



İDARİ VESAYET DENETİMİ VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ

**2019
YÜKSEK LİSANS
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

Hüseyin Kaan Kürşat GÖNÜL

İDARİ VESAYET DENETİMİ VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ

Hüseyin Kaan Kürşat GÖNÜL

T.C.

Karabük Üniversitesi

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü

Kamu Yönetimi Anabilim Dalında

Yüksek Lisans Tezi

Olarak Hazırlanmıştır

KARABÜK

Ekim 2019

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	1
TEZ ONAY SAYFASI.....	4
DOĞRULUK BEYANI	5
ÖNSÖZ	6
ÖZ.....	7
ABSTRACT.....	9
ARŞİV KAYIT BİLGİLERİ.....	11
ARCHIVE RECORD INFORMATION	12
KISALTMALAR	13
ARAŞTIRMANIN KONUSU	14
ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ.....	14
ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ.....	15
ARAŞTIRMA HİPOTEZLERİ / PROBLEM	15
KAPSAM VE SINIRLILIKLAR/KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER	15
1. BİRİNCİ BÖLÜM.....	16
TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ.....	16
1.1. TARİHSEL ÇERÇEVE	16
1.1.1. Genel Olarak	16
1.1.2. Tanzimat Öncesi	16
1.1.3. Tanzimat Dönemi.....	20
1.1.4. Kanuni Esasi Dönemi	24
1.1.5. 1921 ve 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu Dönemi.....	27
1.1.6. 1961 Anayasası Dönemi.....	34
1.1.7. 1982 Anayasası Dönemi.....	38
2. İKİNCİ BÖLÜM	57
TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDE İDARİ VESAYET DENETİMİ.....	57
2.1. MERKEZDEN YÖNETİM VE YEREL YÖNETİM ARASINDAKİ İLİŞKİ	57
2.1.1. Merkezden Yönetim	58
2.1.2. Yetki Genişliği.....	58
2.2. YERİNDEN YÖNETİM	59
2.2.1. Yerinden Yönetimin Kapsamı	61
2.2.2. Yerinden Yönetimin Çeşitleri.....	61

2.3. YEREL YÖNETİM ANLAYIŞININ OLUŞMASINDA ETKİLİ OLAN FAKTÖRLER.....	65
2.3.1. Siyasi Faktörler	65
2.3.2. İktisadi Faktörler	66
2.3.3. İdari Faktörler	66
2.3.4. Toplumsal Faktörler	67
2.4. İDARİ VESAYET KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ	67
2.5. İDARİ VESAYETİN ÖZELLİKLERİ	71
2.6. İDARİ VESAYET DENETİMİNİN UNSURLARI	71
2.6.1. Yetki Unsuru Bakımından İdari Vesayet	71
2.6.2. Şekil Unsuru Bakımından İdari Vesayet Yetkisi	72
2.6.3. Sebep Unsuru Bakımından İdari Vesayet Yetkisi	72
2.6.4. Konu (Hukuksal Sonuç) Unsuru Bakımından İdari Vesayet	73
2.7. İDARİ VESAYETİN UYGULANMA BİÇİMLERİ.....	73
2.7.1. Yerel Yönetimlerin Kararları Üzerinde İdari Vesayet Denetimi	73
2.7.2. İşlem ve Eylemler Üzerinde idari Vesayet Denetimi	74
2.7.3. Organlar Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi.....	75
2.7.4. Personel Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi	75
2.7.5. Bütçe ve Mali Kaynaklar Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi.....	76
2.8. İDARİ VESAYET DENETİMİNİ ZORUNLU KILAN NEDENLER	76
2.8.1. İdari Vesayet Denetimi Merkezî Yönetim ve Yerel Yönetim Ayrımının Sonucudur	77
2.8.2. İdari Vesayet Denetimi Yerel Yönetimlerin Özerk Olmalarının bir Sonucudur	78
2.8.3. İdari Vesayet Denetimi Üniter Devlet Yapısının Bir Sonucudur.....	78
2.8.4. İdari Vesayet Denetimi Bölgeler Arasındaki Dengeli Kalkınmanın Sağlanması İçin Etkili Bir Araçtır	78
2.8.5. İdari Vesayet Denetimi Kaynak İsrafının Önlenmesine İlişkindir	79
2.8.6. İdari Vesayet Denetimi Yerel Yönetimlerin Bilgi Eksikliklerini Gidermek Amacıyla Kullanılmaktadır.....	79
2.9. TÜRKİYE'DE İDARİ VESAYET DENETİMİNİN GELİŞİMİ VE YASAL DAYANAĞI.....	80
2.10. İDARİ VESAYET DENETİMİNE YETKİLİ MAKAMLAR	83
2.10.1. Cumhurbaşkanı	83
2.10.1.1. Cumhurbaşkanına Ofisler Üzerinde Tanınan Yetkilerin İdari Vesayet İle İlişkisi	84
2.10.2. İçişleri Bakanı	93
2.10.3. Vali ve Kaymakamlar	97
2.11. 6360 SAYILI KANUN'UN İDARİ AÇIDAN GETİRDİĞİ YENİLİKLER, YEREL YÖNETİMLERDE ORTAYA ÇIKAN DÜZENLEMELER	103
2.11.1. 6360 Sayılı Kanun'un Amacı ve Kapsamı	103
2.11.2. 6360 sayılı Kanunun Gerekçesi	103
2.11.3. 6360 Sayılı Kanun'un Getirdikleri	105
2.11.4. 6360 Sayılı Kanun ve Mülki İdare Amirlerinin Vesayet Yetkisi..	106
SONUÇ	110

KAYNAKÇA	113
MEVZUAT	121
ÖZGEÇMİŞ	123

TEZ ONAY SAYFASI

Hüseyin Kaan Kürşat GÖNÜL tarafından hazırlanan “İDARİ VESAYET DENETİMİ VE MÜLKİ İDARE AMİRLERİ” başlıklı bu tezin Yüksek Lisans Tezi olarak uygun olduğunu onaylarım.

Doç Dr. Ali ASKER



Tez Danışmanı, Uluslararası İlişkiler

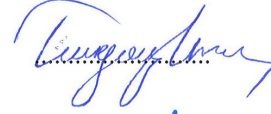
Ünvanı, Adı SOYADI (Kurumu)

İmzası

Başkan : Doç. Dr. Ali ASKER (KBÜ İİBF)



Üye : Prof. Dr. Turgay UZUN (MSKÜ İİBF)



Üye : Dr. Öğr. Üyesi Abdülazim İBRAHİM (KBÜ İİBF)



14.10.2019

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

Prof. Dr. Hasan SOLMAZ



Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Müdürü

DOĞRULUK BEYANI

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum bu çalışmayı bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı herhangi bir yola tevessül etmeden yazdığımı, araştırmamı yaparken hangi tür alıntuların intihal kusuru sayılacağını bildiğimi, intihal kusuru sayılabilecek herhangi bir bölüme araştırmamda yer vermediğimi, yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu ve bu eserlere metin içerisinde uygun şekilde atıf yapıldığını beyan ederim.

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

Adı Soyadı: Hüseyin Kaan Kürşat GÖNÜL

İmza:



ÖNSÖZ

Türkiye Cumhuriyeti gibi üniter devlet yapısına sahip olan ülkelerde merkezî idarenin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisinin siyasi bütünlüğü korumak noktasındaki önemi yadsınamaz. Terör örgütleri başta olmak üzere; anayasayı cebren değiştirmek ve yeni bir idari yapı kurmak yönündeki hedef birlikteliklerini eylem birlikteliğine dönüştüren çevrelerin yerel yönetimlere vatandaşa hizmet için sağlanan imkânları, kendi gayeleri için kullandığı bir dönemde, merkezî idarenin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisi ve bu bağlamda mülki idarenin ve mülki idare amirlerinin önemi daha da öne çıkmıştır.

İdari Vesayet Denetimi ve Mülki İdare Amirleri isimli çalışmada; değerli tavsiyeleri ve yönlendirmeleriyle yardımlarını esirgemeyen danışman hocam Sayın Doç. Dr. Ali Asker'e teşekkürlerimi sunuyorum. Ayrıca birikimlerini paylaşmaktan çekinmeyen ve bu çalışmanın olgunlaşmasında katkısı bulunan Dr. Bakko Mehmet Bozaslan'a da teşekkürlerimi sunuyorum. Ayrıca çalışmamın başarıyla sonlandırılması için 7 yıl boyunca motivasyon kaynağım olan ve çalışmalarımı kolaylaştıran kıymetli eşim Öğr. Gör. Aybegüm Aksak Gönül'e ve çalışmalarımın son 8 ayındaki varlığı ile çalışmamı tamamlamadaki rolü büyük olan sevgili kedim Kabak Adam Paşa'ya sonsuz teşekkürlerimi sunuyorum.

ÖZ

Türkiye’de yerel yönetimlerin, Osmanlı Devleti döneminde temeli atılmış ve yerel yönetimler, Cumhuriyet dönemiyle birlikte bugünkü şeklini almaya başlamıştır. Yerel yönetimlerin artan önemi, merkezî yönetimin yerel yönetimlere müdahalesinin boyutunu değiştirmiştir. İdari vesayet yetkisi sadece yapılan işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi şeklinde sınırlı ve dar olarak yorumlanması gereken bir yetkidir. Artık günümüzde anayasada belirtilen idarenin bütünlüğünün vesayet yoluyla sağlanması, her geçen gün vesayet makamları tarafından, yerel yönetimlerin kararlarının yargıya taşınması şekline dönüştüğü söylenebilir. Bu kapsamda 5355 Sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu, 5393 Belediye Kanunu, 5216 Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve en son 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun bu değişim sürecinin ürünleridir. Türkiye Cumhuriyeti’nin yerel yönetim mevzuatlarında gerçekleştirilen değişikliklerden en önemlisi ve en köklü değişimleri içinde barındıran kanun ise “6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” olmuştur. Merkezî idarenin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisini zedelediği eleştirilerine muhatap olan 6360 Sayılı Kanun yerel yönetim sisteminde de önemli değişikliklere sebep olmuştur.

Çalışmada; Osmanlı Devleti’nde yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi Tanzimat öncesi ve Tanzimat sonrası şeklinde ele alınmaya çalışılmış, Türkiye’deki yerel yönetim mevzuatı incelenerek yapılan değişiklikler değerlendirilmeye çalışılmıştır. Diğer yandan yerel yönetimlerin oluşmasında etkili olan faktörler ile merkezî yönetim ve yerel yönetim arasındaki ilişki çalışmanın konuları arasında yer almıştır. İdari vesayet ve tarihsel gelişimi, idari vesayet özellikleri, idari vesayet denetiminin unsurları, idari vesayet uygulama biçimleri incelenirken Türkiye’de yerel yönetimler üzerinde idari vesayet konusu da detaylı bir şekilde irdelenmeye çalışılmıştır.

Yerel yönetim mevzuatındaki değişim süreci ele alınırken 6360 Sayılı Kanun’un faydalarına, eksikliklerine, yerel yönetimlerin yetkilerine ve denetlenmesine “güvenlik” kaygılarının da arasında bulunduğu endişeler göz önünde tutularak yaklaşan bir çalışma olması yönünde gayret gösterilmiştir. Mevcut mevzuatın

eksikliklerinden ve işleyişinden kaynaklanan aksaklıklara da değinilen bu çalışma mülki idare amirlerinin idari vesayet yetkisinin arttırılmasının gerekliliğinin sebeplerine ve sonuçlarına da ışık tutma gayreti içinde kaleme alınmıştır.

Anahtar Sözcükler: İdari Vesayet, Yerel Yönetimler, Yetki Genişliği, 6360 Sayılı Kanun, Mülki İdare, Mülki İdare Amirleri.

ABSTRACT

Local Governments in Turkey during the Ottoman Empire and laid the foundation began to take shape with the Republican TODAY. The increasing importance of local governments has changed the extent to which central government interferes with local governments. The administrative tutelage authority is merely a limited and narrow authority that should be interpreted as the audit of the legality of transactions. Nowadays, it can be said that the integrity of the administration specified in the constitution through tutelage is transformed into the form of transferring the decisions of local administrations to the judiciary by the tutelage authorities. In this context, the Law on the Establishment of the Law on Local Administration Unions, Law no. Republic of Turkey, the most important of the changes carried out in local government legislation and the most radical changes that hosts the laws of "6360 Metropolitan Municipality at No. Fourteen provinces and Twenty-Six County establishment with some Law and Law on Amendments to the Decree Law has been". Law No. 6360, which was criticized by the central administration for damaging the administrative tutelage authority over local governments, also caused significant changes in the local government system.

Study; before the Tanzimat in the Ottoman Empire and the historical development of local governments have attempted to be addressed in the form after the Tanzimat, examining the amendments to local government legislation in Turkey it has been evaluated. On the other hand, the factors affecting the formation of local governments and the relationship between central government and local government were among the subjects of the study. The administrative trusteeship and historical development, the characteristics of administrative tutelage, guardianship elements of administrative supervision, administrative tutelage on the subject of the application forms of administrative tutelage examining local governments in Turkey also has been studied in detail.

In the process of change in local government legislation; An effort has been made to ensure that the benefits, shortcomings, powers and supervision of local authorities are closely approached by taking into account the concerns of "security". This study, which also touches upon the deficiencies and functioning of the existing

legislation, has been written in an effort to shed light on the reasons and results of increasing the administrative tutelage authority of the local governors.

Keywords: Administrative Guardianship, Local Governments, Authorization Width, Law No. 6360, Civil Administration, Local Administrators.

ARŞİV KAYIT BİLGİLERİ

Tezin Adı	İdari Vesayet Denetimi ve Mülki İdare Amirleri
Tezin Yazarı	Hüseyin Kaan Kürşat GÖNÜL
Tezin Danışmanı	Doç. Dr. Ali ASKER
Tezin Derecesi	Yüksek Lisans
Tezin Tarihi	14.10.2019
Tezin Alanı	Kamu Yönetimi
Tezin Yeri	KBÜ-LEE
Tezin Sayfa Sayısı	123
Anahtar Kelimeler	İdari Vesayet, Yerel Yönetimler, Yetki Genişliği, 6360 Sayılı Kanun, Mülki İdare, Mülki İdare Amirleri.

ARCHIVE RECORD INFORMATION

Name of the Thesis	Supervision of Administrative Guardianship and Local Administrators
Author of the Thesis	Hüseyin Kaan Kürşat GÖNÜL
Advisor of the Thesis	Doç.Dr. Ali ASKER
Status of the Thesis	Yüksek Lisans
Date of the Thesis	14.10.2019
Field of the Thesis	Kamu Yönetimi
Place of the Thesis	KBÜ/LEE
Total Page Number	123
Keywords	Administrative Guardianship, Local Governments, Authorization Width, Law No. 6360, Civil Administration, Local Administrators.

KISALTMALAR

TBMM: Türkiye Büyük Millet Meclisi

KHK: Kanun Hükümünde Kararname

KİT: Kamu İktisadi Teşebbüsü

TRT: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu

MEHTAP: Merkezî Hükûmet Teşkilatı Araştırma Projesi

DDK: Devlet Denetleme Kurulu

CBK : Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi

ARAŞTIRMANIN KONUSU

Araştırmanın konusunu; mülki idare amirlerinin, yerel yönetimler (büyükşehir belediyeleri, belediyeler, köy ve il özel idareleri) üzerindeki idari vesayet yetkilerinin, 6360 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile hangi açılardan değişiklik gösterdiği ve bu değişikliklerin olumlu ve olumsuz yönlerinin irdelenmesi oluşturmaktadır. Araştırmada, mülki idare amirlerinin yerel idareler üzerindeki idari vesayet yetkilerinin arttırılması gerekçesinin sebepleri ve olası sonuçları ele alınmıştır.

ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ

Tezin amacı; Türkiye’de yerel yönetimler mevzuatında gerçekleştirilen değişiklikler kapsamında idari vesayet kavramının incelenerek, mülki idare amirlerinin, yerel yönetimler (büyükşehir belediyeleri, belediyeler, köy ve il özel idareleri) üzerindeki idari vesayet yetkilerine ilişkin, öneriler geliştirilmek ve bu konuda gelecekte yapılabilecek değişiklikler için öneriler getirmektir.

Dünya üzerinde çağımızda gerçekleşen teknolojik gelişmeler ve küreselleşme yönetimde paradigma değişikliklerine yol açmış ve yeniden düzenlemelere gidilmesinde etkili olmuştur. Merkezî yönetimlerin yüklerini yerel yönetimlere devrederek yükünü azaltması ve yerel yönetimlerin bazı alanlarda özerkleştirilmesi yönünde gelişmeler söz konusu olmaktadır. Bu durum yerel yönetimlerin denetimi hususunda da etki göstermiştir. Yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisi bulunan mülki idare amirlerinin söz konusu yetkileri de tartışma konusu olmaktadır. Türkiye’de bu hususta bir düzenleme yapmak ve yerel yönetimlerin özerkliğini arttırmak adına 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu getirilmiştir. Bu Kanun ile getirilen düzenlemeler ve mülki idare amirlerinin idari vesayet yetkilerinin kısıtlanması; yürütme, idare ve kamuoyu nezdinde tartışma konusu olmuştur. Araştırma ile söz konusu değişiklikler ele alınarak bu değişikliklerin yerel ve merkezî yönetime etkisi somut şekilde ortaya konulmaya çalışılmakta ve idari vesayet yetkisinin idealize forma kavuşması için öneriler sunulmaktadır.

ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ

Çalışma, bilimsel araştırma yöntemlerinden nitel araştırma yöntemiyle oluşturulmuş ve nitel araştırma yöntemlerinden de betimsel araştırma tekniği kullanılmıştır.

ARAŞTIRMA HİPOTEZLERİ / PROBLEM

Türkiye’de yerel yönetim mevzuatında 6360 sayılı Kanun başta olmak üzere yapılan diğer kanuni düzenlemeler ile köklü değişiklikler yapılmış ve bu değişiklikler ile merkezî idare ve yerel yönetimler arasındaki yetki genişliği esasına dayalı yönetim biçiminde idari vesayet kapsamının genişletilmesini zaruri kılmıştır.

KAPSAM VE SINIRLILIKLAR/KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER

Araştırma, Türkiye’de yerel yönetimlerin tarihsel gelişimini, merkez ve yerel arasındaki ilişkileri, Türkiye’de yerel yönetimler üzerinde idari denetim ve mülki amir faktörünü, 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile merkezî idarenin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisinin kapsamının mülki idare amirlerinin yetkilerinin arttırılarak genişletilmesini kapsamaktadır. Araştırma, söz konusu kanunlar ile yerel yönetimlere ilişkin mülki idare amirlerinin idari vesayet yetkisindeki değişiklikler ile sınırlanmıştır.

1. BİRİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1. Tarihsel Çerçeve

1.1.1. Genel Olarak

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. yüzyılın ortalarına doğru günümüz yerel yönetim sistemini oturtabilmiştir. Yerel yönetim anlayışının Avrupa’dan esinlenilerek oluşturulduğu söylenebilir.

Yerel meclislerle ilk deneyim 1840 yılında gerçekleşmiş, ilk belediye teşkilatının kuruluşu ise 1855 yılına kadar ertelenmiştir.¹ Uygulanan reformlar eşliğinde bir yandan yerel yönetimler varlık kazanırken diğer taraftan merkezî 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:²

Türkiye’de yerel yönetim sistemi katı merkeziyetçilik anlayışının değişimiyle birlikte zamanla şekillenmiştir. Bu sebeple yerel yönetimleri belli dönem aralıklarında ele alınması, devamında mevcut yasal duruma göre yerel yönetimleri incelenmesinde yarar vardır.

1.1.2. Tanzimat Öncesi

Osmanlı İmparatorluğu’nda, merkeziyetçi anlayışın gereği olarak Tanzimat Dönemi öncesinde idari yapılanmada kapalı devlet geleneği söz konusudur. İdari bakımdan ülke eyaletlerden oluşuyordu. Eyaletler ise sancak adı verilen birimlere ayrılmıştır. Sancaklar da taşra birimi olarak kaza, nahiye ve köylerden ibaretti. İdari

¹ Koç, Firdevs. (2015). Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet. İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Bölümü Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Malatya,s.79.

²Aktoprak, İ.E. (2008). Türkiye’de Üniter Devletin İdari Cihazlanması. Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Erzurum,s.33-34.

sistem askerî esaslar bağlamında yürütülmekle birlikte Selçuklular zamanından beri devam eden arazi rejimi de sistem içerisinde etkindir.³

Kentsel yapılanma ve taşra yapılanmasına ek olarak birtakım sosyal ve ekonomik içerikli kuruluşlar bulunmakla birlikte; Tanzimat Dönemi'ne kadar yerel yönetimlerin varlığından tam olarak bahsetmek pek de mümkün değildir.⁴ 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 resmiyete kavuştuğu ifade edilmektedir.⁵ Var olan yerel yönetim birimleri de Batılı sistemden uzak bir yapıya sahiplerdi. Eyalet ve sancakların başında bulunan asker kökenli yöneticiler, hâkimiyetlerindeki bölgelerin güvenliğini sağlamakla ve görev yapan askerlerin idaresi ile görevliydi.⁶

Bu dönemde yerel anlamda hizmetler kent yönetiminde merkezden atanan kadılar aracılığı ile yürütülüyordu. Kadıların hukuki görevlerinin yanı sıra görev yaptığı yerdeki kurumların yönetim, denetim, asayiş ve kent idaresi gibi görevleri de bulunuyordu.⁷ Kadılık kurumu sadece Osmanlı Döneminde değil, İslamiyet'in ilk yıllarında da önemli bir müessesesi idi. Hz. Ömer zamanında önemli kentlere kadılar tayin edilirken, Endülüs Emevi Devleti'nde kadılık müessesesi daha kurumsaldı. Kadılık kurumu Osmanlı Devleti'ne mirasını devraldığı Selçuklulardan geçmiştir.⁸ Kadılara hizmetlerin görülmesi sırasında subaşı, naip, imam muhtesip ve mimarbaşı yardımcı olmaktadır. Subaşı, kolluk görevi ile kent güvenliğinin sağlanmasında öncül rol oynamakla birlikte vergi toplama yetkisini de içeren mali görevliydi. Muhtesipler, lonca faaliyetleri, yerel pazar üretimi, ürünlerin fiyatlarının tespiti gibi unsurların denetimini yaparak kentsel iş hayatının ekonomik düzenini sağlamakla görevliydi.⁹

Tanzimat öncesi; imamlar muhtarlık kurumu varlık kazanana kadar köy ve

³ Bayrakçı, E. (2016). *Yerel Yönetimler*. Gözden Geçirilmiş Baskı, Konya: Dizgi Ofset, s.51.

⁴ Ortaylı, İ. (2000) *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları, s.13.

⁵ Çiçek, Y. (2014). Geçmişten Günümüze Türkiye'de Yerel Yönetimler. *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(1), s.53-64.

⁶ Akın, F. (2015). Yerel Yönetimlerin İdari Yapısı ve İşleyişi. *İdari ve Mali Açından Türkiye'de Yerel Yönetimler* (Edt. M. Mecek, M. Doğan ve B. Parlak), ss. 35-49, Antalya: Bekad Yayınları, s.35.

⁷ Yaylı, H. (2015). *Türkiye'de Mahalli İdarelerin Tarihi Gelişimi. İçinde: Yerel Yönetimler* (edt. K. Görmez), s. 27-81, Ankara: Orion Kitabevi.

⁸ Bozan, M. (2017). Üniter Yapıda Merkeziyet ve Adem-i Merkeziyetin Uyumu. *Bartın Üniversitesi İİBF Dergisi*, 8(16), s.21-40.

⁹ Şengül, R. (2015). *Yerel Yönetimler*. 5. Baskı. Kocaeli: Umuttepe Yayınları., s.26.

mahallelerde devletin temsilcisi olarak etkin konumda idiler. İmamlar görevleri dolayısıyla kadınlara karşı sorumlu idiler.¹⁰

Şehir yönetiminde vakıflar ön plandaydı. Osmanlı kültüründe hastane, aşevi, yurt, okul hizmetleri gibi faaliyetler vakıflar aracılığı ile yürütülmekteydi. Bu faaliyetler vakfedilen malların geliri ve vakıf arazisi işletenlerden alınan vergilerle finanse edilmekteydi. Vakıfların; bu faaliyetleri dışında sosyal bütünleşmeyi sağlayarak çatışmayı önlemek, yabancılaşmayı engellemek ve gelir dağılımını düzenlemek gibi sosyal görevleri de vardır.¹¹

Kentsel hizmetlerde öne çıkan kurumlardan biri de loncalardı. Hiyerarşik bir yapıya sahip olan loncalar yerel düzeyde sivil toplum kuruluşları benzeri işleve sahip idiler. Esnaf üyelerin mesleki faaliyetlerinin denetimi, sorunların giderilmesi gibi görevleri icra ederek merkezî idare ile halk arasında aracı rol oynamışlardır.¹² Bu sayede lonca müessesesi kendi hiyerarşik yapısı dışında halkla da iç içe olarak Osmanlı'nın eksik yanı olan yerel yönetimin özerk ruhunu oluşturmaktaydı.¹³

1826 yılında Yeniçeri Ocağının kaldırılması ile birlikte kent yönetiminde bazı değişikliklere gidilmiştir. Askerî görev temelli oluşturulmasına rağmen gerek idarede oynadıkları rol gerekse İstanbul haricinde taşrada kale muhafızlığı ve kent emniyetinde sorumluluk gibi görevleri dolayısıyla Yeniçeri Ocağı toplumda önemli yere sahiptir.¹⁴ Yeniçerilerin sahip oldukları güçlü pozisyon risk arz etmeye başlayınca Yeniçeri Ocağı'nın kaldırılması uygun görülmüştür. Yeniçeri Ocağının kaldırılması ile birlikte 1827 yılında beledi hizmetlerden çarşı ve pazar yerlerinin denetimini sağlamak üzere İstanbul'da "İhtisap Nezareti", eyaletlerde ise " İhtisap Müdürlükleri kurulmuştur.¹⁵

İkinci Mahmut Dönemi'nin yerel bakımdan önemli adlandırılabilircek gelişmelerinden biri de tebaa ile yönetim arasındaki mesafeyi azaltan muhtarlık

¹⁰ 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,s.26.

¹¹ Güven, A. ve Dülger, B. (2017). Osmanlı'dan Günümüze Yerel Hizmet Sunan Klasik Kurumların Dönüşümü. *Enderun Dergisi*, 1(1), s.44-53.

¹² Ünal, F. (2011). Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 30, s.241-248.

¹³ Ökmen, M. ve Yılmaz, A. (2009). Klasik Dönemden Tanzimat'a Osmanlı Kenti ve Yerel Yönetimler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 23, s.91-112.

¹⁴ 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), s.215-238.

¹⁵ Bayrakçı, E. (2016). *Yerel Yönetimler*, s.96.

kurumudur. Bu kurum, başlangıçta İstanbul'da mahalle bazlı olarak güvenliği sağlamak ve hızla artan göçü engellemek amacıyla kurulmuş daha sonra 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.¹⁶

Bilindiği üzere Tanzimat'a dek Osmanlı'da sadece şeri hukuk uygulanmış, tesis edilen hukuk sistemi ile kurum ve kuruluşlar şeri hukuk esaslarına ve İslam devletlerinin daha önceki uygulamalarına denk düşecek bir biçimde dizayn edilmiştir.¹⁷ Tanzimat öncesi dönemde bu düşünce sistemine uygun düşecek bir biçimde mahallin ortak yerel ihtiyaçları olarak sıralanabilecek başta belediye hizmetleri olmak üzere hükûmetin gündelik rutin işleri ile yargı işleri kadı tarafından yürütülmüştür. Bu dönemde kadı tarafından yürütülen özellikle belediye hizmetleri, modern belediyelerin bugün yürüttüğü denetim ve narh gibi kolluk hizmetlerine denk düşmüştür.¹⁸ Onar'a göre bu dönemde kadılar belediyeye dair sorumluluklarını bir nevi yardımcısı gibi görev yapan muhtesipler aracılığıyla yerine getirmeye çalışmıştır.

Osmanlı'da yerele yukarıda çizilmeye çalışılan çerçeve nispetinde değer atfedilmiş; yerel, gündelik sıradan ihtiyaçların dışında yönetim kademelerinde pek önemsenmemiştir. Kılıçbay'a göre; Osmanlı'da yerel, özerk kurumlar olarak değerlendirilmediği gibi böyle bir eğilime dahi izin verilmemiş, fethedilen yeni yerlerdeki kayda değer tüm unsurlar merkeze taşınarak bu bölgeler merkezin atadığı ve sadece merkezî temsil eden kişilerce yönetilmeye çalışılmıştır. Merkezden atanan bu yöneticilerin uzun bir süre aynı bölgede görev yapmamasına özellikle dikkat edilmiş, bu uygulama ile bir yerellik bilinci uyanmasının önlenmesi¹⁹ amaçlanmıştır.

Osmanlı'da asıl olan merkez ve merkezin idaresi olduğu için, merkez dışındaki idare, arazi rejimi, askerî ve ekonomik bir düzen çerçevesinde dizayn edilmiştir.²⁰ Merkeze büyük önem atfedilen bu yapıda yerel çok önemsenmemiş, toplumdan da

¹⁶ Aktoprak, İ.E. (2008). Türkiye'de Üniter Devletin İdari Cihazlanması , s.37.

¹⁷ Onar, S. S. (1956) *İdare ve İdare Hukuku Bakımından Türkiye'nin İdari ve Hukuki Bünyesinin Geçirdiği İstihaleler ve Bugünkü Durumu*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayinevi,s.5.

¹⁸ Keleş, R. (2000) *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Cem Yayınevi,s.124.

¹⁹ Kılıçbay, M. A. (1994) Vatandaşlık Okulu Olarak Yerel Yönetim, *Türkiye Günlüğü*, 26,s. 26–31.

²⁰ Yayla, Y. (1982) *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefriki Vezaiif*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını,s. 7.

yerel birimlerle ilgili talep yukarıya gitmeyince yerel yönetim birimleri Tanzimat öncesi dönemde hiç var olamamıştır.²¹

Osmanlı'da idari kademelendirme başlangıçta, Anadolu ve Rumeli Beylerbeyliği ve bunlara bağlı sancaklar ile sancaklara bağlı kazalar şeklinde²² oluşturulmuştur. Tüzel kişiliği haiz olmayan bu idari birimler yetki genişliği ilkesi çerçevesinde²³ yönetilmekteydi. Devletin tüm kurum ve kuruluşları ile güçlü olduğu dönemlerde geniş yetkilerle donatılan valiler II. Mahmut Dönemi'nden itibaren devletin gücünü kaybetmesine paralel bir biçimde, yetkilerini kaybetmeye başlamış ve merkez yetkilerin büyük çoğunluğunu bizzat kendisi kullanmaya başlamıştır.²⁴

Bilgiç'e göre Osmanlı'da kamu hizmetlerinin tamamı 1850'li yıllara kadar merkez adına merkezden atanan ve tamamen merkeze bağlı idareciler tarafından yürütülmüş ve yerel yönetim birimlerine hiç rastlanılmamıştır.²⁵ Gerçekten de Tanzimat sonrası döneme kadar Osmanlı'da yerel yönetim birimi olarak değerlendirilebilecek bir idari birim hiç olmamış bu doğrultuda atılacak adımlar Tanzimat sonrası döneme denk düşmüştür.

1.1.3. Tanzimat Dönemi

Osmanlı'da devletin gücünü kaybetmeye başlaması, başta savaşlar olmak üzere Batı karşısında neredeyse her alanda düşülen güçsüz konum, devleti öncelikle yenilenmeye daha sonra modernleşmeye zorlayan itici durum olmuştur. Bu çerçevede Tanzimat, yaşanan dönüşümlerin belki de en radikal biçimde gerçekleştiği ve toplumsal hayatta hissedildiği dönemin adı olmuştur. Bu dönemde devlet baştan sona yenilenmeye, hukuk sistemi değiştirilerek yeni bir toplumsal düzen yaratılmaya çalışılmıştır. Yerel yönetim birimleri de bu yenilenmeden nasibini almış modern anlamda ilk yerel yönetim birimleri karşımıza çıkmaya başlamıştır.

Tanzimat'ın ilanı ile birlikte her alana yansıyan batılılaşma hareketi yerel alanda da yer bulmuştur. Kırım Savaşı sonrası kentlerdeki nüfus artışı nitelik ve nicelik

²¹ Azrak, Ü. (2004) Türk İdaresinde Reform Girişimlerinin Değerlendirilmesi, *Hukuk ve Adalet Dergisi*, 2, s.223-235.

²² Onar, S. S. (1966) *İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt 2*, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası,s.644-656.

²³ Onar, S. S. (1966) *İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt 2*,s. 657-689.

²⁴ Onar, S. S. (1966) *İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt 2*, s.31-32.

²⁵ Bilgiç, V. (1998) *Yerel Yönetimler*, Ankara: 21. Yüzyıl Yayınları,s.41.

açısından mevcut geleneksel kurumların yetersizliğine yol açmıştır. Bunun bir sonucu olarak Osmanlı'da belediyeçilik faaliyetlerine hız verilmiştir. Ancak idare sınıfında yer alanlar demokrasiyi güçlendirmekten ziyade kamu hizmeti uygulamalarında ortaya çıkan yeni kurumlardan faydalanmayı düşünmüşlerdir.²⁶ Tanzimat döneminde tartışma konusu olan merkezîyetçilik/ademimerkezîyetçilik ilişkileri devlet bekasıyla ilişkilendirildiğinden merkezîyetçilik anlayışının tercih edilmesinin altında yatan nedenlerden biri de Batılı devletlerin niyetleri olmuştur. Türkiye'de mevcut kamu yönetimi anlayışının aşırı merkezîyetçi doğrultuda olması bir nevi Tanzimat'ın eseridir.²⁷

Bu dönemde taşra yönetimiyle ilgili olarak birkaç köyün birleştirilmesi ile oluşturulan kazalar önem arz ediyordu. Kazaların başında aynı muhtarlık uygulamasında olduğu gibi seçimle işbaşına gelen müdürler bulunuyordu. Yine eyalet ve sancak yönetiminde Müslüman ve gayrimüslim halkın ileri gelenlerinden oluşan temsilcilerin de yer aldığı meclis uygulaması demokrasi adına önemli gelişmelerdendi.²⁸

Günümüz belediye örgütünün temeli bu dönemde atılmıştır. 16 Ağustos 1855 tarihinde İhtisap Nezareti kaldırılmış onun adına İstanbul'da "İstanbul Şehremaneti" ismiyle ilk belediye kurulmuştur. İstanbul Şehremanetinin başında merkezin atadığı şehremini denilen görevli bulunuyordu. Şehreminin günümüz karşılığı belediye başkanıdır. Ayrıca yine atamayla göreve gelen 12 üyeden oluşan bir Şehir Meclisi yer alıyordu.²⁹ Meclis tarafından alınan önemli kararlar merkezî yönetimin onayı üzerine yürürlüğe giriyordu. Şehremaneti kurumunun mali kaynaklarının kısıtlı olmasının yanında mali yönden merkeze bağlı olmasından dolayı özerk gelir ve yetki unsuru da bulunmuyordu.³⁰ Bu açıdan İhtisap 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

²⁶ Şengül, R. (2015). *Yerel Yönetimler*,s.29-31.

²⁷ Bozan, M. (2017). Üniter Yapıda Merkezîyet ve Adem-i Merkezîyetin Uyumu ,s. 21-40.

²⁸ Aktoprak, İ.E. (2008). Türkiye'de Üniter Devletin İdari Cihazlanması.,s41.

²⁹ Kaya, Y. (2006). Avrupa Birliği 'nde Ve Türkiye 'de Yerel Yönetim Politikaları, Subsidiarite İlkesi Bağlamında Gelişmeler Ve Karşılaştırmalı Değerlendirmeler,s.109.

³⁰ Kozanoğlu, G. (2012). Üniter Devlet Modelinde Mahalli İdarelerin Özerkliği İlkesi. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara,s.54-55.

düşünülen belediye örgütü hakkında tavsiyelerde bulunarak kuruluş tasarısını oluşturmak amacıyla “İntizam-ı Şehir Komisyonu” kurulmuştur.³¹ Bu komisyon 1857 yılına kadar görevlerini yerine getirmiştir. En önemli faaliyetlerinden biri Nizamname-yi Umumi olmuştur. Padişah tarafından kabul edilen tüzük ile İstanbul 14 daireye ayrılarak her dairede ayrı ayrı belediye teşkilatı kurulması öngörülmüştür. 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.³²

Altıncı Belediye Dairesi dördü gayrimüslim olmak üzere toplam on iki üyeden oluşuyordu. Dairenin kendine has gelir kaynağı ve personeli bulunuyordu.³³ Teşkilatın organlarından biri, daire müdürü başkanlığında toplamda 8 üyenin bulunduğu meclis idi. Başkan ve üyeler merkez tarafından atanmakla birlikte danışman adı altında yabancı uyruklu kişilerin de yer alabildiği bir meclis şekline sahip idi.³⁴ Altıncı Belediye Dairesinin görevlerinin belirlendiği 27 Ocak 1858 tarihinde nizamname ile merkez tarafından atanmalar nedeniyle merkeze bağımlılık bulunmakla birlikte dairenin sınırlı seviyede serbestliğe sahip bir devlet evi gibi aktivite göstermesi öngörülmekteydi. Kanalizasyon, içme suyu hattı, yol ve sokakların yapım ve bakımı ile ulaşım işleri dairenin görevleri arasında idi.³⁵

1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesi ile Osmanlı'nın taşra yapılanmasında farklılığa gidilmiş, eyalet şeklinde kademelenmiş devlet, vilayet şeklinde yeniden tasarlanmış illerin biri kalifiye öteki genel olmakla birlikte iki tür yönetim olacağı ifade edilmiştir.³⁶ Aynı nizamname il özel idarelerini de düzenlemiş halkın katılımıyla oluşturulacak Meclis-i Umumiden³⁷ bahsetmiştir. Onar'a göre icracı bir yerel yönetim birimi olarak değerlendirilemeyip kendi yönetim kademesi

³¹Yaylı, H. (2015). *Türkiye'de Mahalli İdarelerin Tarihi Gelişimi. İçinde: Yerel Yönetimler*, s.34-35.

³² Kaya, Y. (2006). Avrupa Birliği 'nde Ve Türkiye 'de Yerel Yönetim Politikaları, Subsidiarite İlkesi Bağlamında Gelişmeler Ve Karşılaştırmalı Değerlendirmeler,s.109.

³³ Akın, F. (2015). Yerel Yönetimlerin idari Yapısı ve işleyişi. *İdari ve Mali Açından Türkiye'de Yerel Yönetimler*, s.38.

³⁴ Koç, F. (2015). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet,s.86.

³⁵ Şengül, R. (2015). *Yerel Yönetimler*,s.33.

³⁶ Gözübüyük, A. Ş. (1964) *Türkiye'de Mahalli İdareler*, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları,s.28.

³⁷ Toprak, Z. (2006) *Yerel Yönetimler*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım,79.

bulunmayan bu meclisler bir yerel yönetim birimi oluşturma yolunda³⁸ atılmış ilk adımlar olarak değerlendirilmektedir.

1864 yılında çıkarılan Vilayet Nizamnamesinden sonra da pek çok düzenleme gerçekleştirilmiş, ancak modern anlamda ilk olarak 1855 yılında İstanbul'da kurulmuş olan “Şehremaneti” ismi ile karşımıza çıkmaktadır. Şehremininin yürütme organını oluşturduğu bu yerel yönetim biriminde şehir meclisi karar organı olarak belirlenmiş ve tarihimizdeki ilk belediye teşkilatı atama ile görevine başlamıştır.³⁹ Şehremininin Babîali tarafından seçilip padişah onaylaması ile atandığı, meclis üyelerinin ise Meclis-i Valanın kararı ve padişahın onayıyla⁴⁰ göreve başlayabildiği İstanbul Şehremanetinde 1854 yılında nizamnamede de belirtilen esaslara⁴¹ sadık kalınmaya çalışılmıştır. İstanbul'da bu çerçevede oluşturulmaya çalışılan belediye teşkilatı taşrada 1868 yılında yayımlanan bir nizamname ile kurulmaya çalışılmış 1870 senesinde yayımlanmış İdare-yi Umumiye-yi Vilayet Nizamnamesi ile bu durum garanti altına alınmıştır.⁴² Buna göre sancak, kaza merkezleri ve vilayetlerde birer belediye kurulması⁴³ kararı alınmıştır.

Belediye başkanının merkezden atandığı, taşra belediyelerinde meclislerin mahalli ihtiyar heyetlerince belirlenmesi⁴⁴ hükme bağlanmıştır. Tanzimat dönemi Osmanlı'nın ilk ve tek anayasasının kabul edilmesiyle son bulmuş, yeni bir dönem başlamıştır. Kanuni Esasi'de görevler ayrımı ilkesi benimsenmiş; yerinden yönetim anayasada kendisine yer bularak uygulanmıştır.⁴⁵ Kanuni Esasi'nin 112. maddesi belediye yönetimini bir idari kuruluş olarak garantiye almıştır.⁴⁶ Bununla birlikte anayasa ile hem İstanbul'da hem de taşrada kurulmuş olabilecek belediyenin, seçim ile birlikte işbaşına gelen meclis eliyle yönetilmesi, meclis üyelerinin seçim usulünün, görev ve kuruluş kanunu ile düzenlenmesi öngörülmüştür.⁴⁷

³⁸ Onar, S. S. (1966) *İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt 2*, s.709.

³⁹ Gözübüyük, A. Ş. (1964) *Türkiye'de Mahalli İdareler*, s.60

⁴⁰ Eryılmaz, B. (2002) Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11 (3), s.9.

⁴¹ Ortaylı, İ. (2000) *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840–1880)*, s.133.

⁴² Gözübüyük, A. Ş. (1964) *Türkiye'de Mahalli İdareler*, s.63.

⁴³ Onar, S. S. (1966) *İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt 2*,s.714.

⁴⁴ Gözübüyük, A. Ş. (1964) *Türkiye'de Mahalli İdareler*, s.63.

⁴⁵ Duran, L. (1982) *İdare Hukuku Ders Notları (Kısaltma: Ders Notları)* İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları, s.144.

⁴⁶ Yayla, Y. (1982) *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefriki Vezaif*, s.42.

⁴⁷ Gözübüyük, A. Ş. (1964) *Türkiye'de Mahalli İdareler*, s.62.

Anayasaya dayanarak yazılan 1876 yılındaki Vilayet Belediye Yasası ile bütün iller ve kasabalarda birer belediye kurulması, bu belediyelerin; başkan, meclisi ve cemiyeti belediye olmak üzere 3 temel organı olması karara bağlanmıştır.⁴⁸ Söz konusu kanuna göre belediye meclisi dört yıl için halk tarafından seçilecek ve belediye başkanları da merkezî hükûmetçe belediye meclis üyelerinin etrafından atanacaktı.⁴⁹ 1876 yılında Vilayet Belediye Kanunu, belediyelere kamulaştırma yetkisi veren ilk kanun olmuştur.⁵⁰

Muhassıllık meclisleri ile başlayan süreç yerini modern manada belediyelere bırakmış İstanbul Şehremaneti ile ilk kez karşımıza çıkan belediyeler Altıncı Daire-yi Belediye ile gerçek anlamda bir yerel yönetim birimi olmayı başarmıştır. Yirminci yüzyılın ilk çeyreğinde tüm girişimlere rağmen varlığını devam ettirmeyi başaramayan Osmanlı, yerini Cumhuriyete bırakmış ancak Osmanlı'daki yerel yönetim sistemi 1930'lara kadar varlığını devam ettirmiştir. 1921, 1924 ve 1961 anayasaları ile bu anayasaların çizdiği çerçevede yapılan kanunlarla pek çok yerel yönetim kanunu çıkartılmıştır. 1982 Anayasası döneminde çıkarılan 5302 Sayılı Kanun'la il özel idareleri, 5393-5216 ve 6360 Sayılı Kanunlarla da belediyeler düzenlenmeye çalışılmıştır.

1.1.4. Kanuni Esasi Dönemi

Kanuni Esasi, merkezî idarede sistemsiz birtakım değişiklikler gerçekleşmesine neden olmuştur. Padişahın fermanı üzere yönetimde padişahın yanında Meclisi 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. Anayasa'nın 77. maddesine göre meclis başkanı ve yardımcıları irade-i seniyye üzerine belirlenmekteydi. Kanuni Esasi hükümleri incelendiğinde Heyet-i Ayan'a nazaran Heyet-i Mebusan'ın yetkilerinin daha az olduğu söylenebilir.

1876 Anayasası'nın yürürlüğe girmesi ile vilayetler mevzuu anayasal zeminde düzenlemeye kavuşmuştu. Kanuni Esasi'nin 108-112. maddelerinde "Vilayet" başlığı

⁴⁸ Keleş, R. ve Yavuz, F. (1983) *Yerel Yönetimler*, Ankara: Turhan Kitabevi, s.41.

⁴⁹ Gözübüyük, A. Ş. (1964) *Türkiye'de Mahalli İdareler*, s.61.

⁵⁰ Ortaylı, İ. (2000) *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880)*, s.187.

adı altında vilayetlerle ilgili düzenlemeler yer almaktadır. Anayasa'nın 108. maddesine göre; vilayetlerin yönetimi tevsi mezuniyet ve tefriki vezaif ilkeleri doğrultusunda idare edilecekti.⁵¹ 110. madde ile vilayetlerde valiye danışma meclisi ile birlikte alacağı kararlarla yürüteceği görevler tefriki vezaife göre yol ve köprü yapımı, imar, ticaret, tarım, sanayi işleri ile eğitim öğretim işi olarak sayılmaktadır.⁵²

Tevsi mezuniyet yetki genişliği, tefriki vezaif ise görevler ayrımını ifade etmekteydi. Tevsi mezuniyet ilkesinin kabul edilmesinde imtiyaz sahibi eyaletlerin ülke toprakları içerisinde hukuki düzeyde yönetimini sağlama çabaları önemli faktörlerdendir.⁵³ Tevsi mezuniyet ilkesi günümüzde Fransızca kökenli "deconcentration" ilkesine karşılık gelmektedir. 1876 Anayasası öngördüğü hükümlerle merkezî idarenin dışında seçilmişlerden oluşan meclisler aracılığı ile yerel demokrasinin gereklerinden temsil esasını yansıtmaya çalışmıştır. Ancak merkezî idarenin dışında bir vilayet örgütü oluştururken üniter devletin kalkını mutlak egemenlikten de vazgeçilmemiş, taşra yönetiminin denetim iplerini elden bırakmamıştır.⁵⁴

Hatta bu hususta devlet yönetiminde yaşanan tartışmalardan birinde İttihat ve Terakki sözcüsü Hüseyin Cahit'in, "ademimerkeziyet vadilerine düşmek" Osmanlı İmparatorluğu'nun "inkıraz (tükenme) ve izmihlale (yok olmaya) doğru götürülmüş" olması demektir, şeklindeki ifadesi dikkate değerdir.⁵⁵ Aslında anayasada yer alan bu ilke ile bir nevi denge oluşturularak federalizm tehlikesine karşı set kurulmuştu. Merkez otoriteye böylesi bir tehlike savuşturulurken bir diğer açıdan yerel düzeydeki işlerin çözümünün merkezî idarenin kararına bağlanmış olması yerel kaynaklarda azalmaya ve bu sebeple de her şeyin çözümünün devletten karşılanmasının beklenmesi gibi bir olumsuz sonuca da yol açmıştır.⁵⁶

Kanuni Esasi'nin yürürlüğe girdiği dönemde Fransa'da ise liberalizm etkileri kuvvetle hissedilmektedir. 1831 yılında belediye meclisleri ile başlayan yerel düzeyde

⁵¹ (<https://anayasa.tbmm.gov.tr>, Erişim Tarihi 30 Kasım 2018)

⁵² Aktoprak, İ.E. (2008). Türkiye'de Üniter Devletin İdari Cihazlanması, s.47.

⁵³ Çetin, B. (2018). Türk Hukuk Düzeninde Yetki Genişliği İlkesi. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1(2), s.100.

⁵⁴ Aktoprak, İ.E. (2008). Türkiye'de Üniter Devletin İdari Cihazlanması, s.47-48.

⁵⁵ Güler, B. A. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9(2), s.14-29.

⁵⁶ Bozan, M. (2017). Üniter Yapıda Merkeziyet ve Adem-i Merkeziyetin Uyumu, s.28.

seçim hakkı 1871 yılında il meclis başkanlarının seçilmesi ile devam etmiştir.⁵⁷

Osmanlı'da Kanuni Esasi ile başlayan yasal düzenlemelerin devamı Danıştaya hazırlatılan kanun tasarıları sonucunda İstanbul ve taşra belediyeleri ile ilgili çıkartılan kanunlarla gelmekteydi. Bunlardan biri İstanbul'da aynı düzeni koruyarak Şehremaneti ve belediye daireleriyle birlikte bir belediye sistemi öngören 5 Ekim 1877 tarihinde "Dersaadet Belediye Kanunu" diğeri ise her şehir ve kasabada bir belediye meclisi kurulmasını öngören yine aynı yılda çıkarılan Vilayet Belediye Kanunu'dur.

Dersaadet Belediye Kanunu ile daire sayısı 20'ye çıkarılmış, yerlerinin belirlenmesi ile ilgili hususların kanunla düzenleneceği belirtilmiştir. Şehremaneti İstanbul ile sınırlı olarak görevlendirilmiş, belediye daireleri ise kendi sınırları içinde kalmak üzere görevlendirilmiştir. Şehremanetin 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.⁵⁸ Şehremaneti; belediyeler birliği benzeri bir yapıya sahiptir, dairelerin işlemlerini kontrol ederek ortak işlemleri yürütmektedir.⁵⁹ 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 merkezî idarece yürütülmüştür.⁶⁰ Kanuna göre meclis tüzel kişiliğe sahip olacaktır. Belediye meclis üyelerinin seçimi sınırlı seçim esasına göre yapılmaktadır. Seçim hakkı sadece belli bir mal varlığına sahip ve belirlenen yaşın üzerindeki erkeklere tanınmıştır.⁶¹

İkinci Meşrutiyet'in ilanı sonrası kurumsallaşma izleri görülmeye başlamıştır. Dersaadet Belediye Kanunu'nun uygulanma safhası 1912 senesinde çıkarılan Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkındaki Kanunu Muvakkat ile olmuştur. Kanunu Muvakkat ile İstanbul'daki belediye teşkilatı yenilenerek Şehremaneti ve dokuz

⁵⁷ Kaya, Y. (2006). Avrupa Birliği 'nde Ve Türkiye 'de Yerel Yönetim Politikaları, Subsidiarite İlkesi Bağlamında Gelişmeler Ve Karşılaştırmalı Değerlendirmeler, s.45.

⁵⁸ Gözler, K. (2018). *Mahalli İdareler Hukukuna Giriş*, Birinci Baskı, Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım, s.237.

⁵⁹ Sunay, C. (2002). Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 3, s.129.

⁶⁰ Akın, F. (2015). Yerel Yönetimlerin idari Yapısı ve işleyişi. *İdari ve Mali Açından Türkiye'de Yerel Yönetimler*, s. 40.

⁶¹ Yaylı, H. (2015). *Türkiye'de Mahalli İdarelerin Tarihi Gelişimi. İçinde: Yerel Yönetimler* , s.39.

belediye dairesi ile devam edecek olan bir örgüt oluşturulmuştu.⁶² 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 atanacaktı. Bu düzenleme 1930 yılı 1580 sayılı Belediye Kanunu'na kadar devam etmiştir.⁶³

1913 yılına gelindiğinde ise yasal anlamda il mahalli idareleri varlık kazanabilmişti. 1913 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat'ın 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 yılında ise yasa ile arzulanan merkezîyetçilik anlayışı temelli bir yerinden yönetim oluşturmaktır.⁶⁴ 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 encümenine sunulmaktadır.⁶⁵ Vali vilayete ait yerel hizmetleri vilayet umumi meclisi kararı üzerine yerine getirecektir. Yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi ilk kez yasal anlamda 1913 yılında Kanun-u Muvakkat ile varlık kazanmıştır.⁶⁶ Bu yasal düzenleme ile vilayetler merkezî idare karşısında özerk kılınmış, böylelikle yönetsel otorite merkezden yerele kayarak birtakım bölgesel ayrıcalıklı güçlerin kuvvetlenmesine yol açmıştır.⁶⁷

1.1.5. 1921 ve 1924 Teşkilatı Esasiye Kanunu Dönemi

1921 Anayasası 23 maddelik kısa ve cumhuriyetin ilanına kadarki süreçte uygulanacak olan bir geçiş anayasası niteliğindedir. 1921 Anayasası 1876 yılında Kanuni Esasi'yi faaliyetten kaldırmadığından ikili bir anayasal sistem mevcuttu. 1921 Anayasası'nın hazırlandığı savaş dönemi göz önünde bulundurulduğunda anayasa

⁶² Oktay, T. (2016) 6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama Ve Anlamlandırma, *İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi* s.71-126.

⁶³ Yaylı, H. (2015). *Türkiye'de Mahalli İdarelerin Tarihi Gelişimi. İçinde: Yerel Yönetimler*, s.40.

⁶⁴ Bayrakçı, E. (2016). *Yerel Yönetimler*, s.53.

⁶⁵ Kaştan, Y. (2016). Osmanlı Devleti'nde "1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı" ile Vilayet Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması. *Osmanlı Medeniyeti Araştırmaları Dergisi*, 2(2), s.85.

⁶⁶ Koç, F. (2015). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet, s.88.

⁶⁷ Güler, B. A. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkezîyetçilik mi?, s.19

metninin neden kısa tutulduğunun cevabı kolaylıkla bulunabilmektedir. Buna karşılık metnin geneline bakıldığında maddelerin çoğunluğunun taşra idaresi ve yerel yönetimlere ilişkin konulardan ibaret olması o dönemde ademimerkeziyete verilen önemin de bir göstergesi olarak belirtilebilir.⁶⁸ 1876 Anayasası'nda yer alan yetki genişliği ve görevler ayrılığı ilkeleri bu Anayasa'da yer almamıştır. Bu ilkelerin Anayasa'da yer alamamasının nedenlerinden biri de kimi yazarlarca ikili anayasal düzenden kaynakladığı, 1876 Anayasası'nda yer aldıkları için yeniden telaffuz gereği duyulmadığı şeklinde ifade edilmektedir.⁶⁹

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.⁷⁰

Cumhuriyetin ilanıyla birlikte Türkiye Cumhuriyeti'ne Osmanlı'dan 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 gerekmektedir. Ancak belediyelere verilecek taze kan Osmanlı Dönemi'nden kalan ve hâlâ aktif olan İttihat ve Terakkicilerin engellemeleri sebebiyle ileri tarihe atılmıştı.⁷¹ Bu dönemde yapılması planlanan reformların amacı çağdaş devlet seviyesinde bir yerel yönetim anlayışı oluşturmaktı.

İkinci TBMM'nin göreve başladıktan sonra yaptığı faaliyetlerden biri 23 Nisan 1924 yılında yürürlüğe koyduğu Teşkilatı Esasiye Kanunu- 1924 Anayasası'dır. 1924 Anayasası Kanuni Esasi'nin devamı niteliğindedir. Kanuni Esasi'de bulunan yetki genişliği ile görevler ayrılığı ilkeleri bu anayasada da aynen yer almıştır. Bahsi geçen görevler ayrılığı ilkesi devletin temel organlarından ziyade yerel idare ve merkezî yönetimler arasındaki görevler ayrılığını ifade etmektedir.⁷² Anayasada tüzel kişiliğe

⁶⁸<https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1876/1876ilkmetinler/1876-ilkhal-turkce.pdf>, E.T. 30. 11.2018

⁶⁹Uygun, O. (2015). Yerel Yönetim Reformu İçin Anayasal İlkeler. *Strategic Public Management Journal*, 2, s.6.

⁷⁰ Öner, Ş. (2006). *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye'de Belediye Yönetimi*. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, s.22.

⁷¹ Yaylı, H. (2015). *Türkiye'de Mahalli İdarelerin Tarihi Gelişimi. İçinde: Yerel Yönetimler*, s.42.

⁷² Akın, F. (2015). Yerel Yönetimlerin idari Yapısı ve işleyişi. *İdari ve Mali Açından Türkiye'de Yerel Yönetimler*, s.46.

sahip birimler il, şehir, kasaba ve köyler olarak sayılmıştır. 1921 Anayasası'nda tüzel kişiliğe sahip olan nahiyelerin ise tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Bu yönüyle nahiyeler Fransa'daki kantonlara benzetilmektedir. Anayasa'nın 91. maddesinde şehirlerin işlerinin görev ayrımı ve yetki genişliği bağlamında yürütüleceğinden bahsedilmektedir. Madde ayrıntılı incelendiğinde 1921 Anayasası'ndan 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.⁷³ 1924 Anayasası, 1921 Anayasası'nın 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.⁷⁴

1924 Anayasası'nda yer alan yetki genişliği kavramı ademimerkeziyet 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 hâldeki kentlerin durumu göz önüne alındığında en küçük ölçekli birimlerden başlayacak bir kalkınma hareketi en uygun yol olarak görülmektedir. Bu husustaki çalışmalar, 1923 yılında Köy Kanunu çıkarılması ihtiyacına ilişkin olarak Meclis düzeyinde başlamaktadır. Hatta Karesi Mebusu Vehbi Bey'in 11 Şubat 1924 yılında Meclis oturumunda Köy Kanunu'nun memleketin teşkilatı adına şart hâline geldiği, köy idaresinin mevcut olmayan bir memleketin köksüz bir ağaca benzediği yönünde ifadesi bulunmaktadır.⁷⁵ Yapılan yoğun çalışmalar neticesinde, 18 Mart 1924 tarihinde 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 Anayasası'nda merkezî idarenin hiyerarşisine tabi birimler olarak öngörülmektedir.⁷⁶ Köy Kanunu'na göre; köylerin kurulabilmesi için yerin nüfusunun en az 150, en fazla

⁷³ Şengül, R. (2015). *Yerel Yönetimler*, s.41.

⁷⁴ Özmen, A. (2012). Osmanlı'dan Cumhuriyet'e Anayasalarda Merkezî Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri. *Uluslararası Sosyal ve Ekonomik Bilimler Dergisi*, 2(2), s. 173.

⁷⁵ Sarı, M. (2014). 442 Sayılı Köy Kanunu Çerçevesinde Cumhuriyet Dönemi Köye Yönelik Çalışmalar. *Tarih Okulu Dergisi*, 7(19), s.511.

⁷⁶ Kozanoğlu, G. (2012). Üniter Devlet Modelinde Mahalli İdarelerin Özerkliği İlkesi, s.57.

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 personeline de sahip olabilmekteydi. Köy idaresinin kendi personelinin dışında merkezî yönetim tarafından atanan kamu personeli sıfatında görevliler de bulunmaktaydı. Köylere yerel kimlik kazandırılarak önemli yetki ve görevler tanımlanmış, fakat genel anlamda tüm yerel yönetimlerde mevcut olan kaynak sorunu köyleri merkezî 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 Şhremeni, Belediye Genel Kurulu ve Emanet Komisyonu olmak üzere üç organdan oluşmaktaydı. Şhremeni seçimle değil, Dâhiliye Vekilince atama yoluyla göreve gelmektedir. Belediye Genel Kurulu seçimle göreve gelen 24 üyeden ibaretti. Ankara Şehremaneti, İstanbul Şehremaneti'ne çoğu yönden benzemekle birlikte özellikle bütçe yönünden ayrılmaktadır. Ankara Şehremanetinin bütçe tasdiki, kadro ve maaş düzenlemeleri Dâhiliye Vekâleti tarafından yapılmaktadır.⁷⁷ İstanbul Şehremanetinden 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 Bakanlığınca atanıyor olmasıydı.⁷⁸

1923-1930 yılları belediyecilikle ilgili yasal gelişmelerin yaşandığı dönemlerdir. Bu dönemde 1924 yılında 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu ile 486 sayılı Umur-u Belediye Müteallik Ahkâm-ı Cezaiye Kanunu ve İçişleri Bakanlığına ait Usul-ü Muhasebe-i Belediye Talimatnamesi çıkarılmıştır. İlgili

⁷⁷ Başa, Ş. (2008). İl İdaresi Kanunu Ne Durumda. *İdarecinin Sesi Dergisi*, 22(127), s.68.

⁷⁸ Şengül, R. (2015). *Yerel Yönetimler*, s.73-74.

düzenlemeler ile belediyeler mali yönden feraha kavuşturularak ve belediyelere ceza yetkisi verilerek denetim gücünü artırmak amaçlanmıştır.⁷⁹

1930 yılına gelindiğinde yerel yönetimlerle ilgili kapsamlı bir düzenleme 1580 sayılı Belediye Kanunu ile olmaktadır. Belediye Kanunu'nun ortaya konuluşunda Osmanlı'dan Cumhuriyet'e miras kalan, 1929 yılındaki ekonomik kriz ile daha da kuvvetlenen katı bir merkezîyetçi anlayışın hâkim olmasının rolü olduğu ve Fransa'nın yerel yönetim sisteminden etkilenilmiş olduğu söylenebilmektedir. Bir yandan yerel birimlerin görev alanı geniş tutularak ademimerkeziyet açısından ilerleme kaydedilmek istenirken hâlen günümüzde de alevli tartışmalara konu olan görev-kaynak dağılım politikasında merkez ağırlıklı hareket ediliyor olması idari vesayet denetiminin ağırlığını da açıkça göz önüne sermekteydi.⁸⁰

1580 sayılı Belediye Kanunu uzun soluklu kanunlardandır. 165 maddeden oluşan kanun belediyeleri, belde halkının mahalli düzeyde ortak ihtiyaçlarını gidermek üzere görevli, belediye encümeni, belediye meclisi ve belediye reisinden oluşan 3 organlı tüzel kişilik olarak tanımlamaktaydı. 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 organı gösterilmektedir. 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 getirilecekti.⁸¹

Belediye Kanunu'nun belediye örgütünün teşkilat yapısını ayrıntılı bir şekilde düzenlemesi yönüyle önemli olduğu ifade edilebilir. Böylesi bir düzenleme ilk bakışta ademimerkeziyet anlayışı açısından katı merkezîyetçilikten uzaklaşıldığı izlenimi vermekle birlikte Kurtuluş Savaşı sonrası yeni ve çağdaş medeniyetler seviyesinde bir Türkiye tablosu ortaya konurken iktidar paydaşları tehlikesine karşı da temkinli davranılmıştır. Kanun'un birçok düzenlemesinde belediyeler üzerindeki merkez

⁷⁹ Bayrakçı, E. (2016). *Yerel Yönetimler*, s.99-100.

⁸⁰ Koç, F. (2015). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet, s.89-90.

⁸¹ (<http://www.resmigazete.gov.tr>, E.T. Ekim 2019)

idarenin denetimini görmek mümkündür. Örneğin; belediye meclisi tarafından seçilen belediye reisinin bu sıfatı kazanması merkezî yönetim tarafından onaylanmasına bağlı kalmaktaydı.⁸² Belediyeler üzerindeki merkezî 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 hâlinde yasaların belirlediği sınır aralığında artırma yetkisi bulunmaktaydı.⁸³

1580 sayılı Belediye Kanunu'nda dikkat çeken düzenlemelerden biri de 72. maddedir. Kanun'un 72. maddesinde; 25 yılın üzerindeki vadeli borçlarda borçlanmaya ilişkin ve borç verme olarak verilen meclis kararlarının il idare kurulu ve valinin görüşü alındıktan sonra Danıştayın 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.⁸⁴ Merkezî idarenin idari vesayet uygulamalarının bir kısmı teftiş yoluyla yapılmaktaydı. Belediyelerin eylem ve işlemleri ile ilgili illerde vali, ilçelerde kaymakamlar tarafından yapılacak teftişler ile gerekli tedbirlerin alınması emri verilebilmekteydi.⁸⁵

1580 sayılı Kanun 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 altı ay

⁸²Kararlan, 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, s.121.

⁸³ 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), s.8.

⁸⁴Candan, H. ve Kaya, T.P. (2016). 6360 Sayılı Kanun'un Öncesi ve Sonrası İle İdari Vesayet Yetkisinin Değerlendirilmesi. *4. Uluslararası KOP Bölgesel Kalkınma Sempozyumu 21-23 Ekim, Karaman*, ss. 434-441, s.436.

⁸⁵San, C. (1996). Çağdaş Demokrasi Anlayışı ve İdari Vesayet Denetimi. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5(1-2), s. 294.

sürelî hapisle hüküm giyen belediye başkanları hakkında İçişleri Bakanlığının bildirimî ile idarî yargı organlarının konu ile ilgili bir ay içerisinde kararlarını vereceklerinden bahsedilmektedir.⁸⁶

1930'dan 1945'e kadar yerel yönetimlerle ilgili yasal düzenlemeler uygulamaya konmaya 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" çıkarılana dek yürürlükte kalmıştır.⁸⁷

Önceleri belediyelerle ilgili başlayan ve devamında 1945 yılında tüm mahallî idareler için dönüştürülen İller Bankasının görevi, genel bütçe içerisindeki vergî gelirleri paylarının dağıtımını 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 yaparak görevini sürdürmekteydi.⁸⁸

1949 yılında il genel idarelerinde 5442 sayılı "İl Genel İdaresi Kanunu" ile yeni düzenleme getirilmiştir. Adı geçen Kanun'a göre; merkezî idare kuruluş yönüyle il-ilçe-bucak olarak üçe ayrılmaktaydı.⁸⁹ 5442 sayılı Kanun'un genel görüşü katı merkezîyetçi anlayış üzerinedir. Kanunun çeşitli maddelerinde il idaresi ile ilgili valilere yetki verilmekle birlikte uygulamada valiler atlanarak doğrudan merkezî idare tarafından işlemler de yapılmıştır. Örneğin; Kanun'un 7. maddesinde vali yardımcısı, hukuk işleri müdürleri, il müdürleri gibi görevlilerin atanmasında valilerin görüşünün alınması öngörülmüştü. Ancak 2002 yılında yapılan bir araştırma sonucunda mülki idare amirlerinin % 77,3'ünün atamalarda ilgili maddeye uymadığı şeklinde ifadeler yer almaktadır.⁹⁰

⁸⁶ San, C. (1996). Çağdaş Demokrasi Anlayışı ve İdarî Vesayet Denetimi, s.294

⁸⁷ Yaylı, H. (2015). *Türkiye'de Mahallî İdarelerin Tarihi Gelişimi. İçinde: Yerel Yönetimler*, s.50.

⁸⁸ Kaya, Y. (2006). Avrupa Birliği 'nde Ve Türkiye 'de Yerel Yönetim Politikaları, Subsidiarite İlkesi Bağlamında Gelişmeler Ve Karşılaştırmalı Değerlendirmeler, s.146.

⁸⁹ Muratoğlu, T. (2015). Mahallî İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(32), s.72.

⁹⁰ Başa, Ş. (2008). İl İdaresi Kanunu Ne Durumda, s.7.

Belediyelerin gelirleriyle ilgili olumlu düzenlemeler 1950’li yıllardan 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.⁹¹

1.1.6. 1961 Anayasası Dönemi

1961 Anayasası darbe ürünü bir anayasa olmakla birlikte hak ve özgürlükler bakımından daha liberal olup 1924 Anayasası’ndan farklı düzenlemeler içermektedir. Sosyal devlet ilkesi ilk kez bu Anayasa ile getirilen ilkedir. Anayasa’da devletin temel organları sayılırken yasama ve yargı organları yetki sahibi olarak tanımlanırken yürütme organı görev mercii olarak tanımlanmıştır. Anayasa’nın uygulanma sürecinde karşılaşılan 12 Mart Muhtırası olayı üzerine 1971-1973 yılları arasında anayasa değişikliğine gidilmiştir. Değişikliklerin temel konusu temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılması ve kısmi özerklikler karşısında yürütmenin güçlendirilmesidir.⁹²

1961 Anayasası’nda yerinden yönetime ilişkin hükümler 1924 Anayasası’na nazaran daha fazla yer almaktadır. Anayasa’nın 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.⁹³ İdarenin görev ve kuruluşları yönetim esası açısından merkezden idare ve yerinden idare esasına dayanmaktaydı. Anayasanın düzenleme getirdiği önemli konulardan biri mahalli idarenin seçilmiş kişilerin seçilmiş sıfatının güvence altına alınmasıdır. Bu hususta 116. maddede “*Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur*” denilmektedir. Mahalli idarelerle ilgili anayasal güvence altına alınan hususlardan bir diğeri de mahalli idarelere gelirleri ile orantılı sağlanacak olan gelir kaynaklarıydı.⁹⁴

Yönetim anlayışında idarenin bütünlüğü ilkesi benimsenmiştir. 1961 Anayasası’nın özgürlükler ve yerel yönetimlerle ilgili daha yaklaşımcı olmasının nedenlerinden biri 1953 yılında toplanan 1. Avrupa Komünler Birliğinin toplantıda aldığı kararların etkisi olarak gösterilebilir. Toplantıda yerel yönetimlerin özerkliği

⁹¹ Yaylı, H. (2015). *Türkiye’de Mahalli İdarelerin Tarihi Gelişimi. İçinde: Yerel Yönetimler*, s.51.

⁹² Gözler, K. (2017). *Anayasa Hukukuna Giriş Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku*. Yirmi Altıncı Baskı, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, s.186-189

⁹³ Bayrakçı, E. (2016). *Yerel Yönetimler*, s.17.

⁹⁴ Yaylı, H. (2015). *Türkiye’de Mahalli İdarelerin Tarihi Gelişimi. İçinde: Yerel Yönetimler*, s.52.

konusunun Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'ne konması önerilmiştir.⁹⁵ 1961 Anayasası'nın getirdiği farklı düzenlemeler içerisinde köylerle ilgili düzenlemeler de yer almaktaydı. Köyler ilk kez anayasal bağlamda mahalli idari birim olarak düzenlenmiştir.⁹⁶

Belediye başkanlarının göreve geliş usulleri ile ilgili anayasal boşluk 1963 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda yapılan değişiklik ile giderilmeye çalışılmıştır. Değişiklik ile belediye başkanlarının halk tarafından seçim yoluyla göreve getirilmesi düzenlenmiştir. Demokrasi anlamında yerel yönetimler adına önemli bir düzenleme olarak gösterilebilir.⁹⁷ Belediye başkanları tek kademeli çoğunluk sistemi ile seçilecekti. Genel karar organı olan belediye meclislerinin yürütme organının başı belediye başkanları karşısında yetkileri artırılmıştır. Ayrıca belediye başkanlarının göreve başlayışında İçişleri Bakanlığının onayının aranması uygulamasından vazgeçilmiştir.⁹⁸ 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.⁹⁹ Projelerden biri "Merkezî Hükûmet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP)"dir. 13.02.1962 tarihli 6/209 sayılı Bakanlar Kurulu kararına dayanan proje, planlanan süreçte idari yapıda hızlı ve ekonomik gelişmeyi sağlayacak düzenlemeler yapmayı

⁹⁵ 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*, s.2.

⁹⁶ Kozanoğlu, G. (2012). Üniter Devlet Modelinde Mahalli İdarelerin Özerkliği İlkesi, s.57.

⁹⁷ Koç, F. (2015). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet, s.102.

⁹⁸ Selçuk, H. (2014). Yerel Yönetimler ve İdari Vesayet. Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Erzurum, s.19.

⁹⁹ Şahin, Y. (2014). *Yerel Yönetimler*. 1.Baskı. Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım, s.264-265.

amaçlamaktadır.¹⁰⁰

MEHTAP doğrultusunda yapılan araştırmalar sonucunda merkezî 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, merkezî idare ve yerel idareler arası ilişkilerde vesayet makamıyla daha uyumlu olunması, denetim yetkisinin belirlenecek bakanlık aracılığıyla belirlenmesi gibi konular ele alınmıştır.¹⁰¹ “İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu”nun kurulması projenin getirdiği düzenlemelerdendir. Komisyon ile belediyelerin teşkilat yapısının büyük kent- kasaba şeklinde oluşması öngörölmüş, yapılanma sürecinde şehircilik ve bölge plancılığı ilkesi büyük kentler için, imar plancılığı ilkesi kentler için, toplum kalkınması ilkesi ise kasabalar için benimsenmiştir.¹⁰²

MEHTAP ile öngörölen 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.¹⁰³

Bu süreçte il özel idareleri ile ilgili gelişmeler de yaşanmıştır. İçişleri Bakanlığı tarafından İÇ-DÜZEN adıyla bir proje yürütölerek 1971’de sonuçlandırılmış ve bu projenin öngöröleri üzerine 1972 yılında yeni bir yasal düzenleme için tasarı hazırlanmıştır. Yasa tasarısı ilgili dönemde yaşanan hükümet değişiklikleri, o dönemdeki köylere ilişkin merkezî idarenin hizmetler yönüyle pasif temelli bakış açısı

¹⁰⁰ Ökmen, M. (2003). Yerel Yönetimlerde Yeniden Düzenleme Girişimleri ve Son Reform Tasarıları Üzerine Bir Değerlendirme. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 10(1), s.123.

¹⁰¹ Memişoğlu, D. (2015). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Değişim ve Dönüşümü: Reform ve Sonuçları. *İdari ve Mali Açıdan Türkiye’de Yerel Yönetimler* (Edt. M. Mecek, M. Doğan ve B. Parlak), ss. 51-65, Antalya: Bekad Yayınları, s.56.

¹⁰²Urhan, V. F. (2008). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi, Temmuz-Eylöl(70)*, s.88.

¹⁰³ Memişoğlu, D. (2015). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Değişim ve Dönüşümü: Reform ve Sonuçları. *İdari ve Mali Açıdan Türkiye’de Yerel Yönetimler* ,s.56.

gibi nedenler üzere meclise aktarılamadığından yasalaşma imkânı bulamamıştır.¹⁰⁴ 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.¹⁰⁵

Türkiye’de 42. Hükûmet 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.¹⁰⁶ Söz konusu eleştirilerin altında yatan nedenlerden birinin merkezî 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.¹⁰⁷

Yerel Yönetim Bakanlığının faaliyette olduğu dönemler mümkün oldukça yerel yönetimler üzerindeki merkezî 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 Bakanlığına devredilmiştir.¹⁰⁸

1960 sonrası Türkiye’de idari yapı içerisinde büyükşehir belediyesi eklenmesi tartışmalarının da başladığı bir dönem olmuştur. Tartışmaların temel kaynağı kentlerde hızla artan göç olgusu olduğu söylenebilir. Böylelikle göçün en fazla görüldüğü il

¹⁰⁴ Bayrakçı, E. (2016). *Yerel Yönetimler*, s.55.

¹⁰⁵ Öner, Ş. (2006). *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi*, s. 23.

¹⁰⁶ Özaslan, R. K. ve Alici, O. V. (2015). Türkiye’de Yerel Yönetim Bakanlığı Deneyimi ve Günümüzdeki Gerekliliğinin Sorgulanması. *Turkish Studies*, 10(1), 351-366, s.355-356.

¹⁰⁷ Ersoy, M. (1989). Tarihsel Perspektif İçinde Türkiye’de Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkisi. *ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi*, 9(1), s.8-9.

¹⁰⁸ Yaylı, H. (2015). *Türkiye’de Mahalli İdarelerin Tarihi Gelişimi. İçinde: Yerel Yönetimler*, s.56.

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 tartışmalara çeşitli çözüm önerileri getirilmiş, ancak çözüm önerilerinin geneli büyükşehir belediye yapısı yerine mecburi üyelik öngören belediyeler birliği sistemi kurulması yönünde olmuştur.¹⁰⁹ Yerel yönetim birlikleri olarak 1972 yılı başından beri il özel idareleri için 12, belediyeler için 21, köyler için ise 478 adet birlik bulunmaktadır. Avrupa’da da 1960-1970’li yıllarda zorunlu olarak belediyelerin birleştirilmesi politikası uygulanmıştır.¹¹⁰

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.¹¹¹ Bu hareket neticesinde seçimlerde başarıyı yakalayan belediyelerde bizzat kendi parti lideri tarafından uygulanan denetim kontrolü ve parti içi demokrasi eksikliği sebebiyle belediye başkanları yeniden aday gösterilmeyerek yerel demokrasi savaşı sekteye uğradı.¹¹²

1.1.7. 1982 Anayasası Dönemi

12 Eylül 1980 Askerî Darbesi sonrası kurulan kurucu meclisin ilk görevi yeni bir anayasa hazırlamak olmuştur. Danışma Meclisinin kendi içinde oluşturduğu Anayasa Komisyonunun hazırladığı anayasa taslağı önce Danışma Meclisinde daha sonrada Milli Güvenlik Konseyinde kabul edildikten sonra halk oylamasına sunulmuş ve yapılan halk oylaması sonucunda geçerli oyların %91,3’ünün kabul yönünde çıkması ile 7 Kasım 1982 yılında kabul edilmiştir.¹¹³ 1982 Anayasası niteliği itibarıyla kazuistik ve katı yapıdadır. 1961 Anayasası’na oranla maddeleri daha uzun ve ayrıntılı

¹⁰⁹ Arıkboğa, E. (2015). *Büyükşehir Yönetim Sistemi. Yerel Yönetimler* (Edt. K. Görmez), ss. 187-223, Orion Kitabevi, s.188-189.

¹¹⁰ Şengül, R. (2015). *Yerel Yönetimler*, s.229-233

¹¹¹ Yıldız, M. (1996). *Yerel Yönetimler ve Demokrasi. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(4), 3-15, s.10.

¹¹² Koçak, S. Y. ve Ekşi, A. (2010). Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler. *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Mayıs(21), s.302.

¹¹³ Gözler, K. (2017). *Anayasa Hukukuna Giriş Genel Esaslar ve Türk Anayasa Hukuku*, s.190-191.

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.¹¹⁴

1980 Askerî Darbesi sürecinde belediye başkanlarının görevine bir bütün olarak son verilerek mevcut yerel meclisler feshedilmiştir. Anayasa'nın katı niteliği beraberinde ağır vesayet denetimini de getirmiştir. Merkez lehine artırılan vesayet denetimi anayasal hüküm olarak düzenlenmiştir. Anayasa'nın 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.¹¹⁵

Anayasanın 126. maddesinde merkezî idare; *“Türkiye, merkezî 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.¹¹⁶

Mahalli idareler ise Anayasa'nın 127. maddesinde düzenlenmiştir. Mahalli idareler *“İl, 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 yönetimin yasada belirtilen usul ve esaslar gereği var olan idari vesayet yetkisinden bahsedilmektedir.¹¹⁷

İdari vesayet Anayasa'da 1961 Anayasası'na nazaran daha açıklıkla ve geniş kapsamlı düzenlenmiştir. Merkezî idareye idari vesayet denetimi hususunda geniş yetki verilmesi keyfiliğe yol açabileceğinden, ancak kanuna dayanılarak Anayasaca belirlenen amaçlar doğrultusunda kullanılması gerektiği yine aynı Anayasa'da

¹¹⁴Bkz: Özbudun E. (2002). *Anayasa Hukuku*, 7. Baskı Ankara: , Yetkin yayınları, ss. 52-55.

¹¹⁵ Koçak, S. Y. ve Ekşi, A. (2010). Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye'de Yerel Yönetimler, s.302

¹¹⁶(www.mevzuat.gov.tr, ET. 05.05.2015)

¹¹⁷ Çağdaş, T. (2011). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik. Marmara Üniversitesi *İ.İ.B.F. Dergisi*, XXX(1), s.406

düzenleme konusu olmuştur. Merkezî idarenin vesayet yetkisi hukukilik ve yerindelik denetim yetkisini içermektedir.¹¹⁸ 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 merkezî idarenin sahip olduğu idari vesayet yetkisinin kuvvetindeki azalmanın Anayasa'ya aykırılık teşkil edeceğinden bahsedilmiştir.¹¹⁹

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 yerel idare ilkesine uygun olarak düzenlenmesine ilişkin kararın yer alması ve kanun ile özel yönetim biçimlerinin getirilebilecek olması bu sisteminde büyük yerleşim merkezleri için kullanılabilir olması gibi farklılıklardır.¹²⁰

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 Yasası yürürlükten kalkmıştır.¹²¹

İlk kez 1982 Anayasası ile hüküm altına alınan yerel yönetimlerin görev, yetki ve kuruluşların kanunla yerel idare ilkesine göre düzenleneceği hususu yerinden idare ilkesini önemli hâle getirmiştir. Bu sebeple yerinden yönetim ilkesinin içeriği

¹¹⁸ Şengül, R. (2015). *Yerel Yönetimler*, s.43.

¹¹⁹ Gündüz, F. E. (2015). Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(33), s.67.

¹²⁰ Akın, F. (2015). Yerel Yönetimlerin idari Yapısı ve işleyişi. *İdari ve Mali Açından Türkiye'de Yerel Yönetimler*, s.47.

¹²¹ Yaylı, H. (2015). *Türkiye'de Mahalli İdarelerin Tarihi Gelişimi. İçinde: Yerel Yönetimler*, s.57-58.

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.¹²²

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 ademimerkeziyetçilik düşüncesinin öne çıkmasına neden olmuştur. Devamında klasik tarz hizmet yöntemi anlayışından ayrılarak daha rasyonel işletmecilik anlayışı esas alınmaya başlamıştır.¹²³ Üniter devlet yapısına sahip ülkelerden olan Fransa'daki uygulama ile Türkiye'de yapılan uygulama arasında benzerlik söz konusudur. Fransa'da 1982 dönemi reform süreciyle birlikte adem-i merkezileşme hareketlerinin görüldüğü dönemdir. Reform süreci sonucunda Fransa'da yerel yönetimler üçlü yapıya dönüşerek anayasal güvenceye kavuşmuşlardır. Yerel yönetimler seçimle işbaşına gelmiş kişilerce yönetilmektedir.¹²⁴

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 ademimerkeziyetçilik akımının öne çıktığı, yerel yönetimlerin varlıklarını belirgin şekilde hissettirdikleri ülkeler arasındadır. Üniter yapıya sahip devletlerde ise bütünlüğün bozulmaması adına merkezileşme düşüncesi esas alındığından özellikle ülkemiz örneğinde olduğu gibi yerel yönetimler ayrı bir özerk birim olmaktan ziyade merkezî idarenin taşradaki uzantı birimleri halindeydi. İngiltere ise üniter yapıya sahip olmasına rağmen yerel yönetimlere önem veren bir ülke konumundaydı.¹²⁵

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

¹²² Şahin, Y. (2014). *Yerel Yönetimler*, s.39-40.

¹²³ Yaylı, H. (2015). *Türkiye'de Mahalli İdarelerin Tarihi Gelişimi. İçinde: Yerel Yönetimler*, s.63.

¹²⁴ Koç, F. (2015). *Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet*, s.65.

¹²⁵ Ilıman, T. ve Tekeli, R. (2015). *Türkiye'de Mahalli İdareler. Yerel Yönetimler Üzerine* (edt. R. Tekeli), ss. 141-182, Ankara: Nobel Yayıncılık, s.143.

ülkelerin imzasına açılmıştır. “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” genel itibariyle yerele ile kaynaklı özerkliğe, yerel yönetimler üzerindeki denetimin azaltılarak sınırının belirlenmesi, yerel idare ve merkezî idare arası ilişkinin düzenlenmesi, yargısal denetim gibi esaslar içermekte 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 imzalamış, metin 08.05.1991 tarih ve 3723 sayılı Kanun ile Meclis tarafından ve 06.08.1992 tarihinde karar ile Bakanlar Kurulu tarafından bazı maddelerine çekinceler konularak onaylanmış ve yürürlüğe girmiştir.¹²⁶

1.1.7.1. İl Özel İdareleri ve 5302 Sayılı İl Özel İdareleri Kanunu

Türkiye Cumhuriyeti’nde yerel yönetimlerin genel ilkeleri 1982 Anayasası’nın 123. maddesinde düzenlenmiştir. Anayasaya göre “İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim” esaslarına dayanır.” Anayasa’nın 127. maddesinde düzenlenen yerel yönetimler “il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları ve yine kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri” şeklinde tanımlanmaktadır. Bu çerçevede karşımıza çıkan ilk yerel idare birimi il özel idareleridir. Anayasadan alınan yetki çerçevesinde 5302 sayılı Kanun’la düzenlenen il özel idarelerinin temeli 1864 yılında “*Vilayet Nizamnamesi*”yle atılmış ileriki yıllarda da 1871 Fransa İl İdare Kanun’u baz alınarak hazırlanmış 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı ile düzenlenmiştir. 1987 tarih ve 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 1913 tarihli Kanun değiştirilmiş, ancak bu değişime rağmen 1913 tarihli Kanun’dan büyük oranda faydalanılmıştır.¹²⁷ Son olarak 2005 yılında 5302 sayılı Kanun’la il özel idareleri yeniden düzenlenerek günümüzdeki yapısına kavuşturulmuştur. Kaplan’a göre 5302 sayılı Kanun fazla ehemmiyetli, detaylı

¹²⁶Alodalı, M. F. B., Özcan, L., Çelik, F., Usta, S. (2007). Avrupa Yerel Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyelerde Özerklik, s.3-5.

¹²⁷ Gözübüyük, A. Ş. (2004) *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, Ankara: Turhan Kitabevi, s.179.

yenilikler ve değişiklik getirmiştir. 5302 sayılı Kanun ile birlikte daha önce merkezde olan bir takım görev, yetki ve sorumluluklar il özel idarelerine bırakılmıştır.¹²⁸

5302 sayılı Kanunla yürürlüğe girinceye dek il özel idarelerinin kendi hukuki kişiliğini sorumluluğun ve kendi birimleriyle şahsen yürüterek pek az hizmeti bulunduğu için bazı yazarlar eski hâlindeki il özel idarelerinin yereldeki idare ünitesi olmuş olması nedeniyle nitelendirmenin olanak sağlamadığını belirtmiştir.¹²⁹ Bundan dolayı zaman zaman il özel idarelerinin etkinliğinin ve faydasının olmadığı, gereksiz bir yük olduğu ifade edilmiştir.¹³⁰ Gözübüyük'e göre 5302 sayılı Kanun'la yürürlüğe girene kadar *"il özel idareler; kalifiye personel ve birimlerinin sahip olduğu kazançları az olan, yetki ve görevleri belirsiz ve de tamamı vali kontrolünde olması gibi sebeplerle özerk bir yerel yönetim ünitesi gibi nitelendirilmek sebebiyle uzak kalmıştır"*.¹³¹

5302 sayılı kanunda il özel idareleri: "Halk eliyle seçilen ve seçilmiş kişilerden oluşan mali ve idari ayrıcalığı elinde bulunduran, amacı il halkını mahalli ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak adına kurulmuş kamu tüzel kişiliğe sahip organlardır, var olduğu ilin tüm sınırları görev alanıdır." şeklinde tanımlanmaktadır. Kanuna göre il özel idaresinin görev ve yetkileri belediye sınırları dışında kalan bölgelerde;

- Sağlık
- Gençlik ve spor
- İskân ve ilin çevre düzeni olan bayındırlık
- Toprağın korunması, erozyonun önlenmesi
- Sanayi, ticaret ve tarım
- Sosyal hizmet ve yardımlar
- Turizm, kültür ve sanat
- Katı atık, imar, su, kanalizasyon, çevre, yol, su,
- Kurtarma ve acil yardım

¹²⁸ Günday, M. (2002) *İdare Hukuku*, Ankara: İmaj Yayınevi, s.407-408.

¹²⁹ Yalçındağ, S. (1993) Bitmeyen Senfoni: Yerel yönetimler Reformu. *Amme İdaresi Dergisi*, 26 (1), s.45

¹³⁰ Duran, L. (1982) *İdare Hukuku Ders Notları*, s.145.

¹³¹ Gözübüyük, A. Ş. (2004) *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Ankara: Turhan Kitabevi, s.181.

- Yetiştirme yurtları ve çocuk yuvaları

- Park ve bahçe tesisi, ağaçlandırma - İlk ve orta dereceli öğretim kurumlarına arazi vermek,

- Orman köylerinin desteklenmesi gibi iş ve işlemleri gerçekleştirmektir

5302 sayılı Kanun'a göre, il genel meclisi kanunda belirtilen esaslara uygun olarak o şehirdeki halk tarafından seçilen üyelerden oluşur ve il özel idarenin hüküm uzvudur. Meclis içindeki üyeler ilçeler adına seçilmektedir, bu nedenden dolayı ile bağlı ilçe sayısı ve ilçe nüfusuna bağlı olarak meclis üye sayıları da değişiklik göstermektedir. İl genel meclisinin yetki ve görevleri şunlardır:

- Borçlanmaya hüküm verilmesi,

- Kesin hesabını onaylamak ve bütçede resmî ayarlama yapacak birimleri çeşitli şekilde sınıflandırarak birincil düzeyler arasında transfer yapmak.

- Şartlı bağışları kabul etmek,

- Taşınmaz mal alımına, satımına, trampa edilmesine, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın akar hâline getirilmesine izin; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi yirmi beş yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesisine karar vermek,

- Yurt içindeki ve yurt dışındaki mahalli idareler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına karar vermek,

- Yatırım ve çalışma programlarını, stratejik planlı yatırım ve çalışma programları, il özel idare faaliyetleri ve personelin performansının ölçütlenmesi görüşülerek karar almak,

- İl özel idaresine kanunlarla verilen görev ve hizmetler dışında kalan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek.

- Norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek,

- Belediye sınırları şehir sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç şehir çevre düzeni planı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar planlarını görüşmek ve karara bağlamak,

- İl özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek,

- Bütçe içi işletmeler ile Türk Ticaret Kanunu'na tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek,

- Birlik kurulmasına, bu birliğe diğer mahalli idarelerinde katılmasına ve kurulan birliklerden ayrılıp katılmaya hüküm vermek,

- Encümen üyelerinin tecrübeli olduğu komisyonlar kurarak üyeler seçmek,

- İl özel idaresi eliyle çıkarılan yönetmeliği uygun bulmak

5302 sayılı kanunda il özel idarelerinin bir diğer organı olarak il encümeni belirlenmiştir. İl özel idarelerinin yürütme organı olarak değerlendirilebilecek il encümeninin görev ve yetkileri şunlardır:

- Senelik çalışmaları programa almak ve yapılacak işlerle alakalı kamulaştırma hükmünü uygulamak,

- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş milyar Türk lirasına kadar olan ihtilafların sulhen hâline karar vermek,

- Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

- Stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek,

- Vali tarafından havale edilen konularda görüş bildirmek,

- Öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek,

- Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek,

- Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,

- Taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek,

- Kanunlarda öngörülen cezaları vermek,

2005 tarihli düzenleme ile meclis başkanının meclis üyeleri içerisinde üyeler tarafından seçilmesini öngörmüş ve böylece meclis gündemini belirlemeyle, ilgili yetki validen meclis başkanına dolayısıyla meclise aktarılmıştır.¹³² Bu vesileyle seçilmişler atanmışların elinde olan bir takım haklarını geri almıştır.

1.1.7.2. Belediyeler ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu

Cumhuriyetin ilanından yedi yıl sonra düzenlenen 1930 tarihli Belediye Kanunu uzun süre yürürlükte kalmış zaman zaman kısmi değişiklikler yapılsa da kapsamlı değişiklik 2000’li yıllara kalmıştır. 5393 sayılı kanun belediyeleri “belde sakinlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir” şeklinde tanımlanmıştır. Kanuna göre asıl görevleri alt yapı ile ilgili olan belediyeler, aynı zamanda bölge ile ilgili eğitim, sağlık, sosyal yardım, kültür, ekonomi ve ticaret gibi alanların geliştirilebilmesi adına da görevlendirilmişlerdir.¹³³

5393 sayılı kanunda belediyelerin görevleri şu şekilde belirtilmiştir:

- Mesleki beceri kazandırma, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi,
- İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı,
- Gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım,
- Coğrafi ve kent bilgi sistemleri,
- Kültür ve sanat, turizm ve tanıtım,
- Katı atık ve temizlik, çevre sağlığı ve çevre,
- Konut,
- Zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans,
- Ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar,
- Şehir içi trafik,
- Nikâh, defin ve mezarlıklar,

¹³² Güler, B. A. (2009) *Türkiye'nin Yönetimi*, Ankara: İmge Kitabevi, s.287.

¹³³ Eryılmaz, B. (2011) *Kamu Yönetimi*, Ankara: Okutman Yayıncılık, s.168.

Yukarıda sayılan hizmetleri yerine getirmesi beklenen belediyelerin gelir kalemleri aynı kanunda şu şekilde belirlenmiştir:

- Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay,
- Diğer gelirler,
- Kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları,
- Faaliyeti girişim ve iştirakler sebebiyle kazanç sağlamak,
- Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler,
- Bağışlar,
- Taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler,
- Faiz ve ceza gelirleri,
- Belediyedeki meclis eliyle belirlenen tarifeye göre kazanç sağlanacak hizmet karşılığı tutarlar,

5393 sayılı kanuna göre beş yıllık görev süresi için seçilen belediye başkanının yetki ve görevleri ise şunlardır:

- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engelliler merkezini oluşturmak.
- Belediye başkanı olarak örgütü idare ve sevk etmek, belediyenin haklarını ve çıkarlarını korumak,
- Belde halkının mutluluğu, esenliği, sağlığını ve huzurunu sağlamak için gerekli tedbirleri almak,
- Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak,
- Şartsız bağışları kabul etmek,
- Belediyeyi devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek,

- Belediye ve bağılı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek,
- Encümene ve meclise başkanlık yapmak,
- Belediye personelini atamak,
- Belediyenin taşınmaz ve taşınır ürünlerini yönetmek,
- Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek,
- Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek,
- Meclis ve encümen kararlarını uygulamak,
- Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak,

Belediyelerin karar organı olan meclislerin yetki ve görevler, kanunda şu şekilde belirtilmiştir:

- Belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesiyle ilgili kararlar almak,
- Belediyenin ücret tarifelerini düzenlemek,
- İmar planlarını ve programlarını görüşmek ve onaylamak,
- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek,
- Belediye faaliyetlerini ve personel performans ölçütlerini görüşüp kabul etmek,

5393 sayılı Kanun belediyelerin bir diğer organı olarak belediye encümenini belirlemiştir, bu organ kanuna göre danışma ve yürütme organı olarak görev yapmaktadır.

1.1.7.3. Büyükşehir Belediyeleri

1.1.7.3.1. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu

“Türkiye’ de özellikle üç ilimizde iki düzeyli bir yerel yönetim kurma fikri 1960’larda ortaya atılmış olmasına ve çeşitli çevrelerce desteklenmesine rağmen, 1961 Anayasası’nın buna yer vermemesi nedeniyle kurulması öngörülen “Anakent Federasyonu” hayata geçememiş bunun yerine “metropolitan hizmet birliği” fikri

önerilmiştir”¹³⁴. “23 Mart 1984 tarihinde çıkarılan 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile üç büyük ilimizde iki düzeyli yerel yönetim modeli kurulmuş ve 27.6.1984 tarihinde kabul edilen 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunla” Resmî Gazete’de yayınlanmıştır. Kanunda büyükşehir belediyeleri “sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” şeklinde tanımlamıştır. Tortop’a göre büyükşehir belediyelerinin dayanağı 1982 Anayasası’dır. Zira Anayasa’nın 127. maddesinde belirtilmiş olan “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.” ifadesi¹³⁵ büyükşehirlerin kurulmasının önünü açan madde olarak gösterilebilir.

2004 yılında gerçekleşen yerel yönetim reformları kapsamında çıkarılan Büyükşehir Belediyesi Kanunu, büyükşehir belediyelerinin kuruluşu ile ilgili olarak yeni düzenlemeler getirmiştir. Buna göre, en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan şehirlerde büyükşehir belediyesi kurulabilecektir. Yeni kanun öncesine göre büyükşehir belediyelerinin kurulması konusunda daha dengeli kriterler getirmiştir. 5216 sayılı yeni Kanuna göre, bir yerde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000’den fazla olan il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri dikkate alınarak büyükşehir belediyesine dönüştürülmektedir. Eski kanuna göre değerlendirildiğinde büyükşehir belediyesinin kurulması zorlaştırılmıştı.

Büyükşehir belediyelerinin yürütme organı belediye başkanıdır. İlgili kanunda yukarıda bahsettiklerimizin haricinde olan büyükşehir belediye başkanının yetki ve görevleri şöyledir:

- Muhtaçlar ve yoksullar için ayrılan bütçeyi kullanmak, engellilerle alakalı faaliyet durumunda destek olmak ve engelli merkezi oluşturmak.

¹³⁴ Eke, A. E. (1985). Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye, *Amme İdaresi Dergisi*, 18 (4), s.52.

¹³⁵ Tortop, N. ve Özeri M. A. ve Aykaç, B. ve Yayman, H. (2006) *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ankara: Nobel Basımevi, s.261.

- Diğer yasaların belediye başkanına verdiği yetki ve görevlerden büyükşehir belediye görevine bağlı olacak olan hizmeti gerçekleştirmek ve sağlanan yetkiyi kullanmak,

- Belediyenin stratejik planına göre idare etmek, belediye yönetimini kurumsal stratejisini yapmak, bu stratejiye göre bütçe hazırlanması ve uygulanması, belediyedeki faaliyetlerin ve çalışanların performansını belirlenmesini, değerlendirmek ve izlemek, ilgili tutulan raporu meclise getirmek,

- Gerektiğinde bizzat nikâh kıymak,

- Mahkemede davalı ya da davacı sebebiyle, resmî kurumlarda ve makamlarda büyükşehir belediye başkanı olarak temsil etmek, bağlı kuruluş veya belediye hukukçularını ya da özel hukukçulara temsil ettirmek,

- Bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak, büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak, büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarılarını,

- Yetkili birimlerin onayını almak şartı olarak, büyükşehir belediyesi adına anlaşma yapmak, karşılıklı olmayan bağışı uygun görme ve gerekli kararları almak,

- Büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak,

5216 sayılı Kanunu göre yürütmenin başının başkan olduğu büyükşehir belediyelerinde belediye meclisi ve belediye encümeni diğer organlardır. Bu iki organın görev, yetki ve sorumlulukları 5393 sayılı Kanunda belirtilen ve yukarıda zikredilmeye çalışılan görev, yetki ve sorumluluklarla benzerlik göstermektedir.

1.1.7.3.2. 6360 Sayılı Kanun

2012 yılında kabul edilen ve tam adı 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun olan metin Türkiye'nin idari yapılanmasında köklü ve ciddi değişiklikler getirmiş, Kanun'un yaratmış olduğu yeni durum pek çok platformda tartışılmıştır.

Karakılçık ve Koyuncu kanunun ana hatlarının şunlar olduğunu belirtmiştir:¹³⁶

- Büyükşehir olan şehirlerde köy idareleri kaldırılarak, mahalle olmuştur,
- Toplam büyükşehir sayısı 30 olmuştur,
- Büyükşehir olan şehirlerde belde belediyeleri kaldırılarak, belediyelerin mahalle konumuna getirilmiştir dönüştürülmüştür,
- Bütün belediyelerin sınırı ve büyükşehirlerdeki var olan ilçe belediyelerin sınırı, il mülki sınırı olmuştur,
- Büyükşehir belediyeleri dışındaki illerde nüfusu 2.000'den az olan belde belediyeleri köye dönüştürülmüştür,
- Büyükşehir belediyesi olan otuz şehirde il özel idareleri kaldırılarak, şehirlerde Merkezî idareye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) birimleri kurulmuştur,
- Yeni ilçeler kurulmuştur.

Yasanın bazı maddelerini yayım zamanında kalan maddeleri ise 30 Mart 2014 tarihin de yapılan yerel seçimlerle birlikte yürürlüğe girmiştir. Kanuna göre;

- Van
- Aydın,
- Şanlıurfa
- Balıkesir,
- Trabzon,
- Denizli,
- Tekirdağ,
- Hatay,
- Ordu,
- Muğla,

¹³⁶ Karakılçık, Y. ve B. Koyuncu (2016) Türkiye'de yeni büyükşehir (bütünşehir) uygulamasının yerellik ilkesi ve yerel yönetim açısından irdelenmesi, *Yerelleşme/Merkezileşme Tartışmaları, 9. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Ankara: TODAİE. S.366.

-Manisa,

-Kahramanmaraş,

- Mardin,

-Malatya,

Şehirlerinde büyükşehir belediyeleri kurularak, bu şehirlerdeki belediyeler, büyükşehir belediyesine dönüşmüştür.

Kanunla büyükşehir belediyesine dönüşen ve yukarıda sıralanan illerin yanı sıra;

-Samsun,

-Adana,

-Sakarya,

-Ankara,

-Mersin,

-Antalya,

-Konya,

-Bursa,

-Kayseri,

-Diyarbakır,

-Gaziantep,

-Erzurum,

-İzmir,

-Eskişehir,

Belirtilen büyükşehir belediyelerinin sorumluluk ve görev alanları şehir mülki sınırlarına kadar genişletilmiştir. Kocaeli ve İstanbul Büyükşehir Belediyelerinin görev ve sorumluluk alanları daha önce yapılan yasal düzenlemelerle il mülki sınırlara genişletildiği için 6360 sayılı Kanun'da bu illerle ilgili bir hükme yer verilmemiştir. Kanuna göre orman köyü iken mahalleye dönüşen yerleşim yerlerindeki bir takım hakların devam edeceğine değinilmiş Van-Tuşbave İpekyolu, Aydın-Efeler, Şanlıurfa-

Eyyubiye, Haliliye ve Karaköprü, Balıkesir - Karesi ve Altıeylül, Trabzon- Ortahisar, Denizli- Merkezefendi, Tekirdağ - Süleymanpaşa, Kapaklı ve Ergene, Hatay, Defne, Arsuz ve Payas, Ordu- Altınordu, Manisa- Şehzadeler ve Yunusemre, Muğla- Menteşe ve Seydikemer, Kahramanmaraş- Dulkadiroğlu ve Onikişubat, Mardin- Artuklu büyükşehirler ilçe belediyesi getirilmiştir. Denizli ilinin Akköy ilçesinin adını Pamukkale olarak değiştiren kanun bütün büyükşehir ilçe belediyelerinin sorumluluk ve görev alanlarını mülki sınırlara genişletmiştir. Kanunla birlikte büyükşehir olan illerde doğası gereği il özel idareleri ortadan kalkmış büyükşehir belediyeleri dışında kalan illerde il özel idareleri varlığını devam ettirmiştir.

Sadece büyükşehir belediyelerinde, birer Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kuran kanuna göre söz konusu başkanlıkların görev ve sorumlulukları şu şekilde belirlenmiştir:

-Büyükşehir belediyesi olan şehirlerde Organize Sanayi Bölgeleri Yönetmeliği'ne göre il özel idareleri eliyle var olan görev ve yetkileri yerine getirmek. Büyükşehir belediyelerinde kurulacak olan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, ilgili büyükşehirin valisi veya vali tarafından görevlendirilecek vali yardımcısı tarafından yönetileceği kanunda açık bir biçimde ifade edilmiştir,

-İllerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu,

-Merkezî yönetimin askerî ve adli örgütler dışındaki taşrada bulunan bütün birimlerin faaliyet ve hizmetlerinin verimliliği, etkinliği ve birimlerin performans ve stratejik plan programına katılımı ile ilgili rapor hazırlamak,

-Acil çağrı,

-Doğal mineralli su rezervlerini bulunduğu en yakın yerleşim yerlerinin mahalli müşterek ihtiyaçlarında kullanılmak ve altyapı yapılmak üzere ayrıca jeotermal ve madenlerde kullanılmak üzere Enerji ve Tabii Kaynaklar bütçesine getirilen ve İçişleri Bakanlığı bütçesine getirilen ödenekleri kullanmak,

-Afet ve Acil yardım hizmetleri ve afet yürütülmesi ve koordinasyonu.

-2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu'nun 12. maddesi uyarınca il özel idarelerince kullanılan haklar ve yetkiler ile yürütülen görevleri yerine getirmek,

- İlin tanıtımı,
- Şehir kamu kurum ve kuruluşlarına öncülük ederek, denetlenmesi,
- Gerekirse merkezî yönetim taşra konumunda yapılacak olan yatırımın koordine edilmesi ve yapılması,
- Protokol hizmetlerinin yürütülmesi, töreni ödüllendirme ve temsillerin yapılması,

Kanunla birlikte büyükşehir statüsü kazanan illerde yeni su ve kanalizasyon idareleri kurulmuş, il belediyesinden büyükşehir belediyesine dönüşmenin getireceği ekonomik kaynak ihtiyacı 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda değişikliğe gidilerek çözülmeye çalışılmıştır. Kanun'da maden sahalarındaki işyerlerine verilecek ruhsatlar, genel bütçe vergi gelirleri, taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payları, genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılacak paylar, harcamalarına katılma payları, artırımlı paydan yararlanacak belediyeler, genel bütçe vergi gelirlerinin dağıtımı, mahalleye dönüşen köylerde vergi ve tarife uygulamaları, denkleştirme ödeneği dağıtım kriterleri, yer seçim belgesi, tip mimari proje uygulaması, nüfusu 2000'in altındaki belde belediyeleri, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyesine dönüşen yerlerde Emlak ve Çevre Temizlik Vergisi uygulamaları, tüzel kişiliği kaldırılan idarelere yapılan şartlı bağışlar, amatör spor kulüplerine nakdi yardım, mahalleye dönüşen köylerde mevcut yapılar, kadınlar ve çocuklar için konukevleri, mahalle kurulmasında nüfus kriteri, büyükşehir belediyelerinin temizlik ve karla mücadele görevleri, devir, afet riski taşıyan binalarla ilgili görev değişiklikleri, tasfiye, otopark gelirleri, sınırları genişleyecek belediyeler ve paylaşırma işlemleri, tarım ve hayvancılığa destek, diğer kuruluşlarla iş birliği, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine yetki devri, büyükşehirlerde yeni belde kurulmasında nüfus kriteri, büyükşehir kapsamındaki belediyelerde uyum ve koordinasyon gibi konularda oldukça detaylı düzenlemelere gidildiği görülmektedir.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla birlikte mülki idare amirlerinin idari vesayet yetkisiyle ilgili doğrudan bir düzenleme bulunmamakla birlikte kanunun ortaya çıkardığı yeni durumda zaman zaman mülki idare amirlerine yeni görevler verildiği görülmektedir. Bununla birlikte

kanunun yapılış zamanı, tartışma zemini ve ruhu göz önüne alındığında idari vesayeti ortadan kaldırma yönünde atılmış önemli bir adım olduğu görülmektedir.

1.1.7.4. Köy İdareleri

İlk kez 1858 yılında çıkarılan yönetmelikler akabinde 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ve 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile düzenlenen köylerin tüzel kişiliğe sahip gerçek bir yerel yönetim birimi olması Cumhuriyet dönemine denk gelmektedir.¹³⁷ 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu ile köy “*Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler*” şeklinde tanımlanmakta, köylerin sınırı kanuna göre aşağıdaki kriterler göz önünde bulundurularak belirlenmekteydi. Buna göre;

- Kolay anlaşılacak şekilde tepeler, yollar, dereler veya diğer sabit kalan belirli yollardan geçmeli ve bu tepe, yol, dere veya belirli yolların köy isimleri ne ise behemehâl sınırdaki sırasıyla yazılmalıdır.

- Eskiden beri bir köyün sayılan bütün baltalık, palamutluk, çayır, bahçe, bağ, tarla, ortaklar sınır içinde kalmalı

- Ormanlık ve dağlık belirli belirsiz olan mera, tarlalar, evler kısım kısım yakın olan köye bağlı saymakla beraberinde buralar sınır haricinde bırakılacak ancak her birinin ismi sınır kâğıdının altına yazılacak,

Köy yönetiminin organları muhtar, köy derneği ile köy ihtiyar meclisiydi. Muhtar köyde merkezin temsilcisi olmakla birlikte köy idaresinin başı olmaktaydı. Aynı zamanda bölgenin yürütme organı olarak görev yapmaktaydı. Köy iradesinin temsili olan muhtarlık görevi seçimle yerine getirilir ve seçmenler üyeleri tüm köy seçmenini oluşturan köy derneği tarafından gerçekleştirilirdi.

Muhtarların yapmış olduğu işlemler vali ve kaymakam vesayet denetimi altındaydı. Siyasi partiler muhtarlık için aday gösterememekle birlikte muhtarların görev süreleri beş yıldır. İlçe kaymakamlık yönetim biriminde oluşturulan Köylere

¹³⁷ Toprak, Z. (2006) *Yerel Yönetimler*, s.312-313.

Hizmet Götürme Birlikleri köy muhtarlarının görevlerinin çoğunu devraldıkları için görevleri azalmış bulunmaktaydı.¹³⁸

Köy dernekleri neredeyse demokratik yönetim şeklinin tam anlamıyla gerçekleştiği birimlerdir denilebilir. Çünkü köy halkını oluşturan bütün kadın ve erkeklerin dâhil olduğu, kendi yönetimleri ile ilgili doğrudan söz haklarının bulunduğu bir organ olarak gösterilebilir. Bu da yasama organı olarak görev yapan köy derneklerinin bulunduğu halkın tamamını kapsamaya anlamına gelmektedir. Köy derneği köy muhtarı ve köy ihtiyar meclisi üyelerini seçmekle görevlidir. Aynı zamanda kanunda belirtilen işlerin dışında, yapılması isteğe bağlı olan işlerin zorunlu olmasına karar verebilirlerdi. Başka bir köy ile birleşmek veya ayrılmak, uygun şartlar oluştuğu takdirde köyde belediye kurulmasına karar verilebilirdi.¹³⁹

Köy yönetiminde seçim ile başa gelenler dernek tarafından tek dereceli seçim ve çoğunluk usulü ile seçilirler. Seçilenlerin dışında köy okulu müdürü ve köy imamı köy ihtiyar meclisinin doğal üyesiydi. Seçilmiş ve doğal üyeleri bulunan köy ihtiyar meclisi köy ile ilgili işleri görüşür ve bunların gerçekleştirilmesiyle ilgili bir öncelik sırası hazırlar, köy hizmetleri için kamulaştırma kararı alır, yapılması zorunlu işleri yapmayan kişiler hakkında para cezası verebilirdi. Bu cezanın miktarı köy halkının ekonomik durumuna göre hesaplanırdı.

Köy idareleri başta ekonomik olmak üzere günümüzde pek çok sorun ile boğuşmaktadır. Kanun koyucunun günümüz koşullarını dikkate alarak tıpkı il özel idareleri ve belediyelerde yapmış olduğu gibi yeni bir düzenleme ile söz konusu sorunlara çözüm geliştirmenin yollarını aramalıdır.

¹³⁸ Güler, B. A. (2009) *Türkiye'nin Yönetimi*, s.297.

¹³⁹ Eryılmaz, B. (2011) *Kamu Yönetimi*, s.193.

2. İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDE İDARİ VESAYET DENETİMİ

2.1. Merkezden Yönetim ve Yerel Yönetim Arasındaki İlişki

Anayasanın 123. maddesine göre idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır. Bu maddeden anlaşılması gereken Türkiye hem merkezden hem de yerinden yönetim ilkelerini birlikte benimsemiştir. Anayasal düzeyde durum böyleyken Türkiye’de ağırlığın merkezde olduğu da bilinen bir gerçekliktir. Kamu yönetimi disiplindeki son gelişmelerde ve hâkim olan paradigmalarda kendisine geniş yer edinen merkezin güçlerinin yerele aktarılması görüşü pek çok gerekçe ve çeşitli ülke uygulamalarına atıf yapılarak savunulmaktadır.¹⁴⁰ Bu bağlamda merkez ile yerel arasındaki ilişkiler bazı ülkelerde sorunsuz ve dengeli bir biçimde ilerlerken bazı ülkelerde merkez ile yerel arasındaki ilişkiler ciddi sorunlar barındırmakta ve yaşanan bu anlaşmazlıktan en büyük zararı bireyin kendisi görmektedir.

Türkiye; yerel yönetimler ile merkez arasında sorun yaşayan ve merkezin ağırlığının büyük oranda hissedildiği ülkelerin başında gelmektedir. Bu çerçevede yerel merkezin idari vesayeti altındadır. 1982 Anayasası’nda da kendisine yer bulan idari vesayet Anayasa’da “*mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplumun yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amaçlarına yönelik olarak yapılmasını öngörmüştür*” şeklinde tanımlanmıştır. Tanımdan da anlaşılacağı üzere Anayasa idarenin bütünlüğünden yola çıkmış, fakat ağırlığı merkeze vererek yereli ikinci plana atmaktadır.

Bütün bu eleştirilere saklı kalmak kaydıyla merkez ile yerel arasında ekonomik, siyasi ve idari açıdan pek çok ilişki olduğu ve bu ilişkide merkezin etken yerelin ise edilgen olduğu söylenebilir. Zira en azından hâlihazırda yerelin en büyük gelir kaynağı

¹⁴⁰Schwartz, H. (1994). Small States in Big Trouble: State Reorganisation in Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s, *World Politics*, Vol. 46, No.4, s.535.

merkezin ayırmış olduğu bütçedir ve bu durum yerelin ikincil konumda olduğunun en önemli göstergelerinden birisidir.

2.1.1. Merkezden Yönetim

Merkezden yönetim; “*Kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla söz konusu hizmetlere ilişkin karar ve faaliyetlerin merkezi hükûmet ve onun hiyerarşik yapısı içinde yer alan örgütlerce yürütülmesi*”¹⁴¹ şeklinde tanımlanmaktadır. Bu tanıma göre, kamu hizmetleri parçalara ayrılarak bakanlıklar bünyesinde yürütülmekte, bu hizmetlerin karşılanması için gelir ve giderler merkezde toplanmakta ve karar alma aşamasında yetki ve sorumluluk merkeze ait olmaktadır. Ayrıca taşra teşkilatlarının, merkezin talimatlarına ve kararlarına bağlı bir şekilde hareket etmesi gerekmekte ve tüm bunlar bir bütünlük içerisinde gerçekleşmektedir.¹⁴²

Genel özellikleri bu şekilde olan merkezden yönetim ilkesinin faydaları ise güçlü yönetimin inşası, daha az maliyet ve daha rasyonel uygulamaların gerçekleşmesi sağlanmakta ve aynı zamanda bölgesel farklılıklar ortadan kaldırılabilen, yerel etkiler mümkün olduğu ölçüde asgari düzeye indirilmekte ve mali denetim kolaylıkla yapılabilmektedir.¹⁴³

Merkezden yönetim ilkesinin faydalarının yanında pek çok sakıncası da bulunmaktadır. Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde gecikmeler yaşanabilir, kaynaklar etkin bir şekilde kullanılamayabilir, taşra teşkilatlarında görev yapan kamu görevlileri, merkezden gelen emir ve talimatlarla kendilerini sınırlı hissederlerse hizmetlere karşı bir isteksizlik içerisinde olabilirler. Bu durumda ayrıca halkın da aynı şekilde kamu hizmetlerine ilgisinin düşmesi gibi sorunlar ortaya çıkabilmektedir.¹⁴⁴

2.1.2. Yetki Genişliği

Bir yerin veya bir hizmetin başında bulunan yetkiliye, aslında merkeze ait olan karar alma ve uygulama gibi kamu gücünden kaynaklanan yetkilerin tanınması şeklinde tanımlanabilecek, dilimize Fransızca “*déconcentration*” sözcüğünden aktarılan ve tevsii mezuniyet olarak da ifade edilen kavram, esasında Fransızca kelime

¹⁴¹ Aygün, Z. (2010) *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Kum Saati Yayınları, s.48-49.

¹⁴² Ökmen, M. ve Parlak, B. (2013) *Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler*, Ankara: Orion Yayınları, s.22.

¹⁴³ Parlak, B. ve Sobacı, Z. (2012) *Ulusal ve Küresel Perspektifte Kamu Yönetimi Teori ve Pratik*, Bursa: MKM Yayınları, s.29.

¹⁴⁴ Eryılmaz, B. (2013) *Kamu Yönetimi*, Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 108-109.

anlamını bire bir karşılammamaktadır. Zira Fransızca tam karşılığı yoğunluğu azaltma yani merkezin yoğunluğunu azaltmak için bir takım görev ve yetkilerin aktarılması anlamına gelmektedir. Buna rağmen konuya ilişkin çalışmaların neredeyse tamamında “yetki genişliği” kavramının kullanılmakta bu nedenle çalışmada kavram bu hâliyle kullanılmamaktadır.¹⁴⁵

Özay, yetki genişliğini merkezden yönetimin sakıncalarının giderilmesi ile ilişkilendirerek tanımlamaya çalışmıştır. Ona göre yetki genişliği memurların yetkilerini arttıran, merkezden yönetimin sakıncalarını gideren ya da en azından yumuşatan bir sistem olarak ifade etmiştir.¹⁴⁶

Yıldırım da benzer bir tanım yaparak yetki genişliğinin merkezden yönetim sisteminin bir parçası olarak ele almış bu yetki genişliğinin merkezden yönetimin sakıncalarını ortadan kaldırmak için kullanıldığına vurgu yapmıştır. Yıldırım yetki genişliği ilkesinin iki şekilde uygulaması olduğundan da bahsetmiş ve bunun ilkinin kanun yoluyla üst makamın yetkilerinin alt makamlara devredildiğinden bahsetmiştir. Bu şekilde gerçekleşen devirlerde üst makam kanunla devredilmiş yetkileri dilediği zaman geri alabilme keyfiyetine sahip olmamaktaydı. İkinci uygulamada ise üst otorite alt makamlara bir takım görev, yetki ve sorumluluğunu kendi iradesiyle devretmektedir. Bu tarz durumlarda üst makam dilediği an devrettiği görev, yetki ve sorumluluğu dilediği zaman geri alma hakkının var olduğunu ifade etmiştir.¹⁴⁷

Yetki genişliği ya da farklı isimlerle gerçekleşen benzer uygulamalar gerçekten de merkezî idarenin oldukça hantal, bürokratik ve zaman alıcı yapısının vermiş olduğu zararları önlemede büyük işlev görmektedir. Yetki genişliği vasıtasıyla merkezin iş yükü bir nebze azaldığı gibi taşrada yaşayan bireylerin zaman ve paradan tasarrufu sağlanmaktadır.

2.2. Yerinden Yönetim

Merkezî yönetimin sakıncalarını gideren ve onun tamamlayıcısı bir yönetim biçimini ifade eden yerinden yönetim, bir hizmetin yürütüldüğü ya da işin yapıldığı yerde yönetilmesini anlamını taşımaktadır.¹⁴⁸ Merkezden yönetimde olduğu gibi

¹⁴⁵ Yılmaz, D. (2007) Yetki Genişliği İlkesi Üzerine Bir İnceleme, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XI (1-2), s.1246.

¹⁴⁶ Özay, İ. (1994) *Günüşiğinde Yönetim*, İstanbul: Alfa Yayınları, s.148.

¹⁴⁷ Yıldırım, R. (2009) *İdare Hukuku Dersleri I*, Konya: Mimoza Yayıncılık, s.21.

¹⁴⁸ Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2013) *Mahalli İdareler Teori-Uygulama Maliye*, Ankara: Seçkin Yayıncılık, s.57.

yerinden yönetimin de faydalı ve sakıncalı yönleri bir arada bulunmaktadır. Yerinden yönetimin faydaları temelde üç tanedir, bunlar:

- Yerinden yönetimler demokratik esaslara daha uygundur,
- Yerinden yönetimlerin kırtasiyeciliği ve bürokrasiyi azaltıcı işlev görmektedir,
- Yerinden yönetimlerde hizmetler, ihtiyaçlara daha uygun bir şekilde yürütülmektedir.

Yerinden yönetimin sakıncalı yönleri ise;

-Yerinden yönetimlerin ülkenin birlik ve bütünlüğünü, üniter devlet yapısını sekteye uğratma ihtimali vardır,

- Yerinden yönetimler bölgeler arasında eşitsizliği artırıcı bir karakterdedir,

- Yerinden yönetimler partizanca uygulamalara yol açabilmektedir,

-Yerinden yönetim kuruluşları, yeterli mali ve teknik imkânlarla sahip olmadığı takdirde, hizmetlerin yürütülmesinde aksaklıklara neden olabilmektedir,

-Yerinden yönetim kuruluşlarının mali denetimini gerçekleştirmekte güçlükler yaşanmaktadır.¹⁴⁹

Her ne kadar yerinden yönetimin taşımış olduğu riskler kâğıt üzerinde getirmiş olduğu faydalardan daha çokmuş gibi görünse de demokratik çağdaş devletlerde yerinden yönetim kuruluşlarına her geçen gün biraz daha fazla önem atfedilmekte, merkeze ait pek çok görev, yetki ve sorumluluk bu kurumlara aktarılmaktadır. İçinde yaşanan liberal, kapitalist sistemin de bir gereği olarak merkez millî savunma, millî güvenlik, dış politika ve adaletin tesisi gibi daha çok makro konularla ilgilenirken bunların dışında kalan konular büyük oranda yerinden yönetim kuruluşlarına devredilmektedir. Batı için anlayışla karşılanabilecek bu durum Türkiye gibi ülkelerin doğal olarak büyük çekinceleri ile karşılaşmaktadır. Keza Türkiye gibi ülkeler söz konusu görev, yetki ve sorumluluk aktarımını gerçekleştirirken büyük bir hassasiyet ile davranmak mecburiyetindedir.

¹⁴⁹ Parlak, B. ve Sobacı, Z. (2012) *Ulusal ve Küresel Perspektifte Kamu Yönetimi Teori ve Pratik*, s.31-32.

2.2.1. Yerinden Yönetimin Kapsamı

Yerinden yönetimin kapsamı literatürde tartışılmaktadır. Yerinden yönetimin nerede başlayıp nerede bittiği en azından verilecek hizmetlerin çeşitliliği, hizmetler verilirken harcanacak paranın nasıl ve hangi birim tarafından toplanacağı gibi hususlar; üzerinde ittifak edilemeyen konuların başında gelmektedir.

Ülkelerin bulunduğu coğrafya, etnik ve mezhepsel çeşitlilik, refah gibi faktörlerin ülkeden ülkeye değişmesi benzer bir biçimde yerinden yönetimin kapsamının da ülkeden ülkeye değişmesine neden olmaktadır. Bu nedenlerle yerinden yönetimin kapsamından ziyade yerinden yönetimin çeşitleri üzerinde durmakta yarar vardır.

2.2.2. Yerinden Yönetimin Çeşitleri

Yerinden yönetim; yetki ve kaynakların yerel yönetimlerce kullanıldığı örgütlenme türü¹⁵⁰ şeklinde tanımlanabilir. Yerinden yönetim; esasında bir takım kamu hizmetlerinin devlet tüzel kişisi dışındaki kamu tüzel kişileri eliyle yürütülmesidir.¹⁵¹

Türkiye’de yerinden yönetim üzerine bir sınıflandırma yapılmak istendiğinde siyasi ve idari yerinden yönetim şeklinde ikili bir ayırım yapıldıktan sonra, idari yerinden yönetim de kendi içinde coğrafi yerinden yönetim ve hizmet yönünden yerinden yönetim şeklinde ikiye ayrılmaktadır.¹⁵²

2.2.2.1. Siyasi Yerinden Yönetim

Siyasi yerinden yönetim; merkez ile yerel yönetim birimlerinin politika üretme ya da yapabilme gücünü birlikte paylaştığı, bu konuda merkezin tekelinin elinden alındığı yönetim şeklinde tanımlanabilir. Her ne kadar merkezin tekeli elinden alınmış olsa da siyasi yerinden yönetimin uygulandığı ülkelerde yerel yönetimler, ulusal hükûmet karşısında ikinci derecede egemen kuruluşlardır ve yetkileri federal anayasa tarafından düzenlenmektedir.¹⁵³

¹⁵⁰ Eren, H. (1994). Yönetimde Merkeziyetçilik, Âdem-i Merkeziyetçilik ve Özerklik – Denetim, *Türk İdare Dergisi*, 403(66), s.145

¹⁵¹ Gözler, K. (2012) *İdare Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım, s.33.

¹⁵² Keleş, R. (2000) *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.27-29.

¹⁵³ Keleş, R. (2000) *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.30.

Siyasi yerinden yönetimin özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz;

- Güç merkezde toplanmamıştır,
- Çeşitli idari birimler arasında anayasa veya kanunlarla belirlenmiş bir güç paylaşımı mevcuttur,
- Ülkeden ülkeye farklılık gösterebilmekle birlikte yerinden yönetim birimlerine belli bir alan ile sınırlı kalmak kaydıyla yasama, yürütme ve hatta yargı yetkisi verilmektedir,
- Federal devlet sisteminin temelini siyasi yerinden yönetim oluşturmaktadır.
- Siyasi yerinden yönetim üniter devlet sistemini benimsemiş ülkeler için büyük bir risk unsuru barındırmaktadır.
- Siyasi yerinden yönetime ağırlık veren ülkelerde genellikle eyalet sistemi veya başka adlar taşıyan ancak üniter bir devletin kabullenebilmesinin pek mümkün olmadığı idari birimler mevcuttur.
- Siyasi yerinden yönetimin uygulandığı ülkelerde dışarıdan yapılacak müdahalelerle toplumsal hareketlilik yaratılması üniter devletlere nazaran daha kolaydır.
- Siyasi yerinden yönetimin uygulandığı ülkelerde farklılıkların bir arada yaşamasından kaynaklanan zenginlikten ziyade farklılıkların belli bölgelerde kümелendiği bir toplumsal hayat hâkimdir.

2.2.2.2. İdari Yerinden Yönetim

Türkiye gibi üniter devlet sistemini benimsemiş ülkelerde yerinden yönetimden kastedilen esasında idari yerinden yönetimdir.

Merkezî yönetim ilkesinin aksine idari yerinden yönetim bazı kamu hizmetlerinin merkezî idare (devlet tüzel kişiliği) ve onun hiyerarşisi dışında kalan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesi anlamına gelmektedir.¹⁵⁴

Bu çerçevede idari yerinden yönetimin özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz:

- Güç büyük oranda merkezde toplanmıştır.

¹⁵⁴ Berkün,S.(2017).Kamu Açısından Yönetim. *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi* Cilt: 6 Yıl: 6 Sayı:16 2017.

- Çeşitli idari birimler arasında anayasa veya kanunlarla belirlenmiş bir siyasi güç paylaşımı yoktur.
- Yasama ve yargı yetkilerinin çok küçük bir kısmının dahi başka birimlerce kullanılması mümkün değildir.
- Üniter devlet sistemini benimsemiş ülkeler için herhangi bir risk unsuru barındırmaktadır.
- Eyalet sistemi veya başka bir isimle ifade edilen farklı bir idari kademelendirmeyi içerisinde barındırmaz.
- İdari yerinden yönetim sadece yerele ait bir takım işlerin merkezin hiyerarşik denetimine sahip olmayan ancak kamu tüzel kişiliğine haiz kurumlarca yerine getirilmesini kapsar.
- Tüzel kişilerin yapmış olduğu iş veya işlemler belli bir bölgede yaşayan bireyleri kapsayabileceği gibi eğitim, kültür, sanat vb. gibi hizmetleri de kapsayabilir.

Genel olarak özellikleri bu şekilde olan idari yerinden yönetim kendi içerisinde coğrafi yerinden yönetim ve hizmet yönünden yerinden yönetim şeklinde ikiye ayrılmaktadır.

a. Coğrafi Yerinden Yönetim

İnsanlar, bir arada toplu yaşamaya başladığı dönemden itibaren köy, kasaba, şehir gibi isimler altında yaşam alanları oluşturmuş, bir arada yaşamının ortaya çıkarmış olduğu ortak ihtiyaçlarını kendi kendilerine gidermeye çalışmışlardır. Belirli bir bölgede yaşayan insanların sadece o yerde yaşamalarından doğan ve sadece o bölgede yaşayan insanların ihtiyaçlarının merkezî idare tarafından ülkenin tamamında aynı yöntemlerle giderilmesi mümkün olmadığı gibi zaten bu tarz bölgelerde yaşayan insanlar çeşitli dönemlerde birbirinden farklı isimler altında mahalli, müşterek ihtiyaçları giderecek çeşitli birimler oluşturmuştur.

Tarihsel süreç içerisinde bu çerçevede işlev gören bu birimler modern devletlerin ortaya çıkmasıyla birlikte modern devletlerce de tanınmış söz konusu bu birimlerin önceden beri yürüttükleri kamu hizmetlerini yine yürütmeye devam etmelerine izin vermiştir. Coğrafi yerinden yönetim ilkesi bu şekilde ortaya çıkmış ve

varlığını devam ettirmeyi başarabilmiştir.¹⁵⁵ Bu şekilde ortaya çıkan ve varlığını devam ettiren coğrafi yerinden yönetim kuruluşlarının özellikleri şunlardır:

- Bir diğer adı Yer Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşudur.
- Literatürde yerel yönetim ya da mahalli idare olarak adlandırılmaktadır.
- Modern ve demokratik devletlerin ortaya çıkmasıyla birlikte karar organları seçimle iş başına gelmeye başlamıştır.
- Coğrafi yerinden yönetimler merkezin yerine getirmesinin etkili ve verimli sonuçlar doğurmayacağı görev ve sorumlulukları merkezin hiyerarşisine tabi olmaksızın yerine getirir.
- Adından da anlaşılacağı gibi coğrafi yerinden yönetimler belirli bir coğrafi bölgeden görevli ve sorumludur.
- Coğrafi yerinden yönetim kuruluşlarının yapabileceği faaliyetler genellikle ilgili kanunlarla düzenlenmiş ve sınırlanmıştır.

Genellikle bölge, il, belediye veya köy idaresi şeklinde karşımıza çıkan coğrafi yerinden yönetim birimleri günümüz dünyasında önemli işlevler görmektedir. Söz konusu bu birimler doğum öncesinden ölüm sonrasına kadar insan hayatına dair pek çok konuda mahallin müşterek ihtiyaçlarının giderilmesine, sorun alanlarının çözüme kavuşturulmasında kritik görevleri yerine getirmektedirler.

b. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim

Bir diğer adı fonksiyonel yerinden yönetim olan hizmet yönünden yerinden yönetim; merkezin bizatihi üstlenmesinin bilimsel, teknik ve kültürel sebeplerle çok zor olduğu bu nedenle bu görevlerin merkezden alınıp özerk kurumlara aktarıldığı ve bütün bu işlevleri yerine getirmek için ortaya çıkmış tüzel kişilikleri ifade eder.¹⁵⁶

Bu çerçevede idari yerinden yönetimin özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz:

- KİT'ler, TRT ve üniversiteler gibi bilimsel, teknik, kültürel vb. konularda uzmanlaşmış yönetim birimleridir.
- Bilimsel, teknik, kültürel vb. alanlarda uzmanlık gerektiren işler olduğu için merkezi idare tarafından yürütülmesi kamu zararına neden olabilir.

¹⁵⁵ Gözler, K. ve Kaplan, G. (2011) *İdare Hukukuna Giriş*, Bursa: Ekin Yayınevi, s.42-43.

¹⁵⁶ Gözler, K. ve Kaplan, G. (2011) *İdare Hukukuna Giriş*, s.44.

- Bu idari birimler her ne kadar ayrı birer idari birim gibi görünse de pek çoğu merkezin sıkı denetimine tabidir.

2.3. Yerel Yönetim Anlayışının Oluşmasında Etkili Olan Faktörler

Sosyal bilimlerde var olan veya herhangi bir gelişme, değişim veya dönüşüm sonrası ortaya çıkan bir anlayışı tek bir faktör ile açıklamaya çalışmak makul karşılanmamaktadır. Zira gerçekten de sosyal bilimlere ait bir olgunun tek bir faktör ile açıklanması sosyal bilimlerin fitratına aykırıdır. Bu bağlamda yerel yönetim anlayışının ortaya çıkmasında da birden çok faktörün etkili olduğunu söylemek mümkündür. Bu faktörler; siyasi, iktisadi, idari ve toplumsal faktörler olarak genellikle dört başlık altında incelenmektedir.

2.3.1. Siyasi Faktörler

Yerel yönetimler üzerine yapılan çalışmalarda, yerel yönetimlerin demokrasi ve demokratik değerlerin başat aktörlerinden birisi olduğu sıklıkla vurgulanmaktadır. Hatta bu anlayışı o kadar ileri götürülenler vardır ki bu kişiler yerel yönetimleri adeta bir “demokrasi okulu” olarak görmektedir. Ancak Görmez’in belirttiği üzere, her zaman olmamakla beraber yerel yönetimlerin varlığı ulusal birlikle yakından alakalıdır ve ulusal birliğin sağlam olduğu yerlerde yerel yönetimler güçlü kılınırken, ulusal birliğin güçlü olmadığı yerlerde bizi devlet eliyle yerel yönetimler güçsüz kılınmıştır.¹⁵⁷

Nadaroğlu, ulusal birliğin yanı sıra yerel yönetim anlayışının ortaya çıkmasında geleneksel ve tarihsel faktörlerin de büyük payı olduğunu ifade etmiştir.¹⁵⁸ Gerçekten eski Doğu bloğu ülkelerinde yerel yönetimler demokrasinin ve gelişimin merkezî konumundayken,¹⁵⁹ gelişmiş ve az gelişmiş ülkelerde kendi geçirdikleri tarihsel süreçlere göre bir yerel yönetim anlayışına sahip olmuştur. Gelişmiş ülkelerde güçlü yerel yönetimler karşımıza çıkarken gelişmişlik azaldıkça doğru orantılı bir biçimde yerel yönetimlere verilen değer azalmaktadır.¹⁶⁰

Giritli, Pertev ve Akgüner’in belirttiği üzere yerel yönetimler demokrasinin, demokratikleşmenin sağlanabilmesi için kullanılacak araçların başında

¹⁵⁷ Görmez, K. (1997) *Yerel Demokrasi ve Türkiye*, Ankara: Vadi Yayınları, s.45.

¹⁵⁸ Nadaroğlu, H. (2001) *Mahalli İdareler*, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım, s.27.

¹⁵⁹ Stoker, G. (1991). *Introduction: Trends in European Local Government, Local Government in Europe*, (ed. Richard Batley and Gerry Stoker), London, s.1.

¹⁶⁰ Tortop, N. ve Özeri M. A. ve Aykaç, B. ve Yayman, H. (2006) *İnsan Kaynakları Yönetimi*, s.20.

gelmektedir¹⁶¹ ve söz konusu bu araç yerel yönetim anlayışının ortaya çıkmasında siyasi faktörlerin ne denli önemli olduğunu göstermesi açısından da önem arz etmektedir.

2.3.2. İktisadi Faktörler

Avrupa Birliği başta olmak üzere pek çok uluslararası kuruluş uzun zamandır İngilizcesi “subsidiarity” olan ve dilimize hizmette halka yakınlık olarak çevrilen ilkeye¹⁶² büyük önem atfetmektedir. Söz konusu ilke; bireye hizmet verecek olan kuruluşun bireye en yakın kuruluş olmasına atıf yaparak bu sayede etkili ve verimli bir yönetimin sergileneceğini ifade etmektedir. Yerel yönetim anlayışının ortaya çıkmasına etki eden iktisadi faktörün iki boyutu vardır. Bunlardan ilki kamusal mal ve hizmet arzının halkın tercihlerine uygunluğunun sağlanmasıdır. İkincisi ise bir kısım mal ve hizmetlerin faydasının sınırlı bir bölgeye yönelik olmasıdır.¹⁶³ Gerçekten de kamusal mal ve hizmet arzının sunumunda hizmeti alacak kişilere en yakın birimlerce bu hizmetlerin sunulması halkın neyi tercih ettiğinin bilinmesi ve ona göre alternatifler geliştirilmesi açısından önemlidir. Zira merkezde oturan bir bürokratin taşranın herhangi bir biriminde halkın neyi, nasıl tercih edeceğini bilmesi çok makul görünmemektedir. Yine fayda maliyet analizini en doğru yapacak birim bireye en yakın birimdir.

İdarenin sınırlı kaynaklarla sınırsız ihtiyaçları giderme çabasının olduğu düşünülürse kaynakların etkili ve verimli kullanılarak minimum maliyet ile maksimum faydayı elde etme çabası içerisinde olması gerekmektedir. İşte bu çaba yerel yönetim anlayışının ortaya çıkmasında iktisadi faktörün önemini göstermektedir.

2.3.3. İdari Faktörler

Bilindiği üzere dünyada salt merkezden ya da salt yerelden yönetilen bir ülke bulunmamaktadır. Hayatın olağan akışı gereği bilinen manadaki tüm modern devletler hem merkezden hem de yerinden yönetim ilkelerini birlikte uygulamaktadır. Ülkelerin kendi şartlarına göre bazıları merkeze ağırlık verirken bazıları yerel yönetim birimlerine ağırlık vermektedir. Merkez ile yerel yönetim birimleri arasındaki ilişki değişik şekillerde gerçekleşebilmektedir. Merkez zaman zaman taşrada kendi

¹⁶¹ Giritli, İ. ve Berk, K. ve Bilgen, P. ve Akgüner, T. (2001) *İdare Hukuku*, İstanbul: Der Yayınları, s.65.

¹⁶² Tortop, N. ve Özeri M. A. ve Aykaç, B. ve Yayman, H. (2006) *İnsan Kaynakları Yönetimi*, s.20.

¹⁶³ Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2013) *Mahalli İdareler Teori-Uygulama Maliye*, s.42.

hiyerarşik denetimine tabi birimler oluşturabilirken zaman zaman belediye vb. adlarla merkezden tamamen bağımsız veya merkezin kısmen denetimine tabi birimler oluşturabilmektedir. İlişkinin şeklini ve boyutunu belirleyen coğrafi, siyasi, ekonomik ve kültürel farklılıklar olmaktadır. Bu noktada önemli olan merkez ile yerel arasında coğrafi, siyasi, ekonomik ve kültürel farklılıkları da hesaba katan bir dengenin oluşturulabilmesidir.

2.3.4. Toplumsal Faktörler

Son yüzyılda insanlığın başarmış olduğu ilerleme diğer pek çok alanda olduğu talepkârlık seviyesini de değiştirip dönüştürmüştür. Alınan eğitim düzeyi arttıkça, kültür seviyesi yükseldikçe yerel yönetimlere daha olumlu bakış hâkim olmaya başlamıştır. Tanıdığı, bildiği ya da en azından rahatlıkla ulaşabildiği ve karar alma mekanizmalarına etki edebildiği bir idari birim toplum tarafından her geçen gün artan oranda daha çok tercih edilir hâle gelmiştir.

2.4. İdari Vesayet Kavramı ve Tarihsel Gelişimi

İdari vesayet kavramını tanımlamak için yetkinin sınır ve etki alanı unsurları açısından farklı yorumlar ortaya çıkmıştır. Bundan dolayı idari vesayet kavramını uzman hukukçular çeşitli şekillerde tanımlamışlardır. Onar'ın “*idari vesayet, merkezi yönetimin, yerel yönetim birimlerinin icra-i kararları ile idari fiil ve hareketlerini denetleme ve gerektiği zaman bu denetlemeyi bozabilme yetkisidir*”¹⁶⁴

Gözübüyük'e göre, “*İdari vesayet, yerinden yönetim kuruluşlarının başka bir kuruluş tarafından yasaların belirlediği sınırlar dâhilinde denetlenmesidir*”¹⁶⁵

Tortop vd.'e göre de “*idarenin bütünlüğünü sağlayabilmek adına idari makamların işleyişini ve düzenlemelerini denetleyen yetkiye idari vesayet denir*.”¹⁶⁶

İdari vesayet kavramını terimsel olarak incelediğimizde *vesayet* sözcüğü; Türk Dil Kurumu kaynaklarına göre Arapça kökenli bir kelime olup *vasilik* anlamına gelmektedir. İdari vesayet kavramı aslında vasilikten daha farklı kullanılmaktadır. Hukuk terminolojisinde idari vesayet, yerel yönetimlerin, merkezî yönetimin, geri

¹⁶⁴ Onar, S. S. (1966) *İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt 2*, s.622.

¹⁶⁵ Gözübüyük, A. Ş. (1964) *Türkiye'de Mahalli İdareler*, s.310.

¹⁶⁶ Tortop, N. ve Özeri M. A. ve Aykaç, B. ve Yayman, H. (2006) *İnsan Kaynakları Yönetimi*.

çevirme ve bazı istisnai durumlarda da değiştirerek onama, icra-i kararlarını onama yetkisidir.

İdari vesayet kavramının tarihsel gelişimi incelenmek istendiğinde, hem yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi hem de dünya demokratikleşme sürecinin ve idare hukuku genel ilkelerinin pozitif hukuktaki gelişimi dikkate alınmalıdır. İlk yerel idari birimler 4. yüzyılda İngiltere adalarında kurulmuştur. Ancak bir idari vesayet denetimi uygulamasına tarihte ilk defa Fransa'da rastlanmaktadır. Fransa'da demokratikleşme süreci Fransız İhtilali ile başlamıştır. Fransız İhtilali, Fransa'daki mutlak monarşinin yıkılarak yerine cumhuriyetin kurulması ve Katolik Kilisesi'nin reforma zorlanmasıdır. Fransız İhtilali'nden sonra dağınık hâlde bulunan milletler birlikler kurmaya çalışmışlardır. Birlik olma duygusu yerel anlamda da birçok oluşumun temellerinin atılmasıdır. Fransız İhtilali'nin sonuçları evrensel noktalara ulaşarak artık Yeniçağ bitmiş ve Yakınçağın başlangıcı olmuştur. Fransızların yayınladığı İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirisi dünya çapında benimsenmiştir. Yine 1787 yılındaki Amerika Birleşik Devletleri'nin anayasasının kabul edilmesi hukuk devleti ve demokratik devlet ilkelerinin, dünya hukukuna, pozitif hukuka tesir ettiği, bu gelişmeleri dünyadaki mahalli idarelerin gelişmesinde, demokratikleşmesinde ve hukuki hâle gelmesinde çok etkili olduğu görülmektedir.

Yerel yönetimler devlet yönetim biçimlerine göre kalıplaşmıştır. Yerel yönetimler, üniter devlet yapılarında ayrı, federal devlet yapılarında ayrı yapılandığı aşikârdır. Bu ayrı yöntemler yine devletlerin sosyolojik yapılarına göre de farklı yorumlanmış olabilir. Kısacası idari vesayet yöntemi her devletin kendi esas ve sınırları dâhilinde kullandığı bir yetkidir. İdari vesayet kontrolü zaman içinde, merkezî yönetimler ile yerinden yönetimler arasındaki bütünlüğü sağlama emelini taşıyarak, yönetim kanun koyucular, içtihatlar ve doktrinler vasıtası ile yönetim hukukunun çağdaş yaşama tesirleri, ilerleyen teknoloji ile dünyadaki politik ilerlemeler dâhilinde kanun koyucular doğrultusunda düzenlenmiştir. İdari vesayet kontrolü bütün bu çerçevede gelişmelerden ve düzenlemelerden kısmetini almış, anayasal hâle gelmiş, keyfi kullanılmasına mani olmak için belirli hudutlar belirlenmiştir. Bu sınırlar yasa koyucular tarafından zamanla eksiklikleri giderilerek kanuni hâle getirilmiş, günümüzde de hâlen hem anayasa yargısının, hem de idari yargının önemli çalışma

alanlarından biri hâline gelmiştir. Dolayısıyla idari vesayet yetkisi hâlen gelişmekte olan bir denetim aracıdır.¹⁶⁷

“Osmanlı yönetimi, bütün geleneksel devletler gibi mahalli demokrasiye yabancıydı.”¹⁶⁸ 18. yüzyıla kadar dünyada kurumlar ve idareler demokratik ve hukuki yapıda değillerdi. Dünyada bu yasallaşma ve demokratikleşme süreçleri 1700’lü yılların sonuna denk gelmektedir. Osmanlı Devleti’nde modern anlamda mahalli idarelerin gelişimi 1800’lü yılların ortalarına tekabül etmektedir. Keza 1877 yılında Belediye Kanunu çıkmış ve tatbik edilmeye başlanmıştır. İlk belediye örgütü İstanbul’da 1854 yılında kurulmuş böylece idari vesayet ilk defa bu tarihlere uygulanmaya başlanmıştır.

II. Meşrutiyet Dönemi’nden sonra yönetim örgütünün biçimi anayasanın 108. maddesinde de yer almış ve burada mahalli idare biçimine de yer verilmiştir. Cumhuriyet’in ilk yıllarında yerel yönetimler üzerinde idari vesayet sıkça kullanılan bir denetim yöntemi olmuştur. “...Aslında idari vesayet istisnai bir yetkidir.”¹⁶⁹ 1946 sonrasında ise merkezin idari vesayet denetiminde yumuşama görülmüştür. 1961 Anayasası’nda “yerinden yönetim kamu tüzel kişilerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur” denilerek idari vesayet denetiminin sınırları daraltılmış, mahalli idareler anayasal güvenceye kavuşturulmuştur. Yine buna takiben, 1982 Anayasası da 127. maddesinde mahalli idarelere yer vermekle birlikte, idari vesayet alanını oldukça muğlâk ve geniş olarak ele almıştır. Ancak belirtmek gerekir ki idari vesayet denetimi ilk defa 1982 Anayasası’nda anayasal bir kavram hâline gelmiştir.

İdari teşkilatlara hâkim olan ilkeler incelendiğinde; idarenin kuruluşu bakımından merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkeleri hâkimdir. İdari teşkilatlara hâkim olan diğer ilkeler ise Kamu Tüzel Kişiliği İlkesi ve İdarenin Bütünlüğü İlkesi’dir. İdari teşkilata hâkim olan ilkeler 1982 Anayasası madde 123’de “Görev ve kuruluşlarıyla idare bir bütündür. İdarenin görev ve kuruluşları, yerinden yönetim ve merkezden yönetim ilkesine dayanır. Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla

¹⁶⁷ Kaya, T.P.(2019). Türkiye’de İdarenin Bütünlüğü İlkesinin Bir Aracı Olarak Yerel Yönetimler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Tezli Yüksek Lisans Tezi, Karaman, s.48-69.

¹⁶⁸ Ortaylı, İ. (2000) *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri*, s.11.

¹⁶⁹ Gözler, K. ve Kaplan, G. (2011) *İdare Hukukuna Giriş*, s.46.

veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur” şeklinde düzenlenmiştir. Dolayısıyla idarenin bütünlüğü ilkesi tam anlamıyla anayasal bir ilkedir denebilir.

İdarenin bütünlüğü ilkesi, uygulamada idarenin bir bütün olarak çalışmasını, yerinden yönetim organlarının sakıncalarını azaltmaya yönelik aynı zamanda idari kurumlar arası çalışma düzenini sağlayan prensipler bütünüdür. Zira idare ayrı tüzel kişiliklerle dolu, farklı yönetim anlayışlarına sahip birçok kuruluşlardan oluşmaktadır. Dolayısıyla aralarında bir bütünlük olmalı, bu kurumlar uyum içerisinde çalışmalıdır, denilebilir.

İdarenin bütünlüğünü sağlayan iki hukuki araç vardır. Bunlar hiyerarşi ve vesayettir. “*Hiyerarşi, tek bir tüzel kişi içinde yer alan çeşitli örgüt ve birimler arasındaki bütünlüğü sağlar.*”¹⁷⁰ İdari vesayet ise merkezî idarenin, yerinden yönetim örgütleri üzerindeki denetim durumunu açıklamaktadır.

Hiyerarşi bir kamu tüzel kişisinin içindeki bütünlüğü sağlarken vesayet merkezî idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlamaktadır.

Türkiye Cumhuriyeti idari teşkilat yapısı merkezden yönetim ve yerinden yönetim olarak ikiye ayrılır. Merkezden yönetim organları ise kendi arasında başkent ve taşra teşkilatları olarak ikiye ayrılmaktadır. Yine yerinden yönetim kuruluşları ise hizmet yönünden ve yer yönünden kuruluşlar olarak ikiye ayrılmaktadır.

“Merkezî idare” ifadesi yerine devlet idaresi olarak da kullanılmaktadır. Ancak anayasada merkezî idare terimi geçmektedir. Dolayısıyla merkezî idare terimi daha isabetlidir. Hatta bazı kaynaklarda “genel idare” olarak da geçmektedir. Merkezî idare kuruluşlarının devlet tüzel kişiliği bulunmaktadır. Bu kuruluşları başkentte Cumhurbaşkanlığı, Bakanlıklar, yardımcı kuruluşlar olarak taşrada ise il ve ilçe idareleri olarak daraltabiliriz. Merkezî idarelerin özel bütçeleri bulunmaz.

Merkezden yönetim organlarının diğer vazgeçilmez özelliği olan idari vesayet yetkisi ise 1982 Anayasası’nın 127/5. maddesinde şöyle aktarılmaktadır: “*Merkezî idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, toplum yararının korunması kamu görevlerinde birliğin sağlanması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.*”

¹⁷⁰ Gözler, K. ve Kaplan, G. (2011) *İdare Hukukuna Giriş*, s.46.

Anayasa açıkça mahalli idareler üzerinde idari vesayetten bahsetmiş, madde hükmünde mahalli idareler dışında kalan kamu tüzel kişileri üzerinde uygulanacak idari vesayetten bahsetmemiştir. Dolayısıyla anayasal anlamda idari vesayet, devlet ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi ifade eder.

2.5. İdari Vesayetin Özellikleri

İdari vesayet bir denetim aracıdır. İdari vesayetin bu işlevi merkezî idarenin devlet çıkarlarını korumaya çalışması ve idarenin birlik ve bütünlük içerisinde yürütmesini sağlaması amaçlarıyla kendini göstermektedir.

İdari vesayet denetimi yasayla merkezî bir organ, makam veya merkezî organa bağlı bir memura tanınan yetkidir ve devri mümkün değildir.¹⁷¹ İdari vesayet, merkezî idare makamları tarafından işlemler ve kişiler üzerinde uygulanır.¹⁷²

İdari vesayet yetkisi kanunlarla ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile sınırlı olup belirli yetkiler içerir. Bu açıdan sadece kanunda ve Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri'nde açıkça sayılan işlemler, eylemler, sözleşmeler ve organlar üzerinde kullanılır. İdari vesayet emir ve talimat verme yetkisini içermez. Ayrıca idari vesayet düzeltme yetkisinin kural olarak içermez. Ancak bu fonksiyonunun istisnaları bulunmaktadır. Yine istisna söz konusu olan hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olma durumu idari vesayetin diğer bir özelliği olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.6. İdari Vesayet Denetiminin Unsurları

İdari işlemlerin unsurları yetki, şekil, sebep, konu ve maksat (amaç) başlıklarında ayrı ayrı değerlendirilir. İdari işlemler bu unsurlarıyla geçerlilikleri bakımından bir nevi idari vesayet işleminin kurallarıdır. İdari vesayet de bir idari işlem olduğundan; unsurları açısından geçerlilik şartları bulunmaktadır.

2.6.1. Yetki Unsuru Bakımından İdari Vesayet

İdari vesayet yetkisinin hangi idari organ, makam ya da kişilerce kullanılacağı sorunu bu unsur çerçevesinde değerlendirilir. Gerçekten de idari vesayet yetkisi kaynağını aldığı kanunlarda yetkinin kim ya da kimlerce kullanılacağı belirlenmiştir. Aksi takdirde uygulamanın keyfiliğe yol açması söz konusu olabilir.

¹⁷¹ Arslan, S. (1978). *Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerinde Denetimi*, Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi, s.60.

¹⁷² Gözler, K. ve Kaplan, G. (2011) *İdare Hukukuna Giriş*, s.45.

İdari vesayet yetkisi yetki unsuru açısından incelendiğinde bu işlemi kimin ya da hangi makamın tesis edeceği hususu yasada ‘merkezî idare’ olarak bir genelleme yapılmıştır. Bu bağlamda idari vesayet makamları, merkezî idare olan Cumhurbaşkanlığı, Bakanlıklar, merkezî idarenin taşra örgütleri olan vali ve kaymakamlardır.

İdari vesayet yetkisinin yetkisiz kişi ya da makamlarca kullanılmasında ise yetki gaspı ya da yetki tecavüzü oluşur. Bu durum da işlemin butlan ya da iptal yaptırımına tabi olacağı da unutulmamalıdır. Yine yargı erkinin idari vesayet yetkisini kullandığı durumlarda da fonksiyon gaspı söz konusu olacaktır. Bu durumda da anılan idari işlem yokluk yaptırımı ile karşı karşıya kalacaktır.¹⁷³

2.6.2. Şekil Unsuru Bakımından İdari Vesayet Yetkisi

İdari işlemlerde şekil ögesi işlemin hangi usul ve şekil kuralları ile yapılacağını gösteren bu yönde idari işlemin geçerlilik şartını ortaya koyan unsurdur. İdari vesayet yetkisini kullanan kişi, organ ya da makamlar idari vesayet yetkisini kullandırlarken şekil şartlarına uymak durumdadırlar. Örneğin idari vesayet makamı sözlü onama yapamaz. Burada yazılılık şartı gerekmektedir. Bu bağlamda idari vesayet yetkisini kullanan kişi, organ ya da makamlar idari vesayet kapsamındaki idari işlemin şekli şartlarına uymadığında bu eksikliğin asli bir eksiklik mi yoksa tali bir eksiklik mi incelemeyen idari vesayete konu olan idari işlemin iptalinden söz edilmesi uygun bulunmayabilir.¹⁷⁴

2.6.3. Sebep Unsuru Bakımından İdari Vesayet Yetkisi

İdari işlemin, hangi olay, olgu ve hukuki durumları gerçekleşmesinden sonra tesis edileceğini belirleyen bu anlamda idari işleme neyin sebep olduğunu, olabileceğini düzenleyen ögedir. Yerinden yönetim organının hangi işleminde ne olursa idari vesayet makamı bu yetkisini kullanır? İdari vesayet yetkisi merkezî idare tarafından kullanılacağından merkezî idare yasaya göre mahalli hizmetlerin, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesine aykırı durumlarda idari vesayet yetkisini kullanabilir. Kamu görevlerinde birliğin sağlanması gerektiği durumlarda idari vesayet makamı idari vesayet yetkisini kullanır. Nihayetinde idari vesayet yetkisi,

¹⁷³ Kaya, T.P.(2019). Türkiye’de İdarenin Bütünlüğü İlkesinin Bir Aracı Olarak Yerel Yönetimler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi, s.48-69.

¹⁷⁴ Kaya, T.P.(2019). Türkiye’de İdarenin Bütünlüğü İlkesinin Bir Aracı Olarak Yerel Yönetimler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi, s.48-69.

idari vesayet organlarının idari vesayet denetimini üzerinde kullanabileceği organların idarenin bütünlüğünü zedeleyen işlemlerinde kullanılabilir. Bir idari işlem olan idari vesayet uygulaması, sebep ögesindeki usulsüzlük iptal yaptırımına tabidir.¹⁷⁵

2.6.4. Konu (Hukuksal Sonuç) Unsuru Bakımından İdari Vesayet

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.¹⁷⁶

2.7. İdari Vesayet'in Uygulanma 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.

2.7.1. 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:¹⁷⁷

- **Onama:** Yerel yönetimlerce alınan bazı kararların yürürlüğe girebilmesi için merkezî yönetim tarafından şart koşulan bir işlemdir. Yerel yönetimlerin kararları ancak bu onama işleminden sonra uygulanabilir hale gelir. Onama yetkisi, genelde merkezî yönetim adına mahalli mülki amirlere verilir. Ancak istisnai şekilde başka makam ya da kurullar tarafından onama yetkisinin kullanıldığı durumlar da bulunmaktadır.

¹⁷⁵ Kaya, T.P.(2019).Türkiye'de İdarenin Bütünlüğü İlkesinin Bir Aracı Olarak Yerel Yönetimler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi, s.48-69.

¹⁷⁶Korkmaz, Z. (2009). Yerel Yönetimlerde Özerklik ve İdari Vesayet Denetimi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Isparta,s.48.

¹⁷⁷Bayrakçı, E. (2014). *Yerel Yönetimler Maliyesi*, Konya: Dizgi Ofset s.30-31

- **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 izin:** 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.

2.7.2. İşlem ve Eylemler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi

Merkezî 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.¹⁷⁸

Yapılan işlemler üzerindeki idari vesayet denetiminin eylemsel bir yönü bulunmaktadır. İdari eylemlerin alışılmış yöntemlere makul yapılmasını sağlamak emeliyle uygulanan eylemler üzerindeki idari vesayet kontrolü, fiili kontrol ve teftiş yolu ile yapması hasebiyle 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 zedelenecek olumsuz bir durumun oluşacağı açıktır.¹⁷⁹

¹⁷⁸Bayrakçı, E. (2014). *Yerel Yönetimler Maliyesi*,s.31.

¹⁷⁹Koç, F., Baharçipek, A. (2018). Yerel Yönetimlerin Özerkliğinin İdari Vesayet Boyutuyla İncelenmesi, *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 6(85), 674-707.

2.7.3. 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.¹⁸⁰

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 kovuşturma açılması durumunda bu yetkinin kullanılabilmesi, 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.¹⁸¹

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.¹⁸²

2.7.4. 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

¹⁸⁰Bayrakçı, E. (2014). *Yerel Yönetimler Maliyesi*,s.34.

¹⁸¹ Bayındır, M. S. (2007). İdari Denetim Olarak İdari Vesayet. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara, s.161.

¹⁸²Yosunkaya, S. (2018). Türkiye'de Belediye Yönetimi Üzerindeki İdari Vesayet Yetkisi, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Adıyaman. s.35.

alınması, tayinlerinin yapılması veya onayı, terfi, izin, işten el çektilmesi, disiplin soruşturması gibi özlük işlerine ilişkin konularda ve görevden azil konusunda merkezi yönetime tanınan yetkililerdir.¹⁸³ 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 yapılabilmektedir. 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 Bakanlığının onayı ile uygulamaya girmektedir.¹⁸⁴

2.7.5. 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.¹⁸⁵

2.8. 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 nedenlerin biraz daha ayrıntılı olarak ele

¹⁸³ Bayrakçı, E. (2014). *Yerel Yönetimler Maliyesi*.s.31.

¹⁸⁴ Bayındır, M. S. (2007). *İdari Denetim Olarak İdari Vesayet*.s.189.

¹⁸⁵ 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, s.15.

alınmasında fayda vardır.

2.8.1. İdari Vesayet Denetimi Merkezî Yönetim ve Yerel Yönetim Ayrımının Sonucudur

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

Ancak yerel yönetimlerin bu kamu hizmetlerini belirleyip ve kararlaştırıp uygulamaya geçerken merkezî yönetim ile de uyumlu olması gerekmektedir. İki idare ünitesi arasında ahenk olmaması durumunda, kimi kamusal hizmetlerin hem mahalli idareler hatta merkezî idare doğrulusunda mükerrer olarak sunulması meselesine sebep olarak ehemmiyetli tek israfa yol açmaktadır. Tersine uyumsuzluk durumunda, halkın ihtiyaç duymasına rağmen her iki yönetim birimi tarafından da bahsedilen kamusal hizmetlerin hiç yerine getirilmemesi mevzubahis olabilecektir. Dolayısıyla bu kez de halkın kamu hizmetlerinden mahrum kalması sonucuyla karşılaşma riski ortaya çıkmaktadır. Dahası, yerel yönetimlerin yükümlülüklerini yerine getirmeleri sürecinde merkezî yönetim hizmetleri ile çelişen, birlik ve düzeni bozan, hizmetlerdeki istikrarı engelleyici veya kamu hizmetlerinde keyfi uygulamaları da olasılık dâhilinde almaktadır. Bütün bu olumsuzluklara karşı, idari vesayet denetiminin merkezî yönetim ve yerel yönetimler arasındaki koordinasyon sağlayıcı bir araç olacağı kabul edilmektedir.¹⁸⁶

¹⁸⁶ Yılmaz, S. (2007). 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda İdari Vesayet Denetimi, , s.25-26, Yosunkaya, S. (2018). Türkiye'de Belediye Yönetimi Üzerindeki İdari Vesayet Yetkisi, , s.36.

2.8.2. İdari Vesayet Denetimi Yerel Yönetimlerin Özerk Olmalarının bir Sonucudur

Mahalli yönetimlere tanınmış idari otonomluk, bu kuruluşların kendisi hüküm organlarınca bağımsız şekilde lüzum duyulduğunu belirledikleri kamusal hizmetlerinin icrasına yönelik kararlar alıp politikalar oluşturmalarını ifade etmektedir. Mali özerklik ise, bu kuruluşların faaliyetlerine ilişkin aldıkları kararları icra ederken kendi bütçe imkânları 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 genelinde ahalinin 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.¹⁸⁷

2.8.3. İdari Vesayet Denetimi Üniter Devlet Yapısının Bir Sonucudur

İdari vesayet denetiminde devletin birliği, bütünlüğü ve ulusal çıkarların yerel yönetim kuruluşlarınca da korunması ve gözetilmesi öngörülmektedir. Merkezî yönetim ve yerel yönetimlerin karşılıklı şekilde birbirlerinden faydalanmaları sonucunu ifade eden idari vesayet denetiminde asıl olan ülkenin üniter yapısının korunmasıdır. Merkezî 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, merkezî yönetim idari vesayet denetimi yoluyla egemenliğini yerel yönetimler üzerinde hissettirmektedir.¹⁸⁸

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

Bir ülkede ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı ulusal düzeyde dengeli

¹⁸⁷ Tortop, N. (1999). *Mahalli İdareler*. Ankara: Yargı Yayınları, s.20.

¹⁸⁸ Yosunkaya, S. (2018). Türkiye'de Belediye Yönetimi Üzerindeki İdari Vesayet Yetkisi.

şekilde sağlamak görevi merkezî yönetime verilmiştir. Bu amaca ulaşabilmek için merkezî yönetimlerce kalkınma planları hazırlanmaktadır. Merkezî 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 merkezî yönetim ve yerel yönetimlerin birbirini tamamlayıcı bir anlayışta hareket etmeleri gerekmektedir. Dolayısıyla kalkınma planları, bir idari vesayet denetimi aracı olmaktadır.¹⁸⁹

2.8.5. İdari Vesayet Denetimi Kaynak İsrafının Önlenmesine İlişkindir

Yerel yönetimler yasalarla yükümlü kılındıkları görevlerini yerine getirmeleri için bütçeye sahiptirler ve mali özerklikleri uyarınca bu bütçeyi kullanabilirler. Bütçelerinin gelir kalemi; öz gelirleri, merkezî yönetimden yapılan yardımlar, merkezî 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 merkezî 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 merkezî yönetim tarafından yapılacak yardımların bir şarta bağlanmadan yapılmasını benimsemiştir. Ancak Türkiye’de merkezî yönetim tarafından yerel yönetimlere yapılan yardımlar çoğunlukla proje bazlı ve belli alanlarda yapılmak şartına bağlanarak gerçekleştirilmediği. Bu yolla merkezî yönetim, yerel yönetimlerin kendilerine sunulan bütçe imkânlarını verimli kullanmalarını sağlamak ister. Dolayısıyla da idari vesayet denetiminin kaynak kullanımının verimli ve etkin şekilde kullanılmasında önemli bir araç durumundadır.

2.8.6. İdari Vesayet Denetimi Yerel Yönetimlerin Bilgi Eksikliklerini Gidermek Amacıyla Kullanılmaktadır

İdari vesayet denetiminin yerel yönetimlerin geliştirilmesi açısından eğitici bir

¹⁸⁹ Yılmaz, S. (2007). 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nda İdari Vesayet Denetimi, s.27.

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, merkezî 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 imkânı doğmaktadır.¹⁹⁰

2.9. 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, merkezî yönetim dışında ikinci bir yönetsel yapının ortaya çıkışına zemin hazırlamıştır. Bölgesel yönetimlerin geleneklere bağlı işleyişi sürmüştü ve merkezî yönetim tarafından da bu geleneklere ve örf-adetlere dayalı yönetim anlayışına saygılı davranılmıştır.¹⁹¹ 10. yüzyıldan başlayan idari bölünme nedeniyle de Fransa'da ise gittikçe güçlenen bir feodal sistemin ortaya çıktığı görülür. Bu düzenin uzunca bir müddet kral-derebeyi teması şeklinde yürütüldüğü Fransa'da realite manada tek idari vesayet kontrolü kavramı, fakat 1789 Fransız İhtilali ertesinde belirginleşmektedir. Rusya'da ise I. Petro'nun Çarlık Dönemi'nde Roma-Cermen Sistemi'nin etkisiyle benimsenen hukuk düzeni, yerel yönetimlerin merkezî yönetimlerce denetlenmesini esas almıştır. Ancak 1917 yılında yaşanan Bolşevik Devrimi, tamamen merkeziyetçi bir anlayışa yönelerek idari vesayet ortadan kalkmasına yol açmıştır.¹⁹²

Türk devlet geleneğindeki egemen anlayışı "devlet-ebet-müddet" esasına

¹⁹⁰ Yılmaz, S. (2007). 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda İdari Vesayet Denetimi, s.29.

¹⁹¹ Korkmaz, Z. (2009). Yerel Yönetimlerde Özerklik ve İdari Vesayet Denetimi, s.42-43.

¹⁹² Yılmaz, S. (2007). 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda İdari Vesayet Denetimi, s.9-10.

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.¹⁹³ 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.¹⁹⁴

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.¹⁹⁵

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.¹⁹⁶ 1921 Anayasası'nın 11. maddesi illerin ve 16. maddesi nahiyelerin tüzel kişiliğinin ve özerkliğinin olduğuna yer vermiştir. 14. maddesi de valinin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisini düzenlemiştir. Bu maddeye göre vali, merkezi yönetim ile il yerel yönetimi arasında bir uyuşmazlık olması durumunda müdahale etmeye yetkili kılınmıştır. Ancak merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bir çatışma olmaması durumunda ise yerel yönetimlerin kararlarına yönelik bir onama ya da izin müessesesinin getirilmediği de görülmektedir.¹⁹⁷

¹⁹³ Yılmaz, S. (2007). 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda İdari Vesayet Denetimi, s.10.

¹⁹⁴ Bayındır, M. S. (2007). İdari Denetim Olarak İdari Vesayet, s.84.

¹⁹⁵ Yosunkaya, S. (2018). Türkiye'de Belediye Yönetimi Üzerindeki İdari Vesayet Yetkisi, s.28.

¹⁹⁶ Gözübüyük, A. Ş. ve Kili S. (1982) *Türk Anayasa Metinleri 1839 – 1980*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, s.94.

¹⁹⁷ Bayındır, M. S. (2007). İdari Denetim Olarak İdari Vesayet, s.89-90.

Bununla birlikte 1921 Anayasası'nın birden fazla ilin birleştirilmesiyle oluşturulan umumi müfettişlik adındaki bölge yönetimi, merkezî yönetimin taşra birimi şeklinde görev üstlenmektedir. Umumi müfettişliklere yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisi, valilere tanınan yetkilerden daha geniş düzenlenmiştir. Valilere sadece merkez ve yerel yönetimler arasındaki çatışma durumunda müdahale yetkisi verilmişken, umumi müfettişliklere hem görevler hem de kararlar üzerinde bir denetim yetkisi tanınmıştır.¹⁹⁸

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 merkezî yönetimi daha güçlü ve hâkim noktaya taşımıştır.¹⁹⁹ 1924 Anayasası yerel özerklik nedeniyle ulusal bütünlük ve üniter yapının zarar göreceği görüşünden hareketle geniş bir idari vesayet denetimini benimsemiştir.²⁰⁰

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.²⁰¹

Ayrıca 1961 Anayasası'nın mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık vasfını elde etmeleri ve kaybetmelerine yönelik denetimin yargı yolu ile yapılacağına ilişkin düzenlemesini de aynen benimsemiştir.²⁰²

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.

¹⁹⁸ Bayındır, M. S. (2007). *İdari Denetim Olarak İdari Vesayet*, s.91.

¹⁹⁹ Ortaylı, İ. (1985) *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Geleneği*, İstanbul Hil Yayınları, s.207.

²⁰⁰ Yılmaz, S. (2007). *5393 Sayılı Belediye Kanunu'nda İdari Vesayet Denetimi*, s.21.

²⁰¹ 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, s.22.

²⁰² Yosunkaya, S. (2018). *Türkiye'de Belediye Yönetimi Üzerindeki İdari Vesayet Yetkisi*, s.29.

Ayrıca merkezî yönetim tarafından yerindelik denetiminin yapılabilmesine ilişkin bir imkân da Şart'ta yer almaktadır. Buraya kadar ele alınan Şart hükümleri Türkiye tarafından da kabul edilmiştir.²⁰³

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.

2.10. İdari Vesayet Denetimine Yetkili Makamlar

1982 Anayasası'na göre idari vesayet denetimi yetkisi merkezî yönetime verilmiştir. Merkezî yönetim ile kastedilen 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. Merkezî yönetim, denetim görevini devlet adına yerine getirmektedir. Dolayısıyla merkezî yönetim ile devlet kavramlarının aynı anlamda kullanıldığı görülmektedir. Anayasa Mahkemesi de merkezî yönetim kavramına karşılık gelmek üzere “devlet genel yönetimi” ifadesini kullanmaktadır.²⁰⁴

Devlet ya da merkezî 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 sayılabilmektedir.

2.10.1. Cumhurbaşkanı

Cumhurbaşkanı, idari vesayet denetimi yetkisini Devlet Denetleme Kurulu aracılığıyla kullanır. 1982 Anayasası'nın 108. maddesine göre, “İdarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde geliştirilmesini ve yürütülmesini sağlamak amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağımlı olarak kurulan DDK, Cumhurbaşkanının isteği üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle

²⁰³ Bayındır, M. S. (2007). İdari Denetim Olarak İdari Vesayet, s.88.

²⁰⁴ Bayındır, M. S. (2007). İdari Denetim Olarak İdari Vesayet, s.122.

vakıflarda, sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar."²⁰⁵

Cumhurbaşkanının DDK aracılığıyla yerel yönetimler üzerindeki denetimleri idari vesayet denetimi olarak kabul edilmektedir. Çünkü merkezî 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.²⁰⁶

DDK'nin merkezî 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'nin denetimi, amaç unsuru olarak da idari vesayet denetimi ile örtüşen bir özelliğindedir.²⁰⁷

Cumhurbaşkanlığı hükûmet sistemine geçiş ile birlikte Cumhurbaşkanı yürütmedeki tek sorumlu ve yetkili kurum haline gelmiştir. Cumhurbaşkanına bağlı olarak ve cumhurbaşkanının isteği üzerine denetim görevi yapan DDK'nin yapısında ve işleyişinde de değişikliğe gidilmiştir. 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname uyarınca eski uygulama terk edilerek (Başbakanlık aracılığıyla talep edilmesi ve sonrasında geri bildirim yine Başbakanlıkça yapılıyor olması), DDK raporlarının gereğinin yapılması doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından istenebilmektedir.²⁰⁸

2.10.1.1. Cumhurbaşkanına Ofisler Üzerinde Tanınan Yetkilerin İdari Vesayet İle İlişkisi

1 sayılı CBK'nin 527. maddesinde her tek büronun görevleri sayılmıştır. Bu görevler ele alındığında Ofislere muhtelif konularda proje geliştirme, raporlama

²⁰⁵ Ocak, K.(2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İle İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, *Anayasa Yargısı*, Cilt: 36, Sayı: 1, (2019), 163–193.

²⁰⁶ Korkmaz, Z. (2009). Yerel Yönetimlerde Özerklik ve İdari Vesayet Denetimi, s.92-93

²⁰⁷ Bayındır, M. S. (2007). İdari Denetim Olarak İdari Vesayet, s.130.

²⁰⁸ Kasım OCAK, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İle İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri s. 163–193.

yapma, var olan projelerin takibini yapma ve kimi konularda liderlik edip teşebbüste bulunma ekseninde görevlerin verildiği görülmektedir. Büroların mesuliyet ve koordinasyonları, eleman istihdamı, bütçe kontrolü ve tertip etme yetkisi gibi konular da yeniden 1 sayılı CBK'de bulunan hükümler arasındadır.²⁰⁹

Bu düzenlemeler arasında Ofislerin "görev alanlarıyla ilgili araştırma ve inceleme ve diğer çalışmaları yapabilmek için gerekli olan bilgi ve belgeyi kamu kurum ve kuruluşlarından isteyebileceği" ve yurtdışı örgütü kurabileceğine değin yetkiler bulunması, yeni sistemde Ofislere ehemmiyetli görevler verdiğini göstermektedir.²¹⁰

Ayrı olarak 1 sayılı CBK'nin Ofisleri tertip eden muhtelif maddelerinde Cumhurbaşkanına Ofislere misyon vermek ve Büroların bütçe ve personeline ait konularda yönetmelik çıkartmak gibi yetkiler verilmiştir. Bunun yanında Büro başkan ve yöneticilerinin Cumhurbaşkanına karşı yükümlülükleri da belirlenmiştir. Büroların ayrı tek kamu tüzel kişiliğine mevcut 1 sayılı CBK'de açıkça karar altında alındığı için Cumhurbaşkanına tanınmış bu yetkilerin idari vesayet olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği incelenmelidir.²¹¹

2.10.1.1.1. Cumhurbaşkanına Verilen Yetkilerin Niteliği

Anayasa'nın idarenin teşkilatlanmasına ait esas kaideleri olan 123., 126. ve 127. maddeleri, merkezî yönetim dışında hem yer hatta görev itibariyle yerinden idare idarelerinin olmasına ve merkezî yönetim dışında kamu tüzel kişilerinin kurulmasına olanak tanımaktadır.²¹² Bu kamu tüzel kişiliklerinin, idareye karşı belirlenmiş ölçüde otonomluk²¹³ ve bağımsızlık taşıdıkları kabul edilmektedir. Merkezî idarenin dışında bulunan değişik kamu tüzel insanları kamu hizmetinin ahenkli işlemlerini engel olabilir veyahut devletin bütünlüğüne tehdit oluşturabilir.²¹⁴ Bu nedenden dolayı merkezî yönetim ile yerinden idare kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlamaya yönelik tek

²⁰⁹ Kasım OCAK, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İle İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, s. 163–193.

²¹⁰ Kasım OCAK, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İle İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, s. 163–193.

²¹¹ Kasım OCAK, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İle İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, s. 163–193.

²¹² Tansuğ, Ç. (2016). Anayasa Mahkemesi Kararlarında İdari Vesayet, *Legal Hukuk Dergisi*, C. 14, S. 159, s. 1218.

²¹³ Onar, S. S. (1944). *İdare Hukuku*, C. I, İstanbul: Arkadaş Matbaası, s. 657.

²¹⁴ Günday, M. (2015). *İdare Hukuku*, Ankara: İmaj Yayınevi, s. 73

vasıta ²¹⁵ olarak tarif edilen²¹⁶ idari vesayet ilkesi, yerinden yönetimin sakıncalarını giderme ve Anayasa'nın 123. maddesinde belirtilen idarenin bütünlüğünü sağlama emeli taşımaktadır.²¹⁷

İdari vesayet ilkesi hukuki dayanağını Anayasa'nın 127. maddesinde bulmaktadır. Bu maddeye göre "*Merkezî 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*". Mevzubahis hükümde merkezî idarenin yerel yönetimler üstünde idari vesayet yetkisine mevcut açıkça belirtilmekle beraber görev istikametinden yerinden idare kuruluşları ile ilgili tek tayin yer almamaktadır.²¹⁸ Fakat görev istikametinden yerinden idare kuruluşlarına göre henüz otonom olan yerel yönetimler üstünde idari vesayet yetkisi tanınması, Anayasa'da açıkça yer verilmemiş olsa da merkezî idarenin görev istikametinden yerinden idare kuruluşları üstünde idari vesayet yetkisine sahip olduğunun kabulünü gerektirmektedir.²¹⁹ Merkezî idarenin görev istikametinden yerinden idare kuruluşları üstünde de idari vesayet yetkisine sahip olduğuna tek farklı dayanak ise Anayasa'nın idarenin bütünlüğünü tertip eden 123. maddesi olabilir.²²⁰ Nitekim Anayasa Mahkemesi de benzer gerekçelerle merkezî idarenin görev istikametinden yerinden idare kuruluşları üstünde de idari vesayet yetkisine mevcut olduğunu kabul etmiştir.²²¹ Buna rağmen her ne kadar doktrinde değişik görüşler bulursa ²²² da Anayasa Mahkemesine göre merkezî yönetim dışındaki iki kamu tüzel kişisi arasında kurulan temas idari vesayet olarak adlandırılmaz.²²³ Mevzubahis temas için doktrinde "dış idari denetim" ve "iç idari vesayet" ve "yerel

²¹⁵ AYM, E. 2005/32, K. 2007/3, T. 18/01/2007, R.G. T. 29/12/2007, S. 26741.

²¹⁶ Günday, M. (2015). *İdare Hukuku*, s.84.

²¹⁷ Sancakdar, O., Kasapoğlu T. M., Önüt, L. B. Seyhan, S., Us, E. (2018). *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, Ankara: Seçkin Yayınevi, s. 105.

²¹⁸ Gözler, K. (2018). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Bursa: Ekin Yayınevi. s. 74

²¹⁹ Günday, M. (2015). *İdare Hukuku* s. 85. ve Bayındır, M. S. (2007). *İdari Denetim Olarak İdari Vesayet*, s. 49.

²²⁰ Bayındır, M. S. (2007). *İdari Denetim Olarak İdari Vesayet*, s. 49.

²²¹ AYM, E. 2011/142, K. 2013/52, T. 03/04/2013, R.G. T. 29/05/2014, S. 29014.

²²² Tansuğ, Ç. (2016). *Anayasa Mahkemesi Kararlarında İdari Vesayet*, s. 1226.

²²³ AYM, E. 2004/79, K. 2007/6, T. 25.01.2007, R.G. T. 17/01/2008, S. 26759.

idari vesayet" gibi isimlendirmeler öne sürülmüştür.²²⁴

İdari vesayetin kullanılma biçimlerine yönelik kimi ayrımlar yapılırsa da idari vesayet yetkisi bağlamında kullanılacak yetkilerin net tek biçimde sayılması olası değildir. Çünkü üstünde vesayet sarf edilen idarenin otonomluk derecesine göre kanunla şu ana kadar sarf edilen yetkilerden değişik tek yetki de öngörülebilir. Fakat kanunlarda ve uygulamada sık karşılaşılan vesayet yetkilerine şu misaller verilebilir: Vesayete tabi makamın kararını kaldırma yetkisi, onama yetkisi, hükmü iade yetkisi, vesayete tabi makamın arzusuna karşı dava açma yetkisi, vesayete tabi makamın kimi durumlarda işlemde evvel vesayet makamından destur alması, yerel idari uzuvlarının ve meslek kuruluşlarının mesul uzuvlarının geçici olarak görevden uzaklaştırılma yetkisi.²²⁵

1 sayılı CBK'da-e Cumhurbaşkanına Bürolar üstünde tanınmış yetkiler de Büroların ayrı kamu tüzel kişilikleri yer aldığı için idari vesayet ilkesi kapsamında değerlendirilmek durumundadır. Bu bağlamda Cumhurbaşkanına tanınmış yetkilerin idari vesayet niteliğinde olup olmadığı; Ofislere misyon verebilmesi, Büro başkanı ve yöneticilerine buyruk ve talimat verebilmesi (1) ile Büronun eleman ve bütçesine ait tertip edici işlemler yapma yetkisi (2) istikametinden tek tek ele alınmalıdır.²²⁶

2.10.1.1.2. Emir, Talimat ve Görev Vermek

Vesayet yetkisinin tüketimi değişik kamu tüzel insanları arasında gerçekleştiği için bu yetkinin kapsamında aynısı tüzel kişilik içerisinde sarf edilen hiyerarşi yetkisinde bulunduğu gibi tek işlemin sebep uygulanacağı ile ilgili buyruk ve talimat verme yetkisi bulunmamaktadır. Harbiden de vesayet yetkisinin, vesayet makamının buyruk ve talimat vermesi şeklinde uygulanamayacağı ve bu bağlamda yerinden idare kuruluşlarının özerkliğini yok eden düzenlemelerin Anayasa'ya marjinal olacağı vurgulanmıştır. Lüzum yer istikametinden lüzum görev istikametinden yerinden idare idareleri merkezî yönetim dışında ayrı tüzelkişilikler olarak teşkilatlandırılarak, idari özerkliğe sahip kılınmışlardır. Bu bakımdan idari vesayet ile otonomluk arasında tek

²²⁴ Alıcı, O. V. (2012). Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkisinin Kavramsal Açından Değerlendirilmesi, *Yerel Politikalar*, S. Mayıs-Ağustos, s. 45 vd.

²²⁵ Çağlayan, R. (2018). *İdare Hukuku Dersleri*, Ankara: Adalet Yayınevi, s. 126,127.

²²⁶ Kasım OCAK, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İle İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, s. 163–193

tam terslik teması bulunduğu için birinin artırılması diğ erinin aleyhine dengeyi bozmuş olacaktır.²²⁷

İdari vesayet ile hiyerarşi arasındaki en ehemmiyetli farklardan birisi, idari vesayet değişik kamu tüzel kişilikleri arasında uygulanırken hiyerarşi yetkisi için bir tek kamu tüzel bireyin bulunmasının gerekmesidir. Devlet dışında kamu tüzel kişilikleri kurulmasının manası, bu tüzel kişilerin de kendisi başlarına hüküm alabilmeleri, adli işlemler yapabilmeleri, hak ve borç altına girebilmeleri, mal varlığına sahip olabilmeleri ve eleman çalıştırabilmeleridir. Nitekim Danıştay da devlet tüzel kişiliği dışında kamu tüzel insanları kurulmasında yasa koyucunun eylem saikini bu yolla yorumlamış ve kamu tüzel kişiliğini hak süjesi olmak ve ehliyetle ilişkilendirmiştir.²²⁸ Danıştay'a göre "*kamu tüzel kişisi, idari vesayet ilişkisi dışında, genel idareden bağımsızdır.*" örülmektedir ki kamu tüzel kişiliği kurmanın emeli, tüzel kişilik içeren idareye yasayla belirlemiş çerçevede eylem serbesti sağlamaktır.²²⁹

Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin tertip ettiği 1 sayılı CBK'de Cumhurbaşkanına Ofislere misyon verebilme yetkisi tanınmıştır.²³⁰ Bunun yanında aynı CBK'de Büro başkanlarının Büronun idare ve temsilinden Cumhurbaşkanına karşı mesul oldukları ve Ofisleri Cumhurbaşkanının tespit ettiği emel, siyaset ve stratejilere makul olarak yönetecekleri de düzenlenmiştir.²³¹ Ayrıca 1 sayılı CBK'nin 'yöneticilerin sorumlulukları' başlıklı 533. maddesine göre "*Ofiste görev yapan her kademedeki yöneticiler yapmakla yükümlü buldukları hizmet veya görevleri, Cumhurbaşkanı tarafından verilecek emir ve direktifler ile sıralı yöneticiler tarafından verilecek emir ve talimatları yönünde mevzuata uygun olarak düzenlemek ve yürütmekten bir üst kademeye karşı sorumludur.*"

Mevzubahis hükümler birlikte değerlendirildiğinde Cumhurbaşkanına lüzum Ofislere CBK'de yazılı olanlar dışında misyon sunabilecek, lüzum Büro başkanı ve yöneticilerine buyruk ve talimat sunabilecek gibi hiyerarşi yetkisi kapsamında değerlendirilen yetkiler verildiği görülmektedir. Ayrı olarak Büro başkanının

²²⁷ Gündüz, E. (2015). Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet, s. 66.

²²⁸ Danıştay Onuncu Dairesinin 29.01.2008 tarih ve E. 2007/2534 sayılı yürütmeyi durdurma kararı.

²²⁹ İsbir, K. B. (2017). Kamu Tüzel Kişiliği, Ankara Üniversitesi Doktora Tezi, s. 234.

²³⁰ 1 sayılı CBK, m. 527/5.

²³¹ 1 sayılı CBK, m. 528/1 ve m. 528/2.

Cumhurbaşkanına karşı mesul olacağına ait tertip etme de yeniden aynısı kamu tüzel kişiliği ya da idari birim içerisinde yapılan hiyerarşi temasına işaret etmektedir. Uygulanan değerlendirmeler dahilinde 1 sayılı CBK'de Cumhurbaşkanına tanınmış Ofislere misyon vermek ile Büro başkan ve yöneticilerine buyruk ve direktif vermek yetkilerinin açık birer hiyerarşi yetkileri bulunduğu ve idari vesayet kapsamında değerlendirmesinin olası bulunmadığı görülmektedir. Şu durumda bahsi geride bıraktığımız yetkiler, Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin kamu tüzel kişiliğini haiz olmaları hasebiyle hukuka marjinal kabul edilmelidir. Cumhurbaşkanına Bürolar üstünde tanınmış bu yetkilerin dışında bütçe ve personele ait konularda tertip edici prosedür yapma yetkisi de verilmiştir.²³²

2.10.1.1.3. Personel ve Bütçeye İlişkin Düzenleme Yapmak

1 sayılı CBK'nin 529. maddesinde Büro personelinin istihdamı, çalıştırılması ve görevlendirilmesi düzenlenmiştir. Bu maddeye göre Bürolarda "ilgisine göre 27/6/1989 tarihli ve 375 sayılı Yasa Kararında Kararnamenin ek 25'inci ve ek 26'ncı maddesine göre geçici ya da sözleşmeli olarak eleman istihdam edilebilir." *Bu şekilde çalıştırılan personelin "sözleşme usul ve esasları ile ücret miktarı ve her çeşit ödemeleri Cumhurbaşkanınca tespit edilir."* *Cumhurbaşkanına Ofisler hakkında verilen bir diğer düzenleme yapma yetkisi de 1 sayılı CBK'nin 530. maddesinin ikinci fıkrasında yer almaktadır. İlgili maddeye göre "Ofislerin bütçelerinin gelir, gider ve muhasebesine ve denetimine ilişkin usul ve esaslar Cumhurbaşkanınca çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir."*

Gördüğünüz emeliyle Cumhurbaşkanına değişik tek kamu tüzel kişiliği olan Büroların bütçelerinin gelir, gider, muhasebe ve denetimine ait usul ve esaslar ile geçici ve sözleşmeli olarak istihdam edilen personelin kontrat usul ve temelleri ile ilgili tertip etme yapma yetkisi verilmiştir. Bütçe ve eleman itibariyle belirli ölçüde özerkliğe bulunduran yerinden idare idarelerinin bu hususlarda muhtelif biçimlerde vesayet denetimine tabi tutulmaları mümkündür. Fakat 1 sayılı CBK'de Cumhurbaşkanına tertip edici prosedür yapma yetkisi verildiği için vesayet yetkisinin tertip edici işlemle kullanılıp kullanılmayacağı Cumhurbaşkanına verilen bu yetkinin

²³² Kasım OCAK, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İle İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, s. 163–193

değerlendirilmesi itibariyle işlevseldir.²³³

Bütçe ve eleman üstünde merkezî idarenin tertip edici prosedür yolu ile kullandığı vesayet yetkisine ait içtihat ve görüşler beraber değerlendirildiğinde 1 sayılı CBK'de Cumhurbaşkanına ünlü olan Büro personelinin "*sözleşme usul ve esasları ile ücret miktarı ve her çeşit ödemelerini tespit etmek*" ve "*Ofislerin bütçelerinin gelir, gider ve muhasebesine ve denetimine ilişkin usul ve esasları yönetmelikle düzenlemek*" yetkilerinin idari vesayet kapsamında değerlendirilebileceği görülmektedir. Henüz evvel de merkezî idareye bütçe ve eleman üstünde 1 sayılı CBK'de Cumhurbaşkanına tanınmış yetkilere benzer yetkiler verilmiş, bu yetkiler idari vesayet yetkisinin kapsamını aşmamak kaydıyla²³⁴ lüzum Anayasa Mahkemesi ve Danıştay, lüzum doktrin doğrultusunda idari vesayet yetkisi hudutları kapsamında görülmüştür.

Tek kamu tüzel kişisi üstünde öngörülen idari vesayet yetkisinin içeriğinin mevzubahis müessesenin özelliklerine bağlı olarak değişebileceği göz önüne alındığında Büroların idari teşkilattaki yerinin de 1 sayılı CBK'de öngörülen yetkilere tesiri incelenmelidir.²³⁵

2.10.1.2. Ofislerin Türk İdari Teşkilatındaki Yeri Ve İdari Vesayete Etkisi

Anayasa Mahkemesine göre idari vesayet yetkisinin düzenlenmesinde yerinden idare idarelerinin özerkliği ile idari vesayet arasında tek balans kurulması gerekmektedir.²³⁶ Yüksek Mahkemenin konuya ilişkin bir kararında da altı çizildiği gibi "*yasakoyucu bu yetkiyi belirlerken hem Anayasa'nın 127. maddesinde belirtilen ilkeleri hem de mahallî idarelerin özerkliğini gözetmek ve dengelemek zorundadır. (...) kullanılacak idarî vesayet yöntemini ve yoğunluğunu belirleme yetkisi yasama organının takdirindedir.*"²³⁷ İdari vesayet temasının iki değişik kamu tüzel kişisi arasında kurulması ve kamu tüzel kişiliğinin son emelinin idareye daha çok eylem serbesti sağlamak olması ²³⁸ da Anayasa Mahkemesinin içtihadını destekler niteliktedir. İdari vesayet yetkisinin yoğunluğu ve bu yoğunluğun Anayasa'ya ideallığı,

²³³ Kasım OCAK, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İle İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, s. 163–193

²³⁴Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 27/05/2004 tarihli ve E. 2002/486, K. 2004/599 sayılı kararı.

²³⁵ Kasım OCAK, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İle İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, s. 163–193

²³⁶ Tansuğ, Ç. (2016). Anayasa Mahkemesi Kararlarında İdari Vesayet , s. 1232.

²³⁷ AYM, E. 2011/11, K. 2011/151, T. 03/11/2011, R.G. T. 07/02/2012, S. 28197

²³⁸ İsbir, K. B. (2017). Kamu Tüzel Kişiliği, s. 234.

üstünde idari vesayet yapılan idarenin özerkliğine ve Anayasa'da yer alıp almamasına göre değişiklik arz edebilmektedir.²³⁹

Bu nedenden dolayı öncelikle Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin idari teşkilattaki yerleri belirlenmeli ve Anayasa Mahkemesinin içtihatları dâhilinde bu yerin idari vesayet itibarıyla tesiri incelenmelidir.

Ofislerin kamu tüzel kişiliğini haiz oldukları 1 sayılı CBK'nin açık hükmüdür. Bu nedenden dolayı Bürolar, bir tek tüzel kişilik olan merkezî idarenin dışında yer almalıdır. Merkezî idarenin dışında bulunan yerinden idare idareleri de yerel yönetimler ve görev istikametinden yerinden idare kuruluşları olmak suretiyle ikiye ayrılmaktadır. Yerel yönetimler Anayasa'da il kalifiye yönetimi, belediye ve köy olarak belirlendiği için Büroların görev istikametinden yerinden idare idareleri arasında olması gerekmektedir. Meslek üyelerinin meydana getirdiği ve onlar üstünde kamu hukukundan doğan bazı yetkiler kullanan kamu müessesesi niteliğinde meslek kuruluşu olmadıkları²⁴⁰ da açık olmasından Büroların 'kamu kurumu' olarak nitelenmesi gerekmektedir.²⁴¹ Bu nedenden dolayı Büroların 1 sayılı CBK'de ve Cumhurbaşkanlığı Örgütü içerisinde düzenlenmesi eleştirilmiştir.²⁴²

Cumhurbaşkanlığı Ofislerinin kamu müessesesi olduğunun belirleme edilmesinin sonrasında Anayasa Mahkemesinin idari vesayet konusundaki kararlarının kamu kurumları ile ilgili tek değişiklik arz edip etmediği üstünde durulmalıdır. Öncelikle üstünde idari vesayet uygulanacak kamu müessesesinin otonomluk derecesinin Anayasa Mahkemesi için ehemmiyetli tek ölçüt bulunduğu ve Yüksek Mahkemenin kararlarında sık sık bu hususa değindiği belirleme edilmiştir.²⁴³ Anayasa Mahkemesinin kamu kurumları ve idari vesayet temasını incelerken gözettiği başka tek konuya bu kurumların Anayasa'da düzenlenip düzenlenmediğidir. Yüksek Mahkemeye göre tek kamu müessesesinin statüsü Anayasa'da değil yasa ya da yasa kararında kararnamede düzenlenmiş ise alakalı kamu müessesesinin teşkilatının düzenlenmesi bağlamında yasa koyucuyu sınırlandıran anayasal tek kaide

²³⁹ Tansuğ, Ç. (2016). Anayasa Mahkemesi Kararlarında İdari Vesayet, s. 1261.

²⁴⁰ Tan, T. (2016). *İdare Hukuku*, Ankara: Turhan Kitapevi.

²⁴¹ Gözler, K. (2018). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 111. Sancakdar, O., Kasapoğlu T. M., Önüt, L. B. Seyhan, S., Us, E. (2018). *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı* s. 117.

²⁴² Gözler, K. (2018). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 112.

²⁴³ Tansuğ, Ç. (2016). Anayasa Mahkemesi Kararlarında İdari Vesayet, s. 1244.

bulunmamaktadır.²⁴⁴ Bu nedenle idari vesayet konusu kamu kurumunun "özerkliğinin hangi unsurları içereceği, vesayet makamına hangi yetkilerin tanınacağı, (...) üyelerinin sayısı ile hangi yaşa kadar görevde kalacakları gibi hususların belirlenmesi kanun koyucunun takdir yetkisi kapsamındadır".²⁴⁵

Anayasa Mahkemesinin kamu kurumları üstünde uygulanacak idari vesayet yetkisinin kapsamına ait içtihatları ve Büroların de birer kamu müessesesi bulunduğu öneme alındığında Bürolar üstünde Cumhurbaşkanının henüz kesif tek vesayet yetkisine sahip olacağı anlaşılmaktadır. Ayrı olarak Büroların statüsü Anayasa'da değil Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nde düzenlenmiştir. Bu bakımdan Cumhurbaşkanını, Büroların teşkilatlanması bağlamında sınırlayan tek Anayasal karar olmadığı da vurgulanmalıdır. Bunun yanında Cumhurbaşkanına bağlı olmaları ve görevlerinin Cumhurbaşkanına yardımcı olmak niteliğinde olması nedeniyle Bürolar özerkliğine bilhassa ilgi edilmesi lüzumlanan kamu kurumları değildir.²⁴⁶

Bu belirlemeler dahilinde 1 sayılı CBK ile Cumhurbaşkanına Bürolar üstünde verilen yetkiler yine ele alındığında; buyruk, talimat ve misyon verme yetkilerinin birer hiyerarşi yetkisi olarak değerlendirilmeleri hasebiyle Büroların kamu müessesesi olduğu halde idari vesayet yetkisinin hudutları dışında kaldıkları ve bu kapsamda değerlendirilemeyeceği, bütçe ve eleman ile ilgili tertip etme yapma yetkisinin ise henüz evvel belirtildiği gibi idari vesayet kapsamında değerlendirilebileceği, bilhassa Büroların teşkilatlanması kapsamında Cumhurbaşkanının bu yetkileri kullanmasının Büroların birer kamu müessesesi bulunduğu da göz önüne alınırsa hukuka makul bulunduğu neticesine varılmaktadır.²⁴⁷

Cumhurbaşkanına tanınmış bu yetkilerin Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile verilmesinin Anayasa'ya makul olup bulunmadığı tartışması Reiscumhur ile Bürolar arasındaki temas ile ilgili idari vesayet yönünden yapılacak araştırmanın başka

²⁴⁴ AYM, E. 2011/115, K. 2012/177, T. 08/11/2012, R.G. T. 26/07/2013, S. 28719.

²⁴⁵ Kasım OCAK, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İle İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, s. 163–193

²⁴⁶ Kasım OCAK, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İle İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, s. 163–193.

²⁴⁷ Kasım OCAK, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İle İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, Anayasa Yargısı, Cilt: 36, Sayı: 1, (2019), 163–193.

boyutunu oluşturmaktadır.²⁴⁸

2.10.2. İçişleri Bakanı

İçişleri Bakanlığı, merkezî 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.²⁴⁹ 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 merkezî 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 Müdürlüğünün, "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 Bakanlığının il özel idareleri üzerindeki idari vesayet denetimi yetkileri açısından günümüzde de geçerliliğini koruyan bir düzenleme 5302 sayılı İl Özel İdaresi Yasası'nın on birinci hükmünde 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 bırakmıştır. Söz konusu yönetmeliğin ise merkezî yönetimin bir birimince yani İçişleri Bakanlığınca çıkarılması yerine il genel meclisinin kararına bırakılması yerel yönetimlerin özerkliği anlayışına daha uygun olacağı düşünülmektedir.

İçişleri Bakanlığının il özel idareleri üzerindeki vesayet denetimi yetkilerinden birisi 5302 sayılı Kanun'un 22. maddesi ile düzenlenmiştir. Bu hükme göre, "*İl özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştayın kararı ile feshedilir*" şeklinde idari vesayet

²⁴⁸ Kasım OCAK, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İle İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, s. 163–193

²⁴⁹ Korkmaz, Z. (2009). Yerel Yönetimlerde Özerklik ve İdari Vesayet Denetimi, s.93.

denetimi uygulaması açıkça yer almıştır. Yine aynı maddenin devamında, "*İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildiri ile birlikte karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister*" hükmü bulunmaktadır. Dolayısıyla İçişleri Bakanlığının 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 36. maddesinde düzenlenen Norm kadro ve Personel İstihdamı'na göre, il özel idarelerinin norm kadro ilke ve standartlarının Devlet Personel Başkanlığı ve İçişleri Bakanlığı tarafından birlikte belirleneceğini hüküm altına almıştır. Yine bu maddeye göre, il özel idaresi genel sekreterinin atamasının valinin teklifi üzerine İçişleri Bakanı'nın 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 yerleşmeler nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir iskân yerinde, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararnameyle belediye kurulabilir. 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 Bakanı'nın 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, 50.000'den fazla nüfusu var olan bir belediye hududuna 5 bin metreden daha yakın olan köy ve belediyelerin Danıştay görüşü alındıktan sonra İçişleri Bakanlığının teklif verir ve 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 Kanununun 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, İçişleri Bakanlığının bildiri üzerine Danıştay kararı ile Belediye Meclisi feshedilir. Ayrıca yine bu maddenin devamında, "İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlar" 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. Bu hükümle 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 yapıncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri

Bakanı, diğer belediyelerde ise vali tarafından görevlendirme yapılır.

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.”*

674 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'na eklenen Geçici 9. maddeye göre *“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 imkânı getirilmiştir. Kamuoyuna "kayyum ataması" şeklinde yansıyan bu uygulama, aslında idari vesayet denetiminin organlar üzerinde gerçekleşen bir biçimdir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yurt dışı ilişkiler başlığında yer alan 74. maddesi, 29.11.2018 tarih ve 7153 sayılı Kanunu'nun 28. maddesi ile değiştirilerek İçişleri Bakanlığına tanınan yetki Çevre ve Şehircilik Bakanlığına aktarılmıştır. Maddenin son hâli, *“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 yurt dışı ilişkilerde bulunabilmesi belli şartlara bağlanmasının yanı sıra çok açık bir önceden izin türündeki idari vesayet denetimine tabi tutulmaktadır.

2.10.3. Vali ve Kaymakamlar

Türk yönetim yapısında vali ve kaymakamlar, merkezî 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 hükûmetin temsilcisi olduğunu, ayrı ayrı her bakanı temsil etmekle görevli kılındığını ve idari ve siyasi yürütme vasıtası olduğunu düzenlemektedir. Bu bağlamda merkezî yönetimin taşra teşkilatında görevli ajanı olan vali, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet denetimi yetkisine sahip kılınmıştır.²⁵⁰

Ancak hemen belirtilmesinde yarar vardır ki vali merkezî 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: Merkezî 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 merkezî 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 hâl 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 merkezî 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 merkezî yönetim ile yerel yönetimler arasında eşgüdüm sağlama açısından gerekli olduğu da savunulmaktadır.²⁵¹

İl Özel İdaresi Kanunu'yla beraber 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.²⁵²

²⁵⁰ Bayındır, M. S. (2007). *İdari Denetim Olarak İdari Vesayet*, s.143-144.

²⁵¹ İnal, Y. C. (2012). *Mülki İdare Amirlerinin Mahalli İdareler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkileri*, s.75.

²⁵² İnal, Y. C. (2012). *Mülki İdare Amirlerinin Mahalli İdareler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkileri*, s.80.

İl özel idaresi personellerine yönelik atama ve görevden alınması yetkisi valiye aittir. İl özel idaresi genel sekreterinin atanması için öncelikle valinin teklifi ve daha sonrasında İçişleri Bakanının onayı ile gerçekleşebilmektedir. Bu durumda, merkezî yönetimin ildeki temsilcisi olan valinin, yerel yönetim birimi olan il özel idaresi personeli üzerinde idari vesayet denetimi yetkisine sahip olduğu görülmektedir. Ayrıca İl Özel 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.²⁵³

Kaymakamlar da merkezî yönetimin ilçedeki temsilcisi olarak kabul edilirler ve her bakanın ayrı ayrı temsilcisi sıfatına sahiptirler. İl Özel 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 Özel İdare Kanunu ile belirtilen genel yetki içinde olacağı kabul edilmektedir. Yani kaymakamların il özel idaresine yönelik bir idari vesayet denetim yetkisi bulunmamaktadır.²⁵⁴

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15. maddesi şu hükümleri öngörmektedir: *“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”*.²⁵⁵ Dolayısıyla valiye il özel idaresi kararları üzerinde bir idari vesayet denetimi yetkisi tanındığı görülmektedir.

Valilere il özel idarelerine ait 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*

²⁵³ İnal, Y. C. (2012). Mülki İdare Amirlerinin Mahalli İdareler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkileri, s.80.

²⁵⁴ İnal, Y. C. (2012). Mülki İdare Amirlerinin Mahalli İdareler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkileri, s.80.

²⁵⁵ Bayındır, M. S. (2007). İdari Denetim Olarak İdari Vesayet, s.146.

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.²⁵⁶

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 bildiri 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 merkezî 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.

²⁵⁶ Bayındır, M. S. (2007). İdari Denetim Olarak İdari Vesayet, s.147.

Dolayısıyla yerelleşmeyi 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 hâlinde 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 yapıncaya 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 değiştirilen 4. fıkrasına göre, *“Ancak belediye veya bağlı idarelerde; hizmetlerin aksatılmasının şiddet veya terör vakalarıyla mübadeleyi olumsuz yönde etkileyeceğinin veya etkilediğinin valilik tarafınca fark edilmesi durumunda, valilik söz konusu hizmeti Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı, il özel idaresi veya kamu kurum ve*

kuruluşları aracılığıyla yaptırır veya yapar...” 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 taşınırlarına 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 işlemi 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.

Köy yönetimi ile merkezî 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 karşılabilir hâle 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.²⁵⁷

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

²⁵⁷ Bayındır, M. S. (2007). İdari Denetim Olarak İdari Vesayet, s.156.

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.²⁵⁸

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

43. maddeye göre de, “*İhtiyar meclisi köy işlerini en ziyade lazım olandan başlayarak bir sıraya koyar ve biri yapıлып bittikten sonra sırasıyla hepsini köyliye gördürmeye çalışır. Evvel yapılması lazım gelen sağlık, yol, mektep işlerinin geri bırakıldığı haber alınır veya şikâyet edilirse köyün bağlı olduğu kaymakam veya vali tarafından gösterilen yolda yapılır.*” 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 düzenlemektedir. Ancak Anayasa Mahkemesinin 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.²⁵⁹ Söz konusu maddeye göre, “*Köy İhtiyar meclisi salınacak salmanın nisbet, cins ve miktarını 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*

²⁵⁸ Kaya, T.P.(2019). Türkiye'de İdarenin Bütünlüğü İlkesinin Bir Aracı Olarak Yerel Yönetimler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi, s.48-69.

²⁵⁹ Kaya, T.P.(2019). Türkiye'de İdarenin Bütünlüğü İlkesinin Bir Aracı Olarak Yerel Yönetimler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi, s.48-69.

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.”

2.11. 6360 Sayılı Kanun’un İdari Açından Getirdiği Yenilikler, Yerel Yönetimlerde Ortaya Çıkan Düzenlemeler

2.11.1.6360 Sayılı Kanun’un Amacı ve Kapsamı

12.11.2012 tarihinde kabul edilen 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunuyla 13 İl’de büyükşehir belediyesi kurulması ve 26 ilçe kurulması ile bazı Kanun ve Kanun hükmünde kararnamelerde değişiklik yapılmasına dair çıkartılmıştır. Bu Kanunla, daha önce sayısı 16 olan büyükşehirlere 13il belediyesinin de büyükşehir belediyesi hâline gelmesiyle, büyükşehir belediye sayısı 29’a çıkmıştır. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu’nda sadece Bursa, Balıkesir, Samsun, Sakarya, Mersin, Konya, Kocaeli, Kayseri, Adana, Ankara, Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İstanbul ve İzmir olmak üzere 16 büyükşehir belediyesi bulunmaktaydı. 6360 Sayılı Kanun’la beraber; Aydın, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş ve Van İlleri de, il mülki sınırları olarak aynı adla büyükşehir belediyesi olmuşlardır. Sonradan Ordu, bu Kanun kapsamında büyükşehir belediyesi olmuş ve ülkede büyükşehir belediye sayısı 30’a yükselmiştir.²⁶⁰

2.11.2. 6360 sayılı Kanunun Gerekçesi

Büyükşehir belediye reformunu düzenleyen 6360 sayılı Kanun’un genel gerekçesinde, yeni bir model gerektiren koşullar iki ana eksene dayanmaktadır. Yeni kamu yönetimi anlayışı kapsamındaki temel ilkelere dayanan bir yerel yönetim anlayışına geçilmesi ihtiyacı ilk ana eksendir. İkincisi ise Çok parçalı bir yerel yönetim yapısının büyük ölçekli belediyelerin hizmetleri üzerindeki olumsuz etkilerini ortadan kaldırmak için daha sağlam ve kapsayıcı bir model kullanılmaktadır.²⁶¹

Gerekçedeki ilk eksen yeni kamu yönetimi anlayışını temel alırken değişen küresel ve yönetim paradigmalarına önem verilmektedir. 1980’lerin ortalarından

²⁶⁰ Mevzuat. (2015). 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf>>, [Erişim: 05.05.2015].

²⁶¹ Oktay, T. (2016) 6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama Ve Anlamlandırma, s.80-81

itibaren öne çıkan “verimli”, “etkin” ve “etkili” bir yönetim anlayışı ile 1990’lardan sonra önem kazanan “vatandaş odaklı”, “hesap verebilen”, “katılımcı” ve “saydam” gibi kavramlara dayalı yerel yönetim modellerine geçilmesinin gerekliliği belirtilmektedir. Yeni yapıların amacı sivil katılımı ve hizmet kalitesini artırması hedef alınmıştır.²⁶²

Reformun gereksinimleri olarak sunulan değer ve ilkeler, 2000’li yılların gelmesiyle birlikte kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen yeniden yapılanmaların sebepleri ile benzerlik gösterdiği görülmektedir. Örnek vermek gerekirse ana belgelerden 2003 yılı “*Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*” kitapçığında reformun prensipleri; vatandaş odaklılık, performansa dayalı yönetim, ihtiyaçlara uygunluk, performansa dayalı yönetim, yönetişim, stratejik planlama, , etkin denetim, etik kurallara bağlılık ve yerindelik olarak belirtilmektedir.²⁶³ 2003 yılı “*Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı’nda*” kamu hizmetlerinin etkili, katılımcı, hızlı, verimli ve kaliteli biçimde sunulmasının hedeflendiği belirtilmiştir.²⁶⁴ “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu” genel sebeplerinde büyük şehirlerin parçalanmış çok sayıdaki belediyeden oluşan yapının koordinasyon, ölçek ve planlama etkinliği konusunda sorunlara yol açtığı belirtilmiştir.²⁶⁵

6360 sayılı Kanun’un sebeplerinin ikinci ekseninin de belediye ölçeklerinin hizmet kapasitesinin üzerinde değerlendirmeler yapılmıştır. Büyükşehir sahalarında küçük ölçekli ve çok sayıda yerel yönetimlerin var olması, büyük ölçekli kapasite gerektiren bütünsellikten uzak kamu kaynaklarının etkin kullanılamaması, imar planlaması, ölçek ekonomisinden yararlanamama, yerel hizmetlerin planlama ve sunumundaki koordinasyonsuzluk, çevre koruma, ulaşım vb. hizmetlerde sorunların yaşanması gibi negatiflerin temel kaynağı olarak görülmektedir.²⁶⁶

Küçük ölçekli yerel yönetim yapılarına dayalı problemlerin optimal hizmet ölçeğinde büyük kurumsal ölçekli, örgütlenmiş, güçlü kapasiteli ve büyük kurumsal

²⁶² Oktay, T. (2016) 6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama Ve Anlamlandırma, s.80-81

²⁶³ Dinçer, Ö., Yılmaz, C. (2003). *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1. Ankara, s.127-135.

²⁶⁴ Dinçer, Ö., Yılmaz, C. (2003). *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, s.87.

²⁶⁵ TBMM, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Avrupa Birliği Uyum ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/768).

03/03/2004, <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss619m.htm> adresinden edinilmiştir.

²⁶⁶ Oktay, T. (2016) 6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama Ve Anlamlandırma, s.80-81

ölçekli yapılarla çözülebileceği iddia edilmektedir. Bunun sayesinde yerel yönetimlerin nitelikli teknik personel istihdamı, gelişmiş teknolojilerle donatılması, verimlilik artışı, uzmanlaşma, il bütününde planlama, kaynakların etkin kullanımı ve uyumlu imar uygulamalarının mümkün olabileceği sebep olarak açıklanmaktadır.²⁶⁷

2.11.3. 6360 Sayılı Kanun'un Getirdikleri

6360 sayılı Kanun, belediyelerin yanı sıra merkezî yönetimin taşra yönetimi, köyler ve il özel idareleri üzerinde mühim değişiklikler içermektedir. 6360 sayılı Kanun ile düzenleme yapılan temel alanını belediyelerin oluşturduğu görülmektedir. Önceki mevzuatta büyükşehir belediyesi kurulması için belediye sınırları içinde 3 ilçe olması ve belediyede ikametgâh eden nüfusun 750 bin olması gerekmektedir. Ancak 6360 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyesi kurulması için şehir toplam nüfusunun 750 bin olması yeterli görülmüştür. Bu şartları yerine getiren illerde büyükşehir belediyesi kurulması mümkün hâle gelmiştir.²⁶⁸

Aydın, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Van ve Kahramanmaraş yeni büyükşehir belediyeleri olmuştur. 6360 sayılı Kanun çıktıktan sonra 750 bin nüfus kriterini sağladığı sebebiyle kabul edilen 6447 sayılı Kanun'un sonucu olarak Ordu'da ilave edilerek sayı 14'e çıkarılmıştır. Yeni kurulanlarla birlikte ülkemizdeki büyükşehir belediye sayısı 30'a ulaşmıştır.

6360 sayılı Kanun'un yerel yönetim sisteminde getirdiği değişiklikler içinde en önemli olanı, büyükşehir belediyesi olan yerlerde il özel idarelerinin kaldırılmış olmasıdır. İl özel idaresinin görev ve yetkileri bütünüyle belediyelere aktarılmayarak 6360 sayılı Kanun'un 3. maddesinde "*mevzuatla il özel idarelerine yapılan atıflar ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, Hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine ve bağlı kuruluşlarına veya ilçe belediyelerine yapılmış sayılır*" hükmü yer almaktadır. Büyükşehir belediyesi yeni modelde ilgili yasanın kendisine sağlanan görev ve yetkilerin il özel idaresinden arda kalan bütün il düzeyinde kullanılmaktadır. Ancak belediye kanunlarında yer almayan il özel idaresine ait görev ve yetkilerin belirli oranda taşra teşkilatına ve

²⁶⁷ Oktay, T. (2016) 6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama Ve Anlamlandırma, s.80-81

²⁶⁸ Oktay, T. (2016) 6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama Ve Anlamlandırma, s.81-82

merkezî yönetime devredilmiştir.²⁶⁹

İl özel idaresi personelleri, komisyon kararıyla çalışma alanına göre büyükşehir belediyesi, bağlı kuruluşu veya ilçe belediyesine ve yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığına devredilmiştir. Büyükşehir belediyesi tarafından yürütülen hizmetlerle ilgili araçlar, personel, tesis vb. malların büyükşehir belediyesi ve ilgili bağlı kuruluşlara devri sağlanmıştır. 6360 sayılı Kanun'da tüzel kişiliği sona eren il özel idareleri borçlar ve alacaklar, taşınır ve taşınmazların nasıl devredileceği ve ilgili mahkeme süreçleri de detaylı biçimde ele alınmıştır.²⁷⁰

İl genel meclisine vali tarafınca getirilen bütçe tasarısı meclisçe reddedildiğinde ne yapılacağı konusunda yasada açık bir madde bulunmamaktadır. Söz konusu yasa düzenlemeye gidilmiştir. İl Özel İdaresi Kanunu'nun 45. maddesinde yapılan değişiklikle kesinleşmeme vaziyeti de valinin görüşüyle beraberinde durumu İçişleri Bakanlığına bildirmesi hükmü getirilmiştir. İçişleri Bakanlığı son kararı 30 gün içinde vermesi öngörülmüştür.²⁷¹

2.11.4. 6360 Sayılı Kanun ve Mülki İdare Amirlerinin Vesayet Yetkisi

Bilindiği üzere idari vesayet, Türk kamu yönetiminde oldukça uzun bir süreden beri uygulanan ve temel amacı yerinden yönetim ilkesinin doğurma ihtimali olan bir takım aksaklıkları giderme maksadıyla tesis edilmiş bir uygulamadır. Bu kurum; özerk olan yerinden yönetim kuruluşlarının istisnai bir biçimde idari ve mali konularda merkezî yönetimin gözetim ve denetimine tabi olmasını ifade etmektedir. Vesayet denetiminde kural olarak vesayet makamı yerel yönetim biriminin işlemlerini hukuka uygunluk açısından denetler ancak yerel yönetim biriminin yerine geçerek onun adına karar alamaz. Vesayet makamının yapabileceği işlemler; onama ya da onamama, uygulamanın ertelenmesi ve yerel yönetim biriminin yapmış olduğu işlemlerle ilgili itiraz ve şikâyetleri dinlemekten ibarettir. Bu çerçevede değerlendirildiğinde 6360 sayılı Kanun'da mülki idare amirlerinin vesayet yetkisi ile ilgili doğrudan bir düzenlemeye gidilmediği görülmektedir.

²⁶⁹ Oktay, T. (2016) 6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama Ve Anlamlandırma, s.80-81

²⁷⁰ Oktay, T. (2016) 6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama Ve Anlamlandırma , 80-81

²⁷¹ Oktay, T. (2016) 6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama Ve Anlamlandırma, s.80-81

Kanun detaylı bir biçimde incelendiğinde kaymakam ibaresinin dört yerde geçtiği görülmektedir. Kaymakam ibaresinin geçtiği yerlerin yeni kurulan ilçelerin kaymakamlık bina yapımı, otomobil alımı ve ek bütçe çıkarılmasında izlenmesi gereken yol ve yöntemlerle ilgili olduğu görülmektedir. Kanun metninde vali/valilik ibaresi ise on sekiz yerde geçmekte bunların hiçbirinde doğrudan idari vesayeti ilgilendiren konulara değinilmemektedir. Devir, teslim, bütçe vb. gibi konuların yanında valinin onayına sunulan işlemler aşağıdaki şekildedir:

- 4/6/1985 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanunu'na göre verilen I (a) grubu maden ruhsatı ile 3/6/2007 tarihli ve 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu'na göre verilen jeotermal kaynaklar ve doğal mineralli sular ruhsatına ilişkin yetki ve görevler, il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı illerde valiliklerce yürütülür,

-3213 sayılı Kanun'a göre maden üretim faaliyetleri ile bu faaliyetlere dayalı ruhsat sahasındaki tesisler için işyeri açma ve çalışma ruhsatına ilişkin yetki ve görevler, il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı illerde valiliklerce yürütülür.

-İl özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırıldığı illerde; a) 3213 sayılı Kanun'a göre verilen maden ruhsatları için il özel idareleri ve köylere hizmet götürme birliklerine verilen Devlet hakkı, I (a) grubu madenler için alınan harçlar ile aynı Kanuna göre valiliklerce yapılan I (a) grubu maden ihalelerinden elde edilen gelirler,

-26/5/2005 tarihli ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile ilgili olup yerine işlenmiştir. GEÇİCİ MADDE 1 – (1) Bu Kanundaki devir, tasfiye ve paylaşırma işlemlerini yürütmek üzere vali tarafından, bir vali yardımcısının başkanlığında, valinin uygun göreceği kurum ve kuruluş temsilcilerinin ve ilgili belediye başkanlarının katılımıyla devir, tasfiye ve paylaşırma komisyonu kurulur. Bu komisyona yardımcı olmak üzere valinin görevlendirmesi ile alt komisyonlar da kurulabilir,

-Bu Kanun ile tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idareleri; personelini, her türlü taşınır ve taşınmaz malları ile hak, alacak ve borçlarını bu Kanun'un yayımı tarihinden itibaren bir ay içinde valiliğe bildirir,

-Daha önce, birden fazla köy veya köy kısımlarının birleşmesiyle oluşan ve bu Kanuna göre yeniden köye dönüşen belediyelerde, başka bir işleme gerek kalmaksızın valinin uygun görüşü ve İçişleri Bakanlığının onayı ile birden fazla köy kurulabilir.

Kanun metninde mülki idare amirlerinin zikredildiği bölümler ele alındığında görülmektedir ki kanun, vesayet yetkisi ile ilgili doğrudan yenilik doğuran bir düzenlemeye gitmeyi tercih etmemiştir. Bununla birlikte kanunun yapıldığı ortam ve siyasi tartışma zemini ile getirilen düzenlemelerin yaratmış olduğu yeni ortam üzerinden bir analiz yapılacak olursa 6360 sayılı Kanun'un lafzında olmasa ruhunda idari vesayete karşı olduğu ileri sürülebilir.

Her şeyden önce kanunla birlikte on dört yeni büyükşehir belediyesi kurulmuş ve il özel idareleri eliyle yürütülen görevler ile il özel idarelerinin yetkileri bu bölgelerde belediyelere geçmiştir. Kanun üzerinde her ne kadar özerk bir birim olsa da, daha önce yapılan bazı düzenlemelerle merkezden atanan valinin gücü kısmen de kırılmış olsa da il özel idarelerde uygulamada valinin yetki ve otoritesi tartışılmaz bir biçimde ağırlığını sürdürmeye devam etmektedir. Bu bağlamda il özel idarelerine nazaran çok daha özerk olan ve serbest davranma imkânları daha çok olan büyükşehir belediyelerine görev ve yetki aktarımı valilerinin gücünün en azından yeni on dört şehirde azaltılmasına aracılık etmektedir.

Bilindiği üzere günümüz yerel yönetimlerinde temel prensip “hizmetin en yakın birimce verilmesi” üzerine inşa edilmiştir. Bir üst paragrafta çizilen çerçevede il özel idarelerine nazaran koordinasyonun daha iyi olduğu ve etkileşimin daha fazla gerçekleştiği, hiyerarşiden uzak bir biçimde ilçe belediye başkanları ile büyükşehir belediye başkanlarının görüş alışverişinde bulunduğu bir ortamda hizmet sadece en yakın birimce verilmekle kalmayıp aynı zamanda daha etkili ve verimli bir biçimde gerçekleşmiş olacaktır.

Modern belediyeler “demokratik hayatın vazgeçilmez unsurları” olarak değerlendirildiği gibi kimi yazarlarca “birer demokrasi okulu” olarak ele alınmaktadır. Merkezden atanan mülki idare amirinin etkili, önemli ve bir o kadar görev, yetki ve sorumlulukla donatıldığı il özel idarelerine nazaran belediyelerin yapısının çok daha demokratik olduğunu ileri sürmek yanlış olmayacaktır. Bu bağlamda yeni kurulan on dört büyükşehirde yerel yönetim birimlerinin daha demokratik bir karaktere büründüğü söylenebilir.

Öte yandan il özel idarelerine ait gelir kalemlerinin 6360 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyelerine aktarılması, büyükşehir belediyelerini merkezden alınacak paylara muhtaç olmaktan bir nebze dahi kurtarıyor olması bir başka önemli noktayı oluşturmaktadır. Yine kanunun çıktığı dönem yapılan tartışmalar ve kanun koyucunun beyanları dikkate alındığında nüfus kriterinin aşağı çekilerek büyükşehir belediyelerinin sayısının artırılması böylelikle il özel idarelerinin olabildiğince azaltılması zihniyetinin ağır bastığı görülmektedir.

Sonuç olarak 6360 sayılı Kanun ile birlikte ülkenin büyük kesimine yayılmış ve mülki idare amirlerinin elinde çok fazla olan görev, yetki ve sorumluluğun daha demokratik şekillerle örtüşen bir başka yerel yönetim birimine aktarıldığı, bu düşünce yapısının yaygınlaşması adına 6360 sayılı Kanun'un ilk olmayan ancak oldukça önemli bir adım olduğu görülmektedir.

SONUÇ

Ülkelerin yönetiminde yerel yönetimler çok önemli bir yer tutar. Özellikle demokratik ülkelerde yerel yönetimler, yönetimin temeli ve demokrasinin de okulu kabul edilirler. Dahası, ileri demokrasinin ölçüsü sayılan yönetime katılım ve temsilin sağlanması, yerel yönetimlerde büyük oranda gerçekleşmektedir. Demokratik ülkeler için ideal olan; yerel yönetimleri merkezî yönetimlerin taşradaki görüntüsü olmaktan kurtarmak, bunu da özerkliğe varmadan yapmaktır.

Türkiye’de yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ve yerel hizmet faaliyetlerini yerine getirmesi, Batılı anlamda olduğu gibi çok uzun ve eski tarihlere dayanmamaktadır. Türkiye’de modern anlamda yerel yönetimlerin 19. yüzyılda ortaya çıktıkları ve batılı ülkelerden örnek alınarak, bunlar içerisinde de Fransa’dan esinlenilerek oluşturulduğu bilinmektedir. Bu dönemin yasalaşan yerel yönetimlerine, genel anlamda, merkezî gücün egemenliğini sağlamlaştıran, bunu tüm ülkede yaygınlaştıran, yerel düzeyde vergilerin toplanmasını sağlayan kısacası merkezî hükûmetin yanında ona yardımcı kuruluşlar olarak bakılmış ve bu yönde ilerlemeleri teşvik edilmiştir.

Merkezden ve yerinden yönetim ayrımının sonucu olması, dengeli kalkınmanın sağlanmasına yönelik olması, yerel yönetimlerin bilgi noksanlığını giderici yönü olması, devletin birliği ve idarenin bütünlüğü ilkesi kamu hizmetleri ve devletin rolü Türkiye’de idari vesayet denetimini zorunlu kılan nedenlerdir.

6771 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler Türk idari teşkilatında da esaslı değişimler meydana getirmiştir. Gerçekten de Bakanlar Kurulunun kaldırılması ve yürütmenin Cumhurbaşkanında toplanmasının ardından 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi (CBK) ile Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı düzenlenmiştir.

Küreselleşmenin etkisi, teknolojik gelişmeler, iletişim ve ulaşım kanallarının çeşitliliğinin artması yönetim anlayışlarındaki değişiklikleri de beraberinde getirmiştir. Merkezî hükûmetlerin zaman zaman yetkilerinin bir kısmını yerel yönetimlere devretmesi suretiyle yükünü azaltma ve hizmetlerin daha sağlıklı verilmesini sağlama girişimleri yer yer bazı siyasi, ekonomik riskleri ve güvenlik endişelerini beraberinde getirmiştir. Söz konusu riskler ve endişeler merkezî hükûmetlerin yerel yönetimlerin bazı yetkilerini kısıtlamaya yöneltirken yeni denetim mekanizmalarının ortaya çıkmasına da sebep olmuştur.

Özellikle Türkiye gibi coğrafi konumu ve jeopolitik pozisyonu “özel” bir ülkede bu denetim mekanizmalarının değişikliğe tabii tutulması, yerel yönetim organlarının yetkilerinin ve sorumluluk alanlarının değiştirilmesi kaçınılmayacak bir sonuç olmuştur. Diğer yandan; artan nüfusun ihtiyaçlarının daha rahat karşılanabilmesi, bu ihtiyaçların daha hızlı karşılanabilmesi için pratik çözümler üretilebilmesi, şehir nüfuslarının artışıyla birlikte daha büyük şehirlerin ortaya çıkması, yönetim anlayışındaki paradigma değişikliğinin bir sonucu olarak yerel yönetim anlayışında da değişiklikleri beraberinde getirmiştir.

Kanun tasarısı 8 Ekim 2012 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisinin gündemine gelmiş, 10 Ekim 2012 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi İçişleri Komisyonunda görüşülmeye başlanmıştır. Söz konusu komisyon görüşmelerinde kanun tasarısının hazırlayıcıları tarafından öne sürülen gerekçelerin hizmeti kolaylaştırıcı taraflarının olduğu savunulduğu gibi söz konusu kanun tasarısının Türkiye'nin üniter devlet yapısını zedeleyeceği endişesini gündeme getiren tezlerin öne sürüldüğü de gözlemlenmiştir.

6360 sayılı Kanun'un yürürlüğe girdikten sonraki gelişmeler bir bütün hâlinde ele alındığında ortaya çıkan tablonun merkezî hükûmetin yerel yönetimler üzerindeki denetim mekanizmalarının çeşitliliğini artırması gerekliliği ve mevcut denetleme mekanizmalarının ve merkezî hükûmet temsilcileri eliyle uygulanan idari vesayet kapsamının genişletilmesi gerektiği ortadadır.

Merkezî idarenin idari vesayet denetimlerini mülki idare amirleri eliyle gerçekleştirebilecek kapasiteye sahip olmasının Türkiye için büyük bir kazanım olduğu da inkâr edilemeyecektir.

6360 Sayılı Kanun çerçevesinde bakıldığında mülki idare amirlerine sahip olması veya yapması gerekenleri şu şekilde sıralayabiliriz:

- İdari vesayet kapsamında olan yetkilerinin revize edilmesi gerekmektedir.
- Mülki idare amirlerine, yerel yönetimler eliyle üniter devlet yapısını ortadan kaldıracak adımlara karşı daha hızlı ve pratik refleks gösterme kabiliyeti kazandırılması yerinde olacaktır.
- Yerel anlamda merkezîyetçiliği güçlendirme ihtimali olan davranışlar sergileyen yerel yöneticilerin ve yerel karar alma organlarının mülki idare amirleri eliyle daha etkin bir şekilde denetlenmesi önemli bir adım olacaktır.

- Merkezî idarenin hâlihazırda kullandığı denetim mekanizmalarının hantal ve yetersiz olmasının doğurduğu sonuçların önüne geçilebilmesi için tecrübesi ve eğitimi ile söz konusu denetimlerin koordinasyonunu gerçekleştirebileceği ortada olan mülki idare amirlerinin yetkilerinin hukuki denetim de tesis edilerek arttırılması faydalı olacaktır.
- 6360 Sayılı Kanun'un yasalaşmasından önce büyükşehirler de dâhil olmak üzere bütün illerde faaliyet gösteren ve bugün de büyükşehir olmayan illerde mevcudiyetini koruyan il özel idareleri gibi yerel yönetim organlarının etkinlik ve verimliliğini arttıracak şekilde ilgili mevzuatlarda değişiklik yapılması yerinde olacaktır. Bu değişiklikler; 6360 sayılı Kanun'u ortaya çıkaran, kanun hazırlayıcıların temel gerekçesini oluşturan hususların başında gelen söz konusu kurumların etkinliğinin ve verimliliğinin düşük olmasını da ortadan kaldıracaktır.
- İl özel idareleri, belde belediye teşkilatlarının mevcut yetkileri, etkinliklerinin ve verimliliklerinin arttırılması bu tüzel kişiliklerin ortadan kaldırılmasıyla mümkün gözükmemektedir. Ayrıca büyükşehirlerde il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmışken diğer illerde varlıklarını devam ettiriyor olması idarenin bütünlüğünü de zedeleyen bir husustur. İdarenin bütünlüğüne aykırı olduğu iddia edilen bu durumun ortadan kaldırılması için yerel yönetim sisteminde köklü değişikliklerin yapılması kaçınılmazdır.

Tüm bu değerlendirmeler ışığında yerel yönetimler mevzuatının ve idari vesayet kapsamının köklü değişikliklere ihtiyacının olduğu söylenebilir.

KAYNAKÇA

- Akın, F. (2015). Yerel Yönetimlerin İdari Yapısı ve İşleyişi. *İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler* (Edt. M. Mecek, M. Doğan ve B. Parlak), ss. 35-49, Antalya: Bekad Yayınları.
- Aktoprak, İ.E. (2008). Türkiye’de Üniter Devletin İdari Cihazlanması. Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Erzurum.
- Alıcı, O. V. (2012). Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkisinin Kavramsal Açından Değerlendirilmesi, *Yerel Politikalar*, S. Mayıs-Ağustos, s. 45.
- 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.
- Arikboğa, E. (2015). *Büyükşehir Yönetim Sistemi*. Yerel Yönetimler (Edt. K. Görmez), ss. 187-223, Orion Kitabevi.
- Arslan, S. (1978) *Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerinde Denetimi*, Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi.
- Aygün, Z. (2010) *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Kum Saati Yayınları.
- Azrak, Ü. (2004). Türk İdaresinde Reform Girişimlerinin Değerlendirilmesi, *Hukuk ve Adalet Dergisi*, 2, 223-235.
- Başa, Ş. (2008). İl İdaresi Kanunu Ne Durumda. *İdarecinin Sesi Dergisi*, 22(127), 39-44.
- Bayındır, M. S. (2007). İdari Denetim Olarak İdari Vesayet. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Hukuku Anabilim Dalı, Ankara.
- Bayrakcı, E. (2014). *Yerel Yönetimler Maliyesi*. Konya: Dizgi Ofset.
- Bayrakcı, E. (2016). *Yerel Yönetimler*. Gözden Geçirilmiş Baskı, Konya: Dizgi Ofset.
- Bilgiç, V. (1998) *Yerel Yönetimler*, Ankara: 21. Yüzyıl Yayınları.

- Bozan, M. (2017). Üniter Yapıda Merkeziyet ve Adem-i Merkeziyetin Uyumu. *Bartın Üniversitesi İİBF Dergisi*, 8(16), 21-40.
- Candan, H. ve Kaya, T.P. (2016). 6360 Sayılı Kanun'un Öncesi ve Sonrası İle İdari Vesayet Yetkisinin Değerlendirilmesi. 4. Uluslararası KOP Bölgesel Kalkınma Sempozyumu 21-23 Ekim, Karaman, ss. 434-441.
- Çağlayan, R. (2018). *İdare Hukuku Dersleri*, Ankara: Adalet Yayınevi, s. 126,127.
- Çağdaş, T. (2011). Türkiye'de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik. *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, XXX(1), 391-416.
- Çetin, B. (2018). Türk Hukuk Düzeninde Yetki Genişliği İlkesi. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1(2), 94-112.
- Çiçek, Y. (2014). Geçmişten Günümüze Türkiye'de Yerel Yönetimler. *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(1), 53-64.
- Dinçer, Ö., Yılmaz, C. (2003). *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim, Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1. Ankara*.
- Duran, L. (1982) *İdare Hukuku Ders Notları (Kısaltma: Ders Notları)* İstanbul: İstanbul Üniversitesi Yayınları.
- Eke, A. E. (1985) Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye, *Amme İdaresi Dergisi*, 18 (4), 41-62.
- Eren, H. (1994). Yönetimde Merkeziyetçilik, Âdem-i Merkeziyetçilik ve Özerklik – Denetim. *Türk İdare Dergisi*, 403(66), 145-150.
- Ersoy, M. (1989). Tarihsel Perspektif İçinde Türkiye'de Merkezi Yönetim - Yerel Yönetim İlişkisi. *ODTÜ Mimarlık Fakültesi Dergisi*, 9(1), 45-66.
- Eryılmaz, B. (2002) Belediyelerde Demokrasi Geleneği ve Değişim İhtiyacı. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11 (3), 6-21.
- Eryılmaz, B. (2011) *Kamu Yönetimi*, Ankara: Okutman Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2013) *Kamu Yönetimi*, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

- Giritli, İ. ve Berk, K. ve Bilgen, P. ve Akgüner, T. (2001) *İdare Hukuku*, İstanbul: Der Yayınları.
- 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. (2012). *İdare Hukukuna Giriş*. Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. ve Kaplan, G. (2011). *İdare Hukukuna Giriş*, Bursa: Ekin Yayınevi.
- Gözler, K. (2018). *Mahalli İdareler Hukukuna Giriş*, Birinci Baskı, Bursa: Ekin Basın Yayın Dağıtım.
- Gözler, K. (2018). Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Bursa: Ekin Yayınevi. s. 74
- Gözübüyük, A. Ş. (1964). *Türkiye'de Mahalli İdareler*, Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları.
- Gözübüyük, A. Ş. (2004). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, A. Ş. ve Kili S. (1982). *Türk Anayasa Metinleri 1839 – 1980*, Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Güler, B. A. (2009). *Türkiye'nin Yönetimi*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Günday, M. (2002). *İdare Hukuku*, Ankara: İmaj Yayınevi.
- Günday, M. (2015). *İdare Hukuku*, 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. *Ederun Dergisi*, 1(1), 44-53.
- Güler, B. A. (2000). Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi? *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 9(2), 14-29.
- Ilıman, T. ve Tekeli, R. (2015). *Türkiye'de Mahalli İdareler*. Yerel Yönetimler Üzerine (edt. R. Tekeli), ss. 141-182, Ankara: Nobel Yayıncılık.

- İnal, Y. C. (2012). Mülki İdare Amirlerinin Mahalli İdareler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkileri. Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Denizli.
- İsbir, K. B. (2017). Kamu Tüzel Kişiliği, Ankara Üniversitesi Doktora Tezi, s. 234.
- Karakılıç, Y. ve B. Koyuncu (2016). Türkiye’de yeni büyükşehir (bütünşehir) uygulamasının yerellik ilkesi ve yerel yönetim açısından irdelenmesi, *Yerelleşme/Merkezileşme Tartışmaları, 9. Kamu Yönetimi Sempozyumu Bildiriler Kitabı*, Ankara: TODAİE. S.366.
- 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, T.P.(2019). Türkiye’de İdarenin Bütünlüğü İlkesinin Bir Aracı Olarak Yerel Yönetimler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi. Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, İstanbul.
- Kaya, Y. (2006). Avrupa Birliğinde 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.
- Keleş, R. (2000) *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İstanbul: Cem Yayınevi.
- Keleş, R. ve Yavuz, F. (1983) *Yerel Yönetimler*, Ankara: Turhan Kitabevi.
- Kılıçbay, M. A. (1994) Vatandaşlık Okulu Olarak Yerel Yönetim, *Türkiye Günlüğü*, 26, 26–31.

- 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.,Baharçiçek, 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.
- 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.
- Memişoğlu, D. (2015). Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Değişim ve Dönüşümü: Reform ve Sonuçları. *İdari ve Mali Açından Türkiye’de Yerel Yönetimler* (Edt. M. Mecek, M. Doğan ve B. Parlak), ss. 51-65, Antalya: Bekad Yayınları.
- Muratoğlu, T. (2015). Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(32), 59-96.
- Nadaroğlu, H. (2001) *Mahalli İdareler*, İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım.
- Ocak, K.(2019). Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İle İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri, *Anayasa Yargısı*, Cilt: 36, Sayı: 1, (2019), 163–193.
- Onar, S. S. (1956) *İdare ve İdare Hukuku Bakımından Türkiye’nin İdari ve Hukuki Bünyesinin Geçirdiği İstihaleler ve Bugünkü Durumu*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınevi.
- Oktay, T. (2016) 6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma, İstanbul Medeniyet Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi s.71-126.

- Onar, S. S. (1966) *İdare Hukukunun Umumi Esasları Cilt 2*, İstanbul: İsmail Akgün Matbaası.
- Onar, S. S. (1944). *İdare Hukuku, C. I*, İstanbul: Arkadaş Matbaası, s. 657.
- Ortaylı, İ. (2000) *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840–1880)*, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Ortaylı, İ. (1985) *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Geleneği*, İstanbul Hil 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 Parlak, B. (2013) *Kuram ve Uygulamada Yerel Yönetimler*, Ankara: Orion Yayınları.
- Ökmen, M. ve Yılmaz, A. (2009). Klasik Dönemden Tanzimat'a Osmanlı Kenti ve Yerel Yönetimler. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 23, 91-112.
- 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
- Özay, İ. (1994) *Günüşiğinde Yönetim*, İstanbul: Alfa Yayınları.
- Özbudun E. (2002). *Anayasa Hukuku*, 7. Baskı Ankara: Yetkin yayınları
- 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. ve Sobacı, Z. (2012) *Ulusal ve Küresel Perspektifte Kamu Yönetimi Teori ve Pratik*, Bursa: MKM Yayınları.
- Sancakdar, O., Kasapoğlu T. M., Önüt, L. B. Seyhan, S., Us, E. (2018). *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, Ankara: Seçkin Yayınevi, s. 105.
- Sarı, M. (2014). 442 Sayılı Köy Kanunu Çerçevesinde Cumhuriyet Dönemi Köye Yönelik Çalışmalar. *Tarih Okulu Dergisi*, 7(19), 509-534.

- San, C. (1996). Çağdaş Demokrasi Anlayışı ve İdari Vesayet Denetimi. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 5(1-2), 285-297.
- Schwartz, H. (1994). Small States in Big Trouble: State Reorganisation in Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s, *World Politics*, Vol. 46, No.4.
- 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.
- Stoker, G. (1991), *Introduction: Trends in European Local Government, Local Government in Europe*, (ed. Richard Batley and Gerry Stoker), London.
- 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. (2015). *Yerel Yönetimler*. 5. Baskı. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Tan, T. (2016). *İdare Hukuku*, Ankara: Turhan Kitapevi.
- Tansuğ, Ç. (2016). Anayasa Mahkemesi Kararlarında İdari Vesayet, *Legal Hukuk Dergisi*, C. 14, S. 159, s. 1218.
- Toprak, Z. (2006) *Yerel Yönetimler*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım.
- Tortop, N. (1999). *Mahalli İdareler*. Ankara: Yargı Yayınları.
- Tortop, N. ve Özeri M. A. ve Aykaç, B. ve Yayman, H. (2006) *İnsan Kaynakları Yönetimi*, Ankara: Nobel Basımevi.
- Ulusoy, A. ve Akdemir, T. (2013). *Mahalli İdareler Teori-Uygulama Maliye*, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Urhan, V. F. (2008). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. *Sayıştay Dergisi*, Temmuz-Eylül(70), 85-102.

- Uygun, O. (2015). Yerel Yönetim Reformu İçin Anayasal İlkeler. *Strategic Public Management Journal*, 2, 1-27.
- Yalçındağ, S. (1993) Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu, *Amme İdaresi Dergisi*, 26 (1).
- Yayla, Y. (1982) *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefriki Vezaiif*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayını.
- Yaylı, H. (2015). *Türkiye’de Mahalli İdarelerin Tarihi Gelişimi*. İçinde: Yerel Yönetimler (edt. K. Görmez), ss. 27-81, Ankara: Orion Kitabevi.
- Yıldırım, R. (2009) *İdare Hukuku Dersleri I*, Konya: Mimoza Yayıncılık.
- Yıldız, M. (1996). Yerel Yönetimler ve Demokrasi. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 5(4), 3-15.
- Yılmaz, D. (2007). Yetki Genişliği İlkesi Üzerine Bir İnceleme, *Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, XI (1-2), 1245-1254.
- 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.

MEVZUAT

Anayasa Mahkemesi, E. 2005/32, K. 2007/3, T. 18/01/2007, R.G. T. 29/12/2007, S. 26741. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>. E.T. 01.10.2019.

Anayasa Mahkemesi, E. 2011/142, K. 2013/52, T. 03/04/2013, R.G. T. 29/05/2014, S. 29014. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>. E.T. 01.10.2019.

Anayasa Mahkemesi, E. 2004/79, K. 2007/6, T. 25.01.2007, R.G. T. 17/01/2008, S. 26759. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>. E.T. 01.10.2019.

Anayasa Mahkemesi, E. 2011/115, K. 2012/177, T. 08/11/2012, R.G. T. 26/07/2013, S. 28719. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>. E.T. 01.10.2019.

Anayasa Mahkemesi, E. 2011/11, K. 2011/151, T. 03/11/2011, R.G. T. 07/02/2012, S. 28197. <https://www.anayasa.gov.tr/tr/kararlar-bilgi-bankasi/>. E.T. 01.10.2019.

Danıştay Onuncu Dairesinin 29.01.2008 tarih ve E. 2007/2534 sayılı yürütmeyi durdurma kararı. <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/>. E.T.01.10.2019.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulunun 27/05/2004 tarihli ve E. 2002/486, K. 2004/599 sayılı kararı. <http://emsal.danistay.uyap.gov.tr/BilgiBankasiIstemciWeb/>. E.T.01.10.2019.

<https://anayasa.tbmm.gov.tr/docs/1876/1876ilkmetinler/1876-ilkhal-turkce.pdf>, E.T. 30.11.2018

<https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2709.pdf>, E.T. 09.01.2019.

Mevzuat. (2015). 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. <<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf>>, E.T. 05.05.2015.

TBMM, Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı ile İçişleri, Avrupa Birliği Uyum ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/768). 03/03/2004,

<https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem22/yil01/ss619m.htm>

adresinden

edinilmiştir. E.T. 01.10.2019.

TBMM, Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ve İçişleri Komisyonu Raporu (1/529). 2012. <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss117.pdf> adresinden edinilmiştir. E.T. 01.10.2019.

1 sayılı CBK, m. 527/5. <https://www.resmigazete.gov.tr/>. E.T. 01.10.2019.

1 sayılı CBK, m. 528/1 ve m. 528/2. <https://www.resmigazete.gov.tr/>. E.T. 01.10.2019.

<https://www.hukukdershanesi.com/anayasa-hukuku-1961-anayasasi-ve-1982-anayasasi-ile-karsilastirilmesi/> E.T. 01.10.2019.

ÖZGEÇMİŞ

Hüseyin Kaan Kürşat GÖNÜL, 04.08.1985 tarihinde Muğla ilinin Fethiye ilçesine bağlı Arsa Köyünde doğdu. İlköğretimini Arsa Köyü İlköğretim Okulunda tamamladı. 2002 yılında Fethiye Lisesinden mezun oldu. 2003 yılında Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi bölümüne girmeye hak kazandı. 2011 yılında Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Bölümünden mezun olmayı başardı. 2011 yılında Türkiye Büyük Millet Meclisinde başladığı Milletvekili Yasama Danışmanlığı görevine halen devam etmektedir. Yine 2011 yılında Karabük Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Bölümünde Tezli Yüksek Lisans Eğitimi almaya hak kazandı. 2012 yılında Aybegüm AKSAK GÖNÜL ile evlendi.