarını büyükşehir nazım imar planına uygunluğu yönünden inceleyip aynen/değiştirerek kabul etmek, ilçe belediyelerinin bütçelerini kabul etmek, il meydan-bulvar-cadde-yol-sokak-park-spor ve kültürel tesislerin büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında nasıl dağılım yapılacağı ile bunlar içinden hangisinin hangi belediye sorumluluğu altında olacağına ilişkin esasları belirlemek, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi arasında hizmet uygulaması hususundaki anlaşmazlıklarda idareci ve düzenleyici karar almak gibi farklılıklardır (Arıkboğa, 2015: 213-214).

Büyükşehir belediye meclisi kararları büyükşehir belediye başkanının incelemesinden geçirilmek suretiyle kesinleşmektedir. Hukuka aykırı görülen kararlar büyükşehir belediye başkanınca meclisi geri gönderilebilmektedir. Meclise geri gönderilmeyen kararlar ve gönderilip de meclis tarafında ısrar edilen kararlar kesinleşme sürecini tamamlamaktadırlar (md. 14).

Büyükşehir belediyesine bağlı ilçe belediye meclislerinin imar hakkındaki kararları, geliş tarihinden başlayarak üç ay içerisinde nazım imar planına uygunluğu açısından büyükşehir belediye meclisince incelenip ya aynen ya da değiştirilerek kabul edilip büyükşehir belediye başkanına sunulur. Büyükşehir belediye meclisinde üç ay içinde incelenmeyen kararlar onanmış olarak sayılmaktadır (Selçuk, 2014: 70).

Büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediye meclis üyeleri arasından belirlenen beş üye, genel sekreter ve mali hizmetler birim amiri ve büyükşehir belediye başkanınca birim amirleri arasından seçilen beş kişi olmak üzere on iki üyeden oluşmaktadır. Büyükşehir belediye encümeninin başkanı büyükşehir belediye başkanıdır (md. 16). 3030 sayılı kanunla kıyaslandığında 5216 sayılı kanunun büyükşehir belediye

encümeni ile ilgili düzenlemelerde idari özerklik ilkesinin daha öne çıktığı söylenebilmektedir. Örneğin 3030 sayılı kanunda belediye encümeni belediye başkanınca atanan bürokratlardan oluşmaktayken 5216 sayılı kanunla belediye encümeninde hem seçilmiş hem atanmış üyelerin yer alacağı düzenlenmektedir. Büyükşehir belediye encümeniyle ilgili söz konusu iki kanun arasındaki başka farklı düzenleme ise büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasındaki koordinasyonun sağlanması ve doğacak ihtilafların çözümü hususundadır. 3030 sayılı kanuna göre bu konularda karar alma yetkisi büyükşehir belediye encümenine aitken yeni yasal düzenlemeye göre bu görev büyükşehir belediye başkanına verilmiştir (Öner, 2006: 353-357).

Büyükşehir Belediye Başkanı, büyükşehir belediyesi yürütme organının başı ve kamu tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyesinin bulunduğu yerdeki seçmenler tarafından seçilerek görev başına gelmektedir. Büyükşehir belediye başkanlığına vekillik hususunda 5216 sayılı kanunun ayırt edici nitelikte bir düzenlemesi bulunmaktadır. 5216 sayılı kanunun 17. maddesine büyükşehir kapsamı içerisinde yer alan ilçe belediye başkanlarının büyükşehir belediye başkanı olmasına ilişkin yasaklayıcı düzenleme içermektedir (Selçuk, 2014: 70). Büyükşehir belediye başkanları ile ilgili bir başka yasak alan düzenlemesi ise bazı alanlarda görev almayla ilgilidir. Büyükşehir ve ilçe belediye başkanlarının görevde kaldıkları süre boyunca herhangi bir siyasi parti teşkilatının yönetim ve denetim organlarında görev almaları, profesyonel spor kulüpleri bünyesinde başkan olarak veya yönetim kademesinde yer almalarına izin verilmemiştir (Parlak, 2015: 126).

5216 sayılı kanun ile belediye başkanlarının nüfus değerine göre 5-10 arasında danışman görevlendirebilmesi mümkün hale gelmiştir. Böylelikle belediye başkanlarının daha kalıcı ve nitelikli bir birlik üssü kurabilmesinin yolu açılmıştır (Urhan, 2008:98).

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye personelini atamak konusunda yetkilidir. İlgili kanunun 22. maddesine göre yalnızca genel sekreterin ataması belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanının aracılığıyla olmaktadır.

2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı yasa ile genel anlamda yerel yönetim sisteminde değişiklik gerçekleşmiştir. Büyükşehir belediye sistemi; köy, belde belediyeleri ve il özel idareleri kapatılarak ilçe ve büyükşehir belediyesi olarak güncellenmiştir. İl sınırları içerisinde mahalli hizmetlerin yürütülmesi hususunda büyükşehir belediyesi asli yetkilidir. İlgili yasanın öngördüğü bu düzenleme ile daha merkeziyetçi bir yerel yönetim anlayışına geçildiği şeklinde düşünceler ileri sürülmektedir (Candan ve Kaya, 2016: 438). Köylerin kaldırılması ile beraber mahalleye dönüşüm süreci sonucunda yerel yönetim idaresinde bir merkezden yönetim ortaya çıkmıştır. Bu durum da büyükşehir belediyelerinin daha etkin olmasına neden olmuştur (Koç, 2015: 111).

IV.1.6.3. Köyler

Cumhuriyet döneminde kentsel nüfustan ziyade köylerdeki nüfusun daha fazla olması köylerle ilgili yasal düzenlemeyi zorunlu hale getirmiştir. Bu sebeple köye ilişkin sorunların çözümü için 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu yürürlüğe konmuştur. 442 sayılı Köy Kanunu yürürlüğe girdiği tarihten bu yana halen yürürlüktedir. Belki de Köy Kanunu ile ilgili değişen şeyler, merkezi idarenin yasanın yürürlüğe girdiği ilk zamanlardan ziyade artık adem-i merkeziyetçi yaklaşımdan daha da uzaklaşması, nüfusun kırsal alandan kentsel alana kayması, bu sebeple zamanla kaynak yetersizliği gibi nedenlerle işlevsiz hale gelmeleridir denilebilir. Özellikle 6360 sayılı yasa sonrası büyükşehir belediyesi kurulan illerde köylerin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesi köylerin varlığına yönelik önemli bir adımdır.

Köylere tüzel kişilik ilk kez 442 sayılı kanun ile tanınmıştır. 1961 Anayasası'ndan itibaren mahalli idari birimler arasında sayılmıştır. 442 sayılı kanunun 1. maddesine göre; köy iki binden az nüfusu bulunan yerleşim yeri olarak tanımlanmaktadır. Kanunun 2. maddesi ise köy yönetimine ilişkindir. Buna göre “*camii, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi ortak malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte köy teşkil ederler*” denmektedir (Selçuk, 2014: 73).

Köyün görevleri kanunun 12. Maddesinde sayılmıştır. Zorunlu ve isteğe bağlı görevler olarak ikili ayrımla belirtilen görevler “köy işleri” adıyla düzenlenmiştir. Köyün zorunlu görevleri arasında yol, su, temizlik, sağlık, ağaçlandırma gibi hizmetler sayılmışken, isteğe bağlı görevleri arasında ise pazar yeri, çarşı gibi ortak sosyal alanların yapımı, ayakkabıcı, nalbant, berber vb. mesleki yetiştirme gibi hizmetler sayılmıştır (Altan vd. , 2010, 59).

Köyler tüzel kişiliği haiz oldukları için köy adına hak ve yetkilere, yargı önünde davacı ve davalı sıfatına sahip olabilmektedir. Kamu gücü yetkisi sebebi ile re'sen icra kabiliyeti bulunmaktadır. Aslında köyler pek çok görev ve yetkiye sahip olmakla birlikte görev ve yetkilerin birçoğu il özel idareleri, bakanlıklar veya bağlı kamu kurumları aracılığıyla yürütülmektedir. Örneğin kamu hizmetleriyle ilgili yatırımlar il özel idareleri aracılığıyla yapılabilmekte, eğitim-sağlık-din işleri gibi hizmetler bakanlıklar aracılığıyla yürütülmektedir (Gözler, 2018: 302).

Köyler, merkezi idare bütçesinden düzenli pay alamadıkları gibi öz gelir yönüyle de kısıtlı olmaları sebebiyle merkezi idareye kuvvetli bir bağ ile bağlıdırlar. Yerellik özelliği açısından irdelendiğine işlevselliklerinin bulunmadığı söylenebilir (Çiner ve Karakaya, 2013: 74).

442 sayılı kanuna göre; köyün üç tane organı bulunmaktadır: Köy derneği, köy ihtiyar meclisi ve muhtar.

Köy derneği, köyde bulunan seçmen niteliğindeki kadın ve erkeklerden oluşur. Köy tüzel kişiliğinin genel karar organı olan köy derneğinin en önemli görevleri muhtar ve ihtiyar meclisini seçmek ile isteğe bağlı görevlerin zorunlu görev haline dönüştürülmesine ve köyün başka köyle birleşmesine karar vermektir. Köy derneğinin sahip olduğu görevler dolayısıyla köyde yaşayan halkın doğrudan katılımına imkân sağlanmaktadır ancak pratikte fazlaca bir işlevi bulunmamaktadır (Ünal, 2012: 267).

Köy ihtiyar meclisi, köyde yaşayan seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Köyde birden fazla imamın bulunması durumunda ise üyeyi seçim yetkisi kaymakama aittir. Köyün nüfus sayısına bağlı olarak üye sayısı sekiz ila on iki arasında değişmektedir (Sezer, 2015: 93).

Köy ihtiyar meclisi hem karar organı hem de yürütme organıdır. Meclisin başkanı muhtardır. İhtiyar meclisi haftada bir kez muhtarın talebi üzerine toplanmaktadır. Muhtarın talebi olmaksızın da haber vermek kaydıyla toplanabilmektedirler (Erdoğan, 2015: 146). İhtiyar meclisinin görevleri 442 sayılı kanununda belirtilmektedir. Köy işlerini görüşmek üzere toplanmak, köy işlerini önemine göre sıraya koyarak görülmelerini sağlamak, işlerin imece, salma veya parayla yapılacağına karar vermek, köy hizmeti için alınması gerekli köy sınırı içindeki başkasına ait gayrimenkullerin satın alınmasına veya kamulaştırılmasına karar vermek, muhtarın harcamalarını denetlemek, köylüler arasındaki ihtilafları çözüme kavuşturmak, köy bütçesini kabul etmek, alınan zorunlu kararlara uymayanlara ceza kesmek gibi görevleri vardır.

Genel olarak köy ihtiyar meclisinin aldığı kararlar vesayet denetimi dışındadır. Bazı alınan kararlarda vesayet makamının onayı aranmaktadır. Örneğin; köy meclisince

alınan isteğe bağılı işlerin zorunlu hale dönüştürülmesine ilişkin kararlar mahallin en büyük amirinin onayına tabidir. Köyün menfaatine uymayan kararlar ise kaymakam/vali tarafından bozulmaktadır (Aktoprak, 2008: 125).

Köy muhtarı, köy tüzel kişiliğinin temsilcisi ve başıdır. Köyde devletin temsilcisi konumunda olduklarından devlet memuru olarak kabul görür, görevleriyle ilgili suç durumunda memurların yargılanması koşullarına tabidirler. Köyde yaşayan seçmenler tarafından mahalli idareler seçim sürecinde yapılacak seçimle görev başına gelirler. Köy muhtarının bizzat köy halkından biri olması zorunludur (Sezer, 2015: 94).

Köy muhtarının göreceği işler devlet işleri ve köy işleri olarak ikiye ayrılmaktadır. Köy muhtarının devlet işleri kanunun 36. maddesinde, köy işleri ise 37. maddesinde düzenlenmektedir.

Köy muhtarlarının kendine ait ödenekleri vardır. Bu ödenek, her yıl İçişleri Bakanlığı'nca il özel idarelerine aktarılan bütçeden muhtarlara peşin ödenmektedir (Erdoğan, 2015: 145).

Köy muhtarının bazı işlemleri vesayet denetimine tabidir. Örneğin; köyün faydasına yönelik olmayan işlemleri kaymakam tarafından bozulmayla sonuçlanabilmektedir. Yine kendisine kanunlarla verilen görevleri aksatması halinde önce durumu fark eden mülki idare amirince uyarılmakta, bu durumun devamı halinde ise ilgili idare kurulunca görevden alınabilmektedirler (Özerçen, 2017: 129).

BEŞİNCİ BÖLÜM: İDARİ VESAYET DENETİMİ

Bu bölümde idari vesayet kavramına ilişkin çeşitli tanımlar, özellikler, idari vesayet denetiminin tarihsel gelişimi, kapsamı, unsurları, türleri ile idari vesayet denetiminde yetkili merciler ve idari vesayet denetimini zorunlu kılan nedenlere yer verilmiştir. Son olarak da çeşitli yasal düzenlemelerde idari vesayet denetimi uygulamaları ele alınmıştır.

V.1. İdari Vesayet Denetiminin Tanımı, Kapsamı ve Özellikleri

İdari vesayet denetimi kavramı için literatürde farklı ifadeler kullanıldığı görülmektedir. Bazı yazarlarca "idari vesayet", bazıları tarafından "idari vesayet yetkisi" ve bazı yazarlarca da "idari vesayet denetimi" şeklinde kavramsallaştırıldığı görülmektedir. Kavramla ilgili yapılan tanımlarda da farklılıklar görülmektedir. Kavrama yönelik en eski tanımlardan birisini yapan Görelî (1944), idari vesayet denetimini, "İdari vesayet ve ademi merkeziyetle idare edilen bir uzvun hukuki fiil ve muameleleri üzerinde bu fiil ve muameleleri iptal, talik, tasdik, müsaade veya fiil ve muamelelerin yerine başka bir fiil ve muameleyi ikame selahiyetini haiz bir uzuv tarafından kanuna uygunluk bazen de hal ve maslahatın icaplarına uygunluk bakımından yapılan kontrolü, murakabeyi ifade eder." şeklinde tanımlamıştır (Aktaran; Bayındır, 2007: 44-45). Onar (1952) idari vesayeti, yerel yönetim birimlerinin icra-i kararları ile idari fiil ve hareketlerini denetleme ve bunları gerekli hallerde bozabilme yetki olarak tanımlamıştır (Yosunkaya, 2018: 25). Günday

(1999: 56-57)'ın tanımlaması ise, "Devlet idaresinin ve kamu hizmetlerinin bir bütün halinde ve uyum içerisinde yürütülmesini sağlamak için, devlet tüzel kişiliğini temsil eden merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisi" şeklindedir. Tortop (1999)'un tanımında idari vesayet denetimi, "İdarenin anayasada belirtilen idarenin bütünlüğü ilkesini tesis etmek amacıyla, merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının bazı işlem ve eylemlerini denetleme konusundaki sahip olduğu yetkidir." şeklindedir. Kalabalık (2005: 729) tarafından yapılan tanımda idari vesayet denetimi, "Yerel yönetim kuruluşlarının, organlarının, personelinin, eylem ve işlemlerinin genel ve yerel menfaatleri gözetmek amacıyla, merkezi yönetim ve taşradaki uzantıları tarafından kanunla verilen ve yerinden yönetim kuruluşlarının yürütülebilir kararlarını, idari fiil ve hareketlerini denetleme ve bu kararları bozabilme gücü şeklinde uygulanan yetkiler bütünüdür." şeklinde tanımlamıştır. Aktan (1976: 3) da idari vesayet denetimini, "yerel yönetim kuruluşlarının kararları, eylemleri, işlemleri ve organlarının üzerinde kamu yararı amacı güderek merkezi yönetimin uyguladığı denetimdir." şeklinde tanımlamıştır. Böylelikle merkezi yönetim, kendi amaçları doğrultusunda yerel yönetim kuruluşlarının örgütlenmesini ve faaliyetlerini sınırlamakta ve yönlendirmektedir (Önen ve Eken, 2016: 218).

1982 Anayasası'nın 127/5. maddesine göre idari vesayet denetimi, "*Merkezi idarenin kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kullandığı yetki*" olarak tanımlanmaktadır. Danıştay tarafından verilen bir kararda ise idari vesayet denetimi, "Kamu düzenini ve idarede bütünlüğü sağlamak için, kamu yararı amacıyla yerinden yönetim idarelerinin işlemlerini denetleme

yetkisi" şeklinde yer almaktadır. Anayasa Mahkemesi'nin verdiği bir kararda ise, idari vesayet denetiminin yasalar ile düzenlenmek koşuluyla merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde yaptığı bir denetim olduğu, sınırsız ve takdire bağlı değil yasalarla sınırlı bulunduğu vurgulanmaktadır (Yosunkaya, 2018: 26).

Bu noktada literatür ve Anayasa'nın idari vesayet denetimine bakışında öne çıkan bir farklılığa dikkat çekilmektedir. Bayındır (2007)'a göre, Anayasa'da sadece coğrafi yerinden yönetim kuruluşları olarak kabul edilen il özel idaresi, belediye ve köyler idari vesayet denetiminin kapsamı içinde kabul edilirken, literatürde fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşları için de idari vesayet denetimi söz konusudur. Oysa idarenin bütünlüğü ilkesi ve özerklik kavramları arasındaki dengeli ilişkiden söz edilirken her iki yerinden yönetim kuruluşlarının da dikkate alınmasının gerekliliği ortadadır. Dolayısıyla idari vesayet denetiminin kapsamını sadece coğrafi yerinden yönetim kuruluşları ile sınırlı tutmak doğru bir yaklaşım olarak kabul edilemez. Nitekim devletin fonksiyonlarındaki değişim ve gelişmeler, idari vesayet denetiminin kapsamının da geniş şekilde uygulanmasını zorunlu hale getirmektedir. Son dönemde özerkliği ön plana çıkan bağımsız idari otoriteler ile merkezi yönetim arasındaki ilişkiler, ayrı tüzel kişilik olmalarına rağmen meslek odalarının birbirleri ile olan ilişkileri, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler ve YÖK ile üniversiteler arasındaki ilişkilerin yoğunluğu ve önemi karşısında idari vesayet denetimini Anayasa'da sayılan mahalli idareler dışında da geniş şekilde ele almayı gerekli kılmaktadır. Oysa Danıştay tarafından yukarıda ifade edilen biçimde idari vesayet denetiminin geniş şekilde uygulanmasına yönelik bir olaya ilişkin verilen bir kararda, "Anayasa ve yasaların öngörmediği bir yetkinin kullanılmış olması" gerekçesiyle iptal edilmiştir (Bayındır, 2007: 48).

Buradan hareketle idari vesayet denetiminin dört temel amacının olduğu görülmektedir (Bayrakcı, 2017: 27):

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

Yine yukarıda yapılan tanımlar ve kararlar ışığında öne çıkan özellikleri ise şöyle sıralanabilir (Koç ve Baharçiçek, 2018: 689; Bayrakcı, 2017: 28):

- İdari vesayet idari bir denetimdir. Bu nedenle ancak idari makamlar tarafından icra edilir.
- İdari vesayet, esas itibarı ile devletin genel menfaatlerini, devletin birliğini, kamu hizmetlerinin ahenk ve tutarlılığını sağlamak ve korumak gayesiyle konulmuştur.
- İdari vesayet kanuna dayanır ve kanunlarla sınırlıdır. Merkezi yönetim bu yetkisini kanunda açıkça belirtilen yerlerde, derece ve genişlikte kullanabilir. Dolayısıyla idari vesayet denetimi, istisnai bir yetkiyi içermektedir.
- İdari vesayet, kanunla merkezdeki bir organ, makam veya merkeze bağlı bir memura tanındığı ve merkeze ait bir yetki olduğu için hiyerarşik tabaka ve dereceler içinde kullanılamaz. Dolayısıyla yetki devri yoluyla devredilmesi mümkün değildir.
- İdari vesayet, yerel yönetim birimlerinin kararları, işlem ve eylemleri, organları ve personeli üzerinde uygulanır.

- İdari vesayet denetiminin eğitici bir rolü olduğu da kabul edilmektedir. Özellikle yerel yönetim kuruluşlarının karar organı ve temsilcilerinin seçimle göreve gelmeleri nedeniyle demokrasi anlayışının toplumda yaygınlaşması açısından önemli bir işlevi vardır. Ayrıca yerel yönetim yetkililerinin uzmanlıklarını da geliştirmelerine katkı sağlayabilme özelliği söz konusudur.
- İdari vesayet, kural olarak emir ve talimat verme yetkisi ile düzeltme yetkisini içermez.
- Yerel yönetimlerin idari vesayet denetimi yoluyla denetlenmesi zorunludur. "İfrat ve tefrit" riskine karşı da idari vesayet denetiminin belli bir dozda uygulanması gerekir. Yerel özerklik ve idari vesayet denetimi arasındaki dengenin iyi ayarlanması ile kamu hizmetlerinin verimli ve etkinliği de arttırabilir.

V.2. İdari Vesayet Denetiminin Unsurları

Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimler üzerinde gerçekleştirilen idari vesayet denetiminin bazı unsurlarının bulunması zorunludur. Yılmaz (2007)'a göre bu unsurlardan bir tanesinin bile eksikliği halinde idari vesayet denetimin gerçekleşmesi söz konusu olamayacaktır. Bu unsurları şöyle sıralamak mümkündür:

V.2.1. Amaç

Kamu yararının sağlanması ve korunması, idari vesayet denetimi açısından temel amacı oluşturur. Devletin siyasal yükümlülüklerine, yerel çıkarlara, yerel yönetimin hukukuna, kamusal hizmetlerin verimlilik ve düzenliliğine, yerel yönetimlerin siyasal ve hukuksal varlığına uyan bir biçimde idari vesayet denetiminin uygulanması gerekmektedir. Nitekim 1982 Anayasası'nın 127. Maddesi 5. Fıkrası idari vesayet denetiminin amacı

olarak; yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yerine getirilmesini, kamu görevlerinde birliğin sağlanmasını, toplumsal yararın korunmasını ve mahalli gereksinimlerin gereğine uygun şekilde karşılanmasını ifade etmektedir. Burada düzenlenen amaçların dışına çıkılması halinde, bir idari işlem olan idari vesayet denetiminin hukuka aykırı şekilde gerçekleştirilmiş olması sonucu ortaya çıkacaktır. Başka bir ifadeyle idari vesayet denetiminin amacını, yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerine yönelik keyfiyetin engellenmesi yoluyla kamu yararının korunması oluşturmaktadır. Böylece yerel yönetimlerin işleyişine katkı sunulurken sıkıntıya da meydan verilmeyecektir (Koç ve Baharçiçek, 2018: 690).

Yerel yönetimlerde idari vesayet denetiminin konusunu, yapılan işlemleri veya aldıkları kararları oluşturmaktadır. Dolayısıyla yapılmamış bir işlem ya da alınmayan bir karar nedeniyle yerel yönetimler üzerinde idari vesayet denetimi uygulanması söz konusu olamayacaktır (Korkmaz, 2009: 48).

V.2.2. Neden

Yerel yönetim kuruluşlarının işlemlerinin, eylemlerinin, kararlarının ve organlarının idari vesayet denetimine tabi olabilmesi için açık bir yasal yetkinin bulunması gerekmektedir. Çünkü idari vesayet denetimi, yasaya dayanan ve yasa ile sınırları belirlenen bir yetki türüdür. Yasal dayanağı olmaksızın gerçekleşen bir idari vesayet denetimi neden unsuru açısından sakatlanmış bir sonuç doğurmaktadır ve böyle bir durumda yapılan denetim işleminin hiç olmamış gibi hukuki sonucu olacaktır (Yılmaz, 2007: 18-19).

Yasalar belli nedenlerle sınırlı olduğu için bu nedenlerin kıyas yolu ile farklı olaylara uygulanması söz konusu olamaz. Dolayısıyla idari vesayet denetiminde yasalarda

belirtilmiş nedenlerin dışına çıkılarak hareket edilmesi mümkün değildir (Koç ve Baharçiçek, 2018: 690-691).

V.2.3. Yetki

İdari kararların, Anayasa ya da diğer kanunlarda yetkilendirilen makam ve görevlilerce alınmış olması gerekmektedir. Dolayısıyla idari kararların herhangi bir kişi, makam ya da organ tarafından alınması mümkün değildir. İdari kararlar açısından yetki unsuru, işlem yapabilme gücünü ifade etmektedir. Bu gücü veren kurallara da yetki kuralları denilmektedir (Korkmaz, 2009: 47).

İdari vesayet denetimi, yalnızca yasalarla belirlenen kişi ya da organlar tarafından yerine getirilebilir. Kanunlarda kimi zaman vesayet makamı olarak İçişleri Bakanlığı gibi bir kuruluş ya da İçişleri Bakanı gibi görevli bir kişi belirlenmektedir. Böyle bir durumda idari vesayet denetimi yetkisini ancak İçişleri Bakanı'nın bizzat kendisinin kullanması zorunludur. İçişleri Bakanı, bu yetkiyi kullanmak üzere bir başka kişiyi görevli kılamaz. Başka bir ifade ile idari vesayet denetimi yetkisi kullanılırken yetki devri yapılması mümkün değildir (Koç ve Baharçiçek, 2018: 691). Örneğin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediye meclisinin fesih şartları düzenlenmiştir. İlgili maddede belirtilen şartların gerçekleşmesi halinde, İçişleri Bakanı'nın bildirimi üzerine Danıştay tarafından belediye meclisinin feshi kararlaştırılabilmektedir. Dolayısıyla böyle bir karar ancak Danıştay tarafından alınabilmektedir.

İdari vesayet denetimi yetkisi Türkiye'de oldukça geniş şekilde düzenlenmiştir. Bu nedenle de yerel yönetimlerin günümüzün hızlı değişen koşullarına ve hizmet gereklerine uygun şekilde hareket edebilmesi zorlaşmaktadır. Bu bağlamda mevcut idari vesayet denetim yetkisinin daraltılarak günümüz ihtiyaçlarına uyumlu hale getirilmesinde fayda bulunmaktadır. Özellikle yerel yönetimlerin yeterli olgunluk

kazanmadığı gerekçesiyle benimsenen yerindelik denetimi şeklindeki idari vesayet denetimi yerine, uluslararası norm ve sözleşmelere uyumlu olacak şekilde hukukilik denetiminin ağırlık kazandığı bir idari vesayet denetimi anlayışının benimsenmesi daha doğru olacaktır.

V.2.4. Şekil

Onar (1952: 636), idari vesayet denetiminin yasalarla belirlenen şekil şartları ve usuller çerçevesinde yapılabileceğini ifade etmektedir. Bu anlayıştaki temel hareket noktası, yerel yönetimlerin faaliyetlerini yerine getirirken keyfi uygulamalardan korunmasına yöneliktir. Bu bağlamda, idari vesayet denetiminin yasalarla sınırları çizilen süreye, biçim ve usullere uygun şekilde ve yazılı olarak yapılması gerekmektedir. Örneğin sözlü talimatlarla idari vesayet denetiminin yapılması söz konusu değildir.

V.2.5. Konu

Hukuksal bir işlemin konusunu, söz konusu işlemin içeriği ya da gerçekleştiği hukuki durumu ve sonucu oluşturmaktadır. Anayasal aykırılık olmadığı takdirde her şeyin kanunların konusu olması mümkündür. Buradan hareketle yasama organına kanunların konusu bağlamında oldukça geniş bir takdir yetkisi verildiği görülmektedir. Yerel yönetimlerin idari vesayet denetiminin konusunu, almış oldukları kararlar, yapmış oldukları işlemler ve eylemler oluşturmaktadır. Yerel yönetim kuruluşlarınca yapılmamış bir işlem ya da eylem yahut alınmamış bir karar nedeniyle idari vesayet denetimine tabi tutulmaları söz konusu olamaz (Korkmaz, 2009: 48).

V.3. İdari Vesayet Denetiminin Uygulama Biçimleri

İdari vesayet denetimi farklı biçimlerde uygulanmaktadır. Genel kabul gören sınıflandırmaya göre; idari vesayet denetimi yerel yönetimlerin kararları üzerinde, işlem ve

eylemleri üzerinde, organları üzerinde, personeli üzerinde ve bütçe ve mali kaynakları üzerinde olmak üzere beş temel şekilde uygulanmaktadır.

V.3.1. Yerel Yönetimlerin Kararları Üzerinde İdari Vesayet Denetimi

İdari vesayet denetimi büyük oranda yerel yönetim birimlerinin kararları üzerinde gerçekleşir. Kararlar üzerindeki idari vesayet denetimi şu şekillerde uygulanmaktadır (Bayrakçı, 2014: 30-31):

- **Onama:** Yerel yönetimlerce alınan bazı kararların yürürlüğe girebilmesi için merkezi yönetim tarafından şart koşulan bir işlemdir. Yerel yönetimlerin kararları ancak bu onama işleminden sonra uygulanabilir hale gelir. Onama yetkisi, genelde merkezi yönetim adına mahalli mülki amirlere verilir. Ancak istisnai şekilde başka makam ya da kurullar tarafından onama yetkisinin kullanıldığı durumlar da bulunmaktadır.
- **Erteleme:** Yerel yönetim organlarınca alınan bir kararın mevzuata aykırı bulunması veya genel ve yerel menfaatlere aykırı olması halinde uygulamasının bir süre durdurulmasıdır.
- **İptal:** Yerel yönetim karar organları tarafından alınan bir kararın mevzuata aykırı olduğu veya genel ve yerel menfaatlerle bağdaşmadığı durumlarda bu kararların ortadan kaldırılarak hukuksal bir sonuç doğurmasının engellenmesidir.
- **İkame ya da Yerine Geçme:** İdari vesayet makamının yerel yönetim yetkili organlarının yerine geçerek karar alması ya da yerel yönetim karar organlarınca alınan kararları üzerinde değişiklik yapmasıdır.

- **Önceden İzin:** Yerel yönetim kuruluşlarının karar organları, bazı konularda karar vermeden önce kanunların çizdiği sınırlar çerçevesinde vesayet makamlarından izin almak zorundadırlar. Önceden izin almak şeklinde gerçekleşen idari vesayet denetimi, yerel özerklik ile bağdaşmamaktadır.

V.3.2. İşlem ve Eylemler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi

Merkezi yönetim, yerel yönetim birimlerince alınan kararları denetlemekle kalmayarak devamında söz konusu kararların uygulanma sürecinde gerçekleştirilen işlem ve eylemleri de denetleyebilmektedir. İşlem ve eylemleri üzerindeki söz konusu idari vesayet denetimi çoğunlukla İçişleri Bakanlığı'na bağlı çalışan mülkiye müfettişlerince yerine getirilmektedir (Bayrakcı, 2014: 31).

Eylemler üzerindeki idari vesayet denetiminin eylemsel bir yönü bulunmaktadır. İdari eylemlerin alışılmış yöntemlere uygun yapılmasını sağlamak amacıyla yapılan eylemler üzerindeki idari vesayet denetimi, fiili denetim ve teftiş yoluyla yapılması nedeniyle kararlar üzerindeki idari vesayet denetiminden ayrılmaktadır. Fiili denetimin konusu, fiili durumun yasal durum ile uygun olup olmadığının belirlenmesidir. Eylem ve işlemler üzerindeki idari vesayet denetiminin de sınırlarının iyi tespit edilmesi gerekmektedir. Aksi durumda yerel yönetimlerin özerkliklerinin zedelenerek olumsuz bir durumun oluşacağı açıktır (Koç ve Baharçipek, 2018: 692).

V.3.3. Organlar Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi

Yerel yönetimlerin yürütme ve karar organları üzerinde idari vesayet makamlarına, onların faaliyete geçebilmeleri, acil durumlarda toplantıya davet edilmeleri, faaliyetlerine son verilmeleri hususunda tanınan yetkileri ifade eder. İdari vesayet makamlarına yerel yönetimlerin organları üzerinde tanınan en önemli denetim yetkisi,

yerel yönetim organlarının ya da üyelerinin faaliyet ve görevlerine son verilmesine ya da görevden uzaklaştırılmalarına yönelik yetkidir (Bayrakcı, 2014: 34).

Örneğin Anayasa'nın 127/4 hükmü, “...*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.*” şeklinde düzenlenmiştir. Ancak burada İçişleri Bakanı'na verilen yetkinin sebep ve süre bakımından daraltıldığı görülmektedir. Yani sadece bir soruşturma ya da kavuşturma açılması durumunda bu yetkinin kullanılabileceği, kesin hüküm verilinceye kadar da süre tanındığı anlaşılmaktadır. Burada belirtilmesi gereken bir başka önemli nokta da bakana tanınan bu yetkinin her soruşturma ya da kovuşturmada kullanılacağı anlamı taşımayacağıdır. Takdir yetkisi bağlamında bakan tarafından idari vesayet yetkisi kullanabilecektir (Bayındır, 2007: 161).

Yerel yönetimlerin organlarının fesih yetkisi ise Danıştay'a verilen bir yetkidir. Anayasa'nın 127.maddesi ve Danıştay Kanunu'nun 24. Maddesine göre yerel yönetimlerin karar organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yoluyla mümkün kılınmış ve yetki Danıştay'a tanınmıştır (Yosunkaya, 2018: 35).

V.3.4. Personel Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi

Personel üzerindeki idari vesayet denetimi ile kastedilen yerel yönetimlerin seçilmiş üyeleri üzerindeki denetim değil, atanmış memurları ve görevlileri üzerindeki denetimdir. Maaşlarını yerel yönetimlerin bütçelerinden alan memurların kadrolarının alınması, tayinlerinin yapılması veya onayı, terfi, izin, işten el çektirilmesi, disiplin soruşturması gibi özlük işlerine ilişkin konularda ve görevden azil konusunda merkezi yönetime tanınan yetkilerdir (Bayrakcı, 2014: 31).

Örneğin Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 22. Maddesine göre Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri Belediye Başkanı'nın teklifi ve İçişleri Bakanı'nın onayı ile atanabilmektedir. Köy Kanunu'nun 74. Maddesine göre gönüllü köy korucularının görevlendirilmeleri muhtar ve ihtiyar heyetinin kararı ve kaymakamın izni ile yapılabilir. Başka bir örnek de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 34. Maddesiyle düzenlenmiştir. Buna göre; il özel idareleri ve belediyeler ile bunların kurdukları birliklere ait kadrolar, yetkili organlarınca hazırlanarak İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile uygulamaya girmektedir (Bayındır, 2007: 189).

V.3.5. Bütçe ve Mali Kaynaklar Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi

Yerel yönetim kuruluşları, yükümlü oldukları kamusal hizmetleri mali güçleri doğrultusunda yerine getirmektedirler. Bu nedenle bütçe ve mali kaynaklar üzerindeki denetim, idari vesayet denetiminin önemli bir boyutunu oluşturmaktadır. Sübvansiyonlar, krediler, bağış izni gibi şekillerde gerçekleşmektedir. Merkezi yönetim tarafından sağlanan sübvansiyonlar, idari vesayet denetimi açısından önemli bir araç durumundadır. Bu nedenle de yerel yönetimlerin mali kaynakları kalkınma ve vergi politikalarına uygun şekilde yasalar ile belirlenmelidir. Vergilerin alt üst sınırları vergi politikalarına uygun biçimde yasalar ile düzenlenmelidir. Vergi oranlarının uygulanması ise, yasal sınırlar içinde olmak üzere yerel yönetimlere bırakılmalıdır (Yılmaz, 2007: 15).

V.4. İdari Vesayet Denetimini Zorunlu Kılan Nedenler

Federal ya da üniter bütün ülkelerde zaman içinde merkezi yönetim ve yerel yönetimler olmak üzere ikili bir yapı oluşmuştur. Kamu hizmetlerinin daha kaliteli şekilde sunulması amacıyla ortaya çıkan bu ikili yapının birbiriyle uyumlu olarak kamusal hizmetleri sunması da bir başka arzu edilen durum olmuştur. Söz konusu uyumu sağlamak

açısından geliştirilen yöntemlerden birisi olan idari vesayet denetiminin uygulanmasını zorunlu kılan nedenler biraz daha ayrıntılı olarak ele alınmıştır.

V.4.1. İdari Vesayet Denetimi Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim Ayrımının Sonucudur

Coğrafi yönden çok küçük ülkeler dışında bütün kamusal hizmetlerin merkezi yönetim tarafından yerine getirilmesi çok kolay olmayacaktır. Ülkenin bütün noktalarına kamu hizmetlerinin beklentileri karşılayacak şekilde merkezden planlanması ve sunulması büyük olasılıkla hem yüksek maliyetler getirecek hem de yerelde yaşayan halkın istek ve beklentilerine uygun olmayacaktır. Hizmette yerindenlik ilkesi gereğince, mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin bu hizmete ihtiyaç duyan kişilere en yakın noktadan sunulması gerekmektedir. Bu anlayışa göre, yerelde yaşayan vatandaşların ne tür ve ne miktarda kamu hizmetlerine ihtiyaç duyduklarını, ne tür beklentilerinin olduğunu yine aynı yerde yaşayan ve burada yaşayan kişilerce seçilerek göreve getirilen yerel yöneticilerin belirlemesi daha doğru ve kolay olacaktır. Üstelik ihtiyaç duyulan kamu hizmetlerinin çok daha yakından sunulmasının sağlayacağı maliyet avantajları da çok açık şekilde bilinmektedir.

Ancak yerel yönetimlerin bu kamu hizmetlerini belirleyip, kararlaştırıp uygulamaya geçerken merkezi yönetim ile de uyumlu olması gerekmektedir. İki yönetim birimi arasında uyum olmaması halinde, bazı kamusal hizmetlerin hem yerel yönetimler hem de merkezi yönetim tarafından mükerrer olarak sunulması sorununa neden olarak önemli bir israfa yol açacaktır. Tersine uyumsuzluk durumunda, halkın ihtiyaç duymasına rağmen her iki yönetim birimi tarafından da söz konusu kamusal hizmetlerin hiç yerine getirilmemesi söz konusu olabilecektir. Dolayısıyla bu kez de halkın kamu hizmetlerinden mahrum kalması sonucuyla karşılaşma riski ortaya çıkacaktır. Dahası, yerel yönetimlerin

yükümlülüklerini yerine getirmeleri sürecinde merkezi yönetim hizmetleri ile çelişen, birlik ve düzeni bozan, hizmetlerdeki istikrarı engelleyici veya kamu hizmetlerinde keyfi uygulamaları da olasılık dahilindedir. Bütün bu olumsuzluklara karşı, idari vesayet denetiminin merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki koordinasyon sağlayıcı bir araç olacağı kabul edilmektedir (Yılmaz, 2007: 25-26; Yosunkaya, 2018: 36).

V.4.2. İdari Vesayet Denetimi Yerel Yönetimlerin Özerk Olmalarının bir Sonucudur

Yerel yönetimlere tanınan idari özerklik, bu kuruluşların kendi karar organlarıncı bağımsız şekilde gerek duyulduğunu belirledikleri kamusal hizmetlerinin icrasına yönelik kararlar alıp politikalar oluşturmalarını ifade eder. Mali özerklik ise, bu kuruluşların faaliyetlerine ilişkin aldıkları kararları icra ederken kendi bütçe imkanları ve mali kaynaklarını bağımsız şekilde kullanabilmeleri anlamına gelmektedir. Böylece yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirirken yasalarla sınırları belirlenen alanda hızlı, etkin ve verimli şekilde kamu hizmetlerini hayata geçirebilmeleri mümkün olabilmektedir. Burada sağlanan hareket esnekliği sayesinde hem yerel halkın hem de ülke genelinin yararına sonuçlar elde etmek istenmektedir. Ancak, hem idari hem de mali özerklik ile bazı merci ve makam sahiplerine nüfuz sağlamak, bu kişi veya kurumların keyfiyet içeren tutum ve davranışlarına ortam oluşturmak amaçlanmamıştır. Bir anlamda idari vesayet denetimi, burada sözü edilen özerklik kaynaklı olumsuzluklar açısından da engelleyici ya da minimize edici bir özelliğe sahiptir (Tortop, 1999: 20).

V.4.3. İdari Vesayet Denetimi Üniter Devlet Yapısının Bir Sonucudur

İdari vesayet denetiminde devletin birliği, bütünlüğü ve ulusal çıkarların yerel yönetim kuruluşlarıncı da korunması ve gözetilmesi öngörülmektedir. Merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin karşılıklı şekilde birbirlerinden faydalanmaları sonucunu ifade eden

idari vesayet denetiminde asıl olan ülkenin üniter yapısının korunmasıdır. Merkezi yönetim ve yerel yönetiminin olduğu bir üniter yapıya sahip ülke için idari vesayet denetimi kaçınılmaz bir gerekliliktir. Egemenlik yetkisinin mutlak sahibi durumundaki üniter yapıdaki bir devlette, merkezi yönetim idari vesayet denetimi yoluyla egemenliğini yerel yönetimler üzerinde hissettirmektedir (Yosunkaya, 2018: 37).

V.4.4. İdari Vesayet Denetimi Bölgeler Arasındaki Dengeli Kalkınmanın Sağlanması İçin Etkili Bir Araçtır

Bir ülkede ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı ulusal düzeyde dengeli şekilde sağlamak görevi merkezi yönetime verilmiştir. Bu amaca ulaşabilmek için merkezi yönetimlerce kalkınma planları hazırlanmaktadır. Merkezi yönetim, kalkınma planlarını hazırlarken idari vesayet denetimi yetkisini kullanmak suretiyle yerel yönetimlerin faaliyetlerini kalkınma planlarına uygun hale getirmektedir. Örnek olarak; yerel yönetimlerin yatırım ve faaliyetlerinin kalkınma planlarına uygun şekilde gerçekleşmesini sağlamak görevi, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü tarafından yerine getirilmektedir. Ulusal düzeyde dengeli bir kalkınma hedefine ulaşmak açısından merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin birbirini tamamlayıcı bir anlayışta hareket etmeleri gerekmektedir. Dolayısıyla kalkınma planları, bir idari vesayet denetimi aracı olmaktadır (Yılmaz, 2007: 27).

V.4.5. İdari Vesayet Denetimi Kaynak İsrafının Önlenmesine İlişkindir

Yerel yönetimler yasalarla yükümlü kılındıkları görevlerini yerine getirmeleri için bütçeye sahiptirler. Mali özerklikleri uyarınca bu bütçeyi kullanabilirler. Bütçelerinin gelir kalemi; öz gelirleri, merkezi yönetimden yapılan yardımlar, merkezi yönetim gelirlerinden ayrılan paylar ve diğer gelirlerden oluşmaktadır. Son yıllarda yerel yönetimlerin görevli oldukları alanlar genişlemiş ve çeşitlenmiş durumdadır. Daha çok

miktarda kaynağa ihtiyaç duyar hale gelmişlerdir. Özellikle Türkiye’de yerel yönetimlerin kendi öz gelirleri ile yükümlü kılındıkları görevlerini yerine getirmeleri mümkün değildir. Bu nedenle merkezi yönetim tarafından yapılan yardımlara büyük oranda gerek duymaktadırlar. Bu tür yardımlarda asıl olan herhangi bir şarta bağlamaksızın yapılmasıdır. Nitekim Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetimlere merkezi yönetim tarafından yapılacak yardımların bir şarta bağlanmadan yapılmasını benimsemiştir. Ancak Türkiye’de merkezi yönetim tarafından yerel yönetimlere yapılan yardımlar çoğunlukla proje bazlı ve belli alanlarda yapılmak şartına bağlanarak gerçekleştirilmektedir. Bu yolla merkezi yönetim, yerel yönetimlerin kendilerine sunulan bütçe imkanlarını verimli kullanmalarını sağlamak ister. Dolayısıyla da idari vesayet denetiminin kaynak kullanımının verimli ve etkin şekilde kullanılmasında önemli bir araç durumundadır.

V.4.6. İdari Vesayet Denetimi Yerel Yönetimlerin Bilgi Eksikliklerini Gidermek Amacıyla Kullanılmaktadır

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

kendilerini geliştirme ve öğrenme fırsatı elde etmektedirler. İdari vesayet denetimi sürecinde yapılan uyarı ve yönlendirmeler ile yerel yönetimlerdeki görevlilere bilgi eksikliklerini giderme imkanı doğmaktadır (Yılmaz, 2007: 29).

V.5. İdari Vesayet Denetiminin Muhtevası

Merkezi yönetim tarafından yerel yönetimler üzerinde gerçekleştirilen idari vesayet denetimi, hukukilik denetimi ya da yerindelik denetimi şeklinde olmaktadır.

V.5.1. Hukukilik Denetimi

Merkezi yönetim, idari vesayet denetimiyle çoğunlukla yerel yönetimlerin işlemlerinin hukuka uygun olup olmadığını denetlemektedir. Hukukilik denetimi ile idari vesayet denetimi makamları, yerel yönetimler tarafından alınan kararların yasal mevzuata uygunluğunu ve bu kararlarda mevzuatın öngörmüş olduğu koşulların varlığını denetler. Böylece yerel yönetimlerin yasa dışı veya yasaya uygun olmayan biçimde karar oluşturmaktan ya da yetkileri dışındaki faaliyetlerde bulunmaktan korunurlar. Hukukilik denetiminde bir anlamda “bağlı yetki” nin denetlenmesi söz konusu olmaktadır (Bayraktar, 2014: 31-32).

İdari vesayet denetimi açısından olması gereken denetimin hukukilik denetimi olduğu kabul edilmektedir. Türkiye’de de 5393 sayılı Belediye Kanunu ile merkezi yönetimin “takdir yetkisi” olarak görülebilecek yerindelik denetimi ortadan kaldırılarak hukukilik denetimi benimsenmiştir. Ayrıca bazı durumlarda idari vesayet denetiminin hukukilik denetimi şeklinde olması gerektiğine yönelik Danıştay kararları da bulunmaktadır (Boztepe, 2014: 104).

V.5.2. Yerindelik Denetimi

Merkezi yönetimin, yerel yönetimlerce gerçekleştirilen işlemleri elverişlilik (yerindelik), icabı hale uygunluk veya ihtiyaca uygunluk açısından denetlemesine yerindelik denetimi denilmektedir. Bu denetleme türünde, denetlenen konunun takdirinde

denetleyiciye geniş bir serbestlik tanınmaktadır. Denetleyen, belli ya da açık bir kurala (bağlı yetki) uygunluğu değil, çok geniş anlamda iyi davranış kuralına elverişliliği inceler. Bunun ölçüsünü belirlemek tamamen denetleyene kalmaktadır. Yerel yönetimlerin sahip oldukları takdir yetkisinin merkezi yönetim tarafından denetlenmesi nedeniyle merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasında uyumsuzluklar ortaya çıkabilmektedir. Uygulamada yerindelik denetiminin iki şekilde yapıldığı görülmektedir (Bayrakçı, 2014: 32):

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

V.6. Türkiye'de İdari Vesayet Denetiminin Gelişimi ve Yasal Dayanağı

İdari vesayet denetimi kavramının ortaya çıkışı doğal olarak yerel yönetimlerin ortaya çıkışıyla paralel olmuştur. Yerel yönetimlerin ilk örneğine İngiltere'de rastlanır. İngiliz adalarının geleneklere bağlı olarak çeşitli bölgesel yönetimlere ayrılmış olması, merkezi yönetim dışında ikinci bir yönetsel yapının ortaya çıkışına zemin hazırlamıştır. Bölgesel yönetimlerin geleneklere bağlı işleyişi sürmüş ve merkezi yönetim tarafından da bu geleneklere ve örf-adetlere dayalı yönetim anlayışına saygılı davranılmıştır (Korkmaz, 2009: 42-43).

10. yüzyıldan başlayan idari bölünme nedeniyle de Fransa'da ise gittikçe güçlenen bir feodal sistemin ortaya çıktığı görülür. Bu sistemin uzunca bir süre kral-derebeyi ilişkisi şeklinde yürütüldüğü Fransa'da gerçek anlamda bir idari vesayet denetimi kavramı, ancak 1789 Fransız İhtilali sonrası belirginleşmektedir. Rusya'da ise I. Petro'nun Çarlık Döneminde Roma-Cermen Sistemi'nin etkisiyle benimsenen hukuk düzeni, yerel

yönetimlerin merkezi yönetimlerce denetlenmesini esas almıştır. Ancak 1917 yılında yaşanan Bolşevik Devrimi, tamamen merkeziyetçi bir anlayışa yönelerek idari vesayetin ortadan kalkmasına yol açmıştır (Yılmaz, 2007: 9-10).

Almanya'da ise idari vesayet denetimi, 1832 yılında çıkarılan Şehirlerde Kamu Düzenini Sağlama Kanunu ile başlamıştır. Bu yasa ile belediyelerin yönetiminin yasal mevzuata uygun olmadığını belirlemek, kentlerde rahatsızlık verici durumlarda yasalar gereğince hareket edilip edilmediğini tespit etmek ve kentlerde yaşayanlar tarafından haklarının ihlal edildiğine yönelik şikâyetleri araştırmak şeklinde düzenleme yapılmıştır (İnal, 2012: 19-20).

Türk devlet geleneğindeki egemen anlayışı "devlet-ebet-müddet" esasına dayandığı için merkeziyetçi bir tek devlet düzenine uygun olarak örgütlenme modeli benimsenmiştir. Hem Selçuklu Devleti ve hem de Osmanlı Devleti'nin örgüt yapısının merkezi yönetim ve taşra birimlerinden oluştuğu görülmektedir (Yılmaz, 2007: 10). Yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin icrasının vakıflar aracılığıyla yerine getirilmesi ve devletin örgüt yapısının da taşra birimlerinden oluşması nedeniyle idarenin denetlenmesinde hiyerarşik denetimin yapıldığı anlaşılmaktadır. 1855 yılında İstanbul'da kurulan belediye teşkilatı ile yerel yönetimlerin oluşmasına rağmen, idari vesayet denetiminin bu tarihten itibaren başladığını kabul etmek mümkün değildir. Çünkü belediye yönetiminin ilk şeklinde belediye başkanı ve meclis üyeleri merkezi yönetim tarafından atanmıştır (Bayındır, 2007: 84).

Türk idare tarihi açısından ilk idari vesayet denetiminden söz edilebilecek düzenlemeye 1876 Anayasası'nda yer verildiği söylenebilir. Ancak Osmanlı devlet yapısının katı bir merkeziyetçi anlayışta olması nedeniyle 1876 Anayasası'nın yerel

yönetimlerin görev alanlarının sınırlandırılması yoluyla idari vesayet denetimini benimsediği kabul edilmektedir (Yosunkaya, 2018: 28).

1876 Anayasası ile karşılaştırıldığında 1921 Anayasası'nın yerel yönetimlere tanıdığı özerklik alanı daha geniştir. Dolayısıyla idari vesayet denetimi yetkisinin daraltıldığı da ifade edilebilir. 1921 Anayasası'na göre seçimler yoluyla göreve gelen yerel yönetim organları yetkili kılınmış ve merkezi yönetimin yetkileri istisnai durumlar ile sınırlandırılmıştır. 1921 Anayasası'nda özerklik vurgulanarak vesayetçi anlayıştan uzak ve özerk bir yerel yönetim anlayışı benimsenmiştir (Gözübüyük ve Kili, 1982: 94). 1921 Anayasası'nın 11. Maddesi illerin ve 16. Maddesi nahiyelele tüzeli kişiliğinin ve özerkliğinin olduğuna yer vermiştir. 14. Maddesi de valinin yerel yönetimleler üzerindeki denetim yetkisini düzenlemiştir. Bu maddeye göre vali, merkezi yönetim ile il yerel yönetimi arasında bir uyumsuzluk olması durumunda müdahale etmeye yetkili kılınmıştır. Ancak merkezi yönetim ile yerel yönetimleler arasında bir çatışma olmaması durumunda ise yerel yönetimlelerin kararlarına yönelik bir onama ya da izin müessesesinin getirilmediği de görülmektedir (Bayındır, 2007: 89-90).

Bununla birlikte 1921 Anayasası'nın birden fazla ilin birleştirilmesiyle oluşturulan umumi müfettişlik adındaki bölge yönetimi, merkezi yönetimin taşra birimi şeklinde görev üstlenmektedir. Umumi müfettişliklere yerel yönetimleler üzerindeki denetim yetkisi, valilere tanınan yetkilerden daha geniş düzenlenmiştir. Valilere sadece merkez ve yerel yönetimleler arasındaki çatışma durumunda müdahale yetkisi verilmişken, umumi müfettişliklere hem görevleler hem de kararlar üzerinde bir denetim yetkisi tanınmıştır (Bayındır, 2007: 91).

1924 Anayasası ise, 1921 Anayasası'na göre eskiye dönüş anlamına gelecek şekilde özerklik anlayışından büyük oranda uzaklaşıp idari vesayet denetimi yetkisini

arttırmayı tercih etmiştir. Yerel yönetimlere tanınmış olan özerklik alanını daraltmış ve merkezi yönetimi daha güçlü ve hakim noktaya taşımıştır (Ortaylı, 1985: 207). 1924 Anayasası yerel özerklik nedeniyle ulusal bütünlük ve üniter yapının zarar göreceği görüşünden hareketle geniş bir idari vesayet denetimini benimsemiştir (Yılmaz, 2007: 21).

1961 Anayasası ise idari vesayet denetimini zımni olarak düzenlemiştir. Sadece 116. Maddesi ile yerel yönetimlerin seçimle göreve gelen organlarının organlık sıfatını kazanması ve kaybetmesine yönelik denetimin, yalnızca yargı yoluyla olacağını hüküm altına almıştır. İdari vesayet denetimi, anayasal dayanağına açıkça yer verilmeksizin uygulanmaya devam edilmiştir (İnal, 2012: 22).

1982 Anayasası, idari vesayet denetimini çok açık şekilde 127. Maddesinin 5. Fıkrasıyla düzenlemiştir. Buna göre, “*Merkezi idare mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.*” hükmü yer almaktadır. Ayrıca 1961 Anayasası’nın yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmaları ve kaybetmelerine yönelik denetimin yargı yolu ile yapılacağına ilişkin düzenlemesini de aynen benimsemiştir (Yosunkaya, 2018: 29).

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

almaktadır. Buraya kadar ele alınan Şart hükümleri Türkiye tarafından da kabul edilmiştir (Bayındır, 2007: 88).

Şart'ın 8. Maddesinin 3. Paragrafında yer alan “*Yerel Makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.*” hükmü Türkiye'nin çekince koyduğu bir hükümdür. Bu anlamda idari vesayet denetiminin uygulaması açısından Avrupa Birliği ile Türkiye arasında önemli bir uyumsuzluk olduğu görülmektedir. Ancak Şart'ın bu hükmünün idari vesayet denetiminin esası açısından önemli olduğunu da kabul etmek gerekmektedir.

V.7. İdari Vesayet Denetimine Yetkili Makamlar

1982 Anayasası'na göre idari vesayet denetimi yetkisi merkezi yönetime verilmiştir. Merkezi yönetim ile kast edilen ise, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde yetki ve sorumluluklara yükümlü kılınan başkent örgütü ile buraya bağlı şekilde ülke genelinde görevlendirilen bölge, il ya da diğer yönetim birimleridir. Merkezi yönetim, denetim görevini devlet adına yerine getirmektedir. Dolayısıyla merkezi yönetim ile devlet kavramlarının aynı anlamda kullanıldığı görülmektedir. Anayasa Mahkemesi de merkezi yönetim kavramına karşılık gelmek üzere “devlet genel yönetimi” ifadesini kullanmaktadır (Bayındır, 2007: 122).

Devlet ya da merkezi yönetim soyut kavramlar olduğu için idari vesayet denetim yetkisi bu makamları temsil eden bazı üst düzey kamu görevlilerine özgülenmiştir. Bu durumun sonucu olarak da idari vesayet denetimi yetkisinin devredilemez olmasıdır. İdari vesayet denetimi yetkisine sahip olan makamlar; cumhurbaşkanı, içişleri bakanı, vali ve kaymakamlar şeklinde sayılabilir. Aşağıda bu makamlar ve idari vesayet denetim yetkileri ayrı ayrı ele alınmıştır.

V.7.1. Cumhurbaşkanı

Cumhurbaşkanı, idari vesayet denetimi yetkisini Devlet Denetleme Kurulu aracılığıyla kullanır. 1982 Anayasası'nın 108. Maddesine göre, *“İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar.”*

Cumhurbaşkanının Devlet Denetleme Kurulu (DDK) aracılığıyla yerel yönetimler üzerindeki denetimleri idari vesayet denetimi olarak kabul edilmektedir. Çünkü merkezi yönetimin en üst yetkilisi olan Cumhurbaşkanı tarafından yerel yönetimlerin denetlemesi söz konusudur. Ancak DDK aracılığıyla yapılan denetimlerde bir yaptırım bulunmamaktadır. DDK tarafından yapılan idari vesayet denetimi sonrasında hazırlanan raporlar tavsiye niteliğindedir. Dolayısıyla idari bir işlem olan idari vesayet denetimi sonrasında yerel yönetimler üzerinde hukuksal bir etki ve sonuç ortaya çıkmalıdır (Korkmaz, 2009: 92-93).

DDK'nın merkezi yönetim haricindeki bütün yerel yönetimler üzerinde denetim yapabilmektedir. İdari vesayet denetiminin unsurlarından birisi olan denetlenen birimin yerel yönetimler olması açısından DDK tarafından yapılan bu denetim idari vesayet denetimi ile benzerlik taşımaktadır. DDK'nın denetimi, amaç unsuru olarak da idari vesayet denetimi ile örtüşen bir özelliktedir (Bayındır, 2007: 130).

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş ile birlikte Cumhurbaşkanı yürütmedeki tek sorumlu ve yetkili kurum haline gelmiştir. Cumhurbaşkanına bağlı olarak ve cumhurbaşkanının isteği üzerine denetim görevi yapan DDK'nın yapısında ve işleyişinde de değişikliğe gidilmiştir. 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname uyarınca eski uygulama terk edilerek (Başbakanlık aracılığıyla talep edilmesi ve sonrasında geri bildirimin yine Başbakanlıkça yapılıyor olması), DDK raporlarının gereğinin yapılması doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından istenebilmektedir.

V.7.2. İçişleri Bakanı

İçişleri Bakanlığı, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi, yerel yönetimlerin geliştirilebilmesi için araştırmalar yapılması, istatistiksel verilerin toplanması, değerlendirilmesi, yayınlanması, yerel yönetimler ile yerel yönetimlerin birlik ve bağlı kuruluşlarına ait işlemlerin denetlenmesi ile görevli kılınmıştır (Korkmaz, 2009: 93). 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 2. maddesi ile "ülkenin idari bölümlere ayrılması, il ve ilçelerin genel idarelerini, mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek" görevi İçişleri Bakanlığı'na verilmektedir. Söz konusu Kanun'un 11. maddesiyle de Bakanlık birimlerinden birisi olan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün, "Bakanlığın mahalli idareler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisinin mevzuat hükümleri gereğince uygulanmasını sağlamak" görevinin olduğu düzenlenmiştir. İçişleri Bakanlığı, yukarıda sayılan görevlerini mülkiye müfettişleri ve mahalli idareler kontrolörleri aracılığıyla yerine getirmektedir.

İçişleri Bakanlığı'nın il özel idareleri üzerindeki idari vesayet denetimi yetkileri açısından günümüzde de geçerliliğini koruyan bir düzenleme 5302 sayılı İl Özel İdaresi

Kanunu'nun 11. Maddesi'nde yer almaktadır. Bu maddeye göre, bir yerel yönetim birimi karar organı olan il genel meclisinin çalışma usul ve esaslarının İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak bir yönetmelik kapsamında olacağı hüküm altına alınmıştır. Böylece ayrı tüzel kişiliğe sahip kılınan bir yerel yönetim biriminin çalışma esas ve usullerinin yasal düzenlemeyle yapılmasında özerklikle ilgili olumsuz bir durumdan söz edilemeyecektir. Ancak yasa koyucu, kendisi bu düzenlemeyi yönetmeliğe bırakmış ve söz konusu yönetmeliğin ise merkezi yönetimin bir birimince yani içişleri bakanlığınca çıkarılması yerine il genel meclisinin kararına bırakılması yerel yönetimlerin özerkliği anlayışına daha uygun olacağı düşünülmektedir.

İçişleri Bakanlığı'nın İl Özel İdareleri üzerindeki vesayet denetimi yetkilerinden birisi 5302 sayılı Kanun'un 22. maddesi ile düzenlenmiştir. Bu hükme göre, *"İl Genel Meclisi, il özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığı'nın bildirimi üzerine Danıştay kararı ile il genel meclisi feshedilir."* şeklinde idari vesayet denetimi uygulaması açıkça yer almıştır. Yine aynı maddenin devamında, *"İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü taktirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte Danıştay tarafından kesin karar verilinceye kadar il genel meclisi toplantılarının ertelenmesini de ister."* hükmü bulunmaktadır. Dolayısıyla İçişleri Bakanlığı'nın il özel idareleri üzerinde karar organının sıfatının kaybı ve toplantılarının ertelenmesini isteme şeklindeki idare vesayet yetkisi ile donatıldığı görülmektedir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun Norm kadro ve Personel İstihdamı başlığı altında düzenlenen 36. maddesine göre, il özel idarelerinin norm kadro ilke ve standartlarının İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından birlikte belirleneceğini hüküm altına almıştır. Yine bu maddeye göre, il özel idaresi genel sekreterinin atamasının valinin teklifi üzerine İçişleri Bakanının onayı ile yapılacağını

düzenlemiştir. Burada seçilmiş üyeler dışında yer alan il özel idaresi personellerinden birisi olan genel sekreterin atamasında idari vesayet yetkisi söz konusu olmaktadır.

İçişleri Bakanı'nın belediyeler üzerindeki idari vesayet denetimi yetkileri daha geniş düzenlenmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 4. maddesi son fıkrasında, belediye kuruluşuna ilişkin düzenleme yer almaktadır. Buna göre, "*Yeni iskan nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine müşterek kararnameyle belediye kurulabilir.*" hükmü getirilmiştir. Dolayısıyla belediye kuruluşu için İçişleri Bakanlığının önerisi bir idari vesayet yetkisi örneğidir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 10. maddesi de bir başka idari vesayet denetimi yetkisi içermektedir. Bu madde ile bir belde isminin değiştirilmesiyle ilgili süreç, İçişleri Bakanının onayına tabi kılınmıştır. Söz konusu madde, onama biçimindeki idari vesayet denetiminin uygulandığı bir örnek olarak kabul edilebilir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 11. maddesi ise, nüfusu 50.000'den fazla olan bir belediye sınırına 5.000 metreden daha yakın olan belediye ve köylerin tüzel kişiliğinin Danıştay görüşü alınarak İçişleri Bakanlığının teklifi üzere müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılmasını düzenlemektedir. Ek olarak nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin Danıştay görüşü alınmak suretiyle İçişleri Bakanlığının önerisi ve müşterek kararname ile köye dönüştürülmesi hüküm altına alınmıştır. 5393 sayılı Kanunun 11. maddesi ile İçişleri Bakanlığına yerel yönetim birimlerinin kaldırılması ve türünün değiştirilmesine yönelik bir idari vesayet denetimi yetkisi tanınmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde ise, sağlık, eğitim ve sosyal hizmetler gibi bazı kamu hizmetlerinin geliştirilmesine yönelik projeler için İçişleri Bakanlığının onayı ile ücretsiz ya da daha düşük bir bedel ile arsa tahsis edilebileceği

düzenlemesi bulunmaktadır. Bu düzenlemeyle onama türünde bir idari vesayet denetiminin İçişleri Bakanlığına verildiği görülmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 18. maddesi ile belediye meclislerinin yurtdışındaki belediyeler ve yerel yönetim birlikleri ile karşılıklı işbirliği yapmasına, kardeş kent ilişkilerinin kurulmasına yönelik kararlarının İçişleri Bakanlığının izniyle yapılabileceği düzenlenmektedir. Önceden izin biçimindeki bir idari vesayet türünün bu madde ile uygulama alanı bulduğu ifade edilebilir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 30. maddesi, yerel yönetim birimlerinin organlarının organlık sıfatının kaybına yönelik bir idari vesayet denetim yetkisini İçişleri Bakanlığının bildirimine bağlamaktadır. Buna göre, *"Belediye meclisi, belediyelere verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, içişleri bakanlığının bildirimi üzerine Danıştay kararı ile Belediye Meclisi feshedilir."* hükmü vardır. Ayrıca yine bu maddenin devamında, *"İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister."* denilmektedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 44. maddesi de benzer şekilde yerel yönetim birimlerinin organlık sıfatının kaybına ilişkin bir idari vesayet denetimini düzenlemektedir. Belediye başkanının başkanlık görevinin sona ermesine yönelik hususlardan birisinin olması halinde, *"İçişleri bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararı ile başkanlık sıfatı sona erer."* hükmü ile belediyenin yürütme organı olan belediye başkanının organlık sıfatının kaybına ilişkin bir idari vesayet denetimi düzenlemesinde İçişleri Bakanlığına yetki tanınmış olmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 46. maddesi yine yerel yönetimlerin organlarına ilişkin bir idari vesayet denetimi yetkisini İçişleri Bakanlığına tanımaktadır. Bu

maddeye göre, *"Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçimi yapılamaması halinde, seçim yapıluncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde ise vali tarafından görevlendirme yapılır."* hükmü yer almaktadır.

Yerel yönetimlerin organlarına yönelik bir başka idari vesayet denetimi uygulaması ise, 5393 sayılı Kanunun 47. maddesiyle düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, *"Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevlerinden uzaklaştırılabilir."*

5393 sayılı Kanunun 57. maddesi idari vesayet denetimi açısından yerine geçme türünde bir uygulamaya imkan tanımaktadır. Hizmetlerde aksama bağığında düzenlenen 57. maddeye göre, *"Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister."* devamında ise, *"Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister."* hükmü bulunmaktadır.

674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 5393 sayılı Belediye Kanununa eklenen Geçici 9. maddeyle, *"Bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihten önce terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları kapsamında haklarında yürütülen soruşturma veya kovuşturma nedeniyle görevden uzaklaştırılan belediye başkanı, başkan vekili ve meclis üyelerinin yerine 45 inci maddenin birinci fıkrasının (b) bendine göre işlem yapılmış olsa bile on beş gün içerisinde 46. maddedeki yetkili makamlarca 45. maddenin*

ikinci fıkrasında belirtilen usule göre görevlendirme yapılır." hükmü getirilmiştir. Yine belediye organları veya bu organların üyelerine ilişkin olarak büyükşehirlerde ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı tarafından görevlendirme yapılarak önemli bir idari vesayet denetimi yetkisinin kullanılma imkanı getirilmiştir. Kamuoyuna "kayyum ataması" şeklinde yansıyan bu uygulama, aslında idari vesayet denetiminin organlar üzerinde gerçekleşen bir biçimidir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yurtdışı ilişkiler başlığında yer alan 74. maddesi, 29.11.2018 tarih ve 7153 sayılı Kanunu'nun 28. maddesi ile değiştirilerek İçişleri Bakanlığı'na tanınan yetki Çevre ve Şehircilik Bakanlığına aktarılmıştır. Maddenin son hali, *"Belediye, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir. Belediye bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilir. Birinci ve ikinci fıkra gereğince yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izninin alınması zorunludur."* şeklinde olmuştur. Görüldüğü üzere belediyelerin bazı yurtdışı ilişkilerde bulunabilmesi belli şartlara bağlanmasının yanı sıra çok açık bir önceden izin türündeki idari vesayet denetimine tabi tutulmuştur.

V.7.3. Vali ve Kaymakamlar

Türk yönetim yapısında vali ve kaymakamlar, merkezi yönetimin taşra birimleri olan il ve ilçelerdeki en üst yöneticilerdir. Başka bir ifade ile yürütme organının taşra temsilcisi olarak kabul edilmektedirler. 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu, Valinin, ilde devletin ve hükümetin temsilcisi olduğunu, ayrı ayrı her bakanı temsil etmekle görevli

kılındığını ve idari ve siyasi yürütme vasıtası olduğunu düzenlemektedir. Bu bağlamda merkezi yönetimin taşra teşkilatında görevli ajanı olan vali, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet denetimi yetkisine sahip kılınmışlardır (Bayındır, 2007: 143-144).

Ancak hemen belirtilmesinde yarar vardır ki vali merkezi yönetimin bir ajanı olmanın yanı sıra bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin de başı ve temsilcisidir. Bu noktada valinin, iki ayrı statüde görev üstlendiği görülmektedir: Merkezi yönetim temsilcisi ve yerel yönetim biriminin başı ve yürütme organı olması. Dolayısıyla valiler açısından ikinci görev alanı olan il özel idaresinin başı ve yürütme organı sıfatına sahip olması ile merkezi yönetimin ildeki temsilcisi olması sıfatı birbiriyle örtüşen bir durumu ortaya çıkarmaktadır. Bu nedenle de valinin il özel idaresi üzerindeki idari vesayet denetimi yetkisi tartışmalı bir hal almaktadır. Aynı kişide toplanan yürütücülük ve denetim görevi nedeniyle uygulamada bu durumun sorun oluşturacağını düşünmek gerekmektedir.

Bununla birlikte bir yerel yönetim biriminin başında bir devlet memuru olarak atanmış kişinin bulunması ve merkezi yönetimin temsilcisi sıfatını taşıyor olmasının yerel özerkliği zedelediği de öne sürülmektedir. Ancak Valilerin bu iki ayrı statüdeki rollerinin, üniter devlet yapısının korunmasında gözetleyicilik görevi ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında eşgüdüm sağlaması açısından gerekli olduğu da savunulmaktadır (İnal, 2012: 75).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, valilerin il özel idarelerindeki vesayet yetkilerini daraltan bir düzenleme olmuştur. Valinin aynı zamanda il genel meclisinin de başkanı olma sıfatı yeni kanun ile sona ermiştir. İl Genel Meclisi toplantılarının gündemini belirleme yetkisi tek başına valiye ait olmaktan çıkarılmış ve toplantı gündemine madde ekleme şeklindeki sınırlı bir yetkiye dönüştürülmüştür (İnal, 2012: 80).

İl özel idaresi personellerine yönelik atama ve görevden alınması yetkisi valiye aittir. İl özel idaresi genel sekreterinin ataması ise valinin teklifi ve İçişleri Bakanı'nın onayı ile gerçekleşmektedir. Bu durumda, merkezi yönetimin ildeki temsilcisi olan valinin, yerel yönetim birimi olan il özel idaresi personeli üzerinde idari vesayet denetimi yetkisine sahip olduğu görülmektedir. Ayrıca İl İdaresi Kanunu ile de valilerin genel yetkili olmasından kaynaklanan bir denetim yetkisi dikkat çekicidir. Kanun'a göre "vali, bütün devlet daire ve müesseselerini, il özel yönetimini, belediye ve köyler ile kuruluş ve işletmeleri denetleme yetkisine sahiptir." (İnal, 2012: 80).

Kaymakamlar da merkezi yönetimin ilçedeki temsilcisi olarak kabul edilirler ve her bakanın ayrı ayrı temsilcisi sıfatına sahiptirler. İl İdaresi Kanunu'nda belirtilen genel denetim yetkisinin ilçe sınırları içinde kaymakamlara verildiği görülmektedir. Bu çerçevede kaymakamlara bağlı olarak ilçede özel idare teşkilatının kurulması halinde, kaymakamların denetim yetkisinin İl İdare Kanunu ile belirtilen genel yetki içinde olacağı kabul edilmektedir. Yani kaymakamların il özel idaresine yönelik bir idari vesayet denetim yetkisi bulunmamaktadır (İnal, 2012: 80).

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15. maddesi, "*İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç on 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 il genel meclisi kararları yürürlüğe girmez. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar edilen kararlar kesinleşir. Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir.*" hükmündedir (Bayındır, 2007: 146). Dolayısıyla valiye il özel idaresi kararları üzerinde bir idari vesayet denetimi yetkisi tanındığı görülmektedir.

Valilere il özel idareleri üzerinde verilen bir başka idari vesayet denetimi yetkisi, 5302 sayılı Kanun'un 38. maddesinde yer almaktadır. Buna göre, "*İl özel idaresinin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plan ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali ya da görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir.*" Bu hüküm ile öngörülen denetim alanının çok geniş ve belirsiz olduğu ifade edilmektedir. Özellikle yeni yasal düzenlemeyle benimsenen yerel özerkliği güçlendiren ve vesayet denetiminin alanını daraltan anlayış ile de ters düştüğü ileri sürülmektedir (Bayındır, 2007: 147).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 4. Maddesine göre, "*Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülkî idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildirimi üzerine, mahallî seçim kurulları, on beş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir. İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir. Cumhurbaşkanı kararı ile o yerde belediye kurulur.*" hükmü getirilmiştir. Dolayısıyla valiye belediye teşkilatının kuruluş sürecinde bir rol verilmiş durumdadır.

5393 sayılı Kanun'un 6. maddesi belediye sınırlarının kesinleşmesine ilişkindir. Bu madde hükmü, "*Belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşir.*" şeklindedir. Bir yerel yönetim biriminin sınırının kesinleşmesinde merkezi yönetim temsilcisi olan vali ve kaymakamların idari vesayet denetimine tabi bir durum söz konusudur.

5393 sayılı Kanun'un 9. maddesi mahalle ve yönetimine ilişkin esasları düzenlemektedir. Bu maddeye göre, "*Belediye sınırları içinde mahalle kurulması,*

kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur. " Burada kaymakamlar ve valilerin birlikte idari vesayet denetimi yetkisi kullanım sürecinde yer aldığı görülmektedir. Buna benzer şekilde söz konusu kanunun 81. Maddesi, "*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 aranır. Bu kararlar mülkî idare amirinin onayı ile yürürlüğe girer.*" şeklinde bir düzenleme yapmaktadır. Hem 9. madde hem de 81. madde ile sınırları çizilen idari vesayet denetimi yetkisinde yerindelik türünde bir denetim anlayışı benimsenmektedir. Dolayısıyla yerleşmeyi önceleyen son dönemdeki genel anlayışa uygun olmayan bir durumun varlığına dikkat çekmek yerinde olacaktır.

Valinin belediye başkanları üzerindeki idari vesayet denetimi yetkilerinden birisi, 5393 sayılı Kanun'un 44. maddesi ile düzenlenmektedir. Bu hükme göre, "*belediye başkanının mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülkî idare amiri tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararı ile başkanlık sıfatının sona ermektedir.*" Buradaki düzenlemeyle valinin adeta bir hiyerarşik amir gibi belediye başkanının görevlerine devamsızlığının belirlenmesiyle görevli kılındığı düşünülebilir. Dolayısıyla ağır biçimde bir idari vesayet denetiminden söz etmek yerinde olacaktır.

Bu anlamda başka bir idari vesayet denetimi yetkisi Kanun'un 45. ve 46. maddeleriyle verilmiştir. Belediye başkanlığının boşalması halinde yapılacak işlemler başlığında ele alınan 45. maddeye göre vali, belediye meclisini toplantıya çağırarak görevlendirilmiştir. 46. Maddeye göre de "*Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle*

boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapılincaya kadar büyükşehir ve il belediyeleri dışında kalan belediyelerde belediye başkanlığına vali tarafından görevlendirme yapılır." hükmü getirilmiştir. Valinin bir yerel yönetim biriminin yürütme organına atama yapması şeklinde ağır bir vesayet türüyle karşılaşmaktadır.

Belediye meclislerinin kararları üzerindeki idari vesayet denetimi yetkisini içeren 5393 sayılı Kanun'un 23. maddesine göre, "*Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.*" Dolayısıyla idari özerkliği olan yerel yönetim biriminin kararlarının vali ya da kaymakama bildirim zorunluluğu bulunmaktadır. Bildirimde bulunulması tek başına bir idari vesayet denetimi şeklinde görülmesi de idari özerklik açısından olumsuz bir durum gibi de görüleceği açıktır.

Hizmetlerde aksama başlığında düzenlenen 57. maddenin 674 sayılı KHK ile değişen 4. fıkrasına göre, "*Ancak belediye veya bağlı idarelerde; hizmetlerin aksatılmasının terör veya şiddet olaylarıyla mücadeleyi olumsuz etkilediğinin veya etkileyeceğinin valilik tarafından belirlenmesi halinde, valilik söz konusu hizmeti Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, il özel idaresi veya kamu kurum ve kuruluşları aracılığıyla yapar veya yaptırır...*" ve 5. fıkrası ise, "*Belediye ve bağlı idare imkânlarının terör veya şiddet olaylarına dolaylı ya da doğrudan destek sağlamak amacıyla kullanıldığının valilik tarafından belirlenmesi durumunda, terör ve şiddet olaylarına destek olmak amacıyla kullanılan belediye veya bağlı idare taşınurlarına mahallin en büyük mülki idare amiri tarafından el konulur. Bu fıkra kapsamında sorumluluğu tespit edilen belediye veya bağlı idare personelinin vali veya kaymakam tarafından görevden uzaklaştırılması halinde göreve iade işlemi ancak uzaklaştırma işlemini yapan makam tarafından yapılır."*

hükmündedir. Buna göre valinin "hizmetlerde aksama" kararı noktasında hem yerindelik denetimi türünde ağır bir vesayet denetimi söz konusudur hem de hizmetlerde aksama kararı sonrasında yerine geçme türünde özerkliğin son derece örselendiği bir idari vesayet denetim yetkisi bulunmaktadır.

Aktan (1976), köy yönetimi ile merkezi yönetim arasında yoğun bir idari vesayet denetimi ilişkisinin olduğunu ve vali ile kaymakamların köy yönetimi üzerindeki idari vesayet denetimi yetkilerinin neredeyse hiyerarşik denetime benzer şekilde doğal karşılanır hale geldiğini ileri sürmektedir.

442 sayılı Köy Kanunu, köy muhtarının köy yönetiminin başı, yürütme organı ve temsilcisi olduğunu ve aynı zamanda bir "devlet memuru" olarak da görevlerinin olduğunu düzenlemektedir. 35. Madde köy muhtarının görevlerini, "devlet işleri" ve "köy işleri" şeklinde ayrı başlıkta sınıflandırmıştır. Muhtarın devlet işleri başlığında sayılan görevleri açısından vali ve kaymakamların hiyerarşik astı gibi görülmesinin nedeni de buradan doğmaktadır (Bayındır, 2007: 156).

Köy Kanunu'nun 40. Maddesine göre, "*Köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarını kaymakam bozabilir. Fakat onun yerine kaymakam kendiliğinden karar veremez. Karar, gene köylü tarafından verilir.*" Burada her ne kadar yerine geçme şeklinde bir idari vesayetten söz edilemezse de onaylama türünde ağır bir idari vesayet denetimi vardır. Ayrıca yerinden yönetim birimlerinin varlık amaçlarından biri de o yerle ilgili ihtiyaçlara uygun yerinde kararın tepe bir merkezden ziyade yerinden yönetim birimi tarafından verilecek olmasıdır. Ancak bahse konu idari vesayet denetimi türünde onaylama şeklinde hukukilik denetimini aşan bir denetim daha bulunmaktadır. Köylünün faydasına olan ya da olmayan bir kararın değerlendirmesi merkez idare tarafından yapılmaktadır. Sonuç olarak; idari özerkliği olan bir yerel yönetim birimi olan köy yönetiminin başı,

yürütme organı olan muhtarın kararlarının kaymakam tarafından bozulabiliyor olması, hem yerindelik denetimi hem de onaylamaya gerek duyulması nedeniyle oldukça ağır bir idari vesayet denetimi anlamına gelmektedir.

41. Madde ise, *"İl merkezine bağlı köylerde vali, ilçelere bağlı köylerde kaymakamlar, muhtarın köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını görürlerse muhtara yazılı ihtarla bulunurlar. Buna rağmen iş görmeyen muhtar, yetkili idare kurulu kararıyla görevinden uzaklaştırılır."* şeklinde organlar üzerinde ağır bir idari vesayet denetimi imkanı getirilmektedir.

43. Maddeye göre de, *"İhtiyar meclisi köy işlerini en ziyade lazım olandan başlayarak bir sıraya koyar ve biri yapıp bittikten sonra sırasıyla hepsini köylüye gördürmeye çalışır. Evvel yapılması lazım gelen sağlık, yol, mektep işlerinin geri bırakıldığı haber alınır veya şikayet edilirse köyün bağlı olduğu kaymakam veya vali tarafından gösterilen yolda yapılır."* Bu hüküm köy yönetimi organlarından olan köy ihtiyar meclisinin kararlarına yönelik hem yerindelik denetimi hem de yerine geçme şeklinde bir idari vesayet denetimini içermektedir.

Köy Kanunu'nun Ek 3. maddesi ise hukuk devleti ilkesine ve dolayısıyla da anayasaya aykırılık anlamına da gelecek türde bir idari vesayet denetimini düzenlemekteydi. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin 04.02.2010 tarih 2008/112 E. ve 2010/31 sayılı kararı ile iptal edilen son cümlesi ile son şeklini almıştır. Bu durumda da önemli bir idari vesayet denetimi yetkisi olduğu görülmektedir. Söz konusu maddeye göre, *"Köy İhtiyar meclisi salınacak salmanın nisbet, cins ve mikdarını ikinci kanun ayı içinde tayin ve tevzi cetvellerini tanzim ederek on beş gün müddetle umumun görebileceği yerlere asmak suretiyle ilan ve hariçte bulunanlara tebliğ eder. Salınan salmalarda kanun hükümlerine uygunsuzluk veya nisbetsizlik olduğunu iddia edenler ilan veya tebliğ*

müddetinin hitamından itibaren on gün içinde itirazlarını köy muhtarına söylerler veya yazı ile bildirirler ve müracaatlarını tutulacak deftere yazdırarak bir ilmühaber alırlar. Köy ihtiyar meclisi bir hafta içinde itirazlara bakarak kararını vermeğe ve itiraz edenlere bildirmeğe mecburdur. Bu kararlar aleyhine tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde merkez kazasında valiye, diğer kazalarda kaymakamlara müracaat edilebilir."

SONUÇ

İnsanlık var olduğundan beri tabiat halinde bağımsız şekilde yaşamaya başlamıştır. Zaman içerisinde bir arada olma dürtüsü insanları aile olmaya itmiştir. Aslında günümüz devlet yapılarının temel yapı taşı ailedir. Nesillerle birlikte aileler büyümüş ve nüfus artmıştır. Nüfus artışı kaynak talebini de beraberinde artırmış ve yaşanılan sınırlar dar gelmeye başlamıştır. Bu durum üzerine rekabet ortamı doğmuş, güvenlik zafiyeti baş göstermiş ve teşkilatlanma ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Geçmiş 15.-16. Yüzyıllara tekabül eden devlet yapılarının oluşum süreci de böylece başlamıştır.

Devlet, sınırları içerisinde yaşayanların ortak ihtiyaçlarını karşılamak, onların refahını ve asayişini sağlamak üzere belirli bir toprak parçası üzerinde milletiyle birlikte egemenlik kuran güçtür. Devlet yapıları bileşik devlet ve üniter devlet olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Çalışmanın ana konusunun üniter devlet idari yapılarının incelenmesinden oluşması ve Türkiye özelinde bir inceleme olması sebebiyle konu bütünlüğünü bozmamak adına genel ayırmadan vazgeçilerek bileşik devlet ve üniter devlet ayrımı tercih edilmiştir. Devlet yapılarında bu ayrıma sebebiyet veren devletlerin tarihi, kültürel, ekonomik gibi birçok taban nedenlerinin yanında siyasi iktidarın tercihini de belirtmek gerekmektedir.

Bileşik devlet yapıları olarak devlet birlikleri ve devlet toplulukları sayılmakta ise de günümüzde varlığını sürdüren devlet birlikleri mevcut değildir. Devlet toplulukları biçimleri de konfederasyon ve federasyonlardır. Konfederasyonun örnekleri tarihi zamanlara rastlamaktadır. Aslında konfederasyonun federasyona geçiş sürecinde ara yapılanma olduğunu söylemek mümkündür. Almanya ve ABD yapılanmaları bu duruma

örnek gösterilebilir. Federatif yapılarda çoklu siyasi merkez noktaları vardır. Yetkiler federal ve federe düzeyinde anayasa doğrultusunda bölüşülmüştür. Her bir federe devletin kendi tüzel kişiliği vardır. Federal devletlerde siyasi yerinden yönetim ilkesi uygulanmaktadır. İdari yapı yerinden yönetim anlayışı üzerine kurulmuştur. Ulusal ve ulusaltı seviyede oluşturulan idari yapıların birbirinden bağımsız yürütme yetkisi vardır. Çoklu siyasi otorite, ayrı tüzel kişiliğe sahip organlar, siyasi yerinden yönetim anlayışı üniter devletlerde olduğu gibi teklik özelliğini mümkün kılmamaktadır. Federalizmde amaç, devlet bütünlüğünü sağlamaktan ziyade bir araya gelenlerin ortak çıkarlarının gözetilmesidir. Merkeziyetçi anlayışın öngördüğü vesayet denetimi federal yapılarda yerini yerel özerkliğe bırakmaktadır. Bazı yazarlara göre federalizm kuvvetler ayrılığının simgesi olarak demokrasiyle ilişkilendirilmektedir. Ancak bazı durumlarda federal devletlerin federe devletler üzerinde hem hukukilik hem de yerindelik denetimi uygulamaları da görülmektedir.

Üniter devlet; teklik ilkesi temelinde şekillenmiş bütün yapıdır. Hem unsurları hem de organları açısından teklik özelliği göstermektedir. Türkiye ve Fransa gibi üniter devletlerde devlet unsurlarındaki teklik özelliği önem arz ettiğinden anayasal güvence altına alınması tercih edilmiştir. Toplumun menfaati ve devletin varlığını sürdürebilmesi için bütünlüğü korumak şarttır. İdarede bütünlük ilkesi yönetim alanında belirleyicidir. Üniter devlet idari yapılarında bütünlük anlayışı hâkim olsa da ülkenin tümüne sunulacak hizmetler için görev paylaşımı yapılmış bir teşkilatlanma zaruridir. Yönetim anlayışı, asıl olan merkezden yönetim anlayışı ile birlikte yerinden yönetim anlayışından oluşmaktadır. İdari yapı merkez idare ve mahalli idare olarak ikiye ayrılmıştır. Merkez idare kendi içerisinde görev ve yetki alanlarına göre tepede en üstün bulunduğu bir hiyerarşi sıralamasında teşkilatlanmıştır. Asıl yetkilere sahip başkent teşkilatı ve merkeze bağlı

olarak çalışan tüzel kişiliği bulunmayan taşra teşkilatı bulunmaktadır. Başkent ve taşra teşkilatı arasında bütünlük hiyerarşik denetimle sağlanır. Mahalli idareler ise yerinden yönetim anlayışının sonucu olarak kanunla kurulan tüzel kişiliğe sahip birimlerdir.

Taşra birimleri ile mahalli idare birimleri kıyaslandığında mahalli idari birimlerin ayrı tüzel kişiliğe, dolayısıyla ayrı bütçe ve personele sahip olmaları merkez idare karşısında onları farklı bir egemen güç haline getirebilmektedir. İşte bu durum merkeziyetçi yapılarda yıllardır süregelen ve tedbir alınması gereken risk olarak görülmektedir. Bu sebeple sadece Türkiye değil diğer üniter yapıli devletler Fransa, İngiltere ve Japonya gibi birçok ülkede yerinden yönetim kuruluşları üzerinde denetim uygulanmaktadır. Denetimin hukuki araçları hiyerarşi, idari vesayet, yetki genişliğı ve dış denetimden ibarettir. Örneğın; Japon Anayasası'nda bahsi geçen yerel özerklik ilkesi ve Mali Özerklik Kanunu'na rağmen yerel yönetimlerin en büyük problemi harcamalarına karşılık mali güçlerinin bulunmayışı ve esas itibarıyla gelirlerinin çoğunluğunun merkez bütçe denetiminde olmasıdır. Ayrıca merkez idare yerel birimler üzerinde İçişleri ve Ulaştırma Bakanlığı ve valiler aracılığı ile idari ve mali denetim yapmaktadır (Akdemir ve Benk, 2010: 167-180).

Tez çalışmamızda idarenin bütünlüğü ilkesini sağlama noktasında merkez idarenin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı vesayet denetimi ele alınmış olduğundan idari vesayet denetimi tanımı, kapsamı, unsurları, uygulama biçimleri, uygulanmasını zorunlu kılan nedenler, muhtevası, yasal dayanaklarıyla uygulamaya yetkili makamlar açısından inceleme yapılmıştır.

İdari vesayet denetimi, 1982 Anayasası 127/5 maddesinde “*Merkezi idarenin kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde mahalli idareler üzerinde, mahalli*

hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kullandığı yetki" şeklindeki hüküm ile düzenlenmiştir.

İdari vesayetin temel amacı kamu yararının sağlanması ve korunmasıdır. Önemli olan yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerindeki keyfiyetin önüne geçilmesidir. Yerel yönetimlerin işlem, eylem ve karar ve organlarının idari vesayet denetimine tabi olabilmesi için yasalarla belirlenmiş nedenlere ihtiyaç vardır. Yasal dayanağı bulunmadan yapılmış olan bir denetim yokluk sonucuna tabi olacaktır (Yılmaz, 2017: 18-19). İdare hukukun yetki unsuru temel geçerlilik unsurlarındandır. Bu sebeple idari vesayet denetiminde de yetki önem arz etmektedir. İdari vesayet denetiminin Anayasa ve yasalarla belirlenmiş olan kişi ya da organlar aracılığı ile yerine getirilmesi gerekmektedir birlikte yetkinin kullanımı sırasında yetki devri mümkün değildir (Koç ve Baharçiçek, 2018: 691). İdari vesayet denetiminin içeriği hukukilik ve yerindelik denetiminden ibarettir.

İdari vesayet denetimi yerel yönetimlerin kararları, işlem ve eylemleri, organları, personeli ile bütçe ve mali kaynakları üzerinde uygulanabilmektedir. Sıklıkla uygulanan biçimi ise yerle yönetimlerin kararları üzerinde olanıdır. Kararlar üzerinde gerçekleşen idari vesayet denetimi; onama, erteleme, iptal, ikame/yerine geçme ve önceden izin şeklinde gerçekleşmektedir. Yerel yönetimlerin işlem ve eylemleri üzerindeki idari vesayet denetimi genellikle uygulamada İçişleri Bakanlığı mülkiye müfettişleri tarafından yapılmaktadır (Bayrakçı, 2014: 31). İşlem ve eylemler üzerindeki denetim fiili bir durum sonucu doğurabileceğinden yasal sınırlarının tespiti yerel özerklik açısından önemlidir. Yerel yönetimlerin organları üzerinde uygulanan idari vesayet denetimi organ ya da üyelerin faaliyet ve görevini son verme veya görevden uzaklaştırma şeklinde

uygulanmaktadır. Ancak Anayasa ile söz konusu bu denetim gerek süre gerekse de konu bakımından sınırlandırılmıştır. Anayasal düzenlemeye göre yerel yönetim organlarının fesih yetkisi Danıştay'a verilmiştir. İlgili anayasal düzenleme hukuk, demokrasi ve yerel özerklik adına yerinde bir düzenlemedir.

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

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

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

geçilmesi gereklidir. İdari vesayet denetimi bir yönüyle de kaynak israfının önünde geçmek için bir araçtır.

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

KAYNAKÇA

- Akın, F. (2015). *Yerel Yönetimlerin İdari Yapısı ve İşleyişi*. İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler içinde (Edt. M. Mecek, M. Doğan ve B. Parlak), ss. 35-49, Antalya: Bekad Yayınları.
- Aktan, T. (1976). Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi, *Amme İdaresi Dergisi*, 9(3), 3-24.
- Aktoprak, İ.E. (2008). *Türkiye’de Üniter Devletin İdari Cihazlanması*. Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Erzurum.
- Alodalı, M. F. B., Özcan, L., Çelik, F., Usta, S. (2007). Avrupa Yerel Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyelerde Özerklik. *Selçuk Üniversitesi Karaman İ.İ.B.F. Dergisi Yerel Ekonomiler Özel Sayısı*, 1-11.
- Altan, Y., Kerman, U., Aktel, M. (2010). Köy Kanunu Tasarısı Taslağı Üzerine Bir Değerlendirme. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 26, 56-65.
- Arıbaş, N.N. (2015). İngiltere ve Fransa’da Merkez- Yerel İlişkilerini Yerellik (Subsidiarity) İlkesi Üzerinden Karşılaştırmak. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 6(1), 1-17.
- Arıkboğa, E. (1998). *Yerel Yönetimler, Katılım ve Mahalle Muhtarlığı*. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim Bilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Arıkboğa, E. (2012). Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform. *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2, 1-32.
- Arıkboğa, E. (2015). *Büyükşehir Yönetim Sistemi*. Yerel Yönetimler içinde (Edt. K. Görmez), ss. 187-223, Orion Kitabevi.

- Atay, E. E. (2009). *İdare Hukuku*. İkinci Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Ayhan, U. (2008). Amerika Birleşik Devletlerinde Yerel Yönetimler. *Sayıştay Dergisi*, 70, 103-120.
- Başa, Ş. (2008). İl İdaresi Kanunu Ne Durumda. *İdarecinin Sesi Dergisi*, 22(127), 39-44.
- Başa, Ş. (2012). Şehircilik ve İmar Tarihinden Bir Sayfa: Ankara Şehri İmar Müdüriyeti. *Denetim Dergisi*, 24(117), 67-72.
- Bayındır, M. S. (2007). *İdari Denetim Olarak İdari Vesayet*. Yayımlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara.
- Bayrakcı, E. (2014). *Yerel Yönetimler Maliyesi*. Konya: Dizgi Ofset.
- Bayrakcı, E. (2015). *Belediyeler*. Yerel Yönetimler içinde (edt. K. Görmez), ss. 145-183, Ankara: Orion Kitabevi.
- Bayrakcı, E. (2016). *Yerel Yönetimler*. Gözden Geçirilmiş Baskı, Konya: Dizgi Ofset.
- Bayrakcı, E. (2017). *Yerel Yönetimler*. Üçüncü Baskı, Konya: Dizgi Ofset.
- Bozan, M. (2017). Üniter Yapıda Merkeziyet ve Adem-i Merkeziyetin Uyumunu. *Bartın Üniversitesi İİBF Dergisi*, 8(16), 21-40.
- Boztepe, M. (2014). Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yerel Yönetimlerin Meclis Kararları Üzerinde İdari Vesayet Denetimi. *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, 6(10), 94-110.
- Canatan, B. (2005). Avrupa Birliği Neden Bir Federasyon Olamaz? Carl Schmitt'in Federal Anayasa Teorisi ve Federalizmin Sınırları. *Liberal Düşünce*, Güz, 109-124.

- Candan, H. ve Kaya, T.P. (2016). *6360 Sayılı Kanun'un Öncesi ve Sonrası İle İdari Vesayet Yetkisinin Değerlendirilmesi*. 4. Uluslar arası KOP Bölgesel Kalkınma Sempozyumu 21-23 Ekim, Karaman, ss. 434-441.
- Çağdaş, T. (2011). Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, xxx(1), 391-416.
- Çam, E. (1993). *Devlet Sistemleri*. İstanbul: Der Yayınları.
- Çetin, S. (2008). İngiltere’de “En İyi Değer” Rejimi ve Denetim Sistemi. *Sayıştay Dergisi*, 68, 47-63.
- Çetin, S. (2009). Yerel Yönetim Birimi Olarak Türkiye’de İl Özel İdareleri. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 25, 249-258.
- Çetin, Ö. Z. (2015). Türkiye’de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(2), 247-266.
- Çetin, B. (2018). Türk Hukuk Düzeninde Yetki Genişliği İlkesi. *Uluslar arası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1(2), 94-112.
- Çiçek, Y. (2014). Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler. *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(1), 53-64.
- Çiner, C.U. ve Karakaya, O. (2013). Merkez-Yerel İlişkileri ve Mülki İdarenin Dönüşümü. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 68(2), 63-93.
- Derdiman, C. (1995). Kamu Yönetiminde Yetki Genişliği. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(4), 65-80.
- Doğan, M. (2004). *Yerel Yönetimlerde Denetim ve Bir Model Önerisi: Yerel Ombudsman*. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul.

- Dönmez, C. (2012). İdari Vesayet Yetkisi ve Kullanılması. *Sosyoteknik Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi*, 2(3), 1-18.
- Erdoğan, M. (2015). *Tarihsel Süreçte Köy Yönetimi ve Köy Kanunu Tasarısı Taslağının Yönetimsel Boyutu Üzerine Değerlendirmeler*. İdari ve Mali Açıdan Türkiye’de Yerel Yönetimler içinde (Edt. M. Mecek, M. Doğan ve B. Parlak), ss. 135-156, Antalya: Bekad Yayınları.
- Ersoy, M. (1989). Tarihsel Perspektif İçinde Türkiye’de Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkisi. *ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi*, 9(1), 45-66.
- Eryılmaz, B. (2013). *Kamu Yönetimi: Düşünceler- Yapılar- Fonksiyonlar- Politikalar*. Genişletilmiş ve Gözden Geçirilmiş 6. Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Görelî, İ. H. (1944). *İdari Vesayet-Amme Hükmi Şahısların İdarece Murakabesi*. Ankara: Türk Hukuk Kurumu.
- Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye*. Ankara: Vadi Yayınları
- Gözler, K. (2017). *Anayasa Hukukuna Giriş Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku*. Yirmi Altıncı Baskı, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2018). *Mahalli İdareler Hukukuna Giriş*, Birinci Baskı, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözübüyük, A. Ş., Kili, S. (1982). *Türk Anayasa Metinleri 1839-1980*. Ankara: A. Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Gül, H. (2015). *Yönetim – Yerinden Yönetime İlişkin Kavramsal Çerçeve*. Yerel Yönetimler Üzerine içinde (edt. R. Tekeli), ss. 1-30, Ankara: Nobel Yayıncılık.
- Güler, B. A. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9(2), 14-29.

- Güneş, M. (2009). Almanya ve Türkiye’deki Yerel Yönetimlere Karşılaştırmalı Bir Bakış. *Savunma Bilimleri Dergisi*, 8(2), 145-165.
- Günday, M. (1999). *İdare Hukuku*. Dördüncü Baskı, Ankara: İmaj Yayıncılık.
- Günday, M. (2011). *İdare Hukuku*. Onuncu Baskı, Ankara: İmaj Yayınevi.
- Gündüz, F. E. (2015). Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(33), 63-89.
- Güven, A. ve Dülger, B. (2017). Osmanlı’dan Günümüze Yerel Hizmet Sunan Klasik Kurumların Dönüşümü. *Enderun Dergisi*, 1(1), 44-53.
- <http://web.hitit.edu.tr/dosyalar/duyurular/ugurozer@hititedutr200220177V4G6Q7S.pdf>,
E.T. 10.02.2018.
- <http://www.anayasa.gen.tr/1921ay.htm>, E.T. 30.11.2018.
- <https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1876/1876ilkmetinler/1876-ilkhal-turkce.pdf>, E.T.
30.11.2018
- <https://todaie2011.blogspot.com.tr/2011/12/kamu-yonetimi-merkezi-yonetim-ve-yerel.html>, E.T. 10.02.2018.
- <https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>, E.T. 09.01.2019.
- <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2005/03/20050304-1.htm>, E.T. 11.01. 2019.
- <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, E.T. 15.01.2019.
- <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.442.pdf>, E.T. 20.01.2019.
- Ilıman, T. ve Tekeli, R. (2015). *Türkiye’de Mahalli İdareler*. Yerel Yönetimler Üzerine içinde (edt. R. Tekeli), ss. 141-182, Ankara: Nobel Yayıncılık.
- İnal, Y. C. (2012). *Mülki İdare Amirlerinin Mahalli İdareler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkileri*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Denizli.

- Kalabalık, H. (2005). *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku*. Birinci Baskı, Ankara: Seçkin Yayınevi.
- Karadut, C. (2013). Ulus-Ötesi Bir Siyasal Örgütlenme: Federalizm ve Konfederalizm Arasında Avrupa Birliği. *Akdeniz İİBF Dergisi*, 25, 1-20.
- Kararslan, M. (2007). *Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi*. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku (İdare Hukuku) Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.
- Kaştan, Y. (2016). Osmanlı Devleti’nde “1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-i Muvakkati” ile Vilayet Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması. *Osmanlı Medeniyeti Araştırmaları Dergisi*, 2(2), 78-98.
- Kavruk, H. ve Yaylı, H. (2008). 2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerin Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(3), 1-31.
- Kaya, K. (2007). Tanzimattan Önce Belediye Hizmeti ve Voyvodalar. *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi*, 41 (26), 101-113.
- Kaya, Y. (2006). *Avrupa Birliği’nde Ve Türkiye’de Yerel Yönetim Politikaları, Subsidiarite İlkesi Bağlamında Gelişmeler Ve Karşılaştırmalı Değerlendirmeler*. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Kırışık, F. Ve Sezer, Ö. (2006). Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 15(2), 5-30.

- Koç, F. (2015). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet*. İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Bölümü Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Malatya.
- Koç, F.,Baharççek, A. (2018). Yerel Yönetimlerin Özerkliğinin İdari Vesayet Boyutuyla İncelenmesi, *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 6(85), 674-707.
- Koçak, S. Y. ve Ekşi, A. (2010). Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler. *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Mayıs(21), 295-307.
- Koçak, S. Y. ve Kavsara, V. (2012). 5302 Sayılı Kanun Sonrasında İl Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 10(20), 61-92.
- Korkmaz, Z. (2009). *Yerel Yönetimlerde Özerklik ve İdari Vesayet Denetimi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Isparta.
- Kozanoğlu, G. (2012). *Üniter Devlet Modelinde Mahalli İdarelerin Özerkliği İlkesi*. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara.
- Kuzu, B. (1991). Federasyon ve Kuzey Kıbrıs Türk Cumhuriyeti. *Milletlerarası Hukuk ve Milletlerarası Özel Hukuk Bülteni*, 11(1-2), 37-56.
- Lijphart, A. (2016). *Demokrasi Modelleri Otuz Altı Ülkede Yönetim Biçimleri ve Performansları* (çeviren G. Ayas ve U.U. Bulsun), İkinci Baskı, İstanbul: İthaki Yayınları.

- Memişoğlu, D. (2015). *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Değişim ve Dönüşümü: Reform ve Sonuçları*. İdari ve Mali Açıdan Türkiye’de Yerel Yönetimler içinde (Edt. M. Mecek, M. Doğan ve B. Parlak), ss. 51-65, Antalya: Bekad Yayınları.
- Muratoğlu, T. (2014). Almanya Federal Cumhuriyetinde Devlet Yapılanması. *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 18(2), 291-366.
- Muratoğlu, T. (2015). Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(32), 59-96.
- Nalbant, A. (2012). *Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*. İkinci Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Okan, S. (2007). *5393 Sayılı Kanun’da İdari Vesayet Sistemi*, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Sakarya.
- Oktay, T. (2005). Osmanlı Belediye Tarihi Araştırmaları ve Kaynak Malzeme Üzerine Notlar. *Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi*, 3(6), 257-281.
- Onar, S. S. (1952). *İdare Hukukunun Umumi Esasları*. İstanbul: Hak Kitabevi.
- Ortaylı, İ. (1985). *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*. İstanbul: Hil Yayınları.
- Ortaylı, İ. (2000). *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri 1840-1880*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Ökmen, M. (2003). Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 10(1), 117-139.
- Ökmen, M. ve Yılmaz, A. (2009). Klasik Dönemden Tanzimat’a Osmanlı Kenti ve Yerel Yönetimler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 23, 91-112.

- Önen, S. M., Eken, İ. (2016). Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkilerinin İrdelenmesi, *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(56), 216-234.
- Öner, Ş. (2006). *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Özaslan, R. K. ve Alıcı, O. V. (2015). Türkiye’de Yerel Yönetim Bakanlığı Deneyimi ve Günümüzdeki Gerekliliğinin Sorgulanması. *Turkish Studies*, 10(1), 351-366.
- Özbudun, E. (2004). *Anayasa Hukuku*.(edt. A.T. Yürük), 2. Baskı. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayını.
- Özerçen, S. (2017). *Üniter ve Federatif Devlet Yapılarında Yerel Yönetimlerin Karşılaştırılması*. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çanakkale.
- Özmen, A. (2012). Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Anayasalarda Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri. *Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi*, 2(2), 171-175.
- Parlak, B. (2014). Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim İlişkileri. *Tesam Akademi Dergisi*, 7-40.
- Parlak, B. (2015). *Türkiye’de Değişen ve Dönüşen Büyükşehir Belediyeleri: 5216 Sayılı Yasadan 6360 Sayılı Yasaya Büyük Dönüşümün Analizi*. İdari ve Mali Açıdan Türkiye’de Yerel Yönetimler içinde (Edt. M. Mecek, M. Doğan ve B. Parlak), ss. 117-134, Antalya: Bekad Yayınları.
- San, C. (1996). Çağdaş Demokrasi Anlayışı ve İdari Vesayet Denetimi. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5(1-2), 285-297.

- Sarı, M. (2014). 442 Sayılı Köy Kanunu Çerçevesinde Cumhuriyet Dönemi Köye Yönelik Çalışmalar. *Tarih Okulu Dergisi*, 7(19), 509-534.
- Selçuk, H. (2014). *Yerel Yönetimler ve İdari Vesayet*. Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Erzurum.
- Sezer, H. (1998). Yeniçeri Ocağı'nın Kaldırılışının Taşradaki Yansıması (1826-1827). *Ankara Üniversitesi Dil ve Tarih-Coğrafya Fakültesi Tarih Bölümü Tarih Araştırmaları Dergisi*, 30(19), 215-238.
- Sezer, Ö. (2015). *Köyler*. Yerel Yönetimler içinde (edt. K. Görmez), ss. 85-114, Ankara: Orion Kitabevi.
- Sunay, C. (2002). Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 3, 113-133.
- Şahin, Y. (2014). *Yerel Yönetimler*. 1.Baskı. Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- Şengül, R. (2012). Fransa'da Valilik Kurumunun İdari Sistem İçindeki Konumu. *KSÜ İİBF Dergisi*, 2, 13-21.
- Şengül, R. (2015). *Yerel Yönetimler*. 5. Baskı. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Şimşek, E. G. (2012). *Uluslar arası Hukukta Kişilik*. Uluslar arası Hukuk I içinde (edt. A.N. Tütüncü ve E. Uzun), ss. 66-87, Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi Yayını.
- Teziç, E. (2009). *Anayasa Hukuku*. On üçüncü Bası, İstanbul: Beta Yayınları
- Teziç, E. (2015). *Anayasa Hukuku*. On dokuzuncu Bası, İstanbul: Beta Yayınları.
- Tortop, N. (1999). *Mahalli İdareler*. Ankara: Yargı Yayınları.

- Tuncer, A. (2010). *Avrupa Birliği'nde Bölgesel Yönetimler ve Bölge Politikaları*. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Sakarya.
- Urhan, V. F. (2008). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi, Temmuz-Eylül(70)*, 85-102.
- Uygun, O. (2002). *Federal Devlet Temel İlkeler Kurumlar ve Uygulama*. İkinci Basım, Ankara: İtalik Yayınları.
- Uygun, O. (2005). Avrupa ve Türk Anayasası: Temel İlkeler Yönünden Genel Bir Değerlendirme. *Anayasa Yargısı*, 22, 377-387.
- Uygun, O. (2007). *Federal Devlet Temel İlkeleri, Başlıca Kurumları ve Türkiye'de Uygulanabilirliği*. Genişletilmiş Üçüncü Baskı, İstanbul: On İki Levha Yayıncılık.
- Uygun, O. (2015). Yerel Yönetim Reformu İçin Anayasal İlkeler. *Strategic Public Management Journal*, 2, 1-27.
- Ünal, F. (2011). Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 30, 241-248.
- Ünal, F. (2012). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Karar Verme ve Karar Verme Sürecinde Yer Alan Faktörlerin Analizi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*, 17(3), 259-282.
- Yaylı, H. (2015). *Türkiye'de Mahalli İdarelerin Tarihi Gelişimi*. Yerel Yönetimler içinde (edt. K. Görmez), ss. 27-81, Ankara: Orion Kitabevi.
- Yıldız, M. (1996). Yerel Yönetimler ve Demokrasi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(4), 3-15.

- Yıldız, H. (2012). Fransız Yerel Yönetim Sistemi. *Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 1, 311-322.
- Yılmaz, S. (2007). *5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda İdari Vesayet Denetimi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Sakarya.
- Yosunkaya, S. (2018). *Türkiye'de Belediye Yönetimi Üzerindeki İdari Vesayet Yetkisi*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Adıyaman.
- Yörükoğlu, F. (2009). Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci. *Mevzuat Dergisi*, 12(135), 1-18.