



TÜRKİYE'DE BELEDİYE YÖNETİMİ ÜZERİNDEKİ
İDARİ VESAYET DENETİMİ

Yüksek Lisans Tezi

Danışman Adı: Doç. Dr. Hakan EVİN

Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Selçuk YOSUNKAYA

2018

Adiyaman

T.C.
ADYAMAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

TÜRKİYE'DE BELEDİYE YÖNETİMİ ÜZERİNDEKİ
İDARİ VESAYET DENETİMİ

Selçuk YOSUNKAYA

Danışman
Doç. Dr. Hakan EVİN

ADYAMAN-2018

KABUL VE ONAY TUTANAĞI

Doç. Dr. Hakan EVİN danışmanlığında, Selçuk YOSUNKAYA tarafından hazırlanan “TÜRKİYE’DE BELEDİYE YÖNETİMİ ÜZERİNDEKİ İDARİ VESAYET DENETİMİ” başlıklı çalışma 28 / 05 / 2018 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Jüri Üyesi: Doç. Dr. Hakan EVİN

Jüri Üyesi: Doç. Dr. İbrahim Ethem TAŞ

Jüri Üyesi: Dr. Öğr. Üyesi Mehmet SARITÜRK



28 / 05 / 2018

Doç. Dr. Mücahit ÇELİK

Enstitü Müdürü V.

TEZ ETİK VE BİLDİRİM SAYFASI

Yüksek Lisans tezi olarak sunduğum “Türkiye’de Belediye Yönetimi Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi” başlıklı çalışmanın tarafımdan, bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla doğrularım.


28/05/2018
İmza
Selçuk YOSUNKAYA

ÖZET

Yüksek Lisans Tezi

Türkiye’de Belediye Yönetimi Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi

Selçuk YOSUNKAYA

Adıyaman Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Mayıs, 2018

İçerisinde bulunulan küreselleşen dünyada ve her geçen gün artan teknolojik gelişmelere paralel olarak ülkelerdeki yönetim sistemleri ve yönetim sistemleri içerisinde yer alan idari birimlerin konumları değişmektedir.

Günümüzde post-modernleşmenin kıstasları arasında gösterilen yerelleşme ve buna bağlı olarak gelişen yerel özerklik vurgusu hiç şüphesiz ülkemizi de etkilemiştir. Gerek dünyada ki eğilim gerekse de Türkiye’nin artık çıkmazı haline gelmiş AB süreci belediyeler alanında da bir takım düzenlemeler yapmayı ve özellikle yerel özerkliğin sağlanması hususunda değişiklikleri zorunlu kılmıştır.

5393 sayılı yeni belediye kanunuyla birlikte yerel özerkliğin sağlanması amacıyla eski düzenlemelere nazaran birçok alanda idari vesayet yetkisinin azaltıldığı söylenebilir. Hiç şüphesiz bu düzenlemeler yapılırken özellikle ‘Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın etkisi çok büyük olmuştur.

Çalışmada idari vesayet denetiminin gerekliliği vurgulanmıştır. Fakat bu denetim yapılırken hiç şüphesiz yerel idareleri işlevsiz hale getiren onları tamamıyla kısıtlayıp engelleyen değil kamunun yüksek menfaatleri doğrultusunda yapılan bir denetimin varlığından söz edilmiştir.

Çalışmada belediye yönetimi ve belediyeler üzerinde uygulanan idari vesayet denetimi ele alınmaya çalışıldı. Bu kapsamda çalışma üç ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde genel olarak kamu yönetimi örgütlenmesi ve bu örgütlenme içerisinde belediye yönetimi açıklanmış, ikinci bölümde idari vesayet ne olduğu kavramsal çerçeve olarak ele alınmış, üçüncü ve son bölümde ise 5393 sayılı yasa kapsamında

idari vesayet uygulamaları ve “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı” irdelenmeye çalışılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Belediye, İdari Vesayet Denetimi Yerel Özerklik, Yerel Yönetim

ABSTRACT

Administrative Enterprise Control on Municipal Management in Turkey

Selçuk YOSUNKAYA

Adıyaman University

Graduate School of Social Studies

Department of Public Administration

Mayıs, 2018

The positions of the administrative units in the management systems and management systems in the countries are changing in parallel with the increasing technological developments in the globalized world we live and work in.

Nowadays localization among the criteria of modernization and the accentuation of local autonomy which has been developed in this way undoubtedly also affected our country. Although there is a tendency in the world, Turkey has been obliged to make some arrangements in the field of EU process municipalities, which have now become a platonic love, and in particular to change local autonomy.

With the new municipal law no. 5393, it can be said that the authority of administrative tutelage in many areas has been reduced compared to the previous regulations in order to provide local autonomy. Undoubtedly, the impact of the European Charter of Local Autonomy has been enormous, especially when these arrangements have been made.

We have tried to address administrative supervision on municipal administration and municipalities in our work. In this context, our work consists of three main parts. In the first chapter, public administration organization and municipal administration are explained in the second chapter, and in the third and last chapter, administrative tutelage applications under Law No. 5393 and the European Local Autonomy Charter were tried to be mentioned.

Keywords: Municipal, Administrative Guardianship Supervision Local
Autonomy, Local Governmen

ÖNSÖZ

Türkiye'de mahalli idareler, özerk yerinden yönetim idareleri olarak kurulmuştur. Anayasa ve özel kanunlarıyla, merkezin taşra örgütleri dışında seçilmiş organları, mal varlıkları ve bütçeleri vardır. Bununla beraber merkezden tamamıyla bağımsız da değildir. Merkezi idare kanunlarla, mahalli idareleri yönetmeye, faaliyetlerine karışmaya, onların yerine getirmeye yetenekli olmadıkları hizmetleri yüklenmeye eğilim gösterebilir. Merkezi idarenin mahalli idarelerle olan ilişkileri gerekenden daha sıkı olursa o zaman da denetim amacından sapmış ve faydasız bir hale bürünebilir. Zamanla mahalli girişim gücü zedelenebilir ve mahalli halkta idareye katılım isteği azalabilir ve mahalli sorumluluk yok olur. Bu sebeple denetimin asıl amacı kalkınmayı hızlandırıcı, merkezi idarenin yükünü hafifletici ve mahalli idare sistemini teşvik edici bir rol üstlenmektir.

İdari vesayet denetimiyle bir yandan anayasamızda da yerini bulan idarenin bütünlüğü ve hizmetlerin gereği gibi yerine getirilmesi hususları göz önünde tutulurken diğer taraftan da denetimin dozajı iyi ayarlanarak demokratik rejimlerin olmazsa olmaz kurumları arasında gösterilen mahalli idarelerin de yaşam alanlarının korunması gerekmektedir.

Türkiye'de belediye yönetimi üzerindeki idari vesayet denetimini incelediğimiz bu çalışmada her daim destek ve yönlendirmeleriyle ufkumu açan tez danışmanım Sn. Doç. Dr. Hakan EVİN' e, zamanlarından çaldığım sevgili eşim ve oğluma teşekkürü bir borç bilirim.

Adıyaman, Mayıs, 2018

Selçuk YOSUNKAYA

ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ VE LİTERATÜRE KATKISI

Türkiye’de Belediye Yönetimi Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi adlı yüksek lisans tezinde genel olarak belediye yönetimi ve idari vesayet kavramlarının ne olduğu sorusu açıklığa kavuŐturulmaya çalıŐılarak, belediye yönetimleri üzerinde uygulanan idari vesayet denetimi ayrıntılı bir şekilde irdelenmeye çalışılmıştır.

Tez çalıŐmasının yazarının da uygulama içerisinde yer alması sebebiyle tez konusuyla ilgili pratikte yaşanan aksaklıklar ve karŐılaŐılan sorunların tespiti açısından yararlı bir çalışma olduğu kanısındaız. Ayrıca yine bu kapsamda uygulamada yaşanan aksamaların giderilmesi ve vesayet özgürlük dengesinin kurulmasını yönelik tez içerisinde getirilen önerilerin önemli olduğu kanaatini taŐıtmaktayız.

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	iv
ABSTRACT	vi
ÖNSÖZ.....	viii
ARAŞTIRMANIN ÖNEMİ VE LİTERATÜRE KATKISI.....	ix
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ VE BELEDİYE YÖNETİMİNİN KAVRAMSAL OLARAK AÇIKLANMASI

1.1. KAMU YÖNETİMİ.....	4
1.1.1. Merkezden Yönetim.....	5
1.1.2. Yerinden Yönetim.....	6
1.1.2.1. Siyasi Yerinden Yönetim.....	7
1.1.2.2. İdari Yerinden Yönetim.....	7
1.1.2.2.1. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim.....	8
1.1.2.2.2. Yer Yönünden Yerinden Yönetim Yerel Yönetimler	8
1.2. BELEDİYE	9
1.2.1. Belediyenin Kurulması.....	10
1.2.2. Belediyenin Görev ve Sorumlulukları	11
1.2.2.1. Belediyenin İmtiyazları	12
1.2.3. Belediye Organları	14
1.2.3.1. Belediye Meclisi	14
1.2.3.1.1. Belediye Meclisinin Yapısı ve İşlevi	14
1.2.3.1.2. Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri.....	16
1.2.3.1.3. Belediye Meclis Komisyonları	18
1.2.3.2. Belediye Encümeni	19
1.2.3.2.1. Belediye Encümeninin Yapısı ve İşlevi	19

1.2.3.2.2. Belediye Encümeninin Görev ve Yetkileri.....	20
1.2.3.3. Belediye Başkanı.....	21
1.2.3.3.1. Belediye Başkanının Seçilme Yöntemi.....	21
1.2.3.3.2. Belediye Başkanının Görevleri	22
1.2.3.3.3. Belediye Başkanının Görevinin Sona Ermesi.....	23
1.2.4. Belediye Teşkilatı	23

İKİNCİ BÖLÜM

İDARİ VESAYET

2.1. İDARİ VESAYET DENETİMİ	25
2.1.1. İdari Vesayet Denetiminin Özellikleri	27
2.1.2.İdari Vesayet Denetiminin Tarihi Gelişimi ve Yasal Dayanaklar.....	28
2.1.2.1. Tarihi Gelişim	28
2.1.2.2. Yasal Dayanak	29
2.2. İDARİ VESAYET DENETİMİNİN UNSURLARI	30
2.2.1. Şekil.....	30
2.2.2. Yetki	30
2.2.3. Sebep	31
2.2.4. Konu	31
2.2.5. Amaç	31
2.3. İDARİ VESAYET DENETİMİNİN UYGULAMA TÜRLERİ.....	32
2.3.1. İşlemler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi.....	32
2.3.1.1. Onama	32
2.3.1.2. Önceden İzin Yetkisi	32
2.3.1.3. Yerine Geçme Yetkisi.....	33
2.3.1.4. İptal Etme.....	33
2.3.1.5. Yürütmenin Durdurulması	33
2.3.2. Eylemler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi	34

2.3.2.1. Organlar Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi	34
2.3.2.2. Personel Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi.....	35
2.3.2.3.Bütçe ve Mali Kaynaklar Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi...	35
2.4. İDARİ VESAYET DENETİMİNİ ZORUNLU KILAN NEDENLER.....	36
2.4.1.İdari Vesayet Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Ayrımının Bir Sonucudur.....	36
2.4.2.İdari Vesayet Mahalli İdarelerin Özerkliğinin Doğal Bir Sonucudur.....	37
2.4.3. İdari Vesayet Üniter Devlet Yapısının Bir Sonucudur	37
2.4.4. İdari Vesayet Dengeli Kalkınmanın Sağlanmasına Yöneliktir	37
2.4.5. İdari Vesayet Kaynak İsrafının Önlenmesine Yöneliktir	38
2.4.6.İdari Vesayet Mahalli İdarelerin Bilgi Noksanlığını Giderici Yönü Vardır.....	39
2.5. İDARİ VESAYET YETKİLERİNİ KULLANAN MERCİLER	40
2.6. İDARİ VESAYET VE YEREL ÖZERKLİK.....	40

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

5393 SAYILI BELEDİYE KANUNUNA GÖRE İDARİ VESAYET UYGULAMALARI VE AVRUPA YEREL YÖNETİM ÖZERKLİK ŞARTINA UYUMU

3.1. 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNA GÖRE İDARİ VESAYET UYGULAMALARI.....	43
3.1.1.Belediyenin İşlemleri Üzerindeki İdari Vesayet Uygulamaları.....	44
3.1.2. Belediye Meclisi İşlemleri Üzerindeki İdari Vesayet Uygulamaları	44
3.1.3.Belediye Encümenin İşlemleri Üzerindeki İdari Vesayet Uygulamaları.....	48
3.2. BELEDİYENİN ORGANLARI ÜZERİNDEKİ İDARİ VESAYET UYGULAMALARI.....	49

3.2.1. Belediye Başkanı Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi	49
3.2.2. Belediye Meclisi üzerindeki İdari Vesayet Denetimi.....	52
3.2.3.Belediye Encümeni Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi	53
3.3.BELEDİYE PERSONELİ ÜZERİNDEKİ İDARİ VESAYET DENETİMİ.....	54
3.4. BELEDİYENİN MALİ KAYNAKLARI ÜZERİNDEKİ İDARİ VESAYET YETKİSİ.....	55
3.5. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI VE 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU İLE UYUMU	58
SONUÇ.....	63
KAYNAKÇA	66
ÖZGEÇMİŞ.....	70

GİRİŞ

Kamu Yönetimi teşkilatlanması içerisinde temel olarak merkezi idare ve yerinden yönetimler olmak üzere ikili bir ayırım söz konusudur. Bu ayırımın içerisinde yer alan yerinden yönetimler başlığı içerisinde çalışmanın konusu da olan yerel yönetimler ve özelden de belediyeler yer almaktadır. Tüm dünyada kamu hizmetlerinin yapısı gereği kamu yönetimi teşkilatlanması içerisinde gerek ülkelerin tarihsel süreç içerisindeki yönetim anlayışı, gerek kamu hizmetlerindeki farklılaşmalar ve halkın istek ve beklentileri doğrultusunda merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin güç ve etkinlik alanları farklılık göstermektedir.

Gelişen, küreselleşen dünyada yerel yönetimlerin sistem içerisindeki ağırlığı, güç ve etkisi her geçen gün artmaktadır. Günümüz dünyasında ülkeler yerel yönetimlerin ve bunlar içerisinde de belediyelerin güçlülüğü oranında modern ve demokratik kabul edilmektedir.

Belediyeler yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin kaliteli, etkin ve süratli bir biçimde halka sunumu için ihtiyaç duyulan idari yapılardır. Özellikle halka en yakın hizmet sunma özeliğine sahip bulunan belediyeler demokrasinin vazgeçilmez birer unsuru olarak görülmektedir. Öyle ki belediyelerine daha çok yetki ve sorumluluk veren, onları merkezi idare karşısında daha kuvvetli bir konuma getiren ülkeler daha demokratik ve gelişmiş ülkeler olarak kabul görmektedir.

Belediyelerin bahsedildiği üzere demokratik hayatın vazgeçilmez unsurları arasında yer almaları, kendilerine yüklenen misyonu layıkıyla yerine getirebilmeleri açısından bu idarelerin özerkliğinin sağlanması gerektiği belirtilmektedir.

Belediyenin yerel özerkliğinin sağlanabilmesi için tüzel kişiliklerinin anayasa ve yasal güvencelere kavuşmuş olması gerekir. Ayrıca idari ve mali özerkliğini sağlamış olması gerekmektedir. İdari özerklikte karar organların seçimle iş başına gelmiş olması, belediye hizmet alanına giren konularda kendi kararlarını her hangi bir baskı ve yönlendirmeye maruz kalmaksızın kendi karar organları vasıtasıyla almaları gerekir. Mali özerklik ise belediye yönetimine yasalarla tanınmış olan yerel nitelikteki kamu hizmetlerini yerine getirirken sunduğu hizmetleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olmasıdır.

Belediye yönetimlerinin özerkliği konusu gerçek bir yerel yönetim idaresinden söz edebilmemiz için son derece önemli bir konu olmakla birlikte hiç şüphesiz bu yönetimlerin, ülkelerin birlik ve bütünlüğünün sağlanması, kamu kaynaklarının etkin kullanılması dengeli ve planlı kalkınma, hizmetlerin ülke sathına yeknesak bir şekilde yayılması adına denetimin varlığı da gereklidir. Bu denetim hiç şüphesiz idari vesayet denetimi olmalıdır.

Merkezi idarenin belediyeler üzerinde yukarıda sayılan hususlar çerçevesinde yapmış olduğu idari vesayet denetimi hiç şüphesiz keyfi ve belediyeleri işlevsiz hale getirecek şekilde de uygulanmamalıdır. Bunun için yasaların öngördüğü konularda ve yasaların öngördüğü kişilerce idari vesayet denetimi yapılmalıdır.

Aksi halde çalışmanın ilerleyen bölümlerinde değineceğimiz Türkiye'nin imzalayarak taraf olduğu "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı"na ters düşen ve belediye yönetimlerini işlevsiz hale getirecek uygulamalar olması söz konusu olabilir.

Çalışmanın amacı; kavramsal olarak belediye yönetimi ve idari vesayet ne olduğunu ortaya koyarak, Türkiye'de belediyeler üzerinde uygulanan idari vesayet denetimi uygulamalarını açıklayarak bu durumun belediye yönetimlerinin olmazsa olmazlarından olan idari özerklikleriyle olan ilişkisi ve ülkemizin mevcut gerçeklikleri ve "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" da göz önüne alınarak mukayese etmektir.

Çalışma üç bölümden oluşmakta olup ilk bölümde kamu yönetimi sistematığı, merkezi yönetim ve yerinden yönetim ve yerinden yönetimin alt türleri açıklanıp, daha sonra bir yerel yönetim birimi olan ve çalışmanın esas dayanağı olan belediye yönetimi, belediyenin organları, görev ve yetkileri açıklanmıştır. Tabi burada hemen belirtmek gerekir ki çalışmanın sınırları ve hacmi düşünüldüğünde belediyelerle ilgili açıklamalar ve onlar üzerindeki idari vesayet uygulamalarında sadece 5393 sayılı yasa kapsamında olan belediyelere değinilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde idari vesayet denetimi kavramsal olarak ortaya konularak, idari vesayet yasal dayanakları, gerekliliği, unsurları ve yerel özerklikle olan ilişkisi incelenmiştir.

Çalışmanın son bölümünde ise 5393 sayılı yasa çerçevesinde gerek belediye organları olan belediye başkanı, belediye meclisi ve belediye encümeni üzerindeki, gerekse de belediye meclisi ve belediye encümeninin kararlar üzerindeki ve yine belediye personeli ve mali kaynaklar üzerindeki idari vesayet uygulamaları açıklanmaya

alışılmıştır. Son olarak da Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 5393 sayılı yasayla uygunluğu bahsine değinilecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ VE BELEDİYE YÖNETİMİNİN KAVRAMSAL OLARAK AÇIKLANMASI

Bu bölümde genel olarak kamu yönetimi, merkezi ve yerinden yönetim kavramları ve yerinden yönetim birimleri içerisinde yer alan belediye yönetimi ayrıntılı bir şekilde açıklanmaya çalışılacaktır.

1.1.KAMU YÖNETİMİ

Kamu yönetimi devlet aygıtının ve toplumsal düzenin kesintisiz ve sürekli olarak işlemesi ve kamunun ortak fayda ve ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olarak mal ve hizmetlerin üretilerek bunların halka sunulmasına ilişkin olarak yürütülen bir sistemdir (Eryılmaz, 2002: 9).

Kamu yönetimi kavramını, dar ve geniş anlamda olmak üzere iki şekilde tanımlamak mümkündür. Dar anlamıyla kamu yönetimi sadece “yürütme ve idare” anlamıyla teşkilat ve buna bağlı faaliyetleri içeren bir kavramken geniş anlamıyla kamu yönetimi dendiğindeyse yasama, yürütme ve yargı organı gibi devletin üç temel organı ve bu organların yürütmüş oldukları faaliyetlerin tamamını içine alan kapsamlı bir yapıdır (Gözübüyük, 1983: 10).

Kamu hizmetlerinin sunumu amacıyla meydana getirilen kamu yönetimi iki ayrı yapıdan oluşmaktadır. Bu yapılar merkezi idare ve yerel yönetimlerdir. Bu ayrımın yapılmasındaki temel kıstas sunulan hizmetlerin niteliğiyle ve yapısıyla ilgilidir. Bazı kamu hizmetleri vardır ki mevcut yapıları gereği bu hizmetlerin merkezi idare tarafından sunulması gerekmektedir. Örneğin milli güvenlik, adalet gibi. Bununla birlikte öyle hizmetlerde bulunmaktadır ki merkezi idarenin bu hizmetleri sunması mümkün olmakla birlikte hizmetlerin yürütülmesinde aksama ve masraflı olmasına neden olur. Örneğin şehirlerdeki alt yapı, mezarlık vs. hizmetler. Bu tarz hizmetlerin de o kentteki yerel yönetimler tarafından sunulması gerekir (Eligöl, 2008: 3). Devlet kamu hizmetlerini yerine getirirken hizmetin niteliğine göre yapısına en uygun olan sistemi kabul eder. Hizmetlerin yerine getirilmesinde merkezi yönetim ve yerinden yönetim sistemleri kesin ve net çizgilerle birbirlerinden ayrılmış değildir. Muhakkak suretle

bu yapılar birbirlerinin tamamlayıcısı ve beraber uygulanan sistemlerdir. Ülkeler geçirmiş oldukları tarihi süreç, yönetim alanındaki kültürel hafızasıyla merkezi yönetim veya yerel yönetime diğerine nazaran daha fazla önem ve ağırlık verebilirler (Kızılcık, 2001: 127).

1.1.1. Merkezden Yönetim

Merkezden yönetim, kamu yönetimi sistemine ait politikaların belirlenmesi ve kararların alınmasının merkeze bağlı olarak belirlenmesi, mali süreçlerin, personel istihdamının ve kamu hizmetlerinin yürütülmesinin merkezi birimler veya yine onlara bağlı birimler tarafından yönetilmesi ifade eder (Çevik, 2001: 77-78). Merkezden yönetimde merkezi teşkilata ait memurlar daha geniş ve kapsayıcı yetkilere haizken, alt kademelere doğru gidildikçe memurların takdir yetkisi azalmaktadır. Merkezi yönetimin katı bir şekilde uygulanması durumunda alt seviyedeki memurlar yapacak oldukları tüm iş ve işlemlerde her şeyi üstlerine danışarak hareket etmek durumundadırlar (Tortop,1999: 6).

Türkiye’de merkeziyetçilik bakımından hem siyasi merkeziyet, hem de idari merkeziyet söz konusudur. Siyasi açıdan merkeziyetçilik ülkede yasama, yürütme ve yargı organlarının tek olmasını ve siyasi gücün tamamen merkezde bulunan iktidarda toplanmasını ifade eder. İdari açıdan merkezden yönetim ise kamu otoritesinin merkezileşmesini ifade eder. Merkezi yönetimin faydaları ve zararlarını şu şekilde sıralamak mümkündür.

Merkezden yönetimin yararları;

-Merkezden yönetim sayesinde milletin birliği ve ülkenin bütünlüğünü tesis etmek kolaylaşır.

-Sunulan kamu hizmetlerinin tüm ülke sathına aynı oranda ve kalitede sunmak mümkün olur.

-Merkezi yönetim sayesinde kamu çalışanlarının yerel etki ve baskılardan kurtulması sağlanır.

Merkezden yönetimin zararları;

- Merkezden yönetim kırtasiyecilik ve bürokrasinin artmasına sebep olur.

- Hizmetlerin sunumunda gecikmelere neden olabilir.

- Halkın yönetime katılmasını zorlaştırır.
- Hizmetlerde etkinlik ve verimliliği yok edebilmektedir (Yıldırım, 1989: 20).

1.1.2. Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim, yerel nitelikte kamu hizmetlerinin merkezi otoriteden farklı olarak ve merkezin hiyerarşisine tabi olmayan nispi olarak özerkliğe sahip kamu tüzel kişilerin yürütülmesidir. Yerinden yönetim kavramsal olarak Fransız idare hukuku öğretisinde ortaya çıkan bir kavramdır (Nalbant, 1997: 39).

Merkezi idare ülke içerisinde sunulması gereken kamusal hizmetleri ve de faaliyetleri tek başına yerine getirmeye muktedir olmasına rağmen yukarıda ifade edilen sakıncalar sebebiyle bazı kamu hizmetleri merkezi idarenin hiyerarşisi dışındaki özerkliğe sahip kuruluşlar tarafından yerine getirilmektedir. Bu kurumların özerk bir yapıları mevcut olup, bunun sonucu olarak ayrı bütçeleri tüzel kişilikleri ve malları bulunmaktadır (Tortop, 1999: 10-11).

Yerinden yönetim sisteminin ihtiyaçtan doğduğu söylenebilir. Şöyle ki; kamu hizmetlerinin topluma etkin ve verimli sunulabilmesi için yerelleşmeye ihtiyaç doğmuştur. Değişen ve gelişen dünyamızda kamu hizmetlerinin türü ve niteliği de buna bağlı olarak değişmektedir. Dolayısıyla değişen dünyaya ayak uydurmak için ve kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak sunabilmesi için merkezi idare kimi yetkileri yerel idarelere devretmek zorunda kalmıştır (Karaman, 1996: 6).

Gelişen dünyamızda küreselleşme olgusuyla birlikte devletleri yerelleşme politikaları noktasında zorlamakta ve devletleri merkezi idareden uzaklaştırarak daha fazla âdem-i merkeziyetçi bir yapıya yönlendirmektedir. Bu süreç kaçınılmaz olarak devletlerin yetkilerinin bir bölümünü küresel düzeye, bir bölümünün ise yerel düzeye devretmeye zorunlu kılmaktadır (Güler, 2000: 14).

Literatürdeki genel kabule göre yerinden yönetim, siyasal yerinden yönetim ve idari yerinden yönetim olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. İdari yerinden yönetimse, hizmet yönünden yerinden yönetim ve yer yönünden yerinden yönetim (Yerel Yönetimler) olarak ayrılmaktadır. Siyasi yerinden yönetim iktidar paylaşımı anlamına gelmekte, idari yerinden yönetimse bir görev paylaşımı anlamı taşımaktadır (Eligöl, 2008: 4).

1.1.2.1. Siyasi Yerinden Yönetim

Siyasi yerinden yönetim, siyasi gücün merkezi otorite ile mahalli idareler arasında paylaşımıdır. Bu yapıda siyasi güç tek olarak merkezi idarede toplanmayıp, yerel idarelerle paylaşılmıştır. Siyasi yerinden yönetim modelinde yerel yönetimlere yasama ve yürütme gibi alanlarda bir takım kısmi bağımsızlıklar verilmiştir. Siyasi yerinden yönetim sisteminde merkezi idareyle, mahalli yönetimler arasında eyalet gibi federe devlet gibi adlarla ayrı bir yönetsel kademe oluşur (Ulusoy, 2001: 25).

Siyasi merkezden yönetim bir ülkedeki yasama ve yürütme erkinin tekil olması ve buna bağlı olarak tüm siyasi otoritenin merkezi iktidarda olmasını ifade eder. Siyasi merkeziyetçilik anlayışına göre örgütlenen devlet modeline üniter devlet yani tekçi devlet denir. Buna karşı federal devletlerde ise halkın iradesinin belirlenmesi üniter devletten farklı şekillenir. Federal devlette yetkiler paylaştırılmış durumdadır (Canatan, 2001: 16).

1.1.2.2. İdari Yerinden Yönetim

İdari yerinden yönetim, yerel nitelik taşıyan bir takım kamu hizmetleriyle, bazı teknik, ticari ve kültürel kamu hizmetlerinin, merkezi idarenin hiyerarşisi dışında yer alan kamu tüzel kişiliğine haiz kamu kuruluşlarınca yönetme biçimidir. Bu yönetim biçimi bütün ülkelerde çok yaygın bir şekilde uygulanmaktadır. İdari yerinden yönetim sisteminin uygulanmasındaki amaç halkın yönetime katılımının aktif olarak sağlanması, merkezi yönetimin ortaya koymuş olduğu sakıncaların ortadan kaldırılması ve sunulan kamu hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği artırmaktır. Bu yapıdaki kuruluşlar özerk ve kamu tüzel kişiliğine sahiptirler. Buradaki özerklikten kasıt bağımsızlık değil kendi kendine yeterlilik ve serbestlik anlamına gelmektedir. Bu yapıda egemenlik hakkı sadece devlettedir.

Siyasi yerinden yönetim sisteminde olduğu gibi belli bir bölgede yaşayan insanlara egemenlik hakkı vermez. Yerel yönetimlerle merkezi idare arasında ki yetki ve sorumluluk paylaşımı kanuni çerçevede belirlenir ve yasaların öngördüğü çerçevede ve sınırlarda yerel yönetimler faaliyet icra edebilir (Şengül, 2011: 8).

İdari yerinden yönetim, coğrafi yerinden yönetim ve hizmet yönünden yerinden yönetim modeli olmak üzere iki grupta incelenir.

1.1.2.2.1. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim

Niteliğinden dolayı merkezi idarenin görev alanının dışında tutulan belirli kimi hizmetlerin, merkezi idarenin hiyerarşik teşkilatlanması dışındaki teknik ve uzman kamu kuruluşlarınca yerine getirilmesine hizmet yönünden yerinden yönetim veya fonksiyonel yerinden yönetim denilmektedir. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarındaki esas felsefe hizmetin etkin sunumu içindir. Bu kuruluşlar ekonomik hizmetler, yükseköğrenim hizmetleri, TRT, kitler gibi çeşitli alanlarda örgütlenmiş kurumlardır. Merkezi idarenin hiyerarşisine tabi olmayan bu örgütler, yerine getirmekle yükümlü oldukları hizmetleri yaparken yürütmeye ilgili kararlarını kendileri alırlar (Günday, 1992: 19).

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları birinci dünya savaşı sonrası devlet aygıtının görevlerinde meydana gelen değişmelere istinaden yaygınlaşmıştır. Bu tür kuruluşlarının gelişimi ve varlık sebebi siyasi, idari ve teknik sebeplerle açıklanmaktadır (Yalçındağ, 1995: 10).

1.1.2.2.2. Yer Yönünden Yerinden Yönetim (Yerel Yönetimler)

Yerel Yönetimler, sınırları belli bir bölgede yaşayan yerel halkın ortak gereksinimlerini karşılamak üzere, karar organları yerel halk tarafından seçilen, yasalarda belirtilmiş alanlarda faaliyet yürüten, kendine has bütçesi ve personeli olan kamu tüzel kişililerdir. Yerel yönetimler devlet tüzel kişiliğinin dışında kendine özgü ayrı bir tüzel kişiliği, mal varlığı ve öz gelirleri bulunmaktadır.

Yerel Yönetimler idari sistemimiz açısından son derece önemli bir alana sahiptirler. Yerel yönetimleri bu derece önemli kılan en önemli özellikleri, özerk bir yapıya sahip olmalarıdır. Tabi bu özerklik federalizmde olduğu gibi bir bağımsızlık anlamında olmayıp merkezi idarenin hiyerarşisi dışında anayasa ve yasaların çizmiş olduğu sınırlar çerçevesinde kendi kararlarını kendi yönetmiş olduğu halkın seçmiş olduğu kimseler tarafından alınmasıdır (Akın, 1997: 114).

Yerel özerkliği iki açıdan ele almak gerekmektedir. Bunlardan birincisi idari özerklik ikinci olarak da mali özerklik kavramları gelmektedir. İdari özerklik yerinden yönetim kuruluşlarının hizmetlerini yürütürken alacağı kararları kendi seçilmiş organları kanalıyla almalarıdır. Mali özerklikse yerel yönetim kuruluşlarının ayrı mal varlığına ve

gelir kalemlerine sahip olmaları ve kanunların öngördüğü çerçevede alacakları kararlarla gelirlerini harcayabilmelerini öngörür. Bu kapsamda gerçek anlamda bir yerel yönetim varlığından söz edebilmek için yerel özerkliğin de gerçek manada tesis edilmesi bir zorunluluktur (Keleş, 1994: 43).

Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları, halkın halk tarafından yönetilmesine en çok olanak tanıyan yönetim kurumudur. Yerel bir topluluğu ilgilendiren birçok hizmetin yerine getirilmesinde etkin rol oynamaları bu özelliklerini pekiştirmekte ve modern dünyada önemleri her geçen gün artmaktadır (Bozkurt vd. , 1998:259).

Türkiye de yerel yönetimler;

- İl Özel İdareleri
- Belediye
- Köy

Yönetimi olarak üçe ayrılmıştır. Belediyeleri ise büyükşehir belediyesi ve diğer belediyeler olarak ayırmak mümkündür. Çalışmanın sınır ve kapsamını göz önüne alınarak il özel idaresi ve köy yönetimine değinmeyerek özelde belediye başlığında ya da büyükşehir belediyeleri dışındaki belediye yönetimi üzerinde durulacaktır.

1.2. BELEDİYE

Yerel yönetimlerin önemli bir kısmını teşkil eden belediyeleri, büyükşehir belediyesi, il belediyesi, ilçe belediyesi ve belde belediyesi olarak ayırmak mümkündür. Belediye, belde halkının yerel nitelikteki ortak gereksinimleri düzenlemek ve karşılamak amacıyla, karar organları kanununda gösterilen usul ve esaslara göre seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan idari ve mali özeliğe sahip, kamu tüzel kişiliğine haiz idarelerdir. Türkiye de halka en yakın kuruluşların başında belediyeler gelmiştir. Belediyelerin halka yakın olmasını sağlayan en önemli faktör belediye başkanlarının seçimle iş başına gelmiş olmasıdır (Günday, 1992: 420).

1.2.1. Belediyenin Kurulması

5393 Sayılı Belediye kanuna göre nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim yerinde belediye teşkilatı kurulabilir. Bununla birlikte il ve ilçe merkezlerinde belediye teşkilatı kurulması zorunludur. Buna göre il ve ilçe merkezlerinde belediye teşkilatı kurulması için herhangi bir nüfus zorunluluğu bulunmamaktadır. Fakat nüfusu 5.000 ve üzeri olan yerleşim yerlerinde belediye kurulması idarenin takdirine bırakılmıştır (5393, md: 4).

İçme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına beşbin metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamaz. Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskûn sahalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerlerinin meskûn sahasına azami beşbin metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekir (5393, md:4).

Yine aynı kanuna göre köylerin, belediyeye dönüşmesi süreci de çeşitli makamların ortak karar ve girişimleriyle tamamlanır. Bu süreç, köy ihtiyar meclisi veya seçmenlerin yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülki amirine yazılı başvurusu ya da valinin bu konuya kendiliğinden gerek duyması halinde, Valinin bildirimi üzerine yetkili il veya ilçe seçim kurulunun 15 gün süre içinde belediye teşkilatı kurmak isteyen köy veya köy eklentilerinde halk oylaması yapılarak, oylama sonucuna valinin de görüşü eklenir ve işlem dosyası İçişleri Bakanlığına gönderilir. Bu dosyaya Danıştay'ın da görüşü alınarak o beldede müşterek kararnameyle belediye kurulabilir. Ayrıca yeni iskân nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yeri içinde İçişleri Bakanlığı'nın önerisi üzerine ve müşterek kararnameyle belediye kurulabilir (5393, md:4).

Belediye kurulması esnasında dikkate alınan en önemli kıstas nüfustur. Fakat belediyelerin oluşumunda nüfus koşulu yeterli bir ölçüt değildir. Belediye teşkilatı kurulurken hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde sunulabilmesi için nüfus kriterinin yanı sıra ekonomik ve sosyal yapıların da dikkate alınması gerekir (Güllüce, 2004: 141).

1.2.2. Belediyenin Görev ve Sorumlulukları

Belediyelerin ana varlık nedenleri belde sınırları içerisinde yaşayan halkın mahalli ve müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamaktadır. Mahalli ve müşterek olma kıstası 1982 Anayasasınının 127. maddesinde yer bulmuş önemli bir ölçüttür. Anayasa Mahkemesi incelediği bir konuyla ilgili olarak vermiş olduğu bir kararında mahalli müşterek ihtiyaç, herhangi bir yerel yönetim birimin sınırları içinde yaşayan kişi, aile zümre yâ da sınıfın özel çıkarlarını değil aynı yörede birlikte yaşamaktan doğan eylemli durumların yarattığı, yoğunlaştırdığı ve sürekli güncelleştirdiği, özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı yarar bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabet konusu olabilen yerel ve kurumsal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentileri ifade etmektir (Resmi Gazete, 2007).

Belediyelerin üstlenmiş olduğu görev ve sorumlulukları konusunda 5393 sayılı yasa, 1580 sayılı eski belediye yasasına nazaran farklı bir yöntem ve bakış açısı getirmiştir. Eski yasada belediyenin görev ve sorumlulukları konusu liste halinde sıralanmaktayken yeni yasa mantığıdaysa görev ve sorumluluklarda gruplandırma yöntemi vardır. 5393 sayılı belediye kanununa göre belediye görev ve sorumlulukları şöyle sıralanmıştır;

a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgisi sistemleri; Çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik, defin ve mezarlık; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut kültür ve sanat, meslek ve beceri kazandırma; ekonomik ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapar ve yaptırır. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 100.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.

b) Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakımı ve onarımını yapabilir yaptırabilir. Her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işyerlerinin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarım yapabilir. Korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir. Gerektiğinde öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verir ve gerekli desteği sağlar her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenler, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya

derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verebilir. Gıda bankacılığı yapabilir.

5393 Sayılı belediye kanununun 14. maddesinin (b) bendindeki yer alan “okul öncesi eğitim kurumları ”açabilir ifadesi Anayasa Mahkemesine dava açılarak itiraz konusu olmuş ve mahkemenin 24/1/2007 tarih ve E.2005/95, K.2007/5 sayılı kararı gereğince iptal edilmiştir. Ayrıca Anayasa Mahkemesi, 5393 sayılı yasanın getirmiş olduğu önemli değişikliklerden biri olarak kabul edilen “Belediye, kanunlarla başka bir kamu kurum ve kuruluşuna verilmeyen mahalli müşterek nitelikteki diğer görev ve hizmetleri de yapar ve yaptırır” hükmü yine Anayasa Mahkemesinin aynı kararında iptal edilmiştir.

1580 sayılı belediye yasasında görev ve sorumluluklar 82 paragraf halinde ayrıntılı olarak sayıldıktan sonra bu görevler bütün belediyeler için zorunlu olan ve isteğe bağlı olarak diye sınıflandırdıktan sonra geriye kalan kimi görevlerse belediyelerin gelir gruplarına göre tasnif edilmiştir. Yeni belediye yasasında ise uygulamada sıkıntı yaratan bu tasniflemeden vazgeçilerek esaslı değişikliklere geçilmiştir (Gökçe ve Bayrakçı, 2006:115).

Belediyelerin görev ve sorumlulukları başlığı altında belirtilmesi gereken en önemli husus sayılan bu görev ve sorumlulukların harfiyen ve kesintisiz olarak yerine getirilebilmesi için belediyelere görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynaklarının sağlanmasıdır.

1.2.2.1.Belediyenin İmtiyazları

5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre belediyenin yetki ve imtiyazları şunlardır:

a) Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla her türlü faaliyet ve girişimde bulunmak.

b) Kanunların belediyeye verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, belediye yasakları koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.

c) Gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri ile ilgili olarak kanunlarda belirtilen izin veya ruhsatı vermek.

d) Özel kanunları gereğince belediyeye ait vergi, resim, harç, katkı ve katılma paylarının tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak; vergi, resim ve harç dışındaki özel hukuk

hükümlerine göre tahsili gereken doğalgaz, su, atık su ve hizmet karşılığı alacakların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak veya yaptırmak.

e) Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek; kaynak sularını işletmek veya işlettmek.

f) Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettmek.

g) Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.

h) Mahallî müşterek nitelikteki hizmetlerin yerine getirilmesi amacıyla, belediye sınırları ve mücavir alanlar içerisinde taşınmaz malları almak, kamulaştırmak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, trampa etmek, tahsis etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynı hak tesis etmek.

i) Borç almak, bağış kabul etmek.

j) Toptancı ve perakendeci halleri, otobüs terminali, fuar alanı, yat limanı ve mezbaha kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettmek veya bu yerlerin gerçek ve tüzel kişilerce açılmasına izin vermek.

k) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı yirmi beş milyar Türk Lirasına kadar olan dava konusu uyuşmazlıkların, anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.

l) Gayri sıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.

m) Beldede ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi ve kayıt altına alınması amacıyla izinsiz satış yapan seyyar satıcıları faaliyetten men etmek, izinsiz satış yapan seyyar satıcıların faaliyetten men edilmesi sonucu, cezası ödenmeyerek iki gün içinde geri alınmayan gıda maddelerini gıda bankalarına, cezası ödenmeyerek otuz gün içinde geri alınmayan gıda dışı malları yoksullara vermek.

n) Reklam panoları ve tanıtıcı tabelalar konusunda standartlar getirmek.

o) Hafriyat toprağı ve moloz döküm alanlarını; sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG)depolama sahalarını; inşaat malzemeleri, odun, kömür ve hurda depolama alanları

ve satış yerlerini belirlemek; bu alan ve yerler ile taşımalarda çevre kirliliği oluşmaması için gereken tedbirleri almak (5393, md:15).

1.2.3. Belediye Organları

Belediye kanununa göre belediye yönetimleri üç temel organdan oluşmaktadır. Bunlar; “belediye meclisi”, “belediye başkanı” ve “belediye encümeni”dir.

1.2.3.1. Belediye Meclisi

Belediye meclisi; belediyenin karar organı olup, ilgili kanunda gösterilen usul ve esaslar çerçevesinde seçilen üyelerden oluşmaktadır. Buna göre belediye meclis üyesi seçilebilmek için seçimlerinden en az 6 ay öncesinden o belde de oturuyor olmak en az 25 yaşını doldurmuş olmak gibi şartları bulunmaktadır. Meclis üyeleri 5 yıllığına görev yapmak üzere nispi temsil sistemine göre seçilirler. 2972 sayılı yasaya göre belediyelerde görev alacak belediye meclis üyelerinin sayısı o belde de yaşayan nüfusa göre farklılık arz etmektedir. Nüfusları 10.000 den az olan belediyeler 9 nüfusları 1 milyondan fazla olan belediyelerde ise belediye meclis üyesi sayısı 55’dir. Belediye meclis başkanı aynı zamanda belediye başkanıdır. Belediye meclisinin karar organı olma görevinin yanı sıra temsil ve denetim gibi görevleri de bulunmaktadır (Arıkboğa ve diğerleri, 2007: 14-15).

1.2.3.1.1. Belediye Meclisinin Yapısı ve İşlevi

Belediye karar organı olan meclis seçim sonuçlarının ilanını takip eden beşinci gün herhangi bir ilan ve duyuruya gerek kalmaksızın belediye başkanının başkanlığında kendiliğinden toplanır. Yapılacak bu toplantıda meclis üyeleri arasından iki yıl için görev yapmak üzere gizli oyla meclis birinci ve ikinci başkan vekilleri ile en az iki kâtip üyesi seçilir. İlk iki yıldan sonra seçilecek başkanlık divanı üyeleriyle ilk yapılacak mahalli idareler seçimlerine kadar göreve devam eder. Meclise belediye başkanı başkanlık eder onun katılmadığı durumlarda meclise birinci başkan vekilli, onunda bulunmadığı durumlarda ikinci başkan vekilli başkanlık eder. Her halükarda belediyenin yıllık faaliyet raporunun görüşüldüğü meclis toplantısı meclis başkan vekilinin başkanlığında yapılır. Herhangi bir sebepten dolayı başkanlık divan

üyelerinden boşalma olması durumunda geriye kalan süreyi tamamlamak için yenisi seçilir (5393, md:19).

Belediye meclisi mutat olarak her ayın ilk haftası önceden belirlenen gün ve yerde toplanır. Fakat resmi tatillere denk gelen günlerde çalışmasını erteleyebilir.

Belediye meclisinin yapmış oldukları toplantılarda, toplantıların süresi en fazla beş gündür. Fakat bütçe görüşmelerine denk gelen toplantıların süresi en çok yirmi gündür.

Belediye meclis toplantıları mutat olarak yapıldığı yer dışında belediye meclis başkanı tarafından önceden üyelere bilgi verilmesi şartıyla başka bir yerde de yapılabilir. Belediye meclis toplantıları halka açıktır ve toplantıların yeri ve zamanı belirli usullerle belde halkına duyurulur. Fakat meclis başkanının veya üyelere herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine toplantıya katılanların salt çoğunluğun kararıyla kapalı oturuma karar verilebilir (5393, md:20).

Belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla karar alır. Bu yöntem ve usul belediyenin rahat bir şekilde karar almasına olanak sağlamıştır. Bununla birlikte alınan kararların meşruiyetinin sağlanabilmesi amacıyla meclisin bir konuda karar alabilmesi için gerekli olan üye tam sayısının dörtte birinden az olmaması şartı bulunmaktadır.

Karar alma mekanizması içerisinde böyle bir zorunluluk bulunması alınan kararlarda belli bir katılımı ve uzlaşmayı sağlayarak kararların meşruiyetini arttırmaktadır. Meclis çalışmalarında olası tıkanmaların önüne geçebilmek içinse herhangi bir konuyla ilgili alınan bir kararda, oylamada eşitlik çıkması halinde başkanın bulunduğu taraf çoğunluk olarak kabul edilmektedir, tabi gizli oylamada eşitlik çıkması halinde başkanın tarafı bilinmemesinden dolayı, oylama yenilenip tekrardan bir eşitlik halinin devamı durumundaysa kura çekilerek karar verilir. Yapılan bu düzenlemeler herhangi bir durumda tıkanıklığa mahal vermemek için yapılmıştır (Dönmez ve Özyardımcı, 2006: 197).

Belediye başkanınca hukuka aykırı görülen meclis kararları, gerekçeleri de belirtilmek suretiyle meclis tarafından tekrardan görüşülmesi amacıyla 5 gün içinde meclise iade edilir, meclis tarafından yeniden görüşülmesine gerek duyulmayarak ya da meclisçe yeniden görüşülüp te meclis tarafından üye tam sayısının salt çoğunluğuyla tekrardan ve aynen kabul edilen kararlar kesinleşir. Bu durumda belediye başkanı bu

kararlar aleyhine 10 gün içerisinde idari yargıya iptal başvurusunda bulunabilir. Belediye meclisince alınan kararların yürürlüğe girebilmesi için kesinleştiği tarihten itibaren 7 gün içerisinde mahallin en büyük mülki amirine gönderilmesi gerekir. Mülki idare amirine süresi içerisinde gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Kesinleşen meclis kararlarının özetleri uygun vasıtalarla halka duyurulur (5393, md:23).

Burada değinilmesi gereken önemli bir konu 23. madde de belirtilen başkanın veto yetkisidir. Belediye başkanı hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarına karşı bir veto yetkisi bulursa da çoğu zaman hukuk ve yöneticilik yetkileri bulunmayan belediye başkanları tarafından bu yetkilerin kullanılıyor olması tartışmalıdır. Ayrıca fiiliyatta belediye meclislerinin başkana rağmen bir karar alması çok da olası bulunmamaktadır (Azaklı ve Özgür, 2005:312).

1.2.3.1.2. Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri

Belediye Meclisinin görev ve yetkileri şunlardır;

a) Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek

b) Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.

c) Belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde il çevre düzeni plânını kabul etmek. Belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyelerinde il çevre düzeni planı ilgili büyükşehir belediyeleri tarafından yapılır veya yaptırılır ve doğrudan Belediye Meclisi tarafından onaylanır.

d) Borçlanmaya karar vermek.

e) Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.

f) Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek.

g) Şartlı bağışları kabul etmek.

h) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş bin TL'den fazla dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragate karar vermek.

i) Bütçe içi işletme ile 6102 sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.

j) Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.

k) Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.

l) Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.

m) Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.

n) Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek.

o) Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.

p) Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığı'nın izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek.

r) Fahri hemşerilik payesi ve beratı vermek.

s) Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak.

t) Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek.

u) İmar planlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek

v) Belediye mücavir alan sınırları içinde kentsel dönüşüm ve gelişim projelerinin uygulanmasına karar vermek (5393, md:18).

1.2.3.1.3. Belediye Meclis Komisyonları

Belediye meclislerinde iki tür komisyon bulunmaktadır. Bunlar ihtisas komisyonları ve denetim komisyonlarıdır.

İhtisas komisyonları; İhtisas komisyonları belediye meclis kararıyla komisyon üyelerini seçmeden önce hangi komisyonları kuracağını ve kanuni sınırlar çerçevesinde bu komisyonlarda kaç üyenin görev alacağını belirler. İl ve ilçe belediyeleri ile nüfusu 10.000'nin üzerindeki belediyelerde plan ve bütçe ile imar komisyonunun kurulması zorunludur. Aynı kişi birden fazla komisyonda görev alabilir. İhtisas komisyonlarında temsil her siyasi partinin meclisteki üye sayısına oranla belirlenir. Komisyonların üye sayısı en az üç en fazla beş kişiden oluşur ve komisyonlara seçilen meclis üyeleri bir yıl için görev alırlar. Ayrıca bağımsız üyelere ihtisas komisyonlarında görev alabilmektedirler. Komisyon üyeliklerinde boşalma olması durumunda kalan süreleri tamamlamak için yeni üyeler seçilir. Yapılan komisyon toplantılarına mazeretsiz ve kesintisiz olarak üç toplantıya katılmayan üyenin, komisyon üyeliği meclis kararıyla düşürülür (İçişleri Bakanlığı Genelge, 2005).

İhtisas komisyonları toplantılarını meclisin toplantı günlerinde veya toplantıya yakın günlerde yapar. İmar ve bayındırlık komisyonları en fazla 10 gün, diğer komisyonlar ise en fazla 5 gün içerisinde toplanarak kendilerine havale edilen konularda raporlarını bitirerek meclise sunarlar. Kendilerine havale edilen işleri kanunda belirtilen süreler içerisinde meclise sunmadıkları takdirde, meclis başkanı tarafından resen gündeme alınarak işlem yapılır. Komisyonlar kendi üyeleri arasında bir başkan ve bir başkan vekilini seçerek üye tam sayısını salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar alırlar (Ulusoy, 2006:238).

Denetim Komisyonları: Belediye kanunda yer alan diğer bir komisyon türü ise denetim komisyonudur. Denetim komisyonu başkan tarafından komisyonlara havale edilen konuları inceleyip denetlemektedir. Denetim komisyonları il ve ilçe belediyelerinde ve nüfusu 10.000'inin üzerindeki belediyelerde kurulur. Meclis her yıl ocak ayı toplantısında üyeleri arasından gizli oyla üye sayısı üçten az ve beşten çok olmak üzere bir denetim komisyonu kurar.

Denetim komisyonuna seçilen üyeler kendileri arasından bir başkan ve bir başkan vekili seçerler. Yine burada da ihtisas komisyonunda olduğu gibi komisyon üye

tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Komisyon çalışmalarını yürütürken uzman kişi ve kuruluşlardan yararlanabileceği gibi kamu kuruluşlarının personelinden de yararlanabilir. Denetim komisyonu yapmış olduğu çalışmaları 45 gün içerisinde tamamlayarak hazırlamış olduğu raporu mart ayının sonuna kadar meclis başkanlığına sunar. Başkan raporu nisan ayındaki meclis toplantısında okuyarak, meclise bilgi verilir (5393, md:25).

1.2.3.2. Belediye Encümeni

Belediye encümeni belediye yönetiminin karar ve danışma organıdır. Encümen üyelerinin bir kısmı seçilmiş meclis üyelerinden belirlenirken, diğer kısmı ise belediye yönetimi tarafından atanmış üst düzey belediye memurlarından oluşur. Encümenin belediyenin ikinci karar organı olmanın yanı sıra belediye hizmetlerine yönelik olarak birçok günlük kentsel hizmetlerin yürütümünde önemli görevleri bulunmaktadır.

1.2.3.2.1 Belediye Encümenin Yapısı ve İşlevi

Belediye encümeninin yapısı ve işleyişi 5393 sayılı belediye kanununun 33. ve 36.maddelerinde belirtilmiştir.

Belediye encümeni belediye başkanının başkanlığında

a) İl Belediyeleri ve nüfusu 100.000'nin üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının belediye birim amirleri arasında bir yıl süreliğine seçeceği üç üyeden olmak üzere toplam yedi kişiden meydana gelmektedir.

b)Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye ve biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanınca belediye birim amirleri arasından seçeceği iki üye olmak üzere toplam beş kişiden oluşmaktadır.

1580 sayılı yasa ile yeni belediye yasası encümenin durumu noktasında kıyaslandığında eski yasa zamanında da yine seçilmiş ve atanmış üyelerin varlığı mevcut olmakla birlikte atanmış üyelerinin sayısı, seçilmiş meclis üyelerine oranla daha fazlaydı ve bu durumun yerel özerklik ve yerel demokrasi ilkesine aykırılık teşkil ettiği

söylenmekteydi. 5393 sayılı belediye yasasıyla bu durum ortadan kaldırılmış ve seçilmiş üyelerinin üstünlüğü temin edilmiştir (Gökçe ve Bayraklı, 2006:115).

Belediye encümeni belediye başkanının başkanlığında toplanmaktadır. Başkanın bulunmadığı durumlarda görevlendireceği başkan yardımcısı veya encümen üyesi, üyeleri toplantıya çağırabilir. Belediye encümeni haftada en az bir kez önceden yeri ve zamanı belirli şekilde toplanır. Ayrıca belediye başkanının acil hallerde de encümeni toplantıya çağırma yetkisi bulunur. Encümen üye tam sayının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Oyların eşit çıkması halinde başkanın yer aldığı taraf çoğunluk kabul edilir. Çekimser oy kullanılmaz. Encümen toplantı gündemi belediye başkanı tarafından belirlenir. Ayrıca encümen üyeleri başkanın uygun bulması şartıyla gündem maddesi teklif edebilir. Başkan tarafından encümen gündemine havale edilmeyen konular görüşülemez. Encümene havale edilen konular bir hafta içinde görüşülerek karara bağlanır. Alınan kararlar encümen üyelerince imzalanarak karara bağlanır. Alınan kararlara muhalif kalanlar gerekçelerini de belirtir (5393, md:35).

Encümen mevcut haliyle incelendiğinde belediye başkanına rağmen gündem belirleme ve karar alma olasılığı olmaması sebebiyle başkanın belediye meclisi karşısında ki ve genel olarak belediye yönetimi içerisindeki gücüne güç katmaktadır.

Belediye başkanınca göreve atanan encümen üyelerinin, encümen toplantılarında başkana aykırı bir söz ve eylemde bulunabilme ihtimali Türkiye gerçeği göz önüne alındığında çok da mümkün görünmemektedir. Fakat meclisin kendi üyeleri içerisinde seçeceği encümen üyelerinin yer yer denge unsuru görevini üstleneceği göz ardı edilmemelidir (Azarklı ve Özgür 2005:313).

1.2.3.2.2. Belediye Encümenin Görev ve Yetkileri

Belediye kanununun 34. maddesinde yer alan belediye encümen görev ve yetkileri şunlardır;

- a) Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek.
- b) Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.
- c) Öngörülmeleyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.

d) Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.

e) Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.

f) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek.

g) Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.

h) Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.

i) Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek.

1.2.3.3. Belediye Başkanı

Belediye başkanı 5393 sayılı yasanın 37. maddesinde şu şekilde tanımlanmıştır. “Belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir.”

Belediye başkanları belediye yönetiminin başı olarak yapılan belediye faaliyetlerinde birinci derecede sorumluluğu bulunan kişidir. Belediye teşkilatının en üst merci olarak belediye teşkilatını sevk ve idare eder. Belediye başkanı görev süresinin devamınca siyasi parti yönetim ve denetim organlarında görev alamaz ve profesyonel spor kulüpleri'nin başkanlığını üstlenemez ve yönetiminde yer alamazlar.

1.2.3.3.1. Belediye Başkanın Seçilme Yöntemi

Belediye yönetiminin başı ve yürütme organı olan belediye başkanı, belde sakinleri tarafından doğrudan doğruya beş yıllığına seçilmektedir. Belediye başkanının doğrudan halk tarafından seçiliyor olması onu belediye yönetimi içerisinde güçlü bir konuma getirmektedir. Belediye başkanı seçilebilmek için kanunun meclis üyeliği için aradığı şartlara sahip olmak gerekmektedir. Belediye başkanının herhangi bir sebepten dolayı görevinin başında bulunmadığı durumlarda, görevinin başına dönüncüye kadar meclis üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirir. Başkan vekili belediye başkanına vekâlet ettiği süre zarfında başkanın sahip olduğu tüm yetkilere sahiptir (Günday, 1992: 41).

Daha önceki dönemlerde belediye başkanı doğrudan halk tarafından seçilmiyor öncelikle meclis teşkil ediliyor, meclis kendi üyeleri içerisinde bir kişiyi başkan seçiyordu. 1963 yılında yapılan değişiklikle bu durum ortadan kaldırıldı. Böylece hem

belediye başkanı daha güçlü bir konuma geldi hem de demokrasi adına önemli bir girişim yapıldığı söylenebilir (Çiftçi, 2001:5).

1.2.3.3.2. Belediye Başkanının Görevleri

Belediye başkanının görev ve yetkileri ilgili kanununun 38. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir.

a) Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak.

b) 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.

c) Belediyeyi devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.

d) Meclise ve encümene başkanlık etmek.

e) Belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.

f) Belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.

g) Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.

h) Meclis ve encümen kararlarını uygulamak.

i) Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek.

j) Belediye personelini atamak.

k) Belediye ve bağlı kuruluşları ile işletmelerini denetlemek.

l) Şartsız bağışları kabul etmek.

m) Belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.

n) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürülere yönelik hizmetleri yürütmek ve özürülüler merkezini oluşturmak

o) Temsil ve ağırlama giderleri için ayrılan ödeneği kullanmak.

p) Kanunlarla belediyeye verilen ve belediye meclisi veya belediye encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

1.2.3.3.3. Belediye Başkanın Görevinin Sona Ermesi

Belediye Kanunu'nun 44. maddesine göre belediye başkanlığı çeşitli durumlarda sona erer. İstifa ve ölüm, sürenin dolması belediye başkanlığını kendiliğinden sona erdiren sebeplerdir. Belediye başkanlığının sona ermesi şu hallerde mümkündür:

a) Mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülki idare amiri tarafından belirlenmesi

c) Seçilme yeterliliğini kaybetmesi

d)Görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi

e) Meclisin feshine sebep olan eylem ve işlemlere katılması

Başkanlık sıfatının kaybedilmesi İçişleri Bakanlığı'nın başvurusuyla yalnızca Danıştay kararıyla olur. Belediye kanununun 45.maddesinde belediye başkanlığının süresinden önce herhangi bir şekilde boşalması durumunda izlenecek yol belirlenmiştir. Bu kanunla vali, belediye meclisinin on gün içinde toplanmasını sağlar.

Meclis, birinci başkan vekilinin bulunmaması durumunda ikinci başkanvekilinin başkanlığında, ikinci başkanın olmaması durumunda en yaşlı üyenin başkanlığında toplanır.

- Belediye başkanlığının boşalması veya seçim dönemini aşacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanma cezasının verilmiş olması durumunda bir başkan,

-Başkanın görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetinden yasaklama cezası alması durumunda bir başkanvekili seçecektir.

1.2.4. Belediye Teşkilatı

Belediye teşkilatı norm kadro esaslarına uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşur. Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Yukarıda belirtilen birimlerin yanı sıra beldenin nüfus, fiziki ve coğrafi yapısı ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri ile gelişme potansiyellide dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartlarına uygun bir biçimde gerekli hallerde sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri gibi birimlerde ihdas edilebilir. Sayılan bu birimlerin kurulup kaldırılması,

birleşimi ve isim değişikliği belediye meclis kararıyla mümkündür. Bu bahsedilen birimlere personel ve yönetici ataması belediye başkanı tarafından yapılarak, bu konudaki işlem den belediye meclisine bilgi verilir (5393, md: 48-49).

İKİNCİ BÖLÜM

İDARİ VESAYET

Çalışmanın bu bölümünde genel olarak idari vesayetin kavramsal olarak neyi ifade ettiği, özellikleri, unsurları ve idari vesayetin uygulanış şekilleri ayrıntılı olarak açıklanmaya çalışılacaktır.

2.1. İDARİ VESAYET DENETİMİ

İdare hukukçuları ve bu alanda çalışma yapan bilim insanları tarafından idari vesayetin tam olarak hangi anlama geldiği konusunda birçok tanım ortaya koymuşlardır. Bu yapılan tanımlardan bazılarını sıralamak gerekirse idari vesayet merkezi yönetimin, yerel yönetim birimlerinin icra-i kararları ile idari fiil ve hareketlerini denetleme ve bunları gerekli hallerde bozabilme yetkisidir (Onar, 1952: 473).

İdari vesayet yetkisi idarenin anayasada belirtilen idarenin bütünlüğü ilkesini tesis etmek amacıyla, merkezi idarenin, yerinden yönetim kuruluşlarının, bazı işlem ve eylemlerini denetleme konusundaki sahip olduğu yetkidir (Tortop, 1999: 13). İdari vesayet, yerinden yönetim kuruluşlarının, kendi yapıları dışındaki, başka bir idari birim tarafından yasaların öngördüğü sınırlar ölçüsünde denetlenmesidir (Gözübüyük, 1996:310). Yine bu bağlamda idari vesayet yerinden yönetim idarelerinin kararları, eylemleri, işlemleri ve de organları üzerinde kamu yararı amacı güderek merkezi idarenin uyguladığı denetimdir (Aktan, 1976: 3). İdari vesayetin ne olduğuyula ilgili olarak son olarak Günday'a göre ise (2004: 74) göre idari vesayet, devletin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde, uyumlu bir biçimde yürütülmesini sağlamak için devlet tüzelkişiliğinin ve bu tüzel kişiliği temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisidir.

Yerel yönetimlerin kendi görev ve sorumluluk alanlarıyla ilgili olarak kendilerine tanınmış olan yetkileri kimi zaman politik veya kişisel nedenlerle kötüye kullanmalarını engellemek ve kamunun ortak menfaatini sağlamak için yukarıda çokça örneği verilen idari vesayet denetimi uygulanmaktadır. Yukarıda yer verilen tanımlardan da anlaşılacağı üzere özetle idari vesayet daha çok yerel yönetim organları üzerinde uygulana gelen bir denetim yetkisi olup, yerel yönetimlerde esas olan

kendilerine yasaca verilmiş yetki ve sorumlulukları kendi görev alanları içerisinde herhangi bir makamın onay ve iznine tabi olmadan yapılabilmesi esas olmalıdır. Vesayet yetkisi ise bir istisnadır. Başka bir ifadeyle belirtmek gerekirse yerel yönetimlerde özerklik kural, idari vesayet denetimine tabi olmaları ise istisnadır (Günday, 2004:75).

İdari vesayet yetkisi çeşitli yargı organlarında da sınırı ve uygulama alanı belirtilmiş bir yetkidir. Örneğin Yüksek mahkeme olan Danıştay'ın vermiş olduğu bir kararda idari vesayet “kamu düzeninin ve idarede bütünlüğü sağlamak için, kamu yararı amacıyla yerinden yönetim idarelerinin işlemlerini denetleme yetkisi olarak tanımlanmıştır”(Danıştay Dergisi, 409).

Yine bu kapsamda Anayasa mahkemesi idari vesayet denetimiyle ilgi olarak vermiş olduğu bir kararında “idari vasiyetinin yasa ile düzenlenmek koşuluyla merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde yaptığı bir denetim olduğunu, sınırsız ve takdire bağlı değil yasalarla sınırlı bulunduğunu belirterek 3360 sayılı yasada yer alan il özel idarelerin görevli olduğu mahalli ve müşterek ihtiyaçların sınırı ve kapsamı bakanlar kurulunca belirlenir hükmü idari vesayet yetkisini, sınırsız takdire bağlı, hiyerarşi yetkisini andırır biçimde olduğu ve yasalarda öngörülen idari vesayet yetkisi sınırlarını aştığı gerekçesiyle iptal etmiştir (Çolak, 2004: 20).

Gerek Anayasa Mahkemesinin yukarıda belirtilen kararında gerekse Anayasanın 127. md. 5. fıkrasında belirtildiği üzere merkezi yönetimin idari vesayet kapsamında neleri denetleyip, hangi konularda hangi ölçüde yetkili olduğu açıklıkla belirtilmektedir. Böylelikle merkezi idareyle-yerel idareler arasında bir denge ve kontrol mekanizması kurulmaya çalışıldığı açıktır. Merkezi idare, idarenin bütünlüğü, kamu hizmetlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, yerel yönetimler üzerinde bir idari vesayet denetimi uygulamaktadır. Fakat hiçbir şart ve durumda merkezi idare bu yetkisini kullanırken yerel yönetimlerin yetkilerini tümüyle ortadan kaldırmaya yönelik olarak kullanamaz (Yılmaz, 2007: 4-5).

Anayasa Mahkemesi idari vesayet yetkisiyle ilgili olarak vermiş olduğu bir başka kararda ise idari vesayet yetkisini şu şekilde açıklamaktadır.

“Vesayet denetimi kanunda belirtilen hallerde ve yine kanunun öngördüğü usullere göre yapılır Bu denetim ekseri olarak hukuka uygunluk ve bazen de yerindelik bakımından yapılan bir denetim niteliğindedir. Kural olarak vesayet makamı doğrudan

doğruya yerinden yönetim idaresi yerine geçecek bir işlem yapamaz (Anayasa Mahkemesi Kararı, 1985: 43).

2.1.1. İdari Vesayet Denetiminin Özellikleri

İdari vesayet denetiminin genel olarak özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür;

a) İdari vesayet denetimi, bir idari denetim türüdür. Yani sadece idari merciler tarafından kullanabilmektedir. Türkiye idari teşkilatlanma modeli olarak Fransız idari modelini benimsediği üzere idari makamların adli makamlardan ayrı olduğu prensibi gereği adli makamların idari bir yetki olarak idari vesayet yetkileri bulunmamaktadır (Giritli, 1979: 28).

b) İdari vesayet yetkisi yasalara bağlı olarak, bir kamu görevlisi, organ veya kurul tarafından kullanabilmektedir. Yetkinin kimin tarafından ve hangi usuller izlenerek kullanabileceği önceden açık bir biçimde ilgili yasada belirtilmiştir. Buna göre vesayet makamı bazen İçişleri Bakanlığı gibi bir kuruluş veya İçişleri Bakanı yâ da mülki idare amiri gibi bir kamu görevlisi olması mümkündür. Yasada açıkça kimin yetkiyi kullanacağı belirtildiyse o kişi ve kuruluşun o yetkisini devretmesi söz konusu olamaz. Yani yasada yetkiyi kullanan makam İçişleri Bakanlığı olarak belirtildiyse İçişleri Bakanı bu yetkisini valiye devredemez. Başka bir ifadeyle idari vesayet yetkisinin kullanımında bir yetki devri söz konusu olamaz (Gözübüyük ve Akıllıoğlu, 1993: 290).

c) İdari vesayet yetkisi yerel idarelerin eylem, organ ve personeli üzerinde uygulanır.

d) İdari vesayet yetkisi bir istisnai durumdur. Yerel idareler özerklik esasına dayanarak teşkil edildiği için idari vesayet yetkisi sadece yasaların uygun gördüğü hal ve durumlarda kullanılır (Aldan, 1985:230). Yani merkezi yönetimin bu yetkisi yasalarca açıkça belirtilen durumlarda geçerlidir.

e) İdari vesayet yetkisi anayasal bir kurumdur. Anayasanın 127. maddesinde yer bulmuş ve burada öngörüldüğü üzere “Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülmesi, kamu görevlerinde

birliğin sağlanması toplum yararının korunması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir”.

f) İdari vesayet yetkisinde tanınmış olan yetkiler bozma, onama, erteleme ve değiştirerek onama gibi sınırlı yetkililerdir (Gözler, 2008: 46).

g) İdari vesayet eğitici bir rolü bulunmaktadır. Şöyle ki mahalli idare yöneticileri seçimle iş başına geldikleri için yöneticiler seçimlerle birlikte değişmekte ve yeni yöneticiler iş başına gelebilmektedir. Mahalli idare yöneticilerinin önemli bir kısmının eğitim durumları göz önüne alındığında kamu hizmetlerinin sağlıklı yürütülmesi için uzmanlık gerektiren konularda idari vesayet eğitici bir rol üstlenmektedir (Eroğlu, 1983: 339).

h) İdari vesayet denetimi devlet örgütünün genel menfaatlerini korumak, idarenin bütünlüğü ilkesine bağlı olarak kamu hizmetlerinin birlik ve bütünlük içerisinde yerine getirilmesini sağlayarak, mahalli idarelerin keyfi ve halkın çıkarına uygun olmayan uygulamalarından vatandaşı korumak gibi bir amacı vardır (Arslan, 1978: 60).

2.1.2. İdari Vesayet Denetiminin Tarihi Gelişimi ve Yasal Dayanakları

İdari vesayet denetiminin özellikleri bahsinde de değinildiği üzere idari vesayet anayasal bir kavramdır. Bu denetimin kaynağı bazen anayasa, bazen yasalar ve kimi zamanda yasadan kaynaklanmayan yetkilerle yapılmaktadır.

2.1.2.1. Tarihi Gelişimi

Tarihimiz açısından incelendiğinde 1876 Anayasası idari vesayet ilk olarak ele alındığı metindir. Osmanlı devlet yapısı sıkı bir merkezîyetçilik anlayışını öngördüğü için 1876 Anayasası kapsamı dâhilinde bulunan yerel yönetim birimlerinin görevleri sınırlandırılarak bir idari vesayet denetimini öngörmüştür.

1921 Anayasası 1876 Anayasasına nazaran yerel idarelere daha geniş bir özerklik alanı öngörmüş ve buna bağlı olarak idari vesayet yetkisinin azaltılmasını amaçlamıştır. Bu anayasaya göre seçimle iş başına gelmiş organlar yetkili kabul edilerek, merkezi idarenin yetkisi istisnai durumlarla sınırlanmıştır. Anayasada özerklik kavramına vurgu yapılarak, vesayetçi anlayıştan uzak, özerk bir yerel yönetim düşüncesinin hâkim olduğu söylenebilir (Gözübüyük ve Kili, 1982:94).

1921 Anayasasıyla yoğun olarak vurgu yapılan özerklik kavramından 1924 Anayasasında devrin koşullarında düşünüldüğünde büyük ölçüde uzaklaşılarak idari vesayetin arttırıldığı söylenebilir. Dolayısıyla 1924 Anayasası daha önceki dönemde yerel idarelere tanınan geniş özerkliği sınırlandırmış, merkezi idareyi daha güçlü ve hâkim konuma yükseltmiştir (Ortaylı, 1985: 207). 1961 Anayasasında 116. md. idari vesayet yetkisine örtülü bir biçimde değinilerek “Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusunda ki denetim ancak yargı yolu ile olur” denmektedir.

1982 Anayasasında açık ve en net şekliyle idari vesayet yetkisine değinilerek 127. md 5. fıkrasında idari vesayet düzenlenmiştir. “Merkezi idare mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir”.

Yine 1982 Anayasasında 1961 Anayasasındaki yukarıda belirttiğimiz “Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kazanmalarına ve kaybetmelerine ilişkin itirazların çözümü konusundaki denetim yargı yolu ile olur” hükmü korunmuştur.

Ayrıca anayasanın 127. md. 4. fıkrasında “Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma ya da kavuşturma açılan yerel yönetim organları ya da bu organların üyelerinin İçişleri Bakanlığı tarafından geçici olarak görevden uzaklaştırmalarını hükme bağlamıştır”. Gerek bu yetki gerekse 5. fıkrada belirtilen toplum yararı ve hizmetlerin gereğince yerine getirilmesi amacıyla denetim yapılabilecek olması idari vesayet yetkisinin keyfi olarak kullanılabilme ihtimali olduğu düşünülmektedir (Çoker,1993: 14-15).

2.1.2.2. Yasal Dayanak

İdari vesayet yetkisinin yasa ile düzenleneceği 1982 Anayasasının amir hükümleri arasında yer almaktadır. Bu denetim yetkisinin bir yasayla veya yasanın açıkça vermiş olduğu bir yetkiye dayanması esastır. Uygulanacak olan idari vesayet yetkisinin sınırlarının yasa ile belirlenmiş olması gerekir (Ünlü, 1993: 66).

Yerel Yönetimlerle ilgili pek çok yasada idari vesayet denetimine ilişkin düzenlemeler bulmak mümkündür. Bunlar içerisinde ilk sırada 3152 sayılı İçişleri

Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki Kanun ilk sırayı almaktadır. İlgili kanunun 1.maddesinde İçişleri Bakanlığı'nın görevleri arasında yerel yönetimlerin yönlendirilmesi de sayılmıştır. Yine aynı kanunun 2. maddesinde “yerel yönetimlerin ve bunların merkezi yönetim ile olan ilgi ve ilişkilerini düzenlemek, bakanlığın görevleri arasında tanımlanmıştır.

5442 sayılı il idaresi kanununda 9. madde de idari vesayetle ilgili olarak “Vali özel idare, belediye ve köy idareleriyle bunlara bağlı tekmil müesseseleri denetler, teftiş eder. Bu denetleme ve teftiş bakanlık veya genel müdürlük müfettişleriyle veya bu idarelerin amiri ve memurlarıyla da yaptırılabilir” denmektedir.

Yukarıda belirtmiş olduğumuz temel yasalarla birlikte özellikle bu çalışmanın asıl dayanağı olan 5393 sayılı belediye kanunu başta olmak üzere 2464 sayılı belediye gelirleri kanunu 5216 sayılı büyükşehir belediyesi kanunu, 5302 sayılı il özel idaresi kanunu, 2575 sayılı Danıştay kanunu gibi kanunlarda idari vesayet yetkisine değinilmiştir.

2.2. İDARİ VESAYET DENETİMİNİN UNSURLARI

Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde uygulamış olduğu idari vesayet denetiminin uygun bir şekilde gerçekleşebilmesi için öngörülen unsurların eksiksiz bir şekilde yerine gelmesi şarttır. Bu unsurlar şekil, yetki, sebep, konu ve amaç unsurlarıdır.

2.2.1. Şekil

İdari vesayet yetkisinin yasaların öngörmüş olduğu usul ve biçimlerde kullanılıyor olmasıdır. Burada değinilmesi gereken en önemli şekil şartı idari vesayet yetkisinin yazılı olarak kullanılıyor olmasıdır. Sözlü direktifle idari vesayet yetkisi kullanılmaz (Onar, 1952: 636).

2.2.2. Yetki

İdari vesayet yetkisinin yasaların öngördüğü makam veya organlarca kullanılmasını ifade eder. Yasalarda öngörülen bu yetkinin devri mümkün değildir. Yasalarda vesayet makamı olarak bazen İçişleri Bakanlığı gibi bir kuruluş veya İçişleri Bakanı, vali gibi bir kamu görevlisi gösterilmektedir. Böyle bir durumda bakan yetkisini valiye, vali yetkisini kaymakama devredemez.

2.2.3. Sebep

Yerel yönetim kuruluşlarının almış olduğu karar ve yerine getirmiş oldukları eylemlerle ilgili olarak idari vesayet yetkisinin kullanılabilmesi için açıkça yasaların öngördüğü bir yasal yetkiyle ihtiyaç vardır. Çünkü idari vesayet denetimi açıkça yasaların öngördüğü durum ve hallerde yasalardan alınan yetkiye dayanılarak kullanılır.

2.2.4. Konu

Yerel yönetimlerin idari vesayet denetimine tabi tutulabilmeleri için yapmış oldukları bir eylem veya almış oldukları bir karar olmalıdır. Aksi halde yerel yönetim birimlerinin yapmadıkları bir faaliyetten dolayı idari vesayet denetimine tabi tutulmaları mümkün değildir.

2.2.5. Amaç

İdari eylem ve işlemlerde amaç kamu hizmetlerinde birlik ve verimliliği sağlayarak kamu yararını tesis etmektir. Anayasanın 127. maddesinin 5. fıkrasında idari vesayetnin amacı açık bir şekilde belirtilmiştir. Buna göre “merkezi idare, mahalli idareler üzerinde mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir”.

Burada belirtilmesi gereken konu anayasanın yukarıda belirtilen idari vesayet amaçlarından toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması ilkesi hükümlere ve siyasi partilere göre farklı anlamlara gelebilmekte ve farklı şekilde yorumlanabilmektedir. Siyaset özü itibarıyla toplum yararı için yapıldığı düşünüldüğünde iktidarlar kendi düşüncelerine göre bunu yorumlayarak yerel yönetimlerin yetki ve görev alanına müdahaleyi arttırıp azaltması mümkündür.

Mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanıp, karşılanmadığı konusu da farklı yönlerde çekilmeye müsait bir kavramdır. Çünkü bu unsur subjektif bir unsur olup, bu noktada seçmenlerin istek ve talepleri ve sunulan hizmetlerden duymuş olduğu memnuniyet esastır (Eryılmaz, 1997: 29-30).

2.3. İDARİ VESAYET DENETİMİNİN UYGULAMA TÜRLERİ

Yerel idareler üzerinde uygulanan idari vesayet denetimini genel olarak beş başlık altında incelemek mümkündür.

2.3.1. İşlemler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi

İşlem üzerinde ki idari vesayet denetimi “onama, önceden izin alma, yerine geçme, iptal ve yürütmenin durdurulması” olarak karşımıza çıkmaktadır.

2.3.1.1. Onama

Onama idari vesayet makamlarının inceleme ve denetlemeyle yetkili oldukları yerel idarelerin kimi işlemlerini, o alandaki mevzuata aykırı bir durum teşkil etmemeleri durumunda onaylanmasıdır (Görel, 1944: 14).

Özerk ve tüzel kişiliğe sahip olan ve karar alma organları bulunan yerel yönetimlerin iradesinden doğmuş bir hukuki işlem olan kararlarda, onama işlemi merkezi idarenin benzer nitelikteki kararlarından farklı olarak asli nitelikli bir unsur olmayıp tamamlayıcı etki yapmaktadır. Yani idari vesayet türlerinden olan onama asıl işlemin dışında kalan onun bünyesinde değil sonuca etkin eden bir koşul olarak tanımlanmaktadır (Onar,1960: 502).

Burada yerel idarelerin ortaya koymuş olduğu işlemle, merkezi idare tarafından ortaya konulan işlemler birbirinden bağımsızdır. Yerel idarelerin ortaya koymuş olduğu irade beyanıyla işlem tesis edilmiş ve karar alınmış bulunmaktadır. Fakat henüz yürürlüğe girmemiştir. İşte burada devreye giren onama işlemi ile birlikte yapılan işlem yürürlüğe girmektedir. Onama işlemi yerel idareler tarafından yapılan asıl işlemin yürürlüğe girmesini sağlayan ve ondan bağımsız bir işlemdir.

2.3.1.2. Önceden İzin Yetkisi

Yerel yönetim birimleri bazı kararlarını almadan önce yasada öngörülmüş olan idari vesayet makamından izin almakla yükümlüdür. Buradan anlaşılacağı üzere yerel yönetim birimince bir işlem tesis edilmeden önce izin alınmaması durumunda hukuken geçerli bir işlem tesis etmek mümkün değildir (Görel, 1944: 14).

2.3.1.3. Yerine Geçme Yetkisi

Yerine geçme yetkisi isminden de anlaşıldığı üzere yasada öngörülmüş bulunan idari vesayet makamının yerel idarenin yerine geçerek karar alması veya yerel idarece alınan bir karar üzerinde değişiklik ya da düzeltme yapmasıdır. Bu yetki bu haliyle ağır ve istisnai bir idari vesayet yetkisidir. Bu yetkinin kullanım alanının genişletilmesi yerel idarelerin özerkliği büyük ölçüde zedelenmesine yol açmaktadır.

Yerine geçme yetkisinin istisnai bir uygulama olmaktan çıkarılarak, kayıtsız, şartsız idari vesayet makamlarına devredilmesi durumunda yerel idarelerin özerkliğinden bahsedilmez. Bu durumda merkezi idare istediği her durumda yerel idarelere müdahale edilebilecek ve onun yerine geçerek istediği yönde karar alabilecektir. Bu yetki ancak yerel idarelerin görev ve sorumluluk alanında bulunan yükümlülüklerini yerine getirmediği ve bilerek bu yükümlülüklerden imtina ettiği durumlarda kullanılması yerel idarelerin kuruluş felsefesinde yer alan özerklik yapılarının tesisi açısından daha isabetli olacağı öngörülmüştür (Tekeli, 1992:36).

2.3.1.4. İptal Etme

Yasada öngörülmüş idari vesayet organınca, yerel idarelerin almış oldukları kararların genel kamu çıkarı ve yerel düzeydeki çıkarlara ya da açıkça mevzuata aykırılık göstermesi halinde iptal edilerek tüm hukuki sonuçlarıyla birlikte ortadan kaldırılmasıdır (Erdoğan, 1972: 204).

Bu yöntemin uygulamasında söz konusu kararın muhatabı yerel halk ilgili vesayet makamına başvuru yapabileceği gibi ilgili vesayet makamı da doğrudan doğruya bir denetim yapabilmektedir. Burada yapılan denetimin bir hukuka uygunluk denetimi şeklinde olması idari özerkliğin tesis edilmesi açısından son derece önem taşımaktadır. Aksi halde bu yetkinin aşırı kullanımı vesayet makamının yerel idarelerin yerine geçerek onun takdir yetkisini denetlemesi durumunda hiç şüphesiz yerel özerklik kavramı zedeleyebilir (Arslan, 1978: 68).

2.3.1.5. Yürütmenin Durdurulması

Yerel yönetimler tarafından alınmış bir kararın uygulamasının ilgili idari vesayet makamlarınca ertelenmesidir. Bu yetkinin kullanımında yerel idarelerce alınan karar

tamamıyla ortadan kaldırılmamaktadır. Belli bir süre uygulanması ertelenmektedir. Bu yetkinin kullanımındaki temel amaç yerel idarelerin almış oldukları bir kararla ilgili itiraz veya şüphe olduğunda bu kararın uygulanması halinde oluşabilecek olumsuzluk ve zararların engellenmesi düşüncesi bulunmaktadır.

2.3.2. Eylemler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi

İdari vesayet makamları, yerel idarelerin yukarıda açıklanmaya çalışılan kararlarını olduğu kadar yerel yönetimlerce alınmış kararların uygulamalarını da sürekli olarak denetim altında bulundurmak yetkisine haizdir.

Eylemler üzerindeki idari vesayet uygulamaları fiili denetim ve teftiş yoluyla denetim olarak yapılmaktadır. Burada ki fiili denetimin konusu, yerel idarelerce alınan kararlarla, yapılan eylemlerin uyuşup, uyuşmadığının tespitidir (Onar, 1960:508).

Eylem üzerinde uygulanan idari vesayet denetimin de yerel yönetimlerin yapmış oldukları bir eylemin denetlenmesi kadar yerel idarelerin yetkisi ve sorumluluğunda yer alan bir eylemin ifasından kaçınılmasında da söz konusu olabilmektedir. Buradaki yasaya aykırılık durumu yerel idarenin bir görevin ifasından kaçınması nedeniyle ortaya çıkmışsa vesayet makamı daha aktif bir rol oynayarak yerel yönetimlerin yerine geçerek eylemde bulunur (Arslan,1978: 76).

2.3.2.1. Organlar Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi.

Yerel yönetimlerin organları üzerinde uygulanan idari vesayet denetimi, bu organ veya görevlilerin seçimi, atanması, seçimlerin onanması, geçici olarak veya kesin olarak görevlerine son verilmesi şeklinde olmaktadır (Günday, 1992: 77). Yani organlar üzerinde ki idari vesayet yerel yönetimlerin yürütme ve karar organları üzerinde, onların faaliyete geçebilmesi, faaliyetlerinin sona ermesi, acil durumlarda toplantıya çağrılabilmelerini ifade eder (Erdoğan, 1972: 204).

Anayasanın 127. maddesi gereğince yerel idarelerin organlarının iş başına gelmeleri ve bu organların görevlerine son verilmesinde merkezi idarenin herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır. “Mahalli idareler il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları yine kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişilerdir”.

Buradan anlaşıldığı üzere yerel yönetimlerin karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulmaktadır ve idari vesayet makamlarının bu konuda herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır.

Yine anayasanın 127. maddesi incelendiğinde idari vesayet makamlarına yerel idarelerinin seçilmiş organlarının, bu sıfatlarını kaybetmeleri hususunda da herhangi bir yetki tanımadığı görülmektedir. “Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur”. Bu madde de açıkça görüleceği üzere bu yetki yargıdadır.

Ancak bununla birlikte yine anayasamızda belirtilen hallerde idari mercilerin idari vesayet yetkisi olarak yerel yönetim organlarını geçici bir tedbir olarak görevden uzaklaştırmaları söz konusu olabilmektedir. “Görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle hakkında kavuşturma veya soruşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini İçişleri bakanı geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevinde uzaklaştırabilir”.

2.3.2.2. Personel Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi

Yasada öngörülmüş bulunan idari vesayet makamlarının, yerel idarelerin çalışanlarının maaş, terfi, izin, tayin, disiplin kavuşturması kadro gibi özlük hakları konusunda sahip oldukları yetkililerdir.

Personel üzerinde ki denetim deyince, yerel idarelerin seçimle iş başına gelmemiş olan personelini kapsar. Yoksa seçimle iş başına gelen personel üzerindeki denetim organlar üzerindeki denetim kapsamında değerlendirilir (Arslan, 1978: 71).

2.3.2.3. Bütçe ve Mali Kaynaklar Üzerindeki İdari Vesayet Denetim

Yerel yönetim birimleri sunmuş oldukları hizmetleri sahip oldukları mali kaynaklarının gücü ölçüsünde yerine getirmektedir. Bu sebeple mali kaynaklar üzerinde uygulanan idari vesayet denetimi çok önemli bir yer tutmaktadır. Yerel yönetimlerin bütçe ve mali kaynakları üzerinde uygulanan idari vesayet denetimi türleri, ödünç verme (kredi), parasal destek ve bağış kabulüne izin vermedir.

Yerel yönetimlerin temel gelir kaynaklarından olan vergiler yasalarla belirlenmektedir. Fakat bu yasalar belirlenirken yerel özerklik gereğince alt ve üst limitler yasa koyucu tarafından belirlenerek bu limitler içerisinde takdir yetkisi yerel

idarelerde olmalıdır. Yerel yönetimlerin temel özellikleri arasında sayılan mali özerkliğe sahip olmaları hususunda merkezi idare makamları, yerel idarelere görevleriyle orantılı gelir temin etmeleri gerekmektedir. Aksi halde merkezi idarenin parasal desteği idari vesayetın en güçlü aracı olmaktadır (Gözübüyük ve Tan, 1998: 206).

2.4. İDARİ VESAYET DENETİMİNİ ZORUNLU KILAN NEDENLER

İdari vesayet denetimi tarihsel süreç içerisinde mahalli idarelerin merkezi idarenin yükünü hafifletmek amacıyla sonradan kurulmasıyla birlikte bu ikilinin zorunlu ilişkisi sonucu ortaya çıkmış bir kavramdır. Yani idari vesayet denetimi hukuki bir veri olarak değil tarihsel süreç içerisinde bir zorunluluğun sonucu olarak değerlendirilmelidir.

Bu bölümde idari vesayet denetimini ortaya çıkaran bu zorunlu sebepler daha ayrıntılı bir şekilde incelenecektir.

2.4.1. İdari Vesayet Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Ayırımının Bir Sonucudur

Devlet dediğimiz merkezi otoritenin, geniş sınırları bulunan ülke toprakları içerisinde ülkenin tamamına aynı seviyede ve eşit bir biçimde hizmet sunması pek mümkün değildir. Bu sebeple hem hizmetlerin ülke sathına eşit bir biçimde yayılması hem de sunulan hizmetlerde etkinliğin sağlanabilmesi için yerel nitelikteki örgütlere ihtiyaç duyulmaktadır. Seçimle il başına gelen yerel idarelerin yerel ihtiyaç ve sorunları daha iyi tespit etmesi ve buna yönelik olarak çözümler getirmesi doğaldır. Fakat yerel idareler yerel nitelikteki sorunlara daha çabuk çözümler getirebilmekle birlikte, yerel idareler bu görevlerini yerine getirirken merkezi idareyle çelişkiye düşüp, ülkenin birlik ve bütünlüğünü bozan ve mahalli hizmetlerin sunumunda keyfiliğe düşen bir takım eylem ve faaliyetler içerisinde de girmeleri mümkündür. Bahsettiğimiz bu olumsuz durumlar idari vesayet denetimini zorunlu kılan durumların başında yer almaktadır (Yılmaz, 2007: 25).

2.4.2. İdari Vesayet Mahalli İdarelerin Özerkliğinin Doğal Bir Sonucudur

Yerel yönetimlere tanınan özerklik bazı makam ve otoritelere nüfus sağlamak onların keyfi hal ve tutum içerisinde olmalarına imkân vermek amacıyla tanınmamıştır. Özerklikle yapılmak istenen mahalli idarelerin kendilerine yasayla tanımlanmış sınırlar çerçevesinde yetki ve sorumluluklarını yerine getirirken etkin, süratli ve yerel halkın ve ülkenin genel çıkarlarına uygun kararlar alabilmesidir.

Sunulacak hizmetlerin basit, ucuz ve hızlı bir şekilde sunulmasına olanak sağlanmasıdır. Fakat tanınan bu özerklik zaman zaman hedeflenen amaçların dışında keyfi uygulamalara giden kullanımlara gidebilmektedir.

İdari vesayet denetimiyle yerel idarelere tanınan özerklikten beklenen fayda maksimize edilmektedir. Yine özerklik kavramıyla ortaya çıkabilecek olumsuzlukları önleyici bir sigorta görevindedir (Tortop, 1999: 20).

2.4.3. İdari Vesayet Üniter Devlet Yapısının Bir Sonucudur

İdari vesayet denetimi, devletin birlik ve bütünlüğünün milli çıkarların mahalli idare kuruluşlarınca da korunup gözetilmesini öngörür. Merkezi otorite ve yerel idarelerin karşılıklı olarak birbirlerinden faydalanmalarının doğal bir sonucu olan idari vesayette ülkenin üniter yapısının korunması esastır. Esas olarak idari vesayet denetimi üniter yapıli devletlerde söz konusudur (Tortop ve İspir, 1986:104).

1982 Anayasasının 5. maddesinde “ülkelerin bölünmez bütünlüğünün korumasının devletin en temel görevi olduğu” vurgulanmaktadır. Merkezi idare ve yerel idare ayrımının bulunduğu ve üniter bir devlet örgütlenmesinin hâkim olduğu bir ülkede idari vesayet denetimi kaçınılmaz bir gerekliliğın sonucudur (Eke, 1982:63). Ülkemizin kültür yapısı ve geçirmiş olduğu tarihsel tecrübeler üniter devlet yapısını zorunlu kılmıştır. Egemenlik hakkının mutlaka sahibi olan üniter devlette, yerel bir takım yetkileri bulunan mahalli idareler üzerinde, idari vesayet denetimiyle egemenliğini hissettirdiği söylenebilir.

2.4.4. İdari Vesayet Dengeli Kalkınmanın Sağlanmasına Yöneliktir

Anayasanın 166. maddesinde “ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı özellikle sanayinin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu bir biçimde hızla gelişmesini,

ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirmesini yaparak, verimli şekilde kullanılmasını planlamak” devletin görevidir. Söz konusu anayasa maddesinde de açıkça görüleceği üzere ülke kalkınmasında planlı ekonominin önemli büyüktür. Bu kalkınma planlarını hazırlamak merkezi idarenin görevidir. Merkezi idare bu planları hazırlarken idari vesayet yetkisini kullanmak suretiyle mahalli idarelerin çalışmalarını denetler ve mahalli idarelerin çalışmalarını ve faaliyetlerini bu planlara uygun hale getirir.

Örneğin mahalli idarelerin yapacakları yatırımların hazırlanan milli kalkınma planlarına uygun olarak yürütülmesi için mahalli idarelerce yapılacak yatırımların denetimi Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne verilmiştir. Ülke genelinde dengeli kalkınmanın sağlanabilmesi için merkezi idare ve yerel yönetimlerin bu konularda birbirilerini tamamlamasıyla mümkün olabilmektedir. Bunu tesis edecek kavramsa hiç şüphesiz idari vesayet denetimdir.

Mahalli idarelerin uygulamalarından zarar gören ve yakınarlarda eleştiri ve şikâyetlerini merkezi idareye yönelttikleri içindir ki merkezi idare kamu hizmetlerinin ülke genelinde dengeli, etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini denetlemekle yükümlüdür (Yılmaz, 2007: 27).

2.4.5. İdari Vesayet Kaynak İsrafının Önlenmesine Yöneliktir

Mahalli idare organlarının kendilerine yasalarca tanımlı olan yetki ve sorumlulukları yerine getirebilmek için belli bir bütçeye sahip olmaları gerekir. Mahalli idarelerin tanımlanmasında yer alan mali özerklik kavramının sağlanabilmesi için yetki ve sorumluluklarıyla orantılı gelirlerinin olması esastır. Aksi halde bir özerklikten söz etmek mümkün olmaz. Mahalli idarelerin parasal kaynakları;

- Kendi öz gelirleri,
- Devlet yardımları,
- Devlet gelirlerinden ayrılan paylar,
- Olağanüstü gelirlerden oluşmaktadır.

Mahalli idarelerin akçal denkleştirme denemali durumları 5393, 2464 ve 2380 sayılı kanunlarda düzenlenmiştir. Normal şartlarda kıt olan bu kaynakların etkili ve verimli bir şekilde kullanılması elzemdir. Aksi halde bir kaynak israfı söz konusu olacak ve zaten yetersiz olan parasal kaynakların zayi olmasıyla kamu hizmet sunumlarında aksamalar söz konusu olabilecektir. Gerek merkezden mahalli idare

birimlerine sağlanan kaynaklar ve gerekse mahalli idarelerin kendi 6z kaynaklarının verimli bir Şekilde ve kaynak israfı olmaksızın kullanımının temini iÇin idari vesayet yetkisi devreye girmektedir. Merkezi idare, idari vesayet denetimiyle mahalli idarelerin finans kaynaklarını ve bunların kullanımlarını denetlemektedir (Yılmaz, 2007:28).

2.4.6. İdari Vesayetın Mahalli İdarelerin Bilgi Noksanlığını Giderici Y6n6 Vardır

İdari vesayet denetiminin dolaylı olarak mahalli idareler 6zerinde eğitici bir rol6 bulunmaktadır. Mahalli idarelerin seÇimle il başına gelmiş organlarının almış oldukları eğitim ve tecr6beleri kişiden kiŐiye farklılık g6stermekle birlikte bu alanda Çokta yetkin olmadıkları bir gerÇektir. Ayrıca bu organlarda g6rev yapanların seÇimler vasıtasıyla sık sık değişim g6stordiklerinden mahalli idarelerin y6netimi, sevk ve idaresi anlamında gerekli bilgi ve beceriye sahip olmayabilirler. Bu sebeple idari vesayet makamlarının uygulayacakları idari vesayet denetimiyle mahalli idare organlarını eğitici ve yol g6sterici bir yanı ortaya Çıkmaktadır.

UzmanlaŐma ve g6revin gerektirdiği niteliklere sahip olmama gibi hususlar 6zelikle k6Ő6k yerel y6netim organlarında daha Çok rastlanan bir durumdur. Bu mahalli idarelerde ŐalıŐan personelinde eğitim durumu genellikle d6Ő6k olup bu tarz personelin hizmet iÇi ve dışı eğitimleri de yeterli olmadığından beklenen hizmetlerin yasal prosed6r ŐerŐevesinde sunumunda bir takım aksamalara sebebiyet verebilmektedir.

Bilgisizlik ve tecr6besizlik durumlarından doğan sakıncaları giderme konusunda eğitici bir rol 6stlenen idari vesayet denetimi aracılığıyla, merkezdeki uzman elemanların bilgisi, becerisi ve tecr6belerinden yerel idare organları istifade edebilir (Yılmaz, 2007: 29).

2.5. İDARİ VESAYET YETKİLERİNİ KULLANAN MERCİLER

İdari vesayet yetkisinin kullanımıyla ilgili olarak gerek anayasa da gerekse yasalarda birçok kurum ve kuruluşa yetki ve görev verilmiştir. Bu kurum ve kuruluşlar aşağıdaki gibidir;

- Cumhurbaşkanı,
- Başbakan,
- Bakanlar Kurulu,
- İçişleri Bakanlığı,
- Diğer Bakanlıklar,
- Danıştay,
- Sayıştay,
- Devlet Personel Başkanlığı,
- Mülki İdare Amirleri ve
- İl ve İlçe İdare Kurullarıdır.

2.6. İDARİ VESAYET VE YEREL ÖZERKLİK

İdari vesayet denetimi bu denetimin uygulandığı bütün ülkelerde farklı yoğunluk ve etkinlikte gerçekleşmektedir. Kimi ülkeler mahalli idare birimlerinin karar, işlem, eylem ve organları üzerinde sadece hukuk uygunluk denetimi yapmaktayken kimi ülkelerde ise hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi beraber yapılmaktadır. İdari vesayet denetimiyle yerel özerklik kavramları arasında ters bir orantı olduğu kabul edilmektedir. Şöyle ki merkezi idarenin yerel idareler üzerinde idari vesayet denetimi arttıkça yerel idarelerin sahip olduğu yerel özerklik azalmaktadır.

Özerklik; “belli bir konuda, belli bir çerçeve dâhilinde kendi kendine idame etme” ya da belirli sınırlar içinde ve merkezi bir güç çerçevesinde kendini kendi kanunlarıyla idare eden” şeklinde tanımlanmaktadır (Meydan Larousse: 371).

Yerel özerklik ise; Mahalli idare birimlerinin kendi sorumlulukları altında ve ülkenin ortak menfaatleri doğrultusunda, kendi yetki alanlarında düzenleme yapabilmesi hakkıdır (Tortop, 1999: 18).

Özerklik yerel idarelerin varlık gereğidir. Özerk olmayan yerinden yönetim idarelerinin merkezi idarenin hiyerarşisi altındaki taşra teşkilatlarından farkı ve ayrımı

olması söz konusu olamaz. Aksi halde yetkilerin merkezde toplanıp, kararların merkezden alınması yürütmeyi geciktirip hizmetlerin aksamasına neden olabilmektedir. Yerel özerklik sayesinde hizmetlerin zamanında ve etkin bir biçimde sunulması hedeflenmektedir (Demirkol, 1998: 18).

Yerel özerklik kavramı aynı zamanda mahalli idare organlarının seçimle iş başına geliyor olmasının da doğal bir sonucudur. Yerel organlar kendi yetki ve sorumluluğunda olan işlerde merkezin herhangi bir kararı olmaksızın kendi kararıyla işlerini görebilmektedir. Bu tanım aynı zamanda özerkliğinde şartlarını ortaya koymaktadır.

Buna göre;

-Mahalli idareler kendi kararlarını kendisi almalı,

-Mahalli idarelerin organları, merkezi idare karşısında bağımsız olmalıdır

-Mahalli idarelerin bağımsız olabilmeleri için görev ve sorumluluklarıyla orantılı mali kaynaklar olmalıdır.

Avrupa konseyi yerel ve bölgesel yönetimler konferansı bir kararında şöyle denilmektedir. “Belediyelerden bölgelere kadar her topluluk, kendi kurumlarına sahip olabilmeli, kendisini ilgilendiren işlerde karar alabilme özgürlüğüne sahip bulunabilmelidir. “Daimi komite 1968’de “yerel özerklik ilkeleri” adlı bu bildirgeyi kabul etmiştir. Avrupa konseyinin 1957’deki yerel yönetimler konferansında yerel özerkliğin temel nitelikleri şu şekilde sıralanmıştır;

a)Yerel özgürlüklere saygı gösterilmeli,

b) Yerel yasamanın özgür ve partiler üssü karakterinin korunması,

c) Devlet ve mahalli idareler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesi,

d) Mahalli idarelerin maliyesinin özerkliği,

e) Gerçek bir mahalli idare bilincinin geliştirilmesi (Keleş ve Yavuz, 1989: 20).

Bu özellikleri taşıyan özerklik kavramının mahalli idarelerce tanınmasında ki ana felsefe mahalli idarelerin kendilerine verilmiş olan görev ve sorumlulukları yerine getirirken süratli, etkin ülke ve yerel çıkarlara uygun kararlar alıp, eylemlerde bulunabilmesini sağlamaktır. Tabi ki mahalli idare birimleri kendilerine tanınan bu özerkliği kullanırken yasal sınırlar içerisinde kalarak hareket etmelidirler. Merkezi idarenin kullanmış olduğu idari vesayet denetimi ise mahalli idarelere yerel özerklik

kavramıyla tanınan geniş zeminde bilerek veya bilmeyerek sınır aşımında bulunan, görevi kötüye kullanan idareler açısından sigorta görevi görecektir.

Avrupa yerel yönetimler özerklik şartının 8. maddesi denetime ilişkindir. Bu madde de yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirebileceğini ve yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla anayasal ilkelere uygunluk sağlamak amacıyla yapılabileceğini öngörmüştür. Bununla birlikte üst makamların, yerel idarelerin yetkili kılındıkları işlerin gereği gibi yerine getirilip getirilmediğini idari denetime tabi tutabileceğini düzenlemiştir (Yılmaz, 2007: 33).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM
5393 SAYILI BELEDİYE KANUNUNA GÖRE İDARİ VESAYET
UYGULAMALARI VE AVRUPA YEREL YÖNETİM ÖZERKLİK ŞARTINA
UYUMU

Bir önceki bölümde idari vesayetın uygulama şekillerine değinilmişti. Bu bölümde ise 5393 sayılı belediye kanunun çerçevesinde idari vesayetın uygulanması ve mevcut durumun Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartına uyumu konusu açıklanmaya çalışılacaktır.

3.1. 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNA GÖRE İDARİ VESAYET UYGULAMALARI

5393 Sayılı belediye kanunu incelendiğinde birçok maddesinde gerek belediyelerin iş ve işlemleri üzerinde gerek belediye organları üzerinde ve gerekse de personel ve mali kaynakları üzerinde idari vesayet denetiminin öngörüldüğü görülmektedir, 1580 sayılı eski belediye kanunuyla kıyaslandığında daha hafif ve şekli bir idari vesayet denetimi olduğu açıktır. Fakat her ne kadar 1580 sayılı yasayla kıyaslandığında idari vesayet denetimi yetkisi azaltılmış olsa da 5393 sayılı belediye kanunun 4. maddesinde yer aldığı üzere kuruluş aşamasından itibaren belediyeler üzerinde bir idari vesayet denetimi bulunmaktadır.

Şöyle ki nüfusu “beş bini geçmiş olmak şartıyla halen köy statüsünde bulunan bir yerleşim yerinden köy ihtiyar heyetinin alacağı bir kararla ya da seçmenlerin yarısından bir fazlasının o yerin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurusu veya valinin o yerde belediye teşkilatı kurulmasını doğrudan gerekli görmesi halinde süreç başlar. Vali köyün bağlı bulunduğu il ya da ilçe seçim kurulundan köy de oylama yapılmasını ister. Oylama sonucu bir tutanakla valiye bildirilir. İşlem dosyası valinin bu konudaki görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilir. Danıştay’ın görüşü alınarak o yerde müşterek kararnameyle belediye kurulur. Yeni iskân kapsamında nüfusu 5000’i geçen bir yerde belediye kurulabilmesi, için bu kanunda bir idari vesayet makamı olan İç İşleri Bakanının bu konudaki önerisi ve müşterek kararnameyle kurulabilir (5393, md:4).

3.1.1.Belediyenin İşlemleri Üzerindeki İdari Vesayet Uygulamaları

Belediye işlemleri üzerindeki idari vesayet denetimi başlığı altında belediye meclisinin ve de belediye encümeninin iş ve işlemleri üzerinde ki idari vesayet denetimi incelenecektir. Belediyenin bu iki organının yapmış olduğu işlemler idari vesayet makamları tarafından denetlene bilmektedir. Vesayet makamları kimi zamanda bu organların işlemlerini bozabilme yetkisine sahiptirler.

3.1.2. Belediye Meclisi İşlemleri Üzerindeki İdari Vesayet Uygulamaları

5393 Sayılı belediye kanunun öngörmüş olduğu idari vesayet denetimi “a posterior” usulüdür. 1580 sayılı eski belediye kanununda ise “a priori” denetim öngörülmüştür.

1580 sayılı yasada bütçe, kesin hesap, çalışma programı, bütçede değişiklik, fasıllar arası aktarma, kanunlarda öngörülen belediye vergi ve resimlerinin oluşturduğu durumlar dışında belediye hizmetlerine karşılık alınacak ücret tarifeleri, genel imar programlar gibi konularda belediye meclisince yapılacak işlemlerde kararlar ancak ve ancak mahallin en büyük mülki amirleri olan vali veya kaymakamın onayıyla kesinlik kazanıyor ve uygulanabilir hale geliyordu (Akyılmaz, 2004: 206).

1580 sayılı kanunda vali veya kaymakama belediye meclisince alınan kararları bir haftalık süre içerisinde onama veya onaylamama yetkisi verilmiştir. Onaylanmayan kararlar belediye meclisi talebiyle bir ay içerisinde kesin çözüm için Danıştay’a gönderilebiliyor ve Danıştay tarafından onaylanan kararlar yürürlüğe giriyordu. Uygulanan bu sistemde belediye meclis kararlarının hem iş ve işlemlerini sekteye uğrattığı hem de belediyenin özerklik ilkesine ters olduğu düşüncesiyle sıkça eleştirilen bir durumdu (Yıldırım, 2009:167).

5393 sayılı yeni belediye yasasında ise genel kural olarak belediye meclisi kararları üzerindeki idari vesayet denetimini bazı istisnai haller dışında öncül ve ağır vesayet denetiminden arındırılmıştır.

Belediye meclisinin işlemleri üzerindeki idari vesayet denetimi dendiğinde şüphesiz ilk irdelenmesi gereken konu kararların kesinleşmesi ve uygulanmasının nasıl olduğu konusudur.

5393 sayılı belediye kanununun 23. Maddesinde, belediye başkanı hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere 5 gün içinde belediye meclisine iade eder. Yeniden görülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Kararların kesinleştiği tarihten itibaren en geç 7 gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.

Bu düzenlemeden anlaşıldığı üzere mülki idare amirinin kararlar üzerindeki önceden denetim yetkisine son verilmiştir. Meclis kararlarının kesinlik kazanabilmesi için mülki idare amirinin onayı bir zorunluluk olmaktan çıkarılmıştır. Kararlarla ilgili olarak mülki idare amirinin rolü kararların yürürlüğe girmeleri hususunda ortaya çıkmakta ve mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmemektedir. 5393 sayılı kanunda meclis kararlarının hukuki akıbetinin biran önce netlik kazanması amacıyla kararlara karşı idari yargı mercii önünde açılacak davalara açıklık getirilmiştir. Bu hak belediye başkanına tanınmış ve dava açmaya ilişkin 10 günlük süre öngörülmüştür.

Yukarıda açıklamaya çalışılan meclis kararlarının üzerinde ki idari vesayet denetiminden ayrı olarak bazı hal ve durumlarda belediye meclisinin bir takım işlemleri üzerinde vesayet makamları tarafından öncül denetim yapıldığında görülmektedir.

Vesayet mercilerinin öncül onayına tabi işlemlerinden ilki 5393 sayılı belediye kanununun 9. maddesinde yer almaktadır. Mahalle ve yönetimi başlıklı madde de “ Belediye sınırları içerisinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur ” biçimindedir.

Bu madde de açıkça öncül bir denetim öngörmüş belediye meclisi karar aldıktan sonra kaymakamın görüşü alınmakta ve kesin karar için valinin onayı gerekmektedir. Burada hemen belirtmeliyiz ki kaymakamın görüşleri olumlu veya olumsuz olabilir nihai olarak son karar verecek olan validir. Vali tarafından onaylanmayan kararlar yürürlüğe girmez.

Yine aynı yasanın 10. maddesinde yer alan belde adının değiştirilmesi başlıklı işlemlerde öncül denetim yetkisini görebilmekteyiz. Şöyle ki “bir beldenin adı, belediye

meclisi üye tam sayısının en az dörtte üç çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanının onayı ile değiştirilir.”

Burada da görüldüğü üzere öncül denetim yapılmakta fakat denetim yetkisi bir derece daha arttırılmak suretiyle taşradaki idari vesayet makamlarının görüşü alınmak suretiyle merkez vesayet makamı olan İçişleri Bakanlığının onayı aranmaktadır.

5393 sayılı belediye kanununun 7. maddesinde yer bulan sınır uyuşmazlıklarının çözümü adlı madde de son karar verici merci olarak valinin yer aldığı görülmektedir. Bu maddeye göre “Bir il dâhilin de ki beldeler ve köyler arasında sınır uyuşmazlığı çıkması halinde ilgili belediye meclisi ve köy ihtiyar meclisi ile kaymakamın görüşleri 30 gün süre verilerek istenir. Vali bu görüşleri değerlendirmek suretiyle sınır uyuşmazlığını karara bağlar.”

7. madde de yer alan bu düzenlemede valiye tanınmış bu yetkilerin bir idari vesayet yetkisi olmanın yanı sıra bir hakem rolü de üstlendiği görülmektedir. Öyle ki bir vesayet makamı olan vali sınır problemi olan tarafların görüşlerini ve konunun tarafları dışında yer alan kaymakamın görüşünü ayrı ayrı değerlendirerek sonuçta uyuşmazlığı kesin olarak karara bağlar. Tabi burada belirtilmesi gereken önemli bir hususda buradaki kesinliğin idari bir kesinlik olduğu yoksa bu tarz kararlarla ilgili olarak her zaman idari yargı makamlarına başvuru yapmak mümkündür.

Belediye kanununun 6. maddesinde yer alan sınırların kesinleşmesi konusunda “Belediye sınırları valinin onayıyla kesinleşir. Kesinleşen sınırlar valilikçe yerinde uygulanmak suretiyle taraflara gösterilir ve durum bir tutanakla belirlenir. Kesinleşen sınır kararları ile dayanağı olan belgelerin birer örneği belediyesine, yerel tapu dairesine, il özel idaresine ve o yerin mülki idare amirine gönderilir. Kesinleşen sınırlar, zorunlu nedenler olmadıkça 5 yıl süre ile değiştirilmez.” Burada yer alan belirlenen sınırların zorunluluk olmadıkça 5 yıl süreyle değiştirilemeyeceği hükmü kanımızca yerel seçimlerin 5 yılda bir yapıldığı düşünüldüğünde belediyelerce seçimlere yönelik sınır değişikliği yapma düşüncelerinin önüne geçmek için alınmış bir karardır. Ayrıca böyle önemli bir konuda son karar verici olarak idari vesayet makamı olan valinin yetkisi olması son derece yerindedir.

Öncül vesayet denetimi yetkisinin bir başka örneğini belediye kanununun 81. maddesinde yer alan düzenlemede bulmak mümkündür. Şöyle ki ; 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 tem sayısının üçte iki çoğunluğunun kararı aranır.

Yukarıda kısaca açıklamaya çalışılan, 5393 sayılı belediye kanununun 6,7,9,10 ve 81. maddelerinde klasik anlamda bir idari vesayet yetkisi olan onamanın yer aldığı görülmektedir. Bu maddelerde son karar mercii olarak idari vesayet makamı tarafından alınan belediye meclisi kararları onaylanmadığı takdirde kararlar yürürlüğe girmemektedir.

Belediye meclisinin işleri üzerindeki idari vesayet uygulamalarında son olarak istisnai bir idari vesayet yetkisi olan ikame yani yerine geçmek suretiyle yapılan idari vesayet uygulamasına değinmekte yarar vardır. Belediye kanununun 57. maddesinde yer alan “hizmetlerde aksama” başlığında vali, belediye yönetiminin yerine geçmek suretiyle aksayan bu hizmetleri yerine getirmekle yetkilendirilmiştir. 57.madde de bu yetki şu şekilde yer bulmuştur; “Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesi, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister. Aksama giderilmezse söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereci personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanılabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankası’na bildirilir ve İller Bankası o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderir. İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyelerce asliye hukuk mahkemesine itiraz edebilir” şeklinde düzenlenmiştir.

57. madde de yer alan ikame yetkisi irdelendiğinde ilk etapta ağır bir idari vesayet yetkisi olarak görülse de Türkiye de özellikle son dönemlerde kimi belediyelerde politik düşüncelerle hizmetlerin nasıl aksatıldığı ve bu durumun yöre halkının günlük yaşamlarını nasıl olumsuz etkilediği görüldüğünde kanımızca isabetli bir yetki düzenlemesidir. Fakat burada belirtilmelidir ki halkın günlük yaşamının olumsuz yönde etkilendiğinin tespitinin sulh hukuk mahkemeleri kanalıyla karar verilecek olmasının

çokta yerinde bir düzenleme olmadığı kanaatindeyiz. Çünkü söz konusu karar bir idari tasarruf yetkisi olduğundan bu yetkinin mülki amirlere verilmesi veya idari bir karar olması nedeniyle idari yargı makamlarınca bu tespitin yapılmasının daha uygun olacağı kanısındayız.

3.1.3. Belediye Encümenin İşlemleri Üzerindeki İdari Vesayet Uygulamaları

5393 sayılı yasada yer alan belediye encümeni işlemleri üzerindeki en belirgin idari vesayet yetkisi kanununun 62. maddesinde yer alan düzenlemedir. Şöyle ki “Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce encüme sunulur ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına bildirir. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar.” şeklindedir.

5393 sayılı yasada yer almamakla birlikte bir encümen işlemi olan ve bariz bir vesayet denetimi olan bir konu daha var ki bu konu kamulaştırma konusudur. 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanununun 5 ve 6. maddelerinde düzenlenen “kamu yararı kararı verecek merciler” ve “onay merci” başlıklı düzenlemelerdir.

İlgili kanuna göre belediye yönetimlerince yapılacak kamulaştırma işlemlerinde kamulaştırma işlemi yapılmadan önce kamu yararı kararı alınması öngörülmüştür. Belediye adına da kamu yararı alma yetkisi belediye encümenlerine verilmiştir. Kanununun 6. maddesinin a fıkrasında “kamu yararı kararı; köy ihtiyar kurulları ve belediye encümenleri kararları, ilçelerde kaymakamın il merkezinde valilerin onayıyla tamamlanır.” ibaresi bulunmaktadır. Söz konusu düzenlemeye göre belediye encümenince alınan kamu yararı kararlarında söz konusu belediye encümeni il belediyesiyle vali eğer kararı alan ilçe belediyesi encümeni ise kaymakam tarafından onaya girmektedir. Bu düzenlemede açıkça görüldüğü üzere bir encümen işlemi olan kamulaştırma kararı üzerinde yasa koyucu idari vesayet yetkisini öngörerek vali veya kaymakam tarafından onaylanmayan kamu yararı kararı yürürlüğe girmemekte ve hukuken geçerli olmadığından uygulanması söz konusu olmamaktadır (Kalabalık, 2004:375).

Bu idari vesayet yetkisi irdelendiğinde son derece önemli ve yerinde bir vesayet yetkisidir. Çünkü belediye encümenlerince alınacak kamu yararı kararlarında bir takım siyasi ve çıkar ilişkileri göz önüne alınarak karar alınması olası görülmektedir. Bu sebeple idari vesayet makamlarınca kamu yararı gözetilip gözetilmediğinin incelenmesi olumlu bir durumdur.

3.2. BELEDİYENİN ORGANLARI ÜZERİNDEKİ İDARİ VESAYET UYGULAMALARI

1982 Anayasasının 127. maddesine göre “Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusunda ki denetim yargı yolu ile olur. Ancak görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kavuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar uzaklaştırabilir”. Bu maddeden anlaşılacağı üzere bir yerel yönetim organı olan belediyenin seçimle iş başına gelmiş organlarına belli şartlarda bir idari vesayet makamı olan İçişleri Bakanının geçici olarak görevden alabilmesi durumu söz konusudur.

3.2.1. Belediye Başkanı Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi

Belediye başkanı belediye yönetiminin başı ve de tüzel kişiliğin temsilcisidir. Belediye başkanlığı görevi, başkanın ölümü veya istifası halinde kendiliğinden sona ermektedir. Bununla birlikte bazı hal ve şartların gerçekleşmesi halinde de belediye başkanlığı görevi sona erer. Bu koşullar 5393 sayılı belediye kanununun 44. maddesinde yer bulmuştur. Burada da idari vesayet yetkisi kendini göstermektedir. Söz konusu düzenlemelerde belediye başkanın;

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

-Seçilme yeterliliğini kaybetmesi,

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

- Meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması, hallerinden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer.

Yukarıda belirtildiği üzere belediye başkanın, başkanlığının sona ermesinin çeşitli sebepleri olabilmektedir. Fakat burada konumuzun içeriği gereği idari vesayet denetimi bağlamında değerlendirilebilecek olanlar açıklanmaya çalışılacaktır. Bu kapsamda 44. madde de yer alan mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevi terk etme halinde belediye başkanlığının düşüyor olmasında bir idari vesayet yetkisi devreye girmekte ve bu şekilde belediye başkanının başkanlığının düşmesi için bir takım koşullar gerekmektedir. Bunlar;

-Görevini mazeretsiz ve kesintisiz olarak terk edilmesi,

-Bu terk işlemlerinin 20 günden fazla bir süre içermesi,

-Ve idari vesayet makamı olan mülki idare amirince yapılan bu görevi terk işlemlerinin, belirlenmesi gerekmektedir. Bu şartların gerçekleşmesiyle birlikte idari vesayet mercii olan mülki idare amiri söz konusu keyfiyeti tespit ederek bu konuyla ilgili olarak Danıştay'a başvuru yapmakta ve belediye başkanının başkanlığı kesin bir kararla Danıştay tarafından sona erdirilebilmektedir.

Belediye başkanın, başkanlık sıfatını yitirmesine sebep olacak bir diğer durum 44. maddenin d fıkrasında yer bulmuştur. Belediye meclisi üzerindeki denetim konusunda üzerinde daha ayrıntılı inceleme fırsatı bulacağımız bu duruma göre belediye meclisinin feshini gerektirecek tutum ve davranışlarda belediye başkanının da bizzat yer aldığı veya bizzat yer almamakla birlikte bu tarz bir durumun ortaya çıkmasını engelleyebilecek durumdayken buna müdahil olmadığı anlaşıldığı durumlarda meclisle birlikte, başkanında görevine son verilmesi öngörülmüştür (Haşlemoğlu,1978: 411).

Belediye meclisinin feshine sebep olan durum veya durumların ortaya çıkmasına belediye başkanı bizzat sebep olabileceği gibi, belediye meclisiyle ortak tutum içerisinde olabilir veya engelleyebilecek durumdayken seyirci kalmış olabilir.

Meclisin feshine sebep olan böyle bir durum içerisinde belediye başkanın bu durumdaki rol ve tutumu net ve somut belgelere dayandırılarak tespit edilip belediye başkanın düşürülmesi süreci başlamalıdır.

Burada değinilmesi gereken önemli husus belediye meclisinin feshini gerektiren bir durumun varlığında belediye başkanın her hangi bir kusuru yoksa bu durumda sadece belediye meclisi fesih olunur, başkanın görevi devam eder (Gül,1979:3286).

Burada değinilmesi gereken önemli bir diğer husus ise belediye organlarının bir idari vesayet yetkisi olarak görevden geçici olarak uzaklaştırılmaları hususudur.

Yukarıda açıklandığı üzere Anayasanın 127. maddesinin 4. fıkrasında “ ancak görevleriyle ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kavuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar uzaklaştırılabilir”.

Bu düzenlemeye paralel bir hüküm 5393 sayılı yasanın 47. maddesinde yer bulmuştur. Şöyle ki “Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kavuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir.” Bu maddelerde idari vesayet yetkisi açık bir biçimde kendini göstermektedir. Tabi ki burada yapılan geçici bir tedbir olup bu organların, organlık sıfatlarının kaybı yargı yoluyla olmaktadır.

Buradaki amaç haklarında görevleriyle ilgili bir suç isnat edilen belediye organlarıyla ilgili gerekli soruşturma ve incelemelerin düzgün ve sağlıklı bir biçimde yürütülmesidir. Bununla birlikte, geçici bir tedbir olarak belediye organlarının görevden uzaklaştırılabilmesi için bir takım koşulların gerçekleşmesi gerekmektedir.

-Görevden uzaklaştırmaya esas teşkil eden suçun görevle ilgili olması gerekir.

-Görevden uzaklaştırılacak kişiyle veya organla ilgili bu konuyla ilgili bir soruşturma veya kavuşturma bulunmalıdır.

-Görevden uzaklaştırma işleminin kanunda belirtilmiş olan bir idari vesayet makamı olan İçişleri Bakanınca yapılmış olması gerekir (Bulut, 1987:3 6).

Burada belirtilmesi gereken husus ağır bir idari vesayet yetkisi olan görevden uzaklaştırmının çok ciddi konular olmadıkça, keyfi ve partizanca düşüncelerle uygulanmaması gerektiğidir. Aksi halde belediye yönetiminde idari özerkliğin sağlanması mümkün olmayıp, belediye organlarının üzerlerinde sürekli bir baskı hissetmelerine sebep olacaktır.

Belediye kanununun 45. maddesine göre “belediye başkanlığının her hangi bir sebeple boşalmış ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması halinde seçim oluncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı’nca diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılabileceğine hükmetmiştir”.

Burada değinilmesi gereken önemli bir konuda son dönemlerde birçok belediyeye atanan kayyumlar konusudur. 5393 Sayılı belediye kanununun 45. maddesine 15/08/2016 tarihinde ve 674 sayılı KHK ile eklenen madde uyarınca terör bağlantısı

olan belediyelerde ilgili bir düzenleme yapılarak ağır bir idari vesayet yetkisi ihdas edilmiştir. Buna göre “Belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetlerinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi hallerinde 46. maddedeki makamlarca (İçişleri Bakanı ve vali) belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyeleri görevlendirilir. Bu belediyelerde belediye meclisi başkanın çağrısı olmadıkça toplanamaz, meclisin, encümenin ve komisyonların görev ve yetkileri 31. madde de belirtilen encümen üyeleri tarafından yürütülür” şeklindedir.

3.2.2. Belediye Meclisi Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi

Belediye yönetiminin karar organı belediye meclisidir. Belediye kanununun 30. maddesinde yer alan koşulların gerçekleşmesi halinde bir idari vesayet yetkisi olarak belediye meclisi fesih olunabilmektedir.

“Belediye Meclisi;

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

-Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa,

İçişleri Bakanlığı’nın bildirim üzerine Danıştay’ın kararı ile feshedilir. İçişleri Bakanlığı gerekli görüldüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclisin toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay bu hususu en geç bir ay içerisinde karara bağlar. Bu şekilde fesih edilen meclisin yerine seçilen meclis kalan süreyi tamamlar.”

1580 sayılı eski belediye kanunuyla kıyaslandığında 5393 sayılı yasada belediye meclisin fesih şartlarının daraltıldığı görülmektedir. Eski kanunda belediye meclisinin kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanması da fesih nedeni olarak görülebilmekteydi. Yeni düzenlemeyle belediye meclisine daha rahat hareket edebilme kabiliyeti ve serbesti sağlanmıştır.

Belediye meclisinin fesih edilmesine neden olan meclisin kendisine kanunla verilmiş görevleri ihmal etmesi durumunun oluşması için aşağıda belirtilen durumların gerçekleşmiş olması gerekmektedir. Bunlar (Atay, 2006: 265).

-Belediye meclisine kanunla verilmiş bir görev olmalı,

- Bu görev süresi içerisinde yerine getirilmemiş olmalı,
- Görevin yerine getirilmemesi ihmalden kaynaklı olmalı,

Bu durum belediye ye ait işleri sekteye uğratmalı bu durumda idari vesayet makamı olan İçişleri Bakanı devreye girmekte ve gereği için Danıştay'a bildirim de bulunmaktadır. Belediye hizmetlerinin gereği gibi yerine getirilmesi ve bir gecikmeye mahal verilmemesi adına yerinde bir idari vesayet düzenlenmesi olduğu kanısındayız.

Belediye meclisi üzerinde ağır bir idari vesayet yetkisi olan fesih konusunda ki diğer önemli husus siyasi konularda karar alınması hususudur. 1580 sayılı eski belediye kanununda yer alan düzenlemede bu konu daha katı ve sert bir biçimde uygulanmaktaydı. Öyle ki belediye meclislerinin siyasi meseleler üzerinde müzakere etmesi veya siyasi temennilerde bulunması fesih nedeni olarak sayılmış, bu eylem ve işlemlere katılan belediye başkanlarının da başkanlık sıfatının sona erdirilmesi hüküm altına alınmıştır” (Dönmez, 2001:393).

5393 sayılı belediye kanunu1580 sayılı eski belediye yasasına nazaran bu konuda da bir yumuşama ve serbestliğe yer vermiştir. Şöyle ki belediye görevleriyle ilgili olan siyasi bir konuda karar alabileceği gibi görevleriyle ilgisi bulunmayan siyasi bir konuyu mecliste tartışıp, müzakere edebilir fakat karar alamaz. Çünkü belediyenin amacı belde sakinlerinin kendisine kanunda verilmiş yetki ve sorumluluk çerçevesinde ihtiyaçlarını gidermektir. Görevi dışında kalan siyasi konularda karar alıp almadığının bir idari vesayet denetimi yoluyla denetlenmesi son derece doğaldır (Şensoy, 2010:1802).

3.2.3. Belediye Encümeni Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi

Belediye yönetiminin bir diğer önemli organı belediye encümenidir. Belediye encümenin üyeleri atama yoluyla gelen ve meclis üyeleri arasından seçimle gelen kişilerden oluşmaktadır. 5393 sayılı belediye kanununun 34. maddesinde encümenin görev ve yetkileri ayrıntılı bir biçimde sayılmıştır. Belediye encümenin önemli yetkileri bulunmasına rağmen 5393 sayılı yasada herhangi bir idari vesayet yetkisi öngörülmemiştir.

1580 sayılı eski belediye kanununun 87. maddesinde idari vesayet düzenlemesi yer almaktaydı. Bu bağlamda “Belediye başkanı kanuna ve kamu yararına aykırı gördüğü encümen kararlarına karşı karar uygulamasını erteleyerek en büyük mülki

amire başvurabilmekteydi. Başvuru ilçe belediyelerinde ilçe idari kurulu, il belediyelerinde ise il idare kurulu tarafından çözülmekteydi. Bu kurullar tarafından verilen kararlar kesin hüküm olmayıp gerek belediye başkanı gerekse de ilgili encümen idare kurulu kararlarına karşı itiraz hakkına sahiptir. Bu itirazlarda, ilçe idare kurulu karar vermişse, il idare kuruluna, eğer kararı veren il idare kurulu ise itiraz Danıştay tarafından kesin olarak karara bağlanır. Buna karşın yukarıda belirttiğimiz üzere 5393 sayılı belediye kanunda encümen kararlarına karşı herhangi bir idari vesayet denetimi öngörülmemiş, alınan encümen kararlarını meclis kararlarında olduğu gibi belli bir süre içerisinde mülki idare amirine gönderilme zorunluluğu da olmayıp, alınan kararlar kesinleşip yürürlüğe girmektedir (Demir, 2006:198).

3.3. BELEDİYE PERSONELİ ÜZERİNDEKİ İDARİ VESAYET DENETİMİ

Belediye personeli üzerindeki idari vesayet uygulamalarında 1580 sayılı eski belediye yasası döneminde belediyede çalışan gerek memur, gerekse de işçilerle ilgili olarak esas teşkil eden düzenleme 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkındaki Kararnamedir. Bu mevzuat doğrultusunda belediye birimlerinde çalışacak memurlarla ilgili olarak kadrolar merkezden belirlenmekteydi. Daimi işçi pozisyonunda yer alan personellerle ilgili olarak da Devlet personel başkanlığının görüşüne bağlı olarak İçişleri Bakanlığının vizesiyle teşkil edilmekteydi. Belediyeler yeni kurulan birim veya yeni temin edilen bir araç vs. olmaması halinde yeni kadro isteyememekteydiler (Güneş, 2005: 28).

5393 sayılı yeni belediye yasasında eski döneme ait bu tarz sınırlamalar kaldırılmış, belediyeye personel konularında daha geniş hareket etme imkânı ve kabiliyeti getirilmiştir. Personel konularıyla ilgili olarak yetki belediye meclisine verilmiştir.

5393 sayılı yasanın 49. maddesinde belediye personeline ilişkin düzenlemede norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir.” Belediye personeli, belediye başkanı tarafından atanır. Birim müdürlüğü ve üst yönetici kadrolarına yapılan atamalarla ilgili olarak ilk toplantıda belediye meclisine bilgi sunulur.”

Söz konusu düzenleme incelendiğinde 1580 sayılı eski kanuna nazaran belediye yönetimine ciddi bir hareket alanı tanındığı görülse de gerek temel kanunlarda gerekse farklı mevzuat düzenlemelerinde personel konularıyla ilgili olarak kimi idari vesayet denetimine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır. Başkan ve personelin yurt dışına çıkış onayından memur ve işçi istihdamında mevcut bütçenin %30’nu aşmamalarıyla ilgili düzenlemeye, çalışanlara verilecek belirli unvanların tespitinde idari vesayet denetimi söz konusudur.

İdari vesayet denetimi noktasında değinilmesi gereken bir diğer hususta belediye kanunu 49. maddesinin 5. fıkrasında yer almaktadır. Şöyle ki, kanunda belirtilen şartlar doğrultusunda herhangi bir ön izne ihtiyaç duyulmaksızın yeterli sayı ve nitelikte sözleşmeli personel istihdam edebilir. Fakat sözleşmeli olarak istihdam edilen personelin sözleşme örneklerini, sözleşme imzaladıktan sonra 30 gün içinde İçişleri Bakanlığı ve Maliye Bakanlığına bildirilme şartı bulunmaktadır. Böylece personel konusunda “a posterior” bir idari vesayet denetimi olduğu görülmektedir (Şensoy, 2010:204).

3.4. BELEDİYENİN MALİ KAYNAKLARI ÜZERİNDEKİ İDARİ VESAYET YETKİSİ

Genel olarak yerel yönetimlerin özelde ise belediye yönetimlerin özerkliği ifade edildiğinde bunu sağlayan en önemli unsur hiç şüphesiz mali özerkliktir. Mali özerkliği sağlanmamış kendi gelir kaynakları bulunmayan bir yapıda özerklikten söz etmek pek mümkün görünmemektedir. Belediyelere kanunla tanınmış birçok görev ve yetkilerin usulüne uygun olarak yerine getirilebilmesi için görevleriyle orantılı mali kaynaklara sahip olması gerekmektedir. Bu sebeple belediyelere kaynak aktarımı konusu düzenlenirken olabildiğince günlük politik kaygılardan uzak gerçek manada hizmetlerin sunumuna imkân tanıyan mali kaynak düzenlemesi yapılmalıdır. Tabi bu yapılırken tamamıyla başına buyruk kaynakların israf edildiği bir düzenlemeden uzak duracak gerekli kontrol mekanizmalarını kurmak gerekmektedir (Yalçındağ, 1993:43).

1580 sayılı eski belediye kanunu incelendiğinde belediye yönetimince hazırlanan bütçe kesinleşip uygulanabilmesi için ön şart olarak mahallin en büyük mülki amirinin onayını aramaktaydı. Mahalli mülki amir tarafından kabul edilmeyen bütçe

yürürlüğü girmemekteydi. Yine aynı yasada mahalli mülki amirin kendine gönderilen bütçeyi aynen veya değiştirerek onaylama yetkisi tanınmış bu yetkiyi bir haftalık süre içerisinde yerine getirmesini ön görmüştür. Buradaki bir hafta sınırı konunun sürüncemede kalmasını engellemek amacıyla konulmuştur. Eski yasada öngörülen bütçeyi değiştirerek onaylama yetkisi tabi ki her şart ve durumda değil yasada belirtilen durumların varlığı halinde söz konusu olmaktadır. Fakat burada hemen belirlemek gerekir ki yasada bu şartlar çok geniş tutulduğundan bu durum mali özerkliği etkilemekteydi. Mahalli mülki amirinin bütçe üzerinde ki değişiklik düzenlemelerine karşı Danıştay'a itiraz edebiliyor ve bu konuda Danıştay'ın vereceği karar kesin hükümlüdür (Şensoy, 2010:2013).

5393 sayılı yasada yapılan düzenlemelerle birlikte 1580 sayılı eski yasada bütçe üzerinde yer alan katı idari vesayet yetkisi uygulamasına son verilmiştir. Yapılan düzenlemeyle belediye tarafından hazırlanan bütçe üzerinde ki mahalli mülki amirinin onayı uygulaması kaldırılmıştır. Buna göre 5393 sayılı kanunun 62. maddesinde "Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına bildirir. Encümen bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününde önce belediye meclisine sunar. Ancak meclis bütçe denkliliğini bozacak biçimde gider artıracı ve gelir azaltıcı değişiklik yapamaz. Kabul edilen bütçe mali yılbaşından itibaren yürürlüğe girer. Yukarıda ki kanun maddesinde de anlaşılacağı üzere mahalli mülki amirin bütçe üzerinde ki denetim yetkisi tamamıyla kaldırılmış merkezi idarede yer alan İçişleri Bakanlığı ise bir idari vesayet makamı olarak gönderilen bütçeleri konsolide etme görevi verilmiştir. Kanımızca çok abartıya kaçmaksızın belli başlı sınırları yasayla belirlenmiş konular üzerinde bütçeyi mahalli mülki amirlerin incelenmesine sunulmasının yararlı olacağı kanısındayız. Çünkü mülki idare amirleri edinmiş oldukları tecrübe ve kamunun genel menfaatleri konusundaki hassasiyetleriyle bütçelerin hazırlanmasında katkı sunabilecek konumdadırlar.

Belediyelerin mali kaynakları üzerindeki denetim bahsinde değineceğimiz bir diğer konu ise belediyelerin kuracağı şirket ve bütçe içi işletmelerdir. 5393 sayılı yasanın 70 ve 71. maddesinde bu konuya yer vermiştir. Şöyle ki; belediyeler görev

alanlarıyla ilgili olarak şirket kurabilmektedirler. Yine belediyelerin özel gelir ve gideri bulunan hizmetleri İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içi işletme kurarak gerçekleştirebileceği belirtilmektedir. Burada İçişleri Bakanlığının kullandığı izin yetkisi idari vesayet denetiminin açık bir örneğidir.

Belediyenin önemli mali kaynaklarından belediyelerin borçlanma konusuna gelince eski kanun hükümlerinde belediyelerin borçlanmaları 25 yılından az ve 25 yılı aşan süreli borçlanma olarak ayırmakta. 25 yıldan az süreli borçlanmada belediye meclisince bu konuda alınan kararlar o yerin mülki amirinin onayına sunulmakta ve mülki idare amirin onayı sonrası uygulanabilmekteydi. 25 yıldan fazla süreli borçlanma hususunda ise yine belediye meclisince karar alınmakta alınan karara il idare kurulunun görüşü eklenerek Danıştay'ın kararıyla yürürlüğe girmektedir.

5393 sayılı belediye kanununda yapılan düzenlemeye göre belediyenin borçlanma hususunda, yapılan borçlanmanın yıllık süresinden ziyade bütçede meydana getirdiği yüküne bakılmaktadır. 5393 sayılı yasada 68. maddesinde bu konuya şöyle değinilmiştir;

Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin 213 sayılı vergi usul kanuna göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yıl içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmaya belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapılabilir.”

Burada da görüldüğü üzere 1580 sayılı yasaya nazaran borçlanma konusunda ki idari vesayet konusu azaltılsa da belli bir oranı geçen belediye borçlanması kararlarında İçişleri Bakanlığının onayı şartı korunarak idari vesayet denetimi yapılmaktadır.

5393 sayılı kanunun 68. maddesinin b ve f fıkraları incelendiğinde belediyenin mali kaynakları konusunda bir başka idari vesayet yetkisi öngörülmektedir. Şöyle ki 68. maddenin b fıkrasına göre “İller Bankasından yatırım kredisi ve nakit kredi kullanan belediye, ödeme planını bu bankaya sunmak zorundadır. İller Bankası hazırlanan geri ödeme planını yeterli görmediği belediyenin kredi isteklerini red eder.”

Bu düzenlemeyle İller Bankasına kredi verme yetkisiyle birlikte belli şartları taşımayan belediyeleri de bu krediden mahkûm bırakmak yoluyla bir vesayet kullanımı söz konusu olmaktadır.

68. maddenin f fıkrasında “Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı’nın (Kalkınma Bakanlığı) Teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmaz. Dış kaynak gerektiren projelerde Hazine Müsteşarlığı’nın görüşü alınır. Bu düzenlemede de görüldüğü üzere dış kaynaklı projelerde Hazine Müsteşarlığı’nın ön görüşünün alınmasına hükmedilerek bir idari vesayet denetimi öngörülmüş olmaktadır.”

Yine aynı maddenin son bendinde Belediyelerin mali tablolarınının 3’er aylık periyotlar halinde incelenmek için İçişleri Bakanlığı, Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı(Kalkınma Bakanlığı) ve Hazine Müsteşarlığına gönderileceği belirtilmiştir.

3.5. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI VE 5393 SAYILI BELEDİYE KANUNU İLE UYUMU

Yerel özerklik ve idari vesayet konusu ikinci bölümde ele alınmaya çalışıldı. Yerel özerklik ve idari vesayet kavramları arasında ters orantılı bir ilişki durumu söz konusuydu. Şöyle ki yerel idareler üzerinde idari vesayet denetimi, artırıldıkça yerel özerklik alanlarının daraltıldığı. Bunun tersi olarak da yerel idareler üzerinde idari vesayet denetimi uygulamaları hafifletildikçe yerel özerklik ilkesinin daha etkin sağlandığı gözlenmektedir. Bu başlık altındaysa Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın, yerel özerkliğin tesisi bağlamında 5393 sayılı belediye kanununa uygunluğu irdelenmeye çalışılacaktır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel idarelerin demokratik, katılımın yüksek ve etkin bir şekilde değerlendirilmesi hususunda uluslararası düzeyde güncelliğini koruyan en önemli metnidir. İlk olarak 1980’li yılların ilk çeyreğinde Avrupa Konseyi tarafından yerel idarelerin başta özerkliği konusu olmak üzere bazı ilkelerle ilgili olarak tartışmalar yapılmış ve bu konuda bir karar tasarısı hazırlanmıştır. Yerel idarelerin güçlendirilmesi, özerkliğin savunulması yerinden yönetim ve demokrasi ilkelerine dayanan bir Avrupa’nın kurulmasının temel koşuludur.” görüşünün hâkim olduğu tasarı daha sonra ki süreçte “Özerklik Şartı” olarak Avrupa Konseyince kabul edilmiştir. Türkiye ise bazı çekincelerle birlikte bu şartı 1988 yılında

imzalamış, 1991 yılında TBMM’ce bu antlaşma uygun görülmüş ve 1992 yılında Bakanlar Kurulunca onaylanmıştır. Şartın Türkiye’deki yürürlük tarihi ise 1 Nisan 1993’dür.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı bu şarta taraf olan devletleri gerek siyasal ve yönetsel gerekse de mali yönden, yerel yönetimlerin bağımsızlıklarını güvence ve teminat altına almaları hususunda zorlamaktadır. Yerel özerklik şartıyla birlikte demokrasilerin olmazsa olmazlarından olan yerel idarelerin gelişmesi, etkin ve demokratik unsurlarının oluşumu açısından yerel idarelere bir güvence oluşturmuştur (Keleş, 1995:4).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı üç temel kısımdan meydana gelmektedir. Birinci kısımda özerk yerel yönetim kurumlarının dayandığı başlıca ilkeler sayılmaktadır. Bu ilkeler genel olarak yerel idareler üzerinde ki idari vesayet sınırlarını, yerel idareler üzerinde hukuki denetimin sağlanması, yerel yönetimlerin mali özerkliği, merkezi idareyle ve yerel yönetimlerin birbirleri arasında ki ilişkilerin niteliği ve nasıl olacağıdır. Ayrıca özerk yerel yönetimlerin anayasal ve yasal statülerinin bir temele oturtulması da bu bölümde önemle vurgulanmaktadır.

Bu bölümde değinilen önemli konulardan biride yerel yönetimlerin kavramsal olarak tam manasıyla neyi ifade ettikleri tanımlanmakta görev yetki alanlarının belirlenmesinde kullanılması gereken ölçütlerin neler olacağı gösterilmektedir (Keleş, 1995:5).

Bu bölümde yerel özerklik şartına ilişkin iki önemli ilke belirtilmiştir. Öncelikli olarak vurgulanan ilke “genel yetki” ilkesidir. Buna göre yerel idareler kendi görev ve sorumluluk alanlarında, yerel nitelikteki hizmetlerde tek ve tam yetkili merciler olarak kabul edilmektedir. Bu ilkeye göre aksi bir kanuni düzenlemeyle kararlaştırılmadığı sürece yerel nitelikteki tüm hizmet, iş ve işlemlerden yerel idareler sorumludur (Yılmaz, 2007:63). İkinci olarak da bu bölümde dile getirilen özerklik şartı bizimde inceleme konumuzu teşkil eden “idari vesayet denetimidir.”

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına göre vesayet yetkisi ancak ve ancak anayasalarda ve yasalarda açıkça yapılan düzenlemelere göre, bu düzenlemelerde yer alan idari vesayet makamlarınca kullanılabilir. Ayrıca yapılacak olan idari vesayet denetiminin sadece hukukilik noktasında yapılması, yerel yönetim organlarının yerlerine geçerek, onları işlevsel hale sokabilecek yerindelik denetiminden uzak

durulması öngörülmüştür. Şarta göre yerindelik denetiminin yapılabileceği tek bir husus öngörülmüştür. Yerel idarelere merkezi idare tarafından, merkezi idarenin görev alanına giren bir hizmet sunumuyla ilgili bir yetki aktarımı söz konusu olduğunda bu yetkinin yerinde kullanılıp, kullanılmadığını denetleme yetkisi düzenlemiştir. Burada idari vesayet yetkisiyle öngörülen amaçla yerel yönetimlerin özerkliğini orantılı ve dengede götürülmesi hedeflenir (Yılmaz, 2007: 64).

Şartın ikinci ana kısmında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı onaylamış bulunan devletlerin üstlenmiş olduğu yükümlülük ve sorumluluklarıyla ilgili kurallar yer almaktadır. Yine bu maddelerde şartı kabul eden ülkelerin hangi maddelere çekince koyabilecekleri belirtilmiştir. Burada yer alan düzenlemelere göre şartın devletler tarafından hayata geçirilmesi ve uygulanması sürecinde yapmış oldukları faaliyetler ve almış oldukları kararları belli periyotlarla Avrupa Konseyine bildirilmesi öngörülmüştür. Fakat konseye bildirilen çalışmaların, ne denli uygun ve sürdürülebilir olduğunu denetleme hususunda kurumsallaştırmış bir yapı öngörülmemiştir (Keleş, 1995:5).

Şartın son bölümünde ise uygulama ve yürürlük koşullarına değinilmiştir. Çalışmanın sınırları da göz önüne alınarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın tüm maddelerini tek tek sıralayarak açıklama yöntemine gitmeyerek çalışmanın ana konusu olan 5393 sayılı yasayla uyum içerisinde olan maddeleri açıklanmaya çalışılacak.

Bu kapsamda şartın 4. maddesi incelendiğinde yerel yönetimlere, tanınmış olan özgürlük ve temel haklardan tamamen ve herhangi bir sınırlamaya tabi tutulmaksızın yararlanmaları içerir. Bu maddeye göre anayasal olarak yerel yönetimlerin tanımlanmaları ve anayasada yer alan konularına eş değer olarak yetki ve sorumluluklarla donatılmaları öngörülmektedir. Yine burada genel yetki ilkesine vurgu yapılarak yerel yönetimlerin, kendi sınırları içerisinde yasalarla başka bir yönetim birimine devredilmeyen her türlü konu ve işlemde genel yetkili birimler olmasını öngörülmüştür. 5393 sayılı yasada belediyenin yerel nitelikli hizmetlerinde bu maddeye uygun olarak genel yetki ilkesini benimsediği ifade edilmektedir.

Şartın 6. maddesinde de merkezi idarenin alacağı kararlar ve yapacağı yasal düzenlemelerle, yerel idarelerin kendilerine uygun düşen idari teşkilatlanma tiplerine müdahale etmeyerek bu konuda yerel idarelere takdir hakkının verilmesini öngörür.

Şartın 8. Maddesinin de yer alan düzenlemede yerel yönetimlerin takdir yetkilerini ortadan kaldıracak şekilde idari vesayet yetkisini kullanılmaması gerektiğini ve bu yetkinin ancak anayasa ve yasalarda belirtilen organlarca bir hukukilik denetiminin yapılabilmesini öngörmektedir. 5393 sayılı belediye kanunu ve 82 anayasası incelendiğinde bu kapsamda düzenlemelerin olduğu görülmektedir. Önceki bölümlerde 5393 sayılı yasanın bir takım istisnai durumlar dışında idari vesayet denetiminde yerindelik denetimine yer vermediği daha çok hukukilik denetimi yapıldığı görülmektedir.

Şartın 9. maddesi incelendiğinde bura da yer alan maddelerin genel olarak akçal iyileştirmeyi içerdiği görülmektedir. Buna göre yerel idarelerin mali özerkliğinin sağlanabilmesi ve merkezi idareye olan bağımlılıkların azaltılabilmesi için görevleriyle orantılı olarak gelir kaynaklarının tahsis edilmesini ön görmüştür. Benzer düzenleme 82 Anayasası'nda da yer almış "mahalli idarelere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanır ibaresine yer verilmiştir. Fakat gerek 5393 sayılı belediye kanunu gerekse 1580 sayılı eski belediye kanunu incelendiğinde bu istenen durumun pek de sağlanamadığı ifade edilebilir.

Şartın 9. maddesinin devamında gelir kaynaklarıyla ilgili olarak 3. fıkrada şöyle bir düzenlemenin olduğu görülmektedir. Yerel idarelerin mali kaynaklarından en az bir kısmının oranlarını kendilerinin kanunda belirtilen sınırlar dâhilinde belirleyebilmeleridir.

Türkiye de bu durum 2464 sayılı belediye gelirleri kanununda yer almış ve belediye ye ait öz gelir kaynakları tesis edilmiştir. Belediyeler bu yasal düzenlemeler doğrultusunda kanunen kendisinin yetkili kılındığı vergi, resim ve harçları tahsilinden sorumlu olup, belediye meclisince karar alınmak suretiyle, kanuna aykırı olarak bir düzenleme yapılması söz konusu değildir (Yılmaz, 2007: 65-66). Burada değinilmesi gereken önemli bir husus vergi tarifelerini yasal sınırlar içerisinde belirleme yetkisi 2014 yılın da yapılan bir değişiklikle bakanlar kuruluna verilmiştir

Şartın 11. maddesi ise özerk yerel yönetim birimlerinin yasal bir korunmaya sahip olmalarıyla ilgilidir. Burada merkezi idare birimlerinin yerel idarelerin görev alanlarına girip yetki gaspı ve özerkliğin çiğnenmesine yönelik icraatlardan korunmasının amaçlandığı gibi yine yerel yönetim organlarının merkezi idarece keyfi olarak görevden alınmaları gibi konulardan korunmak için yapıldığı söylenebilir. Bu

konuyla ilgili olarak önceki bölümlerde değinildiği üzere mahalli idare organlarının seçimle iş başına gelmiş organların ancak yargı yoluyla görevden alınabileceği hükmü anayasamızda yer almıştır. Bu durum yerel özerkliğin temini açısından önem arz etmektedir (Keleş, 1995:8).

SONUÇ

Dünyadaki kamu yönetimi sistemleri incelendiğinde merkezi yönetim ve yerinden yönetim ayırımının yapıldığı görülmekle birlikte hangi yönetim birimine diğerine nazaran daha fazla yetki ve sorumluluk yüklendiği farklılık göstermektedir.

Ülkelerin kendi yönetim kültürü ve içerisinden geçmiş oldukları tarihsel süreç ve dünyadaki gelişmeler bu durumu kuşkusuz etkilemektedir. Türkiye özelinde bu durum incelendiğinde genel olarak üniter devlet yapısının da bir gereği olarak merkezi yönetimin yerel idareler karşısında güçlü ve hâkim bir konumda olduğu kabul edilebilir bir gerçektir.

Bir yerinden yönetim birimi olarak “belediyeler” merkezi idareyle kıyaslandığında yetki ve sorumluluklar açısından ikinci planda kalmaktadır. Dünyada ki gelişen eğilim yerel idarelere ve dolayısıyla belediyelere daha fazla yetki ve sorumluluk verme noktasındadır. Hiç şüphesiz gerek dünyada yaşanan gelişmeler gerekse de Türkiye’nin AB üyeliği süreci değerlendirildiğinde genel olarak yerel yönetimlere özel de ise belediyelere tanınan yetki ve sorumluluklar artmaktadır. Dünya genelinde belediyelere yetki ve sorumluluk aktarmadaki ana düşünce, hizmeti sunmada vatandaşa en yakın birimlerin daha etkin ve başarılı olacağı kanısıdır.

Nitekim dünyadaki gelişmelere paralel olarak ülkemizde yürürlükte bulunan 1930 tarih ve 1580 sayılı belediye kanunu değiştirilerek yerine 2005 tarih ve 5393 sayılı yeni belediye kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu yeni yasa Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na uyumlu olarak belediye alanında birçok değişiklikleri hayata geçirmiştir.

1580 sayılı eski belediye yasası döneminde özellikle idari vesayet kapsamında belediyeler üzerinde uygulanan yoğun yerindelik denetiminden vazgeçilmiştir. 5393 sayılı yeni yasada belediyeler üzerindeki idari vesayet denetimi yok denecek kadar azaltılmıştır. Özellikle belediyelerin karar alma sürecinde önemli bir vesayet makamı olan mülki idare amirlerinin rolü, belediye meclisince alınan kararlarının “e-içişleri” sistemi üzerinden kaydını yapmaktan öteye gitmemektedir. Tabi ki bununla birlikte mahalle kurulması cadde ve benzerlerine isim verilmesi gibi idari vesayet denetimine çok da gerekli olmayan konularda öncül idari vesayet yetkisi söz konusu olmaktadır.

İdari vesayet denetiminin belediye yönetimleri üzerinde azaltılmasında amaçlanan belediyelerin özerkliğini tesis etmektir. Özerklik bilindiği üzere idari, mali ve personel özerkliğinin beraber tesisi ile mümkündür.

Türkiye’de belediyeler incelendiğinde gerek eski dönem gerekse de yeni dönem belediye yönetimlerinde tam manasıyla mali özerkliğin sağlandığından söz edilememektedir. Her ne kadar yasal düzenlemelerde “belediyelere görev ve sorumluluklarıyla orantılı gelir kaynakları tahsis edilir” denmiş olsa da fiiliyatta bunun sağlandığı söylenememektedir. Belediye gelirleri incelendiğinde bütçelerindeki büyük bir bölümün merkezi idareden aktarılan kaynaklardan oluştuğu kendi öz teşebbüs ve vergi gelirlerinin neredeyse yok denecek kadar az olduğu görülmektedir. Aslında bu durumda idari vesayetin dolaylı bir türünü oluşturmaktadır. Merkezi idare bütçe kaynakları kanalıyla belediyelere bir vesayet uygulaması gerçekleştirmektedir.

İdari özerklik konusuna gelince belirtildiği gibi 1580 sayılı yasaya nazaran 5393 sayılı yeni belediye yasası belediyelerin idari özerkliğini tesis etme hususunda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na uygun düzenlemeler getirmiş bu konuda hiç azımsanmayacak düzenlemeler yapılmıştır.

Lakin bu çalışmanın yazarının da uygulamaların içerisinden gelen bir kamu yöneticisi olarak şu söylenebilir ki özellikle 6-7 Ekim 2015 tarihlerinde ülkemizde yaşanan olaylarda da açıkça görüldüğü üzere belediye yönetimleri üzerinde idari vesayet uygulamalarının bir kez daha gözden geçirilmesi gerekmektedir.

Bilindiği üzere idari vesayetin en önemli amaçlarından bir tanesi hiç şüphesiz ülke içerisinde birlik ve bütünlüğü sağlamaktır. Yukarıda belirtilen 6-7 Ekim 2015 tarihinde başlayan ve uzun bir süre ülke gündeminde yer alan olaylar ve akabinde ülkemizin özellikle de doğu ve güneydoğu illerinde yaşanan terör olaylarında görüldüğü üzere belediyeler üzerinde onları komple işlevsiz hale getirilmeyecek şekilde bir idari vesayet denetiminin varlığı zorunlu görünmektedir.

Belediyelerin özellikle de karar alma süreçleri üzerinde hiçbir idari vesayet yetkisinin bulunmuyor olmasının Türkiye gerçekleriyle bağdaşmadığı kanısındayız.

Türkiye’de yerel idarecilerin olaylardaki yaklaşımı ve özellikle de ülkemizin yıllardır uğraştığı terör sorunu göz önüne alındığında gerek hukuki gerekse de yerindelik denetiminin yapılması kanaatindeyiz. Tabi ki burada bir kez daha belirtmek gerekir ki yapılacak olan idari vesayet denetiminin sınırları iyice belirlenmeli, keyfiliğe

müsaade edilmemeli, toplumun öncelikli menfaatleri göz önüne alınmalıdır. Yetkili makamlara tanınmış olan idari vesayet denetiminin kötüye kullanılması hali söz konusu olduğunda bu yetkiyi kötüye kullanan kişi veya yetkili makam cezalandırılmalıdır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın yerel yönetimlere ve belediyelere ilişkin makul kabul edilebilir ve ülkemizi bu noktada daha demokratik ve şeffaf kılacak uygulamalarını tabii ki ülkemizde hayata geçirebilir ve geçirilmelidir. Fakat ülkemizde başta yönetim olmak üzere birçok alanda yapılan yasal düzenlemeler AB'ye giriş için yapılmakta ve yetersiz olmaktadır. Bu tarz düzenlemeler yapılırken ülkenin ulusal dinamikleri, toplumsal yapısı gibi önemli etmenler göz ardı edilmektedir. Bu durum söz konusu değişikliklerin ya tam manasıyla uygulanabilirliğini etkilemekte veya uygulamaya geçilen düzenlemelerin ülke gerçeklikleriyle bağdaşmamasına neden olmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı gerekse de diğer başka yabancı kaynaklı düzenlemeler hayata geçirilirken Türkiye'nin mevcut gerçeklikleri, içerisinde geçmiş olduğu tarihi süreç ve yönetim kültürü unutulmamalıdır.

Son söz olarak Türkiye'de demokratik rejimin tam manasıyla temini ve uygulanabilirliği açısından başta belediyeler olmak üzere yerel yönetimlerin hem idari hem de mali özerkliklerinin sağlanması gerekmektedir. Fakat bununla birlikte yapılan yasal ve idari düzenlemelerle bu özerklik sağlanmaya çalışılırken ülke gerçeklikleri, toplumsal ve yönetsel hafızası göz ardı edilmeden gerekli denetim mekanizması da uygun bir şekilde ihdas edilerek ülke bütünlüğü gözetilmelidir. Ülkemizin yönetim yapısına uygun bir idari vesayet denetimi hem ülke birlik ve bütünlüğüne katkı sağlayacağı gibi hem de yerel hizmetlerin amacına uygun bir şekilde sunumuna imkân tanıyabilecektir.

KAYNAKÇA

- Akın, C. (1997) “Türkiye’de Yerel Özerkliğin Anlamı”.Türk İdare Dergisi, Sayı: 414,69
- Aktan, T. (1976) Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi. Amme İdaresi Dergisi, Cilt: IX S,3
- Akyılmaz, B. (2004) İdare Hukuku. Konya: Sayram Yayınları
- Aldan, M. (1985) İdari Vesayet Denetimi. İller ve Belediyeler
- Arıkboğa, E. Oktay ve T. Yılmaz, N. (2007) Yeniden Yapılandırma Sonrasında Belediye Meclisleri; İstanbul Örneği, Beta
- Atay, Ender E. (2006) İdare Hukuku. Ankara: Turan Kitapevi
- Azıklı, S. ve Özgür, H. (2005) Belediye Organları ve Organlar Arası İlişkiler, Hüseyin ÖZGÜR-Muhammet KÖSECİK (Ed.) Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar
- Bozkurt, Ö. (1998) Kamu Yönetimi Sözlüğü Ankara: TODAİE Yayınları
- Bulut, M. (1987) Mahalli İdarelerin Seçilmez Organları. “Türk İdare Dergisi” Yıl 59, Sayı 376, Eylül
- Canatan, B. (2011) Yerel Yönetimler. Kocaeli: Umuttepe Yayınları 2. Baskı
- Çevik, Hasan H. (2001) Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları. Ankara: Seçkin Yayıncılık
- Çiftçi, Oya. (2001) Yerel Seçimler Panoraması (1993-1999) TODAİE Yayınları, Haziran
- Çoker, Z.(1993) Anayasa ve Yerel Yönetimler, Yerel Yönetimlerde Reform. Ankara: Kamu Yönetimi Uzmanları Derneği Yayınları
- Çolak, H. (2004) Yerel Yönetimlerde İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği. (Yüksek Lisans Tezi). Ankara: A.Ü S.B.E
- Coşkun, S. (1976) İdarenin İdari Denetiminde İdari Vesayet. Ankara

- Demir, O. (2006) Yerel Yönetimlerin Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi. (Yüksek Lisans Tezi). İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi S.B.E
- Demirkol, F. (1998) Yerel Yönetimlerin Anayasal Güvenceleri İstanbul: Kazancı Yayınları
- Dönmez, M. ve Özyardımcı, C. (2006) Açıklamalı İçtihatlı Belediye ve Büyükşehir Belediye Kanunu. Ankara: Mahalli İdareler Derneği Yayınları Yayın No:53
- Erdoğan, S. (1972) Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkileri. Ankara: Türk Belediyecilik Derneği Yayınları
- Eke, Ali E. (1985) Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler. Ankara: SBF Yayınları
- Eroğlu, H. (1983) İdare Hukuku. Ankara
- Eryılmaz, B. (1997) Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması. İstanbul: Birleşik Yayıncılık
- Eryılmaz, B. (2002) Kamu Yönetimi. İstanbul: Alfa Yayın
- Giritli, İ. (1979) Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli. İstanbul: Fakülteler Matbaası
- Gözübüyük, Ş. (1996) Yönetim Hukuku. Ankara: Turhan Kitapevi
- Gözübüyük, Ş. ve Kili S. (1982) Türk Anayasa Metinleri: Sened-i İttifaktan Günümüze. Ankara: Türkiye İş Bankası Yayınları 2. Baskı
- Gözübüyük, Ş ve Tan T.(1998) İdare Hukuku. Ankara: Turan Kitapevi Cilt:II
- Gözler, K. (2008) İdare Hukukuna Giriş. Bursa: Ekin Kitapevi
- Gökçe, O ve Bayrakçı E. (2006) Yerel Yönetimler Ders Notları. Konya: Dizgi OFSET
- Güler, Birgül, A. (2000) Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Adem-i Merkeziyetçilik mi? Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: IX, 2
- Güllüce, İ. (2004) Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözüm Önerileri. İstanbul: Alfa Yayınları

- Günday, M. (1992) İdare Hukuku. Ankara: Alkan Kitapçılık
- Güneş, H. (2005) 5272 Sayılı Belediye Kanunu ve Belediye Personel Rejimi. Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi Cilt: X, 5
- Gürel İsmail, H. (1944) İdari Vesayet-Amme Hükmi Şahısların İdarece Murakabesi. Ankara
- Gül Vehbi, K. (1979) Belediye İdaresi Şehir Mevzuatı. Ankara: Nüve Matbaası Cilt:II
- Haştemoğlu, G. (1978) Belediye Başkanlarının Düşürülmesi Belediye ve İl Genel Meclislerinin Feshi, Muhtarların Görevlerine Son Verilmesi Hakkında İnceleme. Ankara: Doğan Basımevi
- Kalabalık, H. (2004) İdare Hukuku. İstanbul: Değişim Yayınları
- Karaman, Toprak, Z. (1995) Küreselleşmede Yönetimin Etkisi. Türk İdare Dergisi, Yıl:1995, Sayı:409, 10
- Karaman, Toprak, Z. (1996) Yerel Yönetimler. İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları
- Keleş, R. (1994) Yerinden Yönetim ve Siyaset. İstanbul: Cem Yayınevi
- Keleş, R. (1995) Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi. Cilt: XXIII, Sayı:6, 4
- Kızılcık, R. (2001) Türk Kamu Yönetiminin Gelişimi. Türk İdare Dergisi, Yıl:2001, Sayı:432, 127
- Nalban, A. (1997) Üniter Devlet. İstanbul: Yapı Kredi Yayınları
- Nohutçu, A. (2012) Kamu Yönetimi. Ankara: Savaş Yayınları
- Onar Sıddık, S. (1952) İdare Hukukunun Umumi Esasları. İstanbul: Hak Kitapevi
- Ortaylı, İ. (1985) Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Geleneği. İstanbul: Hil Yayınları
- Şengül, R. (2011)Yerel Yönetimler. Kocaeli: Umuttepe Yayınları 2. Baskı

Tekeli, İ. (1992) Belediyecilik Yazıları. İstanbul: IULA EMME Yayını

Tortop, N. (1999) Mahalli İdareler. Ankara: Yargı Yayınları

Ulusoy A ve Akdemir, T. (2001) Mahalli İdareler. Ankara: Seçkin Yayınları

Ünlü, H. (1993) Yönetimler Arası İlişkiler. İstanbul: Toki Yayınları

Yalçındağ, S. (1993) Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu. Amme İdaresi Dergisi. Cilt: XXVI, Sayı:1, 43

Yalçındağ, S. (1995) Yerinden Yönetim ve Yerel Yönetimler. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi. Cilt: IV, Sayı:2, 10

Yıldırım, T ve Karen, N. (2009) İdare Hukuku I. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık

Yılmaz, S. (2007) 5393 Sayılı Belediye Kanunundaki İdari Vesayet Sistemi. (Yüksek Lisans Tezi). Sakarya: Sakarya Üniversitesi, SBE Ocak

Anayasa Mahkemesi E: 2005/95 Sayılı Karar, 29 Aralık 2007 tarihli ve 26741 Sayılı Resmi Gazete

Anayasa Mahkemesi Kararı 01.03.1985 E/1984/1

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı Soyadı	Selçuk YOSUNKAYA
Uyruğu	T.C.
Doğum Yeri ve Tarihi	DİYARBAKIR Çüngüş, 11.07.1985
E-posta Adresi	s_yosunkaya@hotmail.com

Eğitim Derecesi	Okul/Program	Mezuniyet Yılı
Lise	İzzet Ünver Lisesi	2004
Üniversite	Sakarya Üniversitesi, İİBF Kamu Yönetimi	2008
Yüksek Lisans	Adıyaman Üniversitesi	2018
Doktora		

İş Deneyimi, Yıl	Çalıştığı Yer	Görev
2008-2009	SGK İstanbul İl Md.	Denetmen
2009-2012	Kırklareli Valiliği	Kaymakam Adayı
2012-2014	Osmaniye/Sumbas Kaymakamlığı	Kaymakam
2014-2016	Malatya/Arguvan Kaymakamlığı	Kaymakam
2016-2017	Şanlıurfa/Akçakale Kaymakamlığı	Kaymakam
2017- Devam	Tunceli Valiliği	Vali Yardımcılığı