

## TÜRKİYE’DE MERKEZİ YÖNETİMİN BELEDİYELER ÜZERİNDEKİ VESAYET DENETİMİNİN YEREL DEMOKRASİYE ETKİSİ

Veysi KILIÇ<sup>1</sup>

Mehmet Şirin ÇETİN<sup>2</sup>

Halil İbrahim YANAR<sup>3</sup>

Serdar ŞENOL<sup>4</sup>

### Öz

Yerel yönetim birimleri olan belediyeler; halkın yönetime katılımının, hizmetlerde etkinliğin, hesap verebilirliğin, demokratik uygulamaların ve özgürlük gibi demokrasinin pek çok değerinin hayata geçirildiği mekânlardır. Bu işlevleriyle toplumun demokratikleşmesine önemli katkılar sağladıkları için yerel demokrasiler olarak adlandırılmaktadır. Türkiye’nin, Osmanlı Devleti’nden bu yana merkezi gücü ön plana çıkaran bakış açısı kuruluşundan itibaren karşımıza çıkmaktadır. Bundan dolayı belediyeler kurulduğu günden beri merkezi yönetimin denetimi altındadır. Merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki bu denetimi vesayet yetkisi ile sağlanmaya çalışılmaktadır. Vesayet denetimi, halkın çıkarlarına uygunluğu açısından yararlı ve gerekli bir denetim şekli olmakla birlikte, sert bir şekilde uygulandığında yerel yönetimlerin hareket alanını sınırlandırdığı düşünülmektedir. Bu çalışmada, Türkiye’de, merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki vesayet denetiminin yerel demokrasiye olan etkisinin incelenmesi amaçlanmaktadır. Bu bağlamda çalışmada, yapılan mevzuat incelemeleriyle birlikte merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki vesayet yetkisinin yerel demokrasiye olumlu ve olumsuz etkileri üzerinde durulmuştur.

**Anahtar Kelime:** Yerel Yönetimler, Denetim, İdari Vesayet.

<sup>1</sup>Doktorant, Uludağ Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü, E-posta: vysklc00@gmail.com, ORCID: 0000-0003-0770-8186.

<sup>2</sup>Öğr.Gör.Dr., Muş Alparslan Üniversitesi/Sosyal Bilimler MYO, E-posta: cetinmehmetsirin34@gmail.com, ORCID: 0000-0001-8181-744X.

<sup>3</sup>Doktorant, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü, E-posta: kizilhiy@yande.com ORCID: 0000-0002-4687-9757.

<sup>4</sup>Doktorant, Uludağ Üniversitesi/Sosyal Bilimler Enstitüsü, E-posta: serdarsenol04@gmail.com ORCID: 0000-0003-1193-1567.

## THE EFFECT OF THE TUTELAGE CONTROL OF THE CENTRAL GOVERNMENT OVER THE MUNICIPALITIES ON LOCAL DEMOCRACY IN TURKEY

### **Abstract**

Municipalities with local government units; which are places where many values of democracy such as participation of the people in the administration, efficiency in services, accountability, democratic practices and freedom are implemented. With these functions, they are called local democracies because they make important contributions to the democratization of the society. Turkey's point of view, which has brought the central power to the forefront since the Ottoman Empire, has been in front of us since its establishment. Therefore, municipalities have been under the control of the central government since the day they were founded. This control of the central government over the municipalities is tried to be ensured by the guardianship authority. While tutelage control is a useful and necessary form of control in terms of compliance with the interests of the people, it is thought to limit the scope of action of local governments when it is applied harshly. In this study, it is aimed to examine the effect of the central government's tutelage control over municipalities on local democracy in Turkey. In this context, the study focuses on the positive and negative effects of the central government's tutelage over the municipalities on local democracy, together with the legislative examinations.

**Keywords:** Local Administrations, Control, Administrative Guardianship.

### **GİRİŞ**

Demokrasi özünde halkın yönetime katılabilmesine olanak sağlayan bir yapıya sahiptir. Yerel demokrasi ise mahalli müşterek ihtiyaçları karşılayan yerel yönetimlerin oluşumunda ve karar alma süreçlerinde halkın aktif şekilde katılımına olanak veren daha işlevsel bir yapıya sahiptir. Günümüzde ülkelerin demokratik bir yapıya sahip olduğunun en önemli göstergelerinden biri de yerel demokrasinin gelişmişlik düzeyidir. Yerel yönetimler, demokrasinin içinde geliştiği kurumlar olmuştur. Yerel yönetimlerin bağımsız karar alabilmeleri, halkın alınan kararlara katılması ve bu kararları etkileyebilmesi demokrasi kültürünün oluşumuna katkı sağlamaktadır.

Türkiye’de yerel yönetimler merkezi otorite tarafından oluşturulmuştur. Osmanlı döneminde kurulan ve bir yerel yönetim birimi olan belediyeler uzun bir geçmişe sahip olmasına rağmen Türkiye’de yerel demokrasinin gelişmesi ve halkın katılımının sağlanması açısından son yıllarda adımlar atıldığı görülmektedir. Bu anlamda alınan kararlara halkın katılımı sağlamak için teknolojik imkânlar da kullanılmaktadır. Örneğin belediyelerin geliştirecekleri politikalar konusunda web sayfalarında anket yapması ve halka danışması katılım tabanını genişletmeyi amaçlayan bir adım olarak görülmektedir.

Anayasal olarak özerk yapıya sahip olan belediyeler uzun yıllar merkezi yönetimin vesayeti altında kalmıştır. Yapılan birçok yasal değişikliğe rağmen belediyeler üzerindeki vesayet devam etmiştir. Örneğin, “5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu” ile belediyeler üzerindeki vesayet kaldırılmaya çalışılmıştır.

Çalışmada Türkiye’de merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki vesayet denetiminin yerel demokrasiye olan etkisinin incelenmesi amaçlanmaktadır. “Türkiye’de merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki vesayet denetimi yerel demokrasiye olumsuz etkilemektedir” çalışmanın hipotezini oluşturmaktadır. Bu bağlamda çalışmanın birinci bölümünde denetim, idari vesayet denetimi ve yerel demokrasi kavramları incelenerek kavramsal çerçeve oluşturulmuştur. İkinci bölümde ise 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 1580 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanunu karşılaştırmalı incelenerek merkezi yönetimin vesayet yetkisi ele alınmıştır. Çalışmanın üçüncü bölümünde ise vesayet denetiminin yerel demokrasiye olan etkisi incelenmiştir.

## 1. DENETİM OLGUSU VE KAVRAMSAL ÇERÇEVESİ

Türkiye’de merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki idari vesayet denetiminin demokrasi ile olan ilişkisinin irdeleneceği bu bölümde konunun daha iyi anlaşılması için temel kavramların ve yeni imkânların da bilinmesi gerektiği düşünülmüştür. Bu sebeple çalışmanın bu bölümünde denetim, denetim türleri ve demokrasi kavramı ele alınarak çalışmanın kavramsal çerçevesi oluşturulmaya çalışılmıştır.

### 1.1. Klasik Denetim ve Denetim Türleri

Genel anlamıyla denetim “bir görevin yolunda yürütülüp yürütülmediğini anlamak için yapılan araştırma” olarak tanımlanmaktadır. Bir başka tanıma göre ise “yönetim faaliyetlerinin, kabul edilen plana, verilen direktife ve konulan ilkelere uygun olarak etkin bir şekilde yapılp yapılmadığını belirten araç” olarak tanımlanmaktadır (Önen & Eken, 2016, s. 217). Kamu yönetiminde ise denetim “idarenin faaliyetleriyle ilgili önceden belirlenmiş esas ve amaçlara göre değerlendirmede bulunmak, gelecekle ilgili risk analizlerinin yapılmasına yardımcı olmak; kurum ve kişilerin gelişmesine, mali yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı hale gelmesine rehberlik etmek ve elde edilen sonuçları ilgililere duyurmak için yapılan bir süreç” olarak açıklanmaktadır (Güven vd. 2017, s. 192).

Kamu yönetiminde denetimi gerçekleştiren tarafın farklılaşması durumunda denetimin niteliği de değişmektedir. Denetimin yönetsel bir kuruluş tarafından gerçekleşmesi durumunda “idari

*denetim*” yasama organı tarafından yapılması halinde “*siyasi denetim*”, yargı organı tarafından yapılırsa “*yargısal denetim*” ve kamuoyu tarafından yapılması halinde “*kamuoyu denetimi*” olarak adlandırılmaktadır.

Denetim makro açıdan iç denetim ve dış denetim olarak ele alınabilir. İç denetim idarenin kendi organları aracılığıyla yerine getirdiği denetimi; dış denetim ise idarenin kendi dışında örgütlenen bir yapı tarafından yerine getirdiği denetimi ifade etmektedir (Alıcı, 2016, s. 185).

### ***1.1.1. Hiyerarşik Denetim ve Vesayet Denetimi***

Türkiye'nin yönetim yapısı gereğince idare, merkezden ve yerinden yönetim esasına göre teşkilatlanmıştır. Merkezden ve yerinden yönetim yapısına göre teşkilatlanmış idarenin görev, yetki ve sorumluluklarını yerine getirmelerinde önceden belirlenmiş esas ve usullere göre denetimleri gerçekleştirilmektedir. Bu bağlamda Türkiye’de kamu yönetimi üzerinde hiyerarşik ve vesayet denetimi olmak üzere iki farklı denetim uygulanmaktadır (Alıcı, 2016, s. 187). Hiyerarşik denetim yasal bir dayanağa gerek olmadan örgüt içindeki kademelenmeden kaynaklanan üstün ast üzerindeki denetim yetkisidir. Vesayet denetimi ise örgüt dışında yer alan kişi, birim, organ, kurul veya kuruluşlarca denetlenmesidir (Önen & Eken, 2016, s. 218).

Geniş yetkiler içeren bir denetim türü olarak hiyerarşik denetim astın hem işlemleri hem de eylemleri üzerinde kullanılır. Hiyerarşik denetim, “*asta emir verme, astın işlemlerini hukuka uygunluk ve yerindelik bakımından denetleme ve astın memuriyet statüsüne ilişkin işlemler yapmayı içerir*” (Odyakmaz, Kaymak & Ercan, 2011, s. 220).

İdari vesayet denetimi ise yerinden yönetim kuruluşlarının eylemleri, işlemleri, organları ve personeli üzerinde merkezi hükümetin kamu yararı amacıyla uyguladığı denetimdir (Aktan, 1976, s. 4). Bir başka tanımda ise iki kamu tüzel kişisinden birinin diğeri üzerinde kanunla açıkça öngörölmüş sınırlarda ve ölçülerde denetlenen kuruluşun personel, eylem ve işlemlerine yönelik yapılan denetim olarak tanımlanmaktadır (Derdiman, 2007, s. 75). Bir diğeri tanımda ise vesayet denetimi, kamu düzeni ve yurt bütünlüğünün sağlanması için kamu yararı amacıyla ve kanunların açıkça verdiği yetkiye dayanarak merkezi yönetimin yerel yönetimlerin organları, personeli, işlemleri ve parasal kaynakları üzerinde yapılan denetim olarak tanımlanmaktadır (Kavruk & Yaylı, 2008, s. 3). İdari vesayet kavramına ilişkin tanımlamaları çoğaltmak mümkündür ancak yapılan tanımlamalardan da görüldüğü gibi tanımlamalar birbirine yakındır.

Yapılan tanımlamalar ele alındığında idari vesayet denetiminin özellikleri de ortaya çıkmaktadır. İdari vesayet denetiminin özelliklerini ise aşağıdaki gibi sıralanabilir (Çağlayan, 2017, s. 105; Gözler, 2010, s. 62):

- İdari vesayet denetimi iki kamu tüzel kişisi arasında gerçekleşen bir denetimdir.
- İdari vesayet aynı zamanda istisnai bir yetkidir. Bu yetkinin kullanılabilmesi için kanunda açıkça düzenlenmesi gerekir.
- İdari vesayet denetimi kural olarak emir ve talimat verme ve düzeltme yetkisini içermez. Ancak idari vesayet denetimi “onama-ret, geciktirici veto ve iptal davası açma” yetkilerini içermektedir.
- İdari vesayet denetimi ile hukuka uygunluk denetimi yapılır. Yerindelik denetimi ancak kanunda açıkça yetkinin verildiği durumlarda gerçekleştirilir.
- İdari vesayet yetkisine sahip olan makamlar ve yerinden yönetim kuruluşları birbirlerinin kararlarına karşı dava açma yetkisine sahiptirler.

İdari vesayet denetimi ile “merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasında bütünlüğü” ve kamu hizmetlerinde birliğin sağlanması amaçlanmaktadır. Ayrıca yerinden yönetim kuruluşlarının aşırı güçlenerek devletin birliğinin tehlikeye düşmesini engellemek de idari vesayet denetiminin bir diğer amacıdır (Çağlayan, 2017, s. 103-104).

## **1.2. Modern Denetim Türleri**

Zamanla yönetim alanının genişlemesi, yönetilen sayısının artması ve tabandan gelen talepler ile birlikte denetim mekanizması da mahiyet değiştirebilmiştir. İdare karşısında vatandaşın haklarını korumayı taahhüt eden “Ombudsmanlık” kurumu da bu gereklilikten doğmuş ve gelişmiş bir mekanizmadır. Devam eden başlık altında özet olarak bu kavram tanıtılacaktır.

### **1.2.1. Ombudsmanlık**

İlk olarak İsveç’te Kral XII. Şarl döneminde uygulama alanı bulan Ombudsmanlık (Köksal, 2007, s. 34-35) daha sonra İskandinav ülkelerine yayılmış ve akabinde Avrupa, Amerika, Okyanusya, Afrika, Asya’ya kadar uzanmıştır (Parlak & Doğan, 2016, s. 22). Türkiye’de hazırlanan “6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu” ile “T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu” kurulmuştur. İlgili kanunun uygulanmasına ilişkin usullerin yer aldığı yönetmeliğin 28 Mart 2013 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanmasının ardından kurum “gerçek ve tüzel kişilerin başvurularını kabul etmeye başlamıştır” (Baykal, 2014, s. 118).

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun kurulması ile birlikte Türk kamu yönetimine “ombudsman denetimi” de girmiştir (Önen & Eken, 2016, s. 218). Türk kamu yönetimi için yeni sayılabilecek olan “ombudsmanlık” ile idarenin denetim konusunda aksayan yönlerinin güçlendirilmesi ve kamu otoritesi karşısında vatandaşların haklarının korunarak sorunlarının çözüme kavuşturulması hedeflenmektedir (Parlak & Doğan, 2016, s. 8). Tarihsel arka plan olarak demokrasi ile bütünleşen liberalizmin, eşitlik, özgürlük ve kardeşlik gibi söylemleri ile ilişkilendirilen ve filozofların katkılarıyla güçlenen vatandaş olarak bireyin haklarını korumaya çalışan bir denetim mekanizması olarak doğduğu savunulabilir (Parlak & Doğan, 2021, s. 95).

### ***1.2.2. Kamusal Bir Denetim İmkânı Olarak Yerel Demokrasi***

Yerel yönetimler, yönetime katılımın, hizmetlerde etkinliğin, demokratik uygulamaların, özgürlük gibi demokrasinin pek çok değerinin hayata geçirildiği mekânlardır ve bu işleviyle “toplumun demokratikleşmesine önemli katkılar sağladıkları için yerel demokrasiler olarak adlandırılmaktadır” (Yaylı & Pustu, 2008, s. 136). “Yerel demokrasi, her bir toplum için en iyi geleceğin öngörülmesi ve sağlanması, ortak bir uzlaşma ortamının oluşturulması, ortak ihtiyaçların belirlenmesi, çözüm programlarının gerçekleştirilebilirliğinin göz önüne alınması şeklinde de ele alınabilir” (Önder, 2013, s. 313). Temelde “doğrudan ve temsili” olmak üzere iki modeli bünyesinde barındıran demokrasi anlayışı (Heywood, 2017, s. 272) zamanla gelişen koşullara kendini uyarlamaya çalışmıştır. Antik Yunan’da doğrudan demokrasi anlayışı uygulanmışken zamanla yönetim alanının ve yönetilen sayısının artması ile bunu uygulamak mümkün olmamıştır. Bunun yerinde temsili demokrasi dediğimiz halkın temsilciler yoluyla temsil edildiği model uygulama alanı bulmuştur. Ancak doğrudan demokrasiye olan özlem hiç dinmediğinden küreselleşme hareketi ile birlikte yerelleşme eğilimi de artmış ve yerel yönetimlerin güçlenmesinin süreci başlamıştır.

Yerel demokrasi kavramı ile günümüzde yerel yönetim sistemlerinin demokratikliği vurgulanmaktadır. Yerel demokrasi ile demokratik değerlerin yerel yönetimlerde geçerli kılınması ve halkın karar alma süreçlerine katılımında doğrudan veya temsili yoldan katılımının sağlanması amaçlanmaktadır (Pustu, 2005, s. 128).

Yerel demokrasi kavramı demokratik değerlerin yerel yönetimler için geçerli olması anlamını taşımaktadır. Bu noktada halkın katılımı yerel demokrasinin temel yapısını oluşturmaktadır. Halkın, karar alma organlarını seçip iş başına getirmesi ile halkın taleplerini daha kolay

yansıttığı ve böylece halk katılımının arttığı kabul edilmektedir. Halkın yönetime katılımının artması sonucunda ise demokrasi açısından gücün meşru güç olması sağlanmaktadır (Gökçe, 1999, s. 57).

Yerel yönetim organlarının bağımsız oluşumu, organlarının bağımsız karar alabilmeleri ve aldıkları bu kararları bağımsız bir şekilde uygulayabilmeleri, halkın alınan kararlara katılımlarının sağlanması ve alınan kararları etkileyebilmesi, mali bağımsızlığın sağlanması, mali ve idari alanda şeffaflığın sağlanması, idareler arası ilişkilerin düzenlenmesi yerel demokrasinin temel ilkelerini oluşturmaktadır. Bu ilkeler gerçekleştirilebildiği ölçüde yerel demokrasi de gerçekleşmektedir (Pustu, 2016, s. 100). Bu bağlamda kadim bir geçmişi olan ve aynı zamanda modern bir denetim mekanizması olarak değerlendirilen kamusal denetim yerel demokrasi ile yakından ilişkilidir. Halkın yerel kararlara müdahil olma derecesi ve sayısı yerel demokrasi anlayışının gelişmişliğini belirleyen en önemli unsurdur.

## **2. TÜRKİYE’DE MERKEZİ YÖNETİMİN BELEDİYELER ÜZERİNDEKİ VESAYET DENETİMİ**

Bu bölümde Türkiye’de merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki idari vesayet denetimi ele alınacaktır. Öncelikle kamu yönetiminde vesayet denetiminin hukuki dayanakları incelenecek olup sonrasında belediyeler üzerindeki vesayet denetimi karşılaştırmalı mevzuat incelemesi ile yapılacaktır.

### **2.1. İdari Vesayet Denetiminin Hukuki Dayanakları**

Merkezi yönetimin yerel yönetim birimi olan belediyeler üzerindeki vesayet denetimi yasa ve kanunlarda açıkça belirtilmeden Cumhuriyetin kuruluşundan günümüze kadar devam etmesine rağmen ilk defa 1982 Anayasasında açık ifadelerle yer almıştır. 1921 Anayasası kamusal hizmetleri ve bu hizmetlerin denetim ve düzenlenmesinin tamamını yerel yönetimlere bırakmış ve valinin denetimi dışında tutmuştur. Yerel yönetimlerin genel müfettişler tarafından denetlendiği bir denetim mekanizması oluşturulmuştur. 1924 Anayasasında da vesayet denetimi ile ilgili herhangi bir hüküm yer almamıştır. Ancak dayandığı ilkeler gereği sıkı bir vesayetçi düzenleme olarak kabul edilebilir. 1961 Anayasası ise idari vesayet terimini açıkça kullanmamakla birlikte vesayet denetiminin sınırlarını belirleyici herhangi bir hüküm de içermemiştir (Kırışık & Sezer, 2006, s. 14-17-20).

Merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki idari vesayet denetiminin temel yasal dayanağını 1982 Anayasası oluşturmaktadır. 1982 Anayasasının 123’üncü maddesinde idarenin kuruluş

ve görevleri ile bir bütün olduğu ve idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı belirtilmiştir. Bu madde ile kamu yönetiminin merkezden yönetim ve yerinden yönetim olarak parçalı bir yapıya sahip olduğu anlaşılmaktadır. Ancak idarenin bütünlüğü ilkesi ile bu parçalı yapı arasında bütünlük sağlanmaktadır. İdarenin bütünlüğü ilkesi ise uygulamada “hiyerarşi” ve “vesayet” ilkeleriyle gerçekleştirilmektedir (Görmez, 2014, s. 290).

İdari vesayet yetkisi 1982 Anayasasında anayasal teminat altına alınmış ve Anayasanın 127/5 maddesinde (1982 Anayasası, Md. 127): *“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.”* şeklinde düzenlenmiştir.

1982 Anayasası’na göre usulüne göre onaylanıp yürürlüğe giren uluslararası antlaşmalar ve sözleşmeler iç hukuk kuralı gibi uygulanmaktadır. Bundan dolayı Türkiye’nin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı idari vesayet yetkisinin yasal dayanaklarından birini oluşturmaktadır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın 8. Maddesi yerel yönetimlerin denetimini düzenlemiştir. Madde 8’in ilk paragrafında *“Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir”* (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Md. 8.) hükmüne yer vermiştir. İkinci paragrafta *“Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapıp yapılmadığını idari denetimine tabi tutabileceklerdir”* (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Md. 8.) ifadesi yer almıştır. Dolayısıyla ikinci paragrafta hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetiminin yapılabileceği belirtilmiştir. Ancak yerindelik denetiminin sadece üst makamların yerel makamları yetkili kıldığı işlerde yapılabileceği vurgulanmıştır. Türkiye’nin çekince koyduğu üçüncü paragrafta ise *“Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır”* (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Md. 8.) hükmüne yer verilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu başta olmak üzere 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun merkezi yönetimin belediyeler üzerinde idari vesayet denetimine yasal dayanak oluşturmaktadırlar (5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu).

## **2.2. 5393 Sayılı Belediye Kanunu’nda İdari Vesayet**

Merkezi yönetime belediyeler üzerinde ağır vesayet yetkileri tanıyan 1580 sayılı Belediye Kanunu, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın da etkisiyle kaldırılmış ve yerine 5393 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe konulmuştur. 5393 sayılı Belediye Kanunu vesayet yetkileri içermesine rağmen 1580 sayılı Belediye Kanunu’na göre vesayet yetkilerini azaltmıştır. Bu nedenle her iki kanunun karşılaştırmalı olarak incelenmesi aralarındaki farkları ortaya koyacaktır.

1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 71. maddesinde; belediye meclisinin bütçe, kesin hesap, sokak ve meydanların isimlendirilmesi, borçlanma ve borç verme, vergi ve resimler dışında verilen hizmetler için ücret tarifeleri, imar planları ve belediye zabıta yönetimine ilişkin kararları mahalli mülki idare amirinin onayı ile yürürlüğe gireceği belirtilmiştir (1580 Sayılı Belediye Kanunu, Md. 71.).

5393 Sayılı Belediye Kanunu ile mülki idare amirinin onaylama yetkisi kaldırılmış, mülki idare amirine hukuka aykırı gördüğü kararlara karşı idari yargıya başvurma yetkisi verilmiştir. Ancak Sayılı Belediye Kanunu’nun belediye meclisinin görevlerinin sayıldığı 18. maddesinde “Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek” (5393 Sayılı Belediye Kanunu, Md. 18.) ifadesine yer verilmiş ve belediye meclisinin kararlarının kesinleşmesinde mülki idare amirinin onayına ihtiyaç duyulmadığı belirtilmiştir. Bununla birlikte kanunun 81. maddesinde “Cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararlarda; belediye meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğu, bunların değiştirilmesine ilişkin kararlarda ise meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun kararı aranır. Bu kararlar mülkî idare amirinin onayı ile yürürlüğe girer” (5393 Sayılı Belediye Kanunu, Md. 81.) hükmüne yer verilerek vesayet denetiminin devamı sağlanmıştır. Bu durumda kanunun kendi içinde bir çelişkiye yol açtığı söylenebilir.

1580 sayılı Belediye Yasasına göre, “mülki idare amirleri, belediye bütçesinin onaylanması aşamasında, yasa ve tüzüklere aykırı hükümleri düzeltmeye, vergi oranlarını yasal sınırlara indirmeye, belediyenin görevi olmayan konular için konulmuş ödenekleri iptal etmeye, bütçeye konulması zorunlu olup da yer almayan ödenekleri bütçeye eklemeye, zorunlu görevler için öngörülen ödenekler yetersiz ise bu ödenekleri yasal sınırlar içerisinde arttırmaya yetkiliydiler. Bu yetkiler yeni yasa ile beraber yürürlükten kaldırılmıştır. Ancak “Hizmetlerde Aksama” başlığını taşıyan 57. maddesinin tanımladığı durumun ortaya çıkması halinde, valiye bazı belediye hizmetlerini görme yetkisi verilmektedir. Bu durumda, eğer söz konusu belediye hizmeti belediye meclisinin kararı gerektirecekse, valinin belediye meclisinin yerine karar vermesi söz konusu olacaktır” (Kavruk & Yaylı, 2008, s. 9).

1580 sayılı Belediye Kanunu’na göre mahallerin kurulması, kaldırılması, sınır ve isimlerinin değiştirilmesine ilişkin kararlar belediye meclisinin ve mahalli idare kurulunun kararı ve valinin onayı ile kesinleştirileceği belirtilmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda da benzer bir düzenlemeye gidilmiş, farklı olarak kaymakamın görüşünü bildirmesi üzerine valinin onayı ile kesinleşeceği belirtilmiştir (1580 Sayılı Belediye Kanunu Md. 8. ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu Md. 6.). Böylece idari vesayet denetiminin derecesi azaltılmak yerine merkezi yönetimin yerel temsilcilerinin ayrı ayrı onayına bırakılarak arttırılmıştır.

1580 Sayılı Belediye Kanunu’nda belediye sınırlarının kesinleşmesinde nüfusu 80.000’in altında olan yerlerde belediye meclisinin kararı mahalli idare heyetinin görüşü üzerine il idare kurulunun onayı ile kesinleşmekteydi. Nüfusu 80.000’in üzerinde olan yerlerde ise belediye meclisinin kararı, mahalli idare heyetinin oluru, valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığının onayı ile değişmekteydi (1580 Sayılı Belediye Kanunu, Md. 5.). 5393 sayılı kanun ile birlikte belediye meclisinin kararı kaymakamın görüşü ve valinin onayı ile birlikte gerçekleşmektedir (5393 Sayılı Belediye Kanunu, md.5.). Belde isminin değiştirilmesinde ise eski kanunda belediye meclisi ve il idare heyetinin kararının ve Danıştay görüşü alınarak Bakanlar Kurulu tarafından değiştirilirken, yeni kanunla birlikte belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üçü çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığının onayı ile değiştirilebilmektedir (1580 Sayılı Belediye Kanunu, Md. 9. ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu Md. 10.). her iki durumda görüleceği üzere merkezi yönetimin belediyeler üzerinde idari vesayet denetimi sürmüştür.

5393 sayılı Belediye Kanunu’na göre, “belediye meclisinin alacağı kararlar için ilgili merkezi yönetim biriminden önceden izin alınmasını gerektiren tek durum yurt dışı ilişkiler konusundadır. Kanununun 74. maddesine göre; Belediyeler, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir. Belediye, bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilmek için, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden İçişleri Bakanlığının iznini almak zorundadır” (Kavruk & Yaylı, 2008, s. 10).

Belediyelerin borçlanması konusundaki vesayet uygulaması 5393 sayılı kanun ile de devam etmiştir. Kanununun 68. maddesine göre; Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile yapabilir. (5393 Sayılı Belediye Kanunu, 68. Md.). “29/11/2018 tarihli ve 7153 sayılı Kanununun 28 inci maddesiyle bu bent ve fıkrada yer alan ‘İçişleri’ ibareleri ‘Çevre ve Şehircilik’ şeklinde değiştirilmiştir” (5393 Sayılı Belediye Kanunu, 68. Md.).

Belediye meclisinin feshedilmesi konusunda her iki kanunda da benzer şekilde ele alınmıştır. 5393 sayılı kanununun 30. maddesine göre kendisine kanunla verilen görevleri suresi içinde yapmayı ihmal eder, belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratar ve belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alır ise, İçişleri Bakanlığının bildirimini üzerine Danıştay’ın onayı ile feshedilmesine hükmedilir (5393 Sayılı Belediye Kanunu, Md. 30.).

1580 sayılı kanunda yer alan belediye meclisinin kanunen olağan ve olağanüstü hallerinin dışında ve belirli olan toplantı yerinin dışında toplanması durumunda meclisin feshedileceğine dair hüküm 5393 sayılı kanunda yer almamıştır (1580 Sayılı Belediye Kanunu, 1. ve 2. fıkra.).

Anayasanın 127. maddesinin hükmü de olan ve 5393 sayılı kanununun 30. maddesi gereği görevleri ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organlarını veya bu organların üyelerini, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevinden uzaklaştırılabilmesi öngörülmüştür (1982 Anayasası ve 5393 Sayılı Belediye

Kanunu, Md. 30.). Bu madde, 1580 sayılı kanuna benzerlik göstermekle beraber tek fark olarak, madde de uzaklaştırma kararının iki ayda bir gözden geçirilmesi olmuştur.

Belediye meclisinin çalışma esas ve usullerinin İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenmesi (Md. 19.); meclis üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda valinin üyeliğin düşürülmesi için durumu Danıştay'a bildirmesi (Md. 29.); belediye başkanının mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi durumunda, tespit edecek olan makamın vali olarak öngörülmesi (Md. 44.); belediye başkanlığının, herhangi bir nedenle boşalması durumunda, vali tarafından belediye meclisinin 10 gün içinde toplanmasının sağlanması, 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 yapılması (Md. 45-46.) gibi maddeler 5393 sayılı kanunda yer alan öteki vesayet uygulamalarıdır (5393 Sayılı Belediye Kanunu).

Bütün bunlar göz önünde bulundurulduğunda; merkezi yönetimin, yerel yönetim birimi olan belediyeler üzerinde idari vesayet denetiminin ağır bir şekilde işlediğini söylemek mümkündür. Bununla birlikte idari vesayet denetiminin siyasi amaçlar için kullanılabilme tehlikesinin de söz konusu olduğunu söyleyebiliriz. Bu durumda yerel halka götürülen hizmetlerin aksamasını engellemek için idari vesayet yerine hukuki denetim yapılmasının gerektiği söylenebilir.

### **2.3. 5216 Sayılı Kanunda İdari Vesayet Denetimi**

1982 Anayasası ile birlikte merkezi yönetimle yerel yönetim birimi olan belediyeler arasında yeni düzenlemeler getirilmiştir. Daha önceki anayasada yer almayan idari vesayet denetimi açık bir biçimde 1982 Anayasasında yer almıştır. Bununla birlikte büyük ölçekli yerleşim alanlarının daha iyi hizmet görmesini sağlamak amacıyla 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ile büyükşehir belediyelerinin kurulmasına imkân tanınmıştır (Eryılmaz, 2022, s. 19).

3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'un 1. maddesi, kanunun çıkarılma amacını: "Bu Kanunun amacı, büyük şehir belediyeleri yönetiminin hukuki statüsünü, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak bir şekilde düzenlemektir" şeklinde

düzenlemiştir (3030 Sayılı Kanun). Kanunun 2. maddesi ise kanunun kapsamını oluşturmaya dönük hazırlanmıştır. Buna göre: “Bu Kanun büyük şehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin kuruluş, görev ve yetkilerine, merkezi idare ve diğer mahalli idareler ile münasebetlerine dair esas ve usulleri kapsar” (3030 Sayılı Kanun).

3030 sayılı Kanununun 14. maddesinin 3. fıkrasında, büyükşehir ve ilçe belediye meclislerinin aldığı bütün kararların büyükşehir belediye başkanına gönderileceği belirtilmiştir (3030 Sayılı Kanun 3. Fıkra). Bununla birlikte kanununun 14. maddesinin 4. fıkrasında da büyükşehir belediye başkanının meclisler tarafından alınan kararların tekrar görüşülmesini isteyebileceği kuralını düzenlemiştir. Meclisler kararlarını en az 2/3 çoğunlukla yeniden kabul edip sunduğu takdirde aldıkları kararlar kesinleşmiş olur (3030 Sayılı Kanun 4. Fıkra).

Yukarıda belirtilen nedenlerden dolayı 3030 sayılı kanunun; bir yandan büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görevlerini düzenlerken diğer yandan da büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine karşı daha üst bir konumda olmalarına yol açan düzenlemelere yer verdiği görülebilir. Bu nedenlerden dolayı yönetmeliğin, idari vesayet uygulamasının olduğunu kabul ettiği söylenebilir (Dönmez, 1993, s. 47-48). Karanfiloğlu bu türden bir üstünlüğün, yerel yönetim birimleri olan büyükşehir ve ilçe belediyelerinin kendi içinde yönetsel hiyerarşik bir denetime tabi olduğunu gösterdiğini belirtir. Dolayısıyla idarenin düzenleniş biçiminin merkezden yerele doğru hiyerarşik bir yapı içinde düzenlendiği ve farklı birimler arasında da bu hiyerarşik yapılanmanın oluşturulması amaçlanmıştır denilebilir. Bunun da idarenin bütünlüğünün sağlanmasına yönelik bir girişim olduğunun göstergelerinden biri olduğu belirtilebilir (Karanfiloğlu, 2000, s. 67).

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu 2004 yılında yürürlüğe girmesiyle 3030 sayılı kanunun hükümleri ortadan kalkmıştır. 3030 sayılı kanununun 20. maddesine göre büyükşehir belediyelerinin bütçeleri vali tarafından onaylanmaktaydı. Bununla birlikte valinin bütçe üzerinde değişiklik yapma yetkisi kanunla düzenlenmişti. Büyükşehir belediye başkanına, Vali tarafından yapılan değişikliklere karşı idari yargı yoluna giderek itiraz yetkisi verilmişti. Ancak 5216 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte valinin bütçe de dâhil olmak üzere büyükşehir belediyesinin işlemlerini onaylaması uygulamasına son verilmiştir (3030 sayılı Md. 20.).

5216 sayılı kanuna göre “büyükşehir belediye meclisi kararlarının yürürlüğe girebilmesi için yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilmesi gerekmektedir. 5216

sayılı kanunun 14. maddesinin 5. Fıkrasında “mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlara aleyhine idari yargıya başvurabilir” hükmü yer almaktaydı. Ancak bu hüküm Anayasa Mahkemesi tarafından 2010 yılında iptal edilmiştir. Bu hükmün iptal edilmesi mülki idare amirinin belediye meclisi kararlarına karşı idari yargıya başvuramayacağı anlamına gelmemektedir. Mülki idare amiri yine belediye meclisi kararlarına karşı dava açabilecektir ancak bu durumda menfaati ihlal koşulu aranacaktır (Turgut, 2017, s. 6).

3030 sayılı kanunun, büyükşehir belediye meclisi ve encümeninin kararlarına karşı ilgili tarafların 10 gün içinde ilin valisine başvuru yapabileceği, 24. maddesi ile düzenlenmişti. İtiraza konu işlem üzerinde valinin karar vereceği ve kararın niteliğinin kesin olduğu belirtilmişti. Ancak 5216 sayılı kanun ile birlikte büyükşehir belediye meclisinin ve encümeninin kararlarına karşı valiye başvuru yapılması kaldırılmıştır. Valinin denetim yetkisi hukukilik denetimi ile sınırlandırılmış, büyükşehir belediyesinin yürütme ve karar organlarının görevlerine ancak yargı kararı ile son verilebileceği hüküm altına alınmıştır (5216 Sayılı, Md. 24.).

5216 sayılı kanunda büyükşehir belediyelerine genel sekreter atanmasına ilişkin vesayet yetkisi 3030 sayılı kanundakine benzer şekilde devam etmiştir. 3030 sayılı kanunda genel sekreterin atanmasının büyükşehir belediye başkanının teklifi ve İçişleri Bakanının onayı ile olacağı belirtilmiştir. 5216 sayılı kanunun 22. Maddesindeki “Değişik ikinci fıkra: 24/10/2011-KHK-661/60 Md.” değişiklikle Genel sekreterin, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından atanmasına karar verilmiştir (5216 Sayılı Kanun Md. 16.).

5216 sayılı kanun yukarıda ele alınan işlemler dışındaki işlemler ile ilgili olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu’na atıfta bulunmuştur. Bundan dolayı 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda yer alan vesayet hükümleri büyükşehir belediyeleri içinde geçerlidir (5216 Sayılı Kanun).

### **3. BELEDİYELER AÇISINDAN İDARİ VESAYET DENETİMİ VE YEREL DEMOKRASİ İLİŞKİSİ**

Genel olarak ülkelerin yapılarına bakıldığında doğrudan demokrasinin devletlerin yönetimlerinde uygulanmasının zor olduğu bilinmektedir. Özellikle günümüzde bu zorluk daha da belirgin olduğu için karşımıza temsili demokrasiler çıkmaktadır. Boyut ve işleyiş açısından günümüz demokrasi düşüncesi evrensel bir hal almıştır. Çoğu rejimler demokratik

olmayan şekilde yönetilseler de en son olarak yine demokratik değerlere giden yol kendilerini zorunlu bir merhale olarak göstermektedir (Dahl, 1991, s. 2).

Bu açıdan bakıldığında Belediyeler batı toplumlarında bir sivil toplum kurumu olarak gelişimlerini sağlamışlardır. Batı toplumlarında yerel yönetimler sadece mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak için kurulmuş işlev üstlenmezler aynı zamanda merkezi yönetim anlayışına karşı sivil toplum geleneğini de sürdürürler (Tekeli, 1983, s. 6). Türkiye’de ise Batı eksenli belediye örgütlenmesi 19. Yüzyılın ikinci yarısından sonra söz edilebilir. Bu dönemde yerel ihtiyaçlar daha çok mahalli ve şahsi teşebbüs eliyle yürütülmekteydi (Parlak, 2020, s. 197). Bu dönemdeki ilk belediye 1855 yılında İstanbul’da kurulmuştur. Yönetim İstanbul şehremini ve 12 kişilik şehir meclisinden oluşmuştur. Yönetim yapısı seçilmişler eliyle değil Padişah tarafından atanma usulüyle olmaktadır. Yani ademi-merkeziyetçilikten ziyade merkeziyetçi yapı söz konusudur (Gül & Özgür, 2004, s. 182). Bu durum Türkiye’deki belediyelerin Tanzimat sonrası Batılılaşma hareketleri sonucunda “*yukarıdan aşağıya*” doğru olacak şekilde kurulduğunu göstermektedir. Belediyelerin bu şekilde kurulması sivil toplum kurumu niteliklerini taşıması amacıyla kurulmadığı kanısını oluşturabilmektedir (Tekeli, 1983, s. 6).

Denetim ve vesayet ise yerel demokrasi ile ters orantılıdır. Denetim ve vesayet arttıkça yerel demokrasi zayıflamaktadır. Türkiye’de belediyelere olan güvensizlik uzun yıllar boyunca ağır vesayet koşullarının bulunmasına yol açmıştır. Uzun yıllar yürüklükte kalan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki ağır vesayet yetkisi 5393 sayılı kanun ile zayıflatılmıştır. 5393 sayılı kanunda yer alan vesayet yetkileri yine de yerel demokrasiye aykırılık oluşturmaktadır (5216 sayılı kanun ve 5393 sayılı kanun).

Yerel yönetim organlarının bağımsız oluşumu, organlarının bağımsız karar alabilmeleri ve aldıkları bu kararları bağımsız bir şekilde uygulayabilmeleri yerel demokrasinin en önemli ilkesini oluşturmaktadır. Belediyelerin kaynaklarının yetersiz olması görevlerini yerine getirirken aksaklıklara yol açmakta ve merkezden aktarılabilecek kaynaklara bağımlı olmalarına başka bir deyişle mali vesayete yol açmaktadır. Bu durum belediyelerin kendi organları ile aldıkları kararları uygulayabilmelerini ve merkezi yönetimden bağımsız hareket etmelerini kısıtlamaktadır (Genç, 2015, s. 283). Bu durum aynı zamanda yerel demokrasinin bir diğer ilkesi olan yerel yönetimlerin mali bağımsızlığının sağlanması ilkesi ile de ters düşmektedir.

5393 sayılı kanuna göre belde adının değiştirilmesinde valinin görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararının alınması, belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesinde

kaymakam görüşü ve valinin onayıyla gerçekleşmesi, meclis kararlarının yürürlüğe girebilmesi için mülki idare amirine gönderilmesi aksi halde geçersiz olması gibi konular belediye meclisinin aldığı kararları bağımsız uygulamasına engel olmaktadır (5393 sayılı kanun).

5393 sayılı kanunda vesayet yetkisinin en ağır şekli belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılması hususunda olmuştur. 5393 sayılı kanuna belediyelerin temsilcisi ve yürütme organı olan başkanların geçici bir tedbir olarak İçişleri Bakanınca görevden uzaklaştırılabileceğini hüküm altına almıştır. Ancak görevden uzaklaştırma tedbirinin hangi şartlarda uygulanacağı, İçişleri Bakanlığına düşen görev ve sorumlulukların, tedbirin ne kadar süreceği, görevden uzaklaştırma süresi içinde yapılacak işlemlerin neler olduğu hakkında herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktadır (Kavruk & Tatar, 2010, s. 637). Görevden uzaklaştırma süresine ilişkin azami bir sürenin bulunmaması beş yıllığına seçilen belediye başkanlarının görev süresi bitene kadar görevinden uzaklaştırılabileceği gibi bir kanı oluşturabilmektedir. Bu durum ise fiili olarak halk tarafından seçilmiş olan belediye başkanının görevinin sonlanmasına dönüşebilmektedir.

Seçimle iş başına gelen bir belediye başkanının merkezi yönetim içinde yer alan İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılması yerel demokrasi ile tamamen ters düşmektedir. Zira İçişleri Bakanlığının bu yetkisi siyasi bir araca dönüşebilmektedir. Bu sebeptir ki İçişleri Bakanlığınca görevden uzaklaştırılan belediye başkanları hakkındaki görevden uzaklaştırma kararları idari yargı organlarınca iptal edilmiştir (Kavruk & Tatar, 2010, s. 637).

Geçmişte İçişleri Bakanlığının bu yetkiyi uygun gerekçelere dayanmadan uyguladığına dair örneklerde bulunmaktadır. 1991 yılında İzmir Merkez İlçe Belediye Başkanı yerel bir gazetede yazdığı “*Kalkınmada Kültürün Önemi*” isimli bir makaleden dolayı görevinden uzaklaştırılmıştır. İçişleri Bakanlığı “Belediye Başkanı’nın yazdığı makale ile İzmir Büyükşehir Belediyesi’ni küçük düşürdüğünü, Belediye Meclisi’nce alınan kararları uygulamadığı, görevlerini aksattığı ve yolsuzluklara karıştığı gerekçesi ile belediye başkanını görevden uzaklaştırmıştır. Ancak Danıştay 8. Dairesi Belediye Başkanı’nın yazdığı makalede kültür konusunda kendi kişisel görüşlerini belirttiğini ve diğer iddialarında herhangi bir belge ile ortaya konulmadığını belirterek İçişleri Bakanlığı’nın görevden uzaklaştırma işlemini hukuka aykırı bulmuştur (Çelik, 2005, s. 153).

Merkezi yönetimin yerel yönetimler ile ilgili konularda yapacağı değişiklikler hakkında yerel yönetim organlarının ve orada yaşayan kişilerin görüşlerini alması yerel demokrasinin gereklerinden biridir. Ancak Türkiye’de gerçekleştirilen bazı mevzuat çalışmaları yerel demokrasiye aykırı uygulamalar hayata geçirilmiştir. 2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı kanun ile nüfusu 2000’in altına düşen 559 belde belediyesinin tüzel kişiliğine son verilmiştir. Türkiye’nin de kabul ettiği Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na göre yerel yönetimlerin tüzel kişiliğinin sonlandırılması için orada yaşayan halkın halk oylaması ile rızasının alınması gerekmektedir. Oysa 6360 sayılı kanunun düzenlemeleriyle söz konusu Şart ihlal edilmiş ve tüzel kişiliğine son verilen belediyelerin organlarının ve bölge halkının görüşü dikkate alınmamıştır (Mutlu, 2013, s. 18).

Bir başka konu ise Anayasa Mahkemesince son yerel yönetimler reformuna ilişkin bir takım değişikliklerle ilgili görülecek iptal davaları konusu olmuştur. Mahkemeye yapılan iptal davası başvurularında, dava konusu idari vesayetle ilgilidir. İptal davası başvurularında genel olarak bir değerlendirilme yapıldığında, idari vesayet denetiminin alanının sınırlandırıldığı ve direk hukuka uygunluk denetimi içerisinde ele alındığı görülmektedir. İlgili düzenlemeler Anayasa’nın 127. maddesine aykırı olduğu gerekçesi ileri sürülmüş ve dava neticesinde ilgili düzenlemeler oy çokluğuyla iptal edilmiştir (Gündüz, 2015, s. 74). Bu bağlamda Anayasa Mahkemesi’ne yapılan başvurular ve Anayasa Mahkemesi’nin verdiği kararlar Türkiye’de merkeziyetçi yapının yerel yönetimler üzerindeki gücünü karşımıza çıkarmaktadır. Bu da Türkiye’nin merkez ve yerel yönetimler ilişkisi arasında kat edilmesi gereken çok daha fazla yolunun olduğunu göstermektedir.

## **SONUÇ**

Türkiye’de belediyeler kurulduğu günden bugüne kadar merkezi yönetimin denetimi altında tutulmaya çalışılmıştır. Bu denetim ise vesayet yetkisi ile sağlanmıştır. Özünde sadece hukuka uygunluk denetimi olan vesayet denetimi Türkiye’de yerindelik denetimi olarak da uygulandığı düşünülmektedir.

Yerel demokrasinin güçlendirilmesi amacıyla yerel yönetim reformları yapılmasına rağmen klasik vesayet koşulları devam etmiştir. Yerel demokrasinin ilkelerinden biri olan yerel yönetimlerin karar organlarının bağımsız oluşumu ve aldıkları kararları bağımsız şekilde uygulaması ilkesi yerel yönetimlerde reform olarak değerlendirilen 5393 ve 5216 sayılı kanunlarda ele alınmadığı görülmüştür. Zira 5393 sayılı kanun kendi içinde çelişkiye düşerek bir maddede belediye meclisi kararlarında mülki idare amirinin onayına gerek olmadığını

belirtirken başka bir maddesinde ise belediye meclisinin bazı kararlarının mülki idare amirinin onayına ihtiyaç duyulduğunu belirtmiştir

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer alan belediye başkanlarının İçişleri Bakanlığı'nca görevden uzaklaştırılmasının yerel demokrasinin gelişmesi ile çeliştiği düşünülmektedir. Halkın seçimi ile iş başına gelen belediye başkanlarının merkezi yönetim tarafından görevden uzaklaştırılması ve uzaklaştırılma süresinin belli olmaması merkezi yönetimin bu yetkiyi siyasi bir araç olarak kullandığı kanısı oluşmasına sebep olduğu düşünülmektedir. Kamu güvenliğini korumak için tedbir alınması son derece doğaldır. Ancak bunun doğru bir süreç izlenerek yapılması ve halkın buna inanması yerel demokrasi kültürünün korunarak geliştirilmesine önemli katkılar sunacağı düşünülmektedir.

Çalışmada yapılan mevzuat incelemeleri ve uygulamaların Türkiye'de merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki vesayet yetkisinin yerel demokrasiye olumsuz etkilerinin olduğunu göstermektedir. Bu ise çalışmanın hipotezini doğrular niteliktedir.

#### KAYNAKÇA

- Aktan, T. (1976).Mahalli idarelerde vesayet denetimi. *Amme idaresi dergisi*, 9(3), 3-24.
- Alıcı, O. V. (2016). Kamu yönetiminde iç denetim mekanizmasının reorganizasyonu. *Toros Üniversitesi İİSBF Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(5), 185-200.
- Baykal, S. (2013). *Avrupa birliğinde ombudsman kurumu: siyasi bütünleşme ve genişleme çerçevesinde bir inceleme*. Siyasal Kitabevi.
- Çağlayan, R. (2017). *İdare hukuku dersleri*. Adalet Yayınevi.
- Çelik, A. (2005). Belediye başkanlarının geçici olarak görevden uzaklaştırılması üzerine bir çalışma. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(14), 145-159.
- Dahl, R. (1991). *Demokrasi ve eleştirileri*. Türk Demokrasi Vakfı Yayını.
- Derdiman, C. (2007). *İdare hukuku*. Alfa Aktüel Yayınları.
- Dönmez, Z. (1993). 3030 sayılı kanuna tabi belediyelerin işlemleri üzerinde idari vesayet. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 2(6), 47-48.
- Eryılmaz, B. (2002). Belediyelerde demokrasi geleneği ve değişim ihtiyacı. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11(3), 19.
- Genç, E. (2015). Demokratikleşme sürecinde Türkiye'de yerel yönetimler. *Akademik İncelemeler Dergisi*, 10(1), 267-290.
- Gökçe, G. (1999). Yerel yönetim ve demokrasi ilişkisi. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (5), 37-51.

- Görmez, K. (2014). *Türk anayasa hukuku dersleri*. Ekin Yayınevi.
- Gözler, K. (2010). *İdare hukukuna giriş*. Ekin Yayınevi.
- Güven, A., Karkacıer, A., & Şimşek, T. (2017). Merkezileşme yerelleşme tartışmaları kapsamında yerel yönetimlerde vesayet denetimi sorunu. *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, 12(2), 189-208.
- Gül, H. & Özgür, H. (2004). Ademi merkezizetçilik ve merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri. İçinde M. Acar ve H. Özgür (Ed.). *Çağdaş Kamu Yönetimi-II: Konular, Kuramlar, Kavramlar*, (ss.161-205). Nobel Yayınları.
- Gündüz, F. E. (2015). Anayasa mahkemesi kararlarına göre idari vesayet. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 20(33), 63-89.
- Heywood, A. (2017). Siyaset teorisine giriş. (Çev. Hızır Murat KÖSE). Küre Yayınları
- Karanfiloğlu, A. Y. (2000). Yerel yönetimlerin denetimine ilişkin genel esaslar ve denetlenme şekilleri. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9(2), 67
- Kavruk, H. & Tatar, T. (2010). Belediye başkanlarının görevden uzaklaştırılmaları ve başkanlıklarının yargı kararı ile sona erdirilmesi. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 59(4), 631-690.
- Kavruk, H. & Yaylı, H. (2008). 2004 belediye reform çalışmalarında idari vesayete ilişkin düzenlemelerin değerlendirilmesi ve bir araştırma. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(3), 1-31.
- Kırışık, F. & Sezer, Ö. (2006). Türk anayasalarında yerel yönetimler. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 15(2), 5-30.
- Köksal, M. (2007). *Ombudsman: “kamu hakemi”*. Işık Eğitim Kültür Hizmetleri Yayını
- Mutlu, A. (2013). 6360 sayılı belediye yasası yasadaki kıra, kırdaki yasaya bakış. *Düşünce Dünyasında Türkiz Siyaset ve Kültür Dergisi*, (21), 7-24.
- Önder, Ö. (2013). Yerelleşme ve yerel demokrasinin güçlendirilmesi bağlamında yerel katılım. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 9(18), 311-326.
- Önen, S. M. & Eken, İ. (2016). Yerel yönetimler üzerinde uygulanan idari vesayet yetkisinin irdelenmesi. *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 15(56), 216-234. <https://doi.org/10.17755/esosder.55146>
- Odyakmaz, Z., Kaymak Ü., & Ercan, İ (2011). *Anayasa hukuku idare hukuku*. Oniki Levha yayınları
- Parlak, B. & Doğan, K. C. (2021). *Kamu yönetiminde yeni trendler*. Değişim Yayınları
- Parlak, B. & Doğan, K. C. (2016). *Karşılaştırmalı ombudsmanlık incelemeleri*. Seçkin Yayıncılık
- Parlak, B. (2020). *Türkiye’de yerel yönetimler tarihçe, mevzuat, yapı ve işleyiş*. Değişim Yayınevi.
- Pustu, Y. (2005). Yerel yönetimler ve demokrasi. *Sayıştay Dergisi*, (57), 121-134.

- Pustu, Y. (2016). Yerel demokrasinin kökenleri. *Sayıştay Dergisi*, (100), 89-107.
- Resmi Gazete. (1991). 3723 sayılı Avrupa yerel yönetimler özerklik şartının onaylanmasının uygun bulunduğuna dair kanun, Sayı: 20877.
- Tekeli, İ. (1983). Yerel yönetimlerde demokrasi ve Türkiye’de belediyelerin gelişimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 16(2), 3-22.
- Turgut, K. B. (2017). Mülki idare amirinin belediye meclisi kararlarındaki idari vesayet denetimi: yargı içtihatları ve Avrupa yerel yönetimler özerklik şartı bağlamında bir inceleme. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(4), <http://www.yyusbedergisi.com/dergi/mulki-idare-amirinin-belediye-meclisi-kararlarindaki-idari-vesayet-denetimi-yargi-ictihatları-ve-avrupa-yerel-yonetimler-ozerklik-sarti-baglamında-bir-inceleme20180101044442.pdf> 13.04.2018.
- Yaylı, H., & Pustu, Y. (2008). Yerel demokrasinin ilkeleri. *Karadeniz Araştırmaları Dergisi*, 4(16), 133-153.
- 1982 Anayasası, Kanun Numarası: 2709.
- 5393 sayılı Belediye Kanunu. (2005), Resmi Gazete.
- 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu. (2004), Resmi Gazete.
- 1580 sayılı Belediye Kanunu. (1930), Resmi Gazete.
- 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun. (1984), Resmi Gazete.