

Makale Geliş Tarihi: 09.06.2020

Kabul Tarihi: 22.06.2020

TÜRKİYE’DE KÖY YÖNETİMİ VE KÖY YÖNETİMİ ÜZERİNE İDARİ VESAYET YETKİSİ

Nuri MEHMETBEYOĞLU

Mülki İdare Amiri

Van YYÜ Doktora Öğrencisi

ORCID 0000-0002-7603-4456

Özet

Üniter yapı ilkesi Türk devlet sisteminin en temel özelliğidir. Bu sistemde devlet esas olarak, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilkeleri üzerinden örgütlenmiştir. 1982 Anayasası'nın 127. maddesi uyarınca yerel yönetimler belediyeler, il özel yönetimleri ve köy yönetimleri şeklinde ifade edilmekte, devamında ise merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu hüküm altına alınmaktadır. Vesayet yetkisinin kullanılmasına ilişkin ana çerçeve de yine 127.maddede düzenlenmiştir. Köy idarelerinin bir mahalli idare birimi olması onların devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmalarını da beraberinde getirmektedir. Böylece köy idarelerinin kendilerine haiz özerklikleri, bütçeleri, personeli bulunmaktadır. Her ne kadar anayasada köyler bir mahalli idare birimi olarak düzenlenmiş olsa da mahalli idareler için idarenin bütünlüğü ilkesi gereğince ön görülen idari vesayet denetimi, köyler üzerinde daha belirgin bir şekilde uygulanmaktadır. İdari vesayet ise kavramsal olarak, devlet tüzel kişiliği dışında bulunan kamu tüzel kişilerinin merkez tarafından denetlenmesi olup fakat bu denetimin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı tutulduğu bir denetim mekanizmasıdır. Zira köy idarelerini düzenleyen 442 sayılı Köy Kanunu, vesayet makamı olarak düzenlediği mülki idare amirlerine daha geniş vesayet yetkileri vermiştir. Ayrıca, köy tüzel kişiliğinin temsilcisi olan muhtarın da görev ve yetkileri köye ait işler ve devlete ait işler şeklinde düzenlendiğinden muhtarı bir bakımdan devlet memuru olarak telakki etmekte ve

bu durum vesayet denetiminin sınırlarını genişletmektedir. Bu çalışmada başta 1982 Anayasası olmak üzere ilgili mevzuat hükümleri uyarınca diğer yerel yönetim türlerine göre daha belirgin bir biçimde kullanıldığı gözlenen köy yönetimleri üzerinde vesayet yetkisi ve sınırları, vesayet yetkisinin kullanılma biçimleri, vesayet yetkisini kullanan organlar kimi örnek olaylar eşliğinde ele alınmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yerel Yönetim, Köy Yönetimi, İdari

Vesayet, Muhtar

Village Management and Rural Management On Administrative Tutelage In Turkey

Abstract

The unitary structure principle is the main feature of the Turkish state system. In this system, the state is organized mainly on the principles of central government and local government. According to article 127 of the 1982 Constitution, local governments are expressed in the form of municipalities, special provincial administrations and village administrations, and subsequently the central government has the authority to have administrative tutelage over local administrations. The main framework for the use of guardianship is also regulated in article 127. Is a local government unit of the village administration and bring them together in the state of having a separate legal entity other than the entity. Having their autonomy so that the village administrations, budgets, staff convenience. Although the constitution of a local government unit in the villages arranged for the administration of local authorities, though the principle of integrity in accordance with the prescribed administrative tutelage control is implemented in a more pronounced manner on villages. The administrative tutelage conceptually, the state is to be controlled by the central government entities located outside



of the legal entity but is a control mechanism by which this control shall be limited to the legality. Because the village Village Law No. 442 regulating the administration of the organized civil administrations in the guardianship authority has given wider powers of guardianship. In addition, the villages belonging to the village of the duties and powers of the mukhtar is representative of the entity works and the headman is organized into works of the state is considered as a civil servant from a maintenance and expand the boundaries of this administrative tutelage. In this study, it is discussed the village administrations that are observed to be used more prominently than other local government types in accordance with the provisions of the relevant legislation, especially the 1982 Constitution. In addition, ward control authority and limits on village administrations, the ways in which administrative tutelage authority is used, organs that use ward control power are discussed with some case studies.

Keywords: Local Government Village Administration, Administrative Tutelage, Mukhtar

Giriş

Mahalli idareler, günümüzde kamu hizmetlerinin yürütülmesi görevini yüklenen, kamu tüzel kişiliğine sahip, idari özerklikleri bulunan, devlet tüzel kişiliği dışındaki idare birimleridir. Her ne kadar mahalli idareler, halkın kamusal mal ve hizmetlere olan ihtiyacını gideriyor olsa da sundukları mal ve hizmetler, muhtevası itibarıyla yerel nitelikteki kamusal mal ve hizmetlerdir. Bu nedenle, yerel yönetimlerin halka en yakın idare birimleri olduğunu söylemek de mümkündür.

Devletin tekil yani üniter bir yapıya sahip olması, mahalli idareler üzerinde bir idari vesayet denetiminin merkez adına yapılmasını zorunlu kılmaktadır. Yapılan bu idari vesayet denetimi ile



idarenin bütünlüğü koruma altına alınması hedeflenmektedir. Halen uygulanmakta olan 1982 Anayasası mahalli idarelere ilişkin 127.maddesinde uygulanacak vesayet denetiminin sınırlarını çizmeye ve amacını tayin etmeye çalışmıştır. “Merkezi 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” diyerek vesayet denetimine ilişkin ilke ve esasları düzenlemiştir.

1924 yılında çıkarılan 442 sayılı Kanun ile yönetilen köyler üzerinde uygulanan vesayet yetkisi, diğer mahalli idare birimlerine göre daha belirgin bir nitelik göstermektedir. Örneğin, bir mülki amir olan kaymakam, belediye başkanını görevden alamazken, köy muhtarını görevden alabilmektedir. Bu nedenle, idari vesayet yetkisinin köyler üzerinde daha sert ve daha hissedilebilir biçimde uygulandığını söylemek mümkündür. Köylerin böylesine sert bir vesayet denetimine tabi olması idari vesayet denetiminin organlar ve işlemleri üzerinde hatta bütçeleri üzerindeki denetimin ne derece yoğun olduğunu göstermektedir.

Çalışma kapsamında idari vesayet denetiminin köyler üzerinde uygulanırken hangi sınırlar dahilinde uygulanacağı, uyulması gereken ilkeler, idari vesayet kullanılması ile köy idarelerinin özerkliği arasındaki tutarlılık, kullanılan vesayet denetiminin sonuçları ve vesayet yetkisinin yargısal denetiminin usulü izah edilmeye çalışılmıştır. Çalışmanın kaynakları, ilgili konudaki yazın, yasal düzenlemeler, mevzuat, idare hukuku ilkeleri, doktrindeki görüşlerden oluşmaktadır.

Bu çalışma, araştırma yöntemlerinden kaynak tarama modeline göre hazırlanmıştır. İdare hukukunda köy idareleri, var olduğu sekliyle; pozitif hukuktan, doktrinden yararlanılarak hazırlanmıştır.



1. İdari Vesayet: Kavram ve Kapsam

İdari vesayet, doktrinde birçok kez ve benzer biçimde tanımlanmıştır. Bu bakımdan birkaç tanıma yer vermek kavramsal anlamda idari vesayetın anlaşılması bakımından önem arz etmektedir. İdari Vesayet, idari vesayet ve adem-i merkeziyetle idare olunan bir uzvun hukuki fiil ve muameleleri üzerinde bu fiil ve muameleleri iptal, talik, tasdik, müsaade veya fiil muamelelerin yerine başka bir fiil veya muameleyi ikame salahiyetini haiz bir uzuv tarafından kanuna uygunluk, bazen de hal ve maslahatın icaplarına uygunluk bakımından yapılan kontrolü, murakabeyi ifade eder (Görelı, 1944: 4). Daha açık ifadelerle idari vesayet, merkezi idarenin mahalli idarelerin kararları, eylem ve işlemleri ve organları ile personeli üzerinde uygulanan bir denetim mekanizmasıdır (Aktan, 1976: 4). İdari vesayet, merkezi yönetimin mahalli idarelerin kararlarını ve faaliyetlerini denetleme yetkisidir (Onar, 1966: 622). Bir başka tanıma göre ise idari vesayet, merkezi yönetimin yerinden yönetim sistemi üzerinde kurulan idare ve kurumların eylem ve işlemlerini kanunla öngörülen sınırlar içerisinde denetlemek ve kararlarını bozabilmektir (Arslan, 1978: 59). İdari vesayet, idarenin bütünlüğü ilkesini sağlamak amacıyla, merkezin yerinden yönetim kuruluşlarının bazı eylem ve işlemlerini denetleyebilmek konusunda sahip olduğu yetkidir (Tortop,1999:15). İdari vesayet, devletin bütünlüğü ve kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde, uyumlu bir biçimde yürütülmesini sağlamak için, devlet tüzel kişiliğinin ve bu tüzel kişiliği temsil eden merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisidir (Günday, 2004: 74).

Bu tanımlardan da anlaşılacağı üzere, idari vesayet aslında doktrin tarafından aynı biçimde tanımlanmaktadır. Yukarıda yapılan tanımlarda idari vesayet, merkezin yerinden yönetim üzerindeki denetimi olup hem hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki hem de coğrafi yerinden yönetim kurumlarını kapsamaktadır. Bir de idari vesayetın yer yönünden



yönetim kuruluşları üzerindeki denetimi içine alan tanımlar yapılmaktadır. Bu tanımlar ise şu biçimdir: İdari vesayet denetimi, seçilmiş yerel yönetim organlarının, atanmış merkez organlarınca denetlenmesidir (Fişek, 1982: 113). İdari vesayet, birinci derecedeki kamu tüzel kişiliği yani devlet ile ikinci derecedeki kamu tüzel kişileri yani mahalli idareler arasındaki bir ilişki düzenidir (Gürsoy, 1977: 6).

Tüm bu İdari vesayet tanımları doğrultusunda ortaya çıkan ortak nokta idari vesayetin en geniş ve en temel anlamda, yurt bütünlüğünü sağlamak için, kamu yararı amacı ile kanunların verdiği yetkiye dayanarak, merkezi yönetim örgütünün yerel yönetim ile kamu hizmeti yönetimi tüzel kişilerinin organları, işlemleri ve parasal kaynakları üzerindeki denetimi olduğudur (Coşkun, 1976: 16).

Son olarak idari vesayetin anayasal dayanağı da incelemek gerekmektedir. Anayasanın 127.maddesi 5.fıkıradaki mahalli idareler üzerinde uygulanacak idari vesayet denetiminin dayanaklarını oluşturmaktadır. İlgili madde, ‘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’ demek suretiyle bünyesinde idari vesayetin uygulanabileceği halleri düzenleyerek hüküm altına almıştır.

2. Köy ve Köy Yönetimi

Köyler, tüzel kişiliklerini en üst norm olan Anayasa’dan almaktadır. Nitekim Anayasa, 127.maddesinin 1.fıkrasında “mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir” diyerek bir mahalli idare birimi olan köylerin tüzel kişi olduğunu belirtmiştir.



Böylece, köyler devlet tüzel kişiliği dışında kalarak kamu tüzel kişiliğine haiz olmuş ve genel idare dışında tutulmuştur. Anayasa uyarınca köylerin tüzel kişilik sahibi olmaları bir takım sonuçları da beraberinde getirmiştir. Bu nedenle, köyler idari ve mali noktada özerklik sahibi olmakta, kendilerine ait bütçeleri bulunmaktadır.

Anayasal dayanaktan sonra ise 442 sayılı Köy Kanunu gelmektedir. Köy Kanunu ile köylerin kuruluşu, teşkilatı, organları, organların görevleri düzenlenmiştir. 442 sayılı kanun ilk iki maddesinde köylerin kuruluşuna ilişkin esasları belirtmiştir. Bu çerçevede ilk iki madde şu şekildedir: Nüfusu iki binden aşağı yurtlara (köy) ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara (kasaba) ve yirmi binden çok nüfusu olanlara (şehir) denir. Nüfusu iki binden aşağı olsa dahi belediye teşkilatı mevcut olan nahiye, kaza ve vilayet merkezleri kasaba itibar olunur. Ve Belediye Kanununa tabidir. Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler” demek suretiyle hangi birimlerin köy olarak tanımlanacağını kayıt altına almıştır. Ayrıca 442 sayılı kanun, köy organı olarak köy derneğini, köy ihtiyar heyetini ve köy muhtarını düzenlemiştir. Bu organların yapısı, görev ve yetkileri de yine 442 sayılı kanunla düzenlenmiştir.

3.Köyler Üzerindeki İdari Denetimin Kapsamı

Köyler üzerinde uygulanacak idari vesayet denetimi köyün her şeyine yapılan bir vesayet denetimi değildir. Neticede köylerin devlet tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliği temsil etmeleri ve bu nedenle de özerklik sahibi olmaları vesayet denetiminin belli sınırlar dahilinde yapılmasını gerekli kılmaktadır. Bir vesayet makamı olan Vali veya Kaymakam, köyler üzerinde bu bakımdan mutlak hâkimiyet sahibi olamamaktadır. Köyler üzerinde uygulanan vesayet denetimi ile diğer mahalli idare birimleri üzerinde uygulanan vesayet kapsamı karşılaştırıldığında, köyler üzerindeki vesayet denetiminin



kapsam itibariyle daha geniş olduğu görülür. Örneğin, ilerde de ifade edileceği gibi ilgili mevzuat hükümleri uyarınca köy bütçesi vesayet denetimi kapsamına alınmış iken belediye bütçesi üzerinde mülki amirin yetki kapsamı son derece sınırlı tutulmuştur. Köy muhtarınca alınan bir kararın, köy halkı yararına uygun olmadığına mülki idare amirince tespiti halinde, mülki amire o kararı köylü yararına bozma yetkisi vesayetin kapsamına dahilken, belediye başkanının aldığı bir kararın mülki amir tarafından bozulmasının vesayet yetkisi kapsamında olmadığı ilgili mevzuat hükümlerinden anlaşılmaktadır.

4.Köylerin Vesayet Makamları ve Yetkileri

Köyler mahalli idare birimleri üzerinde uygulanacak vesayet yetkisi kanunlar uyarınca mülki idare amirleri olan vali ve kaymakamlara verilmiş olan bir yetkidir. Bu nedenle, münhasıran bu yetkinin mülki amirlere verildiğini söylemek mümkündür. Köyün karar alma organı olan ihtiyar heyetinin bazı kararların mülki amirin onayına tabi tutulduğu görülmektedir. Örneğin, köy bütçesinin, kamu yararı kararının duruma göre valinin ya da kaymakamın onayına tabi tutulduğu söylenebilir. Bunun gibi onaya tabi kararlar dışındaki kararlar ise kesin nitelikte olan kararlardır. Köy ihtiyar heyetlerine kanunlarla verilen köy birlikleri kurmak ve programlı olan işlerin ertesi yıla aktarılması işlemi de mülki idare amirinin onayına tabidir (Demirtaş, 2005: 74). Köylerin birer idare birimi olması nedeniyle köy idareleri arasında bazı ihtilafların çıkması muhtemeldir. Bu ihtilafların çözümünde de mülki idare amirlerinin etkisi büyük olmaktadır. Böyle bir ihtilafın meydana gelmesi halinde, taraf olan ihtiyar heyetleri konuyu kendi aralarında sulh yolu ile çözemezlerse, durumu yazılı olarak mülki idare amirine intikal ettirirler. İhtilaf, ya ilçe idare kurulunca ya da kuracağı komisyon vasıtasıyla altı ay içinde çözülür ve anlaşmazlık sonuca bağlanmış olur. Köy muhtarı, köy yerleşik ve gelişme alanını ihtiva eden köy yerleşme planının yapılması için ihtiyar heyetinin olumlu görüşünü alarak mülki amirden talepte bulunabilmektedir. 442 sayılı Köy Kanunu, köyün zorunlu işlerinin neler olduğunu maddeler halinde

belirlemiştir. Köyün zorunlu işlerinin görülmesi mecburi bir nitelik göstermektedir. Ancak, isteğe bağlı olan işler için ise böyle bir zaruret bulunmamaktadır. Bu bağlamda, zorunlu işlerin görülmemesi bir yaptırıma tabi kılınmıştır. İsteğe bağlı olan işlerde ise bir ceza öngörülmemiştir. Eğer ki, isteğe bağlı olan işlerde köy derneğinin yarısından çoğu isteğe bağlı işin zorunlu iş olduğunu kabul eder ve valinin ya da kaymakamın tasdiki alınırsa o işin zorunlu iş haline gelmesi mümkündür. Bu bakımdan, vesayet makamlarına köy derneğinin bu hallerde alacağı karar için vesayet yetkisinin verildiği görülmektedir. Köy muhtarı, köy tüzel kişiliğinin temsilcisidir. 442 sayılı kanun, muhtara hem devlete ait işlerde hem de köyle ilgili işlerde bir takım görev ve yetkiler vermiştir. Muhtarın bu görev ve yetkilerini kullanması bir karar alma sürecini de beraberinde getirmektedir. Bu nedenle, muhtar tarafından alınan kararların hepsi hem hukuka hem de köylünün yararına uygun olmayabilmektedir. Bu durumun önüne geçmek maksadıyla, 442 sayılı kanun 40.maddesinde, köylünün yararına uygun olmayan muhtar kararlarının mülki amir olan kaymakamca köylünün yararına bozabileceğini düzenlemiştir. Maddenin devamında ise, vesayet yetkisinin doğal bir özelliği olan ikame yasağı ilkesine dair düzenlemeyi yaparak kaymakamın, muhtarın yerine geçip işlem tesis edemeyeceğini de kayıt altına almıştır. Muhtarlar, köye ait işleri, devlete ait işleri ve kanunla kendilerine verilen diğer görevleri yapmakla görevlendirilmişlerdir. Bu bakımdan, muhtarlar kendilerine verilen görevlerini yerine getirmezlerse mülki amire, muhtarlara ikazda bulunma yetkisi verilmiştir. İkaza rağmen muhtarın görev ve sorumluluklarının ihlalinin devamı halinde, ilgili idare kurullarınca görevlerine son verilebileceği belirtilmiştir. Tüm açıklamalar ve mevzuattan alınan örnekler ışığında, köy mahalli idare birimleri üzerindeki vesayet yetkisinin vali ve kaymakamlara verildiği, bu yetkinin de son derece geniş tutulduğu ve hemen hemen köy organlarının alacağı her türlü kararda onay müessesenin bulunuşu, köyler üzerindeki devlet kontrolünün bulunduğu düzeyi göstermesi açısından önem arz etmektedir.

4.1.Köy İdareleri Hesap Talimatnamesi

Yukarıdaki açıklamalarda, köy bütçelerinin de vesayete tabi olduğunu ve hazırlanan köy bütçelerinin vali veya kaymakam tarafından tasdik edildiğini belirtmiştik. Bu vesayet denetime ilişkin olarak 21.01.1942 tarihinde Köy İdareleri Hesap Talimatnamesi çıkarılarak köy idare birimlerinin bütçesi üzerindeki işlemlerin usulleri ve esasları düzenlenerek mevzuattaki yerini almıştır. Bu bakımdan talimatname bütçeyi, köy idarelerinin bir yıllık tahmini gelir ve giderini gösteren ve bunların senesi içinde toplanıp kanunlarla tayin edilen işlere ve hizmetlere harcanmasına izin veren bir kararname şeklinde tanımlamıştır. Hesap Devresini ise, on iki ay olarak belirtmiş ve 2. kanunun 1 inci günü başlar ve 1 inci kanunun son günü biter olarak tanımlamıştır. Bu devre içinde yapılan tahsilât ve harcanılan para, mahsul ve imece tutarı bu yıl bütçesine ait olarak değerlendirilmektedir. Talimatname, yılı içinde tahakkuk edip de toplanmayan köy gelirleriyle hesap devresinden sonra geçen yıllara ait olarak tahakkuk eden gelirlere yapılacak tahsilat; alındığı tarihteki yıl bütçesine gelir kayıt edilir demek suretiyle tahakkuku gerçekleşip tahsili yapılamayan gelirler ve önceki dönemlerde tahakkuku gerçekleşip tahsil edilmeyen gelirlerin tahsili durumunda bunların tahsil edildiği yıla ait gelirler olduğunu belirterek muhasebe kayıtlarında uyulması gereken ilkeyi belirtmiştir. Ayrıca talimatnameye göre, bütçenin hazırlanmasıyla da ilgili olarak, köy bütçesi her yılın ikinci teşhirinde hazırlanır. Köyün ihtiyari işleri arasından mecburi işler arasına alınacak işlerle muhtar ücreti alınacak köy derneği kararının bütçeye tasdikten evvel iliştilmesi gerekmektedir. Talimatnameye göre köyün yıllık gelir ve giderleri köy bütçesinde iki bölüm şeklinde gösterilmektedir. Buna göre, Köy Kanunu'nun 17.maddesiyle (17.fıkrası hariç) 3434 sayılı Kanunda ve diğer kanunların gösterdiği maddelerde yazılı gelirlere hangileri köyde mevcut ise ve hangilerinden gelir temini mümkün ise her biri ayrı ayrı araştırılır ve miktarları tahmin edilerek bütçedeki fasıl ve maddesine yazılması esastır. Gelirin tahmin ve tespitine esas olacak rakam, önceki iki yıl içinde bu gelirlere

yapılan tahsilâtla içinde bulunulan yılın ikinci neşrine kadar yapılan ve bu tarihten yıl nihayetine yapılacağı tahmin edilen tahsilât toplamlarının üçte biri kadardır. Eğer ki, diğer kaynaklardan yeniden gelir temini mümkün görülürse bu da ait olduğu fasıl ve maddelere eklenmelidir. Tahminlerde köylünün mahsul durumu, kazanç durumu ve ödeme gücü ve önceki yıla ilişkin durumu ayrı ayrı göz önünde bulundurulmaktadır. Üç yıla ait ortalamanın azaltılması veya çoğaltılması halinde bu lüzum ve mecburiyetin geçerli sebepleri karar defterine yazılır ve bir örneği bütçeye eklenerek işlem gerçekleştirilir. Gelirlerin tahmin ve tespiti ile ilgili olarak da uyulacak ilkeler maddeler şeklinde belirtilmiştir. Bu bağlamda, ilgili maddeler şöyledir: a) Gelir bütçesinin ikinci faslını teşkil eden salmanın tahmin ve tespitinde; salmadan, diğer köy gelirlerinin toplamı, köy işlerini görenlerin köyde bir yıl içinde yapılacak işlerin masraflarını karşılamayacak miktarda olursa; genel masrafla diğer gelirler arasındaki fark salma ile temini gereklidir. Aksi takdirde salmanın salınması mümkün değildir. b) Gelir bütçesinin ikinci faslını teşkil eden gelirlerin tahmin ve tespitinde; köy işlerinde bizzat araçlarla birlikte çalıştıracakları miktarı ve para tutarı bu fasıl ve maddeye yazılır. c) Resim, harç ve tahsilât faslını teşkil eden gelirlerin tahmin ve tespitinde; her maddenin tahmini geliri 7.maddedeki esaslara göre tahmin ve tespit edilmektedir. d) Bakayaya ait 5 inci faslın tahmin ve tespitinde: salmadan çeşitli gelirlerden bakaya kaldığı takdirde köy borçlarını karşılamak için bakaya miktarı da bu fasılla yazılır. Gelir fasılları bu suretle tamamlandıktan sonra toplamı yapılır ve böylece genel gelir elde edilir. Talimatname, ertesi yıla tahsilât devri ve karşılığı ödenmeyen borçlarla ilgili olarak da şu hükümlere yer vermiştir: Bütçede karşılığı bulunup da yılı içinde tahakkuk etmeyen masraflar ödenmeyeceği gibi yılı içinde yapılmayan işlerin tahsisatı ertesi seneye devredilemez. Bütçede mevcut ödenek dahilinde ve senesi içinde yapılmış hizmetlere ait borçlar ertesi yıl köy bütçesinin (köy borçları) maddesine konulacak ödenekle ödenir demektir. Talimatname ile bütçe tahminine ilişkin uyulacak kurallara da yer verilmiştir. Bu bağlamda, masraf bütçesinin tahmin ve tespiti ile ilgili olarak

köyün aylıklı ve yıllık, daimi ve geçici adamlarının senelik ücretlerine ve köyün iş programına girmiş ve o yıl yapılacak işlere yetecek ödenek bütçedeki fasıl ve maddelerine konulur. Fasıl ve maddelerde gösterilen ödenek haricinde harcama yapılmaz. Fevkalade hallerde evvelden kestirilmeyen ve yılı içinde yapılması gereken işler için masraf bütçesinin %5 ini geçmemek üzere umulmadık masrafa ödenek konulur denerek düzenleme yapılmıştır. Köy idareleri tarafından hazırlanacak bütçe kararnamelelerine ilişkin düzenlemeler talimatname ile yapılmıştır. Buna göre, köy idareleri tarafından hazırlanan bütçe bir kararname ile karara bağlanmaktadır. Bütçe Kararnamesi, bütçenin sonu köy ihtiyar meclisinin kararıyla bağlanmaktadır. Kararda o yıl içinde toplanacağı ve harcanacağı umulan gelir ve gider tutarı, imece yoluyla çalıştırılacakların hangi mevsimlerde kaç gün çalışacakları, salmanın kaç taksitte alınacağı ve taksit zamanları bedenen çalışacakların gündelikleri aynen alınacakların vasati kıymetleri gösterilecektir. Hazine ve icra kesintilerinde bu kıymetler esas olunacaktır. Ayrıca tahsilâta ayrılan işlerin karşılık geldiği kanunların numara ve maddeleri ve bunlar hakkındaki dernek kararlarının tarih ve numaraları ile Kaymakam ve Valinin tasdikini mutasammın emirlerin tarih ve numaraları kararnameye yazılacaktır. Ayrıca kararnamenin aynen köy karar defterine geçirilmesi ve altının köy ihtiyar meclisi tarafından imzalanması da zorunludur. Yukarıda yapılan açıklamalarda da belirtildiği üzere, bütçeler üzerinde mülki idare amirlerinin bir vesayet yetkisi bulunmaktadır. Köy İdareleri Hesap Talimatnamesi de bu vesayet denetimine 11.maddesinde yer vermiştir. İlgili maddeye göre, köy ihtiyar meclisince tanzim olunan bütçenin kanunlara uygunluğu ikinci teşrin sonuna kadar incelenmek üzere Bucak Müdürleri vasıtasıyla Kaymakam veya Valilere gönderilmektedir. Bu makamlar tarafından 1 inci kanunun 8 inci günü akşamına kadar araştırılması soruşturulacak olan bütçeler derhal tasdik edilerek köylere iade edilir. Bu bütçelerde eksiklik görülen hususların bir hafta içinde tamamlanması gerekmektedir. Bütçeyi vaktinde hazırlamayan köy muhtar ve ihtiyar meclisi azaları hakkında köy kanununun 41. ve 46. maddeleri uygulanarak

gerekli yasal işlemler yapılmaktadır. Ayrıca, köy bütçelerinin tasdikli birer örneği Vilayet veya Kasa köy bürolarında saklanması zorunludur. Kazalar köylere ait bütçeleri tevhit ederek Şubat sonuna kadar Vilayetlere ve Vilayetlerde Vilayet esasına göre birleştirecekleri bütçeleri mart ayının on beşinci gününe kadar İçişleri Bakanlığına gönderilmeleri esastır. Salma mükellefi, köyde oturanlara şehir, kasaba veya köyde oturuyor olup da diğer bir köyde mal, mülk ve herhangi bir kazanç vasıtası olan bir iş dolayısı ile maddi alakası bulunanlardır. Salma tevsi kararlarının ikinci kanun ayı içinde 15 gün müddetle umumun görebileceği yerlere asılmak suretiyle ilan edilmesi mecburidir. Dağıtım cetvellerinin asılma ve indirilmesi işi hazır bulunanlar tarafından bir zabıt varakası ile belgelendirilmiş olunur. Hariçte bulunanlara ait salma ve ihbarnameleri mükellefin bulunduğu mıntika idare amirleri vasıtasıyla tebliğ ettirilir. Bu suretle yaptırılacak tebligatın zamanında yerine getirilmesi ve tebligatın yapıldığını gösteren tasdikle ilmühaberine köye iadesi lazımdır. Köy idaresi tarafından salınan salmanın, ödeme gücü bulunmayan köy halkı tarafından ödenememesi durumunda ilgili kişilerin köy işlerinde bedeni olarak çalıştırılması benimsenmiştir. Bu bağlamda, köy ihtiyar meclisince salınan salmayı köy kanununun 66. maddesine başvurulduğu takdirde dahi veremeyenlerin salma borçları bedenen çalıştırılmak suretiyle yıl içinde ödettirilir. Aksi usulen tahakkuk eden bu gibi borçların çalışma mükellefiyetleri bütçe kararnamesinde tayin edilmiş olan gündelik esas üzerine işe çevrilir. Çalışmak suretiyle borcunu ödeyen mükelleflere verilecek makbuzlarda bu cihet işaret edilir denerek düzenleme yapılmıştır Köy İdareleri Hesap Talimatnamesi, bütçede öngörülen ödenekler arasında gerçekleştirilecek ödenek aktarmalarına ilişkin olarak: “Fevkalade hallerde veya bütçedeki tahsisatı yeterli gelmeyen ve ertesi yıla kalmasında zarar beklenen mecburi bir işin tamamlanması zorunda kaldığı takdirde masraf bütçesinin (umulmadık masraflar) maddesinden veya artacağı anlaşılan diğer maddelerden lüzumlu yerlere para, mahsul ve imece nakli gerçekleştirilebilir. Nakil kararını ihtiyar meclisi verir ve geçerli sebepleriyle birlikte Bucak Müdürleri

vasıtasıyla Kaymakam veya Valiye bildirilir” diyerek ödeneklerin hangi durumlarda hangi şartlar altında aktarılabilceğini düzenlemiştir. Köy idarelerinin mali işleri köy veznedarlığı eliyle yürütülmektedir. Köy gelirleri muhtar tarafından toplanır ve mukabilinde Maliye tarafından basılmış makbuzlar verilir. İncece yoluyla çalıştırılan mükelleflere ise kopyalı ve müteselsil numaralı vesika verilir. Köy gelirlerini toplayan muhtarlar topladıkları para ve diğer gelirleri iyi bir şekilde muhafaza etmekten dolayı sorumludurlar. İhtiyar meclisi her ay köy muhtarının vereceği hesabı inceler ve bütçeye uygunluğunu tasdik etmektedir. Muhafazasında zorluklarla karşılaşılabilir veya fiyatının düşeceği tahmin edilen ürünler ihtiyar meclisi kararıyla satılır ve bedeli köy sandığına geçirilmektedir. Banka olan yerlerde ise 25 - 50 liradan fazla köy paraları milli bankalarda köy tüzel kişiliği adına açılacak cari hesapta tutulur. Bu miktarlar arasındaki azami ve asgari hadler lüzum ve ihtiyaca göre köy meclisleri tarafından tayin ve tespit edilmektedir. Tahsilât ise, Salma bütçe kararnamesinde tayin edilen taksit maddeleri zamanında ve diğer köy gelirleri ve tahakkuk ettikçe gerçekleştirilir. Köy muhtarlarının, maliyeden alınacak makbuzları ilçe ve il köy bürolarındaki makbuz defterine kaydettirmeleri gerekmektedir. Makbuzların sıra numarası takip edilerek kullanılması esastır. Köy muhtarları makbuzları ve dip senetlerini, köy parasını muhafaza ettikleri sandıkta korumak zorundadır. Ayrıca köy muhtarı, her ayın 1 inci günü 1 inci ayı içinde nerelerden ne miktar tahsilat yapıldığını, köy sandık ve ambarlarından kimlere ne gibi işler için ödemedede bulunduğunu bütün vesikaları ile köy ihtiyar meclisine göstermeye ve hesap vermeye mecburdur. Bu kontrolün sonucu, gelir ve gider defterlerinin altına yazılır ve ihtiyar meclisi tarafından imzalanır. Köy İdareleri Hesap Talimatnamesine göre, köyler her ne kadar tüzel kişiliğe sahip özerk bir yapıya da sahip olsalar bu idarelerin yapacağı her türlü parasal ve aynı işlemin bir yönetmelik ile merkezi idare tarafından düzenlenmiş olması, köylerin maddi konularda dilediği gibi işlem yapma ve tasarrufta bulunma özgürlüklerinin bulunmadığını, köy idare organlarının köy



kaynaklarını istediği biçimde kullanılmadığı, böylece kaynakların israfının önüne geçildiği görülmektedir.

4.2.Köy Organları Üzerindeki İdari Vesayetin Uygulanışı

Köy idareleri ile merkezi idare arasında yoğun bir vesayet ilişkisi bulunmaktadır. Özellikle vali ve kaymakamların köy idaresi üzerinde hiyerarşik benzeri yetkileri doğal bir hale gelmiştir (Aktan, 1976: 22). Köy Kanunu'ndaki vesayet hükümleri, köy kanunundan sonra yürürlüğe giren diğer mevzuat ve Anayasa'nın temel ilkeleri dikkate alınarak değerlendirilmelidir (Can, 2010: 372).

4.2.1. Köy İhtiyar Heyetine Uygulanışı

Köy ihtiyar heyeti tarafından alınan kararlar, karar defterine yazılmaktadır. Deftere yazılan kararlar ise, kaymakam tarafından onaylanmaktadır. Kaymakama sunulup kaymakamca onaylanmayan veya kaymakamın onayına sunulmayan kararlar yürürlüğe girememektedir. Köy derneğinin, muhtar ve ihtiyar heyeti için yaptığı seçim, yargı tarafından denetlenmekte ve gözetlenmektedir. Seçim işlemi, idari vesayet denetimine tabi değildir. Ancak, alınan bazı kararlar mülki amirin uygun görüşüne tabi kılınmıştır. Köylerde görülmesi gerekli işler, 442 sayılı kanun ile görülmesi zorunlu olan işler ve görülmesi isteğe bağlı olan işler şeklinde ikiye ayrılmıştır. İhtiyar heyeti de köyün kanunla gösterilen işlerini önem sırasına göre bir sıraya koymakla ve bu sıraya göre işleri gördürmekle yetkili kılınmıştır. Fakat önem derecesi yüksek olan eğitim, sağlık gibi konularda ihtiyar heyetinin konuya duyarsız kaldığı ileri sürülerek kaymakama veya valiye durum bildirilebilmektedir. Durumun mülki idare amirine intikal etmesi halinde, mülki amir söz konusu işleri bir sıraya koymakta ve yapılan sıraya göre işlerin görülmesi zorunlu hale gelmektedir. Böylece, mülki amirler vesayet yetkisini ihtiyar heyeti üzerinde kullanabilmektedirler. Köy idaresinin karar organı olan ihtiyar heyeti, görevleri bakımından idari vesayet yetkisi ile denetlenmektedir. Köy Kanunu'nun 43.maddesine göre, "ihtiyar meclisi köy işlerini en ziyade lazım olandan



başlayarak bir sıraya koyar ve biri yapılıp bittikten sonra sırası ile hepsini köylüye gördürmeğe çalışır. Evvel yapılması lazım gelen sağlık, yol, mektep işlerinin geri bırakıldığı haber alınır veya şikâyet edilirse köyün bağlı olduğu kaymakam veya vali tarafından gösterilen yolda yapılır.” Aynı kanunun 44.maddesine göre ise, “ihtiyar Meclisi bu Kanunun 13 ve 14 üncü maddelerinde yazılı mecburi ve ihtiyari işleri yapmak için lüzumu halinde köy sınırı içindeki gayrimenkulleri değer pahası ile satın alır. Mal sahibi razı olmazsa köyün bağlı bulunduğu kaza veya vilayet idare heyeti işi gözden geçirir. İdare heyetinin kararına söz yoktur.” İdare kurulunun vermiş olduğu göreve son verilmesine dair kararın yargısal nitelik göstermesinin yanı sıra 44.madde kapsamında verilen kararların bir idari karar ve dolayısıyla bir vesayet denetimi olduğunu söylemek mümkündür. Köy Kanunu’nda vali ve kaymakamlara 47.maddede ve 48.maddede izin yetkisi ve uyuşmazlık çözme yetkisi verildiği görülmektedir. 47.maddeye göre, iki ve daha ziyade köyler arasındaki işler için o köylerin muhtar ve ihtiyar meclisleri kendi aralarında kararlaştıracakları bir köyde toplanarak konuşurlar ve ne türlü yapılacağını ve her köyün o işte ne türlü yardım edeceğini kararlaştırırlar ve ondan sonra Hükümete haber vererek alacakları izne göre işe başlarlar. Maddeden de anlaşılacağı üzere mülki idare amirlerine verilmiş olan izin verme yetkisi, vesayet yetkisi kapsamında değerlendirilmektedir. 48. maddede ise, iki veya daha ziyade köylere düşen işler için köylerin ihtiyar meclisleri kendi aralarında anlaşamazlarsa bunlardan bir tarafın dilemesi üzerine köyün bağlı olduğu Hükümet reisi işe karışır ve o köylerin ihtiyar meclislerini toplayarak işi bitirir demek suretiyle vali ve kaymakamlara köyler arasındaki uyuşmazlıkları çözmeleri için verilen yetki de bir vesayet etkisi niteliğindedir.

4.2.2. Köy Muhtarına Uygulanışı

442 sayılı kanuna göre köy muhtarı, köyün başıdır ve aynı zamanda da devletin bir memuru konumundadır. Kanun, lafzi olarak devletin memurudur şeklinde bir tanım getirmiş olsa da muhtarın devlet memuriyetinin 657 sayılı kanun çerçevesinde

anlaşılması gerekmektedir. Kanunun esas itibarıyla muhtara böyle bir tanım getirmiş olmasının nedeni ise, 442 sayılı kanunun muhtarın görevlerini düzenlerken bu görevleri ikiye ayırıp muhtarın göreceği köy işleri ve muhtarın göreceği devlet işleri şeklinde bir tasnifi benimsemiş olmasıdır. Bu bağlamda muhtara, kanun çerçevesinde bu şekilde verilen görevler, muhtarı hem mahalli idarenin bir organı hem de merkezi idarenin köydeki vasıtası olma özelliği kazandırmıştır. Muhtarın özellikle merkezi idarenin vasıtası olarak görülmesi valiler ve kaymakamlar tarafından hiyerarşik ast olarak görülmesini beraberinde getirmiştir. 442 sayılı kanunun muhtar üzerinde uygulanacak vesayet denetimini çeşitli biçimlerde ve farklı maddelerde düzenlediği görülmektedir. 442 sayılı kanun, 41.maddesinde il merkezine bağlı köylerde vali, ilçelere bağlı köylerde kaymakamlar, muhtarın köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını görürlerse muhtara yazılı ihtarında bulunurlar. Buna rağmen iş görmeyen muhtar, yetkili idare kurulu kararı ile görevinden uzaklaştırılır diyerek muhtarın ilgili mevzuat tarafından kendisine verilen görevleri zamanında yapmaması veya hiç yapmaması halinde yetkili organ olan il veya ilçe idare kurulları tarafından görevden uzaklaştırılabileceği hükme bağlamıştır. 42.madde dikkatli incelendiğinde ve 442 sayılı kanun bir bütün olarak ele alındığında ortaya şu sonuç çıkmaktadır: Yukarıda da ifade edildiği üzere 442 sayılı kanun, 36.maddesinde muhtara verilen devlet işlerini ve 37.maddesinde muhtara verilen köy işlerini ve görevlerini düzenlemiştir. Kanun, böyle bir ayrıma giderek muhtara verilen görevleri ayırmıştır. Ancak dikkat edilmesi gereken husus, her iki maddedeki görevlerin yapılmaması, yerine getirilmemesi halinde farklı hukuki süreçlerin düzenlenmeyip tek bir hukuki sürecin düzenlenmiş olmasıdır. Köy Kanunu'nun 41.maddesi kapsamında valilere ve kaymakamlara verilen yazılı ihtarında bulunma yetkisi, bir vesayet yetkisi niteliğindedir. Bunun haricinde il idare kurulu kararıyla görevden uzaklaştırma Anayasa'nın mahalli idareleri düzenleyen 127.maddesinin 4.fıkrası kapsamında bir yargısal karar niteliğindedir. Köy Kanunu 33.maddesinde de köyün

seçilmiş organlarının bazı nedenlerin ortaya çıkması halinde yetkili idare kurulu kararı ile görevine son verilebileceği düzenlenmiştir. Madde şu şekildedir: a) Köy muhtarlığına ve ihtiyar meclisi üyeliğine seçildikten sonra: 1. Kısıtlı veya kamu hizmetlerinden yasaklı olanlar, 2. İzinsiz olarak yabancı Devlet resmi hizmetlerinde bulunanlar, 3. Ağır hapis cezasını gerektiren bir suçtan dolayı kesin olarak hüküm giyenler, 4. Taksirli suçlar hariç olmak üzere 5 yıldan fazla hapis cezası ile kesin olarak hüküm giyenler, 5. Zimmet, ihtilas, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanmak, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlardan biri ile kesin olarak hüküm giymiş olanlar, 6. Devletin, katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin, köylerin, İktisadi Devlet Teşekküllerinin veya bunlara bağlı daire ve müesseselerle ortaklarının ve imtiyazlı şirketlerin memur ve müstahdemi olanlar, 7. Cumhuriyet Senatosu üyesi, milletvekili, il genel meclisi üyesi, belediye meclisi üyesi, belediye başkanı olanlar, 8. Köy içlerinin müteahhidi, bu işlerle ilgili kimselerin kefilisi veya ortağı olanlar ve bu cihetlerden köye borçlu bulunanlar, Muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliğinden, il veya ilçe idare kurulunca çıkarılırlar. Maddeden anlaşılacağı üzere, yine Anayasanın mahalli idareleri düzenleyen 124.maddesinin 4.fıkrası uyarınca bir yargısal denetim şeklindedir. Ancak, muhtarın görevden uzaklaştırabilmesi için, Anayasa'nın 127.maddesi kapsamında mahalli idarelerin seçilmiş organlarının görevden uzaklaştırılması İçişleri Bakanı'nın kararı ile gerçekleştirilebileceği hükmü gereğince Bakan'ın kararı gereklidir. Durumu şöyle açıklamak mümkündür: Bir mahalli idare birimi olan köyün seçilmiş organı konumdaki köy muhtarlığı ile ihtiyar heyeti üyeliği, diğer mahalli idare birimlerinden farklı olarak, idari kararlar sona ermektedir. İl veya ilçe idare kurullarına tanınan bu yetki, yargısal nitelikte bir yetki olmasına ve bu yetkinin 1982 yılında idare mahkemelerinin kurulması ile 2576 sayılı kanunun 15.maddesinin 1.fıkrasında yer alan 'idare ve vergi mahkemelerinin görev alanına giren ve kanunlarla çeşitli kurul ve komisyonlara verilmiş bulunan görev ve yetkiler, bu mahkemelerin göreve başladığı tarihte sona erer'

hükmü uyarınca sona erdiğine yönelik görüşler olmakla birlikte, Anayasa Mahkemesi, il ve ilçe idare kurullarının bu görev ve yetkilerinin devam ettiğine karar vermiştir. Uygulamada, köyün seçilmiş organı konumundaki köy muhtarlığı ve ihtiyar meclisi üyeliği görevlerine son verme yönündeki il veya ilçe idare kurulu kararlarına karşı idare mahkemelerine başvurulabilmekte. İdare mahkemesi kararına karşı da Danıştay'a temyizden başvurabilmektedirler (Topuz ve Özkaya, 2003: 321). Köy muhtarı üzerinde uygulanan vesayet yetkisinin en belirgin şekilde düzenlendiği kanun maddesi, 40.maddedir. 40.maddeye göre, köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarını kaymakam bozabilmektedir. Fakat ikame yasağının bir prensip olarak benimsenmiş olması, kaymakamın muhtar yerine geçip kendiliğinden karar verme yetkisini içermemektedir. Kararın, yine köylü tarafından verilmesi esastır. Köy muhtarları üzerinde uygulanan vesayet yetkisinin köyün mali işleri üzerinde de mevcut olduğu bir gerçektir. Bu bakımdan Köy Kanunu, 'paranın harcanmasında hiçbir fenalık olmamasına ve faydasız yere para verilmemesine köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azaları göz kulak olurlar ve paranın harcanmasında fenalık ve yolsuzluk olduğu Hükümetçe anlaşılırsa kaza idare meclisinin hükmü ile Tahsili Emval Kanununa göre köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azasının malları satılarak köylünün parası ödenir' diyerek köyün maddi kaynaklarının kullanmasında bir yolsuzluğun tespiti halinde yetkili idare kurulları vesayet yetkisini kullanabilecektir. Ayrıca, mecburi işleri gördürmeyen ve toplanması isteğe bağlı olmayan paraları toplamayan ve toplattırmayan köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerine köyün bağlı bulunduğu idare kurulunca 10 liradan 50 liraya kadar para cezası hükmolunur. Bu ceza Maliyece Tahsili Emval Kanununa tevfikana tahsil ve köy sandığına teslim olunur.

4.2.3. Köy Derneğine Uygulanışı

Köy Kanunu ile Köy Derneğine sınırlı görevler verilmiştir. Köy derneğine atfedilen görev ve yetkilerin sınırlı oluşu, bu organ üzerinde uygulanacak vesayet yetkisinin de son derece sınırlı

olmasını beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda, köy derneği üzerinde, köyün isteğe bağlı işlerinin zorunlu iş haline getirilmesi ve köyün kurulması gibi kararlarında bir vesayet yetkisinin kullanılması söz konusudur. İliği mevzuat uyarınca, köyün kurulabilmesi için, köy derneğinin en büyük mülki amire başvurması gereklidir. Bu konuda yapılan başvurular için il genel meclisi ve il idare kurulundan görüş alınıp, durum İçişleri Bakanlığı'na bildirilir. İçişleri Bakanlığı ise, Sağlık ve Çevre ve Şehircilik Bakanlıklarının görüşünü alarak köyün kurulup kurulmamasına dair kararı alır. Bu bakımdan köy kanunu ile düzenlenen vesayet yetkisi, sıralı yani zincirleme bir vesayet yetkisidir (Şensoy, 2010: 200). 442 sayılı kanun, 12.maddesinde köy derneğinin isteğe bağlı olan işlerin zorunlu iş haline getirilmesine ilişkin kararının mülki amirin onayına tabi olduğunu belirtmiştir. Böylece, köyün ihtiyaçları ile ilgili karar verme yetkisi vesayet makamına tanınmıştır (Arslan, 1978; 246). İdari vesayet yetkisi, köyün sınırlı sayıdaki personeli üzerinde de uygulanma alanı bulmaktadır. Köy personeli; köy imamı, köy kâtabi ve köy korucusundan oluşur. Bu personele ilişkin kadro, tayın, terfi, izin ve görevden uzaklaştırma gibi özlük işleri üzerinde bir vesayet yetkisi bulunmaktadır. Köy imamının tarafsızlığını sağlamak amacıyla imamın, ilgili müftünün inhası üzerine mülki idare amiri tarafından atanması usul olarak düzenlenmiştir. İhtiyar heyetince atanan kâtiplerin, atanmasına dair karar da mülki idare amiri tarafından onaylanmaktadır. Köy Kanununun 70.maddesine göre ise, köy korucuları, ihtiyar heyetince belirlenmektedir. Belirleme işlemi bir tutanak ile kayda alınır ve mülki amire gönderilir. Korucu, mülki amirin emri ile de göreve başlamış olur.

5.İdari Vesayetin Yargısal Denetimi

Yapılan bu çalışmanın muhtelif yerlerinde idari vesayet makamlarının İçişleri Bakanı, Vali ve Kaymakam olduğu belirtilmiştir. Bu vesayet makamlarının uyguladıkları vesayet yetkilerinin bir denetime tabi olmadığını söylemek mümkün değildir. Zira, hem anayasanın idareyi düzenleyen amir



hükümleri incelendiğinde yasama kısıntısı olmadığı müddetçe kural olarak ve hukuk devleti olmanın da bir gereği olarak idarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yoluna gitmek mümkün kılınmışken hem de yönetsel sistemdeki uyumsuzlukları çözmekle görev ve yetkili olan yönetsel mahkemelerin varlığı idari vesayet yetkisini kullanan makamın denetiminin gerçekleştirilmesini mümkün kılmaktadır.

5.1. Bakan'ın Vesayetinin Yargısal Denetimi

Yönetsel yargı sistemimizde, mahalli idarelere ilişkin vesayet makamlarınca uygulanan vesayet yetkilerinin denetimi gerçekleştirecek olan mahkemeler, bu mahkemelerin bu işleri yürütecek daireleri belirlenmiştir. Bir vesayet makamı olan İçişleri Bakanı'nın vesayete ilişkin işlemlerinin ve kararlarının denetimi böylece mümkün hale gelmiştir. Anayasamız da mahalli idareleri düzenleyen 127.maddesinde Bakanın vesayet yetkisini düzenlemiş ve “mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir” diyerek ilgili düzenlemeyi gerçekleştirmiştir. Elbet de Bakan tarafından kullanılan bu vesayet yetkisinin bir denetimi bulunmalıdır. Zira, idarenin eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. İşte, Bakan tarafından kullanılan vesayet yetkilerinin denetimi Danıştay tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu bakımdan Danıştay 8.dairesi bu denetimleri gerçekleştirmek üzere yetkili ve görevli kılınmıştır. 8. Daire; Köy, belediye ve özel idareleri ilgilendiren mevzuattan ve mahalli idarelerin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusundaki denetimleri gerçekleştirmekle yetkilendirilmiştir. Ayrıca, 5216 sayılı Belediye Kanununda da İçişleri Bakanı'nın bazı vesayet yetkilerine ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Kanun, 30.maddesinde “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 siyasî konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirim üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilmeye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlar. Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar” demek suretiyle Bakanlık yetkilendirmiştir. Ancak, yetkilendirmede belediye meclisinin düşürülmesinde asli yetkili makam olarak Bakanlık düzenlememiş, Danıştay'ı yetkilendirmiştir. Aynı Kanun, 44.maddesinde de, “Belediye başkanının; mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülkî idare amiri tarafından belirlenmesi, seçilme yeterliğini 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” demek suretiyle yine Bakana ilişkin vesayet yetkisini düzenlemiştir ve Bakana bir bildirimde bulunma yetkisi verilmiştir. Bu bildirim neticesinde organların düşürülüp düşürülmeyeceğine ise Danıştay 8.dairesi karar vermektedir. Bu bakımdan, Bakan mahalli idareler üzerinde asli yetkili bir konumda bulunmamakta geniş sayılabilecek yetkileri bulunsa da bu yetkilerini kullanması verilen kararların denetimden muaf olduğunu ve kararlarının kesin surette geri dönüşü olmayan kararlar olmadığını bu bilgiler doğrultusunda söylemek mümkün olmaktadır.

5.2. Vali'nin Vesayetinin Yargısal Denetimi

Vali, daha önceden ifade edildiği ve İl İdaresi Kanunu'nda belirtildiği üzere, ilde devletin, hükümetin ve her bakanının ayrı ayrı temsilcisi konumunda olup il idaresinin de başıdır. Bunun yanında mahalli idarelere dair yapılan düzenlemeler uyarınca da il özel idaresinde tüzel kişiliğin temsilcisi olup diğer mahalli

idare organları üzerinde de bir takım vesayet yetkisine sahip bulunmaktadır. Bu bağlamda 5302 sayılı kanun ile 5393 sayılı kanunlar ile kendisine bir takım vesayet yetkisi verilmiştir. Yukarıda belirtildiği üzere, idarenin eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olması ve hukuk devleti olmanın bir gereği nedeniyle vali tarafından kullanılan vesayet yetkisi de yönetsel mahkemelerin denetimine tabi tutulmaktadır. Bu bakımdan, 5393 sayılı Belediye Kanununda Valinin belediyeler üzerinde kullanacağı vesayet yetkisinin sınırları tespit edilmiştir. 5393 sayılı kanunun 26.maddesine göre; “Belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanır. Meclis üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek belediye işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru, belediye başkanı veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır. Meclis üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak, belediyenin işleriyle ilgili bir konuda genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır. Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay’a gönderir. Yetersizlik kararı, Danıştay’ca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer” şeklindeki bilgi edinme ve denetim yollarını düzenleyen maddeden de anlaşılacağı üzere vali, Danıştay’a görüşüyle birlikte ilgili dosya ve bildirimleri yapmaktadır. Ancak, vali tarafından belirtilen görüşün, üst mahkeme merciince uyulması zorunlu bir görüş niteliği bulunmamaktadır. Danıştay 8.dairesi, ilgili duruma göre kararı vererek Anayasal bir gerek olan organlık veya organ üyelerinin sıfatlarını kaybetmelerinin yargı organları kararıyla olacağına dair hükmü ile yetkili ve görevli olarak kararını vermektedir. Aynı Kanununun 29.maddesinde de “ Belediye meclisi üyeliğine seçilme

yeterliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir” denilerek 26.maddedeki düzenlemeye benzer bir düzenlemeyi yapmıştır. Yine, Belediye Kanunu’nda yapılan benzer düzenlemelere 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda da yer bulunmaktadır. Örnek olarak, 21.maddesindeki “İl genel meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir” gösterilebilmek mümkündür.

Sonuç

Köyler, bir mahalli idare birimidir. Bu bakımdan, 1982 Anayasası’nın 127.maddesi kapsamında değerlendirmek mümkündür. Fakat diğer mahalli idare birimlerine uygulanan idari vesayete göre köy idareleri daha yoğun bir vesayet denetimine tabi olmaktadır. Zira 442 sayılı kanunu ile mülki idare amirleri olan kaymakam ve valiye geniş yetkiler verilmiştir. Örneğin, kaymakamın, ilçe idare kurulu kararı ile köy muhtarını görevden alması, köyün yararına olmayan işleri köy lehine bozması verilen vesayet yetkisini açıkça ifade etmektedir. Her ne kadar köy idareleri, tüzel kişilik sahibi olsalar da kendilerine ait bütçe ve personeli olsa da yoğun bir vesayete tabi olmalarının idari sistem açısından haklı gerekçeleri de bulunmaktadır. Bizim açımızdan bu gerekçeler, devlet yönetimindeki uyum ve bütünlüğü sağlama, köy halkının menfaatlerini koruma olarak sıralanabilmektedir. Ancak, köy kanununun çok eski bir kanun olması ve bu nedenle mevcut taleplere cevap verecek düzenlemeleri içermemesi, köy idare birimlerini yönetsel açıdan zora sokmaktadır. 6360 sayılı Kanun ile Türkiye’de büyükşehir belediyesi sisteminde köklü bir değişiklik gerçekleştirilmiş, sayısı 30’a çıkarılan büyükşehir belediyelerindeki il özel idareleri kaldırılmış, belde belediyeleri ve mahalleler köye dönüştürülmüş ve Türkiye’de köy sayısı neredeyse yarıya düşürülmüştür. Öte yandan 2018 yılının Haziran ayında gerçekleştirilen seçimlerden sonra da Türkiye’de fiili olarak Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiştir. Bu yeni düzenlemeler kapsamında köy



yönetimlerinin yeniden planlanması gerekmektedir. Bu nedenle 442 sayılı kanunda değişiklikler yapmak yerine, yeni bir Köy Kanunu için çalışmalar yapılarak sil baştan yeni bir kanun çıkarılması ve bugünün ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir kanunun yürürlük bulması bir zarurettir.

KAYNAKÇA

- Aktan, Tahir (1976). “Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi”. *AİD*: Cilt: 9.
- Arslan, Süleyman (1978). *Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi*. Ankara.
- Can, Hasan H. (2010). “Mahalli İdare Yasalarında İdari Vesayet Uygulamaları”, *Türk Kamu Yönetiminin Yapısal ve İşlevsel Sorunları. V. Kamu Yönetimi Sempozyumu*. Selçuk Üniversitesi. SS. 363-375. Konya.
- Çoşkun, Sabri (1976). *İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetmel) Vesayet*, Ankara.
- Demirtaş, Mustafa (2005). “Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği ve İdari Vesayet”. *Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi*, Muğla: Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Fişek, Kurthan (1982). “Vesayet Denetimi”, *Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru*, Editör: E. Türkcan, Cilt: 3. Ankara
- Görelî, İsmail Hakkı (1944). *İdari Vesayet Amme Hükmi Şahıslarının İdarece Murakabesi*.



- Günday, Metin (2011). *İdare Hukuku* (10.Baskı). Ankara: İmaj Yayınları.
- Gürsoy, Bedri (1977). “Demokratik Bir Toplumda İdari Vesayet Üzerine Bir Deneme”. Ankara: *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 377.
- Onar, Sıtkı Sami (1966). *İdare Hukukunun Umumi Esasları* (3. Bası). Cilt: II. İstanbul: Hak Kitabevi.
- Şensoy, Barış (2010). “Yerel Özerklik ve Yerel Yönetimler Üzerindeki İdari Vesayet”. *Yayımlanmamış Doktora Tezi*, İstanbul: Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Topuz, İbrahim, Özkaya, Kadir (2003). *Belediye Başkanları, Meclis Üyeleri ve Muhtarların Soruşturulmaları, Yargılanmaları ve Düşürülmeleri*. Cilt: II. Ankara: Yaklaşım Yayınları.
- Tortop, Nuri (1999). *Mahalli İdareler* (6. Bası). Ankara: Yargı Yayınları.