



YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDE UYGULANAN İDARİ VESAYET YETKİSİNİN İRDELENMESİ

EXPLICATION OF IMPLEMENTED POWER OF ADMINISTRATIVE TUTELAGE ON LOCAL GOVERNMENT

Semih Mustafa ÖNEN¹

İhsan EKEN²

Öz

Ülkemizin anayasal ve yasal çerçevesi içinde vesayet denetimi, daha çok yerel hizmetleri idarenin bütünlüğüne uygun şekilde yürütmek ve halka daha iyi hizmet sunmak amacıyla merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde gerçekleştirdiği yönetsel bir denetim biçimidir. Bu denetim biçimi, yerel yönetimler üzerinde gerekli ve yararlı bir şekilde uygulandığında, yerel hizmetler daha iyi gerçekleştirilecektir. Ancak ülkemizde vesayet denetimi, daha çok yerel yönetimlerin özerkliğini sınırlayacak yönde kullanılmaktadır.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı vesayet yetkisinin aslında birçok yasal dayanağı vardır. Bu çalışmanın amacı, merkezi yönetimin il özel idarelerinin ve belediyelerin organları, personeli, işlemleri ve eylemleri üzerinde gerçekleştirdiği idari vesayet yetkisini 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu çerçevesinde irdelemektir. Çalışmada, yürürlükteki kanunların ilgili kısımları açıklanırken, önceki kanunlardaki düzenlemeler ile yer yer karşılaştırılmıştır. Büyükşehir belediyeleri ile köyler bu çalışmanın kapsamı dışında bırakılmıştır. Çalışmayla önce idari vesayet yetkisi ile ilgili kavramlar, sonra il özel idareleri ve belediyeler üzerinde uygulanan kanunlarda idari vesayet yetkileri açıklanmıştır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetimler, İl Özel İdaresi, Belediye, Vesayet, İdari Vesayet Denetimi, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu

Abstract

Administrative supervision in constitutional and law context of our country is a form of administrative control which is carried out to implement especially the integrity of local services and to present efficiently for public. If the sort of this supervision is implemented necessarily and usefully on local government, local services will be performed more efficiently. But administrative supervision in our country is mainly used for limitation of autonomy of local government.

There are many law basis of administrative supervision on local government by central government. The aim of this study is explanation of bringing out the administrative supervision about organs, personnel, actions and activities of Special Provincial Administration and Municipality in Law No 5302 on Special Provincial Administration and Law No 5393 on Municipality. While some parts of current laws have been explained, this topic was compared partly with regulations of previous laws. Metropolitan Municipalities and Villages are out of extent in this study. Firstly, the study refers to the concepts related to administrative supervision authority, after that laws on Special Provincial Administrations and Municipalities are explained.

Keywords: Local Government, Special Provincial Administration, Municipality, Administrative Wardship, Administrative Supervision, Law No 5302 on Special Provincial Administration and Law No 5393 on Municipality.

¹ Doç.Dr., İnönü Üniversitesi, İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, mustafa.onen@inonu.edu.tr

² İnönü Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Doktora Öğrencisi, ihsan_eken@myinet.com

1. GİRİŞ

Ülkemizde yerel yönetimler deyince günümüzde ilk akla gelen kuruluşlar, kuşkusuz il özel idareleri ile belediyeler olmaktadır. Yerel yönetimlerin temelini oluşturan bu kuruluşlar, yaklaşık yüz elli yıldır bu coğrafyada uygulanmaktadır. Osmanlı'nın son dönemlerinden günümüze gelinceye kadar, görev, yetki, gelir, harcama, personel yapılanmalarında önemli değişiklikler yaşanmıştır. Son olarak, 2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda bu kuruluşların başta örgütlenmeleri, eylem ve işlemleri ile denetlenmeleri olmak üzere birçok alanda yeni düzenlemelere gidilmiştir.

Bu değişiklikler içinde en önemli başlıklarından birini yerel yönetimlerin denetlenmesi konusu oluşturmaktadır. Yerel yönetimlerin denetiminde rehberlik ve danışmanlığı esas alan iç denetim, personelin etkinlik ve verimliliğini artırmayı amaçlayan performans denetimi gibi yeni denetim biçimleri ilk defa uygulanmaya konmuştur. Ancak, öngörülen yeni denetim biçimlerinin yanı sıra, günümüzde dikkati çeken husus; idari vesayet denetiminin yapısı ve uygulamasında kimi değişiklikler olsa da, bu denetimin eskiden beri varlığını sürdürdüğüdür. İdari vesayet denetimi ile yerel yönetimlerin karar, eylem ve işlemleri ile personelinin ülke düzeyinde kanunların öngördüğü amaç ve ilkelere uygun, kamu hizmetlerinin dengeli ve uyumlu sunulması ön görülmektedir.

Vesayet denetimi, genellikle gerekli ve yararlı bir denetim biçimi olmakla beraber, çok katı uygulandığında yerel yönetimlerin hareket alanını sınırlamakta ve yerel hizmetlerin yeterli bir şekilde sunulmasını engellemektedir. Bu çalışmanın amacı, merkezi yönetimin il özel idarelerinin ve belediyelerin organları, personeli, işlemleri ve eylemleri üzerinde gerçekleştirdiği idari vesayet yetkisini, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu çerçevesinde irdelemektir. Çalışmada konular açıklanırken mevcut yasal düzenlemeler, önceki durumlarıyla birlikte yer yer karşılaştırılmıştır. Büyükşehir belediyeleri ile köyler, bu çalışmanın inceleme kapsamı dışında tutulmuştur. Çalışmada önce, denetim ve idari vesayet kavramları; sonra, il özel idareleri ve belediyeler üzerinde uygulanan idari vesayet yetkisi açıklanmıştır.

2. DENETİMİN TANIMI VE TÜRLERİ

Türk Dil Kurumu'nun Büyük Türkçe Sözlüğü'nde denetim, İngilizce "control" kelimesinin Türkçe'deki karşılığı olarak kullanılıp, güncel anlamıyla "*bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan araştırma*" olarak açıklanmakta ve bakı, teftiş, murakabe, kontrol kelimeleri ile eş anlamlı olmaktadır (Türk Dil Kurumu, 2011). Denetim kavramının, örgütün ulaşılacak istenilen amacına göre farklı anlamları çağrıştıracak tarzda kullanım biçimleri söz konusudur.

Denetim kavramı zayıf anlamıyla araştırma, inceleme, deneme, düzenleme ya da düzeltme; kuvvetli anlamıyla ise; güç, baskı, otorite, üstünlük, zorlama gibi daha güçlü manaları bulunmaktadır. Denetim daha çok ilk anlamıyla İngilizce'de, ikinci anlamıyla ise Kara Avrupa'sı dillerinde ve Türkçe'de kullanılmaktadır (Atay, 1999: 18-19). Ancak denetimin zayıf anlamıyla da zaman zaman Türkçe'de kullanıldığı durumlara rastlamak mümkündür.

Denetim bir tanıma göre, "*yönetim faaliyetlerinin, kabul edilen plana, verilen direktife ve konulan ilkelere uygun olarak etkin bir şekilde yapılıp yapılmadığını belirten araç*" (Tortop vd., 1993: 160) olarak açıklanmaktadır. Bir başka tanıma göre denetim, çeşitli amaçlar çerçevesinde planlanan ve bu plan çerçevesinde, yapılması istenen faaliyetlerin gerçekleştirilme düzeyini, gerçekleştirilen faaliyetin "doğru, etkin ve verimli" bir şekilde yapılıp yapılmadığını, faaliyet gerçekleştirilmemişse bunun nedenlerini araştırmak, görmek, bilmek, yorumlamak ve anlamak (Aydın, 2004: 66) şeklinde kullanılmaktadır.

Kamu yönetimi üzerinde uygulanan denetim, denetimi gerçekleştiren taraf ve denetimin niteliğine göre de farklılaşabilmektedir. Buna göre denetim, yönetsel kuruluş ve kişiler tarafından yapılırsa “yönetsel (idari) denetim”, yasama organı tarafından yapılırsa “siyasi denetim”, yargı organı tarafından yapılırsa “yargısal denetim”, kamuoyu tarafından yapılırsa “kamuoyu denetimi” gibi adlar almaktadır (Gözübüyük, 2005: 365). Bu ayırımı birde ülkemizde 14.06.2012 tarihli 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile kurulan Kamu Denetçiliği Kurumu’nu da “ombudsman denetimi” olarak kamu yönetiminin denetlenmesi biçimine eklemek mümkündür.

Ülkemiz kamu yönetiminde yönetsel denetimin üç ana başlık altında uygulandığından söz edilebilir: (1) isti’faf yoluyla denetim, (2) hiyerarşik denetim ve (3) vesayet denetimi. İsti’faf yoluyla denetimde, idarenin eylem veya işlemleri neticesinde menfaat veya hak ihlaline uğradığını düşünen kişi, bu karara itiraz etmekte ve bunun sonucunda idare vermiş olduğu kendi kararını hukuka uygunluk ve yerindelik yönünden incelemektedir (Gözler, 2007: 297). Bu uygulama hak ve menfaat ihlallerinin yargı mercilerine ulaşmadan idarenin kendisi tarafından değerlendirmesini sağlamak ve yargısal denetimin yükünü hafifletmektedir.

Hiyerarşik denetim, yasal bir dayanağa gerek olmadan yönetme görevinin içinde doğal olarak bulunan, kuruluşun görev statüsüne belirlenmiş olan üstün, ast üzerindeki denetim yetkisidir (Gözübüyük, 2005: 366). Yönetsel denetim türü olarak vesayet denetimi veya idari vesayet ise, hiyerarşik denetimden farklı olarak örgütün kendi dışında yer alan kişi, birim, organ, kurul veya kuruluşlarca denetlenmesidir. Kamu yönetiminde idari vesayet yetkisi, mutlaka yasalara dayanmalı ve yasaların öngördüğü şekilde yetkili makam ve kişiler tarafından kullanılmalıdır.

3. İDARİ VESAYET KAVRAMI

Öz itibariyle bir özel hukuk terimi olan vesayet kavramı, bu alanda, reşit olmayanlar ve kısıtlılar gibi kendilerini idare etme vasfından yoksun olanların menfaatlerini korumak ve himayesini sağlamak amacıyla, kanun tarafından yetkilendirilmiş bir kişinin denetimi altına sokulması manasına gelmektedir. Ancak kamu hukukunda kullanıldığı anlamı ile vesayetin amacı, yetki açısından kısıtlı konumunda olan yerinden yönetimin ve çıkarlarının korunmasından ziyade; bu kuruluşlarca yapılacak olan olası yetki aşımı, yetki gaspı ya da diğer hukuka aykırılıklar gibi tehlikelere karşı kamu yararının korunmasını esas almaktadır. Bu çerçeveden bakıldığında her iki vesayet kavramı arasında anlam ve kapsam konusunda farklılık olduğu görülmektedir (Tortop, 1999: 15; Demir, 2006: 89). Vesayet kavramı, özel hukukta daha çok koruma amaçlı bir rol icra ederken; kamu hukukunda genellikle, hukuk kurallarına uygunluğu sağlamaya yönelik bir denetim işlevini üstlenmektedir.

İdari vesayet konusunda, birbirine yakın birçok tanım söz konusudur. İdari vesayet, genel anlamda merkezi yönetimin yerel yönetimlerin karar ve faaliyetlerini denetleme yetkisi olarak tanımlanmaktadır (Onar, 1966: 622). Bir tanıma göre idari vesayet, devlet idaresinin ve kamu hizmetlerinin bir bütün halinde ve uyum içerisinde yürütülmesini sağlamak için, devlet tüzel kişiliğini temsil eden merkezi yönetimin, yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisidir (Günday,1999: 56-57). Bir başka tanıma göre ise, yerinden yönetim kuruluşlarının organlarının, personelinin, eylem ve işlemlerinin, genel ve yerel menfaatleri gözetmek amacıyla, merkezi yönetim ve taşradaki uzantıları tarafından kanunla verilen ve yerinden yönetimlerin yürütülebilir kararlarını, idari fiil ve hareketlerini denetleme ve bu kararları bozabilme gücü şeklinde uygulanan yetkiler bütünüdür (Kalabalık, 2005: 729). Bu sayede merkezi yönetimin, kendi arzuladığı amaçlar doğrultusunda yerinden yönetim kuruluşlarının örgütlenmesini ve faaliyette bulunmasını sınırlandırması söz konusu olacaktır.

İdari vesayet, daha öncesinde kanuni düzenleme yapılmış olması şartıyla, merkezi yönetimin yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemleri üzerinde sahip olduğu sınırlı bir denetim yetkisidir (Gözler, 2007: 43). Diğer bir deyişle bu yetki, iki kamu tüzel kişilerinden birinin diğeri üzerinde, kanunla açıkça öngörölmüş ölçü ve sınırlarda, organların oluşumu, personel, idarenin eylem ve işlemlerine yönelik olarak (Derdiman, 2007: 75) kullanılmaktadır. Bu denetim ile yerinden yönetim, merkezin önceden belirlediği esas, standart ve ilkelere göre hareket etmesi sağlanmaktadır.

İdari vesayet denetimi, hiyerarşi denetiminden ayrılmaktadır. İdari vesayetten söz edebilmek için, hiyerarşiden farklı olarak iki ayrı tüzel kişiliğın olması gerekmektedir. Önceleri bu iki tüzel kişilikten biri merkezden yönetim, diğeri yerel yönetimler olarak kabul edilmekte iken; zaman içinde geçirilen değişiklikler sonucu şimdi bu ilişki artık biri yasal olarak merkez konumunda kabul edilen iki idare arasında cereyan etmektedir (Özay, 1996: 160). Merkezi yönetim bu şekilde ülkede yürütölen kamu hizmetlerinin yasalara uygunluğunu vesayet denetimiyle sadece yerel düzeyde değil, aynı zamanda merkez dışındaki diğeri tüzel kişiler üzerinde gerçekleştirilmiş olmaktadır.

Tüm bu tanımlar çerçevesinde bakıldığında, idari vesayet yetkisinin çeşitli özelliklere sahip olduğu anlaşılmaktadır. Bu özellikleri kısaca şöyle sıralamak mümkündür (Keleş, 2006: 376; Gözler, 2007: 44; Günday, 1999: 57):

- İdari vesayet yetkisi, yalnız yönetsel makamlar ve yönetsel yargı yerlerince kullanılabilir.
- Hiyerarşi yetkisinin genel ve olağan bir yetki olmasına karşın; idari vesayet yetkisi ayrıksı bir yetki olduğundan kesin olarak kanuna dayanır ve sınırları kanunla çizilir.
- İdari vesayet yetkisi ast-üst ilişkisi olmadığından “hiyerarşik denetim” kavramından ayrı niteliktedir. Bu nedenle vesayet, emir ve talimat verme yetkisi ile düzeltme yetkisini içermez.
- İdari vesayet yetkisi yerel yönetimlere tanınan “özerkliğin bir istisnası” olduğundan, hangi işlemlerin vesayete tabi olduğu ve idari vesayet yetkisinin hangi görevli, makam ya da kurullara verilmiş olduğu kanunda açıkça yer almalıdır.

4. İDARİ VESAYET YETKİSİ VE ÖZERKLİK İLİŞKİSİ

Özerklik veya özerk yönetim kavramı, merkezi yönetimin genel hiyerarşik denetimi dışında kalan, yönetimler için kullanılan bir terimdir. Özerk bir yönetimden bahsedebilmek için temel olarak; kesin ve yürütülebilir karar alabilme yetkisi, organlarının merkezi idareye karşı bağımsız olması ve görevleriyle orantılı olarak yeterli mali kaynaklara sahip olması gerekmektedir (Tortop vd., 2006: 56-57). Ancak ilk bakışta idareyi oluşturan örgütlerin, birbirlerinden ayrı ve parçalanmış bir görüntü sergiledikleri düşünölse de, aslında kuruluş ve görevleri bakımından birbirlerinden tamamen bağımsız değildirler (Günday, 1999: 53). Zaten bu kuruluşlar bağımsız bir örgüt yapısına sahip olsaydılar, devlet tüzel kişiliğinden tamamen ayrılmış olurlardı.

Kamu hizmeti amacıyla devlet tarafından meydana getirilen her oluşum, özerk dahi olsa, devletin bir unsuru ve aynı zamanda onun denetim ve gözetimi altında bir devlet ve idare organı olarak görölmektedir. Nitekim özerklik kavramının çok geniş anlamıyla uygulandığı sistemlerde dahi merkezi yönetim, özerk idareler üzerinde kısmi de olsa bir denetim ve gözetim yetkisini kullanmaktadır (Kalabalık, 2005: 707-708). Merkez ile özerk yönetimler arasında bir ilişki kurmak, devlet idaresinin birliğini, kamu yararını ve düzenini, kamu hizmetlerinin bütönlüğünü ve gereği gibi gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla bir hukuki

müessese olan idari vesayet yetkisini oluşturmaktadır (Karaarslan, 2008: 196, 198). İdari vesayet yetkisi, özerkliğe bir engel olmadan, onu koruyucu ve geliştirici bir rol üstlenebilir. Şayet, katı bir vesayet denetimiyle merkez kendi dışındaki kuruluşların serbestçe örgütlenmesini ve faaliyette bulunmasını kısıtlıyorsa, bu durumda özerklikten bahsetmek zor olacaktır.

Özerklik ve idari vesayet denetiminin genişliği veya darlığı arasında ters orantı olduğu; birinin genişlemesi durumunda ötekinin azalıp daralabileceği de ifade edilmektedir. İdari özerkliğin genel yetki, idari vesayet ise özel bir yetki olarak kabul edilmesi durumunda, kanun yapıcı; ikisi arasındaki dengenin sağlanması için öncelikle idari özerkliğin tespit etmeli, ardından idari vesayet yetkisini belirlemelidir. (Derdiman, 2007: 75; Bayındır, 2007: 57). İdari vesayet iyi şekilde ve doğru bir amaçla uygulanmaması, hiyerarşik denetime dönüşmesine yol açacak ve özerk kuruluşların merkezi yönetimin birer taşra uzantısı olması anlamına gelebilecektir (Aydın, 2007: 179). Bu açıdan bakıldığında, vesayet ile özerklik arasındaki ters ilişki, merkezi yönetimin idari vesayet denetimini yumuşatmasıyla bu duruma son verilebilir. Bazı görev alanlarının özerklik kapsamına dahil edilmesi, en azından bu olumsuzluğun giderilmesine ön ayak olabilir.

5. İDARİ VESAYET YETKİSİNİN YASAL DAYANAĞI

1982 tarihli Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 123. maddesiyle idarenin kuruluş ve görevleri ile bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği hükmü getirilmektedir. Yine aynı maddenin devamında, idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayandığı ifade edilmektedir.

Anayasanın 127/5 maddesinde, “*Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir*” şeklinde bir düzenlemeye gidilmekte ve idari vesayet yetkisi anayasal teminata kavuşturulmaktadır. Ancak maddede belirtilen “toplum yararının korunması” ve “mahalli ihtiyaçların gereği gibi korunması” gibi nedenler oldukça muğlak ifadeler olduğundan, merkezi idareye oldukça geniş bir denetim yetkisi tanınmaktadır. Ayrıca bazı yasal düzenlemeler ile kimi iyileştirmelere gidilmeye çalışılmışsa da, en temel yasa olarak Anayasal düzeyde bu hükmün bu şekilde korunması, yerel yönetimlerin özerkliğini zedeler bir nitelik arz etmektedir.

Anayasa’da hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisine sahip olduğu açıkça belirtilmemişse de; bu kuruluşlara oranla daha özerk bir yapıya sahip olan yerel yönetimler üzerinde idari vesayet kabul edilmesi, bu yetkinin hizmet yerinden yönetim kuruluşları için de var olduğu şeklinde yorumlamak mümkündür. Ayrıca, Anayasada yer alan “idarenin bütünlüğü” ilkesinin gereği olarak da, merkezi yönetimin hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki bu yetkisini kullanması söz konusudur (Günday, 1999: 57).

Uluslar arası antlaşmalar arasında yerel yönetimler ile ilgili referans alınan en önemli belge, ülkemizin de çeşitli çekinceler ile taraf olduğu, bir Avrupa Konseyi belgesi olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’dır. Türkiye’nin çekince koyduğu, üç paragraftan oluşan Şart’ın 8. maddesi yerel yönetimlerin denetimine ayrılmıştır. İlk paragrafta, yerel makamların her türlü idari denetiminin ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebileceği; ikinci paragrafta, yerel makamların idari denetiminin ancak hukuka uygunluk denetimi olabileceği; üçüncü paragrafta ise, yerel makamların idari denetiminde denetleyen makamın müdahalesini amaçlayan fayda ile orantılı

olacak şekilde kısıtlanması gerektiği vurgulanmıştır. Şart, bu şekilde idari vesayeti oldukça sınırlayıcı bir şekilde kabul edilmiştir. Ayrıca ikinci paragrafta, idarenin yerindelik denetimine de yer verilmiştir. Ancak yerel makamlar üzerinde yapılacak olan yerindelik denetiminin sadece, üst makamların yerel makamları yetkili kıldığı işlerin denetiminde yapılabileceğini (Avrupa Konseyi, 2011) taahhüt altına almıştır. Anayasanın 90. maddesi gereği, usulüne göre onaylanıp yürürlüğe konmuş uluslararası sözleşme ve antlaşmalar, iç hukuk kuralı gibi uygulandığından bu durumda bu Şart'ın onaylanan maddeleri de yasal düzenleme niteliği taşımıştır.

İdari vesayet yetkisinin Avrupa'daki ülkeler düzeyinde uygulanmasına bakıldığında, taşradaki il yönetimi nedeniyle Fransa ve İtalya'da vesayet denetimi belirgin bir şekilde hissedilirken, İngiltere'de ve Almanya'da genel olarak merkezi yönetimin yerel yönetimleri mali açıdan denetlediği, istisna olarak yasallık denetimine kalkıştığı anlaşılmaktadır. Oysa Türkiye örneğinde “yerindelik” boyutuna da dönüşen ağır idari vesayet denetimi hiçbir AB üye ülkesinde bile rastlanmamaktadır (Parlak, 2014: 30). Bu durum, ülkemizde idari vesayet yetkisinin birçok Avrupa ülkesine göre katı bir şekilde uygulandığını göstermektedir.

6. İDARİ VESAYET YETKİSİNİ KULLANMAYA YETKİLİ MAKAMLAR

Anayasa'nın 127/5. maddesiyle, merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmektedir. Ayrıca, İçişleri Bakanlığı'nın kurulması, teşkilat ve görevlerine ilişkin esasları düzenleyen; 14.02.1985 tarihli ve 3152 sayılı “İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun”un 2. maddesinin (g) bendinde, Bakanlığın görevleri arasında “*ülkenin idari bölümlere ayrılması, il ve ilçelerin genel idarelerini, mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek*” ibaresine yer verilerek, İçişleri Bakanlığı'nın yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasındaki ilişkiyi sağlayan makam olduğu açıklanmaktadır. Aynı şekilde 32. maddeyle de, İçişleri Bakanlığı hizmet alanına giren konularda yerel yönetimler ile koordinasyonu sağlamakla sorumlu tutulmuştur.

İçişleri Bakanlığı bu görevini, merkez teşkilatının ana hizmet birimlerinden olan Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü ve Mülkiye Müfettişleri eliyle yürütmektedir. 3152 sayılı Kanunun 11. Maddesinin (b) bendinde Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, “*Bakanlığın mahalli idareler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisinin mevzuat hükümleri gereğince uygulanmasını sağlamak*” ile görevlendirilmiştir. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğünde bu görevi mahalli idareler kontrolörleri eliyle yürütmektedir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun ilgili maddesinde (38/3) “*il özel idaresinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma planı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir*” denilerek idari vesayet makamları tek tek ifade edilmiştir. 5393 sayılı Kanun'da “*belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir*” (55/3) denilmek suretiyle idari vesayet yetkisine atıfta bulunmaktadır.

Bunların haricinde çeşitli kanunlar ile diğer bakanlıkların, Bakanlar Kurulunun ve Devlet Denetleme Kurulu gibi merkezi denetim kuruluşlarının yerel yönetimlerin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve çalışanları üzerinde idari denetim ve gözetim yetkisinin kullanılması sağlanmaktadır. (Keleş, 2006: 379). Bu sayede yerel yönetimlerin, başta kendilerini düzenleyen kanunlara uygun düşecek tarzda hizmetleri sunması kolaylaşmaktadır.

Ülkemiz mevzuatına göre, seçilmiş belediye başkanlarına çok sınırlı sayılabilecek durumlar dışında merkez adına hareket etme hakkı tanınmadığından, ikili görev yoluyla belediyeler üzerinde denetim uygulamasına pek gidilmemektedir (Çolak, 2004: 76). Ancak,

merkezin ajanı konumundaki vali ve merkez konumundaki İçişleri Bakanlığı'nın vesayet yetkisi sürmektedir. Valinin hem merkezin ajanı olma hem de bir yerinden yönetim kuruluşu olan il özel idaresinin organı olma vasfından dolayı ikili görev yoluyla denetimin il özel idarelerinde mevcut olduğu anlaşılmaktadır.

7. YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDE İDARİ VESAYET YETKİSİNİN UYGULANMASI

Merkezden yönetim, kamu gücünün tamamının merkezi bir otoritede toplanması ve tüm hizmetlerin merkezden planlanıp yönetilmesi olarak tanımlanmakta iken; yerinden yönetim ise, kamusal hizmetin, niteliğinden dolayı, devletin tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişilerin gerçekleştirilmesi için bir kısım kamu yetkilerinin daha az yetkili bir otoriteye devredilmek üzere merkezi otoriteden geri çekilmesi olarak ifade edilmektedir. Yerinden yönetim, idari ve siyasi olarak ikiye ayrılmaktadır. İdari yerinden yönetimin ise, kendi içerisinde hizmet yerinden yönetim ve yer yönünden yerinden yönetim olarak iki farklı uygulaması söz konusudur (Nadaroğlu, 2001: 20, 23-24). Yer yönünden veya coğrafik yönden yerinden yönetimlere kısaca, yerel yönetimler de denilmektedir.

1982 Anayasası'nın 127/1. maddesiyle yerel yönetimler; il, belediye ve köy halkının müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kanunla düzenlenen ve karar organları gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilen kamu tüzel kişilikleri olarak tanımlanmıştır. Yerel yönetimler, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak yerel halkın müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla idari ve mali özerkliğe sahip kılınmışlardır.

Yerel yönetimler, yerel demokrasi düşüncesini geliştirmek veya daha iyi uygulamak yanında, yerel hizmetleri daha az masrafla yapmak ve merkezi yönetimin neden olduğu bürokratik ve diğer olumsuz yönetsel etkileri gidermek amacıyla ortaya çıkmışlardır. Yerel yönetimler sayesinde, merkezi yönetimin yetersizlikleri kısmen veya tamamen giderilmekte; yerel hizmetler daha etkin ve verimli sunulmaktadır. Yerel yönetimlere tanınan özerkliğin yine yerel yönetimlerce yanlış ve kötü yönde kullanılması, merkezi yönetimin bu kuruluşlar üzerindeki idari vesayet denetimini kaçınılmaz kılmaktadır.

Ülkemizde şimdiye kadar uygulana gelen idari vesayet yetkisi, merkezi yönetim dışındaki kuruluşlara bir güvensizliğin ve onları yetersiz görmeyen bir sonucu olarak bu kuruluşların kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerinde; onaylama, erteleme, bozma, söz konusu kararı almış bulunan yönetimin yerine geçerek karar verme ve önceden izin alma biçiminde (Keleş, 2006: 376) genellikle katı bir biçimde uygulanmıştır. Ancak son yerel yönetim kanunları ile bu konuda bazı iyileştirmeler yapılmaya çalışılmışsa da, bu konuya ilişkin olarak akademik çevrelerde, tam bir uyuşma olduğunu söylemek de zordur. Bir görüşe göre, bu yeni düzenlemeler ile denetimin rehberlik yapma amacı ön plana çıkarılmakta, insan odaklı denetim anlayışı temel alınmaktadır (İnaç ve Ünal, 2007: 21). Bir başka görüşe göre ise, bu kanunla getirilen denetim ilkeleriyle denetimin ussallaştırılması hususunda gereğinden daha ileriye gidilmekte, kamu yönetiminin denetim işlevinin ve kurumlarının, uluslararası sermaye hareketlerinin önünde bir engel olmaktan çıkarılması amacı ön planda tutulmaktadır (Keleş, 2006: 491).

Vesayet makamlarının, yerel yönetimlerin organları üzerinde sahip oldukları denetim yetkisi, kuruluş işlemleri, yerel yürütme ve karar organlarının seçimi, atanmaları, toplantılarını erteleme, değiştirme ve süresini uzatma, geçici ve sürekli olarak görevlerine son verme ve organlarında temsilci bulundurma gibi yetkileri kapsamaktadır (Kalabalık, 2005: 734; Günday, 1999: 59; Derdiman, 2007: 76). Aslında merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde daha çok organları, personeli, işlemleri ve eylemleri üzerinde önemli denetim yetkileri bulunmaktadır.

7.1. İl Özel İdareleri Üzerinde İdari Vesayet Yetkisinin Uygulanması

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 3. maddesinin (a) bendinde, il özel idaresi “*il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*” olarak tanımlanmaktadır. Merkezi yönetim, il özel idarelerinin özellikle organları, personeli, işlemleri ve eylemleri üzerinde idari vesayet denetimini gerçekleştirmektedir.

Organlar Üzerinde Denetim

İl özel idaresinin organları, il genel meclisi, il encümeni ve validen oluşmaktadır. Seçimle işbaşına gelen il genel meclisi, il özel idaresinin karar organıdır (md.9). İl genel meclisinin başkanı, meclis içerisinden, meclis üyelerinin oyları ile iki ayrı dönem için seçilmektedir (md. 11/1). Önceki kanunda (3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu), meclis başkanlığı görevini vali yürütmekte iken, yeni kanunda (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu) seçilmişlerin oluşturduğu bir meclise kendi içlerinden birinin, yine kendileri tarafından seçilmesi yolu benimsenerek daha çok özerklik tanınmaktadır. Ancak yeni kanun ile vali, “il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi” (md. 29) ve il encümeninin başkanı (md. 25) olarak il özel idaresi organı olma statüsünü devam ettirmektedir.

5302 sayılı Kanununun 30. maddesine bakıldığında, valinin yetki yelpazesinin oldukça geniş tutulduğu görülmektedir.³ Merkezi yönetimin emri altında olan ve merkezin ajanı konumundaki valinin, il genel meclisinin gündemini önerdiği konular ile belirleyebilmesi ve il özel idaresinin yürütme organını oluşturması, aslında yerel yönetimlerin özerkliği ilkesine de ters düşmektedir. Bu aynı zamanda idari vesayetin güçlü bir şekilde devam ettiğini ispat etmektedir.

Önceki kanunda (3360 sayılı Kanun) il genel meclisinin Mayıs ve Kasım ayları olmak üzere yılda iki defa toplanması öngörülmüştü. Yeni kanun ile (5302 sayılı Kanun) il genel meclisinin, il genel meclisince belirlenecek bir aylık tatil hariç, her ayın ilk haftası meclis tarafından önceden belirlenen günde olağan (mutat) toplantı yerinde toplanacağı (md.12/1) belirtilmiştir. Böylece, il genel meclisinin sürekli toplanması sağlanmış olmakta ve olağan üstü toplantıya çağrılmaya çok gerek kalmamıştır. Ayrıca bu düzenleme sayesinde, önceki kanunda yer alan il encümeninin, il genel meclisinin toplantıda olmadığı zamanda acil hallerde bu meclisin yerine geçerek karar verebilmesi yetkisine bu sayede yeni kanunda yer verilmemiştir (Derdiman, 2005: 103).

Eskiden olağan toplantı yeri dışında toplanılması, meclisin fesih sebepleri arasında yer alırken, yeni kanunla olağan toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumlarda, üyelere ve valiye önceden bilgi vermek kaydıyla, meclis başkanının belirlediği yerde toplantı yapılabilme imkânı getirilmiştir (md.12/3). Bu şekilde eski uygulamanın aksine, il genel meclisinin daha rahat bir şekilde toplanması sağlanmıştır. Ancak meclis bünyesinde kurulan ihtisas komisyonları için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Örneğin, il genel meclisi

³ İl özel idaresi teşkilâtının **en üst amiri** olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek, hak ve menfaatlerini korumak, stratejik plâna uygun olarak yönetmek, kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak, il özel idaresini Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek, il encümenine başkanlık etmek, İl özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek, gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek, yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak, il genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak, bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak, il özel idaresi personelini atamak, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek, şartsız bağışları kabul etmek, il halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak, bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak.

bünyesinde kurulan “denetim komisyonu”, vali tarafından il özel idare binası içinde belirlenen yerde çalışmak zorunda (md. 17/2) kalmıştır.

3360 sayılı Kanun ile meclisin fesih nedenleri dört iken, 5302 sayılı Kanunla fesih nedenleri ikiye düşürülmüştür. Buna göre il genel meclisi; kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder, yasal olarak verilen işleri aksatır ve il özel idaresine verilen görevler ile ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığı’nın bildirimini üzerine Danıştay’ın kararı ile feshedilir. Eğer İçişleri Bakanlığı gerekli görürse, meclisin feshine dair bildirim ile beraber karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de isteyebilir. Danıştay, toplantıların ertelenmesi hususunu en geç bir ay içinde karara bağlayacaktır (md.22).

Ayrıca 3360 sayılı Kanun ile “*siyasi konuları görüşmek ve siyasi temennilerde bulunmak*” şeklindeki meclisin fesih sebebi, 5302 sayılı Kanun’da “*kendisine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa*” cümlesiyle hafifletilmeye çalışılmışsa da, bu ifade ile de ne anlaşılması gerektiği çok açık değildir. Ancak il özel idaresi “*il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak*” üzere kurulmuş; yine kendisine bu kapsamda önemli görev ve yetkiler verilmiştir. Bu açıdan bakıldığında, il genel meclisinin ülke genel siyasetini ilgilendiren konularda siyasi karar alması mümkün değildir.

Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan il özel idaresi organları veya bu organların üyeleri, geçici bir önlem olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılması söz konusudur. Görevden uzaklaştırma önlemi iki ayda bir gözden geçirilecektir. Devamında kamu yararı görülmeyen görevden uzaklaştırma önlemi ise, ortadan kaldırılacaktır. Soruşturma veya kovuşturma sebebiyle görevden uzaklaştırılan il özel idaresi organları 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun’a göre soruşturma izni verilmemesi, takipsizlik, kamu davasının düşmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması durumunda görevden uzaklaştırma önlemi sona erecektir (md. 34).

İl özel idaresi önceden (3360 sayılı Kanun’la), diğer kurum ve kuruluşlar ile valilik makamı aracılığı ile yazışabilmekteyken, şimdi (5302 sayılı Kanun’la) doğrudan yazışabilmek (md. 66) imkânına kavuşmuşlardır. Bu tüzel kişiliğin kullanılması açısından olumlu bir gelişmedir. Çünkü, il özel idaresinin valilik aracılığıyla yazışması, bu kuruluşun adeta valiliğe bağlı birim olduğu izlenimi yaratmaktadır. Bu durumun düzeltilmesi, vesayet yetkisinin giderek azaltılmaya çalışıldığının bir göstergesi sayılabilir.

İl encümeninin karma yapısının korunduğu 5302 sayılı Kanun’da, eşit sayıda atanmışlar ve seçilmişlerden oluşan encümenin başının vali olması (md. 25), seçilmiş-atanmış dengesinin atanmışlardan yana kayabileceğini göstermektedir. Gerçek anlamda özerklikten bahsedebilmek için karar organlarının seçimle iş başına gelmesi gerektiğinden; kanunda, doğrudan karar organı olarak ifade edilmemişse de karar niteliği arz eden görevleri de bulunan (md. 26) il encümeninin yapısının seçilmişlerden oluşturulması ya da en azından encümene katılan idari birim amirlerinin sadece danışma amaçlı katılması, yani oy hakkına sahip olmaması şeklinde düzenlenmesi daha yerinde olacaktır.

İl genel meclisinin; Danıştay’ca feshedilmesi veya toplantılarının ertelenmesi, yedek üyelerle bile meclis üye tam sayısının yarıdan aşağı düşmesi, üyelerin geçici olarak görevden uzaklaştırılması, meclis üye tamsayısının yarıdan fazlasının tutuklanması durumunda meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapılincaya kadar il genel meclisi görevi, encümenin memur üyeleri tarafından yürütülmesi (md. 23) esası getirilmiştir. Bu düzenleme ile meclis faaliyetlerinin kesintiye uğramaması düşünülmüşse de, kötü niyete mahal vermemek için, seçimlerin hemen yapıp, atanmışlar yerine halkın iradesini yansıtan seçilmişlerin tekrar göreve gelmesi sağlanmak istenmiştir.

Personel Üzerinde Denetim

5302 sayılı Kanun ile il özel idaresinin örgüt yapısına bakıldığında, bir kısım rahatlamanın geldiği ve eskiye oranla meclisin bu konuda söz sahibi yapılmaya çalışıldığı görülmektedir. Buna göre, il özel idaresinin örgüt yapısı genel sekreterlik, malî işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden meydana gelmektedir. Ancak ilin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal, kültürel özellikleri ile gelişme potansiyeli dikkate alınarak norm kadro sistemine ve ihtiyaca göre il genel meclisinin kararıyla diğer birimler kurulacak veya kaldırılacaktır. Bununla birlikte ilçelerde özel idare işlerini yürütmek amacıyla kaymakama bağlı ilçe özel idare birimlerinin kurulması (md.35) öngörülmüştür.

Yine yürürlükteki kanunun 36. maddesi ile personel istihdamı konusunda norm kadro uygulamasına geçilmiş ancak; getirilen norm kadro uygulaması ile ilgili ilke ve standartların İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirleneceği öngörülmüştür. Aslında bakılınca, yıllarca partizan ve popülist politikalar nedeniyle yerel yönetimlerin oldukça gereksiz biçimde personel yığılmalarına maruz kaldığı görülmektedir. İl özel idarelerinde ve belediyelerde personel giderleri oldukça önemli bir yer tutmuştur. Bu olumsuz durumun önüne geçebilmek için norm kadro anlayışının sağlıklı uygulanması gerekmektedir. Norm kadro uygulaması, kamu personel sistemi içerisinde görece ileri bir adım olarak görülmele birlikte, kamu yönetimi sistemimizde yıllardır süregelen “hastalıklar” düşünüldüğünde, bu terime abartılı bir anlam yüklenmemesi ve personel rejimi konusundaki sıkıntıları çözeceği konusunda fazlaca iyimser olunmaması gerektiği yönünde görüşler de mevcuttur (Tortop vd., 2006: 197).

İl özel idaresinde personel atama yetkisi valiye verilmiş ve sadece ilk toplantıda il genel meclisinin bu konuda bilgilendirilmesi yeterli görülmüştür. Ayrıca il özel idaresi genel sekreterinin ataması da valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığının onayı ile gerçekleştirilmektedir (md. 36). Bu durum, valinin il özel idarede personel alımında güçlü konumda olduğunu göstermektedir.

İşlemler Üzerinde Denetim

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15. maddesine göre, il genel meclisi tarafından alınan kararların kesinleşmesi için, kararların tam metninin, en geç beş gün içinde valiye gönderilmesi gerekmektedir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere isterse, il genel meclisine iade etme yetkisine sahiptir. Valiye gönderilmeden meclis kararlarının yürürlüğe girmesi ilgili hükme göre mümkün değildir. Meclisin yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararları kesinleşecektir; ancak vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararları aleyhine isterse idarî yargıya başvurabilecektir. Böylelikle önceki yasada uygulama bulan, il genel meclisi kararlarının yürürlüğe girebilmesi için valinin onaylaması şartı da kendiliğinden ortadan kalkmış olmaktadır.

Bu durumun yürütme organı olan valiyi daha güçlü konuma getireceği ileri sürülmektedir. Basit çoğunlukla kabul edilmiş bir meclis kararının veto edilmesi durumunda, meclisin söz konusu kararında diretebilmesi için artık basit çoğunlukla değil, mutlak çoğunlukla kararın kabul edilmesi gerekecektir. Bu nedenle valiye verilen bu yetki “ağırlıklı veto” olarak tanımlamak mümkün olup, kararın ilk alınmasında, meclis üyesi olmadığı için valinin hiç oyu yokken, kararı veto etmesi halinde verdiği karar ise, meclisin oyunun yarısına eşdeğer olmaktadır (Arıkboğa, 2008:177-178).

İl genel meclisinin faaliyet raporu yolu ile valiyi denetlemesi, belediye meclisinin aynı yolla belediye başkanını denetlemesi yöntemine oranla oldukça zayıf kalmaktadır. Şayet, vali tarafından il genel meclisine sunulan faaliyet raporundaki açıklamalar, il genel meclisi üye

tam sayısının 3/4 çoğunluğuyla yeterli görülmezse, buna ilişkin yetersizlik kararı ile görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığı'na gönderilecektir (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, md.18/4-5). Oysa, aynı durumda belediye başkanının bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamaların belediye meclisinin yine dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, ilgili görüşmeleri kapsayan tutanak valinin gerekçeli görüşüyle birlikte belediye başkanının başkanlıktan düşmesine Danıştay karar verir (5393 sayılı Belediye Kanunu, md.26/4-6). Buna karşılık, il genel meclisinin valinin özel idareye ilişkin faaliyet raporundaki açıklamaları yetersiz bulması halinde, sadece meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere durumdan sadece İçişleri Bakanlığına bildirim ile yükümlü kılınmıştır.

İl özel idarelerinde vali tarafından hazırlanan bütçe tasarısı ve kesin hesap, encümenin görüşüyle birlikte il genel meclisinde karara bağlanmaktadır. Bütçe tasarısı, il genel meclisi tarafından aynen veya değiştirilerek kabul edilebilmektedir. Ancak bütçe denkliliğini bozacak şekilde değişiklikler yapılamamaktadır (5302 sayılı Kanun, md. 45, 47). Aynı düzenleme 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 62. ve 64. maddelerinde de bulunmaktadır. Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı, İçişleri Bakanlığı tarafından konsolide edildikten ve Maliye Bakanlığına bildirildikten sonra belediye encümeninde incelenerek belediye meclisince onaylanmaktadır. Bundan dolayı bütçelerin İçişleri Bakanlığı'nın onayından kurtarılması, yerel özerkliği güçlendirerek vesayet yetkisini azaltmaktadır.

5302 sayılı Kanun ile valinin encümen kararlarını durdurma yetkisinin daha da belirginleşmiş olduğu görülmektedir (Derdiman, 2005:102). Vali; kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini talep etme yetkisine sahiptir. Şayet, encümen kararında ısrar eder ise, karar kesinleşmekte; ancak bu durumda vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurabilmekte ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurabilmektedir. Danıştay ise, itirazı en geç altmış gün içinde karara bağlayacaktır (5302 sayılı Kanun, md. 27/6).

İl özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların %50 sermayesinden fazlasına sahip şirketlerin en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin %10'unu geçmeyen iç borçlanma için il genel meclisinin kararı; %10'nu geçen miktarlar için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararından sonra İçişleri Bakanlığı'nın onayı şartı aranmaktadır (5302 sayılı Kanun, md.51/e). Gerek ilgili maddenin bu bendi, gerekse de diğer bölümler incelendiğinde, günümüze kadar gerçekleşmiş olan yerel yönetimlerin aşırı borçlanmasının önüne geçilmeye çalışıldığı görülmektedir.

5302 sayılı Kanun ile il özel idaresine, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini bütçe içi işletme kurarak yapabileme imkânı tanınmıştır. Ancak bunu gerçekleştirebilmeleri için öncelikle İçişleri Bakanlığı'ndan izin almaları gerekmektedir (md. 53). Aynı şekilde 5393 sayılı Belediye Yasası'nın 71. maddesinde de bu uygulama belediye için karşılığını bulmaktadır.

İl özel idaresi, il genel meclisinin karar vermesi halinde, kendi görev alanı ile ilgili konularda faaliyet gösteren uluslar arası kuruluşlara üye olarak katılabilir. Aynı zamanda bu kuruluşlar ile ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir; ancak faaliyetlerinin, dış politikaya ve uluslar arası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden İçişleri Bakanlığının izninin alınması esastır (5302 sayılı Yasa, md. 62).

Eylemler Üzerinde Denetim

İl özel idaresinin sunduğu hizmetlerin halkın sağlık, huzur ve esenliğini ciddi bir şekilde olumsuz yönde etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine, yetkili sulh hukuk hâkimi

tarafından belirlenmesi durumunda, İçişleri Bakanlığı; bu aksaklığı belli bir süre vererek il özel idaresinden giderilmesini isteyecektir. Bu aksaklık, il özel idaresi tarafından giderilememesi durumunda, İçişleri Bakanı ilgili hizmetin yerine getirilmesi için valiye emir ve talimat verecektir. Vali de aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla; mümkün olmadığı takdirde ise, diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarıyla giderecektir. Bu nedenle ortaya çıkacak maliyet ise, vali tarafından İller Bankasına bildirilerek, İller Bankasının o ilin özel idaresinin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden valilik emrine pay ayrılacaktır (5302 sayılı Yasa, md.40).

Hizmetlerde bir takım aksamalar yaşanması durumunda, idari vesayeti kullanan kurumun kendi yetkisine dayanarak harekete geçmesi normal görünse de, verilen bu yetkinin muğlâk olması; ayrıca idari bir konuda, idari yargı mercileri yerine adli yargı mercileri tarafından durumun tespitinin öngörülmesi, dikkati çeken olumsuzluklar olarak görülmektedir (Ateş ve Es, 2008: 219). Aslında idari uyuşmazlıkların adli yargı mercileri tarafından çözülmesi uygulaması, ülkemiz açısından yeni bir durum sayılabilir. Bu da hangi hizmetlerin adli-idari yargı ayırımına tabi olacağı konusunu zorlaştırabilir.

7.2. Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet Yetkisinin Uygulanması

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye, “*belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi*” olarak ifade edilmektedir (md.3/1). 5393 sayılı Kanun ile belediyelere genel olarak belli standartlar getirilmeye çalışılmışsa da, merkezi yönetimin belediyelerin özellikle organlar, personel, işlemler ve eylemler üzerinde denetimlerini gerçekleştirdikleri anlaşılmaktadır.

Organlar Üzerinde Denetim

Belediyenin organları; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşmaktadır (md. 3/b). Önceden yürürlükteki 1580 sayılı Kanun'a göre, belediye encümeni belediye yönetiminin karar organı kabul edilmişken; yeni yürürlükteki 5393 sayılı Kanun ile bu duruma son verilerek karar organı belediye meclisi yapılmıştır. Belediye meclisi, her ayın ilk haftası, önceden kararlaştırıldığı günde; mutat toplantı yeri dışında toplanılmasının zorunlu olduğu durumda ise, üyelere önceden bilgi vermek kaydıyla meclis başkanının belediye sınırları içerisinde belirlediği yerde toplanmaktadır (5393 sayılı Kanun, md.20/1, 3).

Önceki kanunun (1580 sayılı Belediye Kanunu) aksine yeni kanun (5393 sayılı Belediye Kanunu) ile belediye meclislerinin her ay toplanması kararlaştırılmıştır. Bu sayede, belediye meclisleri her ay toplanarak belediye sorunlarına ivedi bir şekilde eğilebilecek, acil toplantıya çağırılmak için gerekli nedenler ortadan kalkacak ve meclis yılın her ayı görevde olacağı için meclis yerine encümenin karar almasının önüne geçilmiş olacaktır.

Belediye meclisinin; kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder, belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratar ve belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alır ise, İçişleri Bakanlığının bildirim üzerine Danıştay'ın onayı ile feshedilmesine hükmedilir. Ayrıca, gerekli görüldüğü takdirde, meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de İçişleri Bakanlığı isteyebilecektir. Bu durumda Danıştay, bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlayacaktır (5393 sayılı Kanun, md. 30).

Görevleri ile ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organlarını veya bu organların üyelerini, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı görevden uzaklaştırabilir (5393 sayılı Kanun, md.47). Bu hüküm, Anayasa'da da aynen yer almıştır. Anayasa'nın 127/4 maddesinde, “*mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri yargı yolu ile olacaktır*”

şeklindedir. Bununla beraber, hükmün devamında ise, “...Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, **İçişleri Bakanı**, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir” denilmektedir.

Seçilmiş bir idari organın organlık sıfatının, yargı dışı veya seçim dışı kararlarla geçici bir şekilde sonlandırılması, aslında idari vesayet yetkisinin oldukça ağır bir uygulamasını oluşturmaktadır. Bu durumun halk iradesi ile seçilmiş yerel yöneticilerin ve yönetimlerin özerkliği lehine yeniden düzenlenmesi ya da mevcut düzenlemenin kaldırılması daha uygun olacaktır. Ayrıca bir siyasi kimliğe sahip olan seçilmiş bir yerel yöneticinin veya organın, başka bir siyasal kimliğe sahip olabilen İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılması, tarafsızlığı zedeler niteliktedir.

Öte yandan, önceki kanunda (1580 sayılı Kanun) da benzer hükümlerin yer aldığı bu durum, yeni kanunda (5393 sayılı Kanun) belli ölçüde hafifletilmeye çalışılmıştır. Nitekim yeni kanunda, görevden uzaklaştırma kararının iki ayda bir gözden geçirileceği, devamında kamu yararı bulunmayan görevden uzaklaştırma kararının ise, kaldırılacağı belirtilmiştir. Ayrıca görevden uzaklaştırılanlar hakkında; kovuşturma açılmaması, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması durumunda görevden uzaklaştırma kararının kaldırılması gerektiği şeklinde düzenlenmiştir.

Belediye meclisinin, Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi, meclis üye tam sayısının yarısından fazlasının tutuklanması, yedek üyelerin getirilmesinden sonra da meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi ve geçici olarak görevden uzaklaştırılması hâllerinde, meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapıncaya kadar meclis görevinin belediye encümeninin memur üyeleri tarafından yürütülmesi (5393 sayılı Kanun, md. 31) esas benimsenmiştir. Aslında atamayla gelmiş belediye encümeninin memur üyelerinin seçilmiş bir meclisin yerine geçerek görev yapması yerel yönetimlerin varlık nedeniyle de bağdaşmamaktadır. Buna karşılık, belirtilen sürede ve en ivedi şekilde seçime gidilememesi ve bu süre içinde meclisin yerine atamayla göreve gelmiş encümen üyelerinin belediye ile ilgili uzun soluklu ve önemli kararları almaması da uygun bir hareket tarzı olmayacaktır.

Ayrıca, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda öngörülen organlar üzerindeki diğer vesayet uygulamaları ise şu şekilde sıralanabilir:

- Belediye meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, vali üyeliğin düşürülmesi için durumu Danıştay’a bildirmektedir (md. 29).
- Belediye başkanının mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi durumunda, tespit edecek olan makam vali olarak öngörülmektedir (md. 44).
- Belediye başkanlığının, herhangi bir nedenle boşalması durumunda, vali tarafından belediye meclisinin 10 gün içinde toplanması sağlanmaktadır (md.45).
- Boşalan başkanlık yerine yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçilememesi durumunda, seçim yapıncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyeleri için İçişleri Bakanı, diğer belediyeler için vali tarafından görevlendirme (md.46) yapılmaktadır.
- Belediye meclisinin çalışma esas ve usulleri İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenmektedir (md.19/son).

Personel Üzerinde Denetim

5393 sayılı Belediye Kanunu'na göre, norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından belirlenmektedir. Bu ilke ve standartlar çerçevesinde, norm kadroların belirlenmesi yetkisi belediye meclisine; personelin atanma yetkisi ise, belediye başkanına bırakılmıştır. Belediyelere sözleşmeli personel, kısmi zamanlı personel, işçi ve memur çalıştırma yetkisi tanınmıştır. Sözleşmeli olarak çalıştırılacak personelin ise, İçişleri Bakanlığı tarafından unvanlar itibariyle sınırlama getirebileceği kabul edilmiştir (md. 49).

Yine ilgili kanunun 49/8. maddesiyle “...Belediyenin yıllık toplam personel giderleri, gerçekleşen en son yıl bütçe gelirlerinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde otuzunu aşamaz. ...Yıl içerisinde aylık ve ücretlerde beklenmedik bir artışın meydana gelmesi sonucunda personel giderlerinin söz konusu oranları aşması durumunda, cari yıl ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması sebebiyle oluşacak kamu zararı, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanacak kanuni faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir...” şeklinde bir düzenlemeye gidilerek, personel alımında güçlü bir denetim sağlanmaktadır.

Belediye örgütü, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, malî hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Beldenin nüfusu, fizikî ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri yanında beldenin gelişme potansiyeli dikkate alınarak, norm kadro ilke ve standartları çerçevesinde gerekli görülürse sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler de kurulabilecektir. Bu birimlerin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi için belediye meclisinin kararı gereklidir (5393 sayılı Kanun, md. 48).

Belediye zabıta teşkilâtının çalışma usul ve esasları ile çalışanların görev ve yetkileri ve diğer düzenlemeler ancak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenmektedir (5393 sayılı Kanun, md. 51/3). Aynı durum, itfaiye teşkilatı için de geçerli sayılmıştır. Belediye, bu yönetmeliğe aykırı olmamak üzere yeni düzenlemelere gidebilir. Bu durum, İçişleri Bakanlığının belediyeler ile ilgili faaliyetleri yasal olarak müdahale etme hakkına sahip olduğunu ortaya koymaktadır.

Gerek 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, gerekse 5393 sayılı Belediye Kanunu dışındaki kanunlarda, yerel yönetimlerin personeli üzerindeki denetiminin devam ettiği görülmektedir. Belediye başkan ve personelin yurt dışına çıkışının onay üzerine olması, çalışanlara yapılan ödemelerin, giderin % 30'unu aşması durumunda bakanlık onayına tabi olması, çalışanlarla ilgili olarak belirlenecek unvanların tespit yetkisinin merkezi yönetimde olması bu uygulamalara ayrıca örnek olarak gösterilebilir (Karaarslan, 2008, 232).

İşlemler Üzerinde Denetim

Yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde kullanılan vesayet yetkisi, en sık rastlanan bir denetim şekli olarak karşımıza çıkmaktadır. İşlemler üzerinde yapılan denetim, genellikle hukuka uygunluk, bazen de yerindelik açısından olmaktadır. Bununla beraber, işlemler üzerindeki denetim, a posteriori (onay şeklinde) olarak uygulandığı gibi, a priori (izin şeklinde) olarak da gerçekleştirilmektedir (Gözübüyük, 2005: 369).

5393 sayılı Kanuna göre, bir yerde belediye kurulabilmesi için, o yerin nüfusunun en az 5.000 nüfus şartını sağlaması gerekmektedir. İl ve ilçe merkezlerinde ise, otomatikman belediye kurulmaktadır. Ayrıca içme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarında ve meskûn sahası kurulu bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha uzakta olması ve birkaç köyün birleşerek belediye kurmak istemesi durumunda ise, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskun sahasına azami 5.000 metre uzaklıkta olması ve nüfusunun

en az 5.000 olması gerekmektedir (md.4).

Bu şartlar yerine getirilmişse, köy veya köylerin ihtiyar meclislerinin kararları veya toplam seçmen sayısının yarısının bir fazlasının mahallin en büyük mülki amirine başvurması veya valinin doğrudan uygun görmesi ile mahalli seçim kurulları o yerleşim yerlerinde seçim yapılması ve sonucun valiliğe bildirilmesi şarttır. İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilecek ve Danıştay'ın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulmasına karar verilebilecektir. Bir il dâhilindeki belde ve köyler arasındaki sınır uyuşmazlıklarında (md. 7) ve sınırların kesinleşmesinde (md. 6) ise, son kararı vali verecektir.

Görüldüğü üzere, belediyenin kuruluş aşamasında her ne kadar o bölgede yaşayan ve seçime katılanların kanaatlerine başvurulsa da, netice itibariyle son takdir yetkisi, yine merkezi yönetime bırakılmıştır. Ayrıca sınır anlaşmazlıklarında, merkezi yönetimin taşradaki temsilcisi olan valinin kararı yerine, idare mahkemelerinin kararının esas alınması, daha uygun olurdu.

İdari vesayet makamı, işlemler üzerindeki denetimi yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurları çerçevesinde gerçekleştirilir. İşlemler üzerinde uygulanan idari vesayet yetkisi; onama, bozma, izin, geri gönderme, erteleme, ikame (yerine geçme) ve idari yargı organlarına başvurma yoluyla hukuka uygunluk denetimi gibi farklı usullerde gerçekleştirilebilir (Kalabalık, 2005: 731-734).

5393 sayılı Kanun ile 1580 sayılı Kanun'dan farklı olarak belediye meclisi kararlarına yönelik olan ve mülki idare amirlerine tanınmış bulunan onay sistemine son verilerek, yeni bir yöntem benimsemiştir. Buna göre, belediye meclisi tarafından alınmış olan kesinleşmiş kararların yürürlüğe girebilmesi için belediye meclisi kararının, kesinleştiği tarihten itibaren en geç 7 gün içerisinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmesi (5393 sayılı Kanun, md. 23/4) yeterli sayılmıştır. Bu sayede belediye meclisi yasal olarak tek karar organı; mülki merci ise, sadece bilgilendirme makamı olarak kabul edilmiştir. Kanunun bu hükmü ile belediye meclislerine, kesin nitelikte karar alma ve uygulama yetkisinin tanındığı anlaşılmaktadır.

Mülki idare amirleri, kendilerine gönderilen meclis kararlarını eskiden (1580 sayılı Kanun'da) olduğu gibi onaylama ya da iptal etme yetkisine sahip değillerdir. Ancak, bu kararlara karşı idari yargıda dava açabilme hakkına sahiplerdir. Meclis kararlarına karşı idari yargıya başvurulmasında, vali yönünden özel bir süre öngörülmediğinden genel dava açma süresi 60 gündür.

1580 sayılı Kanunda belediye meclisi kararlarından bütçe, kesin hesap, bütçede değişiklik, aktarmalar, ödünç alma ve verme gibi bir kısım işlemlerin kesinlik kazanması en büyük mülki amirin onayına bağlıydı. 5393 sayılı Kanun ile mülki amirin bu türden onaylama yetkisi kaldırılmıştır. Bunun yerine mülki amirlerin hukuka aykırı gördüğü kararlara karşı idari yargıya başvurabilme yetkisi tanınmıştır (Kavruk ve Yaylı, 2008: 8).

5393 sayılı Kanun'un 9. maddesine göre; belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı şartı aranmaktadır. 5393 sayılı Kanun'un bu maddesi, aynı haliyle 1580 sayılı Kanun'da da mevcuttu. 5393 sayılı Kanun'un 81. maddesine göre, cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararlarda; belediye meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğu, bunların değiştirilmesine ilişkin kararlarda meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu aranmaktadır. Ancak yine de bu kararlar, mülki idare amirinin onayı ile yürürlüğe girecektir.

Belediye meclisi kararlarının ancak valinin onayı ile yürürlüğe girmesi, valiye belediye meclisinin almış olduğu kararın yerindeliğini denetleme yetkisini tanımaktadır. Genel olarak belediye meclisi kararına getirilen serbestliğin aksine, bu konuda böyle bir sınırlamanın getirilmesi, yerel yönetimlerin özerkliği ile bağdaşmamaktadır. Ayrıca beldenin adı, belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üç çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile değiştirilmektedir (5393 sayılı Kanun, md.10). Belde adının değiştirilmesinde, il idare kurulu kararı, Danıştay görüşü ve Bakanlar Kurulu onayı kaldırılmış (Toprak, 2006: 91) olmasına rağmen, mevcut vesayet devam ettiği ve sadece biraz hafifletilmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır.

Yine 5393 sayılı Kanun'da belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşmektedir (md. 6). Bir il dâhilindeki beldeler ve köyler arasındaki sınır uyuşmazlığını son olarak karara bağlayan makam valilik olarak öngörülmektedir (md. 7). Bu durum, ülkemizin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 5. maddesinde yer alan yerel yönetimlerin sınırları hakkındaki hüküm ile de bağdaşmamaktadır.

Belediyelerde en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin %10'unu geçmeyen iç borçlanma için belediye meclisinin kararı; %10'nu geçen iç borçlanma için ise, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ile İçişleri Bakanlığı'nın onayı aranmaktadır (md.68/e). Bu durum, belediyelerin artan borçlanmalarının önüne geçmek için uygun bir çözüm gibi görünmekle beraber, siyasi kimliğe sahip olan İçişleri Bakanı'nın kaynakları kendi siyasi partisine mensup belediyelere kayırabileceği de göz ardı edilmemelidir.

Belediye meclisinin kararıyla belediye, görev alanına uygun olarak uluslararası kuruluş veya örgütlenmeye üye olabilir. Bundan dolayı, ülke dışında kurulan yerel yönetim birliklerine katılması, kurucu üye veya üye olması, yabancı ülke kentleri ile kardeş kent ilişkisi kurması konusunda yapacağı faaliyetlerin dış politikaya ve uluslar arası antlaşmalara uygun olması ve önceden İçişleri Bakanlığı'nın iznini alması zorunluluğu getirilmiştir (5393 sayılı Kanun, md.74). Bu denetim tarzının idari vesayet devamı oldukça ağır bir şekli oluşturduğu söylenebilir. Aynı şekilde, Anayasanın 127. maddesiyle de yerel yönetimlerin ülke içerisinde belirli kamu hizmetlerinin karşılanması amacıyla kendi aralarında birlik kurmaları için Bakanlar Kurulu'nun izni aranmıştır.

Eylemler Üzerinde Denetim

Merkezi yönetim, idari vesayet yetkisine dayanarak, yerel yönetimlerin kararlarının uygulanmasını da sürekli bir şekilde denetleyebilmektedir. Bu denetim, genellikle bir şikâyet başvurusu üzerine teftiş ve kontrol şeklinde olan fiili denetim yolu ile yapılmaktadır. Eylemler üzerinde uygulanan denetim yalnız müspet sahadaki eylemleri açısından değil, aynı zamanda yasal olarak yapması gerekirken yapmadığı veya yapmayı ihmal ettiği eylemleri, bir diğer ifadeyle menfi hareketleri de kapsamaktadır (Kararlan, 2008, 217-218).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 57. maddesinde vesayet devamı en ağır şekli sayılabilen ilgili kuruluşun yerine geçerek karar verme durumu düzenlenmiştir. Buna göre; belediye hizmetlerini ciddi bir biçimde aksatmış ve bu durum halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilemişse, İçişleri Bakanlığı'nın başvurusu üzerine durum, yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmişse; İçişleri Bakanı, belli bir süre vererek belediye başkanından hizmetlerdeki bu aksaklığın giderilmesini isteyecektir.

Bu süre sonunda hizmetlerde aksaklık hala giderilmezse, ilgili hizmetin yerine getirilmesini İçişleri Bakanı o ilin valisinden isteyecektir. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderecek; bu mümkün olmadığı takdirde, vali diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanarak sorunu

çözmeye çalışacaktır. Bundan dolayı şayet bir maliyet oluşmuşsa vali, İller Bankası'na bunu bildirerek, İller Bankası'nın o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan düşmesini sağlayacaktır.

Kuşkusuz bu durum, hizmetlerde aksamanın önüne geçmek amacıyla yapılmış iyi niyetli bir düzenleme olarak yorumlanabilir. Ancak, ülkemizde demokratik katılımın ve halkın demokratik bilincinin açığa vurulmasının yeterli düzeyde olmadığı düşünüldüğünde, yerel hizmetlerdeki aksaklığın giderilmesinde halka sınırlı bir rol düştüğü görülmektedir. Oysa, ideal olan demokratik ülkelerdeki gibi halkın yönetime katılması, onu tamamlaması ve denetlemesidir. Bu noktada, İçişleri Bakanlığı'nın katı bir yerindelik denetimi yaparak belediyenin hangi işleri aksattığını tespit etmesi ve buna yönelik faaliyette bulunması doğru karşılanmayabilir. Aslında aksayan hizmetin Bakanlığın ildeki ajanı konumundaki valiye gördürülmesi ise, o yerdeki belediye tüzel kişiliği üzerinde merkezin uyguladığı olumsuz bir vesayet yetkisi olarak karşımıza çıkmaktadır.

8. SONUÇ

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

2005 yılından önce, belediyeler ve il özel idareleri üzerinde katı bir idari vesayet denetimi söz konusu iken; bu tarihte çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu ile bu kuruluşların denetiminde; daha çok nesnel, genel ve tarafsız bir denetim anlayışı hedeflenmiştir. Yerel yönetimlerin vesayet denetimi genelde kanunlarla yumuşatılmaya çalışılmışsa da, ilgili kanunların bazı hükümlerinde bu denetimin hala varlığını sürdürdüğü anlaşılmaktadır. Özellikle 5302 sayılı Kanun ile valinin il özel idaresi içindeki konumu zayıflatılmak istenmişse de, özel idarede hala yürütme organının başı ve tüzel kişiliğin güçlü bir temsilcisi olması, yerel yönetimlerin özerkliğini zedeler niteliktedir.

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

İçişleri Bakanlığı'nın en ağır vesayet uygulaması, her iki kanunda da düzenlenmiş olan; hizmetlerde aksama görülmesi durumunda, bu durumun Bakanlığın talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi ve aksatıldığı belirlenen hizmetin ise, vali tarafından yaptırılmasına karar verilmesi, bu türden olumsuz bir vesayet yetkisinin bir yansımasıdır. Her

ne kadar bu, olağan üstü durumlar için öngörülmüş ve iyi niyetli düşünülmüş olsa bile, yine de belediye ve il özel idarelerinin özerkliği ile bağdaşır bir özellik değildir.

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

İl özel idaresi ile belediyenin vesayet denetimi arasında belli ölçüde benzerlikler olmasına rağmen, il özel idaresi üzerindeki idari vesayet yetkisinin belediyeye göre daha yoğun olduğu da bilinmektedir. Bunun en önemli nedeni, merkezin taşra görevlisi olarak, faaliyet yürüten valinin ikili görev yoluyla aynı zamanda il özel idaresinin bir organı olarak görev yapmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca valinin il özel idare içindeki üstünlüğü, belediyede belediye başkanının belediye meclisi karşısındaki konumuna göre daha güçlüdür.

Her ne kadar yeni düzenlemeler ile valinin il özel idare içindeki ağırlığı azaltılmaya çalışılmışsa da, il genel meclisinin almış olduğu kararların valinin onayı olmadan yürürlüğe girememesi, özel idareye alınacak her türlü personelin atanmasında valinin rızasının aranması ve özel idarenin yıllık faaliyet raporunun hazırlanmasında valinin birinci derecede yetkilendirilmesi, ancak bundan dolayı il genel meclisine karşı sorumlu tutulamaması, bu türden katı vesayet uygulamasının kötü örneklerindedir. Aslında valinin il özel idare içindeki üstünlüğü, gerçek anlamda özerk bir yapıya kavuşturulamamasının belki de önündeki en büyük engel sayılabilir.

KAYNAKÇA

- ARIKBOĞA, Erbay (2008), “Yerel Yönetimler ve Organları: Organlar Arası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi”, BOZLAĞAN, Recep-DEMİRKAYA Yüksel (Ed.), Türkiye’de Yerel Yönetimler, Nobel Yayınları, Ankara, s. 157-203.
- ATAY, Cevdet (1999), Devlet Yönetimi ve Denetimi, 2. Baskı, Alfa Yayınları, İstanbul.
- ATEŞ, Hamza - ES Muharrem (2008), “Süreklilikten Değişime İl Özel İdareleri”, BOZLAĞAN, Recep-DEMİRKAYA Yüksel (Ed.), Türkiye’de Yerel Yönetimler, Nobel Yayınları, Ankara, s. 205-222.
- Avrupa Konseyi, “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı”, (Erişim: http://www.avrupakonseyi.org.tr/antlasma/aas_122.htm, 15 Nisan 2011)
- AYDIN, Ahmet Hamdi (2004), Türk Kamu Yönetimi Sisteminde Temel Sorunlar ve Çağdaş Yaklaşımlar, Gazi Kitabevi, Ankara.
- AYDIN, Ahmet Hamdi (2007), Türk Kamu Yönetimi, 2. Baskı, Seçkin Yayınları, Ankara.
- BAYINDIR, Savaş Muhammed (2007), İdari Denetim Olarak İdari Vesayet, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara. (Erişim: <http://tez2.yok.gov.tr>, 7 Kasım 2010).

- ÇOLAK, Hikmet (2004), Yerel Yönetimlerde İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi, Ankara.
(Erişim: <http://acikarsiv.ankara.edu.tr/fulltext/3069.pdf>, 7 Kasım 2010).
- DERDİMAN, Cengiz (2005), Yeni Düzenlemelere Göre Yerel Yönetimler, Aktüel Yayınları, İstanbul.
- DERDİMAN, Cengiz R (2007), İdare Hukuku, 2. Baskı, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa.
- GÖZLER, Kemal (2007), İdare Hukukuna Giriş, 7. Baskı, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref A (2005), Yönetim Hukuku, 22. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.
- GÜNDAY, Metin (1999), İdare Hukuku, 4. Baskı, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- İNAÇ, Hüsamettin - ÜNAL, Fezullah (Nisan 2007), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S.17, s. 1-24.
- KALABALIK, Halil (2005), Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara.
- KARAARSLAN, Mehmet (2008), Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu, Turhan Kitabevi Yayınları, Ankara.
- KAVRUK, Hikmet – YAYLI, Hasan (2008), “2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerinin Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 10/3, s. 1-31.
- KELEŞ, Ruşen (2006), Yerinden Yönetim ve Siyaset, 5. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul.
- NADAROĞLU, Halil (2001), Mahalli İdareler, 7. Baskı, Beta Yayınları, İstanbul.
- ONAR, Sıddık Sami (1966), İdare Hukukunun Umumi Esasları, Hak Kitabevi, Cilt: 2, Hak Kitabevi, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.
- ÖZAY, İl Han (1996), Günışığında Yönetim, Alfa Yayınları, İstanbul.
- PARLAK, Bekir (2014), “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim – Yerel Yönetim İlişkileri”, Tesam Akademi Dergisi, s. 7-40.
- TOPRAK, Zerrin (2006), Yerel Yönetimler, 6. Baskı, Nobel Yayınları, Ankara.
- TORTOP, Nuri (1999), Mahalli İdareler, 6. Baskı, Yargı Yayınları, Ankara.
- TORTOP, Nuri - İSBİR, Eyüp G. - AYKAÇ, Burhan (1993) Yönetim Bilimi, Yargı Yayınları, Ankara.
- TORTOP, Nuri - AYKAÇ, Burhan - YAYMAN, Hüseyin - ÖZER, M. Akif (2006), Mahalli İdareler, Nobel Yayınları, Ankara.
- Türk Dil Kurumu, Büyük Türkçe Sözlük,
(Erişim: <http://tdkterim.gov.tr/bts/>, 02 Mayıs 2011)