

**T.C.
ERZİNCAN ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI**

**İL ÖZEL İDARELERİ ÜZERİNDE İDARİ
VESAYET DENETİMİ**

Yüksek Lisans Tezi

Sencer Abdullah AKKOYUNLU

**Danışman
Prof. Dr. Nihat BULUT**

Erzincan 2010

TEZ KABUL TUTANAĞI

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĐÜNE

Bu alışma, Kamu Hukuku Anabilim Dalında jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak Kabul edilmiştir.

Danışman / Jüri

Jüri

Prof. Dr. Nihat BULUT

Jüri

Doç. Dr. Sururi AKTAŞ

Yrd. Doç. Dr. Veli KARAGÖZ

Yukarıdaki imzalar, adı geçen öğretim üyelerine aittir.

Doç. Dr. Adem BAŐIBÜYÜK
Enstitü Müdürü

İçindekiler

İçindekiler	I
Özet	VI
Abstract.....	VII
KISALTMALAR	VIII
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	3
I. MERKEZDEN YÖNETİM - YERİNDEN YÖNETİM.....	3
A. GENEL OLARAK.....	3
B. YERİNDEN YÖNETİM SİSTEMİ VE BU SİSTEM İÇERİSİNDE MAHALLİ İDARELER.....	6
C. YERİNDEN YÖNETİM SİSTEMİ İÇİNDE MAHALLİ İDARELERİN GEREKLİLİĞİ.....	7
D. YERİNDEN YÖNETİM SİSTEMİ İÇERİSİNDE MAHALLİ İDARELERİN SAKINCALARI VE DENETLENMELERİ GEREKLİLİĞİ	12
İKİNCİ BÖLÜM.....	16
II. MAHALLİ İDARELERİN DENETİMİ VE DENETİM BİÇİMLERİ.....	16
A. MAHALLİ İDARELERİN DENETİMİ.....	16
B. MAHALLİ İDARELERİN DENETİM BİÇİMLERİ.....	17
1. Siyasi Denetim.....	18
2. Yargısal Denetim.....	22
3. Halk (Kamuoyu) Denetimi.....	25
4. Ombudsman Denetimi	28
5. Mali Denetim.....	30
6. İdari Denetim.....	31
a. Hiyerarşi Denetimi.....	33
b. İdari Vesayet Denetimi	37
c. Hiyerarşi Denetimi ile İdari Vesayet Denetimi Arasındaki Farklar	37
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	41

III. İDARİ VESAYET DENETİMİ	41
A. TANIM.....	41
B. ANAYASAL DAYANAĞI.....	41
C. İDARİ VESAYET KAVRAMI İLE ÖZEL HUKUKTAKİ VESAYET KAVRAMININ KARŞILAŞTIRILMASI.....	43
D. İDARİ VESAYET DENETİMİNİN TARAFLARI	45
1. İdari Vesayet Denetimi Yapan Makamlar.....	45
2. İdari Vesayet Denetimine Tabi Tutulan Makamlar	49
E. İDARİ VESAYET DENETİMİNİN AMACI	52
1. İdarenin Bütünlüğünü Sağlamak	55
2. Mahalli İhtiyaçları Gereği Gibi Karşılama.....	58
3. Toplum Yararını Korumak.....	59
F. İDARİ VESAYET – MAHALLİ İDARELERİN ÖZERKLİĞİ İLİŞKİSİ ..	60
1. Mahalli İdarelerin Özerkliği.....	60
2. Özerklik- İdari Vesayet Denetimi İlişkisi	62
G. İDARİ VESAYET DENETİMİNİN UYGULANMA ŞEKİLLERİ	67
1. İşlemler Üzerinde Uygulanışı.....	68
a. Onama.....	69
b. Görüşünü Alma.....	79
c. Önceden İzin	80
d. İptal (Bozma).....	81
e. Yürütmeyi Durdurma	83
f. Yargı Organına Başvurma.....	84
g. Düzeltme (Değiştirerek Onama, Sınırlı İkame).....	87
h. İkame (Tam İkame).....	89
2. Organlar Üzerinde Uygulanışı.....	92
a. Atama	93
b. İkame.....	94
c. Görevden Uzaklaştırma	95
d. Yargı Organına Başvurma.....	100
3. Personel Üzerinde Uygulanışı	103

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM.....	105
IV. İL ÖZEL İDARELERİ ÜZERİNDE İDARİ VESAYET DENETİMİ.....	105
A. İl Özel İdarelerinin Tanımı ve Genel Bilgiler.....	105
1. Tanımı ve Anayasal Dayanağı.....	105
2. İl Genel İdaresi - İl Özel İdaresi Ayrımı.....	106
3. Kurulması.....	107
4. Görev Alanı.....	108
5. Görev, Yetki ve Sorumlulukları.....	109
B. İl Özel İdarelerinin Tarihçesi.....	110
C. İl Özel İdarelerinin Organları.....	117
1. Vali.....	117
a. Genel Bilgiler.....	117
b. Görev ve Yetkileri.....	118
2. İl Encümeni.....	119
a. Genel Bilgiler.....	119
b. Görev ve Yetkileri.....	120
3. İl Genel Meclisi.....	121
a. Genel Bilgiler.....	121
b. Görev ve Yetkileri.....	121
D. İl Özel İdarelerinin Teşkilatı ve Personeli.....	122
E. İl Özel İdarelerinin Denetimi.....	123
1. Genel Olarak.....	123
2. İl Özel İdareleri Üzerinde İdari Vesayet Denetimi.....	124
a. 1913 Tarihli Kanun Döneminde.....	125
(1) Bir Bütün Olarak İl Özel İdareleri Üzerinde.....	125
(a) Atama.....	125
(b) Valinin Konumu, Görev ve Yetkileri Sebebiyle Dolaylı Vesayet.....	126
(c) Bütçenin Hazırlanması.....	126
(2) İl Özel İdarelerinin Organları Üzerinde.....	126
(a) İl Encümeni (İl Daimi Encümeni) Üzerinde.....	126
(aa) Atama ve Toplantı Gündemini Belirleme.....	126

(bb) Bütçe İle İlgili İncelemeleri Üzerinde Söz Sahibi Olma.....	127
(cc) Görevden Uzaklaştırma	127
(b) İl Genel Meclisi Üzerinde	128
(aa) Atama	128
(bb) Görevden Uzaklaştırma.....	130
(cc) Önceden İzin	130
(dd) Toplantı Gündemini Belirleme.....	130
(ee) Toplantıya Çağırma	130
(ff) Toplantıyı Dağıtmak İçin Gerekli Tedbirleri Alma	131
(gg) Yargı Organına Başvurma.....	131
(hh) Seçim Süresini Uzatma	132
(ii) Bütçe İle İlgili İncelemeleri Üzerinde Söz Sahibi Olma	132
(3) İl Özel İdarelerinin İşlemleri Üzerinde.....	132
(a) İl Encümeninin İşlemleri Üzerinde.....	132
(aa) Yeniden Görüşülmesi İsteme ve Yargı Organına Başvurma....	132
(bb) Onama	133
(b) İl Genel Meclisinin İşlemleri Üzerinde	134
(aa) Onama.....	134
(bb) Görüş Bildirme ve Önceden İzin	136
(cc) Düzeltme ve İkame.....	137
(dd) Yargı Organına Başvurma.....	137
(4) İl Özel İdarelerinin Teşkilatı ve Personeli Üzerinde	138
b. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Döneminde.....	139
(1) Bir Bütün Olarak İl Özel İdareleri Üzerinde.....	139
(a) Atama	139
(b) Valinin Konumu, Görev ve Yetkileri Sebebiyle Dolaylı Vesayet .	139
(d) Yargı Organına Başvurma ve İkame	147
(e) 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 48 ve 51. Maddelerinde Öngörülen İdari Vesayet Denetimi	149
(f) 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 54. Maddesinde Öngörülen İdari Vesayet Denetimi.....	149

(g) 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 62, 65 ve 68. Maddelerinde Öngörülen İdari Vesayet Denetimi	150
(2) İl Özel İdarelerinin Organları Üzerinde.....	151
(a) İl Encümeni Üzerinde	151
(aa) Atama	151
(bb) Görevden Uzaklaştırma.....	152
(cc) Toplantıya Çağırma ve Toplantı Gündemini Belirleme.....	153
(b) İl Genel Meclisi Üzerinde	154
(aa) Yargı Organına Başvurma	154
(bb) İkame.....	157
(cc) Görevden Uzaklaştırma	158
(dd) Çalışma Yerini Belirleme ve Önceden İzin.....	158
(ee) Çalışma Esas ve Usullerini Belirleme	159
(3) İl Özel İdarelerinin İşlemleri Üzerinde.....	159
(a) İl Encümeninin İşlemleri Üzerinde.....	159
(aa) Yeniden Görüşülmesini İsteme, Uygulamasını Durdurma ve Yargı Organına Başvurma	159
(bb) Onama	161
(b) İl Genel Meclisinin İşlemleri Üzerinde	162
(aa) Yeniden Görüşülmesini İsteme ve Onama	162
(bb) Önceden İzin.....	167
(cc) Toplantı Gündemini Belirleme	167
(4) İl Özel İdarelerinin Teşkilatı ve Personeli Üzerinde	168
SONUÇ.....	171
KAYNAKÇA.....	175
İNTERNET KAYNAKLARI	187
KARARLAR.....	189

Özet

YÜKSEK LİSANS TEZİ

İL ÖZEL İDARELERİ ÜZERİNDE İDARİ VESAYET DENETİMİ

Sencer Abdullah AKKOYUNLU

Danışman: Prof. Dr. Nihat BULUT

2010-SAYFA: VIII+192

Jüri: Prof. Dr. Nihat BULUT

Doç. Dr. Sururi AKTAŞ

Yrd. Doç. Dr. Veli KARAGÖZ

İl özel idareleri Türk idari teşkilatında belediyeler ile köyler yanında varlığını sürdüren mahalli idare birimleridir. İl sınırları içerisinde yaşayan halkın mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulan bu idari birimler çeşitli şekillerde denetime tabi tutulmaktadır. Diğer idari kuruluşlarında olduğu gibi mahalli idareler üzerindeki denetim şekilleri genellikle, siyasi denetim, yargısal denetim, halk denetimi, ombudsman denetimi, mali denetim ve idari denetim başlıkları altında incelenmektedir. Dolayısıyla il özel idareleri bir türünü oluşturduğu mahalli idareler bakımından geçerli olan denetim şekillerine konu olmaktadır.

İdari denetim türlerinden birisi olan idari vesayet denetimi, mahalli idarelerin merkezi idare tarafından kanunda öngörülen hallerde ve şekilde denetlenmesidir. Bu denetim mahalli idarelerin işlemleri, organları ve personeli üzerinde gerçekleştirilmektedir. İl özel idareleri mahalli idare kuruluşları olarak merkezi idare tarafından idari vesayet denetimine tabi tutulmaktadır.

Türk idari teşkilatında uzun bir geçmişe sahip olan il özel idareleri başta 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda öngörülen haller olmak üzere, işlemleri, organları ve personeli bakımından idari vesayet denetimine konu olmaktadır.

Abstract

MASTER THESIS

ADMINISTRATIVE TUTELAGE SUPERVISION OVER SPECIFIC PROVINCIAL ADMINISTRATIONS

Sencer Abdullah AKKOYUNLU

Supervisor: Prof. Dr. Nihat BULUT

Assoc. Prof. Dr. Sururi AKTAŞ

Assist. Prof. Dr. Veli KARAGÖZ

2010-PAGE: VIII+192

Provisional special administrations are local administrations and which are survival with municipality and bourg. This organs establish to satisfy people who live in there. Like other administration establishments, local administrations have controlled by supervision controlled, judicial review, public controlled, ombudsman controlled, financial audit and governmental controlled.

Administrative tutelage, which is a form of administrative controlled species, is local administrations and they are controlled by central administration. This control is course of local administrations operations, organs and their staff members.

Turkish administrative organisations, which have a long past, are controlled by administrative tutelage with their operations, organs and staff members. They are controlled in 5302 numbered Special Provisional Administration Law.

KISALTMALAR

bkz.	: Bakınız
E.	: Esas
e.t.	: Erişim Tarihi
İYUK	: İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	: Karar
m.	: Madde
No:	: Numara
R.G.	: Resmi Gazete
s.	: Sayfa
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TRT	: Türkiye Radyo Televizyon Kurumu
YÖK	: Yükseköğretim Kurulu

GİRİŞ

İl özel idareleri Türk idari teşkilatında yer alan köklü idari kuruluşlardır. Osmanlı Devleti'nden Türkiye Cumhuriyeti'ne miras kalan bu kuruluşlar mahalli idare birimlerinin il düzeyindeki örgütlenme biçimleridir. Devletten ayrı tüzel kişiliğe ve özerkliğe sahip olan il özel idareleri, kanunlarla kendisine verilen görev ve yetkiler dahilinde faaliyette bulunmaktadır. Ancak bu faaliyetleri tam bir bağımsızlık içerisinde gerçekleştirmemektedir. Görev ve yetkilerinin kaynağını oluşturan kanunlar, faaliyetlerinin sınırlarını da çizmektedir. Zira idari teşkilat yapısı içindeki hiç bir kuruluş tam bir bağımsızlık esasına göre çalışmamaktadır. Buna bağlı olarak faaliyetlerinin sınırını çizen kanunlarda idari kuruluşların denetlenmesini öngören hükümler yer almaktadır. Ancak kanunlarda açıkça öngörülme hallerde dahi idare çeşitli vasıtalarla denetime tabi tutulmaktadır. Örneğin, idare üzerinde giderek artan bir etkiye sahip olan halk, özellikle gelişen kitle iletişim araçları sayesinde fiili olarak idareyi denetlemektedir. Ancak denetim kendisinden beklenen faydayı kanunda öngörülen hallerde daha etkin bir şekilde gerçekleştirmektedir.

İdarenin denetiminin kanunda öngörülen hallerde gerçekleştirildiği en önemli denetim şekli idari vesayet denetimidir. İdari vesayet denetimi deyince akla önce kanunilik gelmektedir. İdari vesayet denetimi ancak kanunda öngörülen hallerde ve kanunda öngörülen esaslar dahilinde gerçekleştirilebilen bir denetimdir. Bunun nedeni denetimin konusunun özerklikleri esas olan mahalli idareler olmasıdır. Mahalli idareler üzerinde bu denetimi merkezi idare gerçekleştirmektedir. Bunlardan mahalli idareler, yani üzerinde idari vesayet denetimi gerçekleştirilen idari birimler yerinden yönetim sisteminin, merkezi idare ise merkezden yönetim sisteminin ortaya çıkardığı idari birimlerdir.

Yerinden yönetim sisteminin ortaya çıkardığı mahalli idarelerin yaygınlık kazanıp ülkelerin idari teşkilatlarında yer almasında bu sistemin olumlu yönleri etkili olmuştur. Buna karşılık, denetlenmelerinin temelinde aynı sistemin olumsuz yönleri etkili olmuştur. Bu nedenle tezimizin birinci bölümünde merkezden yönetim sistemi ile yerinden yönetim sistemi ana hatlarıyla incelenmiş, olumlu yönleri belirtilirken

ortaya çıkma ve yaygınlık kazanma nedenleri anlatılmaya çalışılmış, olumsuz yönleri belirtilirken de denetlenmelerinin temelinde yatan düşünce ifade edilmeye çalışılmıştır.

Mahalli idarelerin denetlenmelerinin gerekliliği çeşitli denetim şekilleriyle gerçekleştirilmektedir. Bunlardan en önemlileri siyasi denetim, yargısal denetim, halk (kamuoyu) denetimi, ombudsman denetimi ile idari denetimdir. Tezimizin ikinci bölümünde idarenin, bunlar içerisinde mahalli idarelerin denetim türleri ortaya koyulmaya çalışılmıştır.

İdari vesayet denetimi idari denetim türleri içerisinde yer almaktadır. İdari vesayet denetimi merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde kanunda öngörülen hallerde ve sınırlar içerisinde gerçekleştirdiği idari denetim türüdür. Mahalli idareler üzerinde değişik şekillerde uygulama alanı bulmaktadır. Merkezi idarenin mahalli idarelerin işlemlerini, organlarını ve personelini denetleme imkânı sunmaktadır. Bu denetim hem hukuka uygunluk hem de yerindelik bakımından gerçekleştirilebilmektedir. Tezimizin üçüncü bölümünde idari denetim türü olarak idari vesayet denetiminin tanımı, dayanağı, amacı ve uygulanma şekilleri anlatılmıştır.

Mahalli idarelerin bir türünü oluşturan il özel idareleri üzerinde merkezi idare idari vesayet denetimi gerçekleştirmektedir. Diğer mahalli idare kuruluşlarında olduğu gibi, merkezi idare bu denetimi il özel idarelerinin işlemleri, organları ve personeli üzerinde gerçekleştirmektedir. Tezimizin dördüncü bölümünde il özel idarelerinin dayanağı, tarihçesi, görev ve yetkileri, organları, organların görev ve yetkileri anlatıldıktan sonra idari vesayet denetiminin bu kuruluşlar üzerindeki uygulanma şekilleri hakkında bilgi verilmiştir.

BİRİNCİ BÖLÜM

I. MERKEZDEN YÖNETİM - YERİNDEN YÖNETİM

A. GENEL OLARAK

Devlet'in en temel amacı, ülke sınırları içerisinde yaşayan bireylerin müşterek ihtiyaçlarını karşılamaktır¹. Bu müşterek ihtiyaçlar genel olarak iç ve dış güvenlik, adalet, ülke düzeyinde toplumsal refahın ve kalkınmanın ve sosyal güvenliğin etkin bir şekilde sağlanması şeklinde sıralanabilir.² Devletler bu ihtiyaçları karşılamak amacıyla çeşitli yönetim sistemlerini benimsemekte ve bu sistemlere uygun bir şekilde yönetim birimlerini oluşturmaktadır. Devlet yönetimine ve teşkilatlarına hâkim olan iki sistem vardır. Bunlar, yerinden yönetim sistemi ile merkezden yönetim sistemidir.³ Yerinden yönetim sistemi ile merkezden yönetim sistemi özellikle üniter yapıya sahip devletlerin idari teşkilatlanmalarında, yani hizmetleri yürütecek olan idari birimlerin oluşturulmasında etkin bir role sahiptir.

Yerinden yönetim sistemi,⁴ idari kararların merkezi idare teşkilatının hiyerarşisi içerisinde yer almayan organlar tarafından alındığı,⁵ buna bağlı olarak yerel nitelikteki bazı kamu hizmetlerinin⁶ bu organlar tarafından yürütüldüğü⁷

¹ Bilal Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, 3. bası, Ankara 2010, s. 70.

² Halil Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, 6. bası, İstanbul, Ekim 1998, s. 3.

³ Orhan Türkay, "Mahalli İdare Muhtariyeti ve Mahalli İdareler Maliyesinin Bununla İlgisi", *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 11, Sayı 4, 1956, s. 110; Siddık Sami Onar, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt 1, İstanbul, 1960, s. 467; Mukbil Özyörük, *İdare Hukuku Ders Notları*, Ankara 1975, s. 151.

⁴ Yerinden yönetim adem-i merkeziyet olarak da bilinen bir kavramdır (A. Şeref Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, 10. bası, Ankara 2008, s. 94; Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 5. Bası, Nisan 2006, s. 21; Birol Ertan, "Yerel Yönetim Kavramı", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 11, Sayı 1, 2002, s. 21) ve yerinden yönetim terimi, adem-i merkeziyet terimi ile eş anlamlı olarak kullanılmaktadır (Özyörük, s. 161; Kemal Gözler, *İdare Hukuku Dersleri*, 8. bası, Bursa, Eylül 2009, s. 78; Selçuk Yalçındağ, "Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, 1995, s. 3). Nitekim Onar ve Yayla adem-i merkeziyet terimini kullanmaktadır (Bkz. Onar, s. 467, 486; Yıldızhan Yayla, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri; Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif*, İstanbul 1982, s. 15, 17).

⁵ Onar, s. 486; İsmet Giritli, *Türkiye'nin İdari Yapısı*, 8. bası, İstanbul 1991; İsmet Giritli/ Pertev Bilgen/ Tayfun Akgüner, *İdare Hukuku*, 3. bası, İstanbul 2008, s. 192; Hamza Eroğlu, *İdare Hukuku*, 4. Bası, Ankara, 1984, s. 140; Ferman Demirkol, *Yerel Yönetimlerin Anayasal Güvenceleri*, İstanbul 1994, s. 4; Halil Kalabalık, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku (Teori-Uygulama)*, 1. bası, Ankara 2005, s. 109.

⁶ Burada yerel nitelikteki hizmetlerle yer bakımından yerel nitelikteki hizmetlerin yanı sıra, hizmet bakımından yerellik niteliğine sahip hizmetler de anlaşılmalıdır. Zaten bu ayrım neticesinde, ileride de değinileceği üzere, yer yönünden yerellik niteliği taşıyan hizmetleri yerine getiren yerinden yönetim

yönetim sistemidir.⁸ Merkezden yönetim sistemi⁹ ise, ister yerel düzeyde isterse ülke düzeyinde olsun, tüm kamu hizmetlerinin merkezde toplandığı¹⁰ ve kararların merkezde alındığı,¹¹ buna bağlı olarak tüm sorumluluğun merkeze ait olduğu,¹²

birimlerine “mahalli idareler (yerel yönetimler)”, hizmet bakımından yerellik gösteren yerinden yönetim birimlerine ise “hizmet yerinden yönetim kuruluşları (kamu kurumları)” denilmiştir.

⁷ Gözler, s. 78; Şükrü Karatepe, *İdare Hukuku*, 4. bası, İzmir 1995, s. 90, 94; Ahmet Özer, “Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 368, 1985, s. 15; Ahmet Hamdi Aydın, *Türk Kamu Yönetimi*, 3. bası, Ankara 2009, s. 139; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 79; Esat Mahmut Yılmaz, “Ulus Devlet Bağlamında İdari Vesayet Denetimi”, *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi*, Sayı 15, 2001, s. 79.

⁸ Yerinden yönetim sistemi kendi içerisinde, tanınan yetkinin genişliğine göre (Onar, s. 487), “siyasal yerinden yönetim” ve “idari (yönetsel) yerinden yönetim” olmak üzere iki kısma ayrılır (Onar, s. 487; Ruşen Keleş, “Yerel Demokrasi İçin Yargı Güvencesi (Turan Güneş’in Anısına)”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No: 3–4, 1995, s. 252; Nuri Tortop, *Mahalli İdareler*, 5. bası, Ankara 1994, s. 11; Nuri Tortop/ Burhan Aykaç/ Hüseyin Yayman/ M. Akif Özer, *Mahalli İdareler*, 2. bası, Ankara, Ekim 2008, s. 99; Kemal Görmez, “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 328, 329; Ayşegül Mengi, *İl Özel İdarelerinin Türkiye’de Yerel Yönetim Sistemi İçindeki Yeri, Vilayetler Hizmet Birliği VİBEM Sürekli Eğitim Merkezi 1. Eğitim Semineri*, Çeşme-İzmir, 21–22 Haziran 2008, <http://vilayetler.gov.tr/index.php/vibem/egitim-dokumanlari/123-vibem-i-egitim-senineri-cesme>, e.t: 19.05.2010). Siyasal anlamda yerinden yönetim, özellikle federal devletlerde söz konusu olan ve egemenlik haklarının kullanılması bakımından yasama ve yargı yetkilerinin paylaşılmasını içeren ve merkez ile yerel yönetimler arasında, eyalet, federe devlet gibi adlar verilen birtakım kurumların bulunduğu yönetim sistemleridir (Keleş, *Yerel Demokrasi*, s. 252). Federal yapıdaki devletlerde eyaletler yasama ve yargılama yetkilerine de sahiptirler. (Tortop, *Mahalli İdareler*, s. 11; Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 98). Ancak bizim burada inceleme konumuz siyasal anlamda yerel yönetimler değil, idari (yönetsel) yerel yönetimlerdir. Bundan sonraki açıklamalarımız da kullanacağımız yerinden yönetim sistemi ve yerinden yönetim birimleri tabirleriyle kast ettiğimiz “idari (yönetsel) yerinden yönetim birimleri” olacaktır. “İdari (yönetsel) yerinden yönetim” ile “yerinden yönetim” eş anlamlı olarak kullanılmaktadır (Yalçındağ, *Yerinden Yönetim*, s. 5).

⁹ Merkezden yönetime, “merkeziyet” veya “merkezcilik” de denmektedir (Gözübüyük, *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, s. 94). Yine “genel yönetim” ve “devlet”, “devlet idaresi” terimleri (Gözübüyük, *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, s. 105; Gözler, s. 74) de bunlarla aynı anlama gelecek şekilde kullanılmaktadır. Yerinden yönetim sisteminde olduğu gibi, merkezden yönetim sistemi de kendi içerisinde “siyasal merkezden yönetim” ve “idari merkezden yönetim” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 70). Siyasal merkezden yönetim, yasama, yürütme ve yargı erklerinin merkezi sistemde toplanmasıdır (Eroğlu, s. 136). Bu bağlamda üniter devlet siyasal merkezden yönetim sistemi içine dâhildir. İdari merkezden yönetim ise, daha önce belirttiğimiz üzere idari hizmetlerin merkezde toplandığı ve bu hizmetlerin merkezi idare ve ona hiyerarşi bağı ile bağlı kuruluşlarca yürütüldüğü sistemdir. Bundan sonraki açıklamalarımızda kullanacağımız “merkezden yönetim” tabiri ile kastettiğimiz “idari merkezden yönetim sistemi” olacaktır.

¹⁰ Onar, s. 467; Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 20; Gözübüyük, *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, s. 94; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 39; Mehmet Aldan, “İdari Vesayet Denetimi”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı 475–476, 1985, s. 228.

¹¹ Bahtiyar Akyılmaz/ Murat Sezginer/ Cemil Kaya, *Türk İdare Hukuku*, Ankara 2009, s. 173; Muammer Sönmez, *Mülki İdare Amirleri ve Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkiler (Türkiye-Fransa Örneği)*, s. 31.

¹² Lütfi Duran, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul 1982, s. 48.

hizmetlerin merkezi idarenin hiyerarşisi içindeki kuruluşlarca yerine getirildiği¹³ sistemdir.¹⁴ Merkezden yönetimde tek bir tüzel kişilik, yani devlet (merkezi idare) tüzel kişiliği bulunmaktadır.¹⁵ Bu sistemde hizmetler ülkenin her yerinde merkezi idare tarafından yerine getirilmektedir.¹⁶ Bunun neticesinde hizmetlerle ilgili gelir ve giderler merkezi bütçede yer almaktadır.¹⁷ Merkezden yönetim sisteminde kamu hizmetlerinin yürütülmesiyle ilgili olarak izlenecek yolu belirleme ve karar alma yetkisi merkezi idarededir. Hizmetlerin yürütülmesi için gerekli olan gelirler ve giderler merkezden yönetilir.¹⁸ Merkezden yönetim hizmet türlerine göre bakanlıklar şeklinde örgütlenmiş bir yapıya sahiptir. Ancak bakanlıkların ayrı tüzel kişilikleri bulunmamaktadır. Bunlar Devlet tüzel kişiliğini temsil ederler ve yetkilerini de onun

¹³ Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 94; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 70; Mustafa Tamer, "Cumhuriyetin 70. Yılında İl Özel İdarelerinin Konumu ve Geleceği", *Türk İdare Dergisi*, Yıl 65, Sayı 401, Aralık 1993, s. 588; Sönmez, s. 31.

¹⁴ Merkezden yönetim sistemi ve yerinden yönetim sistemi devlet yönetimlerinde tek başına mutlak olarak uygulanmamaktadır. (Giritli, s. 19; Süleyman Arslan, *Türkiye ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi*, Ankara 1978, s. 1; Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 183; Eroğlu, s. 135; Duran, s. 49; Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 94; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 40; Gözübüyük/ Tan, s. 165; Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 21; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 70; Turan Yıldırım/ Nur Karan, *İdare Hukuku-I*, 1. bası, İstanbul, Ekim 2009, s. 32; Karatepe, s. 90; Ahmet Ulusoy/ Tekin Akdemir, *Mahalli İdareler*, 5. bası, Ankara 2009, s. 47, Mehmet Karaarslan, *Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu*, Ankara 2008, s. 2. Bu iki sistem birlikte uygulanmakta (Onar, s. 467; Gözübüyük/ Tan, s. 165; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 40; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 1; Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 21; Eroğlu, s. 135; Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 25; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 70; Yıldırım/ Karan, s. 32; Ulusoy/ Akdemir, s. 47, Mehmet Aldan, "İl Özel İdaresinin Yarını", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 11, Sayı 4, Aralık 1978, s. 30; Aldan, *İdari Vesayet Denetimi*, s. 228, 229) ve yönetim birimleri bu sistemlerin ilkeleri doğrultusunda şekillenmektedir. Yani, iktisadi, sosyal veya siyasal yapıları farklılık arz etse bile devletler merkezi idare birimleri ile yerinden yönetim birimlerini birlikte oluşturmakta ve kamu hizmetlerini bu ikisi eliyle yerine getirmektedir (Görmez, s. 327). Devletler merkezden yönetim sistemi ile yerinden yönetim sisteminin karşılıklı yararları ve sakıncaları değerlendirilerek karma bir sistemi benimsemektedir. Devletler ihtiyaçlarına uygun olarak karma yapıdaki idari teşkilat düzenlerini oluşturmaktadır (Duran, s. 50). Bu bağlamda merkezden yönetim sistemi ile yerinden yönetim sistemi birbirini tamamlamaktadır (Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 94; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 40; Gözübüyük/ Tan, s. 165; Ahmet Özer, *İdari Vesayet Denetimi*, s. 15, Tamer, *İl Özel İdarelerinin Konumu*, s. 583). Nitekim konuyu Türkiye bakımından değerlendirecek olursak Anayasa'nın 123. maddesinde "idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır" hükmüyle hem merkezden yönetim hem de yerinden yönetim sisteminin birbirini tamamlayan ilkeler olarak benimsendiği görülmektedir (Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 184; Tamer, *İl Özel İdarelerinin Konumu*, s. 583). Yani Türkiye'de de karma sistem benimsenmiştir. Ancak bu sistemin merkezietçi yönü ağır basmaktadır (Karatepe, s. 89).

¹⁵ Gözler, s. 74

¹⁶ Özyörük, s. 152.

¹⁷ Özyörük, s. 152; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 173; Gözler, s. 74.

¹⁸ Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 94; Gözübüyük/ Tan, s. 165; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 71; Aydın, *Türk Kamu Yönetimi*, s. 187; Aldan, *İdari Vesayet Denetimi*, s. 228.

adına kullanırlar.¹⁹ Merkezi idare başkentte ve taşrada idari teşkilatlara sahiptir.²⁰ Her iki teşkilatlanmada da görev yapan personel merkezi idarenin personelidir ve onun hiyerarşisine tabidir.²¹

B. YERİNDEN YÖNETİM SİSTEMİ VE BU SİSTEM İÇERİSİNDE MAHALLİ İDARELER

Yerinden yönetim sistemi uygulama alanı bakımından mahalli yerinden yönetim sistemi ve hizmet yerinden yönetim sistemi olmak üzere ikiye ayrılır.²² Mahalli yerinden yönetim²³ sistemi, belli bir bölgede oturanların orada oturmalarının bir sonucu olarak ortaya çıkan müşterek menfaatlerini korumak²⁴ ve o bölgeye özgü kamu hizmetlerini yürütmek amacıyla²⁵ uygulanan yerinden yönetim sistemidir. Hizmet yerinden yönetim sistemi ise belirli kamu hizmetlerinin, teknik nitelikleri ve uzmanlık istemesi nedeniyle²⁶ merkezi idareden ayrı hukuki varlığa sahip kuruluşlar aracılığıyla,²⁷ hizmetin gereklerine uygun olarak yerine getirilmesini öngören yönetim sistemidir.

Mahalli yerinden yönetim sisteminin uygulanmasıyla ortaya çıkan idari birimler mahalli idareler (yerel yönetimler), hizmet yerinden yönetim sisteminin uygulanmasıyla ortaya çıkan idari birimler ise hizmet yerinden yönetim kuruluşları, yani kamu kurumları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarıdır.²⁸ Mahalli idareler, belirli bir coğrafi alanda yaşayan yerel halkın müşterek ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla oluşturulan ve karar organları yerel halk tarafından seçilen,

¹⁹ Gözübüyük/ Tan, s. 166; Gözler, s. 73, 74.

²⁰ Gözübüyük/ Tan, s. 166.

²¹ Özyörük, s. 152, 153.

²² Giritli, s. 29; İsmail Hakkı Görelî, *İl İdaresi*, Ankara 1952, s. 64; Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 193; Eroğlu, s. 141; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 41; Mengi, İl Özel İdarelerinin Türkiye’de Yerel Yönetim Sistemi İçindeki Yeri, *VİBEM Eğitim Semineri*; Karaarslan, s. 9.

²³ Mahalli yerinden yönetim, “yer yönünden yerinden yönetim”, “yer yönünden adem-i merkeziyet”, “mahalli adem-i merkeziyet” veya “yerel yerinden yönetim” şekillerinde de ifade edilmektedir (Gözler, s. 80).

²⁴ Onar, s. 488; Giritli, s. 29; Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 189; Eroğlu, s. 141; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 177; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, 3. bası, Konya, Mart 2009, s. 23.

²⁵ Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 23.

²⁶ Özyörük, s. 171.

²⁷ Eroğlu, s. 141; Görelî, *İl İdaresi*, s. 64; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 23.

²⁸ Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 23.

merkezi idarenin dışında yer alan,²⁹ kanunlarla kendisine verilen görev ve yetkileri yerine getiren,³⁰ kendisine özgü malvarlığı, geliri, bütçesi ve personeli bulunan,³¹ kamu tüzel kişiliğine sahip³² yerinden yönetim birimleridir. Hizmet yerinden yönetim birimleri ise, merkezi idare teşkilatı ve mahalli idareler dışında kalan, yürütülecek olan hizmetin özellikleri ya da teknik gereksinimler göz önünde bulundurularak oluşturulan, idari, ekonomik, sosyal, bilimsel ve mesleki türde gruplara ayrılabilen,³³ Devlet'ten ayrı kamu tüzel kişiliğine, bunun sonucunda ayrı malvarlığına, bütçeye, kendilerine özgü personele sahip olan³⁴ yerinden yönetim birimleridir.³⁵

Yerinden yönetim sisteminin ve bu sistemin ortaya çıkardığı idari birimler olan mahalli idareler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının en önemli özellikleri, tüzel kişiliklerinin bulunması,³⁶ özerk olmaları, kendilerine özgü malvarlığına,³⁷ bütçeye³⁸ sahip olmalarıdır.

C. YERİNDEN YÖNETİM SİSTEMİ İÇİNDE MAHALLİ İDARELERİN GEREKLİLİĞİ

Yerinden yönetim sistemi günümüz devlet yönetimlerinin örgütlenme biçiminde önemli bir etkiye sahiptir. Bunun çok çeşitli nedenleri vardır. Ekonomik ve

²⁹ Gözler, s. 81, 181.

³⁰ Ulusoy / Akdemir, s. 20; Aydın, *Türk Kamu Yönetimi*, s. 139.

³¹ Yalçındağ, *Yerinden Yönetim*, s. 6.

³² Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 177; Gözler, s. 81; Ulusoy / Akdemir, s. 20.

³³ Yalçındağ, *Yerinden Yönetim*, s. 6; Ulusoy / Akdemir, s. 57.

³⁴ Gözler, s. 81.

³⁵ Hizmet yerinden yönetimleri ile mahalli idareler birbirlerine benzeseler de aslında aralarında önemli farklılıklar bulunan idari yapılanmalardır. Her şeyden önce yerinden yönetimlerin en önemli özelliklerinden birisi olan özerklik, tüzel kişilik mahalli yerinden yönetim sisteminde ve bu sistemin ortaya çıkardığı mahalli idarelerde belli bir bölgede oturanlara tanınmaktayken, hizmet yerinden yönetim sisteminde ve bu sistemin idari birimleri olan hizmet yerinden yönetim kuruluşlarında tüzel kişilik hizmetin kendisine tanınmaktadır. Yine mahalli yerinden yönetim sisteminde ve mahalli idarelere tanınan özerkliğin temelinde siyasi düşünce ve ilkeler, demokrasi ihtiyacı yatmaktayken, hizmet yerinden yönetim sisteminde ve kuruluşlarında yürütülecek olan hizmetin teknik yönü, uzmanlık gerektirmesi gibi nedenler ön plana çıkmaktadır. (Onar, s. 488, 489; Giritli, s. 29, Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 193; Yıldırım/ Karan, s. 32, 33; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 23). Mahalli idarelerin genel karar organları halk tarafından seçilirken (Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 98; Gözübüyük/ Tan, s. 169; Gözler, s. 83) hizmet yerinden yönetim kuruluşlarında durum farklılık göstermektedir. Bunlardan bazıları organlarını kendisi seçmekte, bazılarının organları doğrudan hükümet tarafından atamaktadır (Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 98).

³⁶ Özyörük, s. 163.

³⁷ Özyörük, s. 163.

³⁸ Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 97; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 42.

sosyal yapıda meydana gelen değişiklikler, artan hizmet çeşitliliği karşısında toplumun ihtiyaç duyduğu hizmetlerin tek başına devlet tüzel kişiliği tarafından etkin bir biçimde karşılanmasının mümkün olmaması,³⁹ yerel demokrasinin geliştirilmesi gerekliliği gibi genel nedenler devlet yönetiminde merkezi yönetim sistemi ile birlikte yerinden yönetim sisteminin benimsenmesine yol açmıştır. Yerinden yönetim, yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin devlet tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişilerince görülmesini amaçlamaktadır.⁴⁰ Buna bağlı olarak da kamu gücünün bir kısmı merkezi idareden, daha az yetkili otorite olan mahalli idarelere aktarılmaktadır.⁴¹ Merkezi idarenin bir kısım yetkilerinin daha az yetkili birimler olan mahalli idarelere aktarılmasının bir sonucu olarak bugün için mahalli idareler merkezi idarenin çizdiği sınırlar içerisinde yetkilere sahip olan birimlerdir.⁴²

Yerinden yönetim sisteminin ülke yönetimlerine önemli katkıları olmuştur.⁴³ Yerinden yönetim sisteminin ve bu sistem içerisinde mahalli idarelerin ülke yönetimine sağlayacağı en önemli katkı, demokratik ilkelere uygunluğudur.⁴⁴

³⁹ Nuri Tortop, “Mahalli İdarelerin Muhtariyeti”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Cilt 20, Sayı 118, Eylül-Ekim 2006, s. 24; Birol Ekici, “Kamu Yönetiminde ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bağlamında Denetim”, *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması (editörler: Ahmet Nohutçu / Asım Balcı)* İstanbul 2005, s. 60; Türkay, s. 113.

⁴⁰ Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 20. Toplumun ihtiyaç duyduğu hizmetlerin Devlet tüzel kişiliği tarafından tek başına yerine getirilmesi aslında mümkün olduğu, Devlet’in bu hizmetleri üstlenmek için gerekli olan kudrete sahip olduğu ifade edilmektedir (Tortop, *Mahalli İdareler*, s. 10; Tortop / Aykaç / Yayman / Özer, s. 98). Ancak bu kudret hizmetlerin etkin bir biçimde yerine getirilmesini sağlayamaz. Devlet tüzel kişiliğinin bu hizmetleri tek başına üstlenmesi akılcı bir davranış olmaz. (Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 3). Bu nedenle Devlet tüzel kişiliği dışında başka tüzel kişileri oluşturularak yerel nitelikteki hizmetlerin bu örgütlerce yerine getirilmesi gerekli olmuştur.

⁴¹ Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 109, 110.

⁴² Ertan, s. 29

⁴³ İnceleme konumuz olan “il özel idareleri” mahalli idarelerin bir türünü oluşturmaktadır. Mahalli idareler ise yerinden yönetim sisteminin ortaya çıkardığı idari birimlerdir. Bu nedenle burada mahalli idarelerin ve bu arada il özel idarelerinin temelinde yatan yerinden yönetim sisteminin faydaları ve sakıncaları üzerinde durulması, özellikle mahalli idareler göz önünde bulundurularak tercih edilmiştir. Yerinden yönetim sisteminin ülke yönetimine katkıları, yani faydaları merkezden yönetim sisteminin olası sakıncalarının karşılığını oluşturmaktadır (Onar, s. 495; Ulusoy / Akdemir, s. 51; Karatepe, s. 95). Bu nedenle burada merkezden yönetimin sakıncalarına ve ayrıca yararlarına değinilmeyecektir. Merkezden yönetimin yararları, yani olumlu yönleri ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. Onar, s. 470, 471, 472; Giritli, s. 20, 21; Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 185; Görelî, *İl İdaresi*, s. 62; Eroğlu, s. 137, 138; Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 95; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 40, 41; Gözübüyük/ Tan, s. 166; Süheyy Derbil, *İdare Hukuku*, 5. Bası, Ankara 1959, s. 265; Özyörük, s. 154, 155; Duran, s. 49; Gözler, s. 75; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 173, 174; Yıldırım/ Karan, s. 33; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 71, 72; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 20; Karatepe, s. 93; Ulusoy/ Akdemir, s. 51; Aydın, *Türk Kamu Yönetimi*, s. 188.

⁴⁴ Onar, s. 495; Özyörük, s. 166; Giritli, s. 31; Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 196; Eroğlu, s. 142; Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 98; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 43; Akyılmaz/

Yerinden yönetim sisteminin benimsendiği yönetimlerde yerinden yönetim birimi olarak mahalli idareler demokrasi açısından son derece önemlidir.⁴⁵ Mahalli idareler demokrasinin temel kurumları,⁴⁶ beşiği⁴⁷ olarak görülmektedir. Çünkü mahalli idareler vatandaşların mahalli nitelikteki işlerin idaresine doğrudan ve geniş bir şekilde katılımını sağlamaktadır.⁴⁸ Çağdaş demokrasinin iki önemli özelliği olan katılma ve temsil mahalli idarelerde en iyi şekilde gerçekleşmektedir.⁴⁹ Mahalli idarelerin karar organları o bölgede oturanlar tarafından seçildiğinden, iradeleri yönetime doğrudan yansımış olmaktadır.⁵⁰ Yine mahalli idareler halkın siyasal eğitimine katkıda bulunmak⁵¹ suretiyle demokrasinin gereklerinden biri olan siyasal katılımın gelişiminde ve devlet adamlarının yetişmesinde⁵² önemli bir rol oynar. Yerinden yönetim sisteminde ve bu sistemin ortaya çıkardığı yerel yönetim birimleri olan mahalli idarelerde yönetilenlerin kendilerini ilgilendiren konularda söz sahibi olması, sorunlarını kendi içinden seçtiği yöneticiler aracılığıyla çözmesi,⁵³ vatandaşların kamusal hizmetlerin sevk ve idaresine katılma hakkını doğrudan

Sezginer/ Kaya, s. 179; Gözler, s. 84; Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 112; Esat Mahmut Yılmaz, s. 80.

⁴⁵ A. Şeref Gözübüyük, *Türkiye'de Mahalli İdareler*, Ankara 1967, s. 1; Nuri Tortop, "Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi", *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 299; Ulusoy / Akdemir, s. 20; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 131.

⁴⁶ Nuri Tortop, "Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 25, Sayı 3, Eylül 1992, s. 38; Tamer, *İl Özel İdarelerinin Konumu*, s. 604; Yusuf Pustu, "Yerel Yönetimler ve Demokrasi", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 57, Nisan-Haziran 2005, s. 124; Tamer, *İl Özel İdarelerinin Geleceği*, s. 268; *İl Özel İdarelerinin Genel Yapısı ve Görevleri*, T.C. İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi, www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Koy_hizmetleri/Bolum3.pdf, Erişim Tarihi: 10.01.2010.

⁴⁷ Bedri Gürsoy, "Demokratik Bir Toplumda İdari Vesayet Üzerine Bir Deneme", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 377, Aralık 1987, s. 5.

⁴⁸ Onar, s. 495; Giritli, s. 31; Gözübüyük/ Tan, s. 167; Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 196; Tortop, *Gelişmeler*, s. 300; Eroğlu, s. 142.

⁴⁹ Görmez, s. 328.

⁵⁰ Gözler, s. 84.

⁵¹ Keleş, *Yerel Demokrasi*, s. 252; Görel, *İl İdaresi*, s. 63; Bilal Eryılmaz, "İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemi İçindeki Yeri", *İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu (Tokat, 8-11 Haziran 1987)*, 1989, s. 94; Pustu, s. 124.

⁵² Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 70; Keleş, *Yerel Demokrasi*, s. 252; Özyörük, s. 166; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 135; Mahalli idareler devlet adamlarının yetişmesinde önemli bir yere sahiptir. Hem Batı'da, hem de Türkiye'de pek çok devlet adamı mahalli idarelerden yetişerek gelmiştir. Bu özelliğiyle mahalli idarelerin devlet adamlığı için bir tür okul (Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 135), fidanlık işlevi gördüğü söylenmektedir (Keleş, *Yerel Demokrasi*, s. 252, Pustu, s. 124).

⁵³ Onar, s. 495; Gözübüyük/ Tan, s. 167; Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 112.

kullanması,⁵⁴ hizmetlerin ne şekilde yürütüleceğine kendilerinin karar vermesi⁵⁵ demokratik bir yönetim anlayışının hayata geçirilmesini,⁵⁶ yönetimin demokratikleşmesini sağlar.⁵⁷ Bu yönüyle mahalli idareler demokratik kurumlardır.⁵⁸

Yerel demokrasiye sağladığı katkıların yanı sıra, kendileriyle ilgili kararların alınmasında etkin bir role sahip olan yönetilenlerin ihtiyaçlarının ve tercihlerinin yerel yöneticileri yakından ilgilendirmesi halkın istek ve dileklerinin daha etkin ve isabetli bir şekilde değerlendirilmesini⁵⁹ ve buna bağlı olarak hizmetlerin halkın beklentilerine uygunluğunu, yerel nitelikteki hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlar.⁶⁰ Çünkü kamu hizmetlerini yürütecek olan idarelerin faaliyet alanlarının küçük olması o bölgede yaşayanların tercihlerini tespit etmelerini kolaylaştırır. Mahalli idarelerin, geniş olmayan bir alanda faaliyet göstermeleri bu idarelerin denetimlerini de kolaylaştırır. Yerinden yönetim türlerinden birisi olan mahalli idarelerde bölge sınırlarının küçülmesi neticesinde, halk, seçtiği yerel yöneticilerin aldığı kararların yerindeliğini ve seçimden önceki vaatlerine uygunluğunu etkin bir şekilde denetler.⁶¹ Yürütülmekte olan kamu hizmetlerinin günün değişen koşullarına uyarlanması gerekliliği yerinden yönetim sisteminde çabuk ve etkin bir biçimde gerçekleşir.⁶² Yerinden yönetim birimleri kendilerini değişen koşullara uygun olarak yenilerler, teknolojik gelişmelerin getirdiği yenilikleri hizmetlerine yansıtırlar.⁶³ Yerinden yönetim sistemiyle birlikte merkezden

⁵⁴ Bilal Eryılmaz, “Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, 1995, s. 90.

⁵⁵ Esat Mahmut Yılmaz, s. 80.

⁵⁶ Pustu, s. 124.

⁵⁷ Ulusoy / Akdemir, s. 39;

⁵⁸ Roland Maspetiol/ P. Larouque, “İdari Vesayet”, *İdare Dergisi*, Sayı 193, Temmuz- Ağustos, 1948, s. 133 (çeviren: Hayri Orhun); Eryılmaz, *Yerel Yönetimlerin Yeri*, s. 90; Yalçındağ, *Yerinden Yönetim*, s. 16.

⁵⁹ Onar, s. 495; Özyörük, s. 167; Görel, *İl İdaresi*, s. 63; Tortop, *Yeniden Yapılanma*, s. 38; Nuri Tortop, “Yerel Yönetimlerin Artan Önemi ve Çağdaş Görevleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 11, Sayı 1, 2002, s. 7; Eroğlu, s. 142; Duran, s. 49; Eryılmaz, *Yerel Yönetimlerin Yeri*, s. 91; Tamer, *İl Özel İdarelerinin Konumu*, s. 589, 604.

⁶⁰ Tortop, *Gelişmeler*, s. 299; Tortop, *Muhtariyet* s. 24; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 179; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 23; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 131; Ulusoy/ Akdemir, s. 20, 21, 49; Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 114.

⁶¹ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 132, 133; Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 114; Pustu, s. 124.

⁶² Tortop, *Muhtariyet*, s. 24, 25.

⁶³ Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 115.

yönetim sisteminin yol açabileceği aşırı bürokrasi ve kırtasiyecilik önleneceğinden,⁶⁴ hizmetlerde meydana gelebilecek olası aksamaların önüne geçilir ve böylece kararlar daha çabuk alınır ve uygulanır.⁶⁵ Kamu hizmeti götürdükleri yörenin ihtiyaçlarını en iyi bilecek kimseler olan yerel yöneticiler⁶⁶ kaynak israfını önlerler.⁶⁷ Yerel ihtiyaçlardan hangilerine öncelik verileceğini bildiklerinden her yıl yaptıkları yerel bütçeyle kaynakların kullanım sahalarını belirler. Ayrıca önceden öngörülemeyen acil durumların ortaya çıkardığı harcamalar için ek bütçe ve bütçe içinde aktarmalar yapabilmeleri yerel hizmetler için gerekli ödeneğin kısa sürede teminini sağlar. Yerel yönetimler halka yakın olduklarından kaynakların yetersiz kaldığı durumlarda yerel halktan mali katkı sağlamak daha kolay olur. Kendi kararlarını etkin bir biçimde yönetimin faaliyetlerine yansıtan ve yaşadıkları yörenin ihtiyaçlarını bilen halk hizmetleri sahiplenir. Bu da hizmetlerin yürütülmesinde içten bir şekilde katkıda bulunmalarını sağlar.⁶⁸

Yerinden yönetim ilkesinin bir sonucu olan mahalli idareler yönetilenlerin yanı sıra merkezi idare bakımından da faydalıdır.⁶⁹ Çünkü tüm kamu hizmetlerinin merkezi idare tarafından etkin ve verimli bir şekilde sunulması mümkün değildir. Özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren ekonomik, sosyal, kültürel ve teknik koşullarda meydana gelen değişiklikler, devletin görev ve fonksiyonlarında önemli bir düzeyde artışa neden olmuştur. Bu hizmetlerin tamamının merkezi idare tarafından yürütülmesi oldukça güç hale gelmiştir. Bu nedenle hizmetlerden bir kısmının merkezi idare dışında kuruluşlar tarafından yerine getirilmesi ihtiyacı belirlemiştir.⁷⁰ İşte yerinden yönetim sistemi sayesinde tüm siyasi faaliyetlerin merkezde yoğunlaşması önlenmiştir,⁷¹ merkezi idarenin yükü hafiflemiştir.⁷² Bu

⁶⁴ Onar, s. 495; Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 196; Eroğlu, s. 142; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 179; Ulusoy / Akdemir, s. 52; Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 98; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 42; Gözler, s. 84.

⁶⁵ Onar, s. 495; Ulusoy / Akdemir, s. 52; Giritli, s. 32; Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 196; Eroğlu, s. 142; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 43.

⁶⁶ Tortop, *Gelişmeler*, s. 300.

⁶⁷ Ulusoy/ Akdemir, s. 52; Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 115.

⁶⁸ Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 115, 116.

⁶⁹ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 135.

⁷⁰ Ulusoy/ Akdemir, s. 44.

⁷¹ Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 113; Tamer, *İl Özel İdarelerinin Konumu*, s. 589.

⁷² Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 135; Demirkol, s. 9, 37.

sayede merkezi idare, yerel nitelikteki sorunlarla zaman kaybetmeden, tüm ülkeyi ilgilendiren, ulusal konulara yoğunlaşma imkânı bulmuştur.⁷³

D. YERİNDEN YÖNETİM SİSTEMİ İÇERİSİNDE MAHALLİ İDARELERİN SAKINCALARI VE DENETLENMELERİ GEREKLİLİĞİ

Bütün olumlu özelliklerine rağmen yerinden yönetim sistemi ve bu sistemin ortaya çıkardığı yönetim birimleri birtakım sakıncalı sonuçları da beraberinde getirmiştir.⁷⁴ Her ne kadar yerinden yönetim sisteminde yerinden yönetim birimlerinin yetkileri sınırlandırılmış olsa da, getirilen sınırlamalar yeterli olmamakta, sistemin uygulanmasıyla ilgili olarak birtakım sakıncalı sonuçlar doğabilmektedir. Bu sakıncalardan en önemlisi yerinden yönetim sisteminin devletin birliğini ve bütünlüğünü bozma tehlikesini doğurmasıdır.⁷⁵ Kamu hizmetlerinin ülkenin her yerinde belli bir sistem içinde eşitlik ilkesine uygun olarak, yeknesak bir şekilde yürütülmesi gerekliliği yerinden yönetim sisteminde, mahalli idarelerde gerçekleştirilemeyebilir.⁷⁶ Daha iyi mali imkânlarla sahip mahalli idare sınırları içerisinde yaşayan halk, bu imkânların etkin bir şekilde değerlendirilmesi neticesinde kamu hizmetlerinden en iyi şekilde yararlanırlar. Buna karşılık mali yönden güçlü olmayan bölgede yaşayan halk, kamu hizmetlerinin hayata geçirilmesini sağlayacak yeterli mali imkânlarla sahip olmadığından kamu hizmetlerinden hiç veya gereği gibi yararlanamazlar.⁷⁷ Bu durum bölgeler arasındaki dengenin bozulmasına yol açabilir.⁷⁸

Yerel yönetim sistemi içerisinde mahalli idareler demokratik ilkelere uygun yönetim birimleri olmakla birlikte, bu sistemin ortaya çıkardığı mahalli idareler

⁷³ Aydın, *Türk Kamu Yönetimi*, s. 192.

⁷⁴ Onar, s. 495; Giritli, s. 32; Serdar Mutta, *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*, İstanbul 2005, s. 27.

⁷⁵ Onar, s. 495; Giritli, s. 32; Görelî, *İl İdaresi*, s. 63; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 58; Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 196; Eroğlu, s. 142; Duran, s. 49; Gözler, s. 84; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 179; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 24; Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 117; Mustafa Tamer, *İl Özel İdaresi*, Ankara 1994, s. 90; Tamer, *İl Özel İdarelerinin Konumu*, s. 590; Esat Mahmut Yılmaz, s. 81.

⁷⁶ Giritli, s. 32; Görelî, *İl İdaresi*, s. 63; Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 99; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 43; Gözübüyük/ Tan, s. 167; Eroğlu, s. 143; Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 25; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 82; Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 108; Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 117; Esat Mahmut Yılmaz, s. 81; Mutta, s. 27.

⁷⁷ Onar, s. 495; Eroğlu, s. 143; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 24; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 82; Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 108; Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 117.

⁷⁸ Duran, s. 50.

partizanca çekişmelerin olumsuz sonuçlarını da beraberinde getirebilmektedir.⁷⁹ Mahalli idarelerin geniş olmayan bir coğrafi alanda faaliyette bulunmaları bu tür çekişmelerin görülmesinde etkili olmaktadır. Dar bir coğrafi alanda faaliyette bulunmalarının neticesinde kimlerin kendilerini desteklediğini bilen yerel yöneticiler hizmetleri kendi yandaşlarının olduğu bölgelerde yoğunlaştırma eğilimi içine girmekte, kendilerine destek vermeyenleri adeta cezalandırıcı uygulamalara girişebilmektedirler.⁸⁰ Bu durum vatandaşlar arasında ayırım yapılmasına neden olmaktadır.⁸¹ Yine dar bir alanda faaliyette bulunmaları yerel yönetimlerin o yörede yaşayan güçlü, önde gelen kimselerin kontrolü altına girmesini ve yerel politikaların bunların menfaatleri doğrultusunda şekillendirilmesine yol açabilmektedir.⁸² Bu kimseler ya mahalli idarelerde doğrudan görev alarak ya da kendilerine yakın kimselerin bu görevlere gelmesini sağlayarak mahalli idare yönetimlerinde etkinlik kazanabilmektedir. Yine mahalli idareler, belli bir süre için seçilmelerinin bir sonucu olarak faydasını uzun vadede gösterecek olan işlerden kaçınmakta, kısa vadede dikkat çekecek, gösterişe yönelik işlere yönelmektedir.⁸³

Yerinden yönetim kuruluşları içerisinde mahalli idarelerin alanında uzman, istenilen ölçü ve düzeyde yetişmiş, teknik eleman bulma zorluğuyla karşılaşması⁸⁴ bunlar tarafından yürütülen hizmetlerde aksamalara yol açabilmektedir.⁸⁵

Uygulandığı devlet yönetimlerine getirdiği ve yukarıda saydığımız olumlu katkılarının yanı sıra, birtakım sakıncaları da beraberinde getiren yerinden yönetim sisteminin olumsuz yönlerini bertaraf etme gereği duyulmuştur. Her ne kadar kamu hizmetlerini etkin bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla merkezi idareye ait birtakım yetkiler yerinden yönetim kuruluşlarını devredilmiş olsa da tüm kamu hizmetlerinden esas sorumlu olan merkezi idarenin bu idari birimleri denetlemeleri

⁷⁹ Özyörük, s. 168; Gözler, s. 85; Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 117; Esat Mahmut Yılmaz, s. 81.

⁸⁰ Gözler, s. 85.

⁸¹ Duran, s. 49; Esat Mahmut Yılmaz, s. 81.

⁸² Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 117.

⁸³ Özyörük, s. 168; Duran, s. 49; Gözler, s. 85.

⁸⁴ Türkay, s. 114; Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 98; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 43; Duran, s. 49; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 179; Gözler, s. 85; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 24; Bayram Coşkun, "Türkiye'de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 3, 1996, s. 46; Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 117.

⁸⁵ Türkay, s. 114; Gözler, s. 85.

gereği doğmuştur.⁸⁶ Buna bağlı olarak da yerinden yönetim sisteminin ortaya çıkardığı yerel yönetim birimlerinin birtakım sınırlamalara tabi tutulmaları, merkezi idarenin gözetimi ve denetimi altında faaliyette bulunmaları gerektiği düşüncesi benimsenmiştir. Mahalli idareler üzerinde gerçekleştirilen ve en çok göze çarpan denetim türleri siyasi denetim, yargısal denetim, mali denetim ve idari denetim olmuştur. Ayrıca kamuoyunun devlet yönetimini gittikçe artan bir şekilde etkilemesinin bir sonucu olarak, kamuoyu denetimi ve ombudsman denetimi gibi denetim türleri de önem kazanmaya başlamıştır. İdari denetim türleri içerisinde de idari vesayet denetimi mahalli idareler bakımından ön plana çıkmaktadır. İdari vesayet denetimi, merkezi idarenin kanunda öngörülen hallerde ve kanunun çizdiği sınırlar içerisinde mahalli idareler üzerinde gerçekleştirdiği denetim türüdür.

Konuyu Türkiye bakımından ele alacak olursak, Türk idari sisteminde yetkilerin büyük bir bölümü merkezi idarede toplanmıştır. Yani idari teşkilat yapımız büyük ölçüde merkezîyetçi bir görünüm arz etmektedir.⁸⁷ Ancak yerinden yönetim birimleri oluşturulmasına da izin verilmiştir. Türk idari teşkilat yapısıyla ilgili olarak 1982 Anayasası'nın 123. maddesinde idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı ifade edilmiştir. Yani tek bir yönetim sistemi benimsenmemiş, merkezi idare ve onun taşra örgütü dışında başka yönetim birimlerinin de oluşturulmasına izin verilmiştir. Buna bağlı olarak da çeşitli yerinden yönetim birimleri oluşturulmuştur. Bunlar, mahalli idareler (yerel yönetimler) ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları (kamu kurumları) şeklinde bir tasnife tabi tutularak Türk idare sisteminde yerlerini bulmuştur. Bunlar içerisinde mahalli idareler kendilerine verilen özel önemin⁸⁸ bir sonucu olarak doğrudan Anayasa'da düzenlenmiştir. 1982 Anayasası'nın "Mahalli İdareler" başlıklı 127. maddesinde mahalli idarelerin il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen

⁸⁶ Süleyman Arslan, "İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasından Ortaya Çıkan Sorunlar", *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İkinci Kitap (Kamu Yönetimi)*, Ankara, 1-4 Mayıs 1990, s. 533.

⁸⁷ Ulusoy/ Akdemir, s. 53; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 94; Aydın, *Türk Kamu Yönetimi*, s. 186; Tamer, *İl Özel İdaresi*, s. 81; Namık Günel, "2000'li Yılların Eşiğinde Yönetim Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 409, Ankara 1995, s. 23; Karaarslan, s. 1; Tamer, *İl Özel İdarelerinin Konumu*, s. 583, 589.

⁸⁸ Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 178.

ve karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri olduğu ve mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği hüküm altına alınmıştır. Anayasa'nın bu hükmü karşısında Türk idare sisteminde il özel idareleri, belediyeler ve köyler mahalli idare birimleri olarak düzenlenmiş⁸⁹ ve görevleri kanunlar ile belirtilmiştir.⁹⁰ Bunlardan il özel idareleri 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu⁹¹, belediyeler 5393 sayılı Belediye Kanunu⁹², belediyelerin özel bir türünü oluşturan büyükşehir belediyeleri⁹³ 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu⁹⁴ ve son olarak köyler 442 sayılı Köy Kanunu⁹⁵ ile düzenlenmiştir.

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları bakımından her bir hizmet yerinden yönetim kuruluşu kendi özel kanunlarıyla düzenlenmiştir. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının Türk hukukundaki en önemli örnekleri, üniversiteler, YÖK, TRT, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları, Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu'dur.

Yerinden yönetim birimleri çeşitli yönlerden denetime tabi tutularak devletin kontrolü altında alınmışlardır. Bu denetim türleri siyasi denetimi, idari denetim, yargısal denetim ve ombudsman denetimi olmuştur. Ayrıca devlet dışında halk tarafından gerçekleştirilen kamuoyu denetimi bu birimler üzerinde gerçekleştirilir hale gelmiştir.

⁸⁹ Aydın, *Türk Kamu Yönetimi*, s. 141; Gözübüyük/ Tan, s. 258; Yalçındağ, *Yerinden Yönetim*, s. 6; Gürsoy, s. 8; Mutta, s. 27.

⁹⁰ Gözübüyük, *Türkiye'de Mahalli İdareler*, s. 3.

⁹¹ R.G. 04.03.2005/ 25745.

⁹² R.G. 13.07.2005/ 25874.

⁹³ Büyükşehir belediyeleri ayrı bir mahalli idare türü değildir. Kentsel yörelere hizmet götüren belediye yönetiminin büyük kentler için öngörülmuş olan bir şeklidir (Ulusoy/ Akdemir, s. 50).

⁹⁴ R.G. 23.07.2004/ 25531.

⁹⁵ R.G. 07.04.1924/ 68.

İKİNCİ BÖLÜM

II. MAHALLİ İDARELERİN DENETİMİ VE DENETİM BİÇİMLERİ

A. MAHALLİ İDARELERİN DENETİMİ

Denetim kavramı, denetimin konusuna göre değişik şekillerde tanımlanabilmektedir.⁹⁶ Bu nedenle denetim ile ilgili tek bir tanım yapmak güçtür. Yine de genel bir tanım yapmak gerekirse, denetim, bir faaliyetten beklenen sonuçların planlandığı gibi gerçekleşmesini sağlamak amacıyla belli ölçütler belirlenmesi⁹⁷ ve elde edilen neticenin de bu ölçütlere uygun olup olmadığının karşılaştırılması ve beklentilerin karşılanmaması halinde yapılması gerekli düzeltmelerin belirlenmesi faaliyetidir.⁹⁸ Denetim, var olanı ortaya koyma ve bunu olması gerekenle karşılaştırma işlemidir.⁹⁹

Denetim bir amaç değil, araçtır,¹⁰⁰ bir ihtiyaçtır ve zorunluluktur.¹⁰¹ Denetime konu olanın amaçlanana uygun sonuçlar doğurmasını sağlamada bir araçtır. İdare hukuku bakımından ise denetim, idarenin kamu hizmetlerini yürütürken eylem ve işlemlerinde hukuka uygun hareket etmesini sağlamak¹⁰² ve ne durumda olduğunu inceleyerek aksayan yönlerini tespit etmek için¹⁰³ kullanılan bir araçtır. Zira yürütülmekte olan hizmetleri amaca uygun şekilde gerçekleştirmek,¹⁰⁴ doğru

⁹⁶ Recep Sanal, *Türkiye’de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*, Ankara 2002, s. 4.

⁹⁷ Yücel Ertekin, “Çağdaş Yönetim ve Denetim”, *Türk İdare Dergisi*, Aralık 1998, Sayı 421, s. 495; Sanal, s. 4.

⁹⁸ Sanal, s. 4. Denetimle ilgili olarak yapılmış benzer bir tanım da şudur: Denetim, yapılmış, yani tamamlanmış faaliyetlerin veya halen yapılmakta olan faaliyetlerin planlandığı gibi yürütülüp yürütülmediğini tespit etmek, faaliyetlerin planlandığı gibi gerçekleştirilmediği sonucuna varılması durumunda bunları plana uygun hale getirmek faaliyetidir (Cevdet Atay, *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, 2. bası, İstanbul 1999, s. 24).

⁹⁹ H. Ömer Köse, “Denetim ve Demokrasi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 33, Nisan-Haziran 1999, s. 63.

¹⁰⁰ Ertekin, s. 497; Sanal, s. 4.

¹⁰¹ Nuri Tortop, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1, Mart 1974, s. 49.

¹⁰² Hayrettin Eren, “Ombudsman Kurumu”, *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1–2, 2000, s. 79; Birol Ekici/ M. Cem Toker, “Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 14, Sayı 1, 2005, s. 6; Bekir Mustafa Yılmaz, *Kamu Alımlarında İdari Denetim*, Ankara 2007, s. 115.

¹⁰³ Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 365; Ahmet Özer, *İdari Vesayet Denetimi*, s. 10; Eren, s. 79.

¹⁰⁴ Tortop, *Yönetimin Denetlenmesi*, s. 27, 28; Sanal, s. 367; Ekici/ Toker, s. 6.

olmayan veya yapılmasında sakınca görülen işleri tespit ederek bunları düzeltmek ve tekrarına engel olmak denetim sayesinde mümkün olmaktadır.¹⁰⁵

Denetim kavramı yerine kontrol, teftiş ve murakabe kavramları da kullanılmaktadır.¹⁰⁶ Bu kavramlardan murakabe, gözaltında bulundurma, bakma, koruma, gözetme anlamlarına gelmektedir.¹⁰⁷ Teftiş ise, bir şeyi sorup araştırma, doğrusunu bulmak için arayıp tarama, muayene, tahkik ve kontrol etme anlamlarına gelmektedir.¹⁰⁸ İdari yönü itibariyle teftiş ise, genel olarak soruşturmalar yoluyla idari faaliyetlerin mevzuata uygunluğunun denetlenmesi demektir.¹⁰⁹ Teftiş, idari yönü bakımından yapılan bu ayırım neticesinde denetimden ayrılmaktadır. Çünkü denetimde bu amacın yanı sıra üzerinde denetim gerçekleştirilen idari birimlere rehberlik yaparak onun geliştirilmesine yardımcı olmak amacı da güdülür. Ayrıca denetim süreklilik gösteren ve halen devam ettirilmekte olan faaliyetler üzerinde de gerçekleştirilmekteyken, teftiş, tamamlanmış olan faaliyetler ile ilgili başvuru bir yoldur.¹¹⁰ Kontrol, bir faaliyetin olması gereken şekilde yürütülüp yürütülmediğinin tespiti amacına yönelik çalışmalardır.¹¹¹

B. MAHALLİ İDARELERİN DENETİM BİÇİMLERİ

Mahalli idareler çeşitli şekillerde denetime tabi tutulan idari birimlerdir. Mahalli idarelerin denetim biçimlerini, genel olarak idarenin denetiminde klasik yöntemler olarak kabul edilebilecek, siyasi denetim, yargısal denetim, halk denetimi, ombudsman denetimi, idari denetim¹¹² ve ayrıca mali denetim olmak üzere altı başlık altında incelemek mümkündür.

¹⁰⁵ Tortop, Yönetimin Denetlenmesi, s. 27, 28.

¹⁰⁶ Ertekin, s. 497; Köse, s. 63; Günel, s. 24.

¹⁰⁷ Ertekin, s. 497; Cevdet Atay, s. 18.

¹⁰⁸ Ertekin, s. 497; Sanal, s. 12; M. Akif Özer, “Yönetimin Denetlenmesinde Etkenlik Arayışları ve Son Gelişmeler”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 28, Ocak-Mart 1998, s. 102.

¹⁰⁹ Ertekin, s. 497.

¹¹⁰ Ertekin, s. 498.

¹¹¹ Sanal, s. 12, 13.

¹¹² Mutta, s. 2.

1. Siyasi Denetim

Siyasi denetim, yasama organı (parlamento) tarafından yapılan denetimdir.¹¹³ Ulusal iradenin temsilcisi olan yasama organının idari kuruluşları sürekli gözetimi ve denetimi altında bulundurması onun asli işlevlerinden birisidir.¹¹⁴ Milli iradenin temsilcisi olmak sıfatıyla¹¹⁵ yasama organı, idari kuruluşları üzerindeki denetimini bunların eylem ve işlemlerinin ulusal iradeye uygunluğunun sağlanması için gerçekleştirir.¹¹⁶

Yasama organı idareyi denetlerken çok çeşitli araçlardan yararlanmaktadır. Kanunların yapımı, değiştirilmesi ve yürürlükten kaldırılması veya parlamentodaki görüşmeler sırasında yasama organı idari birimleri denetlemektedir.¹¹⁷ Ancak yasama organı, idari birimler ve bunlar içinde mahalli idareler üzerindeki denetimini öncelikle bu birimlerin görev ve yetki alanını belirleyen kanunların yapımı aşamasında kullanmaktadır.¹¹⁸ Zira mahalli idarelerin görev ve yetki alanları Anayasa ve yasalar aracılığıyla yasama organı tarafından belirlenir.¹¹⁹ Mahalli idareler görev ve yetkilerini kendi varlıklarından değil kanundan alırlar;¹²⁰ yasama organı tarafından verilmeyen bir yetkiyi kullanamazlar.¹²¹ Yasama organı görev alanlarını düzenleyen kanunlarla bu idari birimlere verilecek olan yetkileri sınırlı tutabilir veya bunların mevcut yetkilerinin azaltılması ya da kaldırılması yoluna gidebilir.

İdari birimlerin ve bunlar içinde mahalli idarelerin görev alanını ve yetkilerini belirleyen yasama organı hukuk kurallarını koyan organ olarak aynı zamanda mahalli

¹¹³ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 7; Tortop, *Yönetimin Denetlenmesi*, s. 30; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 370; Ulusoy/ Akdemir, s. 26; Sanal, s. 34; A. Yasin Karanfiloğlu, "Yerel Yönetimlerin Denetimine İlişkin Genel Esaslar ve Denetlenme Şekilleri", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 9, Sayı 2, Nisan 2000, s. 62; A. Yasin Karanfiloğlu, *Yerel Yönetimlerin Denetimi*, Sayıştay Araştırma/ İnceleme/ Çeviri Dizisi: 9, Ankara, Ağustos 2000, s. 3; Eren, s. 79; M. Akif Özer, s. 100; Ahmet Özer, *İdari Vesayet Denetimi*, s. 12; Erdal Kuluçlu, "Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine", *Sayıştay Dergisi*, Ekim-Aralık 2006, Sayı 63, s. 6.

¹¹⁴ Köse, s. 67.

¹¹⁵ Artukmaç, s. 31.

¹¹⁶ Mutta, s. 32.

¹¹⁷ Köse, s. 67, 68.

¹¹⁸ Ulusoy/ Akdemir, s. 26.

¹¹⁹ Yalçındağ, *Yerinden Yönetim*, s. 17; Karanfiloğlu, *Yerel Yönetimlerin Denetimi*, s. 4.

¹²⁰ Özyörük, s. 164.

¹²¹ Karanfiloğlu, *Yerel Yönetimlerin Denetimi*, s. 4; Ekici/ Toker, s. 20.

idarelerin yetkilerini kullanırken bu kurallara uyup uymadıklarını denetler.¹²² Yasama organı bu denetimini hem hukuka uygunluk hem yerindelik bakımından gerçekleştirebilir.¹²³

Kanunların yapımı aşamasında gerçekleştirilen siyasi denetim yanı sıra yasama organı idareyi soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru araçlarıyla¹²⁴ da denetler. Yasama organının denetim vasıtası olarak kullandığı bu araçlar aslında mahalli idareler üzerinde doğrudan bir denetim sağlamamaktadır.¹²⁵ Gerçekten de söz konusu denetim araçlarıyla yasama organı kendisine karşı sorumlu olan Hükümeti,¹²⁶ yani Bakanlar Kurulu'nu ve bakanları denetlemektedir.¹²⁷ Yasama organı tarafından yapılan denetim hükümeti denetleme ve onun sorumluluğunu ortaya koyma şeklinde gerçekleşmektedir. Hükümet bu idari birimlerin denetlenmesinde bir bakıma aracı konumunda bulunmaktadır.¹²⁸ Ancak bunlar üzerinde yapılan denetim dolaylı da olsa¹²⁹ mahalli idareler üzerinde de bir denetim vasıtası teşkil etmektedir.¹³⁰ Örneğin, İçişleri Bakanı'na bir mahalli idareyle

¹²² Tortop, *Yönetimin Denetlenmesi*, s. 30; Yalçındağ, *Yerinden Yönetim*, s. 18; Mutta, s. 33.

¹²³ Mutta, s. 33.

¹²⁴ Tortop, *Yönetimin Denetlenmesi*, s. 31; Ulusoy/ Akdemir, s. 26; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 311; Sanal, s. 34; Karanfiloğlu, *Genel Esaslar*, s. 63; Karanfiloğlu, *Yerel Yönetimlerin Denetimi*, s. 4; Murat Altun/ Erdal Kuluçlu, "Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış", *Sayıştay Dergisi*, Sayı 56, Ocak-Mart 2005, s. 30; Kuluçlu, s. 6; Muhammed Savaş Bayındır, *İdari Denetim Olarak İdari Vesayet*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2007, s. 9.

¹²⁵ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 10.

¹²⁶ Karanfiloğlu, *Genel Esaslar*, s. 63; Karanfiloğlu, *Yerel Yönetimlerin Denetimi*, s. 4.

¹²⁷ Sanal, s. 34; Ahmet Özer, *İdari Vesayet Denetimi*, s. 12. Anayasa'nın 87. maddesinde Bakanlar Kurulu'nu ve bakanları denetlemek TBMM'nin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır. TBMM'nin denetim aracı olarak kullandığı soru, genel görüşme, meclis araştırması, gensoru ve meclis soruşturması "Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Bilgi Edinme ve Denetim Yolları" başlığı altında düzenlenmiştir. Bunlardan Anayasa'nın 98. maddesinde düzenlenen soru, Bakanlar Kurulu adına, sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılmak üzere Başbakan veya bakanlardan bilgi istemek, yine aynı maddede düzenlenen meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan inceleme, genel görüşme ise, toplumu ve Devlet faaliyetlerini ilgilendiren belli bir konunun, TBMM Genel Kurulu'nda görüşülmesi şeklinde tanımlanmıştır. Anayasa'nın 99. maddesinde düzenlenen gensoru ve verilme usulü düzenlenmiş ve gensoru önergesinin Bakanlar Kurulu'nun veya bir bakanın düşürülebilmesi için verileceği ifade edilmiştir. Anayasa'nın 100. maddesinde, bir diğer denetim aracı olan meclis soruşturması düzenlenmiş ve meclis soruşturmasının Başbakan veya bakanlar hakkında, TBMM üye tamsayısının en az onda birinin vereceği önerge ile açılan soruşturma olduğu ifade edilmiştir.

¹²⁸ Tortop, *Yönetimin Denetlenmesi*, s. 31.

¹²⁹ Eroğlu, s. 326; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 10; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 370; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 310; Bayındır, s. 10.

¹³⁰ Karanfiloğlu, *Genel Esaslar*, s. 63; Karanfiloğlu, *Yerel Yönetimlerin Denetimi*, s. 4; Sanal, s. 34; Mutta, s. 33.

ilgili soru sorulduğunda esas itibariyle İçişleri Bakanı denetlenmektedir.¹³¹ Ancak soru önergesine konu olan mahalli idarenin olası aksaklıkları parlamentoda dile getirileceğinden bu aksaklıkların düzeltilmesi hususunda İçişleri Bakanı ve dolaylı olarak mahalli idare birimi üzerinde baskı oluşturulması suretiyle dolaylı yoldan denetim gerçekleştirilecektir.

Yasama organı tarafından kullanılan denetim araçları etkisini doğrudan gösterebildiği gibi diğer denetim mekanizmalarını harekete geçirmek suretiyle de göstermektedir. Örneğin soru önergesine konu olan mahalli idare üzerinde kamuoyu baskısı oluşturularak halk denetimi, yargı organları harekete geçirilerek yargısal denetim süreci başlatılabilmektedir.¹³² Hatta meclis araştırmasının, diğer siyasi denetim araçlarına kıyasla, yasama organına mahalli idareler üzerinde daha doğrudan bir denetim yapma olanağı sağladığı söylenebilir. Örneğin meclis araştırmasına konu olan bir mahalli idare birimi söz konusu ise, oluşturulan meclis araştırma komisyonu mahalli idarelerden bilgi istemek, ilgililerini çağırarak bilgi almak yetkilerine sahip olacaktır.¹³³ Böylece meclis araştırmasına konu olan mahalli idare birimi yasama organı tarafından denetlenmiş olacaktır.

Siyasi denetim deyince öncelikle yasama organı tarafından gerçekleştirilen denetim akla gelse de, aslında siyasi denetim yalnızca yasama organı tarafından yapılan denetimden ibaret değildir.¹³⁴ Özellikle mahalli idareler siyasi yönü bulunan kendi organlarınca da çeşitli vasıtalarla denetlenmektedir. Yasama organının denetim araçlarına çok benzeyen, hatta bir bakıma mahalli idarelerdeki karşılığını oluşturan denetim araçlarına mahalli idareleri düzenleyen temel kanunlardan örnek gösterilebilecek düzenlemeler bulunmaktadır. Örneğin, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 18. maddesinde siyasi nitelikte bir organ olan il genel meclisinin soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme yollarıyla bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanacağı, meclis üyelerinin, meclis başkanlığına önerge vererek

¹³¹ Bayındır, s. 9, 10

¹³² Altı başlık altında incelediğimiz denetim türleri arasındaki etkileşim genellikle tek taraflı olmamaktadır. Esasında tüm denetim mekanizmaları birbirleriyle etkileşim içerisindedir (Karanfiloğlu, Genel Esaslar, s. 75). Denetim türlerinden birisinden elde edilen netice başka bir denetim mekanizmasının harekete geçmesini sağlayabilmektedir.

¹³³ Bayındır, s. 10.

¹³⁴ Tortop, Yönetimin Denetlenmesi, s. 31; M. Akif Özer, s. 101; Altun/ Kuluçlu, s. 30.

il özel idaresi işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabileceği, sorunun, vali veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılacağı hüküm altına alınmıştır. Yine aynı maddede il genel meclisi üyelerinin en az üçte birinin, meclis başkanlığına istekte bulunarak il özel idaresinin işleriyle ilgili bir konuda mecliste genel görüşme açılmasını isteyebileceği ve bu isteğin meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınacağı hüküm altına alınmıştır. Maddenin devamında valinin mart ayı toplantısında bir önceki yıla ait faaliyet raporunu meclise sunacağı, ancak faaliyet raporundaki açıklamaların meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanağın meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığı'na gönderileceği hüküm altına alınmıştır.

Soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması adı verilen siyasi araçlar vasıtasıyla gerçekleştirilen denetimin yanı sıra yasama organı, TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu¹³⁵ vasıtasıyla da idareyi denetlemektedir. TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu görevleri ile ilgili olarak, bakanlıklardan, genel ve katma bütçeli dairelerden, mahalli idarelerden, muhtarlıklardan, üniversitelerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlardan bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkilerine sahiptir (3686 sayılı Kanun m. 5). Komisyon, görevleri ile ilgili olarak raporlar hazırlar ve hazırladığı raporları TBMM Başkanlığı'na sunar. Bu raporlar Danışma Kurulu'nun görüş ve önerisiyle Genel Kurul gündemine alınabilir ve Genel Kurul'da okunmak suretiyle veya üzerinde görüşme açılarak bilgi edinilir. Komisyon raporları Başbakanlık ve ilgili bakanlıklara da gönderilir. Komisyonun gerekli görmesi halinde inceleme konusunun sorumluları hakkında genel hükümlere göre kovuşturma veya işlem yapılabilmesi için, TBMM Başkanlığı'na komisyon raporu ilgili merciye bildirilir (3686 sayılı Kanun m. 6). Böylece gerek komisyon raporunun meclis gündemine alınıp meclis genel kurulunda görüşülmesi, gerekse

¹³⁵ TBMM İnsan Hakları İnceleme Komisyonu, 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu ile kurulmuştur. 05.12.1990 tarihinde kabul edilen Kanun 08.12.1990 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Bkz. 3686 sayılı İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu Kanunu, R.G. 08.12.1990/ 20719.

komisyon raporunun ilgili merciye gönderilmesi suretiyle idare üzerinde bir denetim gerçekleştirilir.

Yukarıda sözü edilen denetim araçları yasama organı tarafından halkın, yani yönetilenlerin doğrudan bir talebi olmaksızın kullanılabilen araçlardır. Ancak yasama organı idareyi yönetilenlerin dilekçe hakkını kullanmaları suretiyle başvurusu üzerine de denetlemektedir.¹³⁶ Yönetilenler Anayasa'nın 74. maddesinde düzenlenen¹³⁷ ve Anayasa'daki bu düzenlemeye dayanılarak çıkarılan 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun¹³⁸ ile düzenlenen dilekçe haklarını kullanarak siyasi denetim araçlarının kullanılması hususunda yasama organını harekete geçirebilir¹³⁹ ve konuya müdahil olmasını sağlayabilirler.¹⁴⁰ Örneğin bir mahalli idare biriminin eylem veya işleminden zarar gören birey veya bireyler bu şikâyetlerini dilekçelerine konu ederek yasama organının harekete geçmesini sağlayabilirler.¹⁴¹

2. Yargısal Denetim

Yargısal denetim, yargı organları tarafından yapılan denetimdir. Anayasa'nın 125. maddesine göre, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Yargısal denetim, denetim türleri içerisinde ayrı bir yere ve öneme sahiptir.¹⁴² Çünkü idarenin denetim yolları içinde en etkin¹⁴³ ve en nesnel¹⁴⁴ denetim yoludur. Yargısal denetime bu özellikleri kazandıran hukuki uyumsuzlukları bağımsız ve tarafsız bir şekilde çözümlenmesi,¹⁴⁵ kararlarının herkesi bağlaması¹⁴⁶ ve idarenin hukuka uygun hareket etmesini sağlamasıdır.¹⁴⁷

¹³⁶ Eroğlu, s. 328; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 371; Mutta, s. 38.

¹³⁷ Anayasanın 74. maddesine göre, vatandaşlar ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye'de ikamet eden yabancılar, kendileriyle veya kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, yetkili makamlara ve TBMM'ye yazı ile başvurma hakkına sahiptirler.

¹³⁸ R.G. 10.11.1984/ 18571.

¹³⁹ M. Akif Özer, s. 100.

¹⁴⁰ Kuluçlu, s. 6.

¹⁴¹ Bayındır, s. 10.

¹⁴² Tekin Akıllıoğlu, "Yönetsel Yargı ve Denetimin Etkinliği", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 23, Sayı 1, Mart 1990, s. 4.

¹⁴³ A. Şeref Gözübüyük, *Yönetsel Yargı*, 28. bası, Ankara 2009, s. 1; Akıllıoğlu, s. 4; Ahmet Özer, *İdari Vesayet Denetimi*, s. 12; Mutta, s. 39

¹⁴⁴ Gözübüyük, *Yönetsel Yargı*, s. 1; Mutta, s. 39.

¹⁴⁵ Tahsin Bekir Balta, *İdare Hukuku-I*, Ankara 1970/ 72, s. 14; Mutta, s. 40.

İdarenin eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olması gerekliliği demokratik toplumlarda tartışmasız kabul edilen bir düşüncedir. Nitekim bu toplumlarda idarenin kendini hukuk kurallarıyla bağlı tutması hukuk devleti anlayışının hem zorunlu bir ögesi hem de doğal bir sonucudur.¹⁴⁸ Yargısal denetim hem bireyler hem mahalli idareler bakımından olumlu sonuçlar doğuran bir denetimdir. Hukuk devleti anlayışının bir sonucu olan yargısal denetim¹⁴⁹ mahalli idarelerin eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olup olmadığının denetlenmesini, bu idarelerin kanunlarla kendilerine verilen görevleri yerine getirip getirmediğinin tespitini sağlar.¹⁵⁰

İdarenin yargısal denetiminde yargısal denetim mekanizması kendiliğinden harekete geçmemektedir.¹⁵¹ Yargısal denetim kendiliğinden harekete geçmemekte ilgililer idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka aykırı olduğu iddiasıyla yargısal başvuru yolundan yararlanarak idarenin yargısal denetimi mekanizmasını harekete geçirmektedir.¹⁵² Yargısal denetim mekanizmasının harekete geçirilebilmesi için öncelikle yargı organı dışında bir makam tarafından hukuka aykırılık iddiasıyla yargı organına başvuruda bulunulması gerekir.¹⁵³ Konuyu mahalli idareler bakımından değerlendirip örnek verecek olursak, başvuruyu yapan, mahalli idarenin eylem veya işleminden zarar görmüş herhangi bir birey olabileceği gibi, kanuni düzenlemelerle kendilerine yargı organlarına başvurma yetkisi tanınmış ilgili bakanlık, merkezi idarenin herhangi bir birimi veya cumhuriyet savcısı olabilir.¹⁵⁴

İdarenin denetiminde önemli bir araç olan yargısal denetim gerekli olmakla birlikte, elbette ki sınırsız bir denetim değildir. İdarenin yargısal denetimi yapılırken, idari yargı yerlerince idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olup olmadığı

¹⁴⁶ Anayasa'nın 138. maddesinde yasama ve yürütme organları ile idarenin mahkeme kararlarına uymak zorunda olduğu, bu organların ve idarenin, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremeyeceği ve bunların yerine getirilmesini geciktiremeyeceği hüküm altına alınmıştır.

¹⁴⁷ Gözübüyük, *Yönetmelik Yargı*, s. 1; Ahmet Özer, *İdari Vesayet Denetimi*, s. 12.

¹⁴⁸ Gözübüyük, *Yönetmelik Yargı*, s. 1; Sanal, s. 27; Köse, s. 69; Bekir, Mustafa Yılmaz, s. 115.

¹⁴⁹ Cengiz Akın, "Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 427, Haziran 2000, s. 92.

¹⁵⁰ Ulusoy/ Akdemir, s. 26.

¹⁵¹ Akıllıoğlu, s. 6; Mutta, s. 3.

¹⁵² Balta, s. 14; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 15.

¹⁵³ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 15.

¹⁵⁴ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 15; Karanfiloğlu, *Genel Esaslar*, s. 65; Karanfiloğlu, *Yerel Yönetimlerin Denetimi*, s. 8; Ulusoy/ Akdemir, s. 26.

inceleme konusu yapılır.¹⁵⁵ İdarenin eylem ve işlemlerinin yerinde olup olmadığı hususu idari yargı denetimine konu teşkil etmez.¹⁵⁶ Yerindelik denetimi ancak yargı organları dışındaki kuruluşlarca, yargı dışı denetim yollarıyla gerçekleştirilebilir.¹⁵⁷ Nitekim Anayasa'nın 125. maddesinde ve 2571 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun¹⁵⁸ 2. maddesinde, idari yargı yetkisinin idarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olduğu, idari yargı yerlerinin yerindelik denetimi yapamayacakları ve ayrıca idare mahkemelerinin idari işlem ve eylem niteliğine bürünmüş, idarenin takdir yetkisinin kaldırılması sonucu doğuracak nitelikte yargı kararı veremeyecekleri açıkça ifade edilmektedir. Hiç şüphesiz bu düzenlemeler bireyleri olumsuz yönde etkilemeyen, idari yargı denetiminin sınırını çizen ve olması gereken düzenlemelerdir.

İdarenin yargısal denetimi bireyler bakımından çok önemli bir güvencedir. Ancak yargı denetiminin denetime tabi tutulan idare bakımından birtakım olumsuz sonuçları da beraberinde getirebileceği ileri sürülmektedir. Yargısal denetimin sadece yönetilenlerin çıkarları göz önünde tutularak gerçekleştirilmesinin, idareye yabancı kalınmasına,¹⁵⁹ idarenin içinde bulunduğu koşulların gözetilmemesinin bazı sorunlara neden olabileceği ifade edilmektedir.¹⁶⁰ Yargısal denetimde kişisel yararlar kamu yararı arasında bir denge kurulamaması, yani idarenin yargısal denetiminin yönetilenlere sağladığı güven ve teminatın yönetim faaliyetinin sağlıklı ve etkin bir biçimde yürümesi bakımından sağlanamadığı söylenmektedir.¹⁶¹ Bunun bir sonucu olarak idare aleyhine sık ve çok sayıda dava açılmasının¹⁶² idari birimlerin hukuka aykırı hareket etme endişesiyle faaliyette bulunmaktan kaçınmasına ve bunun da kamu hizmetlerinde aksamaya neden olabileceği,¹⁶³ açılan davaların sıklığı ve çokluğu nedeniyle bireylerde idarenin hukuka aykırı hareket ettiği izlenimi

¹⁵⁵ Gözübüyük, *Yönetimsel Yargı*, s. 18; Akıllıoğlu, s. 6, 7; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 13.

¹⁵⁶ Gözübüyük, *Yönetimsel Yargı*, s. 18; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 13; Halil Kalabalık, *İdari Yargılama Usulü Hukuku*, 3. Bası, Konya 2009, s. 10.

¹⁵⁷ Kalabalık, *İdari Yargılama Usulü Hukuku*, s. 10.

¹⁵⁸ R.G. 20.01.1982/ 17580.

¹⁵⁹ Tortop, *Yönetimin Denetlenmesi*, s. 37; Sanal, s. 30; M. Akif Özer, s. 103.

¹⁶⁰ Tortop, *Yönetimin Denetlenmesi*, s. 37; Sanal, s. 30.

¹⁶¹ Eroğlu, s. 343; Köse, s. 70.

¹⁶² Sanal, s. 30.

¹⁶³ Tortop, *Yönetimin Denetlenmesi*, s. 37; Mutta, s. 43, 44.

uyanacağı ve idareye olan güvenlerinin sarsılacağı ileri sürülmektedir.¹⁶⁴ Bunun yanı sıra yargısal denetimin diğer denetim türlerine nazaran daha yavaş işlemesi ve uyumsuzlukların çözümünün uzun zaman alması,¹⁶⁵ şekilci ve pahalı olduğu¹⁶⁶ iddiaları da eleştiri konusu olmaktadır.

3. Halk (Kamuoyu) Denetimi

Halk tarafından idare üzerinde yapılan denetime halk denetimi denir. Halk denetimi halkın idarenin eylemlerine ve işlemleri karşısında takındığı tutumun idareyi etkilemesi¹⁶⁷ suretiyle ortaya çıkmaktadır. Her idari birimde aynı biçimde ve ölçülerde olmasa bile, yöneticiler yönetilenlerin, yani halkın beklentilerine duyarlılık göstermektedir.¹⁶⁸ Bu bakımdan günümüzde, halk idari faaliyetlerin icrasında ve denetiminde önemli bir rol üstlenmektedir.

İdari faaliyetlerin muhatabı olan vatandaşların bu faaliyetlerin denetiminde söz sahibi olmaları gereklidir. Çünkü yönetenlerin faaliyetlerinin farklı kurumlar tarafından denetlenmesi ve denetimden beklenen sonuçlara ulaşılması bakımından halkın denetim işlevine katılımı önemlidir.¹⁶⁹

Halk denetiminin bu denetimden beklenen yararları sağlayabilmesi için düşünen ve fikir üreten bireylerin bu fikirlerini özgürce ifade edebilecekleri ve yayabilecekleri bir ortamın varlığı gerekmektedir. Bu da ancak demokratik bir ortamda mümkün olmaktadır.¹⁷⁰ Çünkü demokratik bir ortamda yönetilenler görüş ve düşüncelerini serbestçe açıklayabilirler ve yönetenler onların görüş ve düşüncelerine önem verirler.¹⁷¹ Bu nedenle halk denetimi, hür ve demokratik bir düzende çok etkilidir.¹⁷² Bunun yanı sıra kamuoyunun bilinçli ve duyarlı olması,¹⁷³ çevresinde

¹⁶⁴ Sanal, s. 30; Mutta, s. 43.

¹⁶⁵ Akıllıoğlu, s. 4; Gözübüyük, *Yönetmelik Yargısı*, s. 2; Eroğlu, s. 316; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 12; Sanal, s. 30; Köse, s. 69; Mutta, s. 3, 43.

¹⁶⁶ Akıllıoğlu, s. 4; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 12; Mutta, s. 3, 43.

¹⁶⁷ Mutta, s. 4.

¹⁶⁸ Köse, s. 72.

¹⁶⁹ Altun/ Kuluçlu, s. 23.

¹⁷⁰ Tortop, *Yönetimin Denetlenmesi*, s. 48; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 16; Altun/ Kuluçlu, s. 26; Karanfiloğlu, *Genel Esaslar*, s. 74; Karanfiloğlu, *Yerel Yönetimlerin Denetimi*, s. 18; Köse, s. 73; Mutta, s. 4.

¹⁷¹ Tortop, *Yönetimin Denetlenmesi*, s. 48; Altun/ Kuluçlu, s. 26; Mutta, s. 45.

¹⁷² Tortop, *Yönetimin Denetlenmesi*, s. 48; Köse, s. 73.

olup bitene karşı kayıtsız kalmaması bu denetimin etkinlik kazanabilmesi bakımından önemlidir. Yine günümüzde çok önemli bir güce sahip olan, gelişen ve yaygınlaşan kitle haberleşme araçları¹⁷⁴ ve sivil toplum örgütleri vasıtasıyla halk, idareleri ve bunların içinde mahalli idareleri yönlendirip etkin bir biçimde denetleyebilmektedir. Özellikle kitle haberleşme araçları amacına uygun bir şekilde kullanıldığında toplumsal sorunlar ve idarenin bu sorunlar karşısında takındığı tutum hakkında halkın bilgi sahibi olmasını sağlayarak¹⁷⁵ bilinçli bir kamuoyunun oluşmasını sağlayabilmektedir. İdarenin denetiminde etkin bir rol oynayan ve gücünü gün geçtikçe artıran bu araçlar güvencesini Anayasa'dan almaktadır. Anayasa'da halk denetiminin hayata geçirilmesini sağlayan temel hak ve hürriyetlere yer verilmektedir. Çünkü Anayasa ve yasalarla güvence altına alınmayan temel hak ve hürriyetler bir anlam ifade etmeyecek,¹⁷⁶ sözden ibaret olacaktır. Anayasa'da düzenlenerek güvence altına alınan haberleşme hürriyeti (m.22), basın hürriyeti (m. 28), süreli ve süresiz yayın hakkı (m.29), kitle haberleşme ve yayım araçlarından yararlanma hakkı (m. 31), düşünce ve kanaat hürriyeti (m.25), düşünce ve kanaatleri yayma hakkı (m.26) , dernek kurma hakkı (m.33), toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı (m.34) bu araçların kullanımının güvencesini oluşturmaktadır. Böylece bireyler kamuoyu oluşturarak¹⁷⁷ idareyi denetleyebilmektedir.

İdarenin halk tarafından denetimi özellikle mahalli idareler bakımından önem arz etmektedir.¹⁷⁸ Mahalli idareler halka yakın yönetim birimleridir. Demokrasinin küçük yönetim birimlerinde daha kolay uygulanabilmesi ve doğrudan temsil ile yönetime katılımın seçimler vasıtasıyla daha kolay gerçekleşme ihtimalleri¹⁷⁹ göz önünde bulundurulduğunda mahalli idarelerde halk denetiminin önemi anlaşılmaktadır. Zira mahalli idareler halk tarafından seçilen organlara sahip birimlerdir.¹⁸⁰ Mahalli idare birimleri halkın takdirini kazanıp, bir sonraki seçimde de

¹⁷³ Eroğlu, s. 328; Mutta, s. 45, 46.

¹⁷⁴ Eren, s. 79; Ekici/ Toker, s. 23; Köse, s. 73; Mutta, s. 45.

¹⁷⁵ Mutta, s. 45.

¹⁷⁶ Altun/ Kuluçlu, s. 27.

¹⁷⁷ Ahmet Özer, İdari Vesayet Denetimi, s. 13

¹⁷⁸ Ekici/ Toker, s. 23.

¹⁷⁹ Ulusoy/ Akdemir, s. 29.

¹⁸⁰ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 16.

seçilebilmek için, onların tepkisini çekmekten çekinmekte, halkın denetimine karşı hassas ve dikkatli şekilde hareket etmektedir.¹⁸¹

Mahalli idareler üzerinde halkın, seçimler vasıtasıyla yaptığı denetim en önemlisi olmakla birlikte, bu denetimi sadece mahalli idare organlarının seçiminden ibaret görmek halkın yaptığı denetimi çok dar kapsamlı olarak ele almak anlamına gelir. Çünkü mahalli idareler üzerinde halk sadece seçimler vasıtasıyla değil, diğer başka araçlardan da yararlanarak denetim yapabilmektedir.¹⁸²

Bir önceki paragrafta değinilen ve kitle haberleşme araçları ve sivil toplum örgütleri vasıtasıyla yapılan denetimlerin dayanağını oluşturan Anayasal düzenlemelerin dışında, halkın idareyi denetlemesi hususunda önemli katkı sağlayan ve değinilmesi gereken bir diğer husus da, bireylere tanınan bilgi edinme hakkıdır. Bilgi edinme hakkı, idarenin eylem ve işlemleriyle hukuk düzeninde yaptığı veya yapacağı değişiklikler hakkında ilgili bireylerin işlemin niteliği ve sonuçları hakkında bilgi alabilmesini sağlayan haktır.¹⁸³ Her ne kadar Anayasa'da açıkça ve bağımsız olarak yer almasa da hukuk devleti, düşünce özgürlüğü, dilekçe hakkı, hak arama özgürlüğü gibi anayasal ilkelerle ilgisi bulunan bilgi edinme hakkı,¹⁸⁴ idarenin halk tarafından denetiminin görünüm şekillerinden birisidir. 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu¹⁸⁵ ile düzenlenen bilgi edinme hakkı sayesinde, bireyler kendileriyle ilgili bilgi ve belgelere ulaşabilmekte ve bu yolla idareyi denetleyebilmektedir.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu dışında Türkiye'de mahalli idarelerin halk tarafından denetimi hususunda mahalli idareleri düzenleyen bazı kanunlarda çeşitli hükümler bulunmaktadır. Bu kanunlarda mahalli idarelerin yürüttükleri hizmetleriyle ilgili olarak halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırma yapabilecekleri öngörülmektedir. Nitekim 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 7. maddesinde il özel idaresinin hizmetleri ile ilgili olarak, halkın görüş ve düşüncelerini belirlemek amacıyla kamuoyu yoklaması

¹⁸¹ Karanfiloğlu, Genel Esaslar, s. 74; Karanfiloğlu, Yerel Yönetimlerin Denetimi s. 19.

¹⁸² Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 16.

¹⁸³ Ramazan Yıldırım, "İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü", *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, s. 227.

¹⁸⁴ Cemil Kaya, *Türk Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı*, 1. bası, Ankara 2005, s. 209, 210.

¹⁸⁵ R.G. 24.10.2003/ 25269.

ve araştırması yapabileceği, 15. maddesinde ise kesinleşen il genel meclisi karar özetlerinin toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulacağı, 16. maddesinde ihtisas komisyonlarının hazırladığı raporların aleni olduğu, çeşitli yollarla halka duyurulacağı ve isteyenlere il genel meclisi tarafından belirlenecek bedel karşılığında verileceği, 38. maddesinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu¹⁸⁶ hükümlerine göre yapılan iç ve dış denetime ilişkin sonuçların kamuoyuna açıklanacağı, 39. maddesinde ise vali tarafından hazırlanan faaliyet raporunun bir örneğinin kamuoyuna açıklanacağı belirtilmiştir. Mahalli idarelerle ilgili bir diğer düzenleme olan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde de benzer bir hüküm yer almaktadır. Kanunun 15. maddesinde belediyenin, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabileceği hüküm altına alınmıştır. Yine 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 7. maddesinde her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyunun zamanında bilgilendirileceği,¹⁸⁷ belirtilerek idarenin denetiminde halk tarafından yapılan denetime verilen önem gösterilmektedir.¹⁸⁸

4. Ombudsman Denetimi

İlk kez İsveç'te ortaya çıkan¹⁸⁹ ve dolayısıyla İsveççe bir kelime olan¹⁹⁰ ombudsman,¹⁹¹ vatandaşların idareyle olan ilişkilerinde karşılaştıkları sorunlarda onlara yardımcı olan, yapmış oldukları şikayetleri dinleyen, denetimi kapsamındaki kuruluşlara tavsiyelerde bulunan, idare ile vatandaşlar arasında arabuluculuk faaliyeti

¹⁸⁶ R.G. 10.12.2003/ 25326.

¹⁸⁷ İdarenin halk (kamuoyu) tarafından etkin bir şekilde denetlenebilmesi için idarenin faaliyetleri konusunda bilgilenebilmesi gerekir. Olup bitenden haberdar olmayan bireylerden oluşan bir toplumda halk (kamuoyu) denetiminin söz edilemez (Altun/ Kuluçlu, s. 33).

¹⁸⁸ Bayındır, s. 14.

¹⁸⁹ Eren, s. 80; Eroğlu, s. 334; Cevdet Atay, s. 271; Mutta, s. 249; M. Akif Özer, s. 105.

¹⁹⁰ Eren, s. 81; Tortop, Yönetimin Denetlenmesi, s. 39; Mutta, s. 4, 50.

¹⁹¹ Ombudsman'ın Türkçe karşılığı olarak genellikle "kamu denetçisi" kavramı kullanılmaktadır. Ancak kamu denetçisi sözcüğü dışında ombudsman sözcüğünün yerine temsilci, arabulucu, kamu danışmanı, kamu gözeticisi, kamu denetçisi, kamu avukatı veya halk avukatı, parlamento komiseri gibi karşılıklar da kullanılmaktadır. (Ertekin, s. 506; Eren, s. 81, 82; Aydın, *Türk Kamu Yönetimi*, s. 249).

yürüten, genellikle parlamento tarafından seçilen, bağımsız ve yüksek düzeyde görevliye ve onun makamına verilen isimdir.¹⁹² Ombudsman, statüsünü Anayasa'dan veya yasadan alan,¹⁹³ yani Anayasa veya yasa ile kurulan,¹⁹⁴ dolayısıyla gücünü parlamentodan alan, geniş bir bağımsızlık içinde çalışan, aşırı formalitelere bağlı olmayan, başvurulması kolay olan,¹⁹⁵ idare ile vatandaş arasında köprü vazifesi gören¹⁹⁶ ve vatandaşların korunmasını amaçlayan, bu nedenle, yönetimin halkla olan ilişkileri bakımından önemli olan,¹⁹⁷ idareyi denetleme yetkisiyle donatılmış önemli bir araçtır.¹⁹⁸

İdarenin işleyişiyle ilgili bozukluklar ve yapmış olduğu eylem veya işlemler nedeniyle ortaya çıkan haksızlıklarla ilgili olarak yapılan şikâyetler ombudsmana bildirilmektedir.¹⁹⁹ Bunun üzerine ombudsman harekete geçmekte ve kendisine verilen yetkileri kullanmaktadır. İdarenin faaliyetlerinden şikâyet edenler doğrudan, kolay ve masrafsız bir şekilde²⁰⁰ ombudsmana ulaşabilmekte ve şikâyetlerini bildirmektedirler.²⁰¹ Ancak bireylerden gelen bir şikâyet olmasa bile herhangi bir şekilde aldığı duyumlarla da ombudsmanın kendiliğinden harekete geçmesi²⁰² ve yetkisi çerçevesindeki idareleri denetlemesi mümkündür. Şikâyet üzerine veya doğrudan başlattığı denetimi²⁰³ neticesinde, kapsamındaki idareleri bağlayıcı nitelikte kararlar almaktan yoksun olsa da yıllık raporlar şeklinde parlamentoya sunduğu raporların parlamentoda tartışma konusu yapılması ve değerlendirilmesi, ombudsmanın yapmış olduğu araştırma sonuçlarının medya yoluyla halka duyurulması²⁰⁴ idare ve kamu görevlileri üzerinde kamuoyu baskısı oluşturabilmesi²⁰⁵ bakımından önemlidir. Ayrıca parlamento tarafından ve

¹⁹² Mutta, s. 5, 50; Ertekin, s. 506.

¹⁹³ Akın, s. 94.

¹⁹⁴ Akın, s. 95; Mutta, s. 5, 56.

¹⁹⁵ Tortop, Yönetimin Denetlenmesi, s. 39.

¹⁹⁶ Eroğlu, s. 334; Altun/ Kuluçlu, s. 44; Kuluçlu, s. 8.

¹⁹⁷ Tortop, Yönetimin Denetlenmesi, s. 39.

¹⁹⁸ Tortop, Yönetimin Denetlenmesi, s. 39.

¹⁹⁹ Tortop, Yönetimin Denetlenmesi, s. 40; Mutta, s. 5; Köse, s. 70; Cevdet Atay, s. 278.

²⁰⁰ Köse, s. 71.

²⁰¹ Eren, s. 87.

²⁰² Eren, s. 82; Cevdet Atay, s. 277; Tortop, Yönetimin Denetlenmesi, s. 40; Mutta, s. 5.

²⁰³ Eren, s. 82; Sanal, s. 38.

²⁰⁴ Mutta, s. 5.

²⁰⁵ Cevdet Atay, s. 279.

parlamentoyu temsil etmek üzere seçilmesi ve bunun neticesinde arkasında parlamentonun desteğinin bulunması,²⁰⁶ ayrı bir kanunla yapılandırılması²⁰⁷ bu kuruma denetlediği idare nezdinde itibar kazandırmaktadır.²⁰⁸

Ombudsman, idarenin denetlenmesi amacıyla ortaya çıkmış olan bir kurumdur. Ombudsman tarafından gerçekleştirilecek olan denetim hukuka uygunluk bakımından gerçekleştirilebileceği gibi yerindelik bakımından da gerçekleştirilebilir.²⁰⁹

Ombudsman kurumuna yakın zamana kadar Türk hukukunda yer verilmemiştir. İdarenin denetiminde klasik denetim mekanizmalarının yetersiz kaldığı gerekçesiyle²¹⁰ böyle bir kuruma yer verilmesi gerektiği düşüncesi ortaya çıkmış olsa da yakın bir zamana kadar bir neticeye varılamamıştır. Ancak 13.10.2006 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu²¹¹ ile Türkiye’de de bu kuruma yer verilmiştir. Fakat Anayasa Mahkemesi’nin 25.12.2008 tarih ve 2006/140 E. ve 2008/185 K. No’lu kararıyla bu Kanunun tümünün Anayasa’ya aykırı olduğu gerekçesiyle iptaline karar verilmiş, 2006/140 E. ve 2008/31 K. sayılı kararlar da iptal kararının Resmi Gazete’de yayımlanacağı güne kadar yürürlüğü durdurulmuştur.

5. Mali Denetim

Mali denetim, idarelerdeki gelir, gider ve mal hareketlerinden doğan hesap ve işlemlerin ilgili mevzuata uygun olup olmadığının tespiti amacıyla gerçekleştirilen denetimdir.²¹² Mahalli idareler üzerindeki denetimin konusunu, bu birimlerin muhasebe işlemlerinin kontrolü, gelir ve giderlerinin hukuka uygun olup olmadığının

²⁰⁶ Eren, s. 89; Mutta, s. 7.

²⁰⁷ Yıldızhan Yayla, *İdare Hukuku*, 1. bası, İstanbul, Eylül 2009, s. 382.

²⁰⁸ Eren s. 89; Mutta, s. 7, 56.

²⁰⁹ Mutta, s. 7.

²¹⁰ Mutta, s. 94.

²¹¹ 5548 sayılı Kanun’un “Amaç” başlıklı 1. maddesinde, Kamu Denetçiliği Kurumu’nun gerçek ve tüzel kişilerin idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetlerini, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını adalet anlayışı içinde, insan haklarına saygı, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmak amacıyla oluşturulduğu belirtilmiştir. Kanun “Tanımlar” başlıklı 3. maddesinin 3. fıkrasında idareyi tanımlarken mahalli idareleri de bu kapsamda değerlendirmiş ve denetim alanına sokmuştur. Ancak geçici 4. maddesinde 5548 sayılı Kanun hükümlerinin, mahalli idarelerin eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışları hakkında, kanunun bütünüyle yürürlüğe girmesinden bir yıl sonra uygulanacağı belirtilmiştir.

²¹² Ekici/ Toker, s. 16; Sanal, s. 21.

araştırılması, yapmış oldukları harcamalara ilişkin belgelerin doğruluğu ve tutarlılığı ile denetimin geniş tutulması halinde, kaynakların etkin ve verimli bir biçimde kullanılıp kullanılmadığının tespiti konuları oluşturur.²¹³

Türkiye’de mahalli idareler üzerinde mali işlemlerin denetimi Sayıştay tarafından yapılmaktadır.²¹⁴ Anayasanın 160. maddesine göre, mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından gerçekleştirilir. Sayıştay, mahalli idareleri TBMM adına denetler.²¹⁵ Sayıştay tarafından yapılan mali denetim, Sayıştay’ın idarenin dışında ve üstünde olması nedeniyle objektif ve bağımsız bir denetim tarzın gelişmesini sağlaması bakımından önemlidir.²¹⁶

Sayıştay, denetimi kapsamındaki işlemlerle ilgili olarak her türlü bilgi ve belgeyi, Devlet, il özel idareleri, belediyeler ve diğer resmi kurum ve kuruluşlardan ve diğer gerçek ve tüzel kişilerden isteyebilir, denetime konu olan daire ve kurumların işlemleri ile ilgili kayıtları, eşya ve malları inceleyebilir.²¹⁷

Sayıştay denetime tabi yönetimin mali faaliyetlerinin, karar ve işlemlerinin, kanunlara, denetime tabi kurumun amaçlarına ve planlarına uygunluğunu inceledikten sonra inceleme sonuçlarını TBMM’ye raporlar.²¹⁸

Sayıştay yasama organı adına yaptığı denetim sürecinde denetimi kapsamı içindeki idarelerin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemleri üzerinde idari nitelikte bir denetim yapmak ve bütçe harcamalarını yargısal yoldan denetlemek suretiyle idare üzerinde çift etkili bir denetim gerçekleştirmektedir.²¹⁹

6. İdari Denetim

İdari denetim, bizzat idarenin kendisi tarafından,²²⁰ idari araç ve usuller kullanılmak suretiyle yapılan denetimdir.²²¹

²¹³ Ekici/ Toker, s. 16.

²¹⁴ Karanfiloğlu, Yerel Yönetimlerin Denetimi, s. 37; Ekici/ Toker, s. 16.

²¹⁵ Karanfiloğlu, Yerel Yönetimlerin Denetimi, s. 37; Altun/ Kuluçlu, s. 47.

²¹⁶ Ekici/ Toker, s. 16, 17.

²¹⁷ Karanfiloğlu, Yerel Yönetimlerin Denetimi, s. 39.

²¹⁸ Ekici/ Toker, s. 10.

²¹⁹ Cevdet Atay, s. 325.

²²⁰ Tortop, Yönetimin Denetlenmesi, s. 32; Eroğlu, s. 317; Mutta, s. 2, 22.

²²¹ Eroğlu, s. 317; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 20; Sanal, s. 31; Mutta, s. 23; Akın, s. 92; Karaarslan, s. 187.

Temelde idarenin eylem ve işlemlerinde hukuka uygun hareket etmesini ve kamu hizmetlerinin verimli bir şekilde yerine getirilmesini amaçlayan idari denetim önemlidir. İdarenin eylem ve işlemlerinden zarar görenler diğer denetim yollarından, özellikle bireyler için önemli bir güvence teşkil eden yargısal korunma yollarından yararlanarak idarenin yargısal denetimi sürecini başlatabilirler. Ancak yargısal denetim sürecini başlatmaya gerek kalmaksızın, imkânlar dâhilinde uyuşmazlıkların idari aşamada giderilmesi²²² mümkündür. İdari birimlere başvurmak suretiyle idari denetim mekanizmasının harekete geçirilmesi neticesinde idarenin işlem ve eylemlerini yeniden gözden geçirmesi ve olası yanlışlarını düzeltmesi ve uyuşmazlıkların yargı yoluna gitmeye gerek kalmaksızın idari safhada çözümlenmesi sağlanacaktır.²²³

İdari denetim denetlenen idari birim üzerindeki etkisini doğrudan gösterebileceği gibi dolaylı şekilde de gösterebilir. Denetime tabi tutulan idari birimdeki aksaklıklar idari denetim neticesinde denetime tabi tutulan idare tarafından başkaca bir organa başvurmaya veya işlem tesis etmeye gerek kalmaksızın doğrudan düzeltilebilir. Örneğin, denetim neticesinde kusurlu iş yaptıkları tespit edilen memurlar uyarılır ve bunun neticesinde kurallara uyma zorunluluğu duyarlar.²²⁴ Ancak idari denetim etkisini doğrudan değil de dolaylı bir şekilde de gösterebilir. Örneğin, yapılan denetim neticesinde hazırlanan raporlar yetkili idari makama ulaştırılarak memur hakkında idari soruşturma açılması ve disiplin cezası uygulanması sağlanabilir.²²⁵ Bunun dışında idari denetim dolaylı etkisini yargı organlarına başvurarak yargısal denetim mekanizmasının harekete geçirme veya denetim raporlarının kamuoyuna yansıtılması, yayımlanması yoluyla halkın ve siyasi organların dikkatini çekme şeklinde de gösterebilir.²²⁶

İdari denetim idare ile bireyler arasındaki uyuşmazlıkları çözmede etkin bir role sahiptir. Fakat bu denetim türüne bireylerin hak ve özgürlüklerini yeterince koruyamadığı eleştirisi yöneltilmektedir.²²⁷ İdari denetimin bireylerin haklarını

²²² Bekir Mustafa Yılmaz, s. 133.

²²³ Bekir Mustafa Yılmaz, s. 133.

²²⁴ Tortop, Yönetimin Denetlenmesi, s. 37.

²²⁵ Tortop, Yönetimin Denetlenmesi, s. 37.

²²⁶ Tortop, Yönetimin Denetlenmesi, s. 37.

²²⁷ Mutta, s. 2, 39.

korumaktan öte idarenin kendi örgütsel işleyişini sürdürmek amacına hizmet ettiği ileri sürülmektedir.²²⁸ Özellikle idari denetim türlerinden hiyerarşi denetiminin bireylerin hak ve özgürlüklerini koruma amacına hizmet etmediği, idarenin kurum içi işleyişinde aksaklıkların önüne geçmek ve mevzuata uygunluğu sağlamayı amaçladığı öne sürülmektedir.²²⁹

İdari denetim kendi içinde hiyerarşi denetimi ve idari vesayet denetimi alt başlıklarına ayrılmaktadır.

a. Hiyerarşi Denetimi

Hiyerarşi,²³⁰ bir idari teşkilat içinde amir ile memur, başka bir ifadeyle ast ile üst arasında bulunan ve aşağıdan yukarıya doğru sıralanarak,²³¹ memuru amire, amiri de kendi üstüne bağlamak suretiyle teşkilatın en üstünde bulunan kamu görevlisine kadar uzanan bağıdır.²³² Hiyerarşinin kaçınılmaz bir sonucu olarak üst makamın alt makama emir ve talimat verme²³³ ve onu denetleme yetkileri bulunmaktadır.²³⁴ Alt derecede bulunanlar bu emir ve talimatlara uymak zorundadırlar.²³⁵

Hiyerarşi ilişkisine ve bu ilişkinin ortaya çıkardığı hiyerarşi denetimi sadece merkezden yönetime özgü değildir.²³⁶ İdare işlevinin olduğu her yerde hiyerarşi ilişkisi de vardır ve kaçınılmazdır.²³⁷ Merkezi idare dışındaki diğer idari birimler bakımından aynı tüzel kişi içinde yer alan çeşitli idari birimler arasında²³⁸ da hiyerarşi ilişkisi vardır. Buna bağlı olarak tüzel kişiliğe sahip olan mahalli idareler ve hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının her birinin kendi içinde de hiyerarşi

²²⁸ Mutta, s. 39.

²²⁹ Mutta, s. 25.

²³⁰ Hiyerarşi, eski dilde “silsile-i meratip” veya “mertebeler silsilesi” sözcüklerinin karşılığı olarak kullanılmaktadır (Duran, s. 56; Günday, *İdare Hukuku*, s. 71; Gözler, s. 107).

²³¹ Duran, s. 56; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 195; Yıldırım/ Karan, s. 17.

²³² Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 195.

²³³ İl Han Özay, *Gümüşğında Yönetim*, İstanbul, 2004, s. 154; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 29; Tortop, *Mahalli İdareler*, s. 6; Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 95, 576; Ender Ethem Atay, s. 168.

²³⁴ Tortop, *Mahalli İdareler*, s. 6; Gürsoy, s. 1.

²³⁵ Tortop, *Mahalli İdareler*, s. 6; Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 95; Eroğlu, s. 318; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 29; Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 95; Cevdet Atay, s. 88.

²³⁶ Gözübüyük, *Türkiyenin Yönetim Yapısı*, s. 102; Gözübüyük/ Tan, s. 178; Duran, s. 55, 56; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 195; Yıldırım/ Karan, s. 18; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 32.

²³⁷ Özay, *Gümüşğında Yönetim*, s. 152.

²³⁸ Onar, s. 475; Eroğlu, s. 317; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 54; Günday, *İdare Hukuku*, s. 70; Gözler, s. 108; Yıldırım/ Karan, s. 18.

ilişkisinden söz edilir.²³⁹ Ancak bu birimlerin kendi aralarında ya da mahalli idarelerin organları arasında hiyerarşi ilişkisi bulunmamaktadır. Hiyerarşi ilişkisi mahalli idarelerin yürütme organına bağlı olan kamu görevlileri arasında bulunmaktadır.²⁴⁰

Hiyerarşi ilişkisi tüm idari kuruluşların kendi iç işleyişi bakımından mevcut olmakla birlikte merkezden yönetimde hiyerarşinin ayrı bir yeri ve önemi bulunmaktadır.²⁴¹ Hiyerarşi denetiminin merkezden yönetime özgü olmaması, ancak onunla birlikte anılmasının, hiyerarşik denetim deyince akla öncelikle merkezden yönetim içindeki idari birimler arasındaki ilişkilerin gelmesinin nedeni, hiyerarşinin merkezden yönetim sisteminin hukuki esasını teşkil etmesi,²⁴² gerçekleştirme yöntemi ve aracı olması²⁴³ ve teşkilatlanmanın hukuki esasının merkezden taşraya uzanan hiyerarşik bir bağ içinde gerçekleşmesidir.²⁴⁴

Hiyerarşi ilişkisi ve bu ilişkinin ortaya çıkardığı denetime tüm idari kuruluşlarda rastlanmasının nedeni, bir idari kuruluşta idari hizmetlerin sınırlı sayıda kimselerin emir ve direktifleri doğrultusunda yerine getirilmesinin gerekli olmasıdır.²⁴⁵ Çünkü idari teşkilat içinde hizmetlerin yerine getirilmesi sırasında her bir memurun kendi anlayışına göre hareket etmesi²⁴⁶ karışıklığa ve idari hizmetlerin aksamasına yol açabilir. Gerçekten de idari teşkilat içerisinde yer alan birimlerin kamu hizmetlerinin yürütülmesi ile ilgili olarak kalabalık bir personele ve bilgi ve uzmanlığa ihtiyaç duyması, ancak her idari birimdeki personelin aynı düzeyde bilgi ve beceriye sahip olmasının mümkün olmaması gerçeği ile bunların olası kişisel tutum ve davranışlarına meydan verilmemesi ve ayrıca üstün astını ve onun yürütmekte olduğu hizmet ile ilgili koşulları yakından tanınmasının ve hizmetin

²³⁹ Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 102; Duran, s. 56; Gözübüyük/ Tan, s. 178; Eroğlu, s. 317.

²⁴⁰ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 195.

²⁴¹ Duran, s. 56.

²⁴² Onar, s. 475.

²⁴³ Özay, *Günüşiğında Yönetim*, s. 152, 153.

²⁴⁴ Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 102; Gözübüyük/ Tan, s. 178. Merkezden yönetimde hiyerarşik bağı dayanan teşkilatlanmada en yüksek makam bakanlıktır. Bununla birlikte hiyerarşik bağı dayanan teşkilatlanma yapısı içerisinde aşağıya inildikçe değişik basamaklarda hiyerarşik amir konumundaki görevliler bulunmaktadır (Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 102; Gözübüyük/ Tan, s. 178).

²⁴⁵ Giritli, s. 25; Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 189.

²⁴⁶ Duran, s. 57; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 195.

gereklerini asta öğretebilmesinin gerekliliği karşısında hizmetlerin sınırlı sayıdaki kişilerin emir ve direktifleri doğrultusunda yerine getirilmesi zaruridir.²⁴⁷ Sayılan tüm bu nedenlerle ve bu nedenlerin özünde idari hizmetlerin koordinasyon ve bütünlüğü sağlamak amacıyla amire, astı ve onun işlemleri üzerinde hiyerarşi denetimi yapma yetkisi tanınmıştır. Hiyerarşi denetimi sayesinde idari eylem ve işlemlerin kişisel tercihlere göre yerine getirilmesi önlenerek bir uyum ve düzen içerisinde yapılması sağlanmaktadır.²⁴⁸

Kendisine astı üzerinde denetim yetkisi tanınan amir, bu yetkisini, hizmetin yapılmasından önce, hizmet yapıldığı sırada veya hizmet yapıldıktan sonra, yani hizmetin her aşamasında kullanabilir. Amirin hizmetin her aşamasında²⁴⁹ astı ve onun işlemleri üzerindeki denetimine “hiyerarşi denetimi” denir. Bir ast-üst ilişkisi olan²⁵⁰ hiyerarşi yetkisinin bir sonucu olarak bu denetimin yapılabilmesi için yasal bir dayanağa ihtiyaç yoktur.²⁵¹ Hiyerarşi yetkisi asli²⁵² ve genel bir yetkidir.²⁵³ Üstlerin astları üzerinde sahip bulunduğu genel yönetim ve gözetim yetkisinden doğar.²⁵⁴

Üst, astın işlemlerini her zaman,²⁵⁵ yani hizmetin her safhasında²⁵⁶ denetlemek ve denetletmek yetkisine sahiptir.²⁵⁷ Üst, astın işlemleri üzerindeki denetimini işlem yapılmadan önce, onun işlemlerini inceleme, emir ve direktif verme şeklinde kullanır.²⁵⁸ İşlemin yapılışı sırasında veya işlem yapıldıktan sonra ise, bu

²⁴⁷ Onar, s. 476, 477; Giritli, s. 25; Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 189.

²⁴⁸ Sanal, s. 32. Hiyerarşi, üstün, denetime tabi olan astı ve onun yürüteceği hizmetleri yakından tanınması ve ona hizmetin gereklerini öğretmesi bakımından önemlidir. Ayrıca hiyerarşik yapıda hizmetin ifasına katılanların sayıca fazlalığı hata yapma ihtimalini azaltır (Onar, s. 477).

²⁴⁹ Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 576; Akylmaz / Sezginer / Kaya, s. 198.

²⁵⁰ Özay, *Günüşığında Yönetim*, s. 152; Cevdet Atay, s. 87.

²⁵¹ Artukmaç, s. 30; Yayla, *İdare Hukuku*, s. 385, 386; Özay, *Günüşığında Yönetim*, s. 165; Duran, s. 57; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 55; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 366; Yıldırım/ Karan, s. 18; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 316; Ender Ethem Atay, s. 163; Sanal, s. 6; Karanfiloğlu, Genel Esaslar, s. 67; Karanfiloğlu, Yerel Yönetimlerin Denetimi, s. 11.

²⁵² Yayla, *İdare Hukuku*, s. 385, 386; Ender Ethem Atay, s. 163.

²⁵³ Yayla, *İdare Hukuku*, s. 385, 386; Duran, s. 57; Özay, *Günüşığında Yönetim*, s. 165, 172; Gözler, s. 75; Yıldırım/ Karan, s. 18.

²⁵⁴ Ertekin, s. 500; Ekici/ Toker, s. 7.

²⁵⁵ İsmail Hakkı Ülkmen, *Mahalli İdareler Maliyesi Dersleri*, 1960, s. 19; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 367; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 316; M. Akif Özer, s. 101; Sanal, s. 7.

²⁵⁶ Onar, s. 479; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 55.

²⁵⁷ Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 367; Sanal, s. 7.

²⁵⁸ Giritli, s. 25; Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 189; Eroğlu, s. 319; Günday, *İdare Hukuku*, s. 73; Sanal, s. 32; Mutta, s. 24.

denetimi işlemini düzeltme, onama, değiştirme ve iptal etme şekillerinde kullanır.²⁵⁹ Etkin bir denetim türü olan hiyerarşi, amirin astın işlemlerini hem hukukilik hem de yerindelik bakımından²⁶⁰ denetlemesini sağlar.²⁶¹ Hiyerarşik amir, yani üst, bu denetimi kendiliğinden yapabileceği gibi ilgililerin başvurusu nedeniyle, yani müracaat üzerine de yapabilir.²⁶² Hiyerarşi yetkisinin gerektiği durumlarda kullanılması zorunludur, kullanmaktan vazgeçilemez.²⁶³

Üst, astın işlemlerinin yanı sıra onun davranışları üzerinde de hiyerarşi denetimi gerçekleştirebilir.²⁶⁴ Üst astı üzerinde onun memuriyet durumuna ilişkin işlemler yapma,²⁶⁵ yani atama, sicil verme, yükseltme, disiplin cezası verme, hizmet yerini değiştirme yetkilerine sahiptir.²⁶⁶

Hiyerarşik denetim neticesinde üst astın işlemlerini aynen kabul edebileceği gibi, değiştirebilir, uygulamasını geciktirebilir ve hatta iptal edebilir.²⁶⁷ Ancak kural olarak onun yerine geçerek kendisi işlem tesis edemez.²⁶⁸

²⁵⁹ Giritli, s. 25; Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 189; Özay, *Günüştğinde Yönetim*, s. 157, 158; Eroğlu, s. 319; Günday, *İdare Hukuku*, s. 73; Sanal, s. 32; Mutta, s. 24.

²⁶⁰ Hukukilik denetimi, astın işlemlerinin hukuk kurallarına, yerindelik denetimi ise ihtiyaca ve hizmetin gereklerine uygunluğunu denetleme (Günday, *İdare Hukuku*, s. 73) anlamına gelir. Astın tesis etmiş olduğu işlem hukuka uygun olsa bile üstün emri üzerine ast bu işlemi yeniden gözden geçirmek zorundadır. Çünkü yerindeliğe ilişkin nihai kararı verecek olan üsttür (Ender Ethem Atay, s. 163).

²⁶¹ Gözübüyük/ Tan, s. 178; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 367; Duran, s. 57; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 199, 200; San, s. 7; Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 577; Günday, *İdare Hukuku*, s. 73; Gözler, s. 112, 113; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 32; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 316; Ender Ethem Atay, s. 163; Ertekin, s. 500; Cevdet Atay, s. 86; Mutta, s. 24; Ahmet Özer, *İdari Vesayet Denetimi*, s. 12; Karaarslan, s. 189.

²⁶² Onar, s. 482; San, s. 7, 33; Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 102; Derbil, *İdare Hukuku*, s. 268; Gözübüyük/ Tan, s. 178; Eroğlu, s. 320; Duran, s. 57; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 55; Günday, *İdare Hukuku*, s. 72; Gözler, s. 112, 113; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 199; Ender Ethem Atay, s. 163; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 32; Karanfiloğlu, Genel Esaslar, s. 67; Karanfiloğlu, *Yerel Yönetimlerin Denetimi*, s. 11; Mutta, s. 24. Başvuru üzerine yapılan hiyerarşi denetimi ile ilgili olarak "üst makamlara başvurma" başlıklı İYUK m. 11'de şu hüküm yer almaktadır: "İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir."

²⁶³ Gözler, s. 113; Ender Ethem Atay, s. 163.

²⁶⁴ Yayla, *İdare Hukuku*, s. 385.

²⁶⁵ Duran, s. 56; Gözler, s. 111.

²⁶⁶ Yayla, *İdare Hukuku*, s. 386; Günday, *İdare Hukuku*, s. 73; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 316; Sanal, s. 7; Ahmet Özer, *İdari Vesayet Denetimi*, s. 11.

²⁶⁷ Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 367; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 199.

²⁶⁸ Onar, s. 485; Duran, s. 57; Özay, *Günüştğinde Yönetim*, s. 158; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 367; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 199; Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 577; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 32; M. Akif Özer, s. 102; Sanal, s. 8; Ertekin, s. 501; Ahmet Özer, *İdari Vesayet Denetimi*, s. 12; Mutta, s. 25. Atay'a göre, hiyerarşik makam ancak kanunda özel olarak

b. İdari Vesayet Denetimi

İdari vesayet denetimi merkezi idarenin kanunda öngörülen hallerde ve kanunun çizdiği sınırlar içerisinde, mahalli idareler üzerinde, idarenin bütünlüğünü ve kamu yararını sağlamak amacıyla gerçekleştirdiği idari denetimdir.

Merkezi idare, idari vesayet makamı sıfatıyla mahalli idarelerin işlemleri, organları ve personeli üzerinde idari vesayet denetimi gerçekleştirmektedir. Mahalli idarelerin işlemleri üzerindeki idari vesayet denetimi büyük ölçüde işlemlerini onama, değiştirerek onama, yürütmesini durdurma, bu işlemlere karşı yargı organına başvurma ve onun yerine geçerek işlem tesis etme, yani ikame şeklinde kullanılmaktadır. Organları üzerindeki denetimini ise atama, görevden uzaklaştırma, yerine geçme (ikame) ve yargı organına başvurma şekillerinde, personel üzerindeki denetimini de organlar üzerinde gerçekleştirdiği denetime benzer şekilde atama, görevden uzaklaştırma ve hatta bazen göreve son verme şekillerinde gerçekleştirmektedir.

c. Hiyerarşi Denetimi ile İdari Vesayet Denetimi Arasındaki Farklar

Hiyerarşi denetimi ile idari vesayet denetiminin her ikisi de idarenin bütünlüğünü sağlamayı amaçlayan idari denetim türleridir. Ancak farklılık arz eden yönleri bulunmaktadır.

Hiyerarşi denetiminde denetimi yapan üst ile denetime tabi tutulan ast aynı kamu tüzel kişiliğinin içindedir.²⁶⁹ Yani hiyerarşi ilişkisi tek bir tüzel kişilik içinde

kendisine yetki verilmesi ve bağlı yetki hallerinde astın yerine geçerek işlem tesis edebilir (Ender Ethem Atay, s. 167).

²⁶⁹ Onar, s. 513; Giritli, s. 35; Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 202; Özay, *Günüştüğünde Yönetim*, s. 171; Eroğlu, s. 323; Gözler, s. 108; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 199; Yıldırım/ Karan, s. 27; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 29; Mutta, s. 29.

görülmektedir.²⁷⁰ İdari vesayette ise birbirinden ayrı iki kamu tüzel kişisi vardır.²⁷¹ Yani idari vesayet iki ayrı tüzel kişilik arasında görülmektedir.²⁷²

Hiyerarşi denetiminde üstün ast üzerinde denetimde bulunabilmesi için kanunda kendisine açıkça bu yetkiyi veren bir düzenleme bulunması gerekmez. Kanunda açıkça öngörülmemiş olmasa dahi bu yetki mevcuttur.²⁷³ Zira hiyerarşi yetkisi olağan ve genel bir yetkidir.²⁷⁴ İdari vesayet denetimi ise ayrık bir yetki olup²⁷⁵ ancak kanunda öngörülen hallerde²⁷⁶ ve öngörüldüğü biçimde gerçekleştirilebilen²⁷⁷ sınırlı bir yetkidir.²⁷⁸ Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde idari vesayet denetimini her durumda değil, mahalli idarenin muayyen bazı işlemleri,²⁷⁹ organları ve personeli üzerinde gerçekleştirebilir.

İdari vesayet denetimi istisnai olup dar yoruma tabi tutulur. Kanunda hangi hallerde kullanılacağı öngörülmüşse, yalnızca o hallerde gerçekleştirilir.²⁸⁰ Bu nedenle kanunla idari vesayetin yorum yoluyla genişletilmemesi gerekir.²⁸¹ Hiyerarşi denetimi ise olağan bir yetki olduğundan geniş yoruma tabi tutulur.²⁸²

²⁷⁰ Özay, *Günışığında Yönetim*, s. 153; Karaarslan, s. 188.

²⁷¹ Onar, s. 514; Giritli, s. 35; Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 202; Eroğlu, s. 323; Yıldırım/ Karan, s. 27; Deniz Sayın, “Yönetimsel Vesayet”, *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, Şubat 1996, s. 8; Mutta, s. 29.

²⁷² Özay, *Günışığında Yönetim*, s. 153; Gözler, s. 108. Danıştay’a göre, idari denetim, hiyerarşik denetim ve vesayet denetimi şeklinde olmaktadır. Hiyerarşik denetim, aynı teşkilat içerisinde hiyerarşik amir ya da makamlarca yapılmaktadır. Buna karşılık vesayet denetimi yerel yönetimlerin iş, işlem, karar, organ ve personeli üzerinde merkezi idare tarafından yapılmaktadır. Bu denetimlerle idarenin bütünlüğü sağlanmaktadır (Danıştay 1. Dairesi, 29.09.1995, 1995/194 E. ve 1995/197 K. sayılı Kararı, Kazancı Mevzuat-İçtihat Bilgi Bankası).

²⁷³ Onar, s. 514; İsmail Hakkı Görelî, *İdari Vesayet-Amme Hükmi Şahıslarının İdarece Murakabesi*, 1944, s. 5; Maspétiol/ Laroque, *İdari Vesayet*, s. 135; Giritli, s. 35; Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 202; Gözübüyük, *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, s. 102; Gözübüyük/ Tan, s. 178; Eroğlu, s. 323; Günday, *İdare Hukuku*, s. 72; Gözler, s. 113; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 200; Yıldırım/ Karan, s. 27; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 32; Ahmet Özer, *İdari Vesayet Denetimi*, s. 15; Mutta, s. 29.

²⁷⁴ Yayla, *İdare Hukuku*, s. 385, 386; Özay, *Günışığında Yönetim*, s. 172.

²⁷⁵ Görelî, *İdari Vesayet*, s. 5; Günday, *İdare Hukuku*, s. 75; Karaarslan, s. 200.

²⁷⁶ Onar, s. 514; Özay, *Günışığında Yönetim*, s. 165; Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 202; Gözübüyük, *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, s. 102; Gözübüyük/ Tan, s. 178; Eroğlu, s. 323; Günday, *İdare Hukuku*, s. 75; Gözler, s. 116; Ender Ethem Atay, s. 178.

²⁷⁷ Gözübüyük, *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, s. 102; Gözübüyük/ Tan, s. 178.

²⁷⁸ Onar, s. 500; Giritli, s. 34; Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 202.

²⁷⁹ Eroğlu, s. 323; Ahmet Özer, *İdari Vesayet Denetimi*, s. 15.

²⁸⁰ Gözler, s. 116.

²⁸¹ Ender Ethem Atay, s. 178. Danıştay vermiş olduğu bir kararında idari vesayetin niteliği itibariyle esas ve usulleri kanunla belirlenmiş bir yetki olduğunu, yorum yoluyla açıkça öngörüldüğü konu ve

Hiyerarşi denetiminde üst, astına emir ve talimatlar verebilir.²⁸³ Ast verilen emirlere uymak mecburiyetindedir.²⁸⁴ Ast, üstün bu emir ve talimatlarına karşı idari veya yargısal yollara başvuramaz.²⁸⁵ İdari vesayette ise idari vesayet makamının denetime konu olan idari kuruluşa emir ve talimat verme yetkisi bulunmamaktadır.²⁸⁶ İdari vesayet makamı sadece kanunda öngörülen hallerde idari vesayet denetiminin kullanılmasıyla ilgili işlemler tesis etmektedir. Denetime tabi tutulan idari kuruluş merkezi idarenin işlemlerine karşı idari ve yargısal mercilere başvurabilmektedir.²⁸⁷

usullerin dışına taşırılamayacağına hükmetmiştir (Danıştay 1. Dairesi, 30.05.1994, 1994/83 E. ve 1994/83 K. sayılı Kararı Danıştay Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr).

²⁸² Gözler, s. 117.

²⁸³ Duran, s. 57; Gözübüyük/ Tan, s. 178; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 55; Gözler, s. 111; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 32.

²⁸⁴ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 196.

²⁸⁵ Onar, s. 479; Roland Maspétiol/ P. Laroque, “İdari Vesayetın Hudutları ve Bunlar Aleyhine Müracaat Yolları”, *İdare Dergisi*, Sayı 195, Kasım-Aralık 1948 s. 282; Giritli, s. 35; Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 203; Duran, s. 57; Özay, *Günişığında Yönetim*, s. 155, 156, 173; Eroğlu, s. 319, 324; Günday, *İdare Hukuku*, s. 73; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 200; Gözler, s. 111; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 29. Hiyerarşi ilişkisinde ast, hizmete ilişkin işlemlerin iptali için idari yargıda dava açamaz, ancak kendi özlük haklarına ilişkin olarak üstün yaptığı işlemlere karşı idari yargıda iptal davası açabilir (Duran, s. 57, 58; Yıldırım/ Karan, s. 19; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 29). Özay da astların “kendi özlük işleri dışında hizmete ilişkin kararlar ve işlemlerle eylemlerin iptali için yargı yoluna başvurma imkânları yoktur” demek suretiyle astın kendi özlük işleri ile ilgili işlemlere karşı yargı yoluna gidebileceğini ifade etmiştir (Özay, *Günişığında Yönetim*, s. 156). 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’nun 21. maddesindeki hükme göre, müracaat en yakın amirden başlayarak, silsile yoluyla şikâyet edilen amirler atlanarak yapılır. Yıldırım/ Karan, Devlet Memurları Kanunu’nun 21. maddesinde yer alan müracaat yolunun astın üstün işlemlerine karşı idari itirazı şeklinde yorumlanabileceğini ve bu şekilde üstün işlemlerinin idari itiraz yoluyla denetlenmesinin söz konusu olabileceğini ifade etmektedir. Yıldırım/ Karan, astın üstün işlemlerine karşı dava açma bakımından ise bir boşluk olduğunu ve bu boşluğun uygulamada, üstün emir ve talimatlarına karşı astın dava açamayacağı şeklindeki yorumla doldurulmakta olduğunu (Yıldırım/ Karan, s. 19) ancak hukuka aykırı olduğunu düşündüğü işlemi uygulamanın kamu görevlisi üzerinde psikolojik bir baskı oluşturacağını ve hukuk devleti ilkesinin tüm gerekleriyle hayata geçirilmesinin idari teşkilat içerisinde yer alan görevlilerin hakkı ve ödevi olmasının bir sonucu olarak, kamu görevlilerinin çalıştığı kurumun hukuka aykırı işlemlerine karşı dava açabilmelerinin gerekli olduğunu ifade etmektedir (Yıldırım/ Karan, s. 20).

²⁸⁶ Gözübüyük/ Tan, s. 178; Duran, s. 61; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 32; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 317.

²⁸⁷ Onar, s. 514; Maspétiol/ Laroque, *İdari Vesayetın Hudutları*, s. 282; Giritli, s. 35; Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 203; Gözübüyük, *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, s. 102; Gözübüyük/ Tan, s. 179; Duran, s. 61; Baha Kargın, “Mahalli İdarelerde İdari Vesayet”, *İdare Dergisi*, Sayı 239, Mart-Nisan 1956, s. 74; Mutta, s. 29. Danıştay’ın idari vesayet denetiminin kullanılmasında mahalli idarelerin merkezi idareye karşı dava açabilmesiyle ilgili olarak vermiş olduğu bir kararında, vesayet ilişkisi içerisinde vesayet makamının tesis ettiği işlemin, vesayet denetimine tabi kamu kurum ya da kuruluşu tarafından dava konusu edilebileceği hususunun İdare Hukukunun bilinen ilkelerinden olduğunun vurgulamak gerektiği belirtilmiş, vesayet makamı olan valiliğin, vesayet ilişkisi içerisinde tesis ettiği işlemin vesayet denetimine tabi belediye başkanlığı tarafından dava konusu edilebileceği ifade edilmiştir (Danıştay 5. Dairesi, 23.01.2001, 1999/656 E. ve 2001/105 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr).

Hiyerarşi denetiminde denetime konu olan tek bir işlem bulunduğundan²⁸⁸ bununla ilgili olarak ortaya çıkabilecek uyuşmazlıklarda husumet tek bir tüzel kişiye yöneltilir.²⁸⁹ İdari vesayet denetiminde ise, ileride değineceğimiz üzere, husumet, duruma göre, idari vesayet makamına veya idari vesayet denetimine tabi tutulan mahalli idareye yöneltilir.

Tüm bu farklılıklardan çıkarılabilecek ortak sonuç, mahalli idareler üzerinde gerçekleştirilen idari vesayet denetiminin hiyerarşi denetimine nazaran daha yumuşak bir denetim olmasıdır.²⁹⁰

²⁸⁸ Onar, s. 514; Giritli, s. 35; Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 203; Eroğlu, s. 323; Yıldırım/ Karan, s. 27; Mutta, s. 29.

²⁸⁹ Giritli, s. 35; Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 203.

²⁹⁰ Derbil, *İdare Hukuku*, s. 271; Süheyp Derbil, "Denet ve Vesayet", *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı 84, 1952, s. 2; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 58; Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 507; Tortop, *Gelişmeler*, s. 301.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

III. İDARİ VESAYET DENETİMİ

A. TANIM

İdari vesayet²⁹¹, Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında düzenlenmiştir. Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasına göre, “*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.*”

Anayasa'daki bu düzenlemeden yola çıkarak idari vesayeti şu şekilde tanımlayabiliriz: İdari vesayet, merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereğine uygun biçimde karşılanması amaçlarıyla, kanunda öngörülen hallerde ve kanunun çizdiği sınırlar dahilinde gerçekleştirdiği idari denetimdir.²⁹²

B. ANAYASAL DAYANAĞI

İdari vesayet, Anayasa'da düzenlenmiştir. İdari vesayetin Anayasa'da tanımlanması onun anayasal bir müessese olduğunu göstermektedir.²⁹³ İdari vesayet ilk kez 1982 Anayasası ile anayasal düzeyde ifadesini bulmuştur.²⁹⁴ 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında düzenlenen ve merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğunu gösteren açık hükme

²⁹¹ İdari vesayet, “idari denet”, “vesayet murakabesi” gibi kavramlarla da ifade edilmektedir (Eroğlu, s. 321).

²⁹² İdari vesayet ile ilgili diğer tanımlar için bkz. Onar, s. 498; Görel, *İdari Vesayet*, s. 4; Artukmaç, s. 30; Sabri Coşkun, *İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetim) Vesayet*, Ankara, 1976, s. 15; Ülkmen, s. 19; Osman Meriç, “Yerel Yönetimler ve Vesayet”, *XII. İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları (Haziran 1979-Ocak 1980)*, *Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar*, Mayıs 1981, s. 36; Eroğlu, s. 321; Günday, *İdare Hukuku*, s. 74; Gözler, s. 114, 115; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 202; Ender Ethem Atay, s. 172; Giritli, s. 33; Gözübüyük/ Tan, s. 175; Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 197; Yıldırım/ Karan, s. 21.

²⁹³ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 179; Durmuş Tezcan, “Türk İdare Hukuku Açısından 21. Yüzyıl Arifesinde Yerel Yönetimlerin İşlemleri Üzerinde Vesayet Denetimi”, *Prof. Dr. Mahmut Tevfik Birsnel'e Armağan*, İzmir 2001, s. 660; Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 709.

²⁹⁴ Ahmet Özer, “İl Özel İdaresi ve Mülki İdare Amirleri”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 372, Eylül 1982, s. 49; Bayındır, s. 49, 93.

karşılık 1961 Anayasası'nda böyle bir hüküm yer almamıştı.²⁹⁵ Buna rağmen merkezi idarenin mahalli idareleri idari vesayet yoluyla denetlediği,²⁹⁶ çünkü idari vesayet denetiminin kamu hukukunun genel ve temel kurallarından birisi olduğu ifade edilmiştir. Aksi takdirde “idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ilkesi”nin gerçekleştirilemeyeceği belirtilmiştir.²⁹⁷

İdari vesayetın Anayasa'da düzenlenmesi olumlu bir gelişmedir.²⁹⁸ Mahalli idareler üzerindeki idari vesayet denetimi tanımlanmış ve sınırları çizilmiş, böylece bu idari birimler anayasal güvenceye kavuşmuşlardır. Ancak idari vesayetın Anayasa'da düzenlenmesi bir geriye gidiş olarak da yorumlanmaktadır.²⁹⁹

²⁹⁵ Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 94; Sayın, s. 9; Fatih Kırışık/ Özcan Sezer, “Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, s. 20, 26.

²⁹⁶ Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 174; Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 142; Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 94; Kırışık/ Sezer, s. 20, 26.

²⁹⁷ Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 174; Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 94; Esat Mahmut Yılmaz, s. 89; Kırışık/ Sezer, s. 20.

²⁹⁸ Özay'a göre, 1982 Anayasası'nda 1961 Anayasası'nın aksine idari vesayetın tanımlanıp, anlamının, kapsamının ve sınırlarının çizilmesi ve içeriğinin doldurulması çok doğru ve yerindedir (Özay, *Günüşiğında Yönetim*, s. 164). Nadaroğlu da 1982 Anayasası'nda, 1961 Anayasası'ndan farklı olarak idari vesayete ilişkin hususların açıkça teyid edildiğini ve berraklığa kavuştuğunu belirterek anayasal düzenlemeyi desteklediğini ortaya koymuştur (Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 168, 174). Kalabalık da 1982 Anayasası'nda idari vesayetın düzenlenmesinin ve esas ve usullerinin kanunla düzenleneceğinin öngörülmesinin kanun koyucunun iradesini sınırladığını ifade ederek idari vesayetın Anayasa'da düzenlenmesine olumlu yaklaştığını göstermiştir (Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 710).

²⁹⁹ Soysal, 1961 Anayasası'nda yer verilmeyen idari vesayete 1982 Anayasası'nda yer verilmesini bir geriye dönüş olarak değerlendirmektedir. Çünkü değiştirilmesi ya da en azından yeniden yorumlanması gereken bir ilke anayasallaştırılmıştır (Mümtaz Soysal, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, 7. Bası, Ocak 1987, s. 354). Eryılmaz da mahalli idarelerle ilgili düzenlemelere Anayasa'da yer verilmesi ile ilgili olarak 1982 Anayasası'nda mahalli idareler bakımından geriye gidiş olarak değerlendirilebilecek düzenlemeler yer aldığını ifade etmiştir. 1982 Anayasası'nın mahalli idareleri düzenleyen 127. maddesinin 1961 Anayasası'nın ilgili maddesine nazaran daha geniş kapsamlı olarak düzenlendiğini, maddenin geniş kapsamlı bir şekilde düzenlenmesinin madde içeriğinin bir bütün olarak değerlendirildiğinde mahalli idareleri güçlendirme ve koruma amaçlarından değil, idari vesayet denetimini güçlü kılmak eğiliminden kaynaklandığını, 1961 Anayasası'nda idari vesayete hiç yer verilmediği halde, 1982 Anayasası'nda idari vesayetın açıkça düzenlenmesiyle idari vesayetın amacının ve kapsamının geniş tutulduğunu ifade etmiştir (Bilal Eryılmaz, “Yerel Yönetim Sendromu”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 345).

C. İDARİ VESAYET KAVRAMI İLE ÖZEL HUKUKTAKİ VESAYET KAVRAMININ KARŞILAŞTIRILMASI

Mahalli idareler üzerinde gerçekleştirilen idari vesayet denetimi ile özel hukuktaki vesayet kurumu birbirinden farklıdır.³⁰⁰ Vesayet, bir özel hukuk kavramı olup, hukuk alanında haklarını kısmen veya tamamen kullanma yeteneğine sahip olmayan gerçek kişiler adına, bu yeteneğe sahip gerçek kişilerin, bunlar adına hukuki işlem yapma ve haklarını kullanma yetkisiyle donatılmasıdır.³⁰¹ İdari vesayet ise idare hukukuna³⁰² ve dolayısıyla kamu hukukuna ait bir kavram olup, merkezi idarenin kanunda öngörülen hallerde ve kanunun çizdiği sınırlar dâhilinde gerçekleştirdiği bir idari denetim türüdür.

Özel hukuktaki vesayet ile idari vesayet ulaşılmak istenen amaçlar bakımından farklılık göstermektedir.³⁰³ Özel hukuktaki vesayetin amacı, kendi hak ve menfaatlerini koruyamayan,³⁰⁴ hukuki işlem yapamayacak durumda olan ve dolayısıyla vesayet altına alınan kimselerin hak ve menfaatlerini korumak ve gözetmektir.³⁰⁵ İdari vesayet denetiminde ise amaç, hem denetime tabi tutulan mahalli idareleri,³⁰⁶ hem de bunların hukuka aykırı işlemlerine karşı kamunun

³⁰⁰ Özyörük, s. 180; Görelî, *İdari Vesayet*, s. 5; Maspétiol/ Laroque, *İdari Vesayet*, s. 138; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 57; Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 506; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 207; Kargın, s. 71; Derbil, *Denet ve Vesayet*, s. 3; Gözübüyük/ Tan, s. 176; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 368; Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 26; Tortop, *Mahalli İdareler*, s. 15; Gözler, s. 117; Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 101; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 31; Ulusoy/ Akdemir, s. 27; Ender Ethem Atay, s. 170; Sayın, s. 8; Bayram Coşkun, s. 36; Esat Mahmut Yılmaz, s. 83; Sanal, s. 9.

³⁰¹ Bayram Coşkun, s. 36; Esat Mahmut Yılmaz, s. 83.

³⁰² Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 506.

³⁰³ Görelî, *İdari Vesayet*, s. 4; Maspétiol/ Laroque, *İdari Vesayet*, s. 138; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 57; Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 506; Duran, s. 51, 52; Coşkun San, "Çağdaş Demokrasi Anlayışı ve İdari Vesayet Denetimi", *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1-2, 1996, s. 285; Günday, *İdare Hukuku*, s. 75; Gözler, s. 117; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 31; Ender Ethem Atay, s. 170.

³⁰⁴ Gürsoy, s. 10.

³⁰⁵ Görelî, *İdari Vesayet*, s. 4; Maspétiol/ Laroque, *İdari Vesayet*, s. 138; Özyörük, s. 180; Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 506; Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 101; Gözübüyük/ Tan, s. 176; Duran, s. 52; Gözler, s. 117; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 31; Günday, *İdare Hukuku*, s. 75; Ender Ethem Atay, s. 170; Sayın, s. 8; Esat Mahmut Yılmaz, s. 83.

³⁰⁶ Tortop, *Mahalli İdareler*, s. 15; Maspétiol/ Laroque, *İdari Vesayet*, s. 138; Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 506; Duran, s. 52; Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 101; Bayındır, s. 110.

çıkarlarını,³⁰⁷ toplum yararını³⁰⁸ korumaktır. Ancak bu amaçlardan ikincisi, yani toplum yararını,³⁰⁹devletin genel menfaatlerini korumanın idari vesayetin asıl amacını oluşturduğu ifade edilmektedir.³¹⁰

Özel hukuktaki vesayette vesayet altına alınanın bir ehliyetsizliği³¹¹ söz konusudur, idari vesayette ise üzerinde idari vesayet denetimi gerçekleştirilen mahalli idarenin ehliyetsizliği gibi bir durum söz konusu değildir.³¹² Zira mahalli idareler kural olarak hukuki sonuç doğuran icrai nitelikte kararlar alabilirler.³¹³

Özel hukuktaki vesayette, vesayet yetkisini kullanan, vesayet altına alınanın haklarını korumak amacıyla onun yerine geçerek hukuki işlemler yapabilmektedir.³¹⁴ İdari vesayette ise idari vesayet makamının, istisnai bazı haller hariç, kural olarak böyle bir yetkisi bulunmaz.³¹⁵ İdari vesayet makamı ancak kanunlarla öngörülen hallerde mahalli idareleri denetler,³¹⁶ onların yerine geçerek işlem tesis edemez.

Özel hukuktaki vesayet ilişkisinde vesayet altına alınan kişi üzerinde çeşitli yetkilere sahip tek bir vasi vardır. İdari vesayette ise, yürütülen kamu hizmetinin konusuna ve işlemleri yürüten organa göre değişiklik gösterebilen birden fazla, farklı idari vesayet makamları söz konusudur.³¹⁷

Özel hukuktaki vesayet ile idari vesayet arasında farklılıklar bulunduğu gibi bu ikisinin benzer yönleri de bulunmaktadır. Her ikisinde de asıl işlemi yapmaya yetkili olana karşı duyulan güvensizlik ve hukuki işlem ehliyetine getirilen sınırlamalar söz konusudur.³¹⁸

³⁰⁷ Görelî, *İdari Vesayet*, s. 4; San, s. 285; Tortop, *Mahalli İdareler*, s. 15; Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 506; Duran, s. 52; Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 101; Ender Ethem Atay, s. 170; Esat Mahmut Yılmaz, s. 83.

³⁰⁸ Özyörük, s. 180; Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 101; Günday, *İdare Hukuku*, s. 76.

³⁰⁹ Görelî, *İdari Vesayet*, s. 6; Duran, s. 52.

³¹⁰ Maspétiol/ Laroque, *İdari Vesayet*, s. 138, 139.

³¹¹ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 57; Ender Ethem Atay, s. 170.

³¹² Görelî, *İdari Vesayet*, s. 4; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 368; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 57; Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 506; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 31.

³¹³ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 57; Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 506; Bayındır, s. 51.

³¹⁴ Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 102; Gözübüyük/ Tan, s. 176; Duran, s. 52; Günday, *İdare Hukuku*, s. 76; Gözler, s. 117; Gürsoy, s. 10; Esat Mahmut Yılmaz, s. 83.

³¹⁵ Özyörük, s. 180; Duran, s. 52; Gözler, s. 117; Sayın, s. 8.

³¹⁶ Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 102; Gözübüyük/ Tan, s. 176; Duran, s. 52; San, s. 285, 286; Günday, *İdare Hukuku*, s. 76; Sayın, s. 9; Esat Mahmut Yılmaz, s. 83.

³¹⁷ Özyörük, s. 181; Gözübüyük/ Tan, s. 176; Günday, *İdare Hukuku*, s. 76; Gözler, s. 118; Sayın, s. 9; Esat Mahmut Yılmaz, s. 83.

³¹⁸ Esat Mahmut Yılmaz, s. 83.

D. İDARİ VESAYET DENETİMİNİN TARAFLARI

1. İdari Vesayet Denetimi Yapan Makamlar

İdari vesayet denetimi, mahalli idareler üzerinde, merkezi idare tarafından gerçekleştirilmektedir.³¹⁹ Ancak idari vesayet denetimi tek bir idari makam tarafından yerine getirilmemektedir. İdari vesayet makamları çeşitlidir.³²⁰ Merkezi idare, başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı şeklinde örgütlendiğinden³²¹ idari vesayet denetimini yapacak makamlar olarak merkez teşkilatını oluşturan Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu ve Bakanlıklar³²² ile bunların taşrada örgütlenmiş idari birimleri akla gelmektedir. Fakat bunların hepsi mahalli idareler üzerinde idari vesayet denetimi gerçekleştirmez. İdari vesayet istisnai nitelikte olduğundan ve ancak kanunda öngörülen makamlar ve kuruluşlar tarafından gerçekleştirilebileceğinden³²³ merkezi idarenin hangi idari birimlerinin bu yetkiye sahip oldukları ancak denetime tabi mahalli idarelerle ilgili kanun metinlerinden anlaşılabilir. İlgili kanunlar incelendiğinde denetim konusu işin önemine göre³²⁴ bu makamın bazen İçişleri Bakanlığı,³²⁵ ilgisine göre diğer bakanlıklar, Bakanlar Kurulu, en büyük mülki amirler (valiler ve kaymakamlar)³²⁶ ve Danıştay olduğu görülmektedir.

İdari vesayet denetimi yapan makamlar arasında Danıştay'ın da yer alması üzerinde durulması gereken bir husustur. Zira mahalli idarelere ilişkin temel kanunlarda mahalli idarelerin bazı işlemleri ve organları ile ilgili olarak karar verecek merciinin Danıştay olduğu görülmektedir. Burada üzerinde durulması gereken husus, Danıştay'ın vereceği kararın idari mi, yargısal nitelikte mi olduğudur.

³¹⁹ Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 529.

³²⁰ Aldan, *İdari Vesayet Denetimi*, s. 230.

³²¹ Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 95; Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 529; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 93; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 230.

³²² Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 95; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 93.

³²³ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 179; Ender Ethem Atay, s. 172; Sayın, s. 8; Sönmez, s. 55. Danıştay'a göre, yerinden yönetim idarelerinin işlemleri üzerindeki vesayet denetiminde yetkili merkezi idari vesayet makamlarının kanunla açıkça belirtilmesi gerekmektedir (Danıştay 9. Dairesi, 19.03.1985, 1984/476 E. ve 1985/455 K. Sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr).

³²⁴ Ülkmen, s. 24.

³²⁵ Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 368; Öngören, s. 80.

³²⁶ Ülkmen, s. 24; Gürsoy, s. 13; Öngören, s. 80.

Zira Danıştay hem idari hem de yargısal nitelikte görevleri olan bir kuruluştur.³²⁷ Nitekim Anayasanın 155. maddesinde Danıştay'ın davaları görmek dışında, Başbakan ve Bakanlar Kurulu'nca gönderilen kanun tasarıları ile kamu hizmetleri ile ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında iki ay içinde düşüncesini bildirmek, tüzük tasarılarını incelemek, idari uyuşmazlıkları çözmek ve kanunla gösterilen diğer işleri yapmakla görevli olduğu belirtilmiştir. Şüphesiz bunlardan davaları görmek dışındakiler idari nitelikte görevlerdir. Yine 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun³²⁸ 1. maddesinde Danıştay'ın Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş Yüksek İdare Mahkemesi olmasının yanı sıra danışma ve inceleme mercii olduğu hüküm altına alınmıştır.

Danıştay'ın yargısal yönü ağır bastığından gerçekleştirilecek olan denetimin yargısal nitelikte bir denetim olduğu düşünülebilir. Ancak Danıştay yargısal görevlerinin yanı sıra idari nitelikte görevleri de olan bir kuruluştur. 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 42. maddesinde idari daire olan birinci dairenin, İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatı gereğince³²⁹ doğrudan doğruya veya itiraz yoluyla Danıştay'a verilen işleri inceleyeceği veya gereğine göre karara bağlayacağı hüküm altına alınmıştır.³³⁰ Bu durumda adı geçen Kanun'da öngörülen hallerde Danıştay 1. Dairesi'nin vereceği kararlar, idari daire olduğundan, idari vesayet denetimi kapsamında düşünülebilecektir. Yine aynı maddede Belediye Kanunu ile Danıştay'a verilip idari davaya konu olmayan işlerin Danıştay 1. Dairesi'nin görevleri arasında yer aldığı belirtilmiştir. Belediye Kanunu'nda öngörülen ve idari

³²⁷ Gözler, s. 151; Kalabalık, *İdari Yargılama Usulü Hukuku*, s. 23.

³²⁸ R.G. 20.01.1982/ 17580.

³²⁹ İdarei Umumiyei Vilayet Kanunu Muvakkatının ismi 1987 yılında 3360 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmiş, 2005 yılında ise 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. Bu yüzden 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 42. maddesindeki hükmü şu şekilde ifade edilmelidir: 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu gereğince doğrudan doğruya veya itiraz yoluyla Danıştay'a verilen işleri Danıştay 1. Dairesi inceleyecek ve karara bağlayacaktır.

³³⁰ Anayasa'nın 127. maddesinde mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetimin yargı yolu ile olacağını öngören hüküm karşısında 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 32. maddesinde mahalli idarelerin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusuna ilişkin davaları Danıştay 8. Dairesi'nin karara bağlayacağı hüküm altına alınmıştır. Danıştay 8. Dairesi dava daireleri arasında yer aldığından bununla ilgili olarak vermiş olduğu kararlar da idari değil, yargısal niteliktedir.

davaya konu olmayan işler de idari vesayet denetimi kapsamında yer aldığı sonucuna varılacaktır.

Danıştay 1. Dairesi idari daire olduğundan vereceği kararlar idari nitelikte olacak ve idari vesayet denetimi kapsamında olacaktır. Ancak 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nda mahalli idarelere ilişkin bazı işlemlerin Danıştay'ın dava dairelerinin görev alanına girdiği görülmektedir. Örneğin 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 32. maddesinde köy, belediye ve özel idareleri ilgilendiren mevzuatın uygulanmasına ilişkin davaların Danıştay 8. Dairesi'nin görevleri arasında yer aldığı hüküm altına alınmıştır. Bu durumda işin idari daire olarak 1. Dairenin mi, yoksa dava dairesi olarak 8. Dairenin mi görev alanına girdiği sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu sorunun çözümü mahalli idarelerle ilgili kanunlarda yer alan düzenlemelerde Danıştay'ın niçin görevli kılındığının tespiti yoluyla mümkün olacaktır. Eğer düzenlemenin Danıştay'ın görüşünü almak, birtakım incelemelerde bulunmasını sağlamak için öngörüldüğü sonucuna varılıyorsa, idari daire tarafından, düzenlemenin önemi itibariyle yargısal denetimden geçmesi gereken bir düzenleme olduğu sonucuna varılıyorsa, dava dairesi tarafından incelenmesi gerekecektir. Örneğin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 4. maddesinde belediyelerin kurulmasında, 11. maddede kanunda öngörülen şartların gerçekleşmesi durumunda belediyelerin tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesinde veya köye dönüştürülmesinde, 15. maddede bazı hizmetlerin imtiyaz yoluyla devredilmesinde Danıştay'ın görüşünün alınacağına öngörülmesi bu yöndeki düzenlemelerdir. Bu nedenle bu düzenlemelerde incelemenin Danıştay 1. Dairesi tarafından yapılması gerekir.³³¹ Buna karşılık örneğin 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 26. maddesinde belirtildiği üzere il genel meclisinin belediye başkanı hakkında verdiği yetersizlik kararının Danıştay tarafından uygun görülmesi halinde belediye başkanının başkanlıktan düşeceğini, 29. maddede belediye meclis üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirim üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verileceğini, 30. maddede kanunda belirtilen durumların gerçekleşmesi halinde belediye meclisinin Danıştay tarafından feshedileceğini öngören düzenlemelerde, yine 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 21. maddesinde il genel meclisi üyeliğine seçilme

³³¹ Aynı yönde görüş için bkz. Bayındır, s. 139.

yeterliliğinin kaybı durumunda valinin bildirimine üzerine Danıştay tarafından üyeliğın düşmesine karar verileceğini, aynı Kanun'un 22. maddesinde il genel meclisinin kanundaki koşulların gerçekleşmesi halinde Danıştay kararı ile feshedileceğini ve İçişleri Bakanlığı'nın gerekli görmesi ve talebi halinde Danıştay tarafından toplantıların erteleneceğini, 27. maddede il encümeninin ısrarı üzerine kesinleşen il encümeni kararlarına karşı valinin yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte Danıştay'a başvuracağını öngören düzenlemelerde Danıştay'ın görüşünü alma amacı değil, bu tür kararların objektif ve tarafsız konumda olan yargı organınca verilmesi, mahalli idarelere yargısal güvence sağlamak amacı güdülmüştür. Bu nedenle bu tür düzenlemelerde incelemenin 1. Daire tarafından değil, dava dairesi olan 8. Daire tarafından yapılması gerekir. Danıştay 1. Daire'nin idari vesayet ile ilgili görevleri görüş bildirmekten ibaret olmalıdır. Ancak 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 42. maddesinde idari daire olan Danıştay 1. Dairesi'nin, İl Özel İdaresi Kanunu'nun doğrudan doğruya veya itiraz yoluyla Danıştay'a verilen işleri inceleyeceği veya gereğine göre karara bağlayacağı hükmü ile ilgili olarak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun çeşitli maddelerinde itiraz yoluyla Danıştay'a başvurulacağını öngören bir düzenleme bulunmaktadır. Bu düzenleme önemi itibarıyla idari daire olan Danıştay 1. Dairesi'nce değil, yargısal faaliyette bulunan dava daireleri tarafından incelenmelidir. Ancak ifade tarzı itibarıyla Danıştay 1. Dairesi'nin görev alanına girdiği izlenimi vermektedir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 27. maddesinde, valinin encümenin ısrarı üzerine kararının uygulanmasını durduracağını ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvuracağını, itirazın Danıştay'ca en geç altmış gün içinde karara bağlanacağını öngören düzenleme, 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 42. maddesindeki düzenleme karşısında incelemenin Danıştay 1. Dairesi'nce yapılacağı sonucuna varmamızı sağlamaktadır.

İdari vesayet kanunla merkezi idare organına veya merkezi idareye bağlı bir görevliye tanındığından doğrudan doğruya yasayla kendisine bu yetki verilmiş

makam tarafından kullanılabilir.³³² Başka bir makama devredilemez.³³³ İdari vesayet yetkisinin kullanılmasıyla ilgili olarak yetki devri söz konusu olamaz.³³⁴

2. İdari Vesayet Denetimine Tabi Tutulan Makamlar

Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasına göre, idari vesayet denetimi mahalli idareler üzerinde gerçekleştirilen bir idari denetim türüdür. Türkiye'de mahalli idareler il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşmaktadır. Dolayısıyla idari vesayet denetimine tabi tutulacak olan idari kuruluşlar bunlardan ibarettir.

Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında idari vesayet yetkisinin merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde sahip olduğu bir yetki olduğu belirtilmiş, fakat yerinden yönetim kuruluşlarının bir diğer türünü oluşturan hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından söz edilmemiştir. Bu nedenle merkezi idare idari vesayet denetimini sadece mahalli idareler üzerinde gerçekleştirmektedir.³³⁵

1961 Anayasası'nda 1982 Anayasası'nın aksine idari vesayet tanımlanmamıştı. Bu dönemde idari vesayete ilişkin tanımlarda tüm yerinden yönetim kuruluşları denetim kapsamında değerlendirmekteydi.³³⁶ 1982 Anayasası'nda ise idari vesayet Anayasa'da açıkça tanımlanmış ve kapsamı belirlenmiştir. Mahalli idarelerin denetim kapsamında yer aldığı belirtilmiştir. Anayasa'daki düzenlemede sadece mahalli idarelerden söz edilmekle birlikte doktrindeki yazarların büyük çoğunluğu idari vesayetini sadece mahalli idareler üzerinde değil, tüm yerinden yönetim kuruluşları üzerinde merkezi idarenin gerçekleştirdiği bir denetim olduğunu belirtmişlerdir.³³⁷ Hatta bazı yazarlar merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki

³³² Onar, s. 500; Giritli, s. 34; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 61; Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 510; Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 200; Özay, *Günışığında Yönetim*, s. 169; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 208; Yıldırım/ Karan, s. 26; Mutta, s. 28.

³³³ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 61; Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 510; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 208; Ender Ethem Atay, s. 173; Bayram Coşkun, s. 37, 38; Sayın, s. 8; Esat Mahmut Yılmaz, s. 89; Murat Akçakaya, "Belediyeler Üzerindeki Vesayet Çıkmazı", *Sayıştay Dergisi*, Temmuz- Eylül 2000, Sayı 38, s. 196.

³³⁴ Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 368; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 208; Sanal, s. 9. Özay'a göre bu konuda yetki devrine ilişkin ilkeler saklıdır (Özay, *Günışığında Yönetim*, s. 169).

³³⁵ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 203, 207; Kargın, s. 72.

³³⁶ Bu dönemde Onar'ın ve Görelî'nin idari vesayeti tanımlarken ademi merkeziyet idarelerinden bahsetmesi tüm yerinden yönetim kuruluşlarını denetim kapsamında değerlendirdiğini göstermektedir (Onar, s. 498, Görelî, *İdari Vesayet*, s. 4).

ilişkinin yanı sıra, çeşitli kamu tüzel kişilerinin birbirleriyle olan ilişkilerinde, bir kamu tüzel kişinin başka bir kamu tüzel kişisi üzerindeki denetimini de idari vesayet kapsamında değerlendirmişlerdir.³³⁷ Barolar Birliği'nin barolar, Büyükşehir

³³⁷ Giritli/ Bilgen/ Akgüner, idari vesayeti merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğunu yetki olarak ifade etmiştir. Dolayısıyla hizmet yerinden yönetim kuruluşlarını da idari vesayet denetimine dahil etmiştir (Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 194) Coşkun, idari vesayeti tanımlarken, bu denetimin merkezi idarenin yerel yönetimler, yani mahalli idareler ve kamu hizmeti yönetimleri üzerinde gerçekleştirildiğini ifade etmiştir. İdari vesayet denetimine tabi kamu tüzel kişileri arasında mahalli idareler dışındaki yerinden yönetim kuruluşlarını da göstermiştir (Sabri Coşkun, s. 16, 37). Eroğlu da, idari vesayeti merkezden yönetimin yerinden yönetim sistemi üzerine kurulan idare ve kurumların eylem ve işlemlerini kapsadığını belirtmiştir. Dolayısıyla mahalli idareler dışındaki yerinden yönetim kuruluşlarını idari vesayet denetimi kapsamında değerlendirmiştir (Eroğlu, s. 321). Gözübüyük, idari vesayeti yerinden yönetim kuruluşlarının kendileri dışında başka bir idari kuruluş tarafından, kanunda öngörülen sınırlar içerisinde denetlemesi şeklinde tanımlayarak mahalli idareler dışındaki yerinden yönetim kuruluşlarını da denetim kapsamında değerlendirmiştir (Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 367). Gözübüyük/ Tan, idari vesayetin ayrı tüzel kişiliklere sahip yerel idarelerin ve kamu kurumlarının onlara varlık veren Devlet tarafından denetlenmesi olduğunu belirtmiştir. Dolayısıyla tüm yerinden yönetim kuruluşlarını idari vesayet denetimi kapsamında değerlendirmiştir (Gözübüyük/ Tan, s. 175). Günday, idari vesayetin merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasında bütünlüğü sağlayan bir hukuki araç olduğunu belirtmiştir. Anayasa'da hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde merkezi idarenin sahip olduğu vesayet yetkisinin açıkça belirtilmediğini, ancak hizmet yerinden yönetim kuruluşlarıyla karşılaştırıldığında daha özerk olan mahalli idareler için kabul edilen bu yetkinin hizmet yerinden yönetim kuruluşları için de öncelikle var olduğunu kabul etmenin gerekli olduğunu, ayrıca Anayasa'da yer alan idarenin bütünlüğü ilkesinden de merkezi idarenin bu yetkiye sahip olduğunun çıkarılabileceğini ifade etmiştir (Günday, *İdare Hukuku*, s. 74, 75). Gözler, idari vesayeti kanunla öngörülen hallerde merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemleri üzerinde sahip olduğu sınırlı bir denetim yetkisi olarak tanımlamak suretiyle tüm yerinden yönetim kuruluşlarını bu kapsamda değerlendirmiştir. Ayrıca hizmet yerinden yönetim kuruluşları ile karşılaştırıldığında daha özerk olan mahalli idareler üzerinde merkezi idarenin sahip olduğu bu yetkinin merkezi idareye daha bağımlı bir konumda bulunan hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde evleviyetle geçerli olduğunu ifade etmiştir (Gözler, s. 115). Yıldırım/ Karan'ın idari vesayeti tanımlarken idari vesayetin yerinden yönetim idarelerinin işlemlerini denetleme yetkisi olduğunu ifade etmesi (Yıldırım/ Karan, s. 21) tüm yerinden yönetim kuruluşlarını idari vesayet denetiminin kapsamında gördüklerini ortaya koymaktadır. Yıldırım, idari vesayetin devletten ayrı tüzel kişiliğe sahip olan yerinden yönetim idarelerinin devlet ya da merkezi idare konumundaki idare tarafından denetlenmesi olduğunu belirtmiş, idari vesayetin hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde de kullanılabileceğini ayrıca ifade etmiştir (Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 30). Atay, merkezi idarenin bütün yerinden yönetim kuruluşları üzerinde idari vesayet denetimi yapabileceğini ifade etmiştir (Ender Ethem Atay, s. 173). Anayasa Mahkemesi'ne göre de, 1924 yılından itibaren Anayasalarımızda, merkezi yönetime, yerinden yönetim kuruluşlarını denetleme yetkisi verilmiş ve bu yetki Anayasa'da idari vesayet olarak somutlaştırılmıştır. Bu da gösteriyor ki Mahkeme, 1982 Anayasası'nda da mahalli idareler dışındaki yerinden yönetim kuruluşlarını da idari vesayet kapsamında değerlendirmektedir (Anayasa Mahkemesi, 04.02.2010, 2008/28 E. ve 2010/30 K. sayılı Kararı, Kazancı Mevzuat-İçtihat Bilgi Bankası).

³³⁸ Özay, idari vesayetin başlangıçta merkezi idare ile yerel yönetimler arasında bir ilişki olduğu halde zaman içerisinde geçirilen değişikliklerin neticesinde bu ilişkinin artık biri yasal olarak merkez konumunda kabul edilen idare ile onun dışındaki idare yani, iki idare arasında da var olduğunu ifade etmektedir (Özay, *Günışığında Yönetim*, s. 164; İl Han Özay, "Korkulu Rüya Karabasana: İdari Vesayet", *Kamu Hukuku Arşivi*, Ekim 2000, <http://www.akader.info/KHUKA/index.htm> (e.t: 19.06.2010)). Günday da merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki idari vesayet denetiminin zamanla bir kamu tüzel kişinin başka bir kamu tüzel kişisi üzerindeki denetim

belediyelerinin ilçe kademe belediyeleri üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğunu ifade etmişlerdir.³³⁹

Doktrinde bazı yazarlar³⁴⁰ ise bizim de katıldığımız bir görüş olarak 1982 Anayasası'nın açık hükmünü de göz önünde bulundurarak idari vesayet denetiminin

yetkilerini de kapsayacak şekilde anlaşılmaya başlandığını ifade etmiştir. İki ayrı kamu tüzel kişisinden birinin merkez olarak kabul edildiğini ve buna diğer kamu tüzel kişisi üzerinde denetim yetkileri tanındığını belirtmiştir. Bu tür idari vesayet ilişkisine örnek olarak Türkiye Barolar Birliği ile barolar, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiyi göstermiştir (Günday, *İdare Hukuku*, s. 75). Yıldırım/ Karan, idari vesayetle kamu tüzel kişilerinin denetlenmesinde kullanılan, yerleşmiş bir kavram olmasının bir sonucu olarak yerinden yönetim idarelerinin aralarında kurulan denetim ilişkisinin de idari vesayet olarak nitelendirilmesinde bir sakınca bulunmadığını ifade etmektedir (Yıldırım/ Karan, s. 22). Yayla, büyükşehir belediyeleri ile bu belediyeye bağlı ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki bağlantıyla ilgili olarak bunlar arasındaki ilişkinin (özellikle bütçe ve imar konularında ilçe ve ilk kademe belediyelerinin mevzuata uygun çalışmasını sağlamak amacıyla bu ikisi arasında bağ kurulduğunu belirterek) idari vesayet ilişkisi olduğunu ifade etmiştir. Yayla idari vesayetle Anayasa'daki tanımının bir ölçüde genişletilmesi gerektiğini söylemiştir. (Yayla, *İdare Hukuku*, s. 382, 383). Ancak YÖK ile üniversiteler arasındaki ilişkinin idari vesayet yetkisi olarak nitelendirilemeyeceğini ifade etmiştir. Ancak gerekçe olarak merkezi idare – mahalli idare ilişkisinin bulunmamasını değil, YÖK'ün bu idari birimler üzerinde gözetim ve denetim yetkisine sahip olduğunu, rektörlerin disiplin işlemlerini kovuşturduğunu ve karara bağladığını, YÖK başkanının rektörlerin disiplin amiri olduğunu belirterek bu düşüncesini gerekçelendirmiştir. (Yayla, *İdare Hukuku*, s. 380).

Ulusoy da, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 14. maddesinde, büyükşehir belediye başkanına tanınan hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını yedi gün içinde, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilme ve meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilme yetkilerinin idari vesayet denetimi kapsamında değerlendirilmesi gerektiğini ifade etmiştir (Ali Ulusoy, "Yerel Yönetimler İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi", *2005 Yılı İdari Yargı Sempozyumu*, www.danistay.gov.tr (e.t: 30.01.2010)). Atay, Türkiye Barolar Birliği'nin barolar ve diğer kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının odalar üzerinde idari vesayet yetkileri kullandığını belirtmiştir (Ender Ethem Atay, s. 173). Ancak, Yayla'dan farklı olarak büyükşehir belediye sınırları içinde büyükşehir belediyesinin belediyeler üzerinde kullandığı birtakım yetkilerin büyükşehir belediyelerinin merkezi idarenin bir birimi olmadığı gerekçesiyle idari vesayet yetkisi olarak nitelendirilemeyeceğini ifade etmiştir (Ender Ethem Atay, s. 173). Özay, barolar ile Barolar Birliği, büyükşehir sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasındaki ilişkiden doğan denetimi "yeni bir tür idari vesayet olarak kabul etmiş (Özay, *Günışığında Yönetim*, s. 173, 174, 175; Özay, *İdari Vesayet*) ve bunu "dış idari denetim" alt başlığı altında incelemiştir (Özay, *Günışığında Yönetim*, s. 173, 174, 175).

Aksi yönde düşünen Gözler ise idari vesayetle merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasında bir ilişki olduğunu, iki yerinden yönetim kuruluşu arasındaki denetim ilişkisinin idari vesayet olarak görülmesinin Anayasa'daki idari vesayet tanımına aykırı olduğunu ifade etmiştir (Gözler, s. 115, 116). Nitekim Anayasa Mahkemesi de idari vesayetle mahalli idareler üzerinde merkezi idareye tanınan bir yetki olduğuna göre bir mahalli idare olan büyükşehir belediyesine yetkinin vesayet içerisinde değerlendirilmesinin mümkün olmadığını hükmetmiştir (Anayasa Mahkemesi, 25.01.2007, 2004/79 E. ve 2007/6 K. Sayılı Kararı, Kazancı Mevzuat-İçtihat Bilgi Bankası).

³³⁹ Danıştay idari vesayetle kapsamına giren idari birimler ile ilgili olarak vermiş olduğu kararında, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile yürürlükten kaldırılan 3030 sayılı Kanun'un 14/n maddesinde yer alan "İlçe Belediyelerince yapılan hizmetlerin etkinliğini sağlayıcı tedbirleri almak ve bu amaçla gerektiğinde mahallinde denetlemelerde bulunmak" hükmünün büyükşehir belediyelerine idari vesayet yetkisi vermediğine hükmetmiştir (Danıştay 8. Dairesi, 07.05.2002, 2001/3979 E ve 2002/2583 K. Sayılı Kararı, Danıştay Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr).

mahalli idareler dışında, hizmet yerinden yönetim kuruluşları ve hatta iki ayrı yerinden yönetim kuruluşu arasındaki denetim ilişkisini de kapsayacak şekilde yorumlanmasını yanlış bulmuştur. Zira Anayasanın 6. maddesinin üçüncü fıkrasında “hiçbir kimsenin veya organın kaynağını Anayasa’dan almayan bir Devlet yetkisini kullanamayacağını” öngören hükmü ile idare hukukunun yetki ile ilgili temel prensiplerinden olan “idari makamların yetkisiz olmasının kural, fakat yetkili olmasının istisnai olması” ve “idari makamların yetkileri bakımından dar yorum ilkesinin” geçerliliği bunu kanıtlar niteliktedir.³⁴¹ Gerçekten de Anayasanın idari vesayeti düzenleyen 127. maddesinin beşinci fıkrasında idari vesayet kapsamı açıkça belirtilmiştir. Bu kapsamı genişletecek şekilde, merkezi idarenin hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde ve hatta iki ayrı yerinden yönetim kuruluşunun birbirleriyle olan ilişkilerinde idari vesayet denetiminde bulunabileceğini ileri sürmek yerinde bir düşünce değildir. Elbette ki bu kuruluşlar üzerinde de denetim gerçekleştirilmektedir. Ancak bu denetim idari vesayet denetimi değildir. İdari vesayet denetimine benzerlik göstermesi nedeniyle bunlar arasındaki ilişkinin doğurduğu denetimi idari vesayet denetimi olarak isimlendirmek yerinde olmaz.

E. İDARİ VESAYET DENETİMİNİN AMACI

İdari işlem biçiminde kullanılan³⁴² idari vesayet denetiminin amacı, kamu yararını gerçekleştirmek³⁴³ ve korumaktır.³⁴⁴ Zira tüm idari işlemlerin amacı kamu

³⁴⁰ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, merkezi idarenin hizmet yerinden yönetim kuruluşları, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları ve düzenleyici ve denetleyici kurullar üzerindeki denetiminin idari vesayet denetimi olmadığını ifade etmiş, merkezi idarenin mahalli idareler dışındaki diğer kamu tüzel kişileri üzerindeki denetimini “idari vesayet benzeri denetimi” olarak adlandırmıştır (Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 193, 194, 207). Bayındır’a göre de, Anayasa’nın açık hükmü karşısında idari vesayet denetimini mahalli idareler dışında hizmete yerinden yönetim kuruluşlarını, hatta iki kamu tüzel kişisi arasındaki denetim ilişkisini kapsayacak şekilde yorumlamak isabetli değildir (Bayındır, s. 47). Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu bir kararında idari vesayeti, merkezi idarenin mahalli idare üzerindeki denetim hakkı şeklinde tanımlamış, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından bahsetmemiştir (Anayasa Mahkemesi, 17.07.1990, 1990/1 E. ve 1990/21 K. sayılı Kararı, Kazancı Mevzuat-İçtihat Bilgi Bankası)

³⁴¹ Bayındır, s. 47–49.

³⁴² Bayındır, s. 106.

³⁴³ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 204.

³⁴⁴ Yıldırım/ Karan, s. 23.

yararını gerçekleştirmektir. İdare tarafından idari işlem tesis edilirken kamu yararı amacı dışında bir amaç güdülmesi idari işlemin amaç unsuru bakımından hukuka aykırı olmasına neden olur.³⁴⁵ Tüm idari işlemler bakımından söz konusu olan, yani idari işlemlerin genel ve soyut amacı olan³⁴⁶ kamu yararını gerçekleştirmek için, bu amaca aykırı olmamak koşuluyla özel amaçlar da öngörülebilir. Nitekim Anayasa'nın idari vesayeti düzenleyen 127. maddesinin beşinci fıkrasında³⁴⁷ idari vesayetin amacının, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması olduğu belirtilmiştir.³⁴⁸ İdari vesayet denetimi gerçekleştirilirken bu amaçlar dışında bir amaç güdülmesi idari işlem şeklinde gerçekleştirilen idari vesayet denetimini amaç unsuru bakımından hukuka aykırı hale getirecektir.

İdari vesayet denetimi mahalli idarelerin işlemleri, organları ve personeli üzerinde gerçekleştirilen bir denetimdir. Bu denetim hukuka uygunluk bakımından gerçekleştirilebileceği gibi yerindelik bakımından da gerçekleştirilebilir.³⁴⁹ Yani Anayasa idari vesayet denetimini sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlamamış, merkezi idareye kanunda öngörülen hallerde yerindelik denetimi yapma yetkisi de

³⁴⁵ Bayındır, s. 106.

³⁴⁶ Bayındır, s. 106.

³⁴⁷ Anayasa Mahkemesi de vermiş olduğu bir kararında idari vesayet denetiminin mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amaçlarıyla gerçekleştirilebileceğini ifade etmiştir (Anayasa Mahkemesi, 22.06.1988, 1987/18 E. ve 1988/23 K. Sayılı Kararı, Kazancı Mevzuat-İçtihat Bilgi Bankası).

³⁴⁸ Danıştay'a göre, idari vesayet, kamu düzenini ve idarede bütünlüğü sağlamak için, kamu yararı amacıyla kanunların verdiği yetkiye dayanarak, merkezi idarenin, yerel yönetimin organları ve bunların bazı işlemleri ile harcamaları üzerinde, kamu hizmetinin gereklerine uygun olarak kullanılan bir denetim şeklidir. Merkezi idareye verilen bu yetki ile kamu düzeni bakımından ülkede genelliği ve bütünlüğünü sağlama amacı güdülmüştür (Danıştay 8. Dairesi, 25.11.1996, 1995/860 E. ve 1996/3398 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr).

³⁴⁹ Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 369; Özyörük, s. 178; Duran, s. 52; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 62; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 208; Aldan, *İdari Vesayet Denetimi*, s. 230; Yıldırım/ Karan, s. 24; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 317; Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 725; Alaettin Özkiper, "Mahalli İdareler Fikri, Doğuşu, Gelişme Safhaları ve Öneriler", *İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu (Tokat, 8-11 Haziran 1987)*, 1989, s. 64; Sönmez, s. 56.

tanımıştır.³⁵⁰ Bu durumda denetime konu mahalli idarenin hukuka uygun hareket etmesini sağlama amacı dışında veya onunla birlikte yerinde hareket etmesini sağlama amacı da güdülebilecektir. Nitekim Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında idari vesayet denetiminin amaçları arasında gösterilen, farklı şekillerde yorumlanmaya son derece müsait olan,³⁵¹ objektif bir ölçüt getirilemeyen³⁵² “toplum yararının korunması”, “mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması” yerindelik denetiminin gerçekleştirilmesine olanak tanıdığını göstermektedir.³⁵³ Bununla ilgili olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8. maddesinde³⁵⁴, yerel makamların faaliyetlerinin idari denetiminin normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacağı, bununla beraber, üst makamların yerel makamların yetkili kıldıkları işleri gereğine göre yapıp yapmadıklarını da idari denetimine tabi tutabilecekleri belirtilmiştir.³⁵⁵

³⁵⁰ Özay, *Günüşiğinde Yönetim*, s. 164; Metin Günay, “Kamu Yönetimi Reformu'nun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi” *2005 Yılı İdari Yargı Sempozyumu*, www.danistay.gov.tr, e.t: 30.01.2010; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 179; Barış Bahçeci, “5302 sayılı Kanun'da İl Özel İdaresinin Görev, Yetki ve Organları Üzerinde Yapılan Tartışmalar Hakkında Hukuki Bir Değerlendirme”, *Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı 1, 2005, s. 78; Esat Mahmut Yılmaz, s. 89; Bayram Coşkun, s. 38.

³⁵¹ Eryılmaz, *Yerel Yönetim Sendromu*, s. 345. Anayasa'nın 127. maddesinde idari vesayet hangi amaçlarla kullanılacağı belirtilmiştir. Bu amaçlardan ikisi, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasıdır. Ancak madde metninde “toplum yararını gerçekleştirmek ve “mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması” gibi genel ve soyut kavramların kullanılması (Ziya Çoker, “Anayasa ve Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 1, Sayı 5, Eylül 1992, s. 6; Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 729; Kırışık/ Sezer, s. 23) doğru değildir. Çünkü bu kavramlar kişiye ve koşullara göre farklı şekilde yorumlanabilir (Kırışık/ Sezer, s. 23). Buna bağlı olarak da mahalli idarelerin her türlü idari sınırlama ve kısıtlamalara tabi tutulmasına neden olabilir (Çoker, *Yerel Yönetimler*, s. 6; Esat Mahmut Yılmaz, s. 89).

³⁵² Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 179, 180; Sönmez, s. 56.

³⁵³ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 179; Eryılmaz, *Yerel Yönetim Sendromu*, s. 345; Günay, *Kamu Yönetimi Reformu - Sempozyum*; Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 726; Esat Mahmut Yılmaz, s. 89; Bayram Coşkun, s. 38; Sönmez, s. 56.

³⁵⁴ 15.10.1985 tarihinde imzaya açılan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na Türkiye 21.11.1988 tarihinde imza koymuştur (<http://www.yerelnet.org.tr/uluslararası/avrupakonseyanlasma1.php>, e.t. : 10.03.2010). TBMM 1991 yılında 3723 sayılı Kanun ile onaylamayı uygun bulmuştur (R.G, 03.10.1992/ 21364). Kanun'un yürürlük tarihi ise 01.04.1993 olarak kabul edilmiştir (<http://www.yerelnet.org.tr/uluslararası/avrupakonseyanlasma1.php>, e.t. : 10.03.2010).

³⁵⁵ Bununla ilgili olarak Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu kararlarında Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında idari vesayet yetkisinin, hukuka uygunluk denetiminin yanında yerindelik denetimini de içerdiğini ve bunları içerir şekilde düzenlenebileceğinin öngörüldüğünü ifade etmiştir (Anayasa Mahkemesi, 18.01.2007, 2005/32 E. ve 2007/3 K. sayılı Kararı, Kazancı Mevzuat-İçtihat Bilgi Bankası; Anayasa Mahkemesi, 04.02.2010, 2008/28 E. ve 2010/30 K. Sayılı Kararı, Kazancı Mevzuat-İçtihat Bilgi Bankası).

Merkezi idarenin idari vesayet denetimini hukuka uygunluk şeklinde gerçekleştirebilmesi ve bu denetim sonucunda denetime konu olan mahalli idare tasarrufunun hukuka uygun veya aykırı bulunması bu konuda yargı yerlerine başvurarak yargısal denetim mekanizmalarının harekete geçirilmesine engel teşkil etmez.³⁵⁶ Yani idari denetim yargı yolunu kapatmaz.³⁵⁷

1. İdarenin Bütünlüğünü³⁵⁸ Sağlamak

Mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi ve kamu görevlerinde birliğin sağlanması bir üst başlık olan “idarenin bütünlüğünü sağlama” başlığı altında incelenmelidir. Anayasa’da birbirinden farklı iki amaç gibi düzenlenmiş olsa da, aslında bu ikisiyle anlatılmak istenen idarenin bütünlüğünü sağlama amacıdır.

Anayasa’nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında idari vesayet amaçları arasında gösterilen mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülmesi ve kamu görevlerinde birliğin sağlanması ilkeleri Anayasa’nın 123. maddesinde idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunu belirten düzenlemenin mahalli idareler bakımından ayrıca tekrarı ve vurgulanmasıdır. Bu nedenle idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ilkesiyle ne anlatılmak istendiğini öncelikle belirtmekte fayda vardır. İdarenin “görevleriyle” bir bütün olması, idari teşkilat içerisinde yer alan tüm birimlerin idari faaliyetlerin bir parçası olması, tüm idari teşkilatın, aynı amacı taşıması, yani kamu yararı amacına yönelik

³⁵⁶ Süleyman Arslan, “Mahalli İdareler Üzerinde Merkezi İdareye Tanınan İdari Denetimin Kapsadığı Yetkiler”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 2, Ocak-Haziran 1989, s. 72.

³⁵⁷ Arslan, *Yetkiler*, s. 72.

³⁵⁸ “İdarenin bütünlüğü” ile “Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü” birbirinden farklı kavramlardır (Yayla, *Yönetim İlkeleri*, s. 15; Günday, *Kamu Yönetimi Reformu - Sempozyum*) İdarenin bütünlüğü kaybolduğunda ülke bütünlüğünü de bundan etkileyecektir. Ancak ülke bütünlüğünün bölünmezliği farklı düzeydeki bir bölünmezliği gerekli kılmaktadır (Yayla, *Yönetim İlkeleri*, s. 15). Günday, Türkiye’de son dönemlerde mahalli idarelerle ilgili olarak gerçekleştirilen yeni yasal düzenlemelerle Devlet’in ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü ilkesiyle ifade edilen üniter devlet yapısının bozulduğu yolunda bir iddianın gerçekliği yansıtmadığını, bilimsel temelden yoksun olduğunu ifade etmiştir. Devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün ancak, daha önce değindiğimiz, siyasi yerinden yönetim (adem-i merkeziyet) ilkesinin, yani federal devlet modelinin benimsenmesiyle ihlal edilmiş olacağını, federal devlette, federasyonu oluşturan devletlerin idari yetkilerinin yanı sıra yasama ve yargı yetkilerinin bulunduğunu, kamu yönetimi reform paketi içinde hazırlanan ve yürürlüğü sokulan kanuni düzenlemelerin hiçbirinde merkeze ait yasama yetkilerinin mahalli idarelere devredilmediğini ifade etmiştir (Günday, *Kamu Yönetimi Reformu - Sempozyum*).

faaliyetlerde bulunmasıdır.³⁵⁹ İdarenin “kuruluşuyla” bir bütün olması ise, tüm idari kuruluşların kaynağını Anayasa’dan almasını ve Anayasa’ya uygun bir şekilde kanunlarla düzenlemesini ifade etmektedir.³⁶⁰

İdari teşkilat içinde çok sayıda idari kuruluş bulunmaktadır. İdari teşkilat içindeki idari kuruluşların fazlalığı hizmetlerin gereğine uygun şekilde yürütülmesi bakımından gereklidir. Dışarıdan bakıldığında idari teşkilat içerisindeki bu çeşitlilik bir parçalanmışlık gibi görünmektedir.³⁶¹ Ancak durum aslında böyle değildir. Parçalanmışlık sadece örgütlenme bakımından söz konusudur.³⁶² Çeşitlilik gösteren idari birimler ve bu idari birimler içerisinde mahalli idareler bir bütünün parçalarıdır³⁶³ ve idare çatısı altında toplanmışlardır.³⁶⁴ Bir bütünün parçaları olan bu birimlerin bir uyum ve bütünlük içinde çalışmaları gerekmektedir.³⁶⁵ Bu uyum ve bütünlük ancak merkezi idarenin denetimi ve gözetimi altında gerçekleştirilebilir.³⁶⁶ Uyum ve bütünlüğü sağlamayı amaçlayan denetim aynı kamu tüzel kişinin birimleri arasında hiyerarşi denetimi,³⁶⁷ merkezi idare ile mahalli idareler arasında

³⁵⁹ Yıldırım/ Karan, s. 17; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 28.

³⁶⁰ Duran, s. 35; Yıldırım/ Karan, s. 17. Gözübüyük/ Tan’a göre, Anayasa’nın 123. maddesinde idarenin kuruluş ve görevlerinin yasayla düzenleneceğinin öngörülmesi ve kamu tüzel kişiliğinin kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetki ile kurulacağını belirtilmesi suretiyle yetkinin kanun koyucuda toplanması idarenin bütünlüğünü sağlama bakımından bir güvence teşkil etmektedir (Gözübüyük/ Tan, s. 170).

³⁶¹ Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 45; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 90; Ender Ethem Atay, s. 158; Veysel K. Bilgiç, “İdari Vesayetın Dayanakları”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı 632, Haziran 1998, s. 354.

³⁶² Ender Ethem Atay, s. 158.

³⁶³ Onar, s. 466; Özay, *Günüşğında Yönetim*, s. 151; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 45; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 193; Ahmet Özer, *İdari Vesayet Denetimi*, s. 16; Gürsoy, s. 3, 9; Mustafa B. Demirer, “İdarenin Yeniden Yapılanmasında Mahalli İdareler”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 318; Bilgiç, s. 354; Esat Mahmut Yılmaz, s. 74. Onar, idari teşkilatı kamu hizmetlerinin hukuki yapısını ve iskeletini oluşturan, çeşitli parçalardan oluşan büyük bir makineye benzetmektedir (Onar, s. 465). Özay da benzer şekilde Türk idari teşkilatını güneş sistemine benzetmektedir. Nasıl ki güneş sisteminde birçok gezegen bulunmakla birlikte bunlardan her birinin aynı sistem içinde birbirlerinden ayrılmaları söz konusu değilse (Özay, *Günüşğında Yönetim*, s. 151), idari teşkilat içerisindeki idari birimlerin de birbirlerinden ayrılmaları söz konusu değildir. Gözler ise idarenin bütünlüğünü Devlet’i bir organizmaya benzetmek suretiyle açıklamaktadır. Tek bir organizma olan Devlet’in tek bir başı bulunmalı, bu organizmanın diğer organları bu başa itaat etmelidir. Aksi halde organizma hiçbir iş yapamaz (Gözler, s. 106).

³⁶⁴ Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 201.

³⁶⁵ Ender Ethem Atay, s. 158; Bilgiç, s. 354; Ahmet Özer, *İdari Vesayet Denetimi*, s. 16.

³⁶⁶ Esat Mahmut Yılmaz, s. 74.

³⁶⁷ Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 45; Gözler, s. 107; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 193; Ender Ethem Atay, s. 163.

ise idari vesayet denetimi ile gerçekleştirilir.³⁶⁸ Yani idari teşkilat içerisinde yer alan idari birimlerin bir bütün olarak Türk idari sistemini oluşturmaları hiyerarşi ve idari vesayet hukuksal araçlarıyla mümkün olabilmektedir.³⁶⁹

İdari vesayet denetimi, idarenin bütünlüğünü sağlamayı amaçlayan önemli bir araçtır.³⁷⁰ İdari vesayet denetimi ile devletin kamusal hizmet ve faaliyetlerinde ahenk ve düzeni bozabilecek nitelikteki işlemlerin önlenmesi amaçlanmaktadır.³⁷¹ İdari vesayet denetimi sayesinde kamu hizmetlerinin yürütülmesi hususunda mahalli idarelerle merkezi idarenin birbirinden farklı politikalar izlemesinin,³⁷² daha somut bir ifadeyle iki idari teşkilat birimi arasında kararların alınması, alınan kararların

³⁶⁸ Onar, s. 498; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 45; Gözler, s. 107; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 193; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 90; Bilgiç, s. 354; Bahçeci, s. 67. Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu bir kararında, Anayasa'nın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceğinin öngörülmesinin ardından idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığının hükme bağlandığını ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içerisinde çalışmasının öngörüldüğünü ifade etmiştir. İdari yapı içerisindeki bu kurumların bir bütünlük içinde çalışmasının öngörüldüğünü, idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak denetlenmelerinin hiyerarşik denetim ve idari vesayet yoluyla gerçekleşebildiğini, bunlardan hiyerarşinin merkezi yönetim içinde yer alan örgütler ve bunlara bağlı birimler arasındaki, idari vesayetle ise merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünleşmeyi sağladığını, ayırışmayı, farklılaşmayı ve kopmayı önlediğini belirtmiştir (Anayasa Mahkemesi, 18.01.2007, 2005/32 E. ve 2007/3 K. sayılı Kararı, Kazancı Mevzuat-İçtihat Bilgi Bankası). Yine benzer bir kararında da Anayasa Mahkemesi'ne göre, Anayasa'nın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği öngörüldükten sonra, idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı hükme bağlanmış, kamu tüzelkişiliğinin, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulacağı belirtilmiş ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içerisinde çalışması öngörülmüştür. Bu kurumların, idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak denetlenmeleri hiyerarşik denetim ve idari vesayet yoluyla gerçekleştirilebilmektedir. Buradaki "idare kavramı" sadece merkezi idareyi ve onun taşradaki uzantılarını değil, yerel yönetimleri ve kamu tüzel kişiliğine sahip çeşitli kamu kurumlarının ve bütün bu teşkilatın personelini de kapsamaktadır. İdarenin bütünlüğü ilkesi idari işlev gören ayrı hukuksal statülere bağlı değişik kuruluşların bir bütün oluşturduğunu anlatmaktadır. İdarenin bütünlüğü, merkezin denetimi ve gözetimi ile hayata geçirilmektedir. İdari vesayet, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünleşmeyi sağlamakta, ayırışmayı, farklılaşmayı ve kopmayı önlemektedir (Anayasa Mahkemesi, 04.02.2010, 2008/28 E. ve 2010/30 K. Sayılı Kararı, Kazancı Mevzuat-İçtihat Bilgi Bankası). Danıştay da vermiş olduğu bir kararında, Anayasanın 123. maddesiyle getirilen idarenin bütünlüğü ilkesinin uygulanmasına yönelik olarak iki temel ilişki biçimi ve denetim yönteminin kendini gösterdiğini, bunların, hiyerarşi ve idari vesayet olduğunu belirtmiştir (Danıştay 8. Dairesi, 29.04.2003, 2002/1831 E. ve 2003/1942 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr).

³⁶⁹ Özay, *Günişığında Yönetim*, s. 151. Anayasa Mahkemesi, 'ne göre,

³⁷⁰ Ulusoy/ Akdemir, s. 27; Sönmez, s. 56.

³⁷¹ Onar, s. 500; Ahmet Özer, *İdari Vesayet Denetimi*, s. 14.

³⁷² Gürsoy, s. 8.

uygulamaya geçirilmesi ve görevlerin yürütülmesi sürecinde ortaya çıkabilecek uyumsuzlukların³⁷³ önüne geçilmektedir. Zira mahalli idarelerin yürütmekte olduğu hizmetler ile merkezi idarenin yürüttüğü hizmetler çoğu zaman birbiriyle paralellik arz etmektedir.³⁷⁴ Birbirine benzeyen bu hizmetler arasında uyumun sağlanması için merkezi idarenin birtakım tedbirler alması, mahalli idareleri denetlemesi gerekmektedir.³⁷⁵ Özellikle mahalli idarelerin yürütmekle yükümlü olduğu hizmetleri ifa edecek olan görevlilerin yeterli olup olmadıklarının merkezi idare tarafından tespit edilmesi gerektiği,³⁷⁶ birbirinden habersiz ve bağımsız olarak çalışan aynı alanda ve konuda farklı kararlar alabileceği,³⁷⁷ bunun da merkezi idare ile mahalli idareler arasında, yürütülen hizmetlerin etkinliği ve verimliliği bakımından farklılıklar ortaya çıkaracağı ifade edilmektedir.³⁷⁸ Bu farklılığın söz konusu olmaması ve hizmetlerde uyumun sağlanması için idari vesayet denetiminin gerekliliği ortaya çıkmaktadır.³⁷⁹

2. Mahalli İhtiyaçları Gereği Gibi Karşılama

Mahalli ihtiyaçları gereği gibi karşılamak idari vesayet denetiminin amaçları arasında yer almaktadır. Mahalli idarelerin mahalli ihtiyaçları gereği gibi karşılamış sayılabilmesi için yürütmekte oldukları hizmetlerin hem hukuka uygun olması hem halkın ihtiyaçlarını etkin ve verimli bir şekilde karşılar nitelikte olması gerekmektedir. Mahalli idarelerin kamusal hizmetleri hukuka ve hizmetin gereklerine uygun şekilde yerine getirip getirmediğini denetleme görevi merkezi idareye verilmiştir.

Mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması hususunda karar vermesi gereken mahalli idarelerin bizzat kendileri olmalıdır. Çünkü mahalli ihtiyaçların

³⁷³ Ender Ethem Atay, s. 170.

³⁷⁴ Gürsoy, s. 9.

³⁷⁵ Karaarslan, s. 18.

³⁷⁶ Gürsoy, s. 9.

³⁷⁷ Halil Nadaroğlu, "Mahalli İdarelerin Sorunları ve Çözüm Yolları", *Reşat Kaynar'a Armağan*, İstanbul 1981, s. 158.

³⁷⁸ Gürsoy, s. 9.

³⁷⁹ Karaarslan, s. 18; Gürsoy, s. 9.

gereği gibi karşılanıp karşılanmadığının tespitine ilişkin değerlendirmeler objektif bir şekilde olmayacak, sübjektif nitelikte değerlendirmelere açık olacaktır.³⁸⁰

3. Toplum Yararını Korumak

İdari vesayet denetiminin amaçlarından bir diğeri toplum yararını korumaktır. Anayasa'da idari vesayetin amaçları arasında gösterilen toplum yararını korumayla anlatılmak istenen aslında kamu yararını gerçekleştirmektir.³⁸¹ Toplum yararının korunması ile kamu yararının korunması aslında aynı anlama gelebilecek kavramlardır.

İdari vesayet denetimi gerçekleştirilirken toplum yararını korumak ya da başka bir söyleyişle kamu yararını korumak dışında bir amaç güdülmesi, örneğin üçüncü kişileri korumanın amaç edinilmesi³⁸² halinde işlem amaç yönünden hukuka aykırı olacaktır.

Anayasa'da idari vesayet denetiminin amaçları arasında toplum yararını korumak gösterilmemiş olsaydı bile tüm idari işlemlerin amacını oluşturan toplum yararını korumak veya aynı anlama gelecek şekilde ifade etmek gerekirse kamu yararını gerçekleştirmek idari vesayet denetiminin genel amacını oluşturmaktadır. Anayasa'da ayrıca bunun ifade edilmesi bu amaca ulaşmanın önemini gösteren bir vurgu şeklinde değerlendirilebilir. Yine kamu yararını gerçekleştirme amacı aslında diğer bütün amaçları da içine almaktadır.³⁸³ Çünkü mahalli hizmetler idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülürse, kamu görevlerinde birlik sağlanırsa, mahalli ihtiyaçlar gereği gibi karşılanırsa kamu yararı amacına da ulaşılmış olur.

İdari vesayet denetiminin toplum yararını gerçekleştirme amacı bakımından Devlet'in genel menfaatlerini korumasının yanı sıra bu başlık altında incelenmesi gereken başka bir husus da yerel halkın denetime konu olan mahalli idarelerin keyfi tutum ve davranışlarına karşı da korunmasıdır. Zira kamu yararını gerçekleştirmek

³⁸⁰ Eryılmaz, Yerel Yönetim Sendromu, s. 345.

³⁸¹ Bayındır, s. 106, 107.

³⁸² Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 204.

³⁸³ Benzer yönde görüş için bkz. Bayındır, s. 106, 107.

için yerel halkın mahalli idarelerin keyfi eylem ve işlemlerine karşı korunması da amaçlanmıştır.³⁸⁴

F. İDARİ VESAYET – MAHALLİ İDARELERİN ÖZERKLİĞİ İLİŞKİSİ

1. Mahalli İdarelerin Özerkliği

Özerklik, mahalli idarelerin en önemli özelliklerinden birisi, varlıklarının bir gereğidir.³⁸⁵ Mahalli idareler devlet yapısı içinde özerkliğe sahip kuruluşlardır.³⁸⁶ Mahalli idarelerin özerkliği, karar organlarının mahalli hizmetlerle ilgili olarak serbestçe oluşması, icrai kararlar alabilmesi ve uygulayabilmesi³⁸⁷ ve bunu sağlayabilmek adına kendi mali kaynaklarını kullanabilmesidir.³⁸⁸ Türkiye'nin de imzaladığı ve Anayasa gereğince kanun hükmünde olan ve yerel özerkliği düzenleyen³⁸⁹ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın³⁹⁰ 3. maddesinde mahalli idarelerin özerkliği, bu idarelerin kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı olarak tanımlanmıştır.

³⁸⁴ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 60; Bayram Coşkun, s. 36. Bununla ilgili olarak Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu bir kararında idari vesayetin esasında Devlet'in yararları bakımından öngörülmüş olmakla birlikte, yerel halkın yararlarının korunması bakımından da bir güvence olduğunu belirtmiştir. (Anayasa Mahkemesi, 22.06.1988, 1987/18 E. ve 1988/23 K. sayılı Kararı, Kazancı Mevzuat-İçtihat Bilgi Bankası). Danıştay da vermiş olduğu bir kararında, bir kamu hukuku kurumu olan idari vesayetin merkezi idareye, yerinden yönetim idarelerinin icraya ilişkin bazı kararlarını, idari işlem ve eylemlerini, kamunun ve o yörede yaşayan halkın çıkarları açısından denetlemek amacıyla tanınmış sınırlı bir yetki olduğunu belirtmiştir (Danıştay 9. Dairesi, 09.11.1978, 1977/4474 E. ve 1978/3022 K. sayılı Kararı, Kazancı Mevzuat-İçtihat Bilgi Bankası)

³⁸⁵ Demirkol, s. 19.

³⁸⁶ Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 505; Keleş, *Yerel Yönetimlerde Denetim*, s. 10; Karatepe, s. 121; Demirer, s. 317; Ekici/ Toker, s. 6.

³⁸⁷ Özay, *Günüşğında Yönetim*, s. 181; Tortop, *Muhtariyet*, s. 25; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 33; Tortop, *Mahalli İdareler*, s. 18; Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 104.

³⁸⁸ Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 33.

³⁸⁹ Yıldırım/ Karan, s. 125.

³⁹⁰ Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel özerkliğin dayandığı temel ilkeleri (Ruşen Keleş, "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve İl Özel İdareleri", *Vilayetler Hizmet Birliği Vibem Sürekli Eğitim Merkezi 1. Eğitim Semineri*, Çeşme-İzmir, 21-22 Haziran 2008, <http://vilayetler.gov.tr/index.php/vibem/egitim-dokumanlari/123-vibem-i-egitim-senineri-cesme>, e.t: 19.05.2010). Özerklik kavramının nasıl anlaşılması gerektiği hususunu, merkezi idarelerle mahalli idareler arasındaki ilişkileri ve mahalli idarelere sağlanması gereken mali kaynaklar ilişkin esasları içermektedir (Bayram Coşkun, s. 41). Türkiye bu Şartın bazı hükümlerine çekince koymuştur (Karaarslan, s. 81). Türkiye'nin çekince koyduğu hükümler için bkz. Karaarslan, s. 81.

Mahalli idarelerin özerkliğinden söz edebilmek için bu kuruluşların hem idari, hem de mali yönden özerk³⁹¹ olmaları gerekir.³⁹² Bu da bize mahalli idarelerin özerkliğinin iki açıdan ele alınması gereken bir husus olduğunu göstermektedir.³⁹³ İdari özerklik, mahalli idarelerin kendi organları aracılığıyla serbestçe karar alabilmeleridir. Bunun ön koşulu, karar organlarını serbestçe oluşturabilmeleri,³⁹⁴ bu organlarının halk tarafından seçilmesi,³⁹⁵ seçimle iş başına gelmesidir.³⁹⁶ Asıl önemli koşulu ise, az önce de belirttiğimiz üzere, serbest bir şekilde almış oldukları kararları

³⁹¹ Özerklik ile mahalli idarelerin gelirleri, mali yönden yeterliliği arasında önemli bir bağlantı vardır. (Nuri Tortop, “Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 2, 1993, s. 3). Mali yönden yetersiz olan, merkezin yardımlarına muhtaç olan bir mahalli idarenin gerçek anlamda özerk olduğu söylenemez (Türkay, s. 110; Demirkol, s. 36; Görmez, s. 330). Mahalli idarelerin görevlerini gereği gibi yerine getirebilmeleri için kendilerine verilen görevlerle orantılı ve yeterli gelir kaynaklarına sahip olmaları (Tortop, *Çağdaş Görevler*, s. 12; Tortop, *Güçlü Mahalli İdare*, s. 3; Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 107; Bayram Coşkun, s. 43, Görmez, s. 330, 337, 339) ve buna bağlı olarak merkezi idareye bağımlılıktan kurtarılımları (Görmez, s. 337) gerekmektedir. Nitekim Anayasa'nın 127. maddesinin son fıkrasında mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağı hüküm altına alınmıştır. Yine Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın “Yerel Makamların Mali Kaynakları” başlıklı 9. maddesinde özetle, ulusal ekonomik politika çerçevesinde, yerel makamlara kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli mali kaynaklar sağlanacağı, yerel makamların mali kaynaklarının anayasa ve kanunla belirlenen sorumluluklarla orantılı olacağı hüküm altına alınmıştır. Mali yönden yetersiz bir mahalli idarenin özerkliği ancak sözden ibaret bir özerklik olacaktır (Türkay, s. 110). Mahalli idarelerin mali yönden özerk olabilmeleri için kendi öz kaynaklarından sağladığı gelirin yürüteceği kamu hizmetleri için yeterli olması gerekir. Mahalli idarelerin öz kaynaklarından sağladığı gelirlerin az olması devlet yardımına olan ihtiyaçlarını artırır. Bu da mahalli idarelerin özerkliğini zedeler. Çünkü merkezi idare mali yardımlar yoluyla mahalli idareleri kendi istediği yönde hareket etmeye zorlayabilir. Yani mali kaynaklar üzerindeki nüfuzunu bir baskı vasıtası ve denetim şekli haline getirebilir (Türkay, s. 116, Sabri Coşkun, s. 21). Merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde mali yardımlar sayesinde denetim yapmasına “mali yardımlar yoluyla denetim” denmektedir (Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 88). Mahalli idareler devlet yardımından mahrum kalmamak için hizmetlerini merkezi idarece tayin edilen esaslar dâhilinde yerine getirme çabası içine girerler (Ülkmen, s. 19). Özellikle kaynakları yetersiz olan mahalli idareler üzerinde mali yardımlar yoluyla denetim etkin bir biçimde uygulanmaktadır. Mali yardımlar içerisinde en çok şartlı yardımlar bu amaca hizmet etmektedir. Çünkü şartlı yardımlar tahsis edildikleri amacın dışında kullanılamazlar (Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 92). Şartlı yardımların verilmesinde objektif bir kıstas bulunmadığından, yardımın verilmesi ve miktarı merkezi yönetimin takdirinde olacaktır. (Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 98; Ekici/ Toker, s. 15, 16). Bu da yetersiz kaynaklara sahip mahalli idarenin yardım konusunda merkezi yönetimi ikna etmesi için (Ekici/ Toker, s. 16) onun istekleri doğrultusunda hareket etmesine neden olacaktır. Merkezi idare mahalli idareye emir ve direktifler vererek, ancak bu emir ve direktiflerin yerine getirilmesi halinde mali yardımda bulunacağını söyleyebilir (Arslan, *Yetkiler*, s. 84). Bu nedenle mahalli idarelere yapılacak olan yardımların onların özerkliklerini olumsuz yönde etkilememesi için şarta bağlanmaması gerekir (Görmez, s. 338).

³⁹² Tortop, *Mahalli İdareler*, s. 19; Tortop, *Muhtariyet*, s. 25; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 35; Bayram Coşkun, s. 39; Cevat Geray, “Nasıl Bir Yerel Yönetim Düzeltimi?”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 5, Eylül 1993, s. 20; Karaarslan, s. 21, 147.

³⁹³ Ulusoy/ Akdemir, s. 32.

³⁹⁴ Bayram Coşkun, s. 39; Karaarslan, s. 124.

³⁹⁵ Karaarslan, s. 21.

³⁹⁶ Türkay, s. 114; Bayram Coşkun, s. 43; Ulusoy/ Akdemir, s. 32; Karaarslan, s. 124.

yine aynı şekilde serbestçe uygulayabilmeleridir. Mali özerklik ise, mahalli idarelerin ayrı bir malvarlığına, bütçeye, gelir kaynaklarına sahip olmaları, kanunda öngörülen esaslar içerisinde kendi kararlarına dayanarak harcama yapabilmeleridir.³⁹⁷

2. Özerklik- İdari Vesayet Denetimi İlişkisi

Mahalli idareler özerkliğe sahip kuruluşlardır. Ancak özerklikleri mutlak ve sınırsız bir niteliğe sahip değildir.³⁹⁸ Özerklik, mahalli idarelerin vazgeçilmez unsurlarından birisi olmakla birlikte bu idari birimlerin görevlerini gereği gibi yapabilmeleri,³⁹⁹ sorumsuz davranışlardan kaçınarak⁴⁰⁰ hukuka uygun hareket etmelerini sağlamak ancak özerkliklerine sınırlama getiren denetim sayesinde mümkündür. Bu nedenle mahalli idareler üzerinde denetime⁴⁰¹ ve bunun içinde idari vesayet denetimine ihtiyaç vardır. Özerk olmaları mahalli idarelerin merkezi idare tarafından denetlenmelerine engel değildir.⁴⁰² Ancak tüm bu amaç ve gerekçelere rağmen mahalli idareler üzerindeki denetim ve bunun içinde idari vesayet denetimi özerklikle bağdaştırılması zor olan önemli konulardan birisidir.⁴⁰³ İdari vesayet uygulamasından kaynaklanan sorunlar ve bunlar içerisinde mahalli idarelerin özerkliğinin korunması sorunu mahalli idarelerin en önemli sorunları⁴⁰⁴ içerisinde yer almaktadır. Bu sorun ve idari vesayet denetimine yöneltilen eleştiriler esasında denetimin gerekli olup olmamasından değil,⁴⁰⁵ mahalli idarelerin özerkliğini etkileyen idari vesayet denetiminin sınırının⁴⁰⁶ ve konusunun ne olacağına tartışmalı olmasından⁴⁰⁷ kaynaklanmaktadır. Gerçekten de mahalli idarelerin merkezi idare

³⁹⁷ Ulusoy/ Akdemir, s. 32; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 34.

³⁹⁸ Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 505, 533, 535.

³⁹⁹ Ekici, s. 63; Ekici/ Toker, s. 7. Türkiye’de ve diğer başka ülkelerde yerel yönetimlerde kayırma ve yolsuzluk olaylarına rastlanması bunlar üzerinde denetimin artırılması gerektiği düşüncesini kuvvetlendirmektedir (Keleş, *Yerel Yönetimlerde Denetim*, s. 10).

⁴⁰⁰ Ekici, s. 63.

⁴⁰¹ Bayram Coşkun, s. 47; Arslan, *Yetkiler*, s. 65.

⁴⁰² Danıştay 1. Dairesi, 05.04.1995, 1995/62 E. ve 1995/60 K. sayılı Kararı, Kazancı Mevzuat-İçtihat Bilgi Bankası.

⁴⁰³ Keleş, *Yerel Yönetimlerde Denetim*, s. 10; Ekici/ Toker, s. 6.

⁴⁰⁴ Aydın, *Türk Kamu Yönetimi*, s. 192; Seçkin Yavuzdoğan, “5393 sayılı Belediye Kanunu Üzerine Birkaç Not”, *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt X, Sayı 1-2, 2006, s. 205.

⁴⁰⁵ Keleş, *Yerel Yönetimlerde Denetim*, s. 10; Meriç, *Yerel Yönetimler ve Vesayet*, s. 43.

⁴⁰⁶ Meriç, *Yerel Yönetimler ve Vesayet*, s. 43; Hikmet Kavruk/ Hasan Yaylı, “2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerin Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 10, Sayı 3, 2008, s. 4.

⁴⁰⁷ Kavruk/ Yaylı, s. 4.

tarafından denetiminin boyutlarının ne olacağı bu idari birimlerin özerklikleri bakımından önemlidir.⁴⁰⁸ Çünkü idari vesayet denetiminin kapsamının genişletilmesi mahalli idarelerin özerklik alanın daralmasına, aşırı şekilde daraltılması ise mahalli idarelerin denetimsizliği sorununa neden olabilmektedir.⁴⁰⁹ Yani bu kuruluşların özerklikleri ile idari vesayet denetimi ters orantılıdır.⁴¹⁰ İdari vesayet denetimi arttıkça mahalli idarelerin özerklik alanları daralmaktadır,⁴¹¹ tersi durumda ise özerklik alanları genişlemektedir.⁴¹²

Mahalli idareler üzerinde idari vesayet denetimi gerekli olmakla birlikte istisnai hallerde yapılması gerekir.⁴¹³ Her istisnai yetki gibi idari vesayet de açık bir yasal dayanağının bulunması zorunludur.⁴¹⁴ Bu nedenle idari vesayet denetimi ve bu

⁴⁰⁸ Karaarslan, s. 184.

⁴⁰⁹ Kavruk/ Yaylı, s. 4.

⁴¹⁰ Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 42; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 178; H. Avni Usluoğlu, “İdari Vesayet Denetiminin Düşündürdükleri”, *Orman Hukuku Dergisi*, Yıl 1, Sayı 4, Aralık 1977, s. 3, 4; Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 535; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 35; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 180; Ahmet Özer, *İdari Vesayet Denetimi*, s. 17.

⁴¹¹ Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 42; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 178; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 35; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 180; Ahmet Özer, *İdari Vesayet Denetimi*, s. 17.

⁴¹² Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 535.

⁴¹³ Karaarslan, s. 199.

⁴¹⁴ Maspétiol/ Laroque, *İdari Vesayet Hudutları*, s. 264, 273; Günay, *Kamu Yönetimi Reformu – Sempozyum. Anayasa Mahkemesi’ne göre, yerel yönetimlerin kuruluş esasları, karar organlarının oluşumu, görev ve yetkilerinin belirlenmesi, merkezi yönetimle bağ ve ilgileri, bunlar üzerinde uygulanacak idari vesayet yetkisi, yasal bir düzenlemeyi gerektirmekte, yasallık vazgeçilmez bir koşul olmaktadır (Anayasa Mahkemesi, 22.06.1988, 1987/18 E. ve 1988/23 K. sayılı Kararı, Kazancı Mevzuat-İçtihat Bilgi Bankası). Merkezî yönetim, yerel yönetimlere bırakılan işlerde ancak yasada açıkça belirlenen konularda Anayasa’nın 127. maddesindeki idari vesayet yetkisini kullanabilir (Anayasa Mahkemesi, 26.9.1991, 1990/38 E. ve 1991/32 K. sayılı Kararı, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, www.anayasa.gov.tr). Danıştay’a göre de idari vesayet makamlarının ve bu makamların haiz olacakları yetkilerin kanun koyucu tarafından açıkça belirtilmesinin gereği belirgindir. İdari vesayet, bir kuruluşa kanun ile tanınan özerkliğin bir istisnasıdır, vesayet denetimi kanuna dayanan ve kanunla sınırlı bir yetkidir (Danıştay 1. Dairesi, 22.03.1995, 1994/167 E. ve 1995/53 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr; Danıştay 2. Dairesi, 05.10.1953, 1953/50 E. ve 1953/78 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr; Danıştay 3. Dairesi, 20.03.1954, 1954/14 E. ve 1954/28 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr; Danıştay 3. Dairesi, 23.12.1965, 1965/418 E. ve 1965/466 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr; Danıştay 3. Dairesi, 17.07.1979, 1979/354 E. ve 1979/409 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr; Danıştay 9. Dairesi, 29.01.1982, 1980/5000 E. ve 1982/541 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr; Danıştay 5. Dairesi, 25.02.1987, 1986/1877 E. ve 1987/308 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr; Danıştay 8. Dairesi, 20.03.2003, 2002/4694 E. ve 2003/1275 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr). Yorum yoluyla açıkça öngörüldüğü konu ve usuller dışına taşırılması mümkün değildir (Danıştay 1. Dairesi, 30.05.1994 tarih, 1994/83 E. ve 1994/83 K. sayılı Kararı, Danıştay*

denetimin mahalli idarelere getirdiği sınırlamalar ancak kanunda öngörülen hallerde gerçekleştirilebilir.⁴¹⁵ Kanunda öngörülme hallerde idari vesayet denetiminin yapılması mümkün değildir.⁴¹⁶ Bu nedenle her mahalli idare biriminin kuruluş, görev ve yetkilerini düzenleyen kanunlarda idari vesayet denetimi ile ilgili düzenlemeler yer almaktadır.⁴¹⁷ Yine kanunla öngörülen idari vesayet denetimi ancak kanunun çizdiği sınırlar içerisinde kullanılır.⁴¹⁸ İdari vesayet denetiminin kanunda öngörülen sınırlar içerisinde kullanılması zorunluluğu mahalli idarelere tanınan özerkliğin bir sonucudur.⁴¹⁹ Aynı husus Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı'nda da vurgulanmış ve Şart'ın 8. maddesinde yerel makamların her türlü idari denetiminin ancak kanunla veya Anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebileceği hüküm altına alınmıştır.

Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr; Danıştay 6. Dairesi, 19.02.1979, 1977/1376 E. ve 1979/619 K. sayılı Kararı, Kazancı Mevzuat-İçtihat Bilgi Bankası).

⁴¹⁵ Onar, s. 500; Görel, *İdari Vesayet*, s. 13; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 60; Tahir Aktan, "Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 3, 1976, s. 4; Giritli, s. 34; Usluoğlu, s. 4; Özay, *Günüşğında Yönetim*, s. 165, 172; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 207; İl Han Özay, "İl Özel İdarelerinin İşlevi, Kuruluşu ve İşleyişi", *İl Özel İdareleri Sempozyumu (27 Eylül 1985)*, İstanbul 1986, s. 79; Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 200; Eroğlu, s. 322; Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 26; Yıldırım/ Karan, s. 24, 29; Ender Ethem Atay, s. 172; Bayram Coşkun, s. 37; Demirkol, s. 32; Sönmez, s. 55; Gürsel Öngören, "Mahkeme Kararları Işığında Belediyelerde İdari Vesayet Denetimi", *İstanbul Barosu Dergisi*, Cilt 63, Sayı 1-2-3, 1989, s. 80; Mutta, s. 28.

⁴¹⁶ Ülkmen, s. 19; Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 100; Sayın, s. 8; Bilgiç, s. 354.

⁴¹⁷ Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 710.

⁴¹⁸ Onar, s. 500, 512; Yayla, *İdare Hukuku*, s. 379; Giritli, s. 34; Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 509; Arslan, *Yetkiler*, s. 66; Özay, *Günüşğında Yönetim*, s. 172; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 207; Özay, *İl Özel İdareleri*, s. 79; Eroğlu, s. 322; Yıldırım/ Karan, s. 29; Ender Ethem Atay, s. 172; Sayın, s. 8; Ekici/ Toker, s. 9; Ahmet Özer, *İdari Vesayet Denetimi*, s. 14; Bayram Coşkun, s. 37. Mahalli idareler üzerinde uygulanan idari vesayet denetiminin kapsamının, sınırının ne olacağı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8. maddesinde belirtilmiştir. Buna göre; "1- Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir. 2- 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 yapılıp yapılmadığını idari denetimine tabi tutabileceklerdir. 3- Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır. " Türkiye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8. maddesinde düzenlenen bu fıkralardan ilk ikisini kabul etmiş, ancak üçüncü fıkraya çekince koymuştur (Kavruk/ Yaylı, s. 5).

⁴¹⁹ Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 101; Gözübüyük/ Tan, s. 175; Özay, *Günüşğında Yönetim*, s. 171; Eroğlu, s. 322.

İdari vesayet denetimi yapılırken dikkatli davranılmalı, mahalli idarelerin özerkliklerinin zedelenmemesi gerekir.⁴²⁰ Zira mahalli idareler üzerinde idari vesayet denetiminin yoğunluğunun artması bu yönetimlerin karar alma sürecini olumsuz yönde etkileyebilmekte, mahalli idare yöneticilerinin girişimciliğini ve inisiyatif kullanmasını engellemekte ve yerel demokrasiyi olumsuz yönde etkileyerek⁴²¹ bu kuruluşların özerkliklerini etkisiz duruma getirebilmektedir.⁴²² Bu nedenle merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde gerçekleştirdiği idari vesayet denetiminin belli sınırlar dâhilinde gerçekleştirilmesi, denetim ile özerklik arasında bir denge kurulması,⁴²³ idari vesayet denetiminin sınırının iyi çizilmesi gerekir.⁴²⁴ Ancak bu ikisi arasındaki sınır çizilirken şu da unutulmamalıdır, aslolan mahalli idarelerin özerkliğidir;⁴²⁵ denetim istisnadır.⁴²⁶ İdari vesayet denetiminin daha çok hukuka uygunluk üzerinde yoğunlaşması,⁴²⁷ yerindelik denetiminin tercih edilmemesi gerekir.⁴²⁸ Günümüz çağdaş dünyasındaki anlayış idari vesayetin tamamen hukukiliğe dönüştürülmesi yolundadır.⁴²⁹ Çünkü hukuka uygunluk denetiminin değil, yerindelik denetiminin tercih edilmesi, yerel halkın kendisi için neyin daha iyi

⁴²⁰ Nadaroğlu, Mahalli İdarelerin Sorunları, s. 158, 164; Tony Eddison/ Cenk Tıkız, *Yerel Yönetimde Denetim*, İstanbul 1993, s. 79; Arslan, Türkiye Uygulaması, s. 535; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 180; Bilgiç, s. 353; Karaarslan, s. 18; Nahit Menteşe, “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Mayıs-Haziran 1995, Yıl 1, Sayı 4, s. 286; Kırışık/ Sezer, s. 24.

⁴²¹ Akçakaya, s. 197; Kırışık/ Sezer, s. 24.

⁴²² Kırışık / Sezer, s. 24. Özellikle merkezîyetçiliğin yoğunluk kazandığı ülkelerde mahalli idareler üzerinde uygulanan denetim daha geniş ve kapsamlı bir şekilde gerçekleştirilmektedir. Yerinden yönetim sisteminin benimsendiği ülkelerde ise denetimin kapsamı daralmaktadır (Arslan, Yetkiler, s. 65, 66).

⁴²³ Ahmet Özer, İdari Vesayet Denetimi, s. 17; Ulusoy/ Akdemir, s. 28; Kırışık / Sezer, s. 24; Ekici/ Toker, s. 9.

⁴²⁴ Keleş, Yerel Yönetimlerde Denetim, s. 10; Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 102.

⁴²⁵ Görelî, *İdari Vesayet*, s. 4, 11, 12; San, s. 288; Arslan, Türkiye Uygulaması, s. 509; Günday, *İdare Hukuku*, s. 75; Gözler, s. 116; Günday, Kamu Yönetimi Reformu - Sempozyum; Ahmet Özer, İdari Vesayet Denetimi, s. 14; Ulusoy/ Akdemir, s. 28; Yavuzdoğan, s. 214; Bayındır, s. 94.

⁴²⁶ Maspetiol/ Laroque, İdari Vesayetin Hudutları, s. 259, 260, 273; San, s. 288; Günday, *İdare Hukuku*, s. 75; Gözler, s. 116; Aldan, İdari Vesayet Denetimi, s. 230; Günday, Kamu Yönetimi Reformu; Demirkol, s. 31; Ulusoy/ Akdemir, s. 28; Demirer, s. 317, 318; Yavuzdoğan, s. 214; Bayındır, s. 94.

⁴²⁷ Bayram Coşkun, s. 47; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 206; Tamer, İl Özel İdarelerinin Geleceği, s. 268; Menteşe, s. 286, 287; Tezcan, s. 660, 666; Kavruk/ Yaylı, s. 7.

⁴²⁸ Menteşe, s. 286; Akçakaya, s. 208; Geray, s. 18; Karaarslan, s. 185.

⁴²⁹ Görelî, *İdari Vesayet*, s. 11; Yayla, *İdare Hukuku*, s. 380.

olduğunu kendisinin değil merkezi idarenin takdir etmesi anlamına gelir.⁴³⁰ Bu durumu yerel yönetimlerin özerkliği ile bağdaştırmak mümkün değildir.⁴³¹ Hukuka uygunluk denetiminin tercih edilmesinin⁴³² gerekliliğinin bir başka nedeni de denetime tabi tutulan idarenin idari vesayet makamının işlemine karşı yargı yoluna gitmesi durumunda yargı yerince gerçekleştirilecek yargılama faaliyetinin kapsamı ile ilgilidir. Merkezi idare tarafından hukuka uygunluk bakımından yapılan denetimin sonucunda işlemin hukuka uygun bulunması veya hukuka aykırılığına karar verilmesi o işleme karşı yargısal denetim yoluna gidilmesine engel teşkil etmez.⁴³³ Hukukilik şeklinde gerçekleştirilen denetim ile ilgili olarak yargı yoluna gidilmesi durumunda idari yargı yerleri hukuka uygunluk denetimi yaptıklarından idari vesayet makamınca alınan karar hukuka aykırıysa yargı yerince iptal edilebilecektir. Başka bir deyişle, idari vesayet denetimine tabi tutulan makamının işlemi hukuka uygun görülürse bu makam bakımından tatmin edici bir yargı kararı alınabilecektir.⁴³⁴ Buna karşılık yerindelik şeklinde gerçekleştirilen idari vesayet denetimi ile ilgili olarak yargı yoluna gidilmesi halinde idari yargı yerleri yerindelik denetimi yapamayacaklarından işlem yerinde olmasa bile iptal kararı veremeyeceklerdir.⁴³⁵

Türkiye’de de merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki idari vesayet denetiminin çok ağır olduğu ve bu durumun mahalli idarelerin özerkliğiyle bağdaştırmanın zor olduğu düşüncesinden hareketle son dönemlerde mahalli idarelerle ilgili getirilen yeni yasal düzenlemelerde bunlar üzerindeki idari vesayet

⁴³⁰ Keleş, *Yerel Yönetimlerde Denetim*, s. 10; Usluoğlu, s. 4.

⁴³¹ Keleş, *Yerel Yönetimlerde Denetim*, s. 10. İdari vesayet denetiminin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılması düşüncesinin aksine Maspétiol/ Laroque, bunun idari vesayetinin amacını çok zayıflatacağını ifade etmiştir (Maspétiol/ Laroque, *İdari Vesayet*, s. 153).

⁴³² Hukuka uygunluk denetiminin önemi ile ilgili olarak Yalçındağ, kamu hizmetlerinin yürütülmesine ilişkin ulusal hedeflerin ve ilkelerin hukuk kuralı olarak tanımlanması ve bu kurallara yerel yönetimlerin de uymalarını sağlamak amacıyla titiz bir hukuka uygunluk denetimi gerçekleştirilmesi gerektiğini ifade etmektedir (Selçuk Yalçındağ, “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 26, Sayı 1, 1993, s. 65).

⁴³³ Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 525.

⁴³⁴ Ender Ethem Atay, s. 174.

⁴³⁵ Michele-Laure Rassat/ Jean-Michel Lemoyne De Forger/ Patricia Lemoyne De Forger, *Institutions administratives et juridictionnelles, ellipses*, Paris 2005, s. 23 (Nakleden: Ender Ethem Atay, s. 174).

denetimi zayıflatılmıştır.⁴³⁶ Hukuka uygunluk şeklinde gerçekleştirilen denetim daha fazla tercih edilir hale gelmiş,⁴³⁷ yargı organlarına başvurma şeklinde gerçekleştirilen idari vesayet denetimi ağırlık kazanmıştır.⁴³⁸ Bunun dışında, belediye bütçelerinin mülki idare amiri tarafından onaylanması zorunluluğunu kaldırılması,⁴³⁹ valinin il genel meclisinin başından alınması⁴⁴⁰ ve bu meclisin kararlarını onaylama yetkisine son verilmesi⁴⁴¹ idari vesayet denetiminin zayıflatıldığının ve dolayısıyla mahalli idarelerin özerklik alanlarının genişlediğinin göstergesi olmuştur.

G. İDARİ VESAYET DENETİMİNİN UYGULANMA ŞEKİLLERİ

İdari vesayet tüm mahalli idare birimleri üzerinde aynı şekilde gerçekleşmemektedir. Kimi mahalli idareler bakımından geniş bir uygulama alanına sahipken, kimi mahalli idarelerde daha dar bir uygulama alanına sahiptir.⁴⁴² Yine aynı mahalli idarenin bazı organları veya işlemlerinde daha sınırlayıcıyken, bazılarında daha fazla serbestiye yer vermektedir. Bu nedenle idari vesayet mahalli idarelerin işlemleri, organları ve personeli üzerinde gerçekleştirilme şekillerini her biri bakımından ayrı ayrı inceleyip değerlendirmek gerekmektedir.

Türkiye’de mahalli idareler üzerinde gerçekleştirilen denetimle ilgili düzenlemeleri içeren kanunlar sayıca çok fazla ve dağınıktır.⁴⁴³ Bu nedenle mahalli idareler üzerinde gerçekleştirilen idari vesayet denetimi şekillerinden uygulamada en çok karşılaşılanlarına değineceğiz. Bunu yaparken mahalli idarelerin temel kanunları olan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı

⁴³⁶ Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 179; Günday, *Kamu Yönetimi Reformu - Sempozyum*; Yıldırım/ Karan, s. 25.

⁴³⁷ Ulusoy’a göre, Türkiye’de mahalli idarelerle ilgili olarak getirilen yeni sistemde idari vesayet denetimi sadece hukukilik denetimi ile sınırlandırılmış, yerindelik denetimi uygulamasına son verilmiştir (Ulusoy, *Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemeler*). Bize göre, idari vesayet denetimi halen hem hukukilik hem de yerindelik şeklinde gerçekleşmektedir. İleride mahalli idarelerin işlemleri ve organları üzerinde gerçekleştirilen idari vesayet denetim şekillerini anlatırken değineceğimiz üzere, kanunlarda idari vesayet makamlarına yerindelik denetimi yapma yetkisi tanıyan birçok düzenleme halen mevcuttur.

⁴³⁸ Ulusoy, *Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemeler*.

⁴³⁹ Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 179.

⁴⁴⁰ Ekici/ Toker, s. 26.

⁴⁴¹ Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 179.

⁴⁴² Derbil, *İdare Hukuku*, s. 270.

⁴⁴³ Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 541.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 442 sayılı Köy Kanunu'nda yer alan idari vesayetle ilgili düzenlemeleri öncelikli olarak inceleyeceğiz. Ancak yer yer diğer kanunlarda yer alan, idari vesayetle ilgili düzenlemelere de değineceğiz.

İdari vesayet denetimi mahalli idarelerin işlemleri, organları ve personeli üzerinde gerçekleştirilmektedir. Adlandırma bakımından bir sınırlama getirmek gerekirse mahalli idareler üzerindeki idari vesayet denetimi öncelikle onama, önceden izin, düzeltme, ikame (yerine geçme), iptal, yürütmeyi durdurma, yargı organına başvurma, atama, görevden uzaklaştırma şekillerinde gerçekleştirilmektedir.

1. İşlemler Üzerinde Uygulanışı

Merkezi idare, mahalli idareler üzerindeki idari vesayet denetimini büyük ölçüde mahalli idarelerin işlemleri üzerinde gerçekleştirmektedir.⁴⁴⁴ İşlemler üzerinde gerçekleştirilen idari vesayet denetimi merkezi idarenin en çok başvurduğu yöntem olmaktadır.⁴⁴⁵ Merkezi idare mahalli idareler üzerindeki bu denetimini işlem yapılmadan önce, işlem yapılırken veya işlem yapıldıktan sonra olmak üzere değişik safhalarda kullanmaktadır.⁴⁴⁶ Ancak genellikle işlem yapıldıktan sonra mahalli idareleri denetlemektedir.⁴⁴⁷ Mahalli idareler üzerinde idari vesayet denetimi işlem yapılmadan önce veya işlem yapılırken, merkezi idare tarafından izin, uygun bulma, görüş bildirme⁴⁴⁸ ve istisnai olarak ikame yoluyla gerçekleştirilir. İşlem yapıldıktan sonra ise bu denetim genellikle onama, yürütmeyi durdurma, yargı organına başvurma, iptal şekillerinde gerçekleşir.⁴⁴⁹ İşlem yapılmadan önce gerçekleştirilen idari vesayet denetimi merkezi idarenin mahalli idarelerin işlemlerini yapmaları hususunda onlara yardım etmeleri şeklinde ortaya çıkar.⁴⁵⁰ İşlem yapıldıktan sonra ise genellikle tespit edilen aksaklığın giderilmesi amaçlanır.

⁴⁴⁴ Görelî, *İdari Vesayet*, s. 8; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 36; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 61; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 208; Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 731; Sanal, s. 10.

⁴⁴⁵ Sabri Coşkun, s. 27.

⁴⁴⁶ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 208.

⁴⁴⁷ Günday, *İdare Hukuku*, s. 78; Sanal, s. 10; Esat Mahmut Yılmaz, s. 93, 94.

⁴⁴⁸ Arslan, *Yetkiler*, s. 72; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 208.

⁴⁴⁹ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 208, 209.

⁴⁵⁰ Özyörük, s. 181; Günday, *İdare Hukuku*, s. 78. Günday'a göre, yerinden yönetimlerin işlemleri üzerinde, işlem yapılmadan önce gerçekleştirilen denetim ile ilgili düzenlemelerin emredici mahiyette olmaması, yerinden yönetimleri belli bir yönde işlem yapmaya zorlamaması ve sırf bu işlemlere

İdari vesayet denetimi kanundan kaynaklanan ve sınırları kanunla çizilen bir denetim şeklidir. Bu nedenle kanunla mahalli idarelerin hangi işlemleri üzerinde idari vesayet denetiminin yapılacağı öngörülmüşse yalnızca o işlemler üzerinde merkezi idare idari vesayet denetimi gerçekleştirecektir.⁴⁵¹ Mahalli idarelerin hangi işlemleri üzerinde idari vesayet denetiminin yapılacağını kanun koyucu belirleyecektir. Kanun koyucuya merkezi idareye mahalli idarelerin hangi işlemleri üzerinde idari vesayet denetimi gerçekleştireceği ve bunun kapsamını belirleme hususunda takdir yetkisi tanınmıştır.⁴⁵²

Merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde idari vesayet denetimi yapma yetkisine sahip olduğunun Anayasa'da belirtilmesi, merkezi idarenin bu yetkiyi doğrudan Anayasa'dan alması nedeniyle kanunlarda öngörülmüş olmasa bile mahalli idarelerin tüm işlemleri üzerinde kullanılabilmesi anlamına gelmez.⁴⁵³ Zira Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir. Bu nedenle mahalli idarelerin işlemleri üzerinde merkezi idarenin hangi yetkilere sahip olduğunu öğrenebilmek için idari vesayeti düzenleyen kanunları tek tek incelemek gerekecektir.

Kanunlara bakıldığında merkezi idare mahalli idarelerin işlemleri üzerindeki idari vesayet denetimini onama, görüşünü alma, önceden izin, iptal, yürütmeyi durdurma, yargı organına başvurma, düzeltme⁴⁵⁴ ve istisnai de olsa ikame⁴⁵⁵ şeklinde gerçekleştirdiği görülmektedir.

a. Onama

Onama, mahalli idarelerce tesis edilen işlemlerin merkezi idare tarafından incelenmesi neticesinde, denetim yerindelikle bakımından gerçekleştiriliyorsa

uyulmaması nedeniyle işlemlerin iptali veya onanmaması yollarına gidilmemesi gerekir. Aksi takdirde merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının iradeleri yerine geçmesi sonucu ortaya çıkar. Bu durum idari vesayet yetkisinin mahiyetiyle bağdaşmaz (Günday, *İdare Hukuku*, s. 78).

⁴⁵¹ Gözler, s. 119.

⁴⁵² Günday, Kamu Yönetimi Reformu – Sempozyum.

⁴⁵³ Günday, Kamu Yönetimi Reformu – Sempozyum.

⁴⁵⁴ Aktan, s. 4; Ender Ethem Atay, s. 181.

⁴⁵⁵ Arslan, Türkiye Uygulaması, s. 512; Aktan, s. 4.

durumun gereklerine ve ihtiyaca uygun bulunması,⁴⁵⁶ hukuka uygunluk bakımından gerçekleştiriliyorsa, hukuka uygunluğunun tespiti durumunda merkezi idare tarafından kabul edilmesini ifade eder.⁴⁵⁷ Kanunlarda mahalli idarelerin işlemlerinin yürürlüğü girebilmesi için idari vesayet makamının onayının şart koşulması mümkündür.⁴⁵⁸ Bu zorunluluk, idari vesayet denetimine tabi tutulan mahalli idarenin tüm işlemleri bakımından öngörülebileceği gibi, bazı işlemleri bakımından da öngörülebilir.⁴⁵⁹ Ancak mahalli idarelerin işlemlerinin genellikle hepsi değil, bir kısmı merkezi idarenin onayıyla yürürlük kazanmaktadır.⁴⁶⁰ İdari vesayet denetiminin en geniş şekilde uygulandığı hallerde mahalli idarelerin bütün işlemleri merkezi idarenin onayına sunulmaktadır.⁴⁶¹ Örneğin, mülga 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nda il özel idaresinin tüm işlemlerinin valinin onayına sunulması gerekmekteydi.

Onama mahalli idare tarafından alınmış, fakat henüz yürürlüğe girmemiş kararlarla ilgili bir işlemdir.⁴⁶² Onama, mahalli idarenin işlemine icrailik, uygulanabilirlik kazandırır.⁴⁶³ Onama işlemi geçmişe etki göstererek mahalli idarenin kararının alındığı tarih itibariye hüküm ve sonuç doğurmasını sağlar.⁴⁶⁴ Merkezi idarece onaylanması öngörülen işlemler onaylanmadığı takdirde uygulanamazlar, hukuki sonuç doğuramazlar.⁴⁶⁵ Onamaya tabi bir işlemin yürürlüğe girebilmesi için merkezi idare tarafından onaylanması şarttır.⁴⁶⁶

Mahalli idarelerin işlemlerinin idari vesayet makamınca onaylanması durumunda onamaya tabi işlem icrailik kazanacak, yani yürürlüğe girecek, aksi durumda, yani, işlemi onaylamaması durumunda mahalli idarenin işlemi yürürlüğe

⁴⁵⁶ Görelî, *İdari Vesayet*, s. 14; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 209.

⁴⁵⁷ Görelî, *İdari Vesayet*, s. 14; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 209.

⁴⁵⁸ Kargın, s. 71.

⁴⁵⁹ Onar, s. 501; Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 200.

⁴⁶⁰ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 63.

⁴⁶¹ Onar, s. 501.

⁴⁶² Sabri Coşkun, s. 29; Gözler, s. 120, 125.

⁴⁶³ Özay, *Günüştünde Yönetim*, s. 168; Gözler, s. 120, 125. Özay'a göre, onamaya tabi işlemler bakımından sonuç ve hüküm ancak onamaya tabi işlem ile onama işleminin birleşmesiyle ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle iki işlemden oluşan karara "birleşme işlem" demek doğru olur (Özay, *Günüştünde Yönetim*, s. 168).

⁴⁶⁴ Ender Ethem Atay, s. 175; Osman Meriç, "İdari Vesayet Makam ve Mercilerinin Tasdik İşlemlerini Geri Alıp Almayacakları Konusu", *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı 458, 1983, s. 1346.

⁴⁶⁵ Meriç, Tasdik, s. 1346.

⁴⁶⁶ Onar, s. 502; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 63; Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 513.

giremeyecektir. Ancak idari vesayet makamı bazen onama veya onamama şeklindeki iradesini açıkça ortaya koymamakta, hareketsiz kalmaktadır. Kanunda onamanın belli bir süre içerisinde yapılacağına öngörülmesi⁴⁶⁷ ancak süresi içerisinde yapılmaması halinde⁴⁶⁸ idari vesayet makamının işlemi onayladığı kabul edilmekte⁴⁶⁹ ve işlem onay için öngörülen sürenin sonunda kendiliğinden yürürlük kazanmaktadır.⁴⁷⁰ Bu şekilde gerçekleşen onama işlemine “zımnî onay” adı verilmektedir. Onama için süre gösterilmeyen hallerde⁴⁷¹ ise idari vesayet makamının hareketsiz kalması, yani işlemi onayladığını açıkça bildirmemesi halinde işlemi onaylamadığı kabul edilmektedir.⁴⁷² Yani idareye yapılan müracaatlarda idarenin altmış gün içinde cevap vermemesi halinde başvuruyu onaylamadığı genel kuralı uygulanarak, işlemi onaylamadığı kabul edilmektedir.⁴⁷³

Merkezi idarenin onamasına tabi tutulan işlemlerle ilgili olarak merkezi idarenin denetime konu işlemi onaylamaması durumunda kanunda açıkça belirtilmemişse başka bir işlem tesis etmesi mümkün değildir. İşlemi ya onaylar ya da onaylamaz. Bunun dışında bir işlem tesis edemez. İdari vesayet makamı kural olarak denetime tabi tutulan işlemi düzeltmez ya da değiştiremez.⁴⁷⁴ Mahalli idarenin yerine geçerek işlem tesis edemez.⁴⁷⁵ Yine denetime konu olan işlemin bir kısmını onaylayıp, bir kısmını onaylamaması, iptal etmesi söz konusu olamaz. Çünkü işlem bir bütün teşkil eder.⁴⁷⁶

İdari vesayet makamının denetime konu olan mahalli idare işlemini onaylaması o işlemin mutlak şekilde hukuka uygun olduğu anlamına gelmez, ona hukuka uygunluk vasfı kazandırmaz.⁴⁷⁷ Eğer işlem hukuka aykırıysa bu işleme karşı

⁴⁶⁷ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 211.

⁴⁶⁸ Özyörük, s. 182; Arslan, Türkiye Uygulaması, s. 514; Sabri Coşkun, s. 29.

⁴⁶⁹ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 64; Arslan, Türkiye Uygulaması, s. 514; Özyörük, s. 182; Özay, *Günüşiğında Yönetim*, s. 167; Gözler, s. 120; Yıldırım/ Karan, s. 27.

⁴⁷⁰ Sabri Coşkun, s. 29; Özay, *Günüşiğında Yönetim*, s. 167; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 211.

⁴⁷¹ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 211.

⁴⁷² Göreli, *İdari Vesayet*, s. 9; Özyörük, s. 182; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 211.

⁴⁷³ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 211.

⁴⁷⁴ Onar, s. 503; Göreli, *İdari Vesayet*, s. 12; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 65; Arslan, Türkiye Uygulaması, s. 515; Özay, *Günüşiğında Yönetim*, s. 166; Eroğlu, s. 322; Günday, *İdare Hukuku*, s. 79; Esat Mahmut Yılmaz, s. 94.

⁴⁷⁵ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 65; Günday, *İdare Hukuku*, s. 79, 80; Esat Mahmut Yılmaz, s. 94.

⁴⁷⁶ Maspetiol/ Laroque, *İdari Vesayet'in Hudutları*, s. 257.

⁴⁷⁷ Arslan, Türkiye Uygulaması, s. 515; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 211.

yargı yoluna gidilebilir. Onama denetime konu işleme karşı yargı yolunu ortadan kaldırmaz.

İdari vesayet makamının mahalli idarenin işlemlerini onaylaması ile ilgili olarak doktrinde bir görüş ayrılığı ortaya çıkmaktadır. Bu görüş ayrılığı onama işlemi ile mahalli idarenin tesis etmiş olduğu ve denetime konu olan işlem arasındaki ilişkiden⁴⁷⁸ ve onama işleminin hukuki mahiyetinin ne olacağı⁴⁷⁹ tartışmalı olmasından kaynaklanmaktadır. Onama işleminin idari vesayet denetimine konu olan mahalli idare işleminin bir unsuru mu, yani ona dahil olan bir işlem mi, yoksa mahalli idarenin işleminden bağımsız bir işlem mi olduğu⁴⁸⁰ konusunda görüş birliği bulunmamaktadır. Bununla ilgili olara doktrindeki yazarların büyük kısmına göre,⁴⁸¹

⁴⁷⁸ Bayındır, s. 192.

⁴⁷⁹ Onar, s. 502.

⁴⁸⁰ Gözler, s. 124.

⁴⁸¹ Göreli'ye göre, idari vesayette vesayet makamının işlemi ile yerinden yönetim idaresinin işlemi birbirinden ayrıdır. Burada birbirinden tamamen ayrı iki ayrı irade beyanı söz konusudur (Görelî, *İdari Vesayet*, s. 5). Onar'a, Giritli'ye ve Giritli/ Bilgen/ Akgüner'e göre, onama işlemi yerinden yönetim idaresinin işleminin bir unsuru, tamamlayıcısı değildir. Onamaya tabi tutulan işlem tüzel kişiliği bulunan ve kendi adına irade açıklamasında bulunmaya muktedir olan yerinden yönetim idaresinin iradesinden doğmuş olan bir tasarruftur. Buna bağlı olarak da yerinden yönetim idaresinin işlemi ile idari vesayet makamı olan merkezi idarenin işlemi iki ayrı işlemdir, hukuki tasarruftur. (Onar, s. 502, 503; Giritli, s. 34, 35; Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 201). Arslan'a göre de onay yerinden yönetim idaresinin işleminin bir unsuru, tamamlayıcısı değildir. Çünkü onamaya tabi karar, özerkliği bulunan ve kendi adına irade açıklayabilen yerinden yönetim idaresinin iradesinden doğmuştur. Yerinden yönetim idaresinin tasarrufu ile merkezi idarenin tasarrufu birbirinden ayrıdır. İşlemin asıl unsurunu yerinden yönetim idaresinin iradesi oluşturur (Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 63; Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 513). Özey'a göre, onay, üzerinde idari vesayet denetimi gerçekleştirilen merkez dışı idarenin kararının bir unsuru değildir. Merkezi idare ile idari vesayet denetimine tabi idarenin iradeleri birbirinden tamamen bağımsızdır. Sonuçları birbirinden farklı iki ayrı işlem vardır. Bunlardan biri ilgili idare tarafından yapılmış asıl hukuki işlem, diğeri ise onama işlemidir (Özey, *Günışığında Yönetim*, s. 168). Günday'a göre, onamaya tabi işlemi tesis eden yerinden yönetim kuruluşu devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe, dolayısıyla ayrı ve bağımsız bir iradeye sahiptir. Yerinden yönetim kuruluşunun işlemi ile merkezi idarenin işlemlerini birbirinden ayrı işlemler olarak görmek gerekmektedir. Merkezi idarenin onama işlemini yerinden yönetim kuruluşunun işleminin tamamlayıcı bir unsuru olarak görmek mümkün değildir. İşlem, yerinden yönetim kuruluşunun iradesiyle doğmuştur ve tamamlanmıştır. Ancak henüz yürürlük kazanmamıştır. Merkezi idarenin onamasıyla doğmuş ve tamamlanmış bu işlem yürürlüğe girmektedir (Günday, *İdare Hukuku*, s. 79). Gözler'e göre, onamaya konu yerinden yönetim işlemi ile onama işlemi iki ayrı iradeden doğmuştur. Ortada iki ayrı tüzel kişilik, iki ayrı irade ve iki ayrı hukuki işlem vardır. İdari vesayet makamının işlemi onaylaması onu kendi işlemi haline getirmemektedir. Onamaya konu yerinden yönetim işleminden doğan tüm sorumluluk yerinden yönetim idaresine aittir (Gözler, s. 125). Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya'ya göre, onama işlemi denetimi yapılan mahalli idarenin işleminden bağımsız bir idari işlemdir (Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 210). Meriç'e göre de, idari vesayet denetimine tabi işlemler birisi tasarrufu yapanın işlemi, diğeri onaylayanın işlemi olmak üzere iki işlemden oluşmaktadır (Meriç, *Tasdik*, s. 1346). Bayındır da onama durumunda birbirinden ayrı iki idari işlem olduğunu kabul etmekte, ancak bu durumu farklı gerekçelere dayandırmaktadır. Bayındır'a göre, birbirinden farklı iki idari işlemin varlığının nedeni, bu kararların yetki, şekil, sebep, amaç ve

kanunla yerel yönetimlerin bazı işlemlerinin yürürlüğe girebilmesi için merkezi idarenin onayı aransa da, onama, yerel yönetim biriminin yapmış olduğu işlemin bir unsuru değildir. Yerinden yönetim biriminin işlemi ile merkezi idarece tesis edilen işlem, yani onama işlemi birbirinden ayrı, iki farklı işlemdir. Çünkü ortada iki ayrı tüzel kişi, iki ayrı irade ve iki ayrı hukuki işlem vardır. İdari vesayet denetimine tabi olan mahalli idarenin işlemi geçerli olarak doğmuş ve tamamlanmış bir idari işlemdir, ancak icrai değildir. Onama işlemi onamaya tabi işleme icrailik kazandırır. İdari vesayet makamınca işlemin onaylanması bu işlemi idari vesayet makamının işlemi haline getirmez.⁴⁸²

Doktrindeki diğer bir kısım yazarların⁴⁸³ ileri sürdüğü görüşe göre ise, idari vesayet denetimine tabi mahalli idare kuruluşu bakımından iki farklı işlem

özellikle de konu unsurları bakımından birbirinden farklı olmasıdır. Konu unsuru bakımından iki farklı idari işlem vardır. Örneğin, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 6. maddesinde, belediye meclisinin kararının konusu belediye sınırının belirlenmesi iken, valinin onay kararının konusu belediye meclisi kararının hukuka uygun bulunmasıdır. Sebep unsuru bakımından da farklı işlemler vardır. Mahalli idarece tesis edilen işlemin sebebi, kanunlarla kendisine verilen görevler iken, onama işleminin sebebi vesayet makamına denetim yapma görevi veren diğer bir kanun hükmüdür. Yetki unsuru bakımından farklılık konusunda ise mahalli idarece tesis edilen işlemde yetkili makam mahalli idare organı iken, onama işleminde bu makam merkezi idare organı olmasıdır. (Bayındır, s. 196).

⁴⁸² Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu bir kararında onayın yerel yönetimlerin kararlarının bir ögesi ya da tamamlayıcı parçası olmadığını belirtmiştir. Mahkemeye göre, bu kararlar, kamu tüzelkişiliğine sahip ve kendi adlarına irade açıklayabilen yerel yönetimlerin iradesinden doğmuş hukuksal bir tasarruftur. Son aşamada onay biçiminde beliren, dayanağını Anayasa ve yasalardan alan merkezden yönetimin idari vesayet yetkisi ise, yerel iradenin dışında ve karşısında, onların eylem ve işlemlerini denetlemek, kararlarını onaylamak, değiştirerek onaylamak ya da bozmak biçiminde kendini gösteren ikinci bir güç ve iradedir. Şu halde, yerel yönetimlerin kararı ile merkezden yönetimin kararını ayrı birer tasarruf olarak kabul etmek gerekir (Anayasa Mahkemesi, 22.06.1988, 1987/18 E. ve 1988/23 K. sayılı Kararı, Kazancı Mevzuat-İçtihat Bilgi Bankası). Danıştay da vermiş olduğu kararlarında, vesayet makamının onama işleminin yerinden yönetim idaresinin kararının bir unsuru olmadığını, kararın özerkliği olan ve kendi adına irade beyanına yetkili bulunan yerinden yönetim idaresinin iradesinden doğmuş bir hukuki tasarruf olduğunu, idari vesayet uygulaması olan onamanın idari tasarrufun dışında kaldığını belirtmiştir (Danıştay 9. Dairesi, 09.11.1978, 1977/4474 E. ve 1978/3022 K. sayılı Kararı, Kazancı Mevzuat-İçtihat Bilgi Bankası; Danıştay 9. Dairesi, 29.01.1982, 1980/5000 E. ve 1982/541 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr).

⁴⁸³ Coşkun'a göre, onamaya tabi işlem hukuka uygun olsa bile idari vesayet makamının onayı olmaksızın yürürlüğe giremez. İdari vesayet denetimine tabi kamu tüzel kişisinin iradesi işlemin kesinlik kazanmasına yetmemektedir. Aynı husus idari vesayet makamının onama işlemi bakımından da söz konusudur. Denetime tabi kamu tüzel kişisinin işlemi olmadan onama iradesi hukuk alanında varlık kazanmamaktadır. Gerek idari vesayet makamının iradesi, gerekse denetime tabi kamu tüzel kişisinin iradesi işlemin tamamlanması için gerekli iki unsurdur. İşlemin hazırlık süreci denetime tabi kamu tüzel kişisi, kesinlik kazandırma süreci ise idari vesayet makamınca yerine getirilmektedir. Sonuçta, biri denetime tabi kamu tüzel kişisinin işlemi, diğeri ise idari vesayet makamının işlemi

bulunmamaktadır. İdari vesayet denetime tabi işlem idari vesayet makamının onayıyla icrai hale gelmektedir.⁴⁸⁴ İdari vesayet makamının onama işlemi tek başına bir idari işlem niteliğine kavuşmamaktadır. Onamaya tabi mahalli idarenin işlemi olmadan onama iradesi hüküm ve sonuç doğurmamaktadır. Bu nedenle mahalli idarenin onamaya tabi işlemi ile idari vesayet makamının işlemleri birbirlerini tamamlayan iki unsurdur. Onama işlemi mahalli idarenin işleminin bir unsurudur. İki ayrı irade bir araya gelerek işlemin doğmasını sağlamaktadır.

Onamaya tabi mahalli idare işlemi ile idari vesayet makamının onama işlemi arasındaki ilişki ile ilgili olarak bize göre, mahalli idarenin işlemi onamadan önce ayrı bir işlemdir. Ancak idari işlem değildir. Çünkü icrai değildir. Onamadan sonra idari işlem niteliğine kavuşmaktadır. Onama işlemi ise idari işlemdir. Çünkü icrai niteliktedir. Onama işlemi kendisiyle birlikte başka bir idari işlemin daha doğumunu sağlamaktadır. Mahalli idarenin idari olmayan işlemi ile idari vesayet makamının idari işlemi bir araya gelerek idari nitelikte bir işlemin ortaya çıkmasını sağlamaktadır. Onamadan sonraki aşamada hem mahalli idarenin işlemi hem de onama işlemi iki ayrı idari işlemdir. İdari işlemin onaylanmaması halinde ise tek bir idari işlem vardır. O da idari vesayet makamının onamama idari işlemidir.

Onama işlemi ile ilgili olarak tartışma konusu olan bir başka husus da, onama işlemi ile icrai hale gelen mahalli idare işlemine karşı davanın ne zaman açılacağı ile ilgilidir. Bununla ilgili olarak onamaya tabi tutulan işlemin onanmadan önceki aşamada hukuki bir tasarruf olarak doğduğu, bu nedenle onamadan önceki aşamada da bu işleme karşı dava açılmasının mümkün olduğu ifade edilmektedir.⁴⁸⁵ Bize göre

olmak üzere iki işlem değil, bu iki iradenin meydana getirdiği tek bir işlem vardır (Sabri Coşkun, s. 30, 31).

⁴⁸⁴ Danıştay vermiş olduğu bir kararında idari yargılama hukuku ilkelerine göre idari davaya konu edilebilecek idari işlemlerin, idare tarafından bir kamu hizmetinin yürütülmesi dolayısıyla, kamu gücü kullanılarak tek taraflı idareyle tesis edilen kesin ve yürütülmesi zorunlu işlemler olduklarını, bir idari işlemin kesin ve yürütülmesi zorunlu sayılabilmesi, hukuk düzeninde varlık kazanılabilmesi için gerekli idari prosedürün son aşamasını da geçirmiş bulunmasına ve bir başka idari makamın onayına ihtiyaç göstermeksizin hukuk düzeninde değişiklikler meydana getirebilmesine, yani idare edilenlerin hukukunu şu ya da bu yönde etkileyebilmesine bağlı bulunduğunu ifade etmiştir (Danıştay, 3. Daire, 04.06.1986, 1986/1733 E. ve 1986/1500 K. sayılı Kararı, Danıştay Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr).

onama işleminden önceki aşamada mahalli idarenin işlemin karşı dava açılmaması gerekir. Çünkü bu aşamada işlem henüz icrai değildir ve buna bağlı olarak da idari işlem kimliğine bürünmemiştir.

Onama ile ilgili olarak karşılaşılabilecek bir başka sorun da onamaya konu işlem ile ilgili olarak bir uyuşmazlık çıkması halinde kimin sorumlu olacağı, husumetin kime yöneltileceğiyle ilgilidir. Onamaya tabi işlemi tesis eden mahalli idare biriminin mi, yoksa idari vesayet makamı olan merkezi idarenin mi sorumlu olacağı çözüme kavuşturulması gereken bir meseledir. Birinci ihtimalde, yani idari vesayet makamının işlemi onaylaması durumunda, onamaya tabi işlemin asıl sahibi mahalli idare olduğundan sorumluluğun da mahalli idare birimine ait olacağı büyük ölçüde kabul görmektedir. Buna bağlı olarak idari vesayet makamının idari işlemi onaylaması nedeniyle bu işlemde doğan sorumluluğun idari vesayet makamına geçmeyeceği ifade edilmektedir.⁴⁸⁶ Çünkü onanan işlem mahalli idarenin iradesiyle doğmuştur ve tamamlanmıştır. Merkezi idare onama işlemi ile mahalli idarenin onamaya tabi işlemine birşey eklememekte, sadece onun yürürlüğe girmesini sağlamaktadır.⁴⁸⁷ Bunun bir sonucu olarak da idari işlemle ilgili bir uyuşmazlık çıkması ve idari dava açılması halinde husumetin mahalli idare birimine yöneltilmesi gerekmektedir.⁴⁸⁸ Bize göre onama işleminden dolayı hem mahalli idareyi hem de

⁴⁸⁵ Onar'a göre, yerinden yönetim idaresinin işleminin onaya tabi tutulmuş olması onun icrai mahiyetini ortadan kaldırmaz. Yerinden yönetim idaresinin irade beyanı ile birlikte hukuki tasarruf artık doğmuştur. Onanmadan önceki aşamada yerinden yönetim idaresinin işleminin henüz yürürlüğe girmemiş olması hukuki tasarrufun mahiyetine tesir etmez (Onar, s. 504, 505). Onar, onamadan önceki aşamada yerinden yönetim idaresinin işlemine karşı dava açılabilmesi düşüncesini mülga İl Özel İdaresi Kanunu'nda valinin il genel meclisi kararlarını onaylamadığı takdirde Danıştay'a sevk etme yetkisi tanıyan hüküm ile örneklendirmektedir. Valinin onaylamadığı kararlara karşı Danıştay'a gitmesinin, hatta gitmeye mecbur olmasının onama işleminin asıl işlemin mevcudiyetini etkilemediğini söylemektedir (Onar, s. 505). Bize göre burada valinin onamaya tabi işlemi onamamasıyla birlikte işlem icrai hale gelmekte ve bu yüzden Danıştay'a başvurulabilmektedir. Onamaya tabi işlemin belli bir süre içerisinde onanması gereği ve kanunda öngörülen süre içerisinde işlem icrailik kazanacaktır. Valinin işlemi onaylamaması zaten bu süre zarfında icrai hale gelecek olan işlemin icrai hale geleceği tarihi belirleyecektir. Bu nedenle onamadan önceki aşamada işleme karşı dava açılmaması gerekir.

⁴⁸⁶ Onar, s. 506; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 65; Görel, *İdari Vesayet*, s. 12; Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 515; Maspetiol/ Laroque, *İdari Vesayet'in Hudutları*, s. 259; Gözler, s. 125; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 211; Esat Mahmut Yılmaz, s. 94; Günday, *İdare Hukuku*, s. 80.

⁴⁸⁷ Günday, *İdare Hukuku*, s. 80.

⁴⁸⁸ Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 203; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 65; Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 515; Günday, *İdare Hukuku*, s. 80; Gözler, s. 125; Esat Mahmut Yılmaz, s. 94. Danıştay, idari vesayet makamının onama işleminin dava konusu edilip edilmeyeceğiyle ilgili olarak vermiş olduğu bir

idari vesayet makamı olarak merkezi idareyi sorumlu tutmak gerekir. Onamaya tabi işlemin asıl sahibinin mahalli idare olduğu ve onun bu işlemde sorumlu tutulması gerekli olmakla birlikte yeterli değildir. Onamaya tabi mahalli idare işlemi ile idari vesayet makamının onama işlemi, birbirinden ayrı icrai nitelikte işlemlerdir, yani idari işlemlerdir. Ayrıca merkezi idare de bu işlemi denetime tabi tuttukten sonra yürürlüğe girmesini sağlamıştır. Merkezi idareyi onayladığı işlemde dolayı sorumlu kabul etmemek idari vesayet denetimini anlamsız hale getirecektir.⁴⁸⁹ Bu nedenle hem mahalli idarenin onamaya konu olan işlemine, hem de idari vesayet makamının onama işlemine karşı dava açılabilmesi düşüncesindeyiz.

İkinci ihtimalde yani, mahalli idarenin onamaya tabi işleminin idari vesayet makamınca onaylanmaması, yani onamama işleminin söz konusu olduğu durumlarda idari vesayet makamının sorumluluğu yoluna gidilecektir. Buna bağlı olarak da onamama işlemine karşı açılacak davalarda husumetin idari vesayet makamına yöneltilmesi gerekecektir.⁴⁹⁰ Ancak merkezi idarenin mahalli idarenin işlemini onaylamaması ihtimali ile ilgili olarak burada bir ayırım yapmak faydalı olacaktır.

kararında, vesayet makamı sıfatıyla valiliğin onama tasarrufunun idari davaya konu teşkil edebileceği müstakil bir idari işlem niteliğinde olmadığına hükmetmiştir. Tüzel kişiliği ve karar verme özerkliği bulunan kamu kuruluşunun iradesinden doğmuş olan tasarrufun asıl işlem olduğunu, bu işlemin onaylanmasına ilişkin valilik işleminin anılan işlemin tamamlayıcı bir unsuru niteliği taşıdığını, iptal davasının ancak kamu kuruluşunun işleminin iptali istemiyle açılmasının ve husumetin bu kuruluşa yöneltilmesinin mümkün olduğunu kararında belirtmiştir (Danıştay 11. Dairesi, 08.11.1979, 1979/665 E. ve 1979/3992 K. sayılı Kararı, Danıştay Dergisi, Sayı 38–39, 1980, s. 368, 369). Danıştay daha eski tarihli başka bir kararında da onama tasarrufunun vesayet organı sıfatıyla valilikçe tesis edilmiş olması nedeniyle bu makama mesuliyet yüklenemeyeceğine, onama tasarrufunun müstakil olarak idari dava konusu edilemeyeceğine, mahalli idarenin tasarrufundan dolayı menfaatleri ihlal edilenlerin iptal davalarının onama tasarrufuna değil, onaylanan mahalli idare tasarrufuna karşı açılması gerektiğine hükmetmiştir (Danıştay 11. Dairesi, 14.05.1973, 1971/3449 E. ve 1973/1166 K. sayılı Kararı, Danıştay Dergisi, Sayı 12–13, 1974, s. 482, 483).

⁴⁸⁹ Benzer düşünceye sahip Bayındır'a göre de, hem mahalli idareye, hem de mahalli idarelerin hukuka aykırı işlemlerini denetlemek ve bunları onaylamayarak yürürlüğe girmesini engellemekle görevli olan, ancak bu görevi yerine getirmeyen merkezi idareye karşı dava açılabilir. Fakat mahalli idarece tesis edilip, merkezi idare tarafından onaylanan bu işlem hukuka uygun olsa bile bireyler bu işlemde zarar görmüş olabilirler. Bu durumda artık merkezi idarenin sorumluluğundan söz edilemez. Bu işlemde sadece mahalli idare sorumludur (Bayındır, s. 198). Coşkun'a göre, üçüncü kişiler idari vesayet makamını onama işleminden dolayı sorumlu tutabilecekleri gibi, onamama işlemi bakımından da sorumlu tutabilir ve dava açabilirler. İdari vesayet denetimine tabi kamu tüzel kişisini ise onanarak yürürlüğe giren işlem bakımından sorumlu tutabilirler. Yine onama için öngörülen süre içerisinde idari vesayet makamının hareketsiz kalarak işlemin yürürlüğe girmesine sebebiyet vermesi ve yürürlüğe giren işlem nedeniyle üçüncü kişilerin zarar görmesi halinde idari vesayet denetimi görevini yapmaması nedeniyle idari vesayet makamını da sorumlu tutmak gerekir (Sabri Coşkun, s. 29, 30).

⁴⁹⁰ Onar, s. 506; Günday, *İdare Hukuku*, s. 80; Gözler, s. 125.

Merkezi idare mahalli idarenin işlemini mahalli idareden kaynaklanan nedenlerden ötürü onaylamamışsa mahalli idare sorumlu tutulmalıdır.⁴⁹¹ Daha açık bir deyişle merkezi idare mahalli idarenin işlemini hukuka aykırı olduğu için onaylamamışsa bundan hukuka aykırı işlemi tesis eden mahalli idareyi sorumlu tutmak yerinde olacaktır. Tam tersi durumda yani işlem hukuka uygun olduğu halde idari vesayet makamınca onaylanmamışsa idari vesayet makamı sorumlu tutulmalıdır.

İdari vesayet denetimine tabi tutulan bazı işlemlerin yürürlük kazanabilmesi için idari vesayet makamının onayı gerekmekte birlikte, mahalli idare birimi denetime konu olan kararı uygulamak istemeyebilir. İdari vesayet makamının onayı mahalli idare birimine kararı uygulamak hususunda bir yükümlülük getirmez. Mahalli idare kuruluşu denetime tabi idari işlemi isterse uygulamayabilir,⁴⁹² süresi içinde işlemi geri alabilir⁴⁹³ ya da işlemi değiştirebilir.⁴⁹⁴ Aynı şekilde idari vesayet makamı da işlemi geri alabilir.⁴⁹⁵ Yani her ikisi de işlemi geri alabilir.⁴⁹⁶ Ancak mahalli idarenin işlemi değiştirmesi durumunda yeni bir karar ortaya çıkacağından bu kararın da idari vesayet makamının onayına sunması gerekecektir.⁴⁹⁷ Yine aynı şekilde işlemin geri alması durumunda da bunu idari vesayet makamının onayına sunulması gerekmektedir.⁴⁹⁸ Ancak idari vesayet makamının geri alma için kanunda belli bir süre öngörülmesi ve bu sürenin geçmesi halinde mahalli idarenin onanmış işlemi uygulamaya koyması halinde geri alamayacağı belirtilmektedir.⁴⁹⁹

Merkezi idarenin mahalli idare organının işlemleri üzerinde gerçekleştirdiği idari vesayet denetimi ile ilgili olarak mahalli idareleri düzenleyen temel kanunlarda onama şeklinde gerçekleştirilen denetimle ilgili çok sayıda düzenlemeye rastlamak mümkündür. Örneğin, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 51. maddesine göre, il özel idaresinin bir organı olan il genel meclisinin bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi

⁴⁹¹ Onar, s. 506.

⁴⁹² Onar, s. 504; Görelî, s. *İdari Vesayet*, s. 12; Maspetiol/ Laroque, *İdari Vesayet'in Hudutları*, s. 258; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 65; Özyörük, s. 183.

⁴⁹³ Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 513; Meriç, *Tasdik*, s. 1346.

⁴⁹⁴ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 65; Kargın, s. 74.

⁴⁹⁵ Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 513; Meriç, *Tasdik*, s. 1346, 1347.

⁴⁹⁶ Ahmet Özer, *İdari Vesayet Denetimi*, s. 29.

⁴⁹⁷ Onar, s. 504; Görelî, *İdari Vesayet*, s. 13; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 65; Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 515; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 211; Kargın, s. 74; Bayındır, s. 201.

⁴⁹⁸ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 211.

⁴⁹⁹ Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 514. Maspetiol/ Larouque'a göre bunun için onamaya konu işlemin kişisel bir hak yaratmamış olması gerekir (Maspetiol/ Laroque, *İdari Vesayet'in Hudutları*, s. 258).

Usul Kanunu'nda⁵⁰⁰ belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yıl içinde toplam %10'unu geçen borçlanma kararlarının İçişleri Bakanı'nın onayına sunulması gerekmektedir.⁵⁰¹ Bu miktarı aşan borçlanmaların yapılması mümkün değildir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun yanı sıra 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun çeşitli maddelerinde merkezi idarenin mahalli idare birimi olarak belediyelerin bazı işlemlerini onaylamak suretiyle bunlar üzerinde idari vesayet denetimi gerçekleştirdiği görülmektedir. Adı geçen Kanun'un 9. maddesinde belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi hususundaki belediye meclisinin kararının valinin onayına tabi kılındığı görülmektedir. Kanununun 10. maddesinde ise bir beldenin adının, belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üç çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile değiştirileceği ifade edilmektedir. Kanununun 15. maddesinin ikinci fıkrasında ise belediyenin Kanun'un 15. maddesinin birinci fıkrasının (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri⁵⁰² Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın kararıyla, yani onayıyla süresi en fazla kırkdokuz yıl olmak üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği ifade edilmektedir. Kanun'un 15. maddesinin üçüncü fıkrasında ise, il sınırları içinde büyükşehir belediyelerinin, belediye ve mücavir alan sınırları içinde il belediyelerinin ve nüfusu 10.000'i geçen belediyelerin, meclislerinin alacakları karar ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere ücretsiz veya

⁵⁰⁰ R.G. 10.01.1961/ 10703–10705.

⁵⁰¹ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 51. maddesinde yer alan bu düzenleme idari vesayet denetimi olduğu kadar aynı zamanda mali nitelikte bir denetim olarak değerlendirilebilir. Zira idari vesayet denetimi ile mali denetim bazen çakışabilmektedir. Yani idari vesayet denetimi mahalli idarelerin mali nitelikteki işlemleri bakımından da öngörülebilmektedir. İstisnai nitelikte olan idari vesayet denetimi, genel nitelikli mali denetimi ortadan kaldırmaz (Bayındır, s. 35).

⁵⁰² 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinin birinci fıkrasının (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetler şunlardır: Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak, atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak, bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek, kaynak sularını işletmek veya işlettirmek, toplu taşıma yapmak, bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek, katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmaktır.

düşük bir bedelle, amacı dışında kullanılmamak kaydıyla, arsa tahsis edebilecekleri belirtilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 81. maddesinde ise belediye meclisinin cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararları ile bunların değiştirilmesine ilişkin kararlarının mülki idare amirinin onayıyla yürürlüğe gireceği ifade edilmektedir.⁵⁰³

Mahalli idareleri düzenleyen temel kanunlar dışında 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 6. maddesinde il özel idaresinin bir organı olan il daimi encümeninin alacağı kamu yararı kararının valinin onayı ile belediyenin bir organı olan belediye encümeninin alacağı kamu yararı kararının ise ilçelerde kaymakamın, illerde ise valinin onayına tabi tutularak tamamlanacağı öngörülmüştür.

b. Görüşünü Alma

Kanunlarda bazen mahalli idarelerin bir işlem tesis etmeden önce bazı merkezi idare kuruluşlarının görüşünü alması öngörülebilmektedir. Mahalli idarelerin tesis etmiş oldukları bu türden işlemlerin hukuken geçerlilik kazanabilmesi için ilgili makamın görüşünün alınması şarttır. Yani görüş alma işleminin geçerlilik koşuludur.

Belli makamların görüşünü alma zorunluluğu getirilen düzenlemelerde amaç aslında başka bir merkezi idare kuruluşunca gerçekleştirilecek idari vesayet denetimini fikir vermek suretiyle kolaylaştırmaktır. Zaten genellikle bu idari vesayet denetimini başka bir idari vesayet denetimi takip etmektedir. Örneğin, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 10. maddesinde bir beldenin adının, belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üç çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile değiştirileceği ifade edilmektedir. 5393 sayılı Belediye

⁵⁰³ 13 Mart 1329 (1913) tarihli mülga İl Özel İdaresi Kanunu ile 1580 sayılı mülga Belediye Kanunu'nun çeşitli maddelerinde de vesayet makamlarına mahalli idare organlarının işlemleri üzerinde onama yetkisi verilmişti (Gözler, s. 120). Örnek verecek olursak, mülga İl Özel İdaresi Kanunu'nun 135. maddesinde il özel idaresinin organı olan il genel meclisinin aldığı bütün kararların valinin onayına sunulması gerekiyordu. Yine 1580 sayılı mülga Belediye Kanunu'nun 71. maddesinde, bu Kanununun 70. maddesinin 1, 2, 3, 4, 5, 8, 9, 13 üncü fıkralarında gösterilen işlemlerle ilgili belediye meclisi kararlarının yürürlüğe girebilmesi için o yerdeki en büyük mülki amirinin onayına sunulması gerekiyordu.

Kanunu'nun 4. maddesinde bir yerde belediye kurulması ile ilgili olarak 11. maddesinde kanunda öngörülen şartların gerçekleşmesi halinde belediyelerin tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesinde veya köye dönüştürülmelerinde, 15. maddede bazı hizmetlerin imtiyaz yoluyla devrinde Danıştay'ın görüşünün alınacağı belirtilmiştir. Danıştay'ın görüş bildirme şeklindeki görevleri idari nitelikte olduğundan, idari dairesi de Danıştay 1. Dairesi olduğundan bu görev adı geçen daire tarafından yerine getirilmelidir.

İlgili makamın görüşünü almak suretiyle gerçekleştirilen idari vesayet denetiminde ilgili makamın görüşü bağlayıcı değildir. Sadece bir şekil şartıdır. Eğer bağlayıcı olsaydı biraz sonra inceleyeceğimiz önceden izin şeklinde gerçekleştirilen idari vesayet denetiminden söz edilirdi.

c. Önceden İzin

Önceden izin, kanunlarda öngörülen hallerde işlem tesis etmeden önce merkezi idarenin uygun görüşünün alınması suretiyle mahalli idareler üzerinde gerçekleştirilen idari vesayet denetimidir. Bu gibi hallerde mahalli idarenin tesis etmiş olduğu işlemin kanunen geçerlilik kazanabilmesi için idari vesayet makamından önceden izin alınması şarttır.⁵⁰⁴ Merkezi idarenin işlemin tesisine izin vermemesi durumunda mahalli idare, denetim konusu işlemi tesis edemeyecektir.

Önceden izin, onama suretiyle yapılan denetime benzemektedir. Fakat onamadan farklı olarak burada mahalli idare henüz işlem tesis etmeden idari vesayet makamına başvurmakta⁵⁰⁵ ve onun iznini istemektedir. Onamada ise mahalli idare işlemini tesis etmiştir, ancak işlemi icrai değildir. İşlemini icrai hale getirmek, yürütebilmek için idari vesayet makamının iznini istemektedir.⁵⁰⁶ Yine az önce de belirttiğimiz üzere önceden izin, ilgili makamın görüşünü alma şeklindeki idari vesayet denetimine de benzemektedir. Ancak önceden izin almanın öngörüldüğü hallerde mahalli idare birimi bakımından izne uygun şekilde işlem tesis etme yükümlülüğü söz konusuyken, görüş almada böyle bir yükümlülüğün söz edilemez.

⁵⁰⁴ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 66; Arslan, *Yetkiler*, s. 73; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 211.

⁵⁰⁵ Göreli, *İdari Vesayet*, s. 9; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 67; Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 516.

⁵⁰⁶ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 67; Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 516.

Önceden izin şeklinde gerçekleştirilen idari vesayet denetimi ile mahalli idarelerin olası bilgisizlikleri nedeniyle yanlış kararlar almasının önüne geçmek⁵⁰⁷ amaçlanmaktadır. Önceden izin usulü ile mahalli idarelerin merkezi idareden izin alarak işlem tesis etmesi sağlanmakta ve böylece hem emekten hem de zamandan tasarruf edilebilir. Gerçekten de önemli teknik ve hukuki bilgiyi gerektiren işlerde önceden idari vesayet makamından izin alınması mahalli idareyi içine düşebileceği olası güçlüklerden kurtarabilir. Ancak bu durum mahalli idarelerin özerkliklerini zedeleyebilir. Bunun yerine işlem tesis etmeden önce sadece belli makamların görüşünün alınması daha uygun olacaktır.

İdari vesayet makamından önceden izin alınarak tesis edilen işlemlerle ilgili olarak Anayasa'nın 127. maddesinde, mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında Bakanlar Kurulu'nun izni ile birlik kurabileceklerini öngören düzenleme mahalli idareler üzerinde Bakanlar Kurulu'nun gerçekleştirdiği idari vesayet denetimidir. Anayasa'da yer alan bu düzenlemenin yanı sıra önceden izin idari vesayet denetimi ile ilgili olarak her bir mahalli idare kuruluşu için ayrı ayrı örnekler vermek de mümkündür. Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 74. maddesine göre, belediyenin belediye meclisinin kararına bağlı olarak, görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara kurucu üye veya üye olabilmesi ve bunlarla ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilmesi veya kardeş kent ilişkisi kurabilmesi için önceden İçişleri Bakanlığı'nın iznini alması zorunludur. Yine 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 53. maddesine göre, il özel idaresinin özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığı'nın izniyle bütçe içi işletme kurarak yapacağını öngören düzenleme önceden izin şeklinde gerçekleştirilen idari vesayet denetimine örnek gösterilebilir.

d. İptal (Bozma)

İptal, mahalli idare biriminin tesis etmiş olduğu, kesin, yürütülmesi zorunlu olan işleminin,⁵⁰⁸ yani idari işlem niteliğine kavuşmuş olan işleminin hukuka aykırı

⁵⁰⁷ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 211.

⁵⁰⁸ Sabri Coşkun, s. 28.

olduğu ya da genel veya mahalli menfaatlere uygun olmadığı gerekçesiyle merkezi idare tarafından bütün hukuki sonuçlarıyla⁵⁰⁹ geçmişe etkili olacak şekilde,⁵¹⁰ yapıldığı tarihten itibaren⁵¹¹ ortadan kaldırılmasıdır.⁵¹²

İptal, çok ağır bir idari vesayet denetimi şeklidir. İdari yargı yerlerinin vermiş oldukları iptal kararlarında olduğu gibi işlemi yapıldığı tarihten itibaren bütün hukuki sonuçlarıyla ortadan kaldırmaktadır. Bu nedenle bu denetime örnek gösterebilecek düzenleme sayısı fazla değildir. Merkezi idareye mahalli idarelerin işlemlerini iptal yetkisi tanıyan tek bir düzenleme vardır.⁵¹³ O da 442 sayılı Köy Kanunu'nun 40. maddesidir. 442 sayılı Köy Kanunu'nun 40. maddesine göre, kaymakam köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarını bozabilir. Fakat onun yerine geçerek kaymakam kendisi karar veremez. Karar yine köylü tarafından verilir.

İdari vesayet makamının mahalli idare organının işlemini iptal eden kararı mahalli idarece tesis edilen işlemi geçmiş etkili olarak ortadan kaldıran ayrı bir idari işlem niteliğindedir. Bu nedenle iptal işlemi ile ilgili olarak bir uyuşmazlık çıkması halinde idari vesayet makamının iptal işlemine karşı idari yargıda dava açılabilir.⁵¹⁴ İdari yargıda dava açılması durumunda husumetin idari vesayet makamına yöneltilmesi gerekecektir.

İptal yetkisi mahalli idarelerin özerkliğini olumsuz yönde etkileyebilecek bir yetkidir. Her şeyden önce işlemin yerinde olup olmadığını en iyi takdir edecek olan o işlemi tesis eden, kamu tüzel kişiliğine sahip mahalli idare organıdır. Mahalli idarenin tesis etmiş olduğu işlemin hukuka aykırı olup olmadığını en iyi belirleyecek olan ise yargı makamlarıdır. Bu nedenle merkezi idareye mahalli idarelerin işlemlerini bozma yetkisinin ancak açıkça anlaşılan ağır hukuka aykırılık hallerinde tanınması gerekir.

⁵⁰⁹ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 68, Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 519; Gözler, s. 119; Akyılmaz/Sezginer/ Kaya, s. 212.

⁵¹⁰ Gözler, s. 119; Ender Ethem Atay, s. 175.

⁵¹¹ Sabri Coşkun, s. 28.

⁵¹² Ahmet Özer, *İdari Vesayet Denetimi*, s. 18.

⁵¹³ Gözler, s. 120.

⁵¹⁴ Gözler, s. 124.

e. Yürütmeyi Durdurma

Mahalli idarelerin yapmış oldukları işlemlerin uygulamasının merkezi idare tarafından bir süreliğine geriye bırakılması⁵¹⁵ şeklinde gerçekleştirilen idari vesayet denetimidir. Yürütmeyi durdurma yetkisiyle donatılmış olması halinde merkezi idare mahalli idare tarafından tesis edilmiş ve icrailik kazanmış işlemin icrailiğini bir süreliğine askıya almaktadır, yürütmesini durdurmaktadır.⁵¹⁶ Merkezi idareye mahalli idarelerin işlemlerinin yürütmesini durdurma yetkisi tanınmasının nedeni, işlemin uygulanması halinde ortaya çıkabilecek sakıncaların önüne geçmektir.⁵¹⁷ Bu yüzden merkezi idare ivedi durumlarda mahalli idarelerin bazı işlemlerinin yürütülmesini askıya almakta⁵¹⁸ ve bu şekilde idari vesayet denetimi gerçekleştirmektedir.

İdari vesayet makamının mahalli idare organının işlemlerinin yürütmesini durdurması ile ilgili olarak örnekler verecek olursak, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 27. maddesinde bununla ilgili bir hüküm yer almaktadır. 5302 sayılı Kanun'un 27. maddesine göre, vali, kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Ancak encümen kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştay tarafından en geç altmış gün içinde karara bağlanır.⁵¹⁹

Merkezi idarenin kanunla kendisine yetki verilmesi halinde mahalli idarelerin idari vesayet denetimine konu olan işleminin uygulamasını ertelemesi, başka bir ifadeyle yürütmesini durdurması, merkezi idareye ait ayrı bir idari işlemdir.⁵²⁰ Bu nedenle söz konusu işlemde doğan sorumluluk idari vesayet makamına aittir. Merkezi idarenin yürütmeyi durdurma işleminin iptali amacıyla idari yargıda dava

⁵¹⁵ Arslan, Türkiye Uygulaması, s. 520; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 214.

⁵¹⁶ Özay, *Günışığında Yönetim*, s. 170; Gözler, s. 122.

⁵¹⁷ Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 732.

⁵¹⁸ Ender Ethem Atay, s. 175.

⁵¹⁹ Mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 73. maddesinde de belediye başkanına belediye meclisinin kesin olmayan kararlarına karşı belediye başkanına ve ilgililere on gün içinde itiraz hakkı tanınmıştı. Yapılan itiraz ve müracaatlar ilgili makamlarca karara bağlanıncaya kadar vali belediye meclis kararlarının uygulamasını durdurabilmekteydi.

⁵²⁰ Gözler, s. 125.

açılabilir. Bu durumda tabii olarak husumetin merkezi idareye yöneltilmesi gerekmektedir.⁵²¹

f. Yargı Organına Başvurma

Merkezi idarenin mahalli idarelerin işlemlerine karşı idari yargıya başvurmak şeklinde gerçekleştirdiği idari vesayet denetimidir. Kanunlarda öngörülen hallerde idari vesayet makamı olarak merkezi idare mahalli idarelerin işlemleri veya organları bakımından yargı organına başvurarak yargı organınca gerçekleştirilecek olan denetimin başlamasını sağlamaktadır. Mahalli idareler ile ilgili temel kanunlarda merkezi idarenin başvuracağı makam olarak genellikle Danıştay gösterilmektedir. İdari vesayet denetimi yapan makamları anlatırken belirttiğimiz üzere Danıştay hem idari hem de yargısal nitelikte görevleri olan bir kuruluştur ve mahalli idare kuruluşları olan il özel idareleri ile ilgili yapacağı inceleme ve vereceği kararlar idari niteliktedir. Yani idari vesayet denetimi kapsamındadır. Bu yüzden yargı organına başvuruyu idari yargıda dava açma, yargı yerlerince verilen tüm kararları yargısal nitelikte kararlar olarak kabul etmek yanlıştır. Bunun sonucu olarak yargı organına başvurma şeklindeki idari vesayet denetimi, başvuru yargı organının yapacağı denetimin niteliğine göre yargısal denetim sürecinin başlamasını ya da başka bir idari vesayet denetimi sürecinin başlamasını sağlamaktadır.

Yargısal denetim sürecini başlatması bakımından yargı organına başvurma şeklindeki idari vesayet denetimi ile ilgili olarak şunu başta belirtmek gerekirse, gerek mahalli idareler gerekse merkezi idare, ilgili kanunlarında ayrıca bir düzenlemeye gerek olmaksızın birbirlerinin icrai işlemlerine karşı, yerindelik denetimi yapılan haller hariç olmak üzere, hukuka aykırı oldukları gerekçesiyle genel hükümler uyarınca idari yargıda dava açabilirler.⁵²² Ancak ilgili kanunlarda yargı

⁵²¹ Gözler, s. 125.

⁵²² Özey, *Günüşünde Yönetim*, s. 168; Günday, Kamu Yönetimi Reformu - Sempozyum. Günday'a göre, diğer kanunlarda mülki idare amirine mahalli idare kararlarına karşı idari yargı merciine başvurma yetkisi tanıyan düzenlemeler olmasa bile 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinin bir gereği olarak mülki amir, mahalli idare kararlarının iptali istemiyle idari yargıda iptal davası açabilir. Dolayısıyla mahalli idarelerin işlem ve kararlarına karşı iptal istemiyle idari yargıya başvurma idarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik araçlardan birisi olmakla birlikte vesayet yetkisi değildir (Günday, Kamu Yönetimi - Reform). Aksi yönde düşünen Coşkun'a göre, genel olarak idari

organlarına başvurma şeklinde gerçekleştirilen idari vesayet denetimi ayrıca düzenlendiğinden yargı organlarına başvuru ayrı bir başlık altında incelenmektedir.⁵²³ İdari vesayet makamına yargı organına başvurma yetkisi tanınması idari yargıda açılacak olan davanın kabul edilebilirlik şartlarından olan menfaat ihlalinin gerçekleştiğini ortaya koyma bakımından idari vesayet makamına kolaylık sağlayacaktır. Yani idari yargı yeri menfaat ihlali şartının gerçekleşip gerçekleşmediğini incelemeyen doğrudan davaya bakacaktır.⁵²⁴

Merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde gerçekleştirdiği idari vesayet denetiminin bunların işlemlerine karşı yargı organına başvurma şeklinde gerçekleştirilmesinin doğru bir yol olacağı ifade edilmektedir.⁵²⁵ Bunun nedeni, daha önce de belirttiğimiz üzere, idari vesayet denetiminin hukuka uygunluk bakımından gerçekleştirilmesi düşüncesinin ağırlık kazanması ve yargı yerlerince gerçekleştirilecek denetimin nesnel ölçütlere dayalı olarak gerçekleştirilmesidir. Merkezi idarenin mahalli idarelerin işlemlerine karşı iptal davası açmasının bireyler bakımından birtakım sonuçları vardır.⁵²⁶ Merkezi idarenin mahalli idarelerin işlemlerine karşı dava açması ve yargı önüne götürülen kararın idari yargı yerince iptal edilmesi durumunda artık bireylerin iptal davası açmalarına gerek kalmayacaktır. Ayrıca yargı önüne götürülen kararın hukuka uygun bulunarak iptal edilmemesi halinde dahi, bireyler bu işleme ve işlemin uygulanmasından doğan zararlara karşı idari yargıda iptal ve tam yargı davalarını açabileceklerdir.⁵²⁷

Merkezi idarenin yargı organına başvurmak suretiyle gerçekleştirdiği idari vesayet denetimi diğer idari vesayet denetimi şekillerinden farklı bir özelliğe sahiptir.

vesayet denetimine tabi kamu tüzel kişinin her işlemine karşı idari vesayet makamının dava açma hakkının bulunduğunu kabul etmek olanak dışıdır. Çünkü idari vesayet yönetimi sahip olduğu kamu kudreti sayesinde zaten kamu yararının öngördüğü alanlarda kamu tüzel kişinin kararlarını iptal etme gücüne sahiptir (Sabri Coşkun, s. 35).

⁵²³ Danıştay'a göre, ilgililerin yerel yönetimlerin idari kararlarına karşı idari vesayet yoluna başvurmaları mümkün olduğu gibi yargı yoluna da başvurma hakkına sahip oldukları da kuşkusuzdur. Yargı yoluna başvurulabilmesi kanunda öngörülen idari vesayete ilişkin başvuruların tüketilmesine bağlı bulunmamaktadır. Ancak iki yolun aynı anda kullanılmasına da hukuken olanak bulunmamaktadır (Danıştay 6. Dairesi, 08.02.2006, 2004/842 E. ve 2006/392 K. sayılı kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr).

⁵²⁴ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 215.

⁵²⁵ Eddison/ Tıkız, s. 79.

⁵²⁶ Bayındır, s. 226.

⁵²⁷ Bayındır, s. 226.

Mahalli idareler üzerinde gerçekleştirilen diğer idari vesayet denetimlerinden farklı olarak burada merkezi idarenin yargı organına başvurusu doğrudan değil dolaylı olarak mahalli idareler üzerinde hüküm ve sonuç doğurmaktadır.⁵²⁸ Zira idari vesayetin diğer görünüm şekilleri olan onama, iptal, yürütmeyi durdurma, ikame hallerinde merkezi idare, mahalli idarelerin işlemleri üzerinde hüküm ve sonuç doğuran kararları doğrudan kendisi almaktadır. Merkezi idarenin işlemi mahalli idarelerin işlemlerine doğrudan tesir etmektedir. Yargı organına başvurma durumunda ise merkezi idare hukuka aykırı gördüğü ve bu nedenle iptal edilmesi gerektiğini düşündüğü mahalli idare kararına karşı dava açarak⁵²⁹ yargı organınca gerçekleştirilecek olan yargısal denetim sürecinin⁵³⁰ ya da başka bir idari vesayet denetimi sürecinin başlamasını sağlamaktadır. Yine diğer idari vesayet denetimi türlerinden farklı olarak, yargısal denetim yapılıyorsa, idari yargı yerlerince yalnızca hukuka uygunluk denetimi yapılabileceğinden, idari vesayet denetimi de yalnızca hukuka uygunluk bakımından gerçekleştirilebilecektir.⁵³¹

Yargı organına başvurma şeklindeki idari vesayet denetimine çeşitli örnekler vermek mümkündür. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesinin beşinci fıkrasına göre, mülkî idare amirleri hukuka aykırı gördükleri belediye meclisi kararları aleyhine idarî yargıya başvurabilir.⁵³² Yine aynı Kanun'un 57. maddesine göre, belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin tespitinin İçişleri Bakanlığı'nın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi yargı organlarına başvurma şeklindeki idari vesayet denetimine örnek gösterilebilir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 14. maddesine göre, büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir.

⁵²⁸ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 215.

⁵²⁹ Bayındır, s. 217.

⁵³⁰ Kalabalık, Yerel Yönetim Hukuku, s. 732.

⁵³¹ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 215.

⁵³² Açılan davalar ilk derece mahkemesi olarak idare mahkemelerinde görülür (Ulusoy, Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemeler)

Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargı mercilerine başvurabilir.⁵³³

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 27. maddesinin altıncı fıkrasına göre, vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü ve bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini istediği, ancak encümenin ısrarı üzerine kesinleşen kararın uygulanmasını durdurur ve bu karar aleyhine idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur.

g. Düzeltme (Değiştirerek Onama, Sınırlı İkame)

Mahalli idareler üzerinde onama şeklinde gerçekleştirilen idari vesayet denetimini anlatırken merkezi idarenin mahalli idarenin işlemini onaylama veya onaylamamak dışında bir yetkisi olmadığını, mahalli idarelerin işlemlerini kural olarak değiştiremeyeceğini belirtmiştik. Ancak merkezi idarenin kanunla kendisine böyle bir yetki verilmesi durumunda mahalli idarelerin işlemlerini düzeltmesi, değiştirerek onaylaması mümkündür.⁵³⁴ Bu denetim şeklinde merkezi idare, mahalli idarelerin işlemleri üzerinde değişiklik yapmakta, onun işlemini düzelterek onaylamaktadır. Onamada ise işlemde herhangi bir değişiklik yapmamakta sadece uygun bularak yürürlük kazanmasını sağlamaktadır.

Düzeltme veya başka bir söyleyişle değiştirerek onama ya da sınırlı ikame genellikle bir diğer idari vesayet denetimi şekli olan ikame başlığı altında incelenmektedir.⁵³⁵ Ancak biz bu denetim şeklini ayrı bir başlık altında incelemenin daha doğru olacağını düşünmekteyiz. Biraz sonra ikame başlığı altında anlatacağımız üzere, değiştirerek onama halinde de merkezi idare bir bakıma mahalli idarelerin

⁵³³ Kara'ya göre, mülki idare amirinin yani valinin hukuka aykırı gördüğü kararlara karşı idari yargı yoluna başvuracağını öngören düzenleme gereksiz bir düzenlemedir. Zira belediye meclisi kararlarına karşı ilgili her vatandaş, meslek odaları ve aynı zamanda vali zaten genel kurullar içinde idari yargıya başvurabilirler. Bu düzenleme valiye yeni verilmiş bir yetki gibi görünse de aslında valinin dava açma süresini kısıtlayan bir düzenlemedir (Ahmet Kara, "Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerinde Yetkileri", *Mahalli İdareler Dergisi*, Nisan 2007, <http://www.mahalliidarelerdergisi.org/index.php?p=icerik&id=537>, (e.t: 28.05.2010)).

⁵³⁴ Onar, s. 503; Sabri Coşkun, s. 30. Danıştay'a göre, idari vesayeti haiz olan merkezi idare yasada belirli sınırlar içinde yerinden yönetim idaresinin kararını değiştirerek veya aynen onar, iptal eder ya da yürütülmesi erteleyebilir. Fakat merkezi idarenin, yerinden yönetim idarelerinin kararları üzerinde değişiklik yapabilmesi ancak açık bir kanun hükmünün mevcudiyeti ile mümkündür (Danıştay 9. Dairesi, 29.01.1982, 1980/5000 E. ve 1982/541 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr).

⁵³⁵ Bkz. Arslan, Türkiye Uygulaması, s. 518.

yerine geçerek işlem tesis etmektedir. Ancak burada tam bir yerine geçme söz konusu değildir. Çünkü merkezi idare yepyeni bir işlem tesis etmemekte, mahalli idarece tesis edilmiş mevcut işlem üzerinde değişiklik ve düzeltmeler yapmaktadır. Hem üzerinde denetim gerçekleştirilen mahalli idarenin hem de denetimi gerçekleştiren merkezi idarenin iradesi işleme yansımakta fakat mahalli idarenin iradesi daha baskın bir konumdadır. Zira değişiklik veya düzeltmelerin kapsamının geniş tutulması ve ortaya yeni bir karar ortaya çıkması durumunda düzeltme değil⁵³⁶ tam bir ikame söz konusu olur.⁵³⁷

İdari vesayet makamının mahalli idarenin işlemini değiştirerek onaylaması durumunda denetime konu olan işlem ile ilgili olarak sorumluluğun kime ait olacağını belirlemek gerekmektedir.⁵³⁸ Bize göre bu ihtimalde işlemde yaptığı değişiklikler bakımından yalnızca merkezi idareyi sorumlu tutmak,⁵³⁹ değiştirilmeden onaylanan kısım bakımından ise hem mahalli idareyi hem de idari vesayet makamı olarak merkezi idareyi sorumlu tutmak doğru olacaktır. Değiştirilen kısım bakımından mahalli idare sorumlu tutulamaz. Çünkü onun iradesine yabancı başka bir irade, yani merkezi idarenin iradesi işleme eklenmiştir. Değiştirilmeyen kısım bakımından her iki idari birimin de sorumlu tutmak gerekir. Onama şeklindeki idari vesayet denetimindeki esaslar burada da geçerlidir. Değiştirilmeden onaylanan kısımlar bakımından mahalli idarenin iradesi işleme yansımıştır. Dolayısıyla mahalli idarenin sorumluluğu söz konusu olmalıdır. İdari vesayet makamı olarak merkezi idare denetim görevini yerine getirirken onaylanmaması gereken işlemi onaylamak suretiyle yürürlüğe girmesini sağlamıştır. Bu nedenle onu da sorumlu tutmak gerekecektir.

Mahalli idarelerin işlemleri üzerinde değiştirerek onama şeklinde gerçekleştirilen idari vesayet denetimine çeşitli örnekler vermek mümkündür. Mülga

⁵³⁶ Özyörük, s. 182; Gözler, s. 123.

⁵³⁷ Özyörük, s. 182; Gözler, s. 123.

⁵³⁸ Günday ve Gözler'e göre, idari vesayet makamının mahalli idarenin işlemini düzeltmesi veya işlemindeki eksiklikleri tamamlaması, değiştirerek onaylaması halinde bu işleme karşı ilgililer idari yargıda dava açabilir. Bu durumda husumetin idari vesayet makamına yöneltilmesi gerekir (Günday, *İdare Hukuku*, s. 80; Gözler, s. 125).

⁵³⁹ Aynı yönde düşünen Coşkun'a göre idari vesayet denetimine tabi tutulan kuruluş sadece idari vesayet makamının yaptığı değişikliklerle sınırlı olarak idari vesayet makamına karşı dava açabilir (Sabri Coşkun, s. 30).

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 123. maddesine göre, mahallin en büyük mülkiye memurunun, yani il belediyelerinde valinin, ilçe belediyelerinde ise kaymakamın bütçe üzerinde değişiklik yaparak onaylama yetkisi bulunmaktaydı. 1913 tarihli mülga İl Özel İdaresi Kanunu'nun 86. maddesine göre ise idari vesayet makamı olan İçişleri Bakanlığı, il özel idaresinin bir organı olan il genel meclisinin görüşüp kabul ettiği bütçede birtakım değişiklikler yapmaya, bütçedeki eksiklikleri tamamlamaya yetkili kılınmıştı.

h. İkame (Tam İkame)

Merkezi idare kanunda öngörülen hallerde mahalli idarelerin hem işlemlerinin hem de organlarının yerine geçmektedir. Yani ikame mahalli idarelerin organları veya işlemleri bakımından gerçekleştirilebilmektedir.⁵⁴⁰ Ancak biz bu başlık altında öncelikle mahalli idarelerin işlemleri üzerindeki ikameyi inceleyeceğiz.

İkame, kanunda öngörülen hallerde idari vesayet makamı olarak merkezi idarenin mahalli idare biriminin yerine geçerek işlem tesis etmesi⁵⁴¹ kendi iradesini tamamen onun iradesinin yerine geçirmesidir.

Kural olarak idari vesayet makamı olarak merkezi idare mahalli idarelerin yerine geçerek işlem tesis edemez.⁵⁴² Ancak çok sık rastlanmasa da kanunlarla merkezi idareye ikame yetkisi verilebilmektedir.⁵⁴³ Merkezi idareye bu yetki çok sıkı kayıt ve koşullar altında verilmektedir.⁵⁴⁴ Kendisine yetki verilen hallerde merkezi idare mahalli idarenin yerine geçerek işlem tesis etmektedir.⁵⁴⁵

⁵⁴⁰ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 212.

⁵⁴¹ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 67; Arslan, *Yetkiler*, s. 74; Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 518; Yayla, *İdare Hukuku*, s. 379; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 212.

⁵⁴² Türkay, s. 118; Özay, *Gümüşğında Yönetim*, s. 166; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 369; Aldan, *İdari Vesayet Denetimi*, s. 230; Yıldırım/ Karan, s. 24; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 208, 212; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 32; Sanal, s. 10; Ekici/ Toker, s. 15; Mutta, s. 28; Enver Salihoğlu, "İl Özel İdarelerinin Merkezi Yönetimle Mali İlişkileri", *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği* (editörler: Nihat Falay/ Ahmet Kesik/ Murat Çak/ Mehmet Karakaş), Ankara 2009, s. 100.

⁵⁴³ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 68; Arslan, *Yetkiler*, s. 74, 75; Ülkmen, s. 19; Özay, *Gümüşğında Yönetim*, s. 165; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 209.

⁵⁴⁴ Yıldırım/ Karan, s. 24; Salihoğlu, s. 100.

⁵⁴⁵ Bununla ilgili olarak Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu bir kararında idarî vesayetin ayrı bir türü olan, yasa ile yerel yönetime bırakılan işlemlerin yerine geçme yolu ile merkezî yönetimce yapılmasının, ancak kapsam ve sınırının yasada açıkça belirtilmesi, bu yetkinin yerel yönetimin yasalarla kendisine verilen görevi yerine getirmekten kaçınması, bunda çok gecikmesi gibi kamu

İdari vesayet denetiminin en ağır⁵⁴⁶ ve en geniş şekli olan⁵⁴⁷ ikame istisnai durumlarda uygulanmaktadır.⁵⁴⁸ İdari vesayet makamı olarak merkezi idareye bu yetki genellikle mahalli idarelerin kanuna aykırı hareket ederek kendisine yüklenen yükümlülükleri geç yerine getirmesi veya hiç yerine getirmemesi,⁵⁴⁹ yani pasif kalması,⁵⁵⁰ mahalli idarenin bu tutumunun telafisi güç zararlara yola açabileceği hallerde⁵⁵¹ tanınmaktadır. Bu durumda merkezi idare yapması gerekeni yapmayan mahalli idare kuruluşunun yerine geçerek işlem tesis etmektedir. Böylece kamu hizmetlerinde istikrarın ve devamlılığın sağlanması amaçlanmaktadır.⁵⁵² İkame şeklinde gerçekleştirilen idari vesayet denetimine örnek verecek olursak, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 40. maddesine göre, il özel idaresi hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatılması ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati

yararı ya da haklı bir nedene dayalı olması ve anayasal ölçütler dışına çıkmamasına bağlı olduğunu belirtmiştir (Anayasa Mahkemesi, 26.9.1991, 1990/38 E. ve 1991/32 K. sayılı Kararı, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, www.anayasa.gov.tr). Anayasa Mahkemesi, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 4. maddesinin üçüncü fıkrasında, su, atık su, katı atık ve benzeri altyapı hizmetleri ile çevre ekolojik dengesinin korunmasına ilişkin projelerin zorunlu kılması durumunda; Bakanlar Kurulu'nun ilgili mahalli idarelerin, bu amaçla kurulmuş birliğe katılmasına karar verebileceğini, bu birliklerden ayrılmanın da Bakanlar Kurulunun iznine bağlı olduğunu öngören hüküm ile ilgili olarak vermiş olduğu kararında, Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında, merkezi idarenin, 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 sahip olduğunun belirtildiğini ifade etmiş ve bu fıkra ile idareye tanınan vesayet yetkisinin, kullanılmasının belli koşulların varlığına bağlı sınırlı bir denetim yetkisi olup mahalli idarelere doğrudan müdahale veya yerine geçerek karar verme yetkisi içermediğini, vesayet yetkisinin kullanılmasını işlevsiz kılacak ayırık durumların varlığı halinde sınırlı olarak belirtilen türde müdahalelere izin verilebilmesinin ise mahalli idarelerin iradelerinin önceden belirlenmesiyle olanaklı olduğunu belirtmiştir. Görev alanlarına giren herhangi bir konuda karar alma yetkisinin öncelikle mahalli idarelere ait olduğunu, bu yetki kullanılmadan önce, ortada denetlenecek bir idari işlem bulunmadığından vesayet makamlarının denetiminin veya çok sınırlı da olsa doğrudan müdahalesi söz konusu olamayacağını, aksine düşüncenin, mahalli idarelerin demokratik ve özerk yapısı ile bağdaşmayacağını, Bu nedenle bazı durumlarda ilgili mahalli idarelerin birliğe katılması veya ayrılması konusunda Bakanlar Kurulu'na yetki verilmesine ilişkin dava konusu kuralın Anayasa'nın 127. maddesine aykırı olduğunu ifade etmiştir (Anayasa Mahkemesi, 24.09.2008, 2005/90 E. ve 2008/146 K. sayılı Kararı, Kazancı Mevzuat-İçtihat Bilgi Bankası).

⁵⁴⁶ Meriç, *İlkeler*, s. 47.

⁵⁴⁷ Yayla, *İdare Hukuku*, s. 379.

⁵⁴⁸ Arslan, *Yetkiler*, s. 75; Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 518; Ahmet Özer, *İdari Vesayet Denetimi*, s. 18.

⁵⁴⁹ Göreli, *İdari Vesayet*, s. 10; Yıldırım/ Karan, s. 23, 132; Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 733; Bkz. Anayasa Mahkemesi, 26.09.1991, 1990/38 E. ve 1991/32 K. sayılı Kararı.

⁵⁵⁰ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 68; Arslan, *Yetkiler*, s. 75; Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 518, 519; Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 733.

⁵⁵¹ Günday, *İdare Hukuku*, s. 80.

⁵⁵² Onar, s. 504.

derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimi tarafından belirlenmesi⁵⁵³ durumunda İçişleri Bakanlığı, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini ister. Verilen süre içerisinde hizmetlerdeki aksama giderilemezse, İçişleri Bakanlığı söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda, vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Yine 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 57. maddesine göre, belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığı'nın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi⁵⁵⁴ durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister. Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir.⁵⁵⁵ İdari vesayet makamı olarak İçişleri Bakanlığı'na böyle bir yetki verilmesinin nedeni mahalli hizmetlerde meydana

⁵⁵³ Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer'e göre, hizmetlerde meydana gelen aksama ile ilgili tespitin yetkili mahkemece yapılacağına şart koşulması, merkezi idarenin belediyelere siyasi nedenle müdahale etmesini önlemek içindir (Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 588).

⁵⁵⁴ Gözübüyük/ Tan, belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığı'nın talebi üzerine sulh hukuk hakimi tarafından belirlenmesini eleştirmektedir. Bu durumun adli yargı-idari yargı ayırımına dayanan hukuk sistemimizle bağdaşmadığını ifade etmektedir. Çünkü kamu hizmetlerinin usulüne uygun olarak yürütülüp yürütülmediğinin tespiti idari yargının görev alanı içerisindedir (Gözübüyük/ Tan, s. 294). Ulusoy'a göre de gerek 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 40. maddesinde, gerekse 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 57. maddesinde hizmetlerdeki aksamayı tespit etme yetkisinin sulh hukuk hakimine, yani adli yargı merciine verilmesi, hem amaca uygunluk hem de Anayasa'ya uygunluk açısından tartışmalıdır. Bir idari kuruluşun yürüttüğü hizmetlerin gerçekten de aksayıp aksamadığını, uzmanlık alanları dikkate alındığında idari yargı mercileri adli yargı mercilerinden daha iyi belirleyebileceklerdir (Ulusoy, Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemeler). Bu düzenleme Yıldırım/Karan tarafından da eleştirilmektedir. Yıldırım/ Karan bu düzenleme ile ilgili olarak sulh hakiminin kararının aranmasının kuvvetler ayrılığı ilkesine ters düştüğünü ifade etmektedir. Ayrıca aksaklığın önce ilgili bakanlık, daha sonra sulh hukuk hakimi tarafından belirlenmesinin tedbir alınmasını geciktireceğini belirtmektedir. Yıldırım/ Karan, ilgili bakanlığın aksaklığın giderilmesini önce il özel idaresinden istemesinin, daha sonra ise İçişleri Bakanlığı'ndan talep edebilmesinin yerinde olacağını ifade etmektedir (Yıldırım/ Karan, s. 150).

⁵⁵⁵ Kara, ikame şeklinde gerçekleştirilen idari vesayet denetimine olanak veren bu düzenlemenin seçilmiş bir belediye başkanının halk ve seçmenleri nezdinde itibarını zedeleyeceğini, merkezi idarenin belediyelere açık bir müdahalesi olduğunu ve bu durumun belediyelerin özerkliklerine pranga vurduğunu ifade etmiştir (Kara, Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerinde Yetkileri).

gelecek aksaklıkların halkın hayatını zorlaştırmasına engel olmak, kamu hizmetlerinin kesintisiz bir şekilde yürütülmesini sağlamaktır.⁵⁵⁶

Mahalli idarelerin temel kanunları dışında ikame ile ilgili olarak bir düzenleme de 3194 sayılı İmar Kanunu'nda⁵⁵⁷ yer almaktadır. 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 9. maddesinin üçüncü fıkrasına göre, bir kamu hizmetinin görülmesi amacıyla bağlı olarak resmi bina ve tesisler için imar planlarında yer ayrılması veya bu amaçla imar planlarında değişiklik yapılması gerektiği takdirde bakanlığın,⁵⁵⁸ valilik kanalıyla ilgili belediyeye talimat verebileceği⁵⁵⁹ veya gerekirse imar planının resmi bina ve tesislerle ilgili kısmını re'sen yapacağı ve onaylayacağı hüküm altına alınmıştır. Hükümden anlaşılacağı üzere Bakanlık imar planını bizzat yapmak suretiyle belediyenin yerine geçerek işlem tesis edebilmektedir. Yani Bakanlığın ikame yetkisi bulunmaktadır.

İkame şeklinde gerçekleştirilen idari vesayet denetiminde sorumluluğun ne olacağı konusuna gelecek olursak merkezi idare mahalli idarenin işlemini bizzat kendisi tesis etmiş olduğu için bu işlemde dolayı sorumluluğun da ona ait olması gerekir.⁵⁶⁰ Buna bağlı olarak da ilgililerin bu işleme karşı idari yargıda açtıkları davada husumeti idari vesayet makamı olarak merkezi idareye yöneltmelerini gerekmektedir.

2. Organlar Üzerinde Uygulanışı

İdari vesayet denetimi esas itibarıyla mahalli idarelerin işlemleri üzerinde gerçekleştirilmekle birlikte kanunda öngörülen hallerde mahalli idarelerin organları ve personeli üzerinde de gerçekleştirilebilir.⁵⁶¹ İdari vesayet denetimi mahalli idarelerin organları üzerindeki görünümü genellikle atama, ikame, görevden

⁵⁵⁶ Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 588.

⁵⁵⁷ R.G. 09.05.1985/ 18749.

⁵⁵⁸ Bakanlık, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun "Tanımlar" başlıklı 5. maddesinde belirtildiği üzere, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'dır.

⁵⁵⁹ İdari vesayet makamının kural olarak emir ve talimat verme yetkisi bulunmaz. Ancak kanunda öngörülmesi halinde bu yetkiye de sahip olabilir.

⁵⁶⁰ Bayındır, s. 208. Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya'ya göre bu durumda işlemde organik olarak merkezi idare değil, mahalli idare sorumludur. Merkezi idare de sorumludur. Ancak onun sorumluluğu ikame yetkisini hukuka, kamu yararına ve hizmetin gereklerine uygun kullanıp kullanmamasıyla sınırlıdır (Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 212).

⁵⁶¹ Özay, *Günışığında Yönetim*, s. 169.

uzaklaştırma ve yargı organına başvurma şeklinde gerçekleşmekte ve bu başlıklar altında incelenmektedir.

a. Atama

Merkezi idarenin mahalli idarelerin bazı organlarını atamak suretiyle bu kuruluşlar üzerinde gerçekleştirdiği idari vesayet denetimidir. Kanunda öngörülen hallerde merkezi idare mahalli idarelerin organlarını atamak suretiyle bu birimler üzerinde açık ve etkin bir denetim gerçekleştirmektedir.⁵⁶² Bu sayede merkezi idare mahalli idarelerin çalışmalarını ve politikalarını yakından izleme olanağı elde etmektedir.⁵⁶³ Merkezi idare aynı zamanda atadığı yönetici hakkında disiplin cezası da uygulayabilmekte⁵⁶⁴ ve atadığı yöneticiyi değiştirme yetkisini de elinde tutmaktadır.⁵⁶⁵

Türkiye’de mahalli idarelerin bir türünü oluşturan il özel idaresinin bir organı olan ve aynı zamanda merkezi idarenin ildeki en yüksek yöneticisi olan valinin seçimiyle göreve gelmeyip, merkezi idare tarafından atanması⁵⁶⁶ organlar üzerinde atama yoluyla gerçekleştirilen idari vesayet denetimine örnek teşkil eder. Bilindiği üzere il özel idaresinin başı olan vali, aynı zamanda merkezi idarenin ildeki temsilcisidir.⁵⁶⁷ Vali bu ikili görevi sayesinde il özel idaresinin kararlarının oluşumunu etkilemektedir.⁵⁶⁸ Merkezi idare, atadığı vali aracılığıyla mahalli idarelere emir ve direktifler verebilmekte,⁵⁶⁹ il özel idaresini doğrudan ve içeriden denetleme imkânı elde etmektedir.⁵⁷⁰ Bu şekilde işleyen sisteme “ikili görev sistemi”,⁵⁷¹ gerçekleştirilen denetime ise “ikili görev yoluyla denetim” denmektedir. Yine 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 25. maddesinde, valiye, her yıl, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere, il encümeninin beş üyesini seçme yetkisi

⁵⁶² Arslan, Yetkiler, s. 82; Sabri Coşkun, s. 24.

⁵⁶³ Sabri Coşkun, s. 24, 25; Esat Mahmut Yılmaz, s. 92.

⁵⁶⁴ Sabri Coşkun, s. 25.

⁵⁶⁵ Sabri Coşkun, s. 24; Esat Mahmut Yılmaz, s. 92.

⁵⁶⁶ Sabri Coşkun, s. 24; Esat Mahmut Yılmaz, s. 92.

⁵⁶⁷ Cevdet Atay, s. 176; Karanfiloğlu, Genel Esaslar, s. 71; Karanfiloğlu, Yerel Yönetimlerin Denetimi, s. 15.

⁵⁶⁸ Esat Mahmut Yılmaz, s. 93.

⁵⁶⁹ Arslan, Yetkiler, s. 74.

⁵⁷⁰ Cevdet Atay, s. 176.

⁵⁷¹ Arslan, Yetkiler, s. 84.

veren düzenleme merkezi idarenin dolaylı da olsa⁵⁷² atama şeklinde gerçekleştirdiği idari vesayet denetimine örnek gösterilebilir.⁵⁷³

b. İkame

Merkezi idare ikame şeklindeki idari vesayet denetimini genellikle mahalli idarelerin işlemleri üzerinde gerçekleştirmektedir. Ancak kanunda öngörülen hallerde merkezi idare ikame şeklindeki idari vesayet denetimini mahalli idarelerin organları üzerinde de gerçekleştirmektedir. Bu durumda idari vesayet makamı olarak merkezi idare mahalli idare biriminin yerine geçerek bizzat kendisi işlem tesis etmektedir.⁵⁷⁴ İşlemler üzerindeki ikameden farklı olarak mahalli idarelerin belli başlı işlemleri değil, mahalli idare organı tarafından gerçekleştirilecek tüm işlemler merkezi idare tarafından yerine getirilmektedir. Çünkü ikamenin konusu işlemler değil, organlardır.

⁵⁷² Merkezi idarenin bu denetimini “dolaylı” bir şekilde gerçekleştirdiğini ifade ettik. Çünkü bize göre, vali il encümeninin bu üyelerini merkezi idarenin ajanı sıfatıyla değil, il özel idaresinin başı sıfatıyla atamaktadır. Ancak valinin aynı zamanda merkezi idarenin ildeki en önemli temsilcisi olması ve merkezi idarece atanması sebebiyle dolaylı da olsa mahalli idare üzerinde idari vesayet denetimi gerçekleştirdiğini söyleyebiliriz.

⁵⁷³ Çok önemli yetkiler kullanan encümenin üyelerinin bu şekilde belirlenmesi Anayasa’nın mahalli idarelerin karar organlarının seçimle iş başına geleceğini öngören 127. maddesine açıkça aykırıdır (Ulusoy, Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemeler). Nitekim Anayasa Mahkemesi 1913 tarihli mülga İl Özel İdaresi Kanunu’nda encümenin tabii üyeleriyle ilgili vermiş olduğu kararında il daimi encümeninin görevlerini sayarak gösteren İl Özel İdaresi Kanunu’nun 144. maddesinin incelenmesinden bu kurulun, bir görüşme, danışma, denetim, karar ve yürütme organı olduğunun anlaşıldığını, bir bakıma karma kurul niteliğinde olduğunu, ancak, karar organı olma niteliği ağırlık kazandığını belirtmiştir. Özellikle, yasaların doğrudan il daimî encümenince karara bağlanmasını öngördüğü konularda aldığı kararların il genel meclisinin onayına gerek göstermemesi ve il kamu tüzelkişiliğini bağlayıcı güç ve geçerlilikte olmasının il daimi encümeninin daha çok bir karar organı olduğunu vurguladığını ifade etmiştir. Bu durumda, il daimî encümeninin il kamu tüzelkişiliğinin “karar organları”ndan biri olduğunu belirtmiştir. Mahkeme, özerk hukuksal yapıya sahip il özel yönetiminin, aynı zamanda ve ağırlıklı olarak bir karar organı statüsündeki il daimî encümenine, seçimle gelmiş beş üye dışında merkezden yönetimin atama ile gelen ve asli görevleri itibarıyla hiyerarşik denetime tabi üç memurunun “tabii üye” sıfatıyla dahil edilmesinin, Anayasa’nın 127. maddesinde karar organlarının seçimle oluşmasını öngören kuralla bağdaşmadığını, ayrıca, tabii üyelerin varlığının yasalarla sınırları ve alanları belirlenmiş yerel yönetimlere özgü kamu gücüne, merkezden yönetimin ortaklığı sonucunu doğurduğunu ve özerkliği ihlal ettiğini savunmuştur. İl özel idare müdürü ile köy hizmetleri il müdürü, bayındırlık ve iskân müdürünün il daimî encümeninin tabii üyesi olmasını öngören kuralın Anayasa’nın 127. maddesinin birinci fıkrasına aykırı görüldüğünden iptali gerektiğine hükmetmiştir (Anayasa Mahkemesi, 22.06.1988, 1987/18 E. ve 1988/23 sayılı Kararı, Kazancı Mevzuat-İçtihat Bilgi Bankası). Anayasa Mahkemesi’nin bu açık kararına rağmen yeni kanunlarda encümenin üyelerinin bir kısmının atamayla görev başına gelmesinde ısrar edilmektedir (Ulusoy, Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemeler).

⁵⁷⁴ Arslan, Türkiye Uygulaması, s. 518.

Organlar üzerinde gerçekleştirilen ikame idari vesayet denetimine örnek verecek olursak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 46. maddesine göre, belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapılmıncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde ise vali tarafından belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olanlar arasından görevlendirme yapılır.⁵⁷⁵ Bu durumda yerine geçilen organın tüm işlemlerini atananlar yapar.

c. Görevden Uzaklaştırma

Merkezi idarenin mahalli idarelerin organları üzerinde gerçekleştirebileceği bir diğer vesayet denetimi de görevden uzaklaştırmadır. Merkezi idare kanunla kendisine böyle bir yetki verilmesi halinde mahalli idarelerin organlarını görevden uzaklaştırabilmektedir. Nitekim Anayasa'nın 127. maddesinin dördüncü fıkrasında, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı'nın, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabileceği ifade edilmiştir.⁵⁷⁶

⁵⁷⁵ Merkezi idarenin mahalli idarelerin organlarının yerine geçmek suretiyle kullandığı bu yetkiyle ilgili olarak Anayasa Mahkemesi'ne göre, belediye başkanlığı ve başkanvekilliğinin aynı zamanda boşalması gibi önemli bir durumda atama yetkisinin, İçişleri Bakanı'na ve valilere tanınmasındaki zorunluluk açıktır. Zorunluluğa bağlı atama yetkisini içeren kuralın Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen idarî vesayet yetkisinden kaynaklandığı anlaşılmaktadır. Merkezî yönetimin vesayet yetkisini yasayla kullanması, gözetim ve denetim hakkının doğal sonucudur. İdari vesayet, Bakanın ve valilerin zorunlu nedenlere bağlı atama yetkisini sakıncalı kılmamaktadır. Olağanüstü olarak nitelendirilebilecek durumdaki atama, vesayet hakkının gereği olduğundan ve boşalma durumuna bağlı bulunduğundan bu durumun Anayasa'ya aykırılığı söz konusu olamaz (Anayasa Mahkemesi, 13.06.1988, 1987/22 E. ve 1988/19 K. sayılı Kararı, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, www.anayasa.gov.tr). Anayasa Mahkemesi'nin kararından anlaşılacağı üzere, idari vesayet makamına mahalli idarelerin organları üzerinde ikame yetkisinin ancak olağan dışı durumların gerçekleşmesi halinde tanındığı görülmektedir. Yani ikame, idari vesayet makamına mutlak şekilde tanınan bir yetki değildir.

⁵⁷⁶ 442 sayılı Köy Kanunu'nun 41. maddesinde Anayasa'nın bu hükmüyle çelişen bir düzenleme yer almaktadır. 442 sayılı Köy Kanunu'nun 41. maddesinde, il merkezine bağlı köylerde valinin, ilçelere bağlı köylerde kaymakamların, köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını görürlerse muhtara yazılı ihtarda bulunacağı, buna rağmen iş görmeyen muhtarın, yetkili idare kurulu kararıyla görevinden uzaklaştırılacağı ifade edilmiştir. Görevden uzaklaştırma terimi ile "göreve son verme" değil, "geçici olarak görevden uzaklaştırma" kastediliyorsa, bu düzenleme Anayasa'nın 127. maddesinin dördüncü fıkrasında "görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir" hükmüyle çelişmektedir. Anayasa'nın adı geçen

Anayasa'daki bu düzenlemenin sebebinin yürütülen soruşturmayla ilgili kamu görevlilerinin görevde kalmalarının sakıncalı olduğu, soruşturma sürecinde görevleri başında bulunmamalarının kamu yararının bir gereği olduğu, aksi bir durumda idarenin objektifliği bakımından sakıncalı durumlar doğabileceği ifade edilmektedir.⁵⁷⁷

Anayasa'daki düzenlemeden anlaşılacağı üzere, merkezi idare mahalli idarelerin organlarını görevden geçici olarak uzaklaştırabilmektedir. Bunun dışında merkezi idarenin mahalli idarelerin organlarının görevlerine son verme yetkisi bulunmamaktadır. Zira göreve son verme merkezi idareye tanınabilecek en ağır idari vesayet denetimi yetkisidir.⁵⁷⁸ Bu nedenle göreve son verme yetkisi idari vesayet makamı olarak merkezi idareye değil,⁵⁷⁹ yargı organlarına verilmiş,⁵⁸⁰ bu konunun

hükümünde, mahalli idarelerin (seçilmiş) organlarının İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabileceği ifade edilirken, 442 sayılı Köy Kanunu'nun 41. maddesinde görevden uzaklaştırma yetkisini kullanacak makam olarak yetkili idare kurulu (il idare kurulu ve ilçe idare kurulu) gösterilmiştir. Bu nedenle 442 sayılı Köy Kanunu'nun 41 maddesindeki düzenleme Anayasa'ya aykırıdır. Yine Anayasa'nın adı geçen hükmünde İçişleri Bakanı'nın (seçilmiş) mahalli idare organları üzerindeki bu yetkisini ancak görevleriyle ilgili işlemiş oldukları bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılması halinde kullanabileceği belirtilirken, 442 sayılı Köy Kanunu'nun 41. maddesinde bu yetkinin muhtarın köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmaması ve il merkezine bağlı köylerde valinin, ilçelere bağlı köylerde kaymakamların ihtarına rağmen bu tutumunu sürdürmesi üzerine kullanılacağı belirtilmiştir. Anayasa'daki düzenleme mahalli idareler bakımından bir güvence teşkil etmektedir. Çünkü İçişleri Bakanlığı görevden uzaklaştırma yetkisini yargı organlarınca açılmış bulunan bir soruşturma veya kovuşturma üzerine kullanmaktadır. Yargı organlarınca yürütülen soruşturma veya kovuşturma üzerine bu yetkinin kullanılması, yargı organlarının idari makamlarla karşılaştırıldığında daha objektif makamlar olduğu düşünüldüğünde, Anayasa'daki düzenlemenin mahalli idareler bakımından bir güvence teşkil ettiğini göstermektedir. Oysa 442 sayılı Köy Kanunu'nun 41. maddesinde, aslında kendisi de merkez idarenin taşra teşkilatında yer alan il (genel) idaresinin bir birimi olan, dolayısıyla idare organı olan "il idare kurulu"nun ve ilçe idare kurulunun" (Cemil Kaya, *Türkiye'de Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri*, 1. bası, Ankara, 2007, s. 25), bu yetkisini, yine merkezi idarenin taşra teşkilatının birimlerinin organları olan vali veya kaymakamın ihtarının neticesiz kalması üzerine kullandığı görülmektedir. Şunu da belirtmekte fayda var, görevden uzaklaştırma ile "göreve son verme" kastediliyorsa 442 sayılı Köy Kanunu'nun 41. maddesindeki hüküm Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı yolu ile olacağı hükmü karşısında Anayasa'ya aykırı olacaktır. Çünkü il ve ilçe idare kurulları yargı organı değildir. 1982 yılında yapılan düzenlemelerle idare kurullarının yargılama ile ilgili görev ve yetkileri kaldırılmış (Özay, *Gümüşüğında Yönetim*, s. 169; Turan Yıldırım, *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*, 4. bası, Mart 2005, s. 182) bunların yargılama ile ilgili görev ve yetkileri bölge idare mahkemeleri'ne verilmiştir (Özay, *Gümüşüğında Yönetim*, s. 169). Bu nedenle köy muhtarının yargı organı olmayan idare kurullarınca görevden alınması Anayasa'nın 127. maddesine aykırıdır.

⁵⁷⁷ Ender Ethem Atay, s. 181.

⁵⁷⁸ Arslan, Türkiye Uygulaması, s. 522.

önemine binaen mahalli idarelerin organlarının organlık sıfatını kaybetmesi hususu Anayasa’da düzenlenmiştir.⁵⁸¹ Anayasa’nın 127. maddesinin dördüncü fıkrasında, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı yolu ile olacağı hüküm altına alınmıştır.⁵⁸² Böylece mahalli idareler önemli bir anayasal güvenceye kavuşturulmuştur.⁵⁸³ Aksi bir durum, siyasi yönü de bulunabilen merkezi idare ile mahalli idareler arasında özellikle farklı siyasi partilere mensup olmaları ihtimalinde ve aynı konuda farklı tutum içerisinde olmaları durumunda⁵⁸⁴ denetimin siyasi gerekçelerle kullanılmasıyla olumsuz neticelere sebebiyet verebilir. Zira İçişleri Bakanı’nın görevden uzaklaştırma şeklindeki idari vesayet denetimini objektif gerekçelerle değil de siyasi gerekçelerle kullanabileceği hususu eleştirilmektedir.

⁵⁷⁹ 442 sayılı Köy Kanunu’nun 33. maddesinde, köy muhtarlığına ve ihtiyar meclisi üyeliğine seçildikten sonra kısıtlı veya kamu hizmetlerinden yasaklı olanların, izinsiz olarak yabancı devlet resmi hizmetlerinde bulunanların, ağır hapis cezasını gerektiren bir suçtan dolayı kesin olarak hüküm giyenlerin, taksirli suçlar hariç olmak üzere 5 yıldan fazla hapis cezasıyla kesin olarak hüküm giyenler, zimmet, ihtilas, irtikâp, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanmak, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlardan biri ile kesin olarak hüküm giymiş olanların, Devletin, katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin, köylerin, iktisadi devlet teşekküllerinin veya bunlara bağlı daire ve müesseselerle ortaklarının ve imtiyazlı şirketlerin memur ve müstahdemi olanların, Cumhuriyet Senatosu üyesi, milletvekili, il genel meclisi üyesi, belediye meclisi üyesi, belediye başkanı olanların, köy içlerinin müteahhidi, bu işlerle ilgili kimselerin kefil veya ortağı olanların ve bu cihetlerden köye borçlu bulunanların muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliğinden, “il veya ilçe idare kurulunca çıkarılacağı” hüküm altına alınmıştır. 442 sayılı Köy Kanunu’nun 33. maddesindeki bu hüküm Anayasa’nın 127. maddesinin dördüncü fıkrasında, “Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur” hükmüyle çelişmektedir. İdari organlar olan” il idare kurulu ile ilçe idare kurulunun” seçilmiş bir mahalli idare organı olan muhtarın görevine son vermesi Anayasa’ya aykırılık teşkil etmektedir (Cemil Kaya, *Seçilmiş Organlar*, s. 344, 345). Köy Kanunu’nun 41. maddesinde yer alan düzenleme ile ilgili olarak, il ve ilçe idare kurullarının yargı organı niteliği taşımamaları nedeniyle bu kurullarca görevden alınmaları Anayasa’nın 127. maddesine aykırıdır (Turan Yıldırım, s. 182; Demirkol, s. 26). Ancak bununla ilgili olarak Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu kararında düzenlemeyi Anayasa’ya aykırı bulmamıştır (Bkz. Anayasa Mahkemesi, 24.09.1987, 1987/4 E. ve 1987/20 K. sayılı Kararı, Kazancı Mevzuat-İçtihat Bilgi Bankası). 442 sayılı Köy Kanunu’nun 33. maddesinde, muhtarın görevine il idare kurulu veya ilçe idare kurulu kararıyla son verilmesine ilişkin eleştiriler ve ayrıntılı bilgi için bkz. Cemil Kaya, *Seçilmiş Organlar*, s. 344–356.

⁵⁸⁰ Arslan, Türkiye Uygulaması, s. 522.

⁵⁸¹ Cemil Kaya, *Seçilmiş Organlar*, s. 25.

⁵⁸² İl özel idaresinin bir organı olan vali seçimle değil, merkezi idarenin atamasıyla göreve geldiğinden bu hüküm vali bakımından geçerli değildir. Merkezi idare, gerekli gördüğü hallerde, yargı kararına ihtiyaç duymaksızın valinin görevine son verebilir. Yani valinin görevden alınmasında doğrudan yetkili olan merkezi idaredir (Demirkol, s. 27).

⁵⁸³ Cemil Kaya, *Seçilmiş Organlar*, s. 25. Anayasa’da mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ile kaybetmeleri konusundaki denetim yetkisinin yargı organına verilmesi demokratik bir hukuk devleti olan Türkiye’de seçim ilkesine gösterilen saygının önemli bir göstergesidir (San, s. 287).

⁵⁸⁴ Demirkol, s. 25.

Benzer suçlardan haklarında soruşturma açılan belediye başkanlarından iktidara mensup veya iktidara yakın partilere üye olan başkanlar hakkında bu tedbire başvurulmadığı ifade edilmektedir.⁵⁸⁵

İdari vesayet makamı olarak İçişleri Bakanı görevden uzaklaştırma yetkisini her zaman değil, sadece mahalli idare organlarının görevleriyle ilgili işlemiş oldukları bir suç nedeniyle haklarında açılan soruşturma veya kovuşturma halinde kullanabilecektir.⁵⁸⁶ Bunun dışında görevle ilgili olmayan suçlar bakımından İçişleri Bakanı'nın mahalli idare organlarını görevden uzaklaştırması mümkün değildir.

Bize göre mahalli idarelerin seçilmiş organları ve üyeleri üzerinde İçişleri Bakanı'na tanınan geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisinin kullanımı sıkı şartlara bağlı kılınmalıdır.⁵⁸⁷ Bu yetkinin mahalli idarelerin seçilmiş organlarının veya üyelerinin görevleriyle ilgili olarak işlemiş oldukları her suç bakımından kullanılmaması, sadece hizmetlerde aksamaya yol açacak veya hizmetlerin yürütülmesinde tarafsızlığın korunamayacağına ilişkin kuvvetli emarelerin bulunduğu hallerde kullanılması gerekir.⁵⁸⁸ Ancak görevden uzaklaştırmayla ilgili yargı kararlarından buna pek de dikkat edilmediği, görevden uzaklaştırma yetkisinin kullanımıyla ilgili olarak alınan kararların yargı yerlerince hukuka aykırı bulunmasının ve iptal edilmesinin bunu gösterdiği ifade edilmektedir.⁵⁸⁹

⁵⁸⁵ Turan Yıldırım, s. 186.

⁵⁸⁶ Bayındır, s. 161.

⁵⁸⁷ Danıştay, görevden uzaklaştırma tedbirinin hangi koşullar altında kullanılacağı ile ilgili olarak vermiş olduğu bir kararında, bu kararın verilebilmesi için yasada öngörülen kovuşturma veya soruşturmanın sadece başlatılmasının veya sonuçlandırılmasının yeterli olmadığını, görev ile ilgili bir suç işlediğine ilişkin ciddi belirtilerin ve önemli kanıtların bulunmasının ve bu durumda da ilgilinin görevde kalmasının gerek kovuşturmanın güvenliği, gerekse kamu hizmetinin esenliği yönünden ciddi sakıncalar ortaya koyacak nitelikte bulunduğu saptanması gerektiğini belirtmiştir (Danıştay 8. Dairesi, 07.03.1988, 1987/940 E. ve 1988/152 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr).

⁵⁸⁸ Çoker'e göre ise, İçişleri Bakanı'nın soruşturma ile ilgili karar alamaması, bunu yargı organlarına bırakması gerekir. İçişleri Bakanı ile mahalli idarelerin seçilmiş organları veya üyeleri arasında siyasal görüş ayrılıkları bulunması muhtemel olduğundan bunların görevden uzaklaştırılması hususunda alınacak olan kararın tarafsızlığından şüphe duyulabilir. Uygulama haklı nedenlere dayansa bile bu şüphe giderilemez (Çoker, Yerel Yönetimler, s. 6). Görmez'e göre de mahalli idare yöneticilerinin yargı kararı verilinceye kadar görevden uzaklaştırılabilmelerine olanak tanıyan hükmün kaldırılması gerekmektedir (Görmez, s. 338). Aynı yönde düşünen Demirkol'a göre, tedbir olsa bile merkezi idarenin geçici bir süre ile mahalli idarelerin organlarını ve üyelerini görevden uzaklaştırmaları doğru değildir. Seçilmiş organlar idari yolla değil, sadece yargısal yolla görevden uzaklaştırılmalıdır. Çünkü bu tedbir bazen keyfi bir şekilde kullanılabilir (Demirkol, s. 25).

⁵⁸⁹ Gözübüyük/ Tan, s. 268. Danıştay, görevden uzaklaştırma ile ilgili olarak vermiş olduğu bir kararında haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan bu kişilerin geçici bir önlem olarak görevden

İçişleri Bakanı'nın görevden uzaklaştırma yetkisi, yetkinin mahiyeti gereği süre bakımından sınırlandırılmış, süreklilik arz etmeyen bir yetkidir. Aksi takdirde görevden uzaklaştırma değil, göreve son verme söz konusu olurdu. Bu yetki geçici bir tedbir olarak ancak kesin hükme kadar etkisini doğurur.⁵⁹⁰

Anayasa'nın mahalli idarelerin organlarının görevden uzaklaştırılmasını düzenleyen 127. maddesinin dördüncü fıkrasında yalnızca seçilmiş organlardan söz edildiğinden, seçimle değil, merkezi idarenin atamasıyla göreve gelen mahalli idare organları üzerindeki denetimin yargı yoluyla yapılma mecburiyeti bulunmadığı anlaşılmaktadır. Her ne kadar seçilmiş organların denetiminin yargı yoluyla olacağı belirtildikten sonra devam eden cümlede seçilmiş organlar yerine mahalli idare organı tabiri kullanılmış olsa da bundan sadece seçilmiş organların kastedildiğini düşünmekteyiz. Çünkü idari vesayet denetimine getirilen sınırlamanın nedeni, seçilerek göreve gelmiş mahalli idarelerin ve onun organlarının özerkliğini korumaktır. Bu nedenle atamayla göreve gelen organları da kapsayacak bir hüküm olmadığını düşünmekteyiz.

Görevden uzaklaştırma idari vesayet denetimine ilişkin Anayasa'daki düzenlemeye paralel olarak çeşitli kanunlarda da merkezi idareye görevden uzaklaştırma yetkisi veren düzenlemeler bulunmaktadır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 47. maddesinde, belediye organlarının, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 34. maddesinde ise il özel idaresi organlarının, görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılması halinde kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabileceği⁵⁹¹ belirtilmiştir. 5393

uzaklaştırılmalarına ilişkin kıstasların görevden çıkarmaya ilişkin kıstaslardan farklı olduğunu kabul etmenin zorunlu olduğunu, asıl olanın halkın oyuyla, seçimle gelen bu kişilerin, belirli döneminde görevlerini yerine getirebilmeleri olduğunu belirtmiştir. Haklarında açılan her soruşturma veya kovuşturma nedeniyle geçici olarak görevden uzaklaştırılmaları halinde kamu hizmetinin sağlıklı biçimde yerine getirilmesi mümkün olamayacağını, diğer taraftan, geçici olarak görevden uzaklaştırılan bu kişilerin, soruşturma, kovuşturma ve yargılamadaki gecikmeler nedeniyle asli olan bu görevlerinden sürekli olarak uzaklaştırılmış olacaklarını ifade etmiştir (Danıştay 8. Dairesi, 23.09.1987, 1987/414 E. ve 1987/370 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr).

⁵⁹⁰ Demirkol, s. 25; Bayındır, s. 161.

⁵⁹¹ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 34. maddesinde, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 47. maddesinden farklı olarak, il özel idaresinin organlarını görevden uzaklaştıracak olan makamdan söz edilmemiştir. Birbirine paralel bu iki düzenlemeyle ilgili olarak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 34. maddesinde görevden uzaklaştıracak olan makamın İçişleri Bakanlığı olduğunu düşünmekteyiz.

sayılı Belediye Kanunu'nda görevden uzaklaştırma kararının iki ayda bir gözden geçirileceği, devamında kamu yararı bulunmayan görevden uzaklaştırma kararının kaldırılacağı ifade edilmiştir. Bunun dışında görevden uzaklaştırılanlar hakkında kovuşturma açılmaması, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması durumunda da görevden uzaklaştırma kararının kaldırılacağı hüküm altına alınmıştır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 34. maddesinde de görevden uzaklaştırma önleminin iki ayda bir gözden geçirileceği⁵⁹² ve devamında kamu yararı bakımından yarar görülmeyen görevden uzaklaştırma önleminin kaldırılacağı belirtilmiştir. Ayrıca soruşturma veya kovuşturma sebebiyle görevden uzaklaştırılan il özel idaresi organları veya bu organların üyeleri hakkında 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'a göre⁵⁹³ soruşturma izni verilmemesi, takipsizlik, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkûm olunması hallerinde de görevden uzaklaştırma önleminin kaldırılacağı⁵⁹⁴ ifade edilmiştir.

d. Yargı Organına Başvurma

Merkezi idarenin kanunda öngörülen hallerde mahalli idarelerin organları ile ilgili olarak yargı organlarına başvurarak yargı organınca gerçekleştirilecek denetim sürecinin başlamasını sağladığı idari vesayet denetimi şeklindedir. Eğer yargı organınca

⁵⁹² Gerek 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 47. maddesinde gerekse 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 34. maddesinde görevden uzaklaştırma kararının iki ayda bir gözden geçirileceğinin belirtilmesi bu düzenlemelerin dayanağını oluşturan Anayasa'nın 127. maddesine yöneltilen, açılan bir soruşturmanın kesin hükme bağlanmasının uzun süre alması ve hatta mahalli idarelerin görev süreleri sona erinceye kadar devam etmesi ve bu tedbirin hukuken olmasa da fiilen bu organların görevlerine son verme sonucunu doğuracağı eleştirisini (Turan Yıldırım, s. 183) ortadan kaldırmaktadır. Ancak devamında kamu yararı bulunmayan görevden uzaklaştırma kararının kaldırılacağı belirtilirken "kamu yararı" ölçütünün getirilmesi ve bu kavramın belirsiz bir kavram olması mahalli idareler bakımından sakınca teşkil etmektedir (Aynı yönde görüş için bkz. Karaarslan, s. 224).

⁵⁹³ R.G. 04.12.1999/ 23896.

⁵⁹⁴ Hem 5393 sayılı Kanun'un 47. maddesinde, hem de 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 34. maddesinde görevden uzaklaştırma kararını ortadan kaldıracak olan makam belirtilmemiştir. Görevden uzaklaştırma kararını veren makam İçişleri Bakanlığı olduğuna göre, bu kararı kaldıracak olan makamın da İçişleri Bakanlığı olduğunu düşünmekteyiz. Madde metinlerinde İçişleri Bakanlığı'nın görevden uzaklaştırma kararı verebileceği belirtildikten sonra, hemen akabinde görevden uzaklaştırma kararının iki ayda bir gözden geçirilerek kaldırılabilceğinin ifade edilmesi bu ihtimali güçlendirmektedir.

yapılan denetim, Danıştay 1. Dairesi'nde olduğu gibi idari nitelikte değilse, idari vesayet makamı olarak merkezi idare, yargı organınca yapılacak olan yargısal denetimin başlamasını sağlamaktadır.⁵⁹⁵

Merkezi idarenin yargı organına bildirim şeklinde gerçekleştirdiği idari vesayet denetimi ile ilgili olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 26. maddesinde bir hüküm yer almaktadır. Madde hükmünde, belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamaların meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararını ve görüşmeleri kapsayan tutanağın meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine⁵⁹⁶ gönderileceği, bunun üzerine valinin de dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a göndereceği, yetersizlik kararının, Danıştay tarafından uygun görülmesi durumunda belediye başkanının başkanlıktan düşeceği ifade edilmektedir.⁵⁹⁷

⁵⁹⁵ Bayındır, s. 213.

⁵⁹⁶ 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 26. maddesinde yetersizlik kararını ve görüşmeleri kapsayan tutanağın meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderileceği, bunun üzerine valinin de dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a göndereceği hüküm altına alınmıştır. Bu hükümden çıkarılması gereken sonuç, adı geçen tutanağın ilde ve ile bağlı belediyelerde mahallin mülki idare amiri olan valiye, ilçede ve ilçeye bağlı beldelerde ise mahallin mülki idare amiri olan kaymakama gönderileceğidir. Ancak Danıştay'a bildirimde bulunacak makam olarak sadece validen söz edilmektedir. Yani kaymakamın Danıştay'a bildirimde bulunma yetkisi bulunmamaktadır. Bu durumda Danıştay'a bildirimde bulunma yetkisi bulunmayan kaymakamın adı geçen tutanağı valiye göndermesi gerekmektedir. İlde ve ile bağlı belediyelerde ise mahallin mülki idare amiri zaten vali olduğundan tutanak doğrudan valiye gönderilecektir. Vali de kendine gelen tutanağı kendi gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştay'a sunacaktır (Cemil Kaya, *Seçilmiş Organlar*, s. 300). Mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 26. maddesiyle aynı yöndeki 76. maddesinde de Danıştay'a bildirimde bulunacak makam olarak sadece validen söz etmiştir. Ancak il merkezi olmayan yerlerde valinin, kaymakamın gerekçeli mütalaasını aldıktan sonra Danıştay'a başvuracağı düzenlenmiştir. Yani kaymakam da vesayet yetkisinin kullanılması sürecinde etkin olmaktadır. Bize göre, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 26. maddesinde Danıştay'a yapılacak olan bildirim sürecinde kaymakamın gerekçeli görüşünün alınmaması yerinde bir düzenleme değildir. İlçedeki ve ilçeye bağlı belediyelerin işleyiş sürecinden yakından haberdar olacak olan kaymakamın da gerekçeli görüşünün alınması hükmüne 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda da yer verilmesi yerinde olurdu.

⁵⁹⁷ 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 26. maddesindeki bu hükmün bir benzeri de 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 18. maddesinde yer almaktadır. Adı geçen Kanun'un 18. maddesinde, valinin, mart ayı toplantısında meclise sunduğu bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamaların meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmemesi halinde, yetersizlik kararını ve görüşmeleri kapsayan tutanağın, meclis başkanı tarafından, gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığı'na gönderileceği belirtilmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 18. maddesinde, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 26. maddesinden farklı olarak yetersizlik kararını ve görüşmeleri kapsayan tutanak mahallin mülki idare amirine değil İçişleri Bakanlığı'na gönderilmektedir. Çünkü 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 18. maddesinde vali üzerindeki denetim ilerde il özel idareleri üzerinde denetimi incelerken de belirteceğimiz üzere idari vesayet denetimi değildir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 30. maddesinde belediye meclisinin kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal etmesi ve bu durumun belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratması veya belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alması durumunda İçişleri Bakanlığı'nın bildirim üzerine Danıştay kararı ile feshedileceği hüküm altına alınmıştır. Bu düzenlemeye paralel olarak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 22. maddesinde de aynı koşulların il genel meclisi bakımından gerçekleşmesi halinde, il genel meclisinin İçişleri Bakanlığı'nın bildirim üzerine⁵⁹⁸ Danıştay kararı ile feshedileceği belirtilmiştir. Birbirine paralel bu iki düzenlemeden anlaşılacağı üzere, idari vesayet makamı olan İçişleri Bakanlığı, yargı organı olan Danıştay'ın harekete geçmesini ve yargısal denetim sürecinin başlamasını sağlamaktadır. Ancak burada Danıştay tarafından yapılacak olan yargısal denetimin kapsamının genişlemesine de yol açmaktadır. İçişleri Bakanı yalnızca il genel meclisinin veya belediye meclisinin feshi ile ilgili olarak Danıştay'a başvurmakla yetinmemekte, aynı zamanda bunların feshi ile ilgili karar verilmeye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini istemektedir. Yani İçişleri Bakanlığı, idari vesayet denetimini, bildirimde bulunma ve meclis toplantılarının ertelenmesini isteme şeklinde gerçekleştirmektedir. İçişleri Bakanlığı'nın Danıştay'a yapacağı bildiri veya bu bildirim gerekeceği olup olmayacağına ilişkin ne 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda ne 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda bir hüküm yer almamaktadır. Bu nedenle İçişleri Bakanlığı'nın Danıştay'a yapacağı bildirimde bir gerekçe gösterme ve bildirim belli bir süre içerisinde yapma mecburiyetleri bulunmamaktadır.⁵⁹⁹ Bu konuda İçişleri Bakanlığı'na takdir yetkisi tanınmıştır. Ancak konunun önemi nedeniyle bildirim en kısa süre içerisinde yapılmasında fayda vardır.⁶⁰⁰ İçişleri Bakanlığı'na gerekçe gösterme ve bildirim süresi ile ilgili olarak takdir yetkisi tanınmış olmakla birlikte "bildirim yapıp yapılmayacağı" hususunda takdir yetkisi tanınmamıştır.

⁵⁹⁸ Kaya'ya göre, İçişleri Bakanlığı tarafından Danıştay'a yapılacak bildirimden anlaşılması gereken, "Danıştay'dan il genel meclisinin feshini istemek" veya "il genel meclisi hakkındaki fesih istemini Danıştay'a iletmektir". (Cemil Kaya, *Seçilmiş Organlar*, s. 298, 299).

⁵⁹⁹ Cemil Kaya, *Seçilmiş Organlar*, s. 298, 299.

⁶⁰⁰ Cemil Kaya, *Seçilmiş Organlar*, s. 298, 299.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 44. maddesinde, belediye başkanının mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla süreyle görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülki idare amiri tarafından belirlenmesi veya seçilme yeterliğini kaybetmesi veya görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi veya meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması hallerinden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığı'nın başvurusu⁶⁰¹ üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatının sona ereceği ifade edilmiştir. Madde hükmü değerlendirildiğinde burada idari vesayet denetimi yapan birden fazla idari vesayet makamı görmektediriz. İlk olarak belediye başkanının mazeretsiz ve kesintisiz olarak görevini terk etmesi durumunda mahallin mülki idare amirinin bu durumu tespit edeceğinden söz edilmesi ilde ve ile bağlı belediyelerde valinin, ilçede ve ilçeye bağlı belediyelerde ise kaymakamın idari vesayet denetimi yaptığını göstermektedir. Zira denetim yapılmadan, idari vesayet yetkisi kullanılmadan bu durum tespit edilemez. İkinci olarak, İçişleri Bakanlığı'nın kanunda belirtilen hallerin gerçekleşmesi durumunda Danıştay'a başvurusu yargı organına başvurma şeklinde kullanılan idari vesayet denetimi göstermektedir.

3. Personel Üzerinde Uygulanışı

Merkezi idare mahalli idarelerin işlemleri ve organları üzerinde idari vesayet denetimi gerçekleştirdiği gibi personeli üzerinde de idari vesayet denetimi gerçekleştirmektedir. İdari vesayet makamı bu denetimini büyük ölçüde mahalli idarelerin personelini atamak veya azletmek suretiyle gerçekleştirmektedir. Gerçekten de idari vesayet makamı olarak merkezi idare mahalli idarelerin bazı memurlarını tayin edebilmektedir.⁶⁰² Böylece mahalli idareler üzerindeki denetimini onun teşkilat yapısı içerisinde sürdürme imkânı elde etmektedir.⁶⁰³ Yine merkezi

⁶⁰¹ 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 44. maddesinde sayılan hallerde belediye başkanının görevine son verilmesindeki usul ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 30. maddesinde belediye meclisinin ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 22. maddesinde il genel meclisinin feshi usulleri aynıdır. Yalnız arada bir fark vardır. O da belediye meclisinin ve il genel meclisinin feshini düzenleyen maddelerde İçişleri Bakanlığı'nın bildirim ibaresi kullanılmışken, belediye başkanının görevine son verilmesini düzenleyen maddede İçişleri Bakanlığı'nın başvurusu ibaresi kullanılmıştır. Madde metinlerindeki kelime farklılığının kanun koyucunun özensiz davranmasından kaynaklandığı düşünülebilir. (Cemil Kaya, *Seçilmiş Organlar*, s. 302).

⁶⁰² Arslan, *Yetkiler*, s. 83.

⁶⁰³ Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 523.

idare atadığı personeli azledebilmektedir. Bu şekilde mahalli idareler üzerinde idari vesayet denetimi gerçekleştirilmektedir.

Merkezi idarenin mahalli idareler personeli üzerinde gerçekleştirdiği idari vesayet denetimi ile ilgili olarak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 36. maddesinin dördüncü fıkrasında, genel sekreterlik kadrosuna yapılacak olan atamaların valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile gerçekleşeceği belirtilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 22. maddesinde de 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 36. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan hükme benzer bir hüküm yer almaktadır. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 22. maddesinin ikinci fıkrasına göre, genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanır.

442 sayılı Köy Kanunu'nun 74. maddesinde köy muhtarının ve ihtiyar meclisinin mahsul zamanlarında çapulcuların ve eşkıyaların türemesi halinde köy halkını yağmadan korumak için köylünün eli silah tutanlarından lüzumu kadarını gönüllü korucu ayırarak bunların isimlerini bir kâğıda yazıp kaymakama götüreceği, eğer kaymakamın müsaadesi olursa bu gönüllü korucuların asıl korucularla beraber yağmacılara ve eşkıyaya karşı köyü ve köylüyü koruyacağı hüküm altına alınmıştır. 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 33. maddesinde de konuyla ilgili bir hüküm yer almaktadır.⁶⁰⁴ 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 33. maddesinin üçüncü fıkrasına göre, il özel idarelerinin, belediyelerin ve bunların kurdukları birliklerin kadrolarının, bunların yetkili organlarınca hazırlanarak İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile tamamlanacağı, sözü edilen kadroların kaldırılması veya bu kadrolarda yapılacak değişiklikler de aynı usulün uygulanacağı hüküm altına alınmıştır.

⁶⁰⁴ Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 220.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

IV. İL ÖZEL İDARELERİ ÜZERİNDE İDARİ VESAYET DENETİMİ

A. İl Özel İdarelerinin Tanımı ve Genel Bilgiler

1. Tanımı ve Anayasal Dayanağı

İl özel idaresi Türk idare teşkilatında köy ve belediye yanında varlığını sürdüren bir mahalli idare birimidir.⁶⁰⁵ Diğer mahalli idare birimlerinde olduğu gibi il özel idareleri de kaynağını Anayasa'nın 123 ve 127. maddelerinden almaktadır. Yani Anayasa'yla kabul edilmiş bir mahalli kuruluştur.⁶⁰⁶ Anayasanın 123. maddesinde idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı belirtilerek mahalli idarelerin temelini aldığı yerinden yönetim ilkesi düzenlenmiştir. Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında ise yerinden yönetim sisteminin uygulamaya geçirilmesinin bir sonucu olarak “mahalli idarelerin il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri” olduğu belirtilmiştir. Dikkat edileceği üzere burada belediye ve köy halkının yanı sıra il halkından da söz edilmesi, çok açık bir şekilde olmasa da ve “özel idare” kelimesi geçmese de bir

⁶⁰⁵ Alim Şerif Onaran, “Vilayet Hususi İdareleri”, *İdare Dergisi*, Sayı 273, 1961, s. 28; Yusuf Şevki Hakyemez, “İl Özel İdarelerinin İşlevi, Organları ve Roller”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 31, Ekim-Aralık 1998, s. 169; Aydın/ Aydın, *Demokrasi Tartışmaları Çerçevesinde İl Özel Yönetimlerinde Valinin Konumu*.

⁶⁰⁶ Tortop, *Mahalli İdareler*, s. 85; Nuri Tortop, “İl Özel İdarelerinin Durumu ve Yeni Getirilen Değişiklikler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 20, Sayı 3, Eylül 1987, s. 3; Ahmet Başsoy, “İl Özel İdareleri (Dünü-Bugünü-Yarını)”, *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İkinci Kitap (Kamu Yönetimi)*, Ankara, 1-4 Mayıs 1990, s. 711; Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 194, 195; Ulusoy/ Akdemir, s. 157; Bahtiyar Akyılmaz, “İl Özel İdaresi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 379, Haziran 1988, s. 87; Türköz Telli, “İl Özel İdarelerinin Hukuki Sebebi, Önemi ve Gerekliliği”, *İl Özel İdareleri Sempozyumu (27 Eylül 1985)*, İstanbul 1986, s. 84; Tamer, *İl Özel İdarelerinin Geleceği*, s. 266, 267; Ahmet Özer, *İl Özel İdaresi ve Mülki İdare Amirleri*, s. 49; Gürsoy, s. 14; Tamer, *İl Özel İdaresi*, s. 97; Tamer, *İl Özel İdarelerinin Konumu*, s. 592; H. İbrahim Aydın/ Yılmaz Aydın, “Demokrasi Tartışmaları Çerçevesinde İl Özel Yönetimlerinde Valinin Konumu”, *Mevzuat Dergisi*, Yıl 7, Sayı 73, Ocak 2004, <http://www.mevzuatdergisi.com/2004/01a/06.htm>, e.t: 12.05.2010.

mahalli idare birimi olarak Anayasa’da il özel idaresine yer verildiğini göstermektedir.⁶⁰⁷

Anayasanın 127. maddesinde kuruluş esaslarının kanunla düzenleneceği belirtilen il özel idareleri kuruluş esaslarını düzenleyen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 3. maddesinde, il halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır.

2. İl Genel İdaresi - İl Özel İdaresi Ayrımı

Türk idari teşkilatında il idaresinin iki farklı mahiyeti bulunmaktadır: Bunlar, merkezi idarenin mülki idare taksimatı olan il idaresi ile bir yerinden yönetim kuruluşu olarak il idaresidir.⁶⁰⁸ Birbirine karıştırmamak için bunlardan birincisine “il genel idaresi”, ikincisine ise “il özel idaresi”⁶⁰⁹ denilmektedir.⁶¹⁰ Bunlardan il genel idaresi 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu ile il özel idaresi ise 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile düzenlenmiştir. Ancak iki yönü bulunan il idaresi denince akla ilk olarak il genel idaresi gelmektedir. Uzun bir geçmişi bulunan⁶¹¹ il özel idareleri bir mahalli idare birimi olarak fazla bilinmemektedir.⁶¹² İl genel idaresinden ayrı, kendi karar

⁶⁰⁷ Yıldızhan Yayla, “İl Özel İdarelerinin İşlevi”, *İl Özel İdareleri Sempozyumu (27 Eylül 1985)*, İstanbul 1986, s. 67.

⁶⁰⁸ Gözübüyük, *Türkiye’de Mahalli İdareler*, s. 8; Ulusoy/ Akdemir, s. 157; Tamer, *İl Özel İdarelerinin Konumu*, s. 624.

⁶⁰⁹ Bir yerinden yönetim kuruluşu olarak il özel idarelerinde “özel” kelimesinin kullanılmasının nedeni bu kuruluşların genel görevli ve yetkili olan Devlet’in yetkilerinden sadece bir kısmına sahip bulunması, görev ve yetkilerinin belirli ve sınırlı olmasıdır (Duran, s. 144). Giritli/ Bilgen/ Akgüner, Keleş ve Yıldırım kelime olarak il özel idaresi (yönetimi) yerine “il yerel yönetimi”nin kullanılmasının daha doğru olacağını ifade etmektedir (Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 303; Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 145; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 79). Yine aynı şekilde Başaran, il mahalli idaresi deyiminin mahalli idareler rejiminin anlamını daha iyi şekilde karşıladığını ifade etmektedir. İl özel idaresi, il mahalli idaresini değil de mahalli idareler dışında ayrı bir kuruluşu akla getirmektedir (Arif Başaran, “İl Özel İdarelerinin Reorganizasyonu Münasebetiyle Bir Teklif,” *Türk İdare Dergisi*, Sayı 305, Mart-Nisan 1967, s. 146).

⁶¹⁰ Derbil, *İdare Hukuku*, s. 294; Duran, s. 144; Günday, *İdare Hukuku*, s. 420.

⁶¹¹ Tamer *İl Özel İdarelerinin Konumu*, s. 624.

⁶¹² Ziya Çoker, “Kırsal Alanda Yeni Bir Yerel Yönetim Modeli”, *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İkinci Kitap (Kamu Yönetimi)*, Ankara, 1–4 Mayıs 1990, s. 676; Yalçındağ, Bitmeyen Senfoni, s. 45; Özkiper, s. 85; Nezh Varcan, “Mahalli İdarelerin Toplum Kalkınmasındaki Rolü”, *İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu (Tokat, 8–11 Haziran 1987)*, 1989, s. 165; Tamer, *İl Özel İdarelerinin Konumu*, s. 618, 624; Hakyemez, s. 170; Telli, s. 85; Eryılmaz, *Yerel Yönetim Sendromu*, s. 346; Ahmet Başsoy, “İl Özel İdarelerimiz”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 396; Erol Kaya, “İl Genel Meclisleri”, *Yerel Siyaset Dergisi*, Sayı 33, Eylül 2008, s. 57.

organı, bütçesi ve tüzel kişiliği olduğu⁶¹³ halde çoğu kez il genel idaresi ile karıştırılmaktadır.⁶¹⁴ Bunun nedeni, il düzeyinde örgütlenen ve merkezi idarenin taşradaki uzantısı olan il idaresi⁶¹⁵ ile yan yana bulunması ve görevleri bakımından merkezi idare ile iç içe bulunmaları,⁶¹⁶ yani her ikisinin de il sınırları içerisinde faaliyette bulunması,⁶¹⁷ özellikle 1913 tarihli Kanun döneminde il özel idaresine ait görevlerin il genel idaresi teşkilatı aracılığıyla yerine getirilmesi ve bu nedenle bir kısım hizmetlerin merkezi idare tarafından yerine getiriliyor izlenimi doğurması⁶¹⁸ ve il genel yönetiminin başında bulunan valinin aynı zamanda il özel idaresinin başında yer almasıdır.⁶¹⁹

3. Kurulması

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 4. maddesinde il özel idaresinin ilin kurulmasına dair kanunla kurulacağı ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliğinin sona ereceği ifade edilmiştir. Yani il özel idarelerinin kurulması kanunla olur. Mülki idare birimi olarak yeni bir il kurulması durumunda aynı yerde il özel idaresi

⁶¹³ Aydın, *Türk Kamu Yönetimi*, s. 141; Aydın, Genel Meclis, s. 6.

⁶¹⁴ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 140; Aydın/ Aydın, *Demokrasi Tartışmaları Çerçevesinde İl Özel Yönetimlerinde Valinin Konumu*; Tamer, *İl Özel İdaresi*, s. 139; Mengi, *İl Özel İdarelerinin Türkiye'de Yerel Yönetim Sistemi İçindeki Yeri, VİBEM Eğitim Semineri*; Özkiper, s. 85; Varcan, s. 164.

⁶¹⁵ Remzi Çiftçinar, "Yeni İl Özel İdaresi Yasası'na Eleştirel Bir Bakış", *Yasama Dergisi*, Sayı 2, Temmuz-Ağustos-Eylül 2006, s. 131.

⁶¹⁶ Ziya Çoker, "İl Özel İdareleri Nasıl Geliştirilir?", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 20, Sayı 3, Eylül 1987, s. 13; Tamer, *İl Özel İdarelerinin Konumu*, s. 618; Hakyemez, s. 170.

⁶¹⁷ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 139; 140; Mengi, *İl Özel İdarelerinin Türkiye'de Yerel Yönetim Sistemi İçindeki Yeri, VİBEM Eğitim Semineri*.

⁶¹⁸ Ahmet Başsoy, "Mahalli İdare Birimi Olarak İl Özel İdareleri", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 356, Ağustos 1976, s. 67.

⁶¹⁹ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 140; Aydın/ Aydın, *Demokrasi Tartışmaları Çerçevesinde İl Özel Yönetimlerinde Valinin Konumu*; Erol Kaya, s. 57; Mengi, *İl Özel İdarelerinin Türkiye'de Yerel Yönetim Sistemi İçindeki Yeri, VİBEM Eğitim Semineri*. Duran 1913 tarihli Kanun döneminde yaptığı bir değerlendirmede il özel idarelerinin eskiden olduğu gibi günümüzde de valinin sıkı otoritesine bağlı Devlet dairesi görünümünde olduğunu ifade etmiştir (Duran, s. 145). Tanılır da 1913 tarihli Kanun döneminde il özel idarelerinin durumu ile ilgili olarak yaptığı değerlendirmede, bu dönemde il özel idarelerinin teorik olarak bir yerel yönetim kuruluşu olduğunu, ancak pratikte bunların il genel idaresinin bir şubesi konumunda olduklarını ifade etmiştir (Tanılır, *İl Özel İdaresinde Vali, Encümen ve Meclisin Statüsü ve Aralarındaki İlişkiler, Vilayetler Hizmet Birliği VİBEM Sürekli Eğitim Merkezi I. Eğitim Semineri, Çeşme-İzmir, 21-22 Haziran 2008, <http://vilayetler.gov.tr/index.php/vibem/egitim-dokumanlari/123-vibem-i-egitim-semineri-cesme>, e.t: 19.05.2010).*

kurulmuş olmaktadır.⁶²⁰ Yani il özel idaresinin kurulmasıyla mülki idare birimi olarak ilin kurulması usulü aynıdır.⁶²¹

Kuruluş usulleri aynı olmakla birlikte il özel idareleri ile il genel idaresinin kuruluş amaçları farklıdır. Merkezi idarenin taşra örgütü olarak il idaresinin kuruluş amacı merkezi idarenin tüm ülke düzeyinde yürüttüğü hizmetleri il düzeyinde yürütmek iken, il özel idarelerinin kuruluş amacı il sınırları içerisinde yaşayan insanların yerel nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamaktır.⁶²²

4. Görev Alanı

İl özel idareleri ilin sınırları içerisindeki alanda faaliyet göstermektedir. Nitekim 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 5. maddesinde il özel idaresinin görev alanının il sınırlarını kapsadığı belirtilmiştir. Ancak il özel idaresi sadece kentsel alanlarda değil, kırsal alanlarda da,⁶²³ yani il sınırları içerisindeki tüm coğrafi alanda faaliyette bulunmaktadır.⁶²⁴ Dolayısıyla il özel idarelerinin görev alanına belediye mahalli idaresi ile köy mahalli idaresinin sınırları içerisindeki yerler de girmektedir.⁶²⁵ Bu durumda il özel idareleriyle bu idari birimler, özellikle belediyeler arasında görev alanı bakımından bir çatışma yaşanacağı düşünülebilir.⁶²⁶ Ancak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda il özel idarelerinin görev alanına giren işlerin tüm il sınırları içerisinde fakat belediye sınırları dışında kalan yerler olduğu belirtilmiştir.⁶²⁷

Bir yerde mülki idare birimi olarak il kurulması halinde il özel idarelerinin de kendiliğinden kurulmasının bir sonucu olarak 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu

⁶²⁰ Yayla, *İdare Hukuku*, s. 247; Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 146; Gözler, s. 183; Karatepe, s. 122.

⁶²¹ Gözübüyük, *Türkiye'de Mahalli İdareler*, s. 8, 9; A. Şeref Gözübüyük, "İl Özel İdarelerinde Yeniden Düzenleme", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, Mart 1969, s. 26; Gözübüyük, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 180; Gözübüyük/ Tan, s. 272; Eroğlu, s. 171; Akyılmaz, *İl Özel İdaresi*, s. 89; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 292, 293; Ahmet Özer, "İl Özel İdarelerimiz ve Fransa'daki Son Gelişmeler", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 383, Haziran 1989, s. 74; Ahmet Özer, *Mülki İdare Amirleri*, s. 17; İl Özel İdarelerinin Genel Yapısı ve Görevleri, T.C. İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi, www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Koy_hizmetleri/Bolum3.pdf, e.t: 10.01.2010.

⁶²² Günday, *İdare Hukuku*, s. 419; Ulusoy/ Akdemir, s. 157; Aydın, *Türk Kamu Yönetimi*, s. 141; Aydın, Genel Meclis, s. 6.

⁶²³ Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 79.

⁶²⁴ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 139; Özkiper, s. 63; Başaran, s. 147.

⁶²⁵ Hakyemez, s. 181.

⁶²⁶ Erol Kaya, s. 57.

⁶²⁷ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 140; Erol Kaya, s. 57.

hükümlerine göre ilin sınırlarının değiştirilmesi halinde il özel idaresinin sınırları, yani görev alanı da değişecektir.⁶²⁸

5. Görev, Yetki ve Sorumlulukları

İl özel idaresinin görev yetki ve sorumlulukları 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda düzenlenmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 6. Maddesine göre, il özel idaresi, mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

a) Sağlık, gençlik ve spor, tarım, sanayi ve ticaret hizmetleri ile belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç olmak üzere ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde yapmakla görevli ve yetkilidir.

b) İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri ise belediye sınırları dışında yapmakla görevli ve yetkilidir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 7. maddesinde ise il özel idarelerinin yetkileri ve imtiyazları düzenlenmiştir. Buna göre il özel idareleri;

a) Kanunlarla verilen görev ve hizmetleri yerine getirebilmek için her türlü faaliyette bulunmak, gerçek ve tüzel kişilerin faaliyetleri için kanunlarda belirtilen izin ve ruhsatları vermek ve denetlemek.

b) Kanunların il özel idaresine verdiği yetki çerçevesinde yönetmelik çıkarmak, emir vermek, yasak koymak ve uygulamak, kanunlarda belirtilen cezaları vermek.

c) Hizmetlerin yürütülmesi amacıyla, taşınır ve taşınmaz malları almak, satmak, kiralamak veya kiraya vermek, takas etmek, bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesis etmek.

d) Borç almak ve bağış kabul etmek.

e) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı yirmibeşmilyar Türk Lirasına kadar olan dava konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek.

⁶²⁸ Ahmet Özer, Mülki İdare Amirleri, s. 18.

f) Özel kanunları gereğince il özel idaresine ait vergi, resim ve harçların tarh, tahakkuk ve tahsilini yapmak.

g) Belediye sınırları dışındaki gayri sıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerine ruhsat vermek ve denetlemek yetkilerine sahiptir.

B. İl Özel İdarelerinin Tarihçesi

Türkiye'nin Osmanlı İmparatorluğu'ndan devraldığı kurumlardan birisi olan⁶²⁹ ve uzun süre Osmanlı döneminin izleri taşıyan⁶³⁰ il özel idareleri 1864 tarihinde "Vilayet Nizamnamesi" ile kurulmuştur.⁶³¹ 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile eyalet sisteminden vilayet (il) düzenine geçilmiştir.⁶³² Avrupa Devletleri'nin Osmanlı Devleti sınırları içerisinde yaşayan Hıristiyan tebaanın kötü şartlar altında yaşadığı iddialarının önüne geçmeyi,⁶³³ halkın yönetime katılmasını ve merkeziyetçiliği hafifletmeyi amaçlayan⁶³⁴ bu Nizamnamede il genel yönetimi ile il özel idaresine birlikte yer verilmiştir.⁶³⁵ Ancak 1864 tarihli Vilayet

⁶²⁹ Özyörük, s. 208; Ahmet Özer, *İl Özel İdarelerimiz*, s. 116; Tamer, *İl Özel İdarelerinin Geleceği*, s. 269; Utku Acun, "Mülki İdare Amirleri ve İl Özel İdare Yönetimi Üzerine Bazı Düşünceler", *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 373; Sönmez, s. 23; Fethi Aytaç, "İl Özel İdareleri Hakkında Düşünceler", *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 38, s. 377; M. Zahit Sobacı, "Yeniden Yapılanma Sürecinde İl Özel İdarelerinin Dünü, Bugünü ve Geleceği Üzerinde Değerlendirmeler", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 14, Sayı 4, 2005, s. 32; M. Zahit Sobacı, "Yeni İl Özel İdaresi Kanununun Öngörülleri", *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt 10, Sayı 5, Mayıs 2005, s. 44.

⁶³⁰ Bünyamin Günel, "İl Özel İdarelerinin Uygulamadaki Sorunları", *İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu (Tokat, 8-11 Haziran 1987)*, 1989, s. 178.

⁶³¹ Ülkmen, s. 218; Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 146; Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 91, 194; Ahmet Özer, *Mülki İdare Amirleri*, s. 15; Nevzat Ayaz, "İstanbul Valisi ve İstanbul İl Genel Meclisi Başkanı Nevzat Ayaz'ın Konuşması", *İl Özel İdareleri Sempozyumu (27 Eylül 1985)*, İstanbul 1986, s. 20; Eryılmaz, *İl Özel İdareleri*, s. 91; Beşir Atalay/ Güngör Erdumlu/ İsmail Karaman, "İl Özel İdareleri", *İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu (Tokat, 8-11 Haziran 1987)*, 1989, s. 54; Ahmet Özer, *İl Özel İdarelerimiz*, s. 74; Hakyemez, s. 169; Çiftelipınar, s. 123; Kırışik/ Sezer, s. 7.

⁶³² Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 134, 146; Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 194; Halil Nadaroğlu, "İl Özel İdarelerinin Mahalli İdareler İçindeki Yeri ve Önemi", *İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu (Tokat, 8-11 Haziran 1987)*, 1989, s. 188; Sönmez, s. 18; Halit Arbay, "İl Özel İdarelerinin Tarihçesi, Gelişimi ve Bugünü", *İl Özel İdareleri Sempozyumu (27 Eylül 1985)*, İstanbul 1986, s. 59; Eryılmaz, *İl Özel İdareleri*, s. 92; Atalay/ Erdumlu/ Karaman, s. 54; Ulusoy/ Akdemir, s. 160; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 78; Kırışik/ Sezer, s. 7.

⁶³³ Eyüp Beyhan, "Osmanlıdan Günümüze Vilayet Meclisleri", *Yerel Siyaset Dergisi*, Sayı 33, Eylül 2008, s. 25; Sönmez, s. 18

⁶³⁴ Sönmez, s. 19.

⁶³⁵ Gözübüyük, *Türkiye'de Mahalli İdareler*, s. 29; Özyörük, s. 208; Tortop, *Mahalli İdareler*, s. 4; Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 134, 146; Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 91; Arbay, s. 59;

Nizamnamesi'nde vilayetlere tüzel kişilik⁶³⁶ ve icrai kararlar alma yetkisi tanınmamıştır.⁶³⁷

1870 tarihinde çıkarılan “İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi” ile 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi yürürlükten kaldırılmış⁶³⁸ ve il özel idarelerinin görev türlerini biraz daha genişleten⁶³⁹ yeni hükümler getirilmiştir.⁶⁴⁰ Ancak bu Nizamname'de esas itibariyle il özel idarelerinin yapısı korunmuş,⁶⁴¹ fakat vilayet umum meclislerinin yetkileri artırılmıştır.⁶⁴² Merkeziyetçi eğilimin arttığı⁶⁴³ ve daha belirgin hale geldiği⁶⁴⁴ bu Nizamname'de il özel idareleri 1864 tarihli Nizamnamede olduğu gibi, tüzel kişiliğe kavuşturulmamış,⁶⁴⁵ bu kuruluşlara icrai kararlar alma yetkisi tanınmamıştır.⁶⁴⁶

İlk Osmanlı Anayasası olan ve daha gelişmiş bir mahalli idare anlayışının benimsendiği⁶⁴⁷ 1876 tarihli Kanun-i Esasi'de il özel idarelerine yer verilmiştir.⁶⁴⁸ 1876 Anayasası'nda il özel idareleri özerk yerinden yönetim kuruluşları olarak

Hakyemez, s. 169, 170; Çiftçinar, s. 123; Gürsel Kaplan, “Yeni İl Özel İdaresi Kanununa Göre İl Genel Meclisi ve Encümeni Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Yıl 2005, Cilt 54, Sayı 3, 2005, s. 132.

⁶³⁶ Ülkmen, s. 218; Günel, s. 22.

⁶³⁷ Ülkmen, s. 218.

⁶³⁸ Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 180; Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 146; Ahmet Özer, *Mülki İdare Amirleri*, s. 15; Arbay, s. 60; Atalay/ Erdumlu/ Karaman, s. 54; Hakyemez, s. 169; Çiftçinar, s. 123; Kaplan, s. 133; Sobacı, *İl Özel İdareleri*, s. 34; Kırışık/ Sezer, s. 7.

⁶³⁹ Tamer, *İl Özel İdaresi*, s. 13.

⁶⁴⁰ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 146; Kaplan, s. 133; Kırışık/ Sezer, s. 7.

⁶⁴¹ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 134.

⁶⁴² Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 168; Görel, *İl İdaresi*, s. 20; Zerrin Toprak, *Yerel Yönetimler*, 6. bası, Ankara, Kasım 2006, s. 31; Ulusoy/ Akdemir, s. 161; Tamer, *İl Özel İdaresi*, s. 14; Aldan, *İl Özel İdaresinin Yarını*, s. 30; Sobacı, *İl Özel İdareleri*, s. 34; Apan, “5302 Sayılı Yeni İl Özel İdaresi Kanunu Ne Getiriyor?”, *Belediye Dünyası Gazetesi*, Cilt 7, Sayı 5, Mayıs 2006, http://www.blogcu.com/splash/ad_rotate670.php/http%3A%2F%2Fahmetapan.blogcu.com%2F5302-sayili-yeni-il-ozel-idaresi-kanunu-ne-getiriyor-2%2F345423 (e.t: 01.06.2010).

⁶⁴³ İlber Ortaylı, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler*, Ankara 1974, s. 49; Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 194; Sobacı, *İl Özel İdareleri*, s. 32; 49.

⁶⁴⁴ İlber Ortaylı, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri*, Ankara 2000, s. 63.

⁶⁴⁵ Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 180; Nadaroğlu, *İl Özel İdareleri*, s. 188; Gözübüyük, *Türkiye'de Mahalli İdareler*, s. 29; Akyılmaz, *İl Özel İdaresi*, s. 83; Ahmet Özer, *Mülki İdare Amirleri*, s. 15; Ulusoy/ Akdemir, s. 161; Ahmet Özer, *İl Özel İdarelerimiz*, s. 74; Arbay, s. 60; Sobacı, *İl Özel İdareleri*, s. 34.

⁶⁴⁶ Ülkmen, s. 219.

⁶⁴⁷ Aldan, *İl Özel İdaresinin Yarını*, s. 30; Arbay, s. 60; Ahmet Özer, *Mülki İdare Amirleri*, s. 16; Atalay/ Erdumlu/ Karaman, s. 55.

⁶⁴⁸ Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 91.

düzenlenmiştir⁶⁴⁹ 1876 Anayasası'yla il özel idareleri anayasal bir hüviyete kavuşmuştur.⁶⁵⁰ Ancak bu dönemde il özel idareleri ile ilgili çalışmalar, Anayasa'nın uygulanmasının ertelenmesi,⁶⁵¹ Meclis-i Mebusan'ın dağıtılması nedeniyle aksamış, il özel idareleri kendilerinden beklenen işlevi yerine getirecek hukuki güce kavuşamamışlardır.⁶⁵² Uygulamada mutlak merkeziyetçi yapı devam ettirilmiştir.⁶⁵³

1913 yılında kabul edilen İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu'na gelinceye kadarki süre içerisinde il özel idareleri güçlü yerinden yönetim kuruluşları olarak düzenlenmemiştir.⁶⁵⁴ 1913 tarihinde çıkarılan ve il özel idarelerinin kuruluş ve görevlerine ilişkin ilk esaslı düzenleme olan⁶⁵⁵ İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkatı (İlin Genel Yönetimine İlişkin Geçici Kanun) ile il özel idareleri tüzel kişiliğe sahip,⁶⁵⁶ özerk bir mahalli idare birimi olarak düzenlenmiştir.⁶⁵⁷ Muvakkat (Geçici) Kanun'da⁶⁵⁸ il genel idaresi ile il özel idaresi birlikte düzenlenmiştir.⁶⁵⁹ Yani il yönetimi iki yönüyle,⁶⁶⁰ iki kısımda düzenlenmiştir.⁶⁶¹ Birinci bölümde, yani

⁶⁴⁹ Ülkmén, s. 219; Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 181; Nadaroğlu, *İl Özel İdareleri*, s. 189; Akyılmaz, *İl Özel İdaresi*, s. 84; Ulusoy/ Akdemir, s. 161.

⁶⁵⁰ Beyhan, s. 26.

⁶⁵¹ Nadaroğlu, *İl Özel İdareleri*, s. 189; Akyılmaz, *İl Özel İdaresi*, s. 84; Tamer, *İl Özel İdaresi*, s. 15.

⁶⁵² Kaplan, s. 133.

⁶⁵³ Beyhan, s. 26.

⁶⁵⁴ Sıddık Tümerkan, "Özel İdarelerimiz Üzerinde Bazı Düşünceler", *İdare Dergisi*, Sayı 179, Mart-Nisan 1946, s. 174; Onaran, s. 38.

⁶⁵⁵ Mustafa İnal, *5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu El Kitabı*, Ankara 2008, s. 4 (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun Genel Gereğesi).

⁶⁵⁶ Ülkmén, s. 218, 221; Onaran, s. 32; Sönmez, s. 23; Gözübüyük, *İl Özel İdareleri*, s. 25; Günel, s. 22; Hakyemez, s. 170; Aydın/ Aydın, *Demokrasi Tartışmaları Çerçevesinde İl Özel Yönetimlerinde Valinin Konumu*; Tamer, *İl Özel İdaresi*, s. 16; Mengi, *İl Özel İdarelerinin Türkiye'de Yerel Yönetim Sistemi İçindeki Yeri, VİBEM Eğitim Semineri*; İnal, s. 5 (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun Genel Gereğesi).

⁶⁵⁷ Ülkmén, s. 218; Duran, s. 145; Onaran, s. 32; Başsoy, *İl Özel İdarelerimiz*, s. 390; Hakyemez, s. 170; Günday, *İdare Hukuku*, s. 420; Kaplan, s. 133.

⁶⁵⁸ 1913 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu ibaresine "Muvakkat" ibaresinin eklenmesinin nedeni şudur: 1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin 36. maddesinde hükümete (Bakanlar Kurulu'na) bugünkü kanun hükmünde kararnamelere benzer şekilde, Meclisin toplantıda olmadığı zamanlarda önce Padişah'a sunulmak, daha sonra ise meclisin onayına tabi tutulmak suretiyle kanun çıkarma yetkisi tanınmıştı. Bu maddeye dayanılarak çıkarılan Kanun'un Birinci Dünya Savaşı ve Kurtuluş Savaşı nedeniyle meclisin onayına sunulamaması neticesinde muvakkat kelimesi eklenmiştir. (Osman Meriç, "İl Mahalli İdaresi ve Konu İle İlgili Olarak En Son Yapılmış Olan Düzenleme", *Türk İdare Dergisi*, Sayı 382, Mart 1989, s. 6; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 292).

⁶⁵⁹ Tortop, *Mahalli İdareler*, s. 4; Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 91; Başsoy, *İl Özel İdareleri*, s. 711, 712; Sönmez, s. 22.

⁶⁶⁰ Mengi, *İl Özel İdarelerinin Türkiye'de Yerel Yönetim Sistemi İçindeki Yeri, VİBEM Eğitim Semineri*.

Kanun'un 1–74. maddeleri arasında il genel yönetimi düzenlenirken, ikinci bölümde, yani 75. madde ve devamında ise il özel idareleri düzenlenmiştir.⁶⁶² 1913 tarihli Kanun'da il özel idareleri esas itibariyle merkezi idareye yardımcı birimler olarak işlev görmüştür.⁶⁶³

1921 Anayasası'nda yerinden yönetim ilkesinin çok geniş tutulmasının,⁶⁶⁴ bir sonucu olarak mahalli idareler geniş bir özerklik esasına göre düzenlenmek istenmiştir.⁶⁶⁵ Bu anlayış il özel idarelerine de yansımıştır. İl özel idarelerine geniş yetkiler verilmiş⁶⁶⁶ ve bu kuruluşlar özerk⁶⁶⁷ bir yapıya kavuşturulmuştur. İl özel idarelerinin tüzel kişiliğe⁶⁶⁸ ve özerkliğe sahip olduğu Anayasa'da açıkça belirtilmiştir.⁶⁶⁹ Kamusal hizmetlerin yürütülmesi mahalli idarelere bırakılmış ve valinin denetimi dışında tutulmuştur.⁶⁷⁰ Ancak uygulamaya geçilememiştir.⁶⁷¹

1924 Anayasası'nda da il özel idareleri tüzel kişiliğe sahip yerinden yönetim kuruluşları olarak düzenlenmiştir.⁶⁷² 1924 Anayasası'nda illerin tüzel kişiliğe sahip oldukları belirtilmiş,⁶⁷³ ancak 1921 Anayasası'nın aksine 1924 Anayasası'nda geniş özerklik anlayışına yer verilmemiştir.⁶⁷⁴

Kronolojik sıralamaya uygun olacak şekilde il özel idareleri ile ilgili anayasal gelişmelere kısaca değindikten sonra, il özel idarelerinin yasal gelişim sürecine geri

⁶⁶¹ Görelî, *İl İdaresi*, s. 23; Toprak, s. 32; Aldan, *İl Özel İdaresinin Yarını*, s. 30; Ahmet Özer, *Mülki İdare Amirleri*, s. 16; Atalay/ Erdumlu/ Karaman, s. 55; Çiftelinar, s. 124; Sobacı, *İl Özel İdareleri*, s. 35; Beyhan, s. 27.

⁶⁶² Ülkmén, s. 220; Onaran, s. 32; Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 147; Ahmet Özer, *Mülki İdare Amirleri*, s. 16; Atalay/ Erdumlu/ Karaman, s. 55; Ahmet Özer, *İl Özel İdarelerimiz*, s. 75; Tamer, *İl Özel İdaresi*, s. 15; Hakyemez, s. 170; Sobacı, *İl Özel İdareleri*, s. 35.

⁶⁶³ Eryılmaz, *İl Özel İdareleri*, s. 93.

⁶⁶⁴ Yayla, *Yönetim İlkeleri*, s. 171.

⁶⁶⁵ Gözübüyük, *Türkiye'de Mahalli İdareler*, s. 6; Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 137; Ahmet Özer, *İl Özel İdarelerimiz*, s. 75.

⁶⁶⁶ Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 182; Nadaroğlu, *İl Özel İdareleri*, s. 190.

⁶⁶⁷ Ahmet Özer, *Mülki İdare Amirleri*, s. 16; Kırışık/ Sezer, s. 12.

⁶⁶⁸ Gözübüyük, *Türkiye'de Mahalli İdareler*, s. 6; Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 137; Karaarslan, s. 106; Kırışık/ Sezer, s. 12, 13.

⁶⁶⁹ Gözübüyük, *Türkiye'de Mahalli İdareler*, s. 6.

⁶⁷⁰ Kırışık/ Sezer, s. 14.

⁶⁷¹ Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 182; Nadaroğlu, *İl Özel İdareleri*, s. 190; Toprak, s. 31; Arbay, s. 61.

⁶⁷² Onar, s. 627, 628; Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 182; Gözübüyük, *Türkiye'de Mahalli İdareler*, s. 8; Toprak, s. 31.

⁶⁷³ Ahmet Özer, *Mülki İdare Amirleri*, s. 16; Ahmet Özer, *İl Özel İdarelerimiz*, s. 75; Kırışık/ Sezer, s. 15.

⁶⁷⁴ Gözübüyük, *Türkiye'de Mahalli İdareler*, s. 7; Karaarslan, s. 107.

dönecek olursak, 1929 yılında İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkat'ın il genel yönetimini düzenleyen kısmı 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmış⁶⁷⁵ ve yeniden düzenlenmiş,⁶⁷⁶ 1426 sayılı Vilayet İdaresi Kanunu ise 1949 yılında yerini 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'na bırakmıştır.⁶⁷⁷ Yine aynı dönemde diğer mahalli idare birimleri olan belediyeler ve köyler 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ile 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu ile yeniden düzenlenmiş,⁶⁷⁸ adı geçen mahalli idareler ile ilgili temel yasal düzenlemelere gidilmiştir.⁶⁷⁹ Ancak il özel idarelerini düzenleyen yeni bir temel yasa çıkarılmamıştır.

1961 Anayasası'nda yerinden yönetim ilkesine yer verilerek bu ilke anayasal güvenceye kavuşturulmuştur.⁶⁸⁰ 1961 Anayasası'nda mahalli idare kuruluşları ve bu arada il özel idareleri de Anayasa'da düzenlenmiş ve bu idari birimlerin tüzel kişiliğine sahip oldukları belirtilmiştir.⁶⁸¹

1982 Anayasası'nda mahalli idarelere Anayasa'nın 123 ve 127. maddelerinde⁶⁸² yer verilmiş ve il özel idarelerine bir mahalli idare birimi olarak yer verilmiştir.

İl özel idarelerini düzenleyen ve Cumhuriyet öncesi dönemden kalma ender kanunlardan birisi olan⁶⁸³ 1913 tarihli Kanun, çağın gereklerine uygun olmadığı,⁶⁸⁴

⁶⁷⁵ Gözübüyük, *Türkiye'de Mahalli İdareler*, s. 30, 85; Özyörük, s. 208; Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 135, 147; Gözübüyük, *İl Özel İdareleri*, s. 25; Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 182; Ahmet Özer, *Mülki İdare Amirleri*, s. 16; Akyılmaz, *İl Özel İdaresi*, s. 84; Nadaroğlu, *İl Özel İdareleri*, s. 189; Tortop, *Mahalli İdareler*, s. 4; Başsoy, *İl Özel İdareleri*, s. 712; Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 91, 194; Günay, *İdare Hukuku*, s. 420; Günel, s. 22; Ülkmen, s. 220; Ulusoy/ Akdemir, s. 161; Aldan, *İl Özel İdaresinin Yarını*, s. 30; Ahmet Özer, *İl Özel İdarelerimiz*, s. 75; Arbay, s. 62; Ayaz, s. 20; Sobacı, *İl Özel İdareleri*, s. 35.

⁶⁷⁶ Görel, *İl İdaresi*, s. 17; Hakyemez, s. 170.

⁶⁷⁷ Gözübüyük, *Türkiye'de Mahalli İdareler*, s. 30; Gözübüyük, *İl Özel İdareleri*, s. 25; Ülkmen, s. 220; Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 147; Ahmet Özer, *Mülki İdare Amirleri*, s. 17; Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 182; Nadaroğlu, *İl Özel İdareleri*, s. 189; Akyılmaz, *İl Özel İdaresi*, s. 84; Ulusoy/ Akdemir, s. 161; Ahmet Özer, *İl Özel İdarelerimiz*, s. 116; Sobacı, *İl Özel İdareleri*, s. 35; Mengi, *İl Özel İdarelerinin Türkiye'de Yerel Yönetim Sistemi İçindeki Yeri, VİBEM Eğitim Semineri*.

⁶⁷⁸ Tamer, *İl Özel İdarelerinin Konumu*, s. 597; Günel, s. 178.

⁶⁷⁹ Kaplan, s. 133.

⁶⁸⁰ Karaarslan, s. 109.

⁶⁸¹ Gözübüyük, *Türkiye'de Mahalli İdareler*, s. 7; Arbay, s. 61; Kırışık/ Sezer, s. 19.

⁶⁸² Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 93.

⁶⁸³ Kaplan, s. 121.

⁶⁸⁴ Şener Akyol, "Mahalli İdareler Üzerinde İdari Vesayet ve Göç Sorunu", *İl Özel İdareleri Sempozyumu (27 Eylül 1985)*, İstanbul 1986, s. 53; Ahmet Özer, *Mülki İdare Amirleri*, s. 17; Ayaz, s. 20; Karaarslan, s. 113.

günün ihtiyaçlarına cevap vermediği⁶⁸⁵ eleştirilerine rağmen⁶⁸⁶ zaman içerisinde bazı maddeleri kaldırılıp, bazıları değiştirilmiş olmakla birlikte⁶⁸⁷ ancak 26 Mayıs 1987 tarihinde Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren 3360 sayılı “13 Mart 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı’nın Adının ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesine, Bu Kanun’a Bazı Maddeler Eklenmesine Dair Kanun”⁶⁸⁸ ile kapsamlı bir şekilde değiştirilebilmiştir.⁶⁸⁹ 3360 sayılı Kanun’la 1913 tarihli Kanun’da büyük ölçüde değişikliğe gidilmiştir.⁶⁹⁰ Yapılan değişiklikler kapsamında 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı’nın adı “İl Özel İdaresi Kanunu” olarak değiştirilmiş,⁶⁹¹ böylece Kanun’un önündeki muvakkat kelimesi kaldırılmıştır.⁶⁹² Değişiklikler kapsamında 1913 tarihli Kanun’a bazı eklemeler yapılmış,⁶⁹³ Kanun’daki bazı deyimler Türkçeleştirilmiştir.⁶⁹⁴ Ayrıca

⁶⁸⁵ Arslan, Türkiye ve İngiltere, s. 145; Arslan, Türkiye Uygulaması, s. 536; Tamer, *İl Özel İdaresi*, s. 18.

⁶⁸⁶ 1913 tarihli Kanun döneminde, özellikle 1987 yılında 3360 sayılı Kanun’la yapılan değişikliklerden sonra, özellikle Kanun metninin yıllar içerisinde sürekli olarak değiştirilmesinin bir sonucu olarak dil bütünlüğünü kaybetmesi (Çoker, *İl Özel İdareleri*, s. 15; Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 183; Ahmet Özer, *İl Özel İdarelerimiz*, s. 116; Başsoy, *İl Özel İdarelerimiz*, s. 390; Sobacı, *İl Özel İdareleri*, s. 38; Varcan, s. 168), dili bakımından değiştirilmeyen kısımlar bakımından ise dilinin anlaşılabilirliği nedeniyle (Turan Yıldırım, s. 188; Yıldırım/ Karan, s. 142; Meriç, *İl Mahalli İdaresi*, s. 14; Arbay, s. 62; İnal, s. 6 (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun Genel Gereğesi)) eleştirilmiştir. Çünkü 1913 tarihli Kanun’un yürürlükte kalan maddeleri ile 3360 sayılı Kanunla değiştirilen maddelerinin dili birbirinden çok farklıydı (İl Özel İdarelerinin Genel Yapısı ve Görevleri, T.C. İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi, www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Koy_hizmetleri/Bolum3.pdf, Erişim Tarihi: 10.01.2010). Değişikliğe uğramayan maddelerin günümüzde kullanılan dile uyarlanması (Varcan, s. 168) veya eski kanunun kaldırılarak yeni bir kanun yapma yoluna gidilmesinin doğru olacağı belirtilmiştir (Nadaroğlu, *İl Özel İdareleri*, s. 194; Varcan, s. 168).

⁶⁸⁷ Çoker, *İl Özel İdareleri*, s. 13; Meriç, *Düzenleme*, s. 7; Aldan, *İl Özel İdaresinin Yarımı*, s. 30; Ahmet Özer, *Mülki İdare Amirleri*, s. 17; Tamer, *İl Özel İdaresi*, s. 99; Kaplan, s. 133; Özkiper, s. 87; Günel, s. 178.

⁶⁸⁸ R. G. 26.05.1987/ 19471.

⁶⁸⁹ Hakyemez, s. 170, 173.

⁶⁹⁰ Tortop, *Mahalli İdareler*, s. 85; Tortop, *İl Özel İdareleri*, s. 3; Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 194; Ulusoy, *Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi*.

⁶⁹¹ Çoker, *İl Özel İdareleri*, s. 14; Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 303; Gözübüyük, *Yönetim Hukuku*, s. 119; Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 183; Toprak, s. 32; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 140; Varcan, s. 168; Aytaç, s. 380; Başsoy, *İl Özel İdarelerimiz*, s. 390; Akyılmaz, *İl Özel İdaresi*, s. 120; Kaplan, s. 121; Ulusoy, *Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi*; Gözübüyük/ Tan, s. 272; Tamer, *İl Özel İdaresi*, s. 17; Hasan Türkal, “İl Özel İdarelerine Eleştirel Bir Bakış”, *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt 5, Sayı 3, Mart 2000, s. 43; Sobacı, *İl Özel İdareleri*, s. 32, 35; İnal, s. 4 (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun Genel Gereğesi); İl Özel İdarelerinin Genel Yapısı ve Görevleri, T.C. İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi, www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Koy_hizmetleri/Bolum3.pdf, Erişim Tarihi: 10.01.2010.

⁶⁹² Akyılmaz, *İl Özel İdaresi*, s. 120.

⁶⁹³ Meriç, *Düzenleme*, s. 7; Aytaç, s. 380.

Kanun'un bazı maddeleri yürürlükten kaldırılmıştır.⁶⁹⁵ Ancak adı geçen Kanun yürürlükten kaldırıldığı tarihe kadar temel özelliklerini korumuştur.⁶⁹⁶

İl özel idarelerini yeniden düzenleyen 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu 24 Haziran 2004 tarihinde TBMM tarafından kabul edilerek Cumhurbaşkanı'na gönderilmiştir. Ancak Cumhurbaşkanı yeniden görüşülmek üzere⁶⁹⁷ Kanun'u TBMM'ye iade etmiştir. Bunun üzerine Meclis Kanun'da bazı değişiklikler yapmak suretiyle 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nu kabul etmiş ve Cumhurbaşkanı'nın onayına sunmuştur.⁶⁹⁸ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Cumhurbaşkanı tarafından yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

İl özel idareleri 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile yeniden düzenlenmiştir. Bu Kanun'un çıkarılmasında tüm dünyada giderek artan yerleşme eğilimlerinin bir sonucu olarak⁶⁹⁹ yerel yönetimlerin güçlü hale getirilmesi ve bu düşüncenin Türkiye'de öteden beri yerel yönetimlerle ilgili yapılması düşünülen yeni düzenlemelerin hızlandırıcı etkisi önemli bir etken olmuştur.⁷⁰⁰ Nitekim Türkiye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na taraf olarak bu Şart'ın ilkelerini benimsediğini ortaya koymuştur. Adı geçen Şart yerel yönetimlerin özerkliği ile ilgili ilkeleri ortaya koymuş ve bu özerkliği güvence altına alan düzenlemelere yer vermiştir. Gerçekten de yerel yönetimleri (mahalli idareleri) yeniden yapılandırma çalışmalarının hız kazandığı⁷⁰¹ bir dönemde 2004 ve 2005 yıllarında yerel yönetimlerle ilgili olarak önemli düzenlemelere gidilmiştir. Bu bağlamda ilk olarak⁷⁰² 23.07.2004 tarihinde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, daha sonra 24.12.2004 tarihinde 5272 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğü girmiştir. Ancak

⁶⁹⁴ Çoker, İl Özel İdareleri, s. 14; Meriç, Düzenleme, s. 7; Akyılmaz, İl Özel İdaresi, s. 120.

⁶⁹⁵ Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 183; Türkal, s. 43.

⁶⁹⁶ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 135; Kaplan, s. 133.

⁶⁹⁷ Cumhurbaşkanının 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nu yeniden görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme gerekçeleri için bkz. http://www.todaie.gov.tr/KYP/5197_veto.htm, e.t: 29.06.2010; Sayın Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Gerekçelerinin Işığında Kamu Yönetimi Reform Yasalarının Son Durumu, TESEV Raporu, Ekim 2004, http://www.tesev.org.tr/UD_OBJC/PDF/IYIYNTSM/VetorRaporTESEVEkim2004.pdf, e.t: 15.07.2010.

⁶⁹⁸ Bahçeci, s. 63.

⁶⁹⁹ Kaplan, s. 122; Sobacı, İl Özel İdareleri, s. 38; Sobacı, İl Özel İdaresi Kanunu, s. 44.

⁷⁰⁰ Benzer yönde görüş için bkz. Sobacı, İl Özel İdaresi Kanunu, s. 44.

⁷⁰¹ Kaplan, s. 122, 123.

⁷⁰² Kaplan, s. 123.

bu Kanunu Anayasa Mahkemesi 18.01.2005 tarih ve 2004/118 E. ve 2005/8 K. sayılı kararıyla şekil yönünden Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmiştir.⁷⁰³ Bunun üzerine 5393 sayılı Belediye Kanunu çıkarılarak belediyeler yeniden düzenlenmiştir.

C. İl Özel İdarelerinin Organları

İl özel idareleri 1913 tarihli Kanun döneminde vali, il genel meclisi ve il daimi encümeni olma üzere üç organdan oluşmaktaydı. Vali, il özel idaresinin yürütme organı, il genel meclisi ve il daimi encümeni ise karar ve müzakere organıydı.⁷⁰⁴ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda da bu üçlü yapı devam ettirilmiştir.⁷⁰⁵ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 3. maddesine göre, il özel idaresi'nin organları vali, il encümeni ve il genel meclisidir.

1. Vali

a. Genel Bilgiler

Türk merkezi idare teşkilatının ildeki temsilcisi olarak vali⁷⁰⁶ esas itibariyle merkezi idarenin bir memurudur.⁷⁰⁷ Merkezi idarenin ildeki en büyük temsilcisi sıfatına sahiptir⁷⁰⁸ ve onun hiyerarşisine tabidir.⁷⁰⁹ Ancak vali aynı zamanda bir mahalle idare birimi olarak il özel idaresinin de başıdır.⁷¹⁰ Yani vali, hem merkezi idarenin taşra teşkilatı olan ilin, hem de bir mahalli idare birimi olan il özel idaresinin başında yer almaktadır.⁷¹¹ Birden fazla sıfatıyla valinin bu iki idari birim arasında

⁷⁰³ Bkz. Anayasa Mahkemesi, 18.01.2005, 2004/118 E. ve 2005/8 K. sayılı Kararı, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, www.anayasa.gov.tr).

⁷⁰⁴ Gözübüyük, *Türkiye'de Mahalli İdareler*, s. 11; Sobacı, *İl Özel İdareleri*, s. 37, 40; Sobacı, *İl Özel İdaresi Kanunu*, s. 45.

⁷⁰⁵ Ulusoy/ Akdemir, s. 162; İnal, s. 7 (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun Genel Gerekçesi); Sobacı, *İl Özel İdareleri*, s. 40, 49; Sobacı, *İl Özel İdaresi Kanunu*, s. 45.

⁷⁰⁶ Ahmet Molvalı, "Türk İdaresinde Valinin Yeri", *İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu (Tokat, 8-11 Haziran 1987)*, 1989, s. 171.

⁷⁰⁷ Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 311; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 141; Sabri Coşkun, s. 93; Meriç, *İl Mahalli İdaresi*, s. 4; Türkal, s. 46.

⁷⁰⁸ Özyörük, s. 185; Tortop, *Mahalli İdareler*, s. 89; Tortop, *İl Özel İdareleri*, s. 6; Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 203; Akyılmaz, *İl Özel İdaresi*, s. 90.

⁷⁰⁹ Özyörük, s. 185.

⁷¹⁰ Sabri Coşkun, s. 92; Tortop, *Mahalli İdareler*, s. 89; Molvalı, s. 171; Akyılmaz, *İl Özel İdaresi*, s. 90; Sönmez, s. 57; Tamer, *İl Özel İdaresi*, s. 156.

⁷¹¹ Onar, s. 630; Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 312; Özyörük, s. 185, 203; Ahmet Özer, *İl Özel İdarelerimiz*, s. 79, 114; Hakyemez, s. 178; Tamer, *İl Özel İdaresi*, s. 94; Tamer, *İl Özel İdarelerinin*

koordinasyonu sağladığı ifade edilmektedir.⁷¹² Merkezi idarenin temsilcisi olarak görev, yetki ve sorumlulukları 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda,⁷¹³ il özel idaresinin başı, organ olması bakımından ise görev, yetki ve sorumlulukları 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda düzenlenmektedir.⁷¹⁴

b. Görev ve Yetkileri

İl özel idaresinin başı ve yürütme organı olarak görev ve yetkileri 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda düzenlenmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 30. maddesine göre vali;

- a) İl özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak.
- b) İl özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.
- c) İl özel idaresini Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek.
- d) İl encümenine başkanlık etmek.
- e) İl özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek.
- f) İl özel idaresinin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek.
- g) Yetkili organların kararını almak şartıyla sözleşme yapmak.
- h) İl genel meclisi ve encümen kararlarını uygulamak.
- i) Bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışında kalan aktarmaları yapmak.
- j) İl özel idaresi personelini atamak.
- k) İl özel idaresi, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek.
- l) Şartsız bağışları kabul etmek.
- m) İl halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak.

Konumu, s. 593; Aydın/ Aydın, Demokrasi Tartışmaları Çerçevesinde İl Özel Yönetimlerinde Valinin Konumu; Sönmez, s. 58.

⁷¹² Telli, s. 85; Akyılmaz, İl Özel İdaresi, s. 119.

⁷¹³ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 141; Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 760.

⁷¹⁴ Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 760.

- n) Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak.
- o) Kanunlarla il özel idaresine verilen ve il genel meclisi veya il encümeni kararını gerektirmeyen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak görev ve yetkilerine sahiptir.

2. İl Encümeni

a. Genel Bilgiler

İl encümeni il özel idaresinin karar,⁷¹⁵ danışma,⁷¹⁶ denetim ve yürütme⁷¹⁷ organıdır. Yani il encümeni il özel idaresinin birden fazla işleve sahip bir organıdır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 25. maddesine göre, il encümeni, valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur.⁷¹⁸ Valinin katılmadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık eder.

⁷¹⁵ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 149, 154; Yıldırım/ Karan, s. 165; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 85; Aydın, *Türk Kamu Yönetimi*, s. 145; Gözler, s. 188; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 301; Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 430.

⁷¹⁶ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 149, 154; Yıldırım/ Karan, s. 165; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 85; Aydın, *Türk Kamu Yönetimi*, s. 145; Aydın, *Genel Meclis*, s. 5; Başsoy, *İl Özel İdarelerimiz*, s. 393; Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 430.

⁷¹⁷ Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 209; Yıldırım/ Karan, s. 165; Aydın, *Türk Kamu Yönetimi*, s. 145; Başsoy, *İl Özel İdarelerimiz*, s. 393. İl genel meclisinin il özel idaresinin karar organı olduğu 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 9. maddesinde açıkça belirtilmiştir. Ancak il encümeninin il özel idaresinin yürütme organı olduğu açıkça ifade edilmemektedir. Fakat il encümeninin görev ve yetkilerinin incelenmesi neticesinde il encümeninin il özel idaresinin yürütme organı olduğu sonucuna varılmaktadır (Tanılır, *İl Özel İdaresinde Vali, Encümen ve Meclisin Statüsü ve Aralarındaki İlişkiler, VİBEM Sempozyumu*).

⁷¹⁸ İl özel idaresinin karar alma yetkilerine de sahip bir organı olan il encümeninin atama ile görev gelen üyelerinin bulunması Anayasa'nın 127. maddesinde karar organlarının seçimle oluşmasını öngören düzenlemeyle bağdaştırılması mümkün değildir (Yıldırım/ Karan, s. 165; Gözler, s. 188; Karaarlan, s. 130). Zaten 1913 tarihli Kanun döneminde, 1987 yılında 3360 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikler kapsamında il özel idaresi müdürü, köy hizmetleri müdürü ve bayındırlık ve iskân müdürünün il daimi encümeninin tabi üyesi olmalarını öngören düzenlemeyi Anayasa'ya aykırı bularak iptal etmişti (Anayasa Mahkemesi, 22.06.1988, 1987/18 E. ve 1988/23 sayılı Kararı, Kazancı Mevzuat-İçtihat Bilgi Bankası). Ancak buna rağmen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda il encümeninde seçilmiş üyelere yer verilmiştir (Toprak, s. 49). Bununla ilgili olarak Anayasa Mahkemesi yakın tarihte vermiş olduğu bir kararında il encümeninin artık karar organı olmadığını, il genel meclisince alınan kararların uygulayıcısı olduğunu belirtmiştir (Anayasa Mahkemesi, 18.01.2007, 2005/32 E. ve 2007/3 K. sayılı Kararı, Kazancı Mevzuat-İçtihat Bilgi Bankası). Ancak il encümeninin karar organı niteliğine sahip olduğunu gösteren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 23. maddesi bu kararla çelişmektedir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 23. maddesinde il encümeninin il genel meclisi çalışır duruma gelinceye veya yeni seçim yapıncaya kadar il genel meclisinin yerine geçerek karar alabileceği belirtilmiştir. Bu da gösteriyor ki il encümeni halen karar organı olma niteliğine sahiptir (Aynı yönde görüş için bkz. Turan Yıldırım, s. 190; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 85; Gözler, s. 188; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 295). Ancak Ulusoy/

İl encümeni, o dönemdeki adıyla “il daimi encümeni”, 1913 tarihli Kanun’da esas itibariyle il genel meclisinin toplantıda olmadığı zamanlarda, ona ait işleri yerine getirerek il özel idaresinin işlerinin kesintiye uğramasına engel olmak⁷¹⁹ amacıyla kurulmuştu.⁷²⁰ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 26. maddesinde encümenin görev ve yetkileri arasında il genel meclisinin toplantıda olmadığı zamanlarda onun adına karar alma yetkisi sayılmadığından, encümenin, il genel meclisi toplantıda olmadığı zamanlarda artık böyle bir yetkisinin bulunmadığı anlaşılmaktadır.⁷²¹ Encümenin bu yetkisi kaldırıldığından, yani esas karar organı olan il genel meclisi işler hale geldiğinden artık il genel meclisinin toplantıda olmadığı zamanlarda onun yerine karar almasına gerek kalmamıştır.⁷²² Bu nedenle encümen artık il daimi encümeni olarak değil, il encümeni şeklinde ifade edilmektedir.⁷²³

b. Görev ve Yetkileri

İl encümeninin görev ve yetkileri 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda düzenlenmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 26. maddesine göre il encümeni;

- a) Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek.
- b) Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak.
- c) Öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek.
- d) Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- e) Kanunlarda öngörülen cezaları vermek.
- f) Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beşmilyar Türk Lirasına kadar olan ihtilafların sulhen halline karar vermek.

Akdemir’e göre, il encümenine 1913 tarihli Kanun’dan farklı olarak, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda il genel meclisinin toplantıda olmadığı zamanlarda onun yerine geçerek, acele hallerde karar alma yetkisi tanınmadığından il encümeninin karar organı olmaktan çıkarılarak sadece yürütme organı haline getirilmiştir (Ulusoy/ Akdemir, s. 173).

⁷¹⁹ Onar, s. 637; Ülkmen, s. 223; Yıldırım/ Karan, s. 165; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 85.

⁷²⁰ Ülkmen, s. 223.

⁷²¹ Sobacı, İl Özel İdareleri, s. 40.

⁷²² Bahçeci, s. 83.

⁷²³ Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 85.

- g) Taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek.
- h) Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek.
- i) Vali tarafından havale edilen konularda görüş bildirmek.
- j) Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak görev ve yetkilerine sahiptir.

3. İl Genel Meclisi

a. Genel Bilgiler

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 9. maddesine göre, il genel meclisi, il özel idaresinin "2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun"⁷²⁴ da gösterilen esas ve usullere göre⁷²⁵ ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelerden oluşan karar organıdır.

İl genel meclisi il özel idarelerinin bir yerel yönetim olarak kabulünde önemli bir faktördür. Çünkü özerklik dışında yerel yönetimlerin en önemli özelliklerinden birisi organlarının seçimle oluşmasıdır.⁷²⁶

b. Görev ve Yetkileri

İl özel idaresinin karar organı olan il genel meclisinin görev ve yetkileri 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda düzenlenmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 10. maddesine göre, il genel meclisi;

- a) Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak.
- b) Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak.
- c) Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç İl çevre düzeni plânı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar plânlarını görüşmek ve karara bağlamak.
- d) Borçlanmaya karar vermek.

⁷²⁴ R.G. 18.01.1984/18285.

⁷²⁵ Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 305.

⁷²⁶ Aydın, Genel Meclis, s. 7.

- e) Bütçe içi işletmeler ile Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek.
- f) Taşınmaz mal alımına, satımına, trampa edilmesine, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın akar haline getirilmesine izin; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi yirmibeş yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek.
- g) Şartlı bağışları kabul etmek.
- h) İl özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek.
- i) Encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek.
- j) İl özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek.
- k) Norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek.
- l) Yurt içindeki ve yurt dışındaki mahallî idareler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek.
- m) Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek.
- n) İl özel idaresine kanunlarla verilen görev ve hizmetler dışında kalan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek görev ve yetkilerine sahiptir.

D. İl Özel İdarelerinin Teşkilatı ve Personeli

1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu döneminde il özel idareleri teşkilatlanma bakımından güçlü bir yapıya sahip değildi. İl özel idareleri il genel idaresinin teşkilatı aracılığıyla hizmetlerini yürütmekteydi.⁷²⁷ Vali yerel nitelikte hizmetleri yerine getirirken merkezi idare birimlerinin memurlarından⁷²⁸ ve araç-gereçlerden faydalanmaktaydı. Ancak bunun istisnai ve zorunlu hallerde söz konusu olması

⁷²⁷ Başsoy, İl Özel İdareleri, s. 715; Başsoy, Mahalli İdare Birimi, s. 66; Akyılmaz, İl Özel İdaresi, s. 102.

⁷²⁸ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 103.

gerektiği halde bunun genel kural olarak algılanması neticesinde bu dönemde il özel idaresinin saymanlık dışında teknik birimlerinin bulunmadığı ifade edilmekteydi.⁷²⁹

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idareleri görev ve yetkileri bakımından güçlendirilmiştir.⁷³⁰ Bu Kanun ile il özel idaresinin teşkilat yapısı, il özel idarelerini kendi görev alanları içerisinde genel görevli sayılmasının bir sonucu olarak geliştirilmiştir.⁷³¹ Bunun neticesinde 1913 tarihli Kanun'dan farklı olarak il özel idarelerinin teşkilat yapısı da güçlendirilmiştir.⁷³² 1913 tarihli Kanun döneminde vali eliyle ve merkezi idarenin taşra örgütleri tarafından hizmetler yerine getirilmekteyken ve il özel idaresi teşkilatı il özel idare müdürü ve ihtiyaca göre birkaç memurdan oluşmaktayken⁷³³ il özel idarelerini güçlendirme düşüncesinin bir parçası olarak bir hizmet yerinden yönetim kuruluşu olan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü lağvedilmiş ve merkez teşkilatında yer alanlar harç tutulmak üzere, personel, araç ve gereçleriyle il özel idarelerine devredilmiştir.⁷³⁴ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 35. maddesinde ise il özel idaresi teşkilatının genel sekreterlik, malî işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluştuğu hüküm altına alınmıştır.

E. İl Özel İdarelerinin Denetimi

1. Genel Olarak

Bir mahalli idare birimi olarak il özel idareleri üzerinde, daha önce denetim türlerini anlatırken belirttiğimiz üzere, siyasi denetim, idari denetim, yargısal denetim, halk (kamuoyu) denetimi, ombudsman denetimi ve mali denetim gerçekleştirilmektedir. Yani genel olarak mahalli idarelerin denetimi anlatırken belirttiğimiz esaslar il özel idareleri bakımından da geçerlidir. Bu nedenle burada ayrıca bu denetim türlerine değinilmeyecektir.

⁷²⁹ Atalay/ Erdumlu/ Karaman, s. 58; Tamer, *İl Özel İdaresi*, s. 97; Tamer, *İl Özel İdarelerinin Konumu*, s. 596.

⁷³⁰ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 146.

⁷³¹ Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 91

⁷³² Çiftçinâr, s. 133.

⁷³³ Çiftçinâr, s. 133.

⁷³⁴ Çiftçinâr, s. 129.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda bir önceki paragrafta saydığımız denetim türlerinden hepsini kapsamamakla birlikte, il özel idareleri üzerinde gerçekleştirilen denetimin amacı, kapsamı ve türleri belirtilmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 37. maddesinde, il özel idarelerinin denetiminin amacının faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve il özel idaresi teşkilâtının gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek, kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor hâline getirerek ilgililere duyurmak olduğu ifade edilmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 38. maddesinde ise, il özel idarelerinde iç ve dış denetim yapılacağı ve denetimin iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsayacağı belirtilmiştir. Aynı maddede iç ve dış denetimin 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılacağı ifade edilmiştir. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 63. maddesinde belirtildiği üzere il özel idareleri üzerinde iç denetim iç denetçiler tarafından yapılacaktır. Dış denetim ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun 68. maddesine göre Sayıştay tarafından yapılacaktır.⁷³⁵

2. İl Özel İdareleri Üzerinde İdari Vesayet Denetimi

Merkezi idare il idaresi üzerinde idari denetim gerçekleştirmektedir. Ancak bu denetim il idaresinin iki değişik görünüm şekli olan il genel idaresinde farklı, il özel idaresinde farklı şekilde gerçekleşmektedir. İdari denetim, merkezi idarenin taşradaki mülki idare kademesi olan ve il genel idaresi olarak adlandırılan idari birimler üzerinde “hiyerarşi denetimi”, Devlet tüzel kişiliğinden ayrı, bir mahalli idare birimi olarak il özel idareleri üzerinde ise “idari vesayet denetimi” şeklinde gerçekleştirilmektedir.⁷³⁶

⁷³⁵ Sobacı, İl Özel İdareleri, s. 45; Sobacı, İl Özel İdaresi Kanunu, s. 47.

⁷³⁶ Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s. 176, 177.

İdari vesayet makamı olarak merkezi idare, kanunla kendisine yetki verilen hallerde, bir mahalli idare birimi olan il özel idarelerini idari vesayet denetimine tabi tutmaktadır. İdari vesayet denetimi il özel idarelerinin işlemleri, organları ve personeli üzerinde gerçekleştirilmektedir.⁷³⁷ Ancak diğer mahalli idare birimlerinde olduğu gibi genellikle işlemleri üzerinde yoğunlaşmaktadır.⁷³⁸

Mevzuatımızda il özel idareleri üzerinde gerçekleştirilen idari vesayet denetimine örnek gösterilecek çok sayıda düzenleme bulunmaktadır. Çünkü il özel idareleriyle ilgili hükümler içeren kanuni düzenlemelerin sayısı oldukça fazladır.⁷³⁹ Ancak biz burada öncelikle 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda yer alan idari vesayetle ilgili düzenlemelere değineceğiz. Ayrıca bu Kanun'un yürürlükten kaldırdığı 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nda ve diğer kanunlarda yer alan idari vesayet ile ilgili bazı düzenlemelere de yer vereceğiz.

a. 1913 Tarihli Kanun Döneminde

(1) Bir Bütün Olarak İl Özel İdareleri Üzerinde

1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nda il özel idarelerinin belli başlı işlemleri veya organları bakımından ayırım yapılmaksızın bunların tamamını veya bunların çoğunu ilgilendiren nitelikte idari vesayet düzenlemeleri yer almaktaydı. Aynı durum 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu bakımından da söz konusudur. Bu yüzden il özel idaresinin organları üzerindeki idari vesayet denetimini il özel idaresinin organları ve işlemleri bakımından tek tek incelemeden önce genel olarak il özel idaresi üzerinde uygulanan idari vesayet denetimi şekillerini incelemekte fayda olduğunu düşünmekteyiz.

(a) Atama

1913 tarihli Kanun döneminde 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu döneminde olduğu gibi, vali merkezi idare tarafından atanmaktaydı. Aynı zamanda merkezi idarenin ildeki temsilcisi olan vali bu dönemde il özel idaresi içinde önemli bir

⁷³⁷ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 103; Sönmez, s. 62; Cevdet Atay, s. 175.

⁷³⁸ Cevdet Atay, s. 175.

⁷³⁹ Meriç, *İl Mahalli İdaresi*, s. 14; Tamer, *İl Özel İdaresi*, s. 99.

konumda yer almaktaydı.⁷⁴⁰ Böylece merkezi idare il özel idaresi üzerinde bu organın başında yer alan kimseyi atamak suretiyle idari vesayet denetimi gerçekleştirmekteydi.

(b) Valinin Konumu, Görev ve Yetkileri Sebebiyle Dolaylı Vesayet

Merkezi idare tarafından yapılan atamanın bir sonucu olarak 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nda valiye il özel idaresinin işleyişini etkileyecek önemli görev ve yetkiler verilmişti. Böylece merkezi idare atadığı vali aracılığıyla il özel idaresi üzerinde bir etkinliğe sahip olmak suretiyle il özel idaresi üzerinde dolaylı bir idari vesayet denetimi gerçekleştirmekteydi.

(c) Bütçenin Hazırlanması

1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nun 84. maddesinde il özel idaresi bütçesinin genel bütçe mali yılına paralel olacak şekilde ve İçişleri Bakanlığı ile Maliye ve Gümrük Bakanlığı'nca birlikte düzenlenmiş formüle uygun olarak hazırlanacağını ve il özel idaresinin bütçesinin İçişleri Bakanlığı'nca düzenlenecek bir yönetmelikle gerçekleştirileceğini öngören düzenleme iki ayrı bakanlığın il özel idaresi üzerinde gerçekleştirdiği idari vesayet denetimini göstermekteydi. Bu dönemde il özel idareleri bütçeleri üzerindeki denetimin ileri boyutlarda olmasının bir sonucu olarak idari vesayet makamları bütçe işlemlerinin her aşamasında etkinliğe sahipti.⁷⁴¹ Bu etkinliğin bir sonucu olarak bütçe adı geçen iki bakanlığın düzenleyeceği formül doğrultusunda hazırlanabilmekteydi.

(2) İl Özel İdarelerinin Organları Üzerinde

(a) İl Encümeni (İl Daimi Encümeni) Üzerinde

(aa) Atama ve Toplantı Gündemini Belirleme

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda olduğu gibi 1913 tarihli Kanun döneminde il encümeninin, o dönemdeki adıyla “il daimi encümeninin” seçilmiş bir

⁷⁴⁰ Bahçeci, s. 71.

⁷⁴¹ Sabri Coşkun, s. 96, 97.

başkanı bulunmamaktaydı.⁷⁴² İl encümeninin başkanlığı vali tarafından yürütülmekteydi. Bu yönüyle vali il encümeni üzerinde önemli bir güce sahipti.⁷⁴³

İl encümeni üzerinde doğrudan gerçekleştirilen idari vesayet denetimi ile ilgili olarak 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nun, 1987 yılında 3360 sayılı Kanunla değiştirilen 141. maddesinde, il daimi encümenine vali veya yerine görevlendireceği vali yardımcısı başkanlık edeceğini, olağan toplantılar dışında encümenin gerek görüldükçe vali tarafından toplantıya çağırılabilmesi ve il daimi encümeni başkan tarafından havale edilmeyen konuları görüşemeyeceğini öngören düzenleme valinin il encümeni üzerinde ona başkanlık etmesi, gerekli görmesi halinde toplantıya çağırması ve en önemlisi il daimi encümenin, başkanı olan valinin havale etmediği konular dışında bir konu görüşmemesi il encümeni üzerinde valinin gerçekleştirdiği idari vesayet denetiminin bir görünümüydü.

(bb) Bütçe İle İlgili İncelemeleri Üzerinde Söz Sahibi Olma

1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nun 84. maddesinde il özel idaresi bütçesinin il daimi encümenince incelenmesine dair usul, esas ve sürelerin İçişleri Bakanlığı'nca çıkartılacak bir yönetmelikle düzenleneceğini öngören düzenleme idari vesayet makamı olarak İçişleri Bakanlığı'nın il daimi encümeni üzerinde gerçekleştirdiği idari vesayet denetimi idi.

(cc) Görevden Uzaklaştırma

1913 tarihli Kanun'a 1987 yılında 3360 sayılı Kanun'un 18. maddesiyle eklenen, ek 3. maddede, görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan il özel idare organlarının veya bu organların üyelerinin İçişleri Bakanı tarafından geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabileceği hüküm altına alınmıştı. Dolayısıyla il encümeninin seçilmiş üyelerini İçişleri Bakanlığı görevleriyle ilgili bir suç işlemiş olmaları halinde geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilmekte, bu şekilde il encümeni üzerinde idari vesayet denetimi gerçekleştirmektedir.

⁷⁴² Günay, *İdare Hukuku*, s. 427.

⁷⁴³ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 142.

(b) İl Genel Meclisi Üzerinde

1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu döneminde il genel meclisi üzerinde merkezi idareye idari vesayet denetimi gerçekleştirme yetkisi veren birçok düzenleme bulunmaktaydı.

1913 tarihli Kanun döneminde il genel meclisi üzerinde merkezi idareye idari vesayet denetimi yapma olanağı tanıyan düzenlemelere tek tek değinilecektir.

(aa) Atama

1913 tarihli Kanun'un 111. maddesinde il genel meclisine valinin başkanlık edeceğini hüküm altına alan düzenlemeyle valinin il genel meclisinin başkanı sıfatına sahip olması nedeniyle vali, il genel meclisi üzerinde önemli bir etkiye sahipti.⁷⁴⁴ İl genel meclisleri valinin istemediği konuları görüşmekten çekinmekteydi. İl genel meclisi genellikle vali tarafından tevdi edilen konuları görüşmekte ve karara bağlamaktaydı.⁷⁴⁵

Merkezi idarenin bir ajanı olan valinin il genel meclisinin kararlarının oluşum sürecinde ağırlığını ortaya koyarak idari vesayet denetimi gerçekleştirmekte olduğunu söylenebilir. Zira başkanı sıfatıyla katıldığı il genel meclisi toplantılarında alınacak kararların oluşumunda valinin de söz sahibi olmayacağı düşünülemezdi. Valinin bu konumu, özellikle seçimle iş başına gelen il genel meclisinin başkanının atanmış bir kişi olması bakımından⁷⁴⁶ tartışma konusu olmakta ve eleştirilmekteydi.⁷⁴⁷ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda valinin il genel meclisi

⁷⁴⁴ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 142; Ülkmen, s. 227.

⁷⁴⁵ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 142.

⁷⁴⁶ Sobacı, *İl Özel İdaresi Kanunu*, s. 49.

⁷⁴⁷ Sobacı, *İl Özel İdareleri*, s. 47. Başsoy, 1913 tarihli Kanun döneminde il genel meclisi başkanının vali olmasıyla ilgili olarak yapılan eleştirilere karşın, çeşitli siyasi parti gruplarından oluşan il genel meclisinde valinin bir denge unsuru olduğunu ve belediyelerle yapılacak olan bir kıyasta belediye başkanı yönetimindeki belediyelerin borç batağı içinde olup, hizmet yapamaz hale geldiklerini belirterek valinin il genel meclisi başkanlığının gerekliliğini savunmuştur (Başsoy, *İl Özel İdarelerimiz*, s. 393). Ulusoy da il özel idarelerinde valinin il genel meclisi başkanı olmasının gerekli olduğunu savunmuş ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun valinin il genel meclisi başkanı olma sıfatına son vermesini yerinde bulmayarak bu durumun önemli sakıncalar doğuracağını ifade etmiştir. Valinin il genel meclisi başkanlığına son verilmesini öngören yeni sistemin eski sistemden bile daha sorunlu olduğunu ileri sürmüştür. Bu düşüncesini, il özel idaresinin başı olan valinin il genel meclisinden tamamen dışlamak olduğu, il özel idaresi üzerinde idari vesayet denetimi gerçekleştiren bir makamın il genel meclisinin altında bir memur konumuna düşürerek Devlet'in ildeki otoritesi, prestijini sarstığı ve ayrıca seçilmiş il genel meclisi başkanı ile atanmış il özel idaresinin başı vali arasında çatışma potansiyeli ve iki başlılık yaratabileceği gerekçelerine dayandırmıştır (Ulusoy, *Yerel*

başkanı sıfatına son verilmiştir. Böylece bu tartışmaların önüne geçilmiştir.⁷⁴⁸ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 11. maddesine göre, il genel meclisi başkanı artık il genel meclisi tarafından seçim sonuçlarının ilanını izleyen beşinci gün kendiliğinden bir araya geleceği toplantıda il genel meclisi üyeleri arasından, gizli oyla seçilmektedir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda valinin il genel meclisi başkanlığı sıfatına son verilmek suretiyle vali ile il genel meclisi arasındaki bağ koparılmıştır.⁷⁴⁹ Hatta valinin yeni düzenlemelerle birlikte, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda buna ilişkin bir düzenleme bulunmadığından kendi isteğiyle il genel meclisi toplantılarına katılıp katılamayacağını bile belirsiz olduğu ifade edilmektedir.⁷⁵⁰

Valinin il genel meclisi başkanlığına son verilmesiyle il genel meclisi kararları üzerindeki idari vesayet denetimi zayıflamıştır.⁷⁵¹ Ancak bu zayıflama dolaylı bir zayıflama olmuştur. Çünkü valinin il genel meclisi başkanı olması ona

Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi). Keleş de, valinin il genel meclisi başkanlığına son verilmesinin uygulamada karışıklıklara ve sürtüşmelere yol açmasının kaçınılmaz olduğunu ve birkaç yıllık uygulamada bunun böyle olduğunu ifade etmiştir. Bazı illerde il genel meclisi başkanlarının kendilerini adeta bir seçilmiş vali olarak gördüklerini belirtmiştir (Ruşen Keleş, "Avrupa'ya Uyum Sağlama Sürecinde Türkiye'de Yerel Yönetimler", *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği* (editörler: Nihat Falay, Ahmet Kesik, Murat Çak, Mehmet Karakaş), Ankara 2009, s. 19).

⁷⁴⁸ Sobacı, İl Özel İdareleri, s. 47.

⁷⁴⁹ Ulusoy, Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi; Bahçeci, s. 84; M. Niyazi Tanılır, "İl Özel İdarelerinde Valilerin Konumu Yeniden Düzenlenmelidir", *İdarecinin Sesi Dergisi*, Cilt 22, Sayı 127, Mart-Nisan 2008, s. 45. Canpolat'a göre, valinin il genel meclisi başkanlığına son verilmesi, valinin il özel idaresinin bazı işlemleri üzerindeki denetim yetkisinin sınırlandırılmasıyla birlikte, her ne kadar vali il özel idaresinin başı olarak görünse de bu görevi sembolik bir görev haline getirmiştir (Canpolat, s. 42). Ancak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda valinin il genel meclisi başkanlığına son verilmesiyle ilgili olarak Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu kararda il genel meclisine valinin başkanlık etmesinin engellenmesi suretiyle vesayet yetkisinin ortadan kaldırıldığı biçimindeki iddiayı isabetli bulmamıştır (Anayasa Mahkemesi, 18.01.2007, 2005/32 E. ve 2007/3 K. sayılı Kararı, Kazancı Mevzuat-İçtihat Bilgi Bankası).

⁷⁵⁰ Ulusoy, Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi. Ulusoy, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 12. maddesinde il genel meclisinin toplantıları açık olduğunu, ancak meclis başkanı veya üyelerden herhangi birinin gerekçeli önerisi üzerine, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kapalı oturum yapılmasına karar verilebileceğini ve il genel meclisinin özel idare teşkilatını ve ildeki kamu kurum ve kuruluşlarının birim amirlerini gündemdeki konularla ilgili olarak meclis toplantılarına davet edilebileceğini ve bilgi alabileceğini öngören düzenlemeyle birlikte il genel meclisinin kapalı oturum yapılmasına karar vermesi ve valinin özel olarak davet edilmemesi durumunda, valinin il genel meclisi toplantılarına katılmasının hukuken mümkün olamayacağını ifade etmiştir (Ulusoy, Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi).

⁷⁵¹ R. Cengiz Derdiman, "İl Özel İdaresi Kanununun Uygulanmasında Ortaya Çıkan Bazı Sorunlar ve Çözüm Önerileri", *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-2, Uygulama* (editörler: Hüseyin Özgür/ Muhammet Kösecik), Şubat 2007, s. 18.

doğrudan değil, dolaylı bir şekilde idari vesayet denetimi yapma imkânı tanımaktaydı.

(bb) Görevden Uzaklaştırma

İl encümeninde olduğu gibi 1913 tarihli Kanun'da öngörüldüğü üzere il genel meclisinin seçilmiş üyeleri 1987 yılında 3360 sayılı Kanun'un 18. maddesiyle eklenen, ek 3. maddede öngörüldüğü üzere İçişleri Bakanlığı tarafından Kanun'da öngörülen şartların gerçekleşmesi halinde, geçici bir tedbir olarak görevden uzaklaştırılabilmekteydi.

(cc) Önceden İzin

1913 tarihli Kanun'un 145. maddesinde esas itibariyle yapılması il genel meclislerine bırakılmış olan ve komşu illerin birlikte yapacağı işler ile ilgili olarak illerin birlikte çalışma ihtiyacı duymaları veya ortak karar almalarının gerekli olması durumunda İçişleri Bakanlığı'ndan izin alınması gerekmekteydi.⁷⁵²

(dd) Toplantı Gündemini Belirleme

1913 tarihli Kanun'un 123. maddesine göre, olağan toplantının gündeminin vali tarafından belirlenmesi, yani valinin uygun gördüğü konuların il genel meclisinde görüşülebilmesi⁷⁵³ il genel meclisi üzerinde valinin gerçekleştirdiği bir idari vesayet denetimi idi.⁷⁵⁴ İl genel meclisinde görüşülecek işler vali ve onun tarafından atanan merkezi idarenin memurları tarafından görülüp incelendikten sonra il genel meclisinin önüne gelmekteydi.⁷⁵⁵

(ee) Toplantıya Çağırma

1913 tarihli Kanun'un 114. maddesinde devlet veya il tarafından gerekli görülen hallerde toplantı süresinin belirlenerek il genel meclisinin olağanüstü

⁷⁵² Arslan, Türkiye ve İngiltere, s. 123.

⁷⁵³ Günday, *İdare Hukuku*, s. 424.

⁷⁵⁴ Bahçeci, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda il özel idaresi üzerinde idari vesayet in zayıflatılmasının idarenin bütünlüğü ilkesi ile ters düştüğünü belirtmiş ve 1913 tarihli Kanun'da zaten il genel meclisinin "gündemini belirleme" yetkisinin valide olması nedeniyle ileride doğması muhtemel sorunların önüne geçildiğini, sorunun kaynağında çözülmüş olduğunu ifade etmiştir (Bahçeci, s. 71).

⁷⁵⁵ Onar, s. 631.

toplantıya çağrılabilceği belirtilmişti. Bu dzenlemede il genel meclisini olağanüstü toplantıya çağırarak makam olarak gösterilen Devlet tabiri ile kast edilen Hükümet veya İçişleri Bakanlığı olabilir.⁷⁵⁶ İl ile kast edilenin ise vali olduğunu düşünmekteyiz. Yani olağanüstü toplantı yapılmasının gerekli olup olmadığına karar verecek olan bu makamlardır.⁷⁵⁷ Böylece önemli konularda kamu hizmetlerinin gecikmesini önlemek suretiyle idari vesayet makamı il genel meclisi üzerinde bir etkinliğe sahip olmaktadır.⁷⁵⁸

(ff) Toplantıyı Dağıtmak İçin Gerekli Tedbirleri Alma

1913 tarihli Kanun'un 127. maddesinde il genel meclisinin toplantı yapmak için belirlenen zaman dışında ve toplantının yapılacağı yerden başka bir yerde toplanmasının yasak olduğu ve bu şekilde yapılan bir toplantıda alınan kararların yok hükmünde olduğu belirtildikten sonra valinin ayrıca bu toplantıyı dağıtmak için gerekli tedbirleri alacağı⁷⁵⁹ ve buna bağlı olarak il genel meclisi üzerinde birtakım işlemler yapacağı belirtilmek suretiyle idari vesayet denetimi gerçekleştirilmekteydi.

(gg) Yargı Organına Başvurma

1913 tarihli Kanun'un 125. maddesinde il genel meclisinin kanunen belirli olan, olağan veya olağanüstü toplantılar haricinde toplanması veya kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanması ya da kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinmesi ve bu durumun il genel meclisine ait işleri sekteye veya geciktirmeye uğratması, siyasi meseleleri müzakere etmesi veya siyasi temennilerde bulunması durumunda valinin durumu gerekçesiyle birlikte derhal İçişleri Bakanlığı'na bildirmeye mecbur olduğu hüküm altına alınmıştı. Bunun üzerine İçişleri Bakanlığı'nın Danıştay'a bildirimde bulunacağı ve bu bildirim üzerine il genel meclisinin Danıştay'ın kararı ile fesholunacağı belirtilmişti. İçişleri Bakanlığı'nın lüzum gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, fesih hakkında karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de talep edeceği hüküm altına alınmıştı. Bu düzenlemeyle İçişleri Bakanlığı il genel meclisi

⁷⁵⁶ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 138.

⁷⁵⁷ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 138.

⁷⁵⁸ Sabri Coşkun, s. 94.

⁷⁵⁹ Sabri Coşkun, s. 94.

üzerinde idari vesayet denetimi gerçekleştirmekteydi. Vali de bildirimde bulunmak suretiyle İçişleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilecek idari vesayet denetiminin başlamasını sağlamaktaydı.

(hh) Seçim Süresini Uzatma

1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nun 108. maddesinde seçim dönemi sonunda seçimin yenilenmesinin mümkün görülmediği hallerde Bakanlar Kurulu'nun alacağı bir kararla bu süreyi bir yıl uzatacağını öngören düzenleme il genel meclisi üzerinde Bakanlar Kurulu tarafından gerçekleştirilen idari vesayet denetimiydi.

(ii) Bütçe İle İlgili İncelemeleri Üzerinde Söz Sahibi Olma

1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nun 84. maddesinde il özel idaresi bütçesinin il genel meclisinde görüşülmesine ve kabulüne dair usul, esas ve sürelerin İçişleri Bakanlığı'nca çıkartılacak bir yönetmelikle düzenleneceğini öngören düzenleme idari vesayet makamı olarak İçişleri Bakanlığı'nın il genel meclisi üzerinde gerçekleştirdiği idari vesayet denetimiydi.

(3) İl Özel İdarelerinin İşlemleri Üzerinde

(a) İl Encümeninin İşlemleri Üzerinde

(aa) Yeniden Görüşülmesi İsteme ve Yargı Organına Başvurma

1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nun 141. maddesinde valinin il daimi encümen kararlarını, kanun, tüzük ve yönetmeliklere, meclis kararlarına veya kamu yararına aykırı gördüğü takdirde, kararın alındığı toplantıyı takip eden ilk toplantıda bir defa daha görüşülmesini isteyebileceğini öngören düzenleme valinin il encümeninin işlemleri üzerinde gerçekleştirdiği bir diğer idari vesayet denetimi şekliydi. Madde'de encümenin kararında üçte iki çoğunlukla ısrar etmesi halinde encümen kararının kesinleşmiş olacağı ancak valinin gerektiğinde kesinleşen encümen kararlarının uygulanmasını durdurarak iptali için idari yargı mercilerine başvurabilmesi valinin il encümeninin kararlarının uygulanmasını ertelemesi ve yeniden görüşülmesini isteme ve yargı organına başvurma şeklinde gerçekleştirdiği iki ayrı idari vesayet denetimi göstermekteydi. Valinin, Encümen'in ısrarı üzerine

kesinleşen kararlara karşı gerektiğinde iptali için başvuracağı idari yargı mercii Danıştay'dı.⁷⁶⁰

(bb) Onama

1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nda, il encümeninin işlemleri üzerinde idari vesayet denetimi doğrudan gerçekleştirildiği gibi dolaylı bir şekilde de gerçekleştirilmekteydi. 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu döneminde, özellikle 1987 yılında 3360 sayılı Kanunla bu Kanun'da yapılan değişikliklerle, bu türden yetkileri bir hayli artırılan⁷⁶¹ il encümeni, 1913 tarihli Kanun'un 144. maddesi gereğince, il genel meclisinin toplantıda olmadığı zamanlarda onun adına kararlar alabilmekteydi. Fakat il genel meclisi adına alınan bu kararların, ilk toplantısında il genel meclisinin onayına sunulması gerekiyordu. İl genel meclisinin söz konusu kararı onaylaması halinde karar kendi kararı haline geliyordu. Aslında il encümeninin aldığı karar, meclisin onayıyla il genel meclisinin kararı haline geliyordu ve tüm il genel meclisi kararlarının valinin onayına sunulması zorunluluğunun bir sonucu olarak bu karar da valinin onayına sunulmuş olarak yürürlük kazanabiliyordu. Böylece il encümenin kararları üzerinde vali, dolaylı da olsa idari vesayet denetimi gerçekleştirilmekteydi. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 26. maddesinde encümenin görev ve yetkileri arasında il genel meclisinin toplantıda olmadığı zamanlarda onun adına karar alma yetkisi sayılmadığından yani toplantıda olmadığı zamanlarda onun adına karar alma uygulamasını son verildiğinden⁷⁶² il encümeninin işlemleri üzerinde dolaylı bir şekilde gerçekleştirilen bu idari vesayet denetimi son bulmuştur.

⁷⁶⁰ Kaplan, s. 137.

⁷⁶¹ Kaplan, s. 136.

⁷⁶² Sobacı, İl Özel İdareleri, s. 40.

(b) İl Genel Meclisinin İşlemleri Üzerinde

(aa) Onama

1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nun 135. maddesine göre, il genel meclisinin tüm kararlarının vali tarafından onaylanması gerekiyordu.⁷⁶³ Vali tarafından onaylanmayan kararlar yürürlüğe giremiyordu.⁷⁶⁴ Bu yönüyle de il özel idareleri eksik mahalli idareler olarak nitelendirilmekteydi.⁷⁶⁵ İl genel meclisi kararlarının istenilen hukuki sonuçları meydana getirmesi ancak valinin onayıyla mümkün olmaktadır.⁷⁶⁶ Böylece vali il genel meclisi kararlarını onamak veya onamamak suretiyle idari vesayet denetimi gerçekleştirilmekteydi.⁷⁶⁷ Ancak valinin il genel meclisi kararlarını onaylamama yetkisi mutlak değildi.⁷⁶⁸ Vali onaylamadığı kararlara karşı 20 gün içinde itiraz yoluyla Danıştay'a başvurmak zorundaydı. Bunun dışında bir yetkisi, örneğin, il genel meclisinin kararını değiştirerek onama yetkisi bulunmuyordu.⁷⁶⁹

1913 tarihli Kanun'un 135. maddesinde il genel meclisinin tüm işlemleri için öngörülen valinin onayına sunulma zorunluluğu genel kuralının dışında il genel meclisinin bazı işlemleri bakımından farklı idari vesayet makamlarının onayına sunulma zorunluluğu getiren düzenlemeler de yer almaktaydı. En önemlisinden başlayacak olursak 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nun 86. maddesinde, il genel meclisince görüşülüp kabul edilen bütçenin o yıla ait program da eklenerek, vali

⁷⁶³ Arslan, 1913 tarihli Kanun döneminde, il genel meclisinin tüm kararlarının vali tarafından onaylanması usulünü eleştirerek, il genel meclisinin tüm kararlarının değil önemli kararlarının valinin onayına sunulması gerektiğini ifade etmiştir (Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 146).

⁷⁶⁴ Derdiman, s. 19.

⁷⁶⁵ Meriç, İl Mahalli İdaresi, s. 13.

⁷⁶⁶ Onar, s. 630.

⁷⁶⁷ Sabri Coşkun'a göre, il genel meclisi kararlarının vali tarafından onaylanması idari vesayet denetimi kapsamında değildir. Vali il genel meclisi kararlarını vesayet yönetiminin bir temsilcisi olması nedeniyle değil, il özel idaresinin başı ve il genel meclisinin başkanı olması nedeniyle onaylamaktadır. Bu da il özel idaresi ve il genel meclisi içindeki hiyerarşinin bir gereğidir (Sabri Coşkun, s. 95). Danıştay 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nun 135. maddesinde il genel meclisinin kararlarının vali tarafından onaylanmasıyla ilgili olarak, bu madde gereğince, valinin Devletin ve hükümetin temsilcisi olmak sıfatıyla, il özel idaresinin hükmü şahsının dışında, idari vesayete dayanmak suretiyle meclisin kararlarını onamakta veya bunlara itiraz edebildiğini, valinin itirazının merkezi idarenin organı olarak sahip olduğu vesayet yetkisinin kullanılması olduğunu belirtmiştir (Danıştay 1. Dairesi, 06.03.1985, 1985/38 E. ve 1985/51 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr).

⁷⁶⁸ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 104; Günday, *İdare Hukuku*, s. 425.

⁷⁶⁹ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 108; Günday, *İdare Hukuku*, s. 425.

tarafından toplantının sona ermesinden itibaren en geç 15 gün içinde İçişleri Bakanlığı'na gönderileceği, bütçenin İçişleri Bakanlığı'nca 30 gün içinde onaylanacağı⁷⁷⁰ hükmü bütçenin hazırlanması sürecinde il genel meclisi üzerinde gerçekleştirilen önemli bir idari vesayet denetim şekliydi.

İl genel meclisi işlemlerinin vali tarafından belli bir süre içerisinde açıkça onaylanmaması halinde işlemi onaylandığı kabul edilerek yürürlüğe girmesinde olduğu gibi, belirli bir süre içerisinde onaylanmayan bütçenin kendiliğinden onaylanmış sayılacağı ve yürürlüğe gireceği kabul edilmekteydi. Ancak bu iki düzenleme arasında bazı farklılıklar bulunmaktaydı. Valiye il genel meclisi işlemlerini onaylama yetkisi veren düzenlemede onay süresi 20 gün iken bütçe ile ilgili düzenlemede bu süre 30 gündü. Ayrıca birincisinde vali il genel meclisinin işlemini onaylamak ya da Danıştay'a götürmek seçeneklerinden birisini tercih etmek zorundayken, yani onamama yetkisi veya değiştirecek onama yetkisi bulunmuyorken, bütçe ile ilgili olarak İçişleri Bakanı'nın kararı onaylama, onaylamama veya kararda bazı değişiklikler yapma yetkisi bulunmaktaydı.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda İçişleri Bakanlığı'nın bütçeyi onaylama yetkisine son verilerek il özel idareleri üzerinde gerçekleştirilen önemli bir idari vesayet denetimi şekline son verilmiştir.⁷⁷¹ Artık il özel idaresi bütçesi il genel meclisi tarafından kabulüyle birlikte kesinleşmektedir.⁷⁷² İl özel idaresinin bütçesinin kesinleşmesi için il genel meclisinin kabulü yeterlidir.⁷⁷³ İl genel meclisinin bütçe ve hesap ile ilgili kararlarının kesin olup bununla ilgili idari vesayet denetimi tamamen son bulmuştur.⁷⁷⁴ Böylece 1913 tarihli Kanun'un 86. maddesinde bütçenin kabulü ile ilgili olarak merkezi idareye tanınan geniş ve ağır idari vesayet denetimine son verilerek idari vesayet denetiminin hafifletilmesi konusunda önemli bir yere gelinmiştir.⁷⁷⁵

⁷⁷⁰ 1913 tarihli Kanun'da 3360 sayılı Kanun'la değişiklik yapılmadan önce, il özel idarelerinin bütçelerini onaylama yetkisi Bakanlar Kurulu'na aitti (Gözübüyük, İl Özel İdareleri, s. 32; Çoker, İl Özel İdareleri, s. 14; Sönmez, s. 63). Yapılan değişiklikle bu yetki Bakanlar Kurulu'ndan alınarak İçişleri Bakanlığı'na verilmiştir (Çoker, İl Özel İdareleri, s. 14; Sönmez, s. 63).

⁷⁷¹ Sobacı, İl Özel İdareleri, s. 47; Sobacı, İl Özel İdaresi Kanunu, s. 49.

⁷⁷² Sobacı, İl Özel İdaresi Kanunu, s. 48.

⁷⁷³ Sobacı, İl Özel İdareleri, s. 46.

⁷⁷⁴ Kaplan, s. 138.

⁷⁷⁵ Kaplan, s. 139; Sobacı, İl Özel İdareleri, s. 46.

1913 tarihli Kanun'un 78. maddesinde göl ve bataklıkların ıslah edilmesi ve kurutulması için düzenlenen proje ile fenni belgelerin Bayındırlık ve İskân Bakanlığı tarafından onaylanması gerekmekteydi. Yine aynı maddede İl özel idaresinin hazırlayacağı yıllık programların il genel meclisince kabulünden sonra bakanlıklarca aktarılan ödeneklere ait olan kısmının ilgili bakanlığın aynen veya tadilen onayı ile yürürlüğe gireceğini, Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'na ödeneği aktarılarak yürütülen işlerde onay makamının Bayındırlık ve İskân Bakanlığı olduğunu öngören düzenleme il genel meclisi üzerinde onama şeklinde gerçekleştirilen idari vesayet denetimine örnekti.

1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nun 131. maddesinde, il genel meclisinin bayındırlık, sağlık ve öğretim işlerinde harcamak için almaya karar verdiği ödünç paranın belli bir miktarı aşması halinde, Bakanlar Kurulu'nun ve Cumhurbaşkanı'nın onayı aranmaktaydı.⁷⁷⁶ 133. maddede ise il genel meclisince kabul edilen kesin hesapların valiler tarafından İçişleri Bakanlığı'na, İçişleri Bakanlığı'ndan da onaylanmak üzere Sayıştay'a gönderileceği hüküm altına alınmıştı.⁷⁷⁷

(bb) Görüş Bildirme ve Önceden İzin

1913 tarihli Kanun'un 115. maddesinde il genel meclisi üyelerine de meclisi olağanüstü toplantıya çağırma yetkisi tanınmıştı. Ancak bu yetkinin işlerlik kazanabilmesi için bazı makamların önceden izninin alınması gerekmekteydi. Kanun'un 115. maddesinde il genel meclisi üye sayısının üçte ikisinin meclisi toplantıya çağırabileceği, ancak bunu validen isteyebileceği, valinin de bu isteği kendi görüşü ile birlikte İçişleri Bakanlığı'na bildireceği, İçişleri Bakanlığı'nın bu isteği uygun bulması, onaylaması halinde valinin il genel meclisini olağanüstü toplantıya çağırabileceği hüküm altına alınmıştı.⁷⁷⁸ İçişleri Bakanlığı'nın vereceği iznin alınmasında vali de görüşlerini bildirmek suretiyle dolaylı bir etkiye sahipti. İçişleri Bakanlığı il genel meclisinin bu talebine izin vermek suretiyle idari vesayet denetimi gerçekleştirmekteydi.

⁷⁷⁶ Kaplan, s. 134.

⁷⁷⁷ Akyılmaz, İl Özel İdaresi, s. 116.

⁷⁷⁸ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 138.

(cc) Düzeltme ve İkame

1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nun 86. maddesinde, İçişleri Bakanlığı'na bütçedeki mevzuata aykırı madde ve deyimleri düzeltme, il özel idaresinin tahsile yetkili olduğu halde bütçeye konmamış gelirlerini koyma ve noksan konulanları kanuni hadde çıkarma, il özel idaresinin tahsile yetkili olmadığı gelirleri tahakkuk etmemiş taşınır ve taşınmaz malların satış gelirleriyle gerçekleşmemiş borçlanma gelirlerini çıkarma, kanuni yetki ve tarife üstündeki gelir tahminlerini kanuni hadde indirme, yapılması il özel idaresi görevlerinden olmayan hizmetler için konulmuş ödenekleri çıkarma, bütçeye konulması kanunen zorunlu iken konulmamış ödenekleri koyma veya kanuni hadde indirme, kesinleşmiş ilam, istikraz, tahvil, kredi, anlaşma ve sözleşme hükümlerine göre anapara ve faiz ödemelerini karşılamaya yetecek kadar ödenek koyma ve mevcutları bu amaçla yeteri kadar artırma yetkileri tanınmıştı. Bu düzenlemeyle İçişleri Bakanlığı'na önemli ve geniş⁷⁷⁹ bir denetim yetkisi tanınmıştı.⁷⁸⁰ İçişleri Bakanlığı il genel meclisinin yerine geçmek suretiyle işlemler tesis etmekteydi. Ancak idari vesayet denetiminin kanunda öngörülen hallerde gerçekleştirilebilen bir denetim olmasının sonucu olarak bu sebepler dışında İçişleri Bakanlığı'nca bütçede değişiklik yapılamayacağı hüküm altına alınmıştı.⁷⁸¹

(dd) Yargı Organına Başvurma

1913 tarihli Kanun'un 135. maddesine göre, il genel meclisi kararlarının valinin onayına sunulması gerekmekteydi. Vali il genel meclisi kararlarını onamak veya onamamak suretiyle denetlemekteydi ve bu denetim idari vesayet denetimi kapsamındaydı. Ancak valinin bu konudaki yetkisi mutlak değildi. Vali onaylamak istemediği kararlara karşı 20 gün içinde itiraz yoluyla Danıştay'a başvurmak zorundaydı. Böylece vali, yargı organına, yani Danıştay'a başvurmak suretiyle il

⁷⁷⁹ Karaarslan, s. 246.

⁷⁸⁰ 1987 tarih ve 3360 sayılı Yasa'nın 6. maddesi ile 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nun 86. maddesi değiştirilmeden önce bu yetkiler Bakanlar Kurulu'na aitti (Kaplan, s. 135).

⁷⁸¹ Akyılmaz, İl Özel İdaresi, s. 116.

genel meclisini denetlemekteydi. Ancak bu dönemde valinin Danıştay'a başvurusu neticesinde Danıştay'ın yapacağı incelemenin yargısal değil idari nitelikte bir faaliyet olduğu belirtilmekteydi.⁷⁸² Buna bağlı olarak Danıştay'ın idari dairesince yapılan inceleme neticesinde verilen kararın dava konusu yapılabileceği de ifade edilmekteydi.⁷⁸³ Aynı şekilde 1913 tarihli Kanun'un 146. maddesinde il genel meclisi temsilcilerinden oluşan karma kurulun aldığı kararların bu kurula başkanlık eden vali tarafından ilgili illerin valilerine bildirileceğini ve kendilerine bildirimde bulunulan valilerin karma kurulun aldığı kararı geciktirmeksizin il genel meclislerine sunacağını, il genel meclislerinin uygun görmedikleri kararı karma kurula başkanlık eden valiye bildireceğini ve karma kurulun başkanı olan valinin bu durumu İçişleri Bakanlığı'na bildireceğini, sorunun Danıştay tarafından çözümleneceğini öngören düzenlemede Danıştay tarafından yapılan incelemenin idari vesayet kapsamında olduğu belirtilmişti.⁷⁸⁴

(4) İl Özel İdarelerinin Teşkilatı ve Personeli Üzerinde

1913 tarihli Kanun'un 102. maddesinde il özel idaresinin görevlerini yerine getirecek olan tüm memurların atanması ve azli yetkisini valiye veren düzenleme il özel idaresi teşkilatı ve personeli üzerinde merkezi idarenin atama şeklinde gerçekleştirdiği idari vesayet denetimi şekliydi.

İl özel idarelerinin teşkilatı ve personeli üzerinde gerçekleştirilen idari vesayet denetimi ile ilgili olarak başka örnekler örnek verecek olursak, halen yürürlükte bulunan 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 33. Maddesinde, il özel idarelerinin ve il özel idaresinin kurduğu birliklerin kadrolarının yetkili organlarınca hazırlanarak İçişleri Bakanlığının onayı ile tamamlanacağını öngören düzenleme İçişleri Bakanlığının il özel idaresi teşkilatı ve personel üzerinde onama şeklinde gerçekleştirdiği idari vesayet denetimi idi.

⁷⁸² Sabri Coşkun, s. 95.

⁷⁸³ Sabri Coşkun, s. 95.

⁷⁸⁴ Sabri Coşkun, s. 96.

b. 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu Döneminde

(1) Bir Bütün Olarak İl Özel İdareleri Üzerinde

(a) Atama

Bir mahalli idare birimi olan il özel idaresinin başı konumunda bulunan vali 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nun 6. maddesine göre, merkezi idare tarafından, yani İçişleri Bakanlığı'nın inhası, Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanı'nın onayıyla atanmaktadır. Bu durum il özel idareleri üzerinde halen sürmekte olan en önemli idari vesayet denetimi olarak değerlendirilmektedir.⁷⁸⁵

Anayasa'da mahalli idarelerin karar organlarının seçimle oluşturulacağı hükmü karşısında valinin il özel idaresinin yürütme organı olması nedeniyle Anayasa'ya aykırı görülmemektedir.⁷⁸⁶ Ancak biraz sonra inceleyeceğimiz üzere valinin görev ve yetkilerinin sağladığı etkinlik ve karar organları üzerindeki etkisi⁷⁸⁷ çok fazladır.

(b) Valinin Konumu, Görev ve Yetkileri Sebebiyle Dolaylı Vesayet

Türk merkezi idare teşkilatının ildeki temsilcisi olarak vali⁷⁸⁸ esas itibariyle merkezi idarenin bir memurudur.⁷⁸⁹ Merkezi idarenin ildeki en büyük temsilcisi sıfatına sahiptir⁷⁹⁰ ve onun hiyerarşisine tabidir.⁷⁹¹ Ancak vali aynı zamanda bir mahalle idare birimi olarak il özel idaresinin de başıdır.⁷⁹² Yani vali, hem merkezi idarenin taşra teşkilatı olan ilin, hem de bir mahalli idare birimi olan il özel idaresinin başında yer almaktadır.⁷⁹³ Birden fazla sıfatıyla valinin bu iki idari birim arasında

⁷⁸⁵ Salihoğlu, s. 109.

⁷⁸⁶ Bahçeci, s. 72.

⁷⁸⁷ Bahçeci, s. 72.

⁷⁸⁸ Molvalı, s. 171.

⁷⁸⁹ Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 311; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 141; Sabri Coşkun, s. 93; Meriç, *İl Mahalli İdaresi*, s. 4; Türkal, s. 46.

⁷⁹⁰ Özyörük, s. 185; Tortop, *Mahalli İdareler*, s. 89; Tortop, *İl Özel İdareleri*, s. 6; Tortop/ Aykaç/ Yayman/ Özer, s. 203; Akyılmaz, *İl Özel İdaresi*, s. 90.

⁷⁹¹ Özyörük, s. 185.

⁷⁹² Sabri Coşkun, s. 92; Tortop, *Mahalli İdareler*, s. 89; Molvalı, s. 171; Akyılmaz, *İl Özel İdaresi*, s. 90; Sönmez, s. 57; Tamer, *İl Özel İdaresi*, s. 156.

⁷⁹³ Onar, s. 630; Giritli/ Bilgen/ Akgüner, s. 312; Özyörük, s. 185, 203; Ahmet Özer, *İl Özel İdarelerimiz*, s. 79, 114; Hakyemez, s. 178; Tamer, *İl Özel İdaresi*, s. 94; Tamer, *İl Özel İdarelerinin Konumu*, s. 593; Aydın/ Aydın, *Demokrasi Tartışmaları Çerçevesinde İl Özel Yönetimlerinde Valinin Konumu*; Sönmez, s. 58.

koordinasyonu sağladığı ifade edilmektedir.⁷⁹⁴ Merkezi idarenin temsilcisi olarak görev, yetki ve sorumlulukları 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu'nda,⁷⁹⁵ il özel idaresinin başı olması bakımından görev, yetki ve sorumlulukları ise 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda düzenlenmektedir.⁷⁹⁶ Bu yönüyle vali, ikili bir konuma sahiptir.⁷⁹⁷ İl genel idaresinin başı olması nedeniyle merkezi idarenin hiyerarşisine tabidir. Valinin ikili konumu sebebiyle merkezi idare, il özel idarelerini denetlemektedir.⁷⁹⁸ Türk idari teşkilatının merkeziyetçi yapısının bir yansıması olarak il özel idaresi içinde etkin ve güçlü bir konumda yer alan⁷⁹⁹ valinin bu şekilde gerçekleştirdiği denetime “ikili görev yoluyla denetim” de denmektedir. İkili görev yoluyla denetim genellikle idari vesayetten ayrı bir başlık altında incelenmektedir.⁸⁰⁰ Valinin il özel idaresinin bir organı olarak sahip olduğu konum ile idari vesayet bakımından sahip olduğu konumun birbirlerinden farklı olduğu ifade edilmektedir.⁸⁰¹ Ancak valinin konumunun bir sonucu olan ikili görev yoluyla denetimi de mahalli idareler üzerinde dolaylı bir şekilde gerçekleştirilen bir idari vesayet denetimi olarak gördüğümüzden bu başlık altında incelemekteyiz.

İkili görev yoluyla denetim merkezi idarenin yerinden yönetim birimlerinin en yüksek amirini ataması ve onu her iki idari birimde de görevli ve yetkili kılması şeklinde gerçekleşmektedir.⁸⁰² İkili konumda yer alan veya başka bir söyleyişle ikili göreve sahip aynı otorite birden fazla farklı tüzel kişi adına görev yapmaktadır.⁸⁰³ Ancak Kanunla kendisine verilen görev ve yetkileri yerine getirirken merkezi idarenin bir ajanı olması sebebiyle onun etkisinde kalabilmektedir. Organı olduğu mahalli idare teşkilatını düzenleyen Kanun'da kendisine verilen görev ve yetkiler dışında il genel idaresinin başı olması bakımından merkezi idareden emir almakta ve bu emirleri yerine getirmektedir. Valinin merkezi idareden aldığı ve yerine

⁷⁹⁴ Telli, s. 85; Akyılmaz, İl Özel İdaresi, s. 119.

⁷⁹⁵ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 141; Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 760.

⁷⁹⁶ Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 760.

⁷⁹⁷ Aydın/ Aydın, *Demokrasi Tartışmaları Çerçevesinde İl Özel Yönetimlerinde Valinin Konumu*; Demirkol, s. 15.

⁷⁹⁸ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 102, 141; Ahmet Özer, *İl Özel İdarelerimiz*, s. 114; Cevdet Atay, s. 176.

⁷⁹⁹ Atalay/ Erdumlu/ Karaman, s. 53.

⁸⁰⁰ Bkz. Özyörük, s. 184; Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 71–88, 141–144.

⁸⁰¹ Bahçeci, s. 73.

⁸⁰² Özyörük, s. 184.

⁸⁰³ Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 735.

getirmekle yükümlü olduğu emirler arasında il özel idaresine ilişkin olanlar da bulunabilmektedir.⁸⁰⁴ Böylece asıl mensubu olduğu merkezi idarenin etkisinde kalmak suretiyle onun politikalarını mahalli idare birimine benimsetmeye çalıştığı ifade edilmektedir.⁸⁰⁵

İkili görev yoluyla denetime Türk mahalli idare sisteminde yalnızca il özel idarelerinde rastlanmaktadır.⁸⁰⁶ Yani il özel idareleri dışındaki diğer mahalli idare birimleri olan belediyelerde ve köylerde böyle bir yapılanmaya rastlanmamaktadır. Bu nedenle biz ikili görev yoluyla denetime “valinin görev ve yetkileri nedeniyle nedeniyle dolaylı vesayet denetimi” demektediriz.

Valinin il özel idaresindeki bu konumu sebebiyle, il özel idarelerinin her ne kadar yerel yönetim birimi olarak adlandırılırsalar da merkezi idare ile yerel yönetim arasında bir idari birim olduğu bile söylenmektedir.⁸⁰⁷ Özellikle il özel idarelerinin başında atanmış bir kimsenin bulunması⁸⁰⁸ onun tam anlamıyla bir yerinden yönetim

⁸⁰⁴ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 141.

⁸⁰⁵ Arslan, *Türkiye Uygulaması*, s. 505; Akın, s. 96.

⁸⁰⁶ Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 760.

⁸⁰⁷ Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 735; Erol Kaya, s. 58. Aytaç, il özel idarelerinin diğer mahalli idare birimleri olan belediyelerden ve köylerden farklı olarak gerçek bir mahalli idare birimi olmadığını, yapay bir idari kuruluş olduğunu ifade etmiştir (Aytaç, s. 385).

⁸⁰⁸ Eryılmaz ve Demirel, il özel idarelerinin başında atanmış bir memur olan valinin bulunmasını il özel idarelerini bir merkezi idare şubesine, değişik bir görünümüne benzeten bir durum olduğunu belirtmektedir (Eryılmaz, *İl Özel İdareleri*, s. 98; Demirel, s. 320). İl Özel idarelerinin başında valinin bulunması çoğunlukla eleştirilmekle birlikte, Acun bununla ilgili olarak valinin il özel idaresinin başında olmasının gerekli olduğunu ifade etmiştir. Acun valinin il özel idaresinin başından alınması durumunda il özel idaresinin diğer genel idare kuruluşlarıyla olan diyalogunun kesilebileceğini ifade etmektedir (Acun, s. 375). Eryılmaz da il özel idarelerinin başında diğer mahalli idare birimlerinden farklı olarak valinin bulunmasının merkezi idare bakımından yararlı olduğunu belirtmektedir. Bu sayede valinin ilin sorunları hakkında bilgi sahibi olacağını ve bu sorunların çözümlenmesinde il özel idarelerinin imkânlarının yeterli olmaması halinde merkezi idarenin il kuruluşlarıyla birlikte harekete geçeceğini ifade etmektedir. Valinin bu konumu sayesinde merkezi idarenin yerel temsilcilerle ve halkla ilişkilerini geliştirme imkânına sahip olduğunu ayrıca düşüncelerine eklemektedir (Eryılmaz, *İl Özel İdareleri*, s. 97, 98). Aynı şekilde Akyılmaz da valinin merkezi idarenin bir ajanı olması sayesinde aynı zamanda merkezi idarenin imkânlarından faydalanabileceğini ifade etmiştir (Akyılmaz, *İl Özel İdareleri*, s. 121). Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, valinin yönetim tecrübesi, bilgi birikimi ve koordinasyonu sağlama gibi görevlerinin valinin konumunun Türk yönetim sistemi bakımından faydalı olacağını ifade etmiştir (Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 304). Benzer yönde görüşlere sahip olan Başsoy da valinin il özel idaresinin başında olmasının bir gereklilik olduğunu savunmuştur. Başsoy ve Özer Türkiye'nin gerçekleri bakımından valinin konumunun merkezi hizmetler ile koordinasyonun sağlamada yararlı olduğunu ifade etmiştir (Başsoy, *İl Özel İdarelerimiz*, s. 393; Ahmet Özer, *İl Özel İdarelerimiz*, s. 79). Tamer de valinin il özel idaresinin başında olmasının sakıncalı görülse de bu durumun uygulamada merkez için faydalı olduğunu ifade etmiştir. Valinin il genel meclisi üyeleri aracılığıyla ilin sorunlarından haberdar olacağını, il özel idaresinin imkânlarının yetersiz olduğu durumlarda merkezin imkânlarını devreye sokarak problemleri çözeceğini ve ayrıca merkezi idarenin vali sayesinde yerel halk ile doğrudan ilişki kurduğunu, valinin bu ikili konumunun il düzeyinde kamu

kuruluşu olarak kabul edilmemesine,⁸⁰⁹ eksik bir mahalli idare birimi olarak nitelendirilmesine neden olmaktadır.⁸¹⁰

Valinin görev ve yetkileri sebebiyle il özel idareleri üzerinde gerçekleştirdiği idari vesayet denetimi aslında merkezi idare tarafından atanmasının bir sonucudur. Yani merkezi idarenin atama şeklinde gerçekleştirdiği idari vesayet denetiminin ortaya çıkardığı, beraberinde getirdiği diğer bir idari vesayet denetimi şeklindedir. Merkezi idare atadığı valiye tanıdığı görev ve yetkiler sayesinde il özel idarelerini içeriden denetleme imkânına sahip olmaktadır.⁸¹¹ Aynı zamanda merkezi idarenin bir memuru olan vali bu yönüyle, ikili görev yoluyla il özel idarelerini denetlemektedir.⁸¹²

İkili konumu ile il özel idaresinde önemli bir konumda yer alan vali esas etkisini 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun çeşitli maddelerinde sayılan görev ve yetkileri sayesinde göstermektedir. Vali, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 30. maddesinde il özel idaresinin başı, tüzel kişiliğinin temsilcisi ve az sonra belirteceğimiz üzere yürütme organı olmasının sonucunda bu görev ve yetkileri kullanmaktadır.⁸¹³ Valiye 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda önemli kararlar alma yetkileri tanınmıştır.⁸¹⁴ Yani vali sadece bir yürütme organının sahip olabileceği yetkilerle donatılmamıştır.⁸¹⁵ Ancak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda valiye tanınan ve il özel idaresinin işleyişini ve karar alma sürecini etkileyebilecek, önemli nitelikteki görev ve yetkiler, organ ayrımı yapılmaksızın bir bütün olarak il özel idareleri üzerinde valinin gerçekleştirdiği idari vesayet denetimi kapsamında

hizmetlerinin düzenli bir şekilde yürütmesini sağladığını ifade etmiştir (Tamer, *İl Özel İdaresi*, s. 94; Tamer, *İl Özel İdarelerinin Konumu*, s. 593, 614). Aynı şekilde Özkiper de, valinin il özel idaresinin başında olmasının ilde kamu hizmetlerinin düzenli bir şekilde yürütülmesini sağladığını ifade etmiştir (Özkiper, s. 83).

⁸⁰⁹ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 83.

⁸¹⁰ Toprak, s. 36; Hakyemez, s. 179. Toprak, valinin bu ikili konumu ve bu konumuyla bağlantılı görev ve yetkileri incelendiğinde il özel idarelerinin tam bir yerel yönetim olma sürecinde ancak bir geçiş dönemi yaşamakta olduğunu ifade etmektedir (Toprak, s. 36).

⁸¹¹ Cevdet Atay, s. 176.

⁸¹² Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 145.

⁸¹³ Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 438.

⁸¹⁴ Ulusoy, *Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi*. Ulusoy, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun valiyi aynı zamanda karar organı olarak belirlediğini, bu durumun Anayasa'nın 127. Maddesinde yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmesini öngören düzenleme karşısında Anayasa'ya aykırı olduğunu belirtmiştir (Ulusoy, *Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi*).

⁸¹⁵ Ulusoy, *Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi*.

düşünülebilir. Sembolik ve il özel idareleri üzerinde önemli bir etkiye sahip olmayan görev ve yetkiler bu kapsamda değerlendirilmemelidir. Örneğin, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 30. maddesinde, valinin il özel idaresini Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmesi bu niteliktedir. Ancak valinin bazı görev ve yetkileri il özel idaresinin işleyişini ve alacağı kararları etkileyebilecek niteliktedir. Vali kendisine tanınan bu önemli görev ve yetkiler sayesinde bir bütün olarak il özel idareleri üzerinde doğrudan olmasa da dolaylı bir şekilde merkezi idare adına idari vesayet denetimi gerçekleştirmektedir. Örneğin, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 31. maddesinde valinin görev ve yetkileri arasında sayılan, il özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak, il özel idaresini stratejik plâna uygun olarak yönetmek, il özel idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, il özel idaresi faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak, il özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek, il özel idaresinin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek, il özel idaresi, bağlı kuruluşlarını ve işletmelerini denetlemek, il halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak görev ve yetkileri valinin il özel idareleri üzerinde dolaylı şekilde gerçekleştirdiği idari vesayet denetimi olarak kabul edilebilir.⁸¹⁶ Ancak valinin il özel idareleri dolaylı bir şekilde gerçekleştirdiği idari vesayet denetimini sağlayan ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi'nin 30. maddesinde sayılan görev ve yetkilerin dışında da buna olanak sağlayan düzenlemeler bulunmaktadır. Örneğin, aynı Kanun'un 6. maddesinde hizmetlerin diğer mahallî idareler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyonun o ilin valisi tarafından sağlanacağını öngörülmesi, 39.

⁸¹⁶ İdari vesayet denetimi ile ilgili olarak ikinci bölümde yaptığımız açıklamalarda idari vesayet denetiminin yalnızca kanunda öngörülen idari vesayet makamınca kullanılabileceğini, bu konuda kural olarak yetki devrinin mümkün olmadığını belirtmiştik. Ancak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 32. maddesinde valinin, her ne kadar doğrudan idari vesayet denetimi kapsamında düşünülmesede görev ve yetkilerinden bir kısmını uygun gördüğü takdirde, vali yardımcılara, yöneticilik sıfatı bulunan il özel idaresi görevlileri ile ilçelerde kaymakamlara devredebileceğini öngören düzenlemeden valinin bu yetkisini devredebileceği sonucu çıkarılabilir.

maddesinde, valinin Kamu Malı Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41. maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde stratejik plân ve performans hedeflerine göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini açıklayan faaliyet raporunu hazırlayacağıının öngörülmesi, 45. maddesinde bütçenin vali tarafından hazırlanacağıının öngörülmesi, 47. maddede kesin hesabın vali tarafından encümenine sunulacağıının belirtilmesi valiye tanınan önemli görev ve yetkiler kapsamında olup, il özel idareleri üzerinde dolaylı bir idari vesayet denetimi gerçekleştirilmesini sağlar.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun çeşitli maddelerinde sayılan bu görev ve yetkileri vali her ne kadar il özel idaresinin bir organı, başı sıfatıyla yapsa da esasında merkezi idarenin bir ajanı olması ve onun atamasıyla bu göreve gelmesi, dolayısıyla merkezi idare ile arasında güçlü bağlarının bulunması⁸¹⁷ merkezi idarenin temsilcisi olma niteliği daha baskın olduğunu ortaya koymaktadır. Bu nedenle valiye il özel idaresi ile ilgili olarak tanınan bu önemli görev ve yetkilerin aslında merkezi idarenin bu idareler üzerinde gerçekleştirdiği dolaylı bir idari vesayet denetimi olduğunu düşünmekteyiz. Bu yüzden valinin il özel idaresinin bir organı olmaktan çıkarılması ve sadece il özel idaresini merkezi idare adına etkin bir biçimde denetleyen, yani idari vesayet denetimi gerçekleştiren bir makam konumuna getirmek en doğru yol olacaktır.⁸¹⁸

Vali aynı zamanda il özel idaresinin yürütme organıdır.⁸¹⁹ Yürütme organı olması⁸²⁰ nedeniyle il genel meclisi ve il encümeni tarafından alınan kararları o

⁸¹⁷ Erol Kaya, s. 58, 59.

⁸¹⁸ Ulusoy, Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi.

⁸¹⁹ Onar, s. 631; Gözübüyük, *Türkiye'de Mahalli İdareler*, s. 2, 19; Gözübüyük, İl Özel İdareleri, s. 30; Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 149, 157; Tortop, İl Özel İdareleri, s. 6; Eroğlu, s. 171; Günday, *İdare Hukuku*, s. 422; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 87; Toprak, s. 40; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 142; Karatepe, s. 124; Meriç, İl Mahalli İdaresi, s. 4; Meriç, *Düzenleme*, s. 5; Çoker, Kırsal Alan, s. 682; Sönmez, s. 40, 57; Aldan, İl Özel İdaresinin Yarını, s. 31; Hakyemez, s. 178; Başsoy, İl Özel İdarelerimiz, s. 391, 393; Akyılmaz, İl Özel İdaresi, s. 90; Karaarslan, s. 126; Sobacı, İl Özel İdareleri, s. 43; Aydın/ Aydın, *Demokrasi Tartışmaları Çerçevesinde İl Özel Yönetimlerinde Valinin Konumu; İl Özel İdarelerinin Genel Yapısı ve Görevleri*, T.C. İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi, www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Koy_hizmetleri/Bolum3.pdf, e.t: 10.01.2010.

⁸²⁰ İl encümeninde olduğu gibi valinin de il özel idaresinin yürütme organı olduğu 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda açıkça belirtilmemiş olup valinin görev ve yetkilerinin incelenmesi neticesinde bu sonuca varılmaktadır (Tanılır, İl Özel İdaresinde Vali, Encümen ve Meclisin Statüsü ve Aralarındaki İlişkiler, *VİBEM Sempozyumu*)

uygular.⁸²¹ Vali il genel meclisi ve il encümeni tarafından alınan kararların gerektirdiği maddi ve hukuki tasarrufları yerine getirmekle yükümlüdür.⁸²² Yani il genel meclisinin kanuna uygun olarak verdiği kararlar vali bakımından bağlayıcıdır.⁸²³ İl özel idaresinin yürütme organı sıfatıyla vali, il genel meclisinin ve il encümeninin denetimine tabidir.⁸²⁴ Dolayısıyla valinin il özel idaresinin yürütme

⁸²¹ Onar, s. 630; Eroğlu, s. 171; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 87; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 142; Meriç, *İl Mahalli İdaresi*, s. 4; Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 663; Gürsoy, s. 15; Sönmez, s. 58.

⁸²² Onar, s. 632.

⁸²³ Tanılır, *İl Özel İdaresinde Vali, Encümen ve Meclisin Statüsü ve Aralarındaki İlişkiler, VİBEM Sempozyumu*.

⁸²⁴ Onar, s. 633; Onaran, s. 33, 34; Gözübüyük, *Türkiye’de Mahalli İdareler*, s. 20; Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 87; Sönmez, s. 59. Valinin, il özel idaresinin yürütme organı olması ve il genel meclisinin ve il encümeninin kararlarını yerine getirmek zorunda olması ve bu yönüyle bunların denetimine tabi olması 1913 tarihli Kanun döneminde de söz konusuydu. 1913 tarihli Kanun’un 128. maddesinde her sene içtima devresi başında valinin geçen içtima senesinde alınan kararların tatbiki ve icrası hakkında bir izahname okuyacağı ve bu izahnamenin bir suretinin vilayet encümeninin mütalaasıyla birlikte İçişleri Bakanlığı’na gönderileceği öngörülmüştü (Onar, s. 636; Başsoy, *İl Özel İdareleri*, s. 713). İzahnamenin ya da faaliyet raporunun 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 18. maddesinde aynı yöndeki düzenlemeye yöneltilen eleştiri de olduğu gibi (İnal, s. 56, 101) İçişleri Bakanlığı’na gönderilmesi neticesinde İçişleri Bakanlığı’nın ne yapacağını belli olmadığı ifade edilmekteydi. Uygulamada çok az rastlanan bu durumda valinin bir süre sonra görev yerinin değiştirildiği belirtilmekteydi (Başsoy, *İl Özel İdareleri*, s. 713). 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun ise 18. maddesinde valinin mart ayı toplantısında bir önceki yıla ait faaliyet raporunu meclise sunacağı ancak faaliyet raporundaki açıklamaların meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmemesi durumunda, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanağın meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığı’na gönderileceği öngörülerek valinin il genel meclisi tarafından denetlenmesi sağlanmıştır. Valinin il genel meclisi tarafından denetlenmesi Tanılır tarafından eleştirilmiştir. Tanılır, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 18. maddesinde, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun ise 11. maddesinde valiyi il genel meclisine karşı sorumlu tutan düzenlemelerin 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 29. maddesinde valiyi il özel idaresinin başı olarak öngören ve dolayısıyla valiyi il genel meclisi kararlarına karşı üstün bir konuma getiren düzenlemeyle bağdaşmadığını ileri sürmüştür. Bunun önüne geçmek için valinin il özel idaresinin yürütme organı olarak il özel idaresi teşkilatının içinden çıkarılıp devletin ve hükümetin temsilcisi ve il özel idaresinin idari ve siyasi yürütme organı olarak onay ve denetim makamı olarak yer alması gerektiğini ifade etmiştir (Tanılır, *İl Özel İdaresinde Vali, Encümen ve Meclisin Statüsü ve Aralarındaki İlişkiler, VİBEM Sempozyumu*; Tanılır, *İl Özel İdarelerinde Valilerin Konumu Yeniden Düzenlenmelidir*, s. 45). Derdiman da valinin alınmasında hiç veya gereğince etkinin olmadığı il genel meclisi kararlarını uygulama konusunda yeterli veya yetersiz bulunması sonucunu doğuran bir denetime tabi tutulması olumsuz bir durumdur (Derdiman, s. 18). Nitekim Cumhurbaşkanı da 5197 sayılı Kanun’u yeniden görüşülmek üzere TBMM’ye gönderdiğinde bu düzenleme geri gönderme gerekçeleri arasında yer almıştır (Bahçeci, s. 82). Valinin il genel meclisine karşı sorumlu olmasını eleştiren Canpolat da, valilerin il genel meclisine gönderecekleri yılsonu faaliyet raporlarının incelenmesi neticesinde il genel meclisince haklarına verilecek olan yetersizlik kararının, merkezi idarenin bir temsilcisi olan valilerin oluşumuna katılmadıkları bir yerel meclise karşı bu tür bir ilişki içerisinde olmaları bakımından olumsuz tesirleri olan bir düzenleme olduğunu belirtmiştir (Hasan Canpolat, “Türkiye’de Son Dönem Yerel Yönetim Reformlarının Yeni Kamu İşletmeciliği ve Küreselleşme Bağlamında Değerlendirilmesi” Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği (editörler: Nihat Falay/ Ahmet Kesik/ Murat Çak/ Mehmet Karakaş), Ankara 2009, s. 42). Valinin denetimi ile ilgili eleştirilerin tersi yönde bir düşünce ise Yıldırım tarafından ileri

organı olmasının il özel idareleri üzerinde bir etkiye sahip olmayacağı düşünülebilir.⁸²⁵ Ancak il genel meclisinin veya il encümeninin almış olduğu bir karar ile ilgili olarak vali ile aralarında görüş ayrılığı bulunması halinde bu durum kararın uygulamasına da yansiyabilecektir. Özellikle yoruma açık kararlarda vali kendi görüşüne uygun bir yorumla kararı uygulayabilecektir.⁸²⁶

(c) 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 38. Maddesinde Öngörülen İdari Vesayet Denetimi

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 38. maddesinde iç ve dış denetimin Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu hükümlerine göre yapılacağı belirtildikten sonra, il özel idaresinin mali işlemler dışındaki diğer idari işlemlerinin idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından ayrıca İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetleneceğinin belirtilmesi il özel idareleri üzerinde idari vesayet denetiminin devam ettirilmek

sürülmektedir. Yıldırım, merkezi idarenin temsilcisi olan valinin il özel idaresinde güçlü bir konuma sahip olmasına rağmen, il özel idaresine karşı sorumluluğunun sınırlı ve yaptırımdan yoksun olduğunu belirtmektedir (Ramazan Yıldırım, *İdare Hukuku Dersleri-I*, s. 87). Yıldırım/ Karan'a göre, valinin faaliyetlerinin denetimi vali bakımından sakıncalı gibi görünse de il genel meclisi tarafından yeterli görülen ve faaliyetleri eleştirilmeyen valilerin görevden alınmalarına engel olabileceğinden yararlı bir durumdur (Turan Yıldırım, s. 194; Yıldırım/ Karan, s. 167). 1913 tarihli Kanun'un 128. maddesinde valinin yıllık çalışmalara ilişkin açıklamasını il genel meclisince yeterli görülmemesi halinde, görüşmeleri de kapsayan tutanağın İçişleri Bakanlığı'na gönderileceğine ilişkin bir düzenlemeyle ilgili olarak bu dönemde valinin il genel meclisince bu şekilde denetimini Coşkun bir yönüyle meclis tarafından gerçekleştirilen demokratik ve siyasal bir denetim olarak nitelendirmiştir (Sabri Coşkun, s. 93). Yine Bahçeci de bu maddeye yapılan eleştirileri anlamsız bulmuş ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 128. maddesiyle valinin yetersizliğine ilişkin kararın eskiden olduğu gibi salt çoğunlukla değil, dörtte üç çoğunlukla alındığını ve bu durumun valileri eskisinden daha güvenceli duruma getirdiğini ifade etmiştir (Bahçeci, s. 82).

⁸²⁵ Valinin il özel idaresinin yürütme organı olmasını il özel idareleri üzerinde bir gözetim ve denetim olarak değerlendiren Keleş'e göre, il özel idarelerinin başında yürütme organı olarak Devlet tarafından atanmış valinin bulunması il özel idarelerinin özerkliklerin sınırlandırılan bir unsur olarak değerlendirilemez. Tam tersine bu idarelerin yanlış yapmalarını önlemesi bakımından valinin varlığını bir şans olarak değerlendirmek gerekir. (Keleş, *Özerklik Şartı, VİBEM Sempozyumu*).

⁸²⁶ Arslan, *Türkiye ve İngiltere*, s. 143. Kara da valinin il özel idaresinin yürütme organı olmasının psikolojik olarak valinin ve dolayısıyla merkezi idarenin il özel idaresini denetimi ve gözetimi altında bir kurum gibi kalmasına neden olduğunu belirtmiştir (Kara, *Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerinde Yetkileri*).

istendiğinin bir göstergesi olarak değerlendirilebilir.⁸²⁷ Burada denetimin ne şekilde yapılacağı açık değildir.

(d) Yargı Organına Başvurma ve İkame

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 40. maddesinde, il özel idaresi hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda⁸²⁸ İçişleri Bakanlığı'nın hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden isteyeceğini⁸²⁹ aksama

⁸²⁷ Kaplan, s. 154. Kaplan'a göre, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 38. maddesindeki düzenlemenin öngördüğü denetim hem belirsiz hem de gereksizdir. Çünkü il genel meclisi kararlarının yürürlüğe girebilmesi için zaten valiye bildirimleri ve böylece valinin denetiminden geçirilmeleri söz konusudur. Bu düzenlemeyle zaten valinin denetiminden geçmiş olan kararların ikinci kez denetime tabi tutmanın faydası yoktur. Bunun yanı sıra denetim sonucunda nasıl bir işlem tesis edileceği, yani denetimin yaptırımının ne olduğu da belirsizdir. Denetimin hukuka uygunluk mu, yoksa yerindelik bakımından mı yapılacağı da anlaşılamamaktadır. Dolayısıyla bu düzenlemeye ihtiyaç bulunmadığı gibi, yeni düzenlemelerin idari vesayet denetimi hafifletme anlayışını taşımasının bir sonucu olarak Kanun'da böyle bir düzenlemeye yer verilmemesi daha isabetli olurdu (Kaplan, s. 139). Sobacı'ya göre, 38. maddedeki düzenleme merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet uygulamasını ifade etmektedir (Sobacı, İl Özel İdareleri, s. 45; Sobacı, İl Özel İdaresi Kanunu, s. 48). Bu düzenleme, il özel idareleri üzerindeki idari vesayet denetiminin nispeten hafifletilmiş olsa da devam ettiğini göstermektedir (Sobacı, İl Özel İdareleri, s. 45).

⁸²⁸ Mahalli idareler üzerinde idari vesayet denetiminin kullanılma şekilleri içerisinde ikame idari vesayet denetimini anlatırken bu düzenlemenin doktrinde bazı yazarlarca eleştirildiği ve eleştiri gerekçelerini belirtmiştik. İl özel idaresi hizmetlerinde meydana gelen aksamanın halkın huzur, sağlık ve esenliğini olumsuz etkilediğini tespit edecek makamın mahkeme olması, ikamenin siyasi gerekçelerle kullanılmasını önlemeye yönelik olmakla birlikte (İnal, s. 102, 103) bu tespitin sulh hakimince yapılması eleştiri konusu olmaktadır. Hatırlatacak olursak Gözübüyük/ Tan, il özel idareleriyle aynı yönde bir düzenlemenin yer aldığı 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 57. maddesinde, belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığı'nın talebi üzerine sulh hukuk hakimi tarafından belirlenmesini eleştirmektedir. Bu durumu adli yargı-idari yargı ayırımına dayanan hukuk sistemimizle bağdaşmadığını ifade etmektedir. Çünkü kamu hizmetlerinin usulüne uygun olarak yürütülüp yürütülmediğinin tespiti idari yargının görev alanı içerisindedir (Gözübüyük/ Tan, s. 294). Bu düzenleme Yıldırım ve Yıldırım/ Karan tarafından da farklı gerekçelerle eleştirilmektedir. Yıldırım/ Karan bu düzenleme ile ilgili olarak sulh hakiminin kararının aranmasının kuvvetler ayrılığı ilkesine ters düşüğünü ifade etmektedir. Ayrıca aksaklığın önce ilgili bakanlık, daha sonra sulh hukuk hakimi tarafından belirlenmesinin tedbir alınmasını geciktireceğini belirtmektedir. Yıldırım ve Yıldırım/ Karan, ilgili bakanlığın aksaklığın giderilmesini önce il özel idaresinden istemesinin, daha sonra ise İçişleri Bakanlığı'ndan talep edebilmesinin yerinde olacağını ileri sürmektedir (Turan Yıldırım, s. 197; Yıldırım/ Karan, s. 150).

⁸²⁹ Kara, il özel idaresinin hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatılması ve diğer koşulların da gerçekleşmesiyle birlikte bu aksaklığın giderilmesi için il özel idaresine ayrıca süre verilip, kaynak aktarılmasını eleştirmektedir. Bunun yerine valiye doğrudan emir ve talimat verilmesi ve gerekli mali kaynağın aktarılmasını, buna rağmen hizmetteki aksama devam ediyorsa valinin görevden alınarak

giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden talep edeceğini ve bu durumda, valinin aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla gidereceğini öngören, kamu hizmetlerinin kesintisiz bir şekilde yerine getirilmesini sağlama, hizmetlerde meydana gelecek aksamalardan merkezi idareyi haberdar etme ve özünde yerel halkın hayatının zorlaşması önleme amacı güden⁸³⁰ bu düzenleme birden fazla idari vesayet makamı tarafından kullanılan birden fazla idari vesayet denetim şeklini göstermektedir. Maddede öngörülen idari vesayet denetimi şekillerini tek tek ele alacak olursak, herşeyden önce ilgili bakanlığın⁸³¹ il özel idaresi hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediği iddiasıyla sulh hukuk hakimine başvurması yargı organına başvurma şeklinde gerçekleştirilen idari vesayet denetimini göstermektedir. İlgili bakanlığın, sulh hukuk hakimine başvurması neticesinde sulh hukuk hakiminin yapacağı inceleme ve tespit yargısal nitelikte olduğundan idari vesayet denetimi kapsamında değerlendirilemeyecektir. İkinci olarak İçişleri Bakanı'nın hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden isteyebilmesi ve aksama giderilemediği takdirde söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden isteyeceğinin öngörülmesi, kural olarak idari vesayet denetimi emir ve talimat verme yetkisini içermemekle birlikte, kanunda öngörülen hallerde mümkün olduğundan, emir ve talimat verme şeklinde gerçekleştirilen idari vesayet denetimine örnektir. Son olarak valinin aksaklığı il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla gidereceğinin öngörülmesi, valinin il özel idaresi üzerinde ikame şeklinde gerçekleştirdiği idari vesayet denetimini göstermektedir. Vali, il özel idaresinin yerine geçmek suretiyle söz konusu aksaklığı gidermektedir. Adı geçen idari vesayet denetimi şekillerinden özellikle valinin il özel idaresi yerine geçerek karar alabilmesi, yani ikame idari

yerine başka bir valinin getirilmesini daha doğru bulmaktadır (Kara, Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerinde Yetkileri).

⁸³⁰ İnal, s. 102.

⁸³¹ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 40. maddesindeki ilgili bakanlıkla hangi bakanlığın kast edildiği sorusu akla gelmektedir. Bize göre, bu düzenlemede ilgili bakanlık, belli bir bakanlık olmayıp, il özel idaresinin aksattığı görevin türüne göre, görevin ilgili olduğu bakanlıktır. Örneğin, il özel idaresinin bayındırlık ve iskân ile ilgili bir hizmeti aksatması halinde ilgili bakanlık Bayındırlık ve İskân Bakanlığı olacaktır.

vesayet denetimi il özel idareleri üzerinde son derece güçlü ve yerindelik denetimini de içeren bir idari vesayet denetimi gerçekleştirildiğini göstermektedir.⁸³²

(e) 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 48 ve 51. Maddelerinde Öngörülen İdari Vesayet Denetimi

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 48. maddesine göre, il özel idaresi bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usuller Maliye Bakanlığı'nın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 51. maddesinin f fıkrasına göre, il özel idarelerinin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu'nca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmaların (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmayacağını öngören hükümden ileri teknoloji ve büyük tutarlı maddi kaynak gerektiren alt yapı yatırımları ile ilgili projelerin Bakanlar Kurulu'nca kabul edileceği anlaşılmaktadır.

(f) 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 54. Maddesinde Öngörülen İdari Vesayet Denetimi

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 54. maddesinde, 4749 sayılı Kanun kapsamındaki hazine alacakları hariç olmak üzere, il özel idaresinin, genel bütçeli kuruluşlardan, sosyal güvenlik kuruluşlarından, mahalli idarelerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarından olan özel hukuk ve kamu hukukuna tabi alacak ve borçlarının takas ve mahsup edileceğini, bu kurum ve kuruluşların bütçelerine yeterli ve gerekli ödenek konulacağını, bu madde gereğince takas ve mahsup işlemlerine ilişkin esas ve usullerin, İçişleri Bakanlığı'nın olumlu görüşü alınarak, Maliye Bakanlığı tarafından çıkarılacak bir yönetmelikle düzenleneceğini öngören düzenleme il özel idareleri üzerinde İçişleri Bakanlığı ile Maliye Bakanlığı'nın gerçekleştirdiği iki farklı idari vesayet denetimi şeklini göstermektedir. Maddede adı geçen işlemlere ilişkin esas ve usullerin belirleneceği yönetmeliğin çıkarılabilmesi için önce İçişleri Bakanlığı'nın olumlu görüşünün, yani izninin alınması

⁸³² Günday, Kamu Yönetimi Reformu – Sempozyum.

gerekmektedir. İçişleri Bakanlığı'nın olumlu görüşü alındıktan sonra Maliye Bakanlığı ilgili yönetmeliği çıkaracaktır. Maliye Bakanlığı'nın çıkaracağı yönetmelik idari işlem şeklinde gerçekleştirilen idari vesayet denetiminin düzenleyici idari işlem olan yönetmelikle kullanılması şeklindedir.

(g) 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 62, 65 ve 68. Maddelerinde Öngörülen İdari Vesayet Denetimi

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 62. maddesine göre, il özel idaresi, il genel meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara kurucu üye veya üye olabilir. İl özel idaresi, bu teşekkül ve organizasyonlarla ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Ancak söz konusu faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi gerekir ve ayrıca önceden İçişleri Bakanlığı'nın izninin alınması zorunludur.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 65. maddesine göre, il özel idaresi sağlık, eğitim, spor, çevre, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürllülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında ilde dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular. Gönüllülerin nitelikleri ve çalıştırılmalarına ilişkin usul ve esaslar İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 69. maddesine göre, il özel idaresi, yangın, sanayi kazaları, deprem ve diğer doğal afetlerden korunmak veya bunların zararlarını azaltmak amacıyla, ilin özelliklerini de dikkate alarak, gerekli afet ve acil durum planlarını yapar, ekip ve donanımı hazırlar. Acil durum planlarının hazırlanmasında varsa il ölçeğindeki diğer acil durum planlarıyla da koordinasyon sağlanır ve ilgili bakanlığın, kamu kuruluşlarının, meslek teşekkülleriyle üniversitelerin ve diğer mahallî idarelerin görüşleri alınır.

(2) İl Özel İdarelerinin Organları Üzerinde

İl özel idaresinin il genel meclisi, il encümeni ve vali olmak üzere üç organı bulunmaktadır. Kanunda öngörülen hallerde idari vesayet makamları il özel idaresinin organları üzerinde idari vesayet denetimi gerçekleştirmektedir. Ancak valinin esas itibarıyla merkezi idarenin bir memuru olması ve onun atamasıyla bu göreve gelmesinin bir sonucu olarak üzerinde idari vesayet denetimi gerçekleştirildiğinden söz edilemez.⁸³³ Merkezi idarenin vali üzerinde ancak hiyerarşi denetimi gerçekleştirdiği söylenebilir.⁸³⁴

(a) İl Encümeni Üzerinde

(aa) Atama

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 25. maddesine göre, il encümeninin seçilmiş bir başkanı bulunmamaktadır.⁸³⁵ İl encümeni, il özel idaresinin başına atanan valinin başkanlığında toplanmaktadır.

1913 tarihli Kanun döneminde olduğu gibi il encümenine valinin başkanlık etmesi görüşmeleri yönlendirmesi ve verilecek olan kararın biçimlendirilmesi, yani il encümeni üzerindeki nüfuzu⁸³⁶ bakımından il encümeni üzerinde idari vesayet denetimi oluşturmaktadır.

İl encümenine merkezi idarenin atadığı valinin başkanlık etmesinin yanı sıra, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda il encümeninin üyelerinin merkezi idare tarafından atanmasına olanak veren bir düzenleme de yer almaktadır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 25. maddesine göre, il encümeni il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üyeye ilaveten biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır. Yani il encümeninde seçilmiş üyelerin yanı sıra vali tarafından atanan üyeler de bulunmaktadır.⁸³⁷ Bu durum valinin il encümeni üzerinde atama şeklinde gerçekleştirdiği idari vesayet denetimidir. Her ne kadar

⁸³³ Sabri Coşkun, s. 93.

⁸³⁴ Sabri Coşkun, s. 93.

⁸³⁵ Sönmez, s. 60.

⁸³⁶ Ülkmen, s. 226.

⁸³⁷ Bahçeci, s. 80, 81.

encümenin beş üyesi il genel meclisince seçilse de, vali atadığı diğer beş üye ile birlikte il encümenini, özellikle seçtiği beş üye ile birlikte kurulda çoğunluğu sağlayarak⁸³⁸ yönlendirebilmektedir.⁸³⁹ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 27. maddesinde encümenin aldığı kararlar bakımından oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu tarafın çoğunluk sayılacağı belirtilmesi bu düşünceyi pekiştirmektedir. Ayrıca 25. maddede valinin oy hakları olmasa da ilgili birim amirlerini gündemdeki konularla ilgili olarak görüşleri alınmak üzere toplantıya çağırabilmesinin valiye psikolojik bir üstünlük sağladığı ifade edilmektedir.⁸⁴⁰

(bb) Görevden Uzaklaştırma

İdari vesayet makamı olan merkezi idare il özel idarelerinin seçilmiş organlarını Kanunda öngörülen hallerde geçici bir tedbir olarak görevden uzaklaştırılabilmektedir. Dolayısıyla il encümeninin seçilmiş üyeleri de bu kapsamdadır.

Görevden uzaklaştırma şeklinde gerçekleştirilen idari vesayet denetimi kaynağını Anayasa'nın 127. maddesinin dördüncü fıkrasındaki düzenlemeden almaktadır. Nitekim Anayasa'nın 127. maddesinin dördüncü fıkrasında, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerinin, İçişleri Bakanı tarafından geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabileceği ifade edilmiştir. Anayasa'daki bu hükme paralel olarak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda görevden uzaklaştırma idari vesayet denetimi düzenlenmiştir.

Görevden uzaklaştırma idari vesayet denetimi 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 34. maddesinde düzenlenmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 34. maddesinde görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan il özel idaresi organları veya bu organların üyelerinin geçici bir önlem olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabileceği belirtilmiştir.

Daha önce, mahalli idareler üzerinde gerçekleştirilen idari vesayet denetimi şekillerini anlatırken bahsettiğimiz ve Anayasa'daki düzenlemeden anlaşılacağı

⁸³⁸ Bahçeci, s. 81.

⁸³⁹ Kara, Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerinde Yetkileri.

⁸⁴⁰ Kara, Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerinde Yetkileri.

üzere, merkezi idarenin mahalli idarelerin organlarını geçici olarak görevden uzaklaştırması mümkündür. Ancak merkezi idarenin mahalli idarelerin organlarının görevlerine son verme yetkisi bulunmaz. Göreve son verme yetkisi idari vesayet makamına değil, yargı organlarına verilmiştir. Bu konunun önemine binaen mahalli idarelerin organlarının organlık sıfatını kaybetme konusu, organlık sıfatını kazanma konusuyla birlikte Anayasa’da düzenlenmiştir.⁸⁴¹ Anayasa’nın 127. maddesinin dördüncü fıkrasında, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı yolu ile olacağı hüküm altına alınmıştır. Böylece mahalli idareler ve bunun içinde il özel idareleri önemli bir anayasal güvenceye kavuşturulmuştur.⁸⁴²

Yine daha önce mahalli idareler üzerinde gerçekleştirilen idari vesayet denetimi şekillerini anlatırken bahsettiğimiz üzere, idari vesayet makamı olan İçişleri Bakanı görevden uzaklaştırma şeklindeki idari vesayet denetimini her zaman değil, sadece mahalli idare organlarının ve bunlar içerisinde bir mahalli idare birimi olarak il özel idaresinin organlarının görevleriyle ilgili işlemiş oldukları bir suç nedeniyle haklarında açılan soruşturma veya kovuşturma açılması hallerinde kullanabilecektir.⁸⁴³ Bunun dışında görevleriyle ilgili olmayan suçlar ile ilgili olarak İçişleri Bakanı’nın mahalli idare organlarını görevden uzaklaştırma yetkisi bulunmamaktadır.

(cc) Toplantıya Çağırma ve Toplantı Gündemini Belirleme

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 27. maddesine göre il encümeninin başkanı olarak vali, acil durumlarda il encümenini toplantıya çağırabilir. Encümenin gündemi vali tarafından belirlenir. Böylece vali il encümeninin alacağı kararlar üzerinde etkinliğe sahip olmak suretiyle idari vesayet denetimi gerçekleştirir.

⁸⁴¹ Cemil Kaya, *Seçilmiş Organlar*, s. 25.

⁸⁴² Cemil Kaya, *Seçilmiş Organlar*, s. 25.

⁸⁴³ Bayındır, s. 161.

(b) İl Genel Meclisi Üzerinde

(aa) Yargı Organına Başvurma

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 22. maddesine göre, il genel meclisi kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal ederse ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa veya il özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa İçişleri Bakanlığı'nın bildirim üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir.⁸⁴⁴ Ayrıca İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildiri ile birlikte karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, toplantıların ertelenmesi hususunu en geç bir ay içinde karara bağlar. Böylece idari vesayet makamı olarak İçişleri Bakanlığı il genel meclisi üzerindeki idari vesayet denetimini yargı organına bildirim şeklinde gerçekleştirir.⁸⁴⁵ İl genel meclisinin feshi sebepleri takdir yetkisine yer vermeyecek şekilde, tahdidi olarak sayıldığından⁸⁴⁶ İçişleri Bakanlığı, yargı organını harekete geçirme şeklindeki idari vesayet denetimini her durumda değil,⁸⁴⁷ il genel meclisinin kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal etmesi ve ayrıca bu durumun il özel idaresine ait işleri aksatması veya bunun dışında il genel meclisinin il özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alması durumlarında gerçekleştirebilir. İçişleri Bakanlığı gerekli görürse yargı organı tarafından karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de isteyebilir. Yani İçişleri Bakanlığı yargı organına başvuru şeklindeki idari vesayet denetimini pekiştiren ve yine aynı türden ikinci bir idari vesayet denetimi gerçekleştirmektedir.

⁸⁴⁴ Gözler'e göre, Danıştay'ın il genel meclisinin feshine ilişkin vereceği kararın yargısal değil, idari nitelikte olması gerekmektedir. Buna bağlı olarak da karar Danıştay'ın idari dairesince verilmelidir. Çünkü karar yargısal nitelikte bir karar değildir. Yargısal nitelikte bir karar olsaydı bu karara ilişkin davanın İYUK m. 2'de sayılan dava türlerinden birine girmesi gerekirdi. Bu dava ne iptal, ne de tam yargı davasıdır. İdari yargıda fesih davası adında bir dava yoktur. Bu durumun Anayasa'nın 127. maddesindeki düzenlemeyle ilgisi bakımından Anayasa'da mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmelerinin değil buna ilişkin denetimin yargı yoluyla olacağı ifade edilmektedir. Yani Anayasa'nın zorunlu kıldığı fesih kararının yargı organı tarafından verilmesi değil, fesih kararının denetiminin yargı organınca yapılmasıdır (Gözler, s. 187).

⁸⁴⁵ Yıldırım/ Karan'a göre, il genel meclisinin feshine sebep olan hallerin gerçekleştiğini bildirme yetkisi İçişleri Bakanlığı'na tanınması aslında il genel meclisi üzerinde valinin denetimi anlamına gelmektedir. Çünkü il genel meclisinin faaliyetlerinden vali haberdar olacak ve fesih sebebini gerçekleştirdiğini tespit ederek İçişleri Bakanlığı'na bildirecektir (Yıldırım/ Karan, s. 163).

⁸⁴⁶ Bahtiyar Akyılmaz, Yerel Yönetimlerin Seçilmiş Organlarının (Yargı Yolu İle) Organlık Sıfatlarını Kaybı, 2005 Yılı İdari Yargı Sempozyumu, www.danistay.gov.tr (e.t: 30.01.2010).

⁸⁴⁷ Akyılmaz, Seçilmiş Organlar - Sempozyum.

1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nda da İçişleri Bakanı'na kanunda öngörülen hallerde il genel meclisinin feshi istemiyle Danıştay'a başvurma yetkisi tanınmıştı. 1913 tarihli Kanun'un 125. maddesinde, daha önce de belirttiğimiz üzere, il genel meclisinin kanunen belirli olan, olağan veya olağanüstü toplantılar haricinde toplanırsa veya kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanırsa ya da kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinirse ve bu hal il genel meclisine ait işleri sekteye veya geciktirmeye uğrattırsa ya da siyasi meseleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa valinin durumu gerekçesiyle birlikte derhal İçişleri Bakanlığı'na bildirmeye mecbur olduğu, İçişleri Bakanlığı'nın bildirim üzerine Danıştay'ın kararı ile fesholunacağı öngörülmüştü. İçişleri Bakanlığı'nın ayrıca lüzum gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte karar verilinceye kadar meclisin toplantılarının ertelenmesini de talep edeceği belirtilmişti. Yani İçişleri Bakanı il genel meclisi üzerinde yargı organına başvurma şeklinde idari vesayet denetimi gerçekleştirmekteydi. Ancak 1913 tarihli Kanun döneminde il genel meclisinin fesih nedenleri ve dolayısıyla İçişleri Bakanlığı'nın idari vesayet denetimi daha geniş tutulmuştu.⁸⁴⁸ Daha önce 1913 tarihli Kanun döneminde il genel meclisi üzerinde idari vesayet denetimini anlatırken belirttiğimiz üzere, İçişleri Bakanlığı, il genel meclisinin kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinmesi ve bu durumun il özel idaresine ait işleri aksatması veya il genel meclisinin il özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konuları müzakere etmesi veya siyasi temennilerde bulunması durumlarının gerçekleşmesinin yanı sıra il genel meclisinin kanunen belirli olan, olağan veya olağanüstü toplantılar haricinde toplanması veya kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanması hallerinde de İçişleri Bakanlığı'nın bildirim üzerine Danıştay kararı ile fesholunacağı belirtilmişti. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 22. maddesinde il genel meclisinin feshi nedenleri azaltılmıştır.⁸⁴⁹ İl genel meclisinin kanunen belirli olan, olağan veya olağanüstü toplantılar haricinde toplanması veya

⁸⁴⁸ Bu dönemde Başsoy, il genel meclisinin feshini düzenleyen 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu 125. maddesinin yeniden gözden geçirilerek meclisin yalnızca Kanun'la kendisine verilen görevleri süresi içine yapmaktan çekinmesi ve bu durumun il genel meclisine ait işleri sekteye ve gecikmeye uğratması halinde kullanması gerektiğini ifade etmiştir (Başsoy, İl Özel İdarelerimiz, s. 392).

⁸⁴⁹ Karaarslan, s. 222; Sobacı, İl Özel İdaresi Kanunu, s. 49.

kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanması halleri fesih nedeni olmaktan çıkarılarak, il genel meclisinin kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal etmesi ve bu durumun il özel idaresine ait işleri aksattığı haller ile il genel meclisinin il özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alması halleri fesih nedeni olarak belirtilmiştir. Yine 1913 tarihli Kanun'da, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'ndan farklı olarak, il genel meclisinin il özel idaresine verilen görevlerle ilgisi bulunsun veya bulunmasın, siyasi konuları görüşmesi veya siyasi temennilerde bulunması halinde, feshi istemiyle Danıştay'a başvurulabileceği ifade edilmişti. Oysa 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 22. maddesinin ifade edilmiş şekliyle, il genel meclisinin il özel idaresine verilen görevlerle ilgisi varsa, siyasi nitelikte kararlar almasının artık fesih nedeni olarak kabul edilmediği anlaşılmaktadır.⁸⁵⁰ Sadece il özel idaresini ilgilendirmeyen siyasi nitelikteki kararlar bu kapsamda değerlendirilmektedir. Yine 1913 tarihli Kanun'dan farklı olarak il genel meclisinin siyasi konuları görüşmesi veya siyasi temennilerde bulunması fesih istemiyle Danıştay'a başvurulması için yeterli görülmemiş bunun ötesinde siyasi konularda karar alınması koşulu aranmıştır.⁸⁵¹

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 22. maddesinde il genel meclisinin feshi amacıyla Danıştay'a başvurma şeklindeki idari vesayet denetiminin 1913 tarihli Kanun'un 125. maddesindeki aynı düzenlemeyle kıyaslandığında il genel meclisinin feshi nedenlerinin sınırlandırıldığını⁸⁵² ve dolayısıyla idari vesayet denetiminin hafifletildiğini gördük. Ancak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 22. maddesi, 1913 tarihli Kanun'un 125. maddesinde İçişleri Bakanı'na il genel meclisinin feshi istemiyle Danıştay'a başvurma şeklinde idari vesayet denetimi gerçekleştirme olanağı sağlayan düzenleme ile karşılaştırıldığında bu denetimi daha kolay gerçekleştirme imkânı sağlayan, dolayısıyla idari vesayet denetiminin yoğunluğunu artıracak nitelikte bir hüküm de yer almaktadır. 1913 tarihli Kanun'un 125. maddesinde il genel meclisinin kanunla kendisine verilen görevleri süresi içerisinde yapmaktan çekinmesi, yani bilerek ve isteyerek buna sebebiyet vermesi, 5302 sayılı

⁸⁵⁰ Aynı yönde görüş için bkz. Sobacı, İl Özel İdareleri, s. 41; Sobacı, İl Özel İdaresi Kanunu, s. 46.

⁸⁵¹ Akyılmaz, Seçilmiş Organlar - Sempozyum; Sobacı, İl Özel İdareleri, s. 41; Sobacı, İl Özel İdaresi Kanunu, s. 46.

⁸⁵² Ulusoy/ Akdemir, s. 173.

İl Özel İdaresi Kanunu'nun 22. maddesinde ise il genel meclisinin kanunla kendisine verilen görevleri süresi içerisinde yapmayı ihmal etmesi, yani bilerek ve isteyerek olmasa bile bu duruma sebebiyet vermesi, ihmali bulunması fesih sebepleri arasında gösterilmiştir.⁸⁵³ 1913 tarihli Kanun'da il genel meclisinin sadece bilerek ve isteyerek görevini yapmaması fesih nedeni olarak gösterilirken, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda bilerek ve isteyerek olmasa bile görevin yapılmaması da bu kapsamda değerlendirilmiştir. Yani İçişleri Bakanlığı'nda daha hafif bir nedenle bile Danıştay'a başvurmak suretiyle idari vesayet denetimi gerçekleştirme olanağı verilmiştir. Bu durumun idari vesayet denetimini hafifleten 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun amaçlarıyla uyduğu söylenemez.⁸⁵⁴

Önemine binaen daha önce ele aldığımız 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 22. maddesinde yer alan idari vesayet denetimi ile ilgili düzenlemenin yanı sıra aynı Kanun'un 21. maddesinde il genel meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda valinin bildirmesi üzerine ilgili meclis üyesinin Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verileceğini öngören düzenleme de yargı organına başvurma şeklinde gerçekleştirilen idari vesayet denetimine örnek gösterilebilir.

(bb) İkame

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 23. maddesinde il genel meclisinin Danıştay tarafından feshi veya meclis toplantılarının ertelenmesi, yedek üyelerin getirilmesinden sonra da meclis üye tam sayısının yarısından aşağı düşmesi, geçici olarak görevden uzaklaştırılması, meclis üye tamsayısının yarıdan fazlasının tutuklanması durumlarında, meclis çalışabilir duruma gelinceye veya yeni meclis seçimi yapılincaya kadar il genel meclisi görevinin encümenin memur üyeleri tarafından yürütüleceği⁸⁵⁵ hüküm altına alınmıştır. İl encümeni üzerinde valinin bu

⁸⁵³ Akyılmaz, Seçilmiş Organlar – Sempozyum.

⁸⁵⁴ Akyılmaz, Seçilmiş Organlar – Sempozyum.

⁸⁵⁵ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 23. maddesindeki bu düzenleme görevden uzaklaştırma yetkisine sahip bulunan merkezi idarenin kendi isteğine uygun kararlar çıkarabilmek için önce il genel meclisini görevden uzaklaştıracağı, ardından encümenin memur üyeleri vasıtasıyla istediği kararları alırdabileceği endişesiyle eleştirilmektedir. Böyle bir durum gerçekleşme bile gerçekten de çalışamayacak duruma gelen il genel meclisinin yerine valinin hiyerarşik bakımdan astı olan memur üyelerin önemli kararlar almalarının yerinde olmadığı belirtilmektedir (Karaarslan, s. 131).

organın üyelerini atamak suretiyle gerçekleştirdiği idari vesayet denetiminin bir sonucu olarak, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 23. maddesinde sayılan hallerin gerçekleşmesi durumunda vali tarafından atanan ve memur statüsünde bulunan encümen üyelerinin il genel meclisinin yerine geçerek karar alabildiği görülmektedir. Burada il genel meclisi üzerinde doğrudan bir denetim gerçekleşmemektedir. Ancak vali atadığı memur üyeler vasıtasıyla il genel meclisi üzerinde etkili olabilecektir. Böylece memur üyeler vasıtasıyla vali, dolaylı olarak il genel meclisi üzerinde idari vesayet denetimi gerçekleştirecektir.

(cc) Görevden Uzaklaştırma

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 34. maddesine göre, görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan il özel idaresi organlarının veya bu organların üyelerinin geçici bir önlem olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabileceği belirtilmiştir. Anayasa'nın 127. maddesinin dördüncü fıkrasında İçişleri Bakanı'na mahalli idarelerin organları ile bu organların üyelerini görevden uzaklaştırma yetkisi veren düzenlemeden yer alan bu hüküm ile ilgili olarak daha önce mahalli idareler üzerinde idari vesayet denetimi ile il encümeni üzerinde gerçekleştirilen idari vesayet denetimini anlatırken belirttiğimiz hususlar burada da geçerlidir.

(dd) Çalışma Yerini Belirleme ve Önceden İzin

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 17. maddesinde il genel meclisinin denetim komisyonu oluşturacağını ve komisyonun vali tarafından il özel idare binası içinde belirlenen yerde çalışacağını ve çalışmalarında uzman kişi ve kuruluşlardan yararlanabileceği kamu kuruluşları personelinden ise ancak valinin onayıyla yararlanabileceğini öngören düzenleme il genel meclisi üzerinde valinin gerçekleştirdiği idari vesayet denetimine örnek gösterilebilir. Çok ağır bir denetim şekli olmasa da denetlenen konumunda bulunan valinin il genel meclisi üzerindeki bu denetimi yanlış bulunmaktadır.⁸⁵⁶

⁸⁵⁶ Kara, Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerinde Yetkileri.

Anayasa'nın 127. maddesinde, mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında Bakanlar Kurulu'nun izni ile birlik kurabileceklerini öngören düzenleme il genel meclisi üzerinde İçişleri Bakanlığı'nın gerçekleştirdiği idari vesayet denetimidir.

(ee) Çalışma Esas ve Usullerini Belirleme

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 11. maddesinde il genel meclisinin çalışmalarına ilişkin esas ve usullerin İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenleneceğini öngören hüküm il genel meclisi üzerinde İçişleri Bakanlığı'nın gerçekleştirdiği idari vesayet denetimidir. Bu hükümde İçişleri Bakanlığı idari işlem biçiminde kullanılan idari vesayet denetimini idarenin düzenleyici işlemlerinden birisi olan yönetmelikle gerçekleştirmektedir.

(3) İl Özel İdarelerinin İşlemleri Üzerinde

(a) İl Encümeninin İşlemleri Üzerinde

(aa) Yeniden Görüşülmesini İsteme, Uygulamasını Durdurma ve Yargı Organına Başvurma

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 27. maddesinde valinin kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebileceği, ancak encümenin kararında ısrar etmesi halinde kararın kesinleşeceği, bu takdirde, valinin kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durduracağı ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvuracağı hüküm altına alınmıştır. Madde metni değerlendirdiğimizde, valinin il encümeninin kararlarının yeniden görüşülmesini isteyeceği, ancak il encümeninin ısrarı üzerine kesinleşen kararın yürütmesini durdurabileceği ve bu karara karşı yürütmeyi durdurma talebiyle birlikte idari yargıya başvurmak suretiyle il encümeni kararları üzerinde idari vesayet denetimi gerçekleştirdiği görülmektedir. Vali, birden fazla idari vesayet denetimini bir arada düzenleyen bu madde hükmünde denetimini, kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü hallerde gerçekleştirebileceğinden yalnızca

hukuka uygunluk denetimi yapabilecektir.⁸⁵⁷ 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nun 141. maddesinde valiye, kanun, tüzük ve yönetmeliklere, meclis kararlarına aykırı bulunduğu kararların yanı sıra kamu yararına aykırı gördüğü kararlar bakımından⁸⁵⁸ da kararın yeniden görüşülmesi şeklinde idari vesayet denetimi yapma, dolayısıyla yerindelik denetimi yetkisine yer verilmemişti.⁸⁵⁹

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 27. maddesindeki düzenleme 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nun 141. maddesindeki düzenlemeyle aynı yöndedir. Ancak yeni düzenlemede eskisinden farklı olarak, valin yeniden görüşülmesini istediği kararların hangi çoğunlukla kabul edilmesi durumunda kesinleşmiş sayılacağı açıkça belirtilmemiş olması eleştirilmektedir.⁸⁶⁰ Çünkü 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu döneminde 141. maddede, daha önce de belirttiğimiz üzere, il encümeninin üçte iki çoğunlukla kararında ısrar etmesi durumunda kararın kesinleşeceği düzenlenmişti. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 27. maddesinde böyle bir hüküm yer almamaktadır. Bu durumda artık 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 27. maddesinde encümeninin üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanacağını ve katılanların salt çoğunluğuyla karar vereceğini öngören hükmünün uygulanması gerekecektir. Yani valinin yeniden görüşülmek üzere encümene gönderdiği karar bakımından toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla bu kararda ısrar etmesi durumunda kararın kesinleşeceği sonucuna varılacaktır. Bu da bize önceki düzenlemede kararın kesinleşmiş sayılması için üçte iki çoğunluk şartının aranması karşısında, yeni düzenlemede kararın kesinleşmesi bakımından salt çoğunluğun yeterli görülmesinin bu kararlar bakımından idari vesayet denetiminin hafifletildiğini göstermektedir. Kararın bu şekilde kesinleşmesinden sonra vali bir diğer idari vesayet denetimi şekli olan kararın uygulamasını durdurma ve yargı organlarına başvurma şekillerindeki idari vesayet denetimini gerçekleştirecektir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 27. maddesinde valinin il encümeninin ısrarı üzerine kesinleşen kararlara karşı yürütmeyi durdurma talebi ile “idari yargı

⁸⁵⁷ Günday, Kamu Yönetimi Reformu - Sempozyum; Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 432.

⁸⁵⁸ Kamu yararına uygunluğu bakımından kararın denetlenmesi, kaçınılmaz olarak bir ölçüde de olsa yerindelik denetimi yapılmasına neden olacaktır. Çünkü kamu yararı kavramı kapsamı ve içeriği itibarıyla belirsiz bir kavramdır (Kaplan, s. 152).

⁸⁵⁹ Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 432.

⁸⁶⁰ Kaplan, s. 150.

yerine başvurur” şeklindeki ifadenin valiye bu konuda bir yükümlülük yüklendiği izlenimi getirdiği, oysa kanun koyucunun bu düzenlemeyle valiye hukuka aykırı bulduğu her karara karşı yargı yerine başvurma zorunluluğu getirmek istemediği gerekçesiyle eleştirilmiştir.⁸⁶¹ Bize göre valiye bu konuda bir yükümlülük getirildiği sonucuna varılması halinde, valinin encümenin ısrarı üzerine kesinleşen karara karşı yargı yerine başvurması, hukuka uygunluk denetimini en iyi şekilde yapacak olan yerler yargı organları olduğundan, bu düzenlemede herhangi bir sakınca bulunmamaktadır. Ancak bu yola sık sık başvurulması encümenin işleyişini olumsuz yönde etkileyebilecektir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 27. maddesindeki düzenlemeyle ilgili olarak eleştiri konusu yapılan bir başka husus da, valinin zaten belli bir süreyle sınırlı olmaksızın kararın yürütmesini durdurabildiği ve aynı karara karşı yargı organına başvururken ayrıca yürütmeyi durdurma talebinde bulunmasının gereksiz olduğu hususudur.⁸⁶² Bize göre, bu düzenlemede valinin idari yargı yerine, ayrıca yürütmeyi durdurma talebi ile başvuracağı düzenlenmesinin nedeni, idari nitelikteki bir işlemin yerini bir an önce yargısal nitelikte bir karara bırakmasının istenmesidir. Kaldı ki valinin kesinleşen encümen kararı ile ilgili olarak vermiş olduğu yürütmeyi durdurma kararının belli bir süreyle sınırlı olmadığı ifadesi karşısında, yürütmeyi durdurma kararı icrai nitelikte bir idari işlem olduğundan bu karara karşı idari yargıda genel hükümler dahilinde iptal davası açmak mümkündür.

(bb) Onama

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda il encümeninin işlemleri üzerinde merkezi idareye onama yetkisi veren bir düzenleme bulunmamaktadır. Fakat 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’nun 6. maddesinde bununla ilgili bir düzenleme yer almaktadır. 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu’nun 5. maddesine göre, il özel idaresi yararına yapılacak olan kamulaştırmalarda kamu yararı kararı verecek mercii olarak il encümeninin aynı Kanun’un 6. maddesine göre, vereceği kararın vali tarafından onaylanacağı öngörülmüştür.

⁸⁶¹ Kaplan, s. 150.

⁸⁶² Kaplan, s. 151.

(b) İl Genel Meclisinin İşlemleri Üzerinde

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun çeşitli maddelerinde il genel meclisi üzerinde gerçekleştirilen idari vesayet denetimine örnek teşkil edecek çeşitli düzenlemeler yer almaktadır.

(aa) Yeniden Görüşülmesini İsteme ve Onama

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na göre, 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'ndan farklı olarak, il genel meclisi kararlarının artık valinin onayına sunulmayacağı⁸⁶³ ileri sürülmektedir. Gerçekten de 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda il genel meclisi kararlarının valinin onayına sunulacağına ilişkin bir hüküm yer almamaktadır. Ancak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15. maddesindeki düzenleme dikkatle incelendiğinde il genel meclisinin kararları üzerinde onama şeklinde gerçekleştirilen idari vesayet denetiminin devam ettiği sonucuna varılabilmektedir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15. maddesine göre, il genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar kesinleşir. Madde metninin incelenmesi neticesinde valinin il genel meclisinin kararları üzerinde, her ne kadar onama olduğu açıkça belirtilmiş olmasa da, yeniden görüşülmesini istemediği takdirde zımnen onama, meclise göndermesi halinde ise onamama şeklinde idari vesayet denetimi gerçekleştirdiğini görmekteyiz. Madde metninde valinin hukuka aykırı gördüğü kararlar bakımından bu yetkiye sahip olduğunun belirtilmesi, il genel meclisi kararları üzerinde valinin yalnızca hukuka uygunluk bakımından bir denetim gerçekleştirebileceği, yerindelik denetimi yapamayacağı sonucuna varmamızı sağlamaktadır. Yani Kanun idari vesayet denetimini hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırmıştır.⁸⁶⁴ Yine valinin il genel

⁸⁶³ Sobacı, İl Özel İdareleri, s. 40.

⁸⁶⁴ Günday, Kamu Yönetimi Reformu - Sempozyum; Akyılmaz/ Sezginer/ Kaya, s. 298; Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 756; Toprak, s. 43; Kara, *Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerinde Yetkileri*; İnal, s. 49.

meclisi kararını hukuka aykırı görmesi tek başına yeterli değildir. Aynı zamanda bu kararı hukuka aykırı bulma gerekçesini de belirtmek zorundadır.⁸⁶⁵

5302 sayılı Kanun'un 15. maddesinde, 1913 tarihli Kanun'un 135. maddesinde olduğu gibi, il genel meclisi tarafından alınan kararların valiye gönderileceği öngörülmüştür. Ancak burada il genel meclisi kararlarını onaylamayan vali, 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'ndan farklı olarak doğrudan yargı organına başvuramamakta, önüne gelen kararın yeniden görüşülmesini istemeyerek zımnen onaylamak veya il genel meclisinde yeniden görüşülmesini istemek suretiyle idari vesayet denetimini gerçekleştirmektedir.⁸⁶⁶ Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararların zımnen onaylandığı sonucuna varılmasıyla bu kararlar kesinleşirken, yeniden görüşülmesi istenen kararlar kesinleşmemektedir.⁸⁶⁷ Vali onaylamak istemediği il genel meclisi kararlarını yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine göndermektedir. Böylece 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nda il genel meclisinin tüm kararlarının valinin onayıyla yürürlüğe girmesini öngören düzenlemenin 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda da devam ettiğini görmekteyiz.⁸⁶⁸ Aslında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun ilk şeklinde durum böyle değildi. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15. maddesinin ilk şeklinde, il genel meclisi tarafından alınan kararların tam metninin en geç beş gün içinde valiye gönderileceği, valinin hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebileceği, valiye gönderilmeyen meclis kararlarının yürürlüğe girmeyeceği belirtildikten sonra, yeniden görüşülmesi

⁸⁶⁵ İnal, s. 49.

⁸⁶⁶ Kaplan, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda valinin il genel meclisi karşısındaki konumunu Cumhurbaşkanlığı'nın TBMM karşısındaki konumuna benzetmektedir. Anayasa'nın 89. maddesinde Cumhurbaşkanlığı'nın TBMM tarafından kabul edilen kanunları onbeş gün içinde yayımlayacağını, yayımlanmasını kısmen veya tamamen uygun bulmadığı kanunları, bir daha görüşülmek üzere, bu hususta gösterdiği gerekçe ile birlikte aynı süre içinde, TBMM'ye geri göndereceğini öngören düzenlemeyi örnek göstermektedir (Kaplan, s. 137).

⁸⁶⁷ İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği'nin 17. maddesine göre, valinin yeniden görüşülmesini istemediği kararlar geri gönderme süresinin sonunda kesinleşir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Vali, yedi günden önce meclis kararını yeniden görüşülmek üzere meclise iade etmeyeceğini yazılı olarak bildirirse yedi günlük süre beklemeksizin karar yürürlüğe girer (Bkz. İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği, R.G. 09.10.2005/25961).

⁸⁶⁸ Aynı yönde düşünen Yıldırım/ Karan ve Karaarslan'a göre, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15. Maddesinin ilk halinde il genel meclisi kararları üzerinde yargı yoluyla kullanılması düşünülen idari vesayet denetimi valinin onayı şeklinde kullanılan idari vesayet denetimine dönüşmüştür (Yıldırım/ Karan, s. 160), onama şeklinde gerçekleştirilen idari vesayet denetimi Anayasa Mahkemesi'nin kararıyla geri gelmiştir (Karaarslan, s. 142).

istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararların kesinleşeceği, ancak valinin meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabileceği hüküm altına alınmıştır.⁸⁶⁹ Yani valinin onama yetkisi mutlak değildi. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin 18.01.2007 tarihli ve 2005/32 E. ve 2007/3 K. sayılı kararı ile bu düzenleme iptal edilmiştir.⁸⁷⁰ Bu karardan sonra artık vali tarafından onaylanmayan il genel meclisi kararları yürürlüğe girmemektedir.⁸⁷¹ Ayrıca valinin

⁸⁶⁹ Kaplan, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15. maddesindeki düzenlemenin Anayasa Mahkemesi'nce 18.01.2007, 2005/32 E. ve 2007/3 K. sayılı kararı ile iptal edilmesinden önce, 15. madde ile ilgili yapmış olduğu değerlendirmede artık il özel idaresinin genel karar alma organı olan il genel meclisinin kesin ve yürütülebilir işlemler tesis edebilme yetkisine kavuştuğunu, merkezi idarenin il genel meclisi kararları üzerindeki idari vesayet denetiminin bir ölçüde de olsa hala devam ettiğini ifade etmiştir. Valinin il genel meclisi kararlarını yeniden görüşülmek üzere meclise gönderme yetkisini gerekçe göstererek kullanma mecburiyetinde olmasını ve ayrıca valinin meclis kararını yalnızca hukuka uygunluk bakımından denetleyebilmesini, vali tarafından yeniden görüşülmek üzere gönderilen kararın nitelikli çoğunlukla değil, salt çoğunlukla kabul edilmesi durumunda kesinleşmiş sayılmasını bu alandaki idari vesayet denetimini son derece hafiflettiğini belirtmiştir (Kaplan, s. 140, 141). Çiftelinar, il özel idarelerinin güçlendirilmesi amacına yönelik bu düzenlemelerle ilgili olarak bu düzenlemelerin çoğunun Anayasa'ya aykırı olduğunu, üniter devlet modeli, idarenin bütünlüğü, yetki genişliği ve idari vesayet ilkelerine uygun düşmediğini ileri sürülmüştür. İdari vesayet denetiminin il özel idarelerinin tüm işlemlerinin ve etkinliklerinin merkezi idarenin denetiminde olmasını ve bu bağlamda il genel meclisinin kararlarının valinin onayına sunulması gerektirdiğini ifade edilmiştir. İlde devletin ve hükümetin temsilcisi olan vali gücünü ve etkisini kaybettiği belirtilmiştir (Çiftelinar, s. 140).

⁸⁷⁰ Anayasa Mahkemesi 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15. maddesiyle ilgili olarak vermiş olduğu kararında, il genel meclisi tarafından alınan kararların tam metninin en geç beş gün içinde valiye gönderileceğinin, valinin, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebileceğinin, valiye gönderilmeyen meclis kararlarının yürürlüğe girmeyeceğinin belirtilmesini idari vesayet kurumuna ilişkin Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasındaki kurullarla uyum halinde olduğunu, zira merkezi yönetim adına vali tarafından, il özel idaresinin karar organı olan il genel meclisinin kararları üzerinde bir vesayet yetkisi kullanılmasını öngördüğünü ve yasa koyucunun takdir alanına girdiğini fıkra hükmünde anayasaya aykırılık bulunmadığını belirtmiştir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararların kesinleşeceğinin, valinin, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabileceğinin öngörülmesi ile ilgili olarak "yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar kesinleşir." ibaresinin, idari vesayet kurumuna ilişkin Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasındaki kurullarla uyum halinde olduğunu ifade etmiştir. Ancak vali tarafından hukuka aykırı görülerek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edilen kararların, söz konusu hukuka aykırılıklar giderilmemiş bile olsa, il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilmesi halinde kesinleşeceği, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine vali tarafından idari yargıya başvurulabileceği belirtilmesinin Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken vesayet yetkisinin zayıflatıldığı sonucuna varılmıştır. Açıklanan nedenlerle, 15. maddenin ikinci fıkrasının "...ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar ..." ibaresi ile üçüncü fıkrasının "Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir." ibaresi, Anayasa'nın 123 ve 127. maddelerine aykırı olduğu, iptalinin gerektiği belirtilmiştir (Anayasa Mahkemesi, 18.01.2007, 2005/32 E. ve 2007/3 K. sayılı Kararı, Kazancı Mevzuat-İçtihat Bilgi Bankası).

⁸⁷¹ Karaarslan, s. 208.

onama yetkisi mutlak hale gelmiş, böylece 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'ndaki düzenlemeden bile daha ağır bir idari vesayet denetimi öngören bir durum ortaya çıkmıştır.⁸⁷² Zira 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nda da valinin onama yetkisi mutlak değildi. Vali onaylamak istemediği kararlara karşı yargı organına başvurmak durumundaydı. Aksi halde kararı onayladığı kabul ediliyordu. Bu durumda ancak genel hükümlere göre valinin onamama işlemine karşı idari yargıda iptal davası açılabilir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15. maddesinde il genel meclisi kararlarının kesinleşmesi için valiye gönderilmesini öngören hüküm dışında Kanun'un değişik maddelerinde il genel meclisi kararlarının kesinleşmesi bakımından farklı düzenlemeler yer almaktadır. Bu düzenlemelerde valinin değil başka idari vesayet makamlarının onayı aranmaktadır. Bu nedenle söz konusu ayrık düzenlemeler dışında, il genel meclisinin tüm kararlarının valiye gönderilmesi, yürürlüğe girmesi için onayının alınması gerektiği sonucuna varılmaktadır.⁸⁷³ Buna bağlı olarak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 10. maddesinde, il özel idaresinin görev ve yetkileri arasında sayılan, stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak, belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç il çevre düzeni plânı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar plânlarını görüşmek ve karara bağlamak, (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 51. maddesindeki düzenlemede öngörülen haller hariç) borçlanmaya karar vermek, bütçe içi işletmeler ile Türk Ticaret Kanunu'na tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek, taşınmaz mal alımına, satımına, trampa edilmesine, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın akar haline getirilmesine izin, üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi yirmibeş yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek, şartlı bağışları kabul etmek, il özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme

⁸⁷² Aynı yönde görüş için bkz. Karaarslan, s. 142.

⁸⁷³ Gözler, s. 186.

ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek, il özel idaresi adına imtiyaz verilmesine ve il özel idaresi yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına, il özel idaresine ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek, encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek, il özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek, norm kadro çerçevesinde il özel idaresinin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek, yurt içindeki ve yurt dışındaki mahallî idareler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek, diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek, il özel idaresine kanunlarla verilen görev ve hizmetler dışında kalan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek şeklindeki kararlarının kesinleşmesi bakımından 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15. maddesi hükmünün uygulanması gerekmektedir. Yani bu kararların il genel meclisi tarafından en geç beş gün içinde valiye gönderilmesi, bu kararların Kanun'da öngörüldüğü biçimde valinin idari vesayet denetiminden geçerek kesinleşmesi gerekmektedir.⁸⁷⁴ Bunun dışında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 45. maddesinde encümen tarafından sunulan bütçe tasarısının il genel meclisi tarafından aynen veya değiştirilerek kabulüne ilişkin olarak verilecek karar ile bütçeye ilişkin esasların uygulanacağı belirtilen kesin hesabın il genel meclisinde görüşülüp karara bağlanmasında da valinin onayının aranacağı sonucuna varılabilecektir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 51. maddesine göre, il özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, en son kesinleşen bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanunu'nda

⁸⁷⁴ Kaplan, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15. maddesindeki düzenlemenin Anayasa Mahkemesi'nce 18.01.2007 tarihli ve 2005/32 E. ve 2007/3 K. sayılı kararı ile iptal edilmesinden önce, valinin meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilmesi ile ilgili olarak, "şartlı bağışları kabul etmek, bütçe işe işletmeler ile Türk Ticaret Kanunu'na tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek, taşınmaz mal alımına, satımına, trampa edilmesine izin vermek, üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi yirmibeş yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı ayni hak tesisine karar vermek" gibi özel hukuk yönü ağır basan işlemlerine karşı valinin idari yargı yerine başvurmasının doğru olmadığını ifade etmiştir (Kaplan, s. 144, 145). Ayrıca valiye il genel meclisinin ısrarı üzerine kesinleşen kararlara karşı idari yargıya başvurma, yani dava açma yetkisi tanıyan düzenlemede dava açma süresinin 10 günle sınırlı tutulması genel dava açma süresi olan 60 gün ile kıyaslandığında oldukça kısa bir süre olduğunu belirtmiştir (Kaplan, s. 148).

belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı il genel meclisinin kararı ile yapabileceği belirtildikten sonra %10'u geçen miktarlar için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararının yanı sıra İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile yapabileceğini öngören düzenlemede il genel meclisi kararının kesinleşmesi için İçişleri Bakanı'nın onayının aranması il özel idareleri üzerinde gerçekleştirilen bir diğer idari vesayet denetimi şeklindedir.

(bb) Önceden İzin

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 10. maddesinin e fıkrasına göre, bütçe içi işletmeler ile Türk Ticaret Kanunu'na tabi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek il genel meclisinin görev ve yetkileri arasındadır. Dolayısıyla 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 53. maddesinde, il özel idaresinin, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığı'nın izniyle bütçe içi işletme kurarak yapabileceğini öngören düzenleme il genel meclisi üzerinde İçişleri Bakanlığı'nın gerçekleştirdiği idari vesayet denetimidir. İçişleri Bakanlığı'nın izni alınmadan il özel idaresinin bütçe içi işletme kurarak özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini yapması mümkün değildir.

(cc) Toplantı Gündemini Belirleme

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 13. maddesine göre, il genel meclisinin gündemi meclis başkanı tarafından belirlenir. Ancak valinin önerdiği hususlar da gündeme alınır. Yani vali her ne kadar karar alma mekanizmasının içinde yer almıyor gibi gözükse de⁸⁷⁵ il genel meclisi başkanının valinin önerdiği konuları gündeme almak zorunda bırakılmasıyla valinin il genel meclisi üzerindeki etkinliği devam ettirilmek istenmektedir.⁸⁷⁶ Valinin önerdiği hususların gündeme alınması hususunda il genel meclisi başkanının takdir hakkı bulunmamaktadır.⁸⁷⁷ Valinin

⁸⁷⁵ Kara, Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerinde Yetkileri.

⁸⁷⁶ Karaarslan, s. 128.

⁸⁷⁷ İnal, s. 45.

önerdiği hususları gündeme almak zorundadır.⁸⁷⁸ Böylece vali il genel meclisinde görüşülecek konuların belirlenmesi konusunda söz sahibi olmak suretiyle meclis üzerinde idari vesayet denetimi gerçekleştirmektedir.⁸⁷⁹

(4) İl Özel İdarelerinin Teşkilatı ve Personeli Üzerinde

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idareleri güçlendirilmiş,⁸⁸⁰ merkeze ait birçok yetki bu idari birimlere devredilmiştir.⁸⁸¹ Buna bağlı olarak da il özel idarelerinin teşkilat yapısı daha geniş ve büyük ölçekli olacak şekilde yapılandırılmıştır.⁸⁸² Ancak il özel idaresi teşkilatı üzerindeki idari vesayet denetimi uygulamalarına devam edilmiştir. 1913 tarihli Kanun döneminde il özel idareleri üzerinde sıkı bir şekilde uygulanan idari vesayet denetimi yumuşatılmış ve denetimin kapsamı daraltılmıştır.⁸⁸³ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 29. maddesinde, il özel idaresi teşkilatının genel sekreterlik, mali işler, sağlık, tarım, imar, insan kaynakları, hukuk işleri birimlerinden oluşacağı belirtilmiştir. Ayrıca ilçelerde, özel idare işlerini yürütmek amacıyla kaymakama bağlı ilçe özel idare teşkilatı oluşturulabileceği aynı maddede hüküm altına alınmıştır.

Güçlendirilen il özel idaresi teşkilatı ve personeli üzerinde idari vesayet denetimi gerçekleştirilmektedir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 36. maddesinin dördüncü fıkrasında, genel sekreterlik kadrosuna yapılacak olan atamaların valinin teklifi ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile gerçekleşeceği

⁸⁷⁸ 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'ndan farklı olarak 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda valinin il genel meclisi toplantı gündemini mutlak şekilde belirleme yetkisine son verilmesiyle ilgili olarak Anayasa Mahkemesi vermiş olduğu kararında valiye ait olan il genel meclisinin gündemini belirleme yetkisinin, seçimle göreve gelen meclis başkanına verilmesinin, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinin azaltılması anlamına gelmediğini ifade etmiştir (Anayasa Mahkemesi, 18.01.2007, 2005/32 E. ve 2007/3 K. sayılı Kararı, Kazancı Mevzuat-İçtihat Bilgi Bankası).

⁸⁷⁹ Derdiman'a göre, il genel meclisi üyelerinin de gündeme konu alınmasını sağlama yetkisine sahip olması valinin gündeme alınmasını istediği hususların değiştirilmesi sonucunu doğurması mümkündür. Bu nedenle il genel meclisi üyelerinin teklif ettikleri gündemin il genel meclisi başkanınca belirlenen gündemde değişiklik yapamayacağının öngörülmesi ve ayrıca il genel meclisi üyelerinin gündeme madde ektebilmeleri için üye tam sayısının salt çoğunluğu aranmalı ya da en azından tartışmaya açılmalıdır (Derdiman, s. 13, 14).

⁸⁸⁰ Çiftçinar, s. 130.

⁸⁸¹ Çiftçinar, s. 129.

⁸⁸² Sobacı, İl Özel İdaresi Kanunu, s. 47.

⁸⁸³ Çiftçinar, s. 131.

belirtilmiştir. Yine il özel idaresi teşkilatının en önemli birimi haline gelen, validen sonra il özel idarelerinde en önemli yetkili olan⁸⁸⁴ genel sekreterin il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde, mevzuat hükümlerine, il genel meclisi ve il encümeni kararlarına, il özel idaresinin amaç ve politikalarına, stratejik plan ve yıllık çalışma programına göre düzenleyeceğinin ve yürüteceğinin ve bu amaçla il özel idaresi kuruluşlarına gereken emirleri verip bunların uygulanmasını gözeteceği ve sağlayacağını belirtmesi ve genel sekreterin belirtilen bu hizmetlerin yürütülmesinden valiye karşı sorumlu olacağını⁸⁸⁵ belirtilmesi valinin il özel idaresi personeli üzerinde gerçekleştirdiği bir idari vesayet denetimi şeklidir. İl özel idaresinin bir personeli olan genel sekreterin il özel idaresi hizmetlerini vali adına ve onun emirleri yönünde yürüteceğinin ve ayrıca bu hizmetlerin yürütülmesinden valiye karşı sorumlu olacağını ifade edilmesi genel sekreter üzerinde valinin gerçekleştirdiği idari vesayet denetimini göstermektedir. Bunun yanı sıra valiye karşı sorumlu olan genel sekreterin il özel idaresi kuruluşlarına gereken emirleri verip bunların uygulanmasını gözeteceği ve sağlayacağı şeklindeki düzenleme genel sekreter vasıtasıyla valinin diğer il özel idaresi personel üzerinde dolaylı bir şekilde de olsa denetim gerçekleştirdiğini göstermektedir. İl özel idaresini yöneten genel sekreterin merkezi idare tarafından atanması il özel idaresi üzerinde gerçekleştirilen ağır bir idari vesayet denetimi şekli olduğu gerekçesiyle eleştirilmektedir.⁸⁸⁶

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 36. maddesinde merkezi idarenin il özel idaresi üzerinde gerçekleştirdiği idari vesayet denetimine örnek gösterilebilecek bir düzenleme yer almaktadır.⁸⁸⁷ 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 36. maddesinde il özel idaresinin personel yapısı ile ilgili olarak norm kadro esası getirilmiştir.⁸⁸⁸ Norm kadro esası ile ilgili olarak, norm kadro ilke ve standartlarının İçişleri

⁸⁸⁴ Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 624; Sobacı, *İl Özel İdareleri*, s. 44; Sobacı, *İl Özel İdaresi Kanunu*, s. 46. 1913 tarihli Kanun döneminde il özel idaresinde validen sonra gelen en yüksek yönetici, yani en önemli yetkili il özel idare müdürüydü (Tortop, *Mahalli İdareler*, s. 89; Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 146). İl özel idare müdürü il özel idaresi hizmetlerinin yürütülmesi ile ilgili olarak valiye karşı sorumluydu (Tortop, *Mahalli İdareler*, s. 90).

⁸⁸⁵ 1913 tarihli Kanun döneminde, 3360 sayılı Kanun'la yapılan değişiklikler kapsamında il özel idaresi müdürü il özel idaresinin valiye karşı sorumlu en üst amiri olmuştu (Çoker, *İl Özel İdareleri*, s. 14). 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda öngörülen genel sekreterlik eski kanun dönemindeki il özel müdürlüğünün yerine gelmiştir (Bahçeci, s. 83).

⁸⁸⁶ Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 663.

⁸⁸⁷ Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 662.

⁸⁸⁸ Sobacı, *İl Özel İdareleri*, s. 44.

Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirleneceğinin ve il özel idaresinin bu ilke ve standartlar çerçevesinde norm kadro çalışmasını yapacağını veya yaptıracığının ve ayrıca il özel idaresi personelinin vali tarafından atanacağını öngörülmesi il özel idaresi personelinin atanması sürecinde merkezi idarenin etkinliğini, İçişleri Bakanlığı ve vali eliyle gerçekleştirilen idari vesayet denetimini göstermektedir. Aynı maddenin ikinci fıkrasında ise il özel idaresi personelinin vali tarafından atanacağını öngörülmesi il özel idaresi personeli üzerinde atama şeklinde gerçekleştirilen diğer bir idari vesayet denetimi şeklindedir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun geçici 2. maddesine göre, memur kadrolarının, il özel idareleri ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birliklerinde norm kadro uygulamasına geçilinceye kadarki ihdas ve iptalleri ile boş kadro değişiklikleri, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile yapılır. Sürekli işçi kadroları ile geçici iş pozisyonları, bu dönem içerisinde İçişleri Bakanlığının vizesine tâbidir.

Kanunda sayılan bu denetim şekillerinin yanı sıra valinin il özel idaresi teşkilatı içerisinde yer alan memurların hiyerarşik amiri olması ve hiyerarşi denetiminin kanunda öngörülmesi bile gerçekleştirilebilen olağan bir denetim şekli olmasının bir sonucu olarak vali bu personel üzerinde bir denetim gerçekleştirebilecektir. Vali, hiyerarşi denetimini merkezi idarenin bir ajanı olması nedeniyle değil, il özel idaresinin en üst kurum içi hiyerarşik amiri olması nedeniyle gerçekleştirecektir.⁸⁸⁹ Ancak kurum içinde hiyerarşi denetimi gerçekleştirilirken, valinin ikili konumu sebebiyle aynı zamanda personel üzerinde idari vesayet denetimi de gerçekleştirilecektir.

657 sayılı Devlet Memurları Kanunu'nun 33. maddesinde il özel idarelerinin ve il özel idaresinin kurduğu birliklerin kadrolarının yetkili organlarınca hazırlanarak İçişleri Bakanlığının onayı ile tamamlanacağını öngören düzenleme İçişleri Bakanlığının il özel idaresi teşkilatı ve personeli üzerinde onama şeklinde gerçekleştirdiği idari vesayet denetimidir.

⁸⁸⁹ Kalabalık, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 762.

SONUÇ

Merkezi idare il özel idareleri üzerinde idari vesayet denetimi gerçekleştirmektedir. Ancak il özel idarelerinin işlemleri, organları ve personeli üzerinde merkezi idare idari vesayet denetimini kanunda öngörülen hallerde ve sınırlar içerisinde hayata geçirmektedir. Buna bağlı olarak il özel idarelerinin temel kanunu olan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun çeşitli maddelerinde merkezi idarenin idari vesayet denetimini düzenleyen hükümler yer almaktadır. Bunun yanı sıra başka kanunlarda il özel idareleri üzerinde merkezi idareye idari vesayet denetimi yapma yetkisi veren hükümler yer almaktadır. Ancak bunlardan en önemlileri 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda yer almaktadır. 5302 sayılı İl Özel İdaresinin yürürlükten kaldırdığı 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nda olduğu gibi idari vesayet denetimi genellikle onama, yargı organına başvurma, atama, görevden uzaklaştırma şeklinde gerçekleşmektedir. Ancak bunlar dışında da değişik denetim şekillerine kanunlarda rastlanmaktadır. Fakat bunlar en önemlileridir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'ndan farklı olarak idari vesayet denetimi zayıflatılmaya çalışılmıştır. Valinin il genel meclisi başkanlığına son verilmiş, il özel idaresinin karar organı olarak il genel meclisi en güçlü organ haline getirilmek istenmiştir. Böylece il özel idarelerinin özerklikleri güçlendirilmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nu ile il genel meclisinin tüm kararlarının valinin onayına sunulması zorunluluğuna son verilmiş, bunun yerine il genel meclisi kararlarının valiye gönderilmesi öngörülmüştür. Valinin hukuka aykırı gördüğü kararları il genel meclisine iade edeceği, ancak meclisin bu kararında üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar etmesi halinde kararın kesinleşeceği belirtilmiştir. Bunun dışında vali tarafından kararın yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edilmemesi halinde de kesinleşeceği hüküm altına alınmıştır. Valiye meclisin ısrarı üzerine kesinleşen karara karşı yargı yoluna gitme yetkisi verilmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi'nin meclisin kararında ısrar etmesi halinde kesinleşeceğini öngören hükmü iptal etmesiyle valinin yeniden görüşülmesini istediği kararların kesinleşemeyeceği sonucu ortaya çıkmıştır. Yani 1913 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'nda il genel

meclisinin kararlarının kesinleşmesi bakımından valinin onayı şartı bir bakıma geri gelmiştir. İl özel idarelerinin karar organları olmaları nedeniyle ayrı bir öneme sahip olan il genel meclisleri üzerinde vali eliyle gerçekleştirilen idari vesayet denetiminin devam etmesi istenmiştir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda, 1913 tarihli Kanun'dan farklı olarak idari vesayet denetimine ilişkin düzenlemelere daha az yer verilmek istenmiştir. 1913 tarihli Kanun'da il özel idaresinin bütçesi bakımından İçişleri Bakanı'nın onayına sunulma zorunluluğuna 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda yer verilmemiştir. İl özel idarelerinin mali özerkliklerinin sağlanması bakımından önemli bir gelişme yaşanmıştır. Ancak il genel meclisinin kararlarının valinin onayına sunulma zorunluluğunu geri gelmesiyle birlikte il genel meclisinin bütçe ile ilgili olarak aldığı kararların valinin onayına sunulması gündeme gelecektir.

İl özel idarelerini daha güçlü, daha özerk kuruluşlar haline getirme çabalarının bir parçası olarak valinin il genel meclisi başkanlığına son verilmiştir. İl genel meclisi kendi başkanını artık kendisi seçmektedir. Bu şekilde valinin il genel meclisi üzerindeki etkinliği azaltılmak istenmiştir. Ancak tüm bu olumlu gelişmelere rağmen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na valiye, il özel idaresinin işleyişini, dolayısıyla özerkliğini etkileyecek önemli görev ve yetkiler verilmiştir. Valinin il özel idaresinin bir organı olarak onun bir parçası olması devam ettirilmiştir. Merkezi idare tarafından atanan vali bir yandan il özel idaresinin hiyerarşik amiri, diğer yandan idari vesayet makamı olarak il özel idaresi içinde yer almıştır. İdari vesayet makamı olarak valiye tanınan yetkiler apaçık ortadadır. Ancak hiyerarşik amir olması bakımından il özel idaresi üzerindeki nüfuzu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda sayılan etkin görev ve yetkileri doğrudan idari vesayet denetimi olarak adlandırılmamaktadır. Valinin bu konumu nedeniyle il özel idareleri üzerindeki denetimine ikili görev yoluyla denetim denmektedir. Hâlbuki valinin il özel idaresi üzerindeki bu denetimi, aslında "gizli vesayet" olarak değerlendirilmelidir. Niteliği gereği açıkça düzenlenmesi gereken idari vesayete ters düşen bu duruma son verilmelidir. Valinin il özel idaresinin organı olmaktan çıkarılarak, il özel idaresinin işleyişini etkileyecek görev ve yetkilerine son verilmesi, görüşlerine başvuru, önemli konularda onayı aranan bir denetim makamı olarak düzenlenmesi

gerekmektedir. Zaten valinin il genel meclisi başkanlığına son verilmesiyle bu konuda önemli bir adım atılmıştır. Bir diğer mahalli idare birimi olan belediyelere tanınan özerkliğin il özel idarelerinden esirgenmesi anlamsızdır.

İl özel idarelerinin özerk kuruluşlar olarak varlıkları sürdürülmek isteniyorsa üzerlerindeki idari vesayet denetimi yumuşatılmalıdır. 2005 tarihinde çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile bunun adımları atılmıştır. Özellikle il genel meclisi üzerindeki denetim gevşetilerek bu kuruluşlar güçlendirilmek istenmiştir. Ancak aynı anlayış il encümeninin yeniden yapılandırılması bakımından göz ardı edilmiştir. Her ne kadar danışma organı olarak adlandırılrsa da önemli kararlar alma yetkisi de bulunan il encümeni üzerindeki denetimin de azaltılması gerekmektedir. Bu bağlamda öncelikle il encümeninde atanmış üyeler, yani memur üyeler bulunmamalıdır. Valinin il encümeni başkanlığına son verilmelidir.

İlde hem Devlet'in hem de hükümetin temsilcisi olan ve dolayısıyla siyasi bir yönü de bulunan ve bu özelliği göz ardı edilen valinin, özellikle siyasi bakımından halka karşı sorumlu olan hükümetin politikalarının il düzeyinde il özel idaresi ile koordinasyonlu bir biçimde yürütülmesinde bu kuruluşlar üzerinde bir etkinliğinin bulunması gereklidir. İl özel idareleri bu yönüyle il düzeyindeki diğer mahalli idare kuruluşları olan belediyelerden ayrılmaktadır. Ancak bunun sınırının iyi çizilmesi gerekir. Bunun için valinin il özel idareleri dışında bir denetim makamı olarak yer alması, bunun yanında da il genel meclisi toplantılarına mutlaka katılması gerekmektedir. Yani denetim yetkisine son verilmemelidir. Ayrıca diğer bazı önemli konularda İçişleri Bakanlığı veya diğer bakanlıklar ile Bakanlar Kurulu'nun idari vesayet makamı olarak konumu, bu kuruluşların özerkliklerini zedelememek kaydıyla devam etmelidir. Ancak kendi iç işleyişine ilişkin düzenleyici işlemlerin bu kuruluşlara bırakılması, idari vesayet makamı olarak bakanlıkların veya Bakanlar Kurulu'nun tamamlanmış işlemler bakımından denetim makamı olarak düzenlenmesi gerekmektedir. Aynı şeyi denetim makamı olarak vali için de söylemek mümkündür. Diğer mahalli idare kuruluşlarında olduğu gibi il özel idarelerinde de İçişleri Bakanlığı'nın görevden uzaklaştırma şeklinde gerçekleştirdiği idari vesayet denetimi daha sıkı koşullara bağlanmalı, görevden uzaklaştırmayı haklı kılacak nedenlerin hiç bir şüpheye yer vermeyecek şekilde ispat edilmesi gerekir. Hizmetlerde meydana

gelecek aksamanın il halkını olumsuz yönde etkilememesi bakımından, kanunda öngörülen hallerde, yargı organının da tespitiyle il özel idarelerinin yerine geçmek suretiyle merkezi idarenin gerçekleştirdiği denetim devam ettirilmelidir.

KAYNAKÇA

- ACUN, Utku, “Mülki İdare Amirleri ve İl Özel İdare Yönetimi Üzerine Bazı Düşünceler”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 373–376.
- AKÇAKAYA, Murat, “Belediyeler Üzerindeki Vesayet Çıkmazı”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 38, s. 189–210.
- AKILLIOĞLU, Tekin, “Yönetimsel Yargı ve Denetimin Etkinliği”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 23, Sayı 1, Mart 1990, s. 3–11.
- AKIN, Cengiz, “Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 427, Haziran 2000, s. 77–108.
- AKTAN, Tahir, “Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 9, Sayı 3, 1976, s. 3–24.
- AKYILMAZ, Bahtiyar, “İl Özel İdaresi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 379, Haziran 1988, s. 81–121 (İl Özel İdaresi).
- AKYILMAZ, Bahtiyar/ SEZGİNER, Murat/ KAYA, Cemil, *Türk İdare Hukuku*, 1. Bası, Ankara 2009.
- AKYOL, Şener, “Mahalli İdareler Üzerinde İdari Vesayet ve Göç Sorunu”, *İl Özel İdareleri Sempozyumu (27 Eylül 1985)*, İstanbul 1986, s. 53–57.
- ALDAN, Mehmet, “İl Özel İdaresinin Yarımı”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 11, Sayı 4, Aralık 1978, s. 30–50 (İl Özel İdaresinin Yarımı).
- ALDAN, Mehmet, “İdari Vesayet Denetimi”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı 475–476, 1985, s. 228–237 (İdari Vesayet Denetimi).
- ALTUN, Murat/ KULUÇLU, Erdal, “Doktrin ve Mevzuat Işığında Kamuoyu Denetimine Genel Bir Bakış”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 56, Ocak- Mart 2005, s. 23–51.
- ARBAY, Halit, “İl Özel İdarelerinin Tarihçesi, Gelişimi ve Bugünü”, *İl Özel İdareleri Sempozyumu (27 Eylül 1985)*, İstanbul 1986, s. 59–63.
- ARSLAN, Süleyman, *Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi*, Ankara 1978 (Türkiye ve İngiltere).

- ARSLAN, Süleyman, “Mahalli İdareler Üzerinde Merkezi İdareye Tanınan İdari Denetimin Kapsadığı Yetkiler”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 2, Ocak- Haziran 1989, s. 65–87 (Yetkiler).
- ARSLAN, Süleyman, “İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasından Ortaya Çıkan Sorunlar”, *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İkinci Kitap (Kamu Yönetimi)*, Ankara, 1–4 Mayıs 1990, s. 505–542 (Türkiye Uygulaması).
- ARTUKMAÇ, Sadık, *Bizde İdarenin Murakabesi*, İstanbul 1950.
- ATALAY, Beşir/ ERDÜMLÜ, Güngör/ KARAMAN, İsmail, “İl Özel İdareleri”, *İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu (Tokat, 8–11 Haziran 1987)*, 1989, s. 53–61.
- ATAY, Cevdet, *Devlet Yönetimi ve Denetimi*, 2. bası, İstanbul 1999.
- ATAY, Ender Ethem, *İdare Hukuku*, 2. bası, Ankara 2009.
- AYAZ, Nevzat, “İstanbul Valisi ve İstanbul İl Genel Meclisi Başkanı Nevzat Ayaz’ın Konuşması”, *İl Özel İdareleri Sempozyumu (27 Eylül 1985)*, İstanbul 1986, s. 19–24.
- AYDIN, A. Hamdi, “Bir Yerel Yönetim Olan Özel İdarenin Genel Meclisi”, *Yerel Siyaset Dergisi*, Sayı 33, Eylül 2008, s. 5–7 (Genel Meclis).
- AYDIN, A. Hamdi, *Türk Kamu Yönetimi*, 3. bası, Ankara 2009 (Türk Kamu Yönetimi).
- AYTAÇ, Fethi, “İl Özel İdareleri Hakkında Düşünceler”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 377–389.
- BAHÇECİ, Barış, “5302 Sayılı Kanunda İl Özel İdaresinin Görev, Yetki ve Organları Üzerinde Yapılan Tartışmalar Hakkında Hukuki Bir Değerlendirme” *Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Sayı 1, 2005, s. 63–85.
- BALTA, Tahsin Bekir, *İdare Hukuku-I*, Ankara, 1970/ 72.
- BAŞARAN, Arif, “İl Özel İdarelerinin Reorganizasyonu Münasebetiyle Bir Teklif”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 305, Mart-Nisan 1967, s. 144–164.
- BAŞSOY, Ahmet, “Mahalli İdare Birimi Olarak İl Özel İdareleri”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 356, Ağustos 1976, s. 66–71 (Mahalli İdare Birimi).
- BAŞSOY, Ahmet, “İl Özel İdareleri (Dünü-Bugünü-Yarını)”, *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İkinci Kitap (Kamu Yönetimi)*, Ankara, 1–4 Mayıs 1990, s. 711–718 (İl Özel İdareleri).

- BAŞSOY, Ahmet, “İl Özel İdarelerimiz”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 390–397 (İl Özel İdarelerimiz).
- BAYINDIR, Muhammed Savaş, *İdari Denetim Olarak İdari Vesayet*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara 2007.
- BEYHAN, Eyüp, “Osmanlıdan Günümüze Vilayet Meclisleri”, *Yerel Siyaset Dergisi*, Sayı 33, Eylül 2008, s. 21–27.
- BİLGİÇ, Veysel K. , “İdari Vesayetın Dayanakları”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı 632, Haziran 1998, s. 353–356.
- CANPOLAT, Hasan, “Türkiye’de Son Dönem Yerel Yönetim Reformlarının Yeni Kamu İşletmeciliği ve Küreselleşme Bağlamında Değerlendirilmesi”, *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği* (editörler: Nihat FALAY, Ahmet KESİK, Murat ÇAK, Mehmet KARAKAŞ), Ankara 2009, s. 27–61.
- COŞKUN, Bayram, “Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 5, Sayı 3, Mayıs 1996, s. 35–47.
- COŞKUN, Sabri, *İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetmel) Vesayet*, Ankara 1976.
- ÇİFTİPİNAR, Remzi, “Yeni İl Özel İdaresi Yasası’na Eleştirel Bir Bakış”, *Yasama Dergisi*, Sayı 2, Temmuz-Ağustos-Eylül 2006, s. 123–145.
- ÇOKER, Ziya, “İl Özel İdareleri Nasıl Geliştirilir?”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 20, Sayı 3, Eylül 1987, s. 13–18 (İl Özel İdareleri).
- ÇOKER, Ziya, “Kırsal Alanda Yeni Bir Yerel Yönetim Modeli”, *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İkinci Kitap (Kamu Yönetimi)*, Ankara, 1–4 Mayıs 1990, s. 675–710 (Kırsal Alan).
- ÇOKER, Ziya, “Anayasa ve Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 1, Sayı 5, Eylül 1992, s. 3–9 (Yerel Yönetimler).
- DEMİRER, Mustafa B. , “İdarenin Yeniden Yapılanmasında Mahalli İdareler”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 316–321.
- DEMİRKOL, Ferman, *Yerel Yönetimlerin Anayasal Güvenceleri*, İstanbul 1994.
- DERBİL, Süheyp, “Denet ve Vesayet”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı 84, 1952, s. 1–3 (Denet ve Vesayet).
- DERBİL, Süheyp, *İdare Hukuku*, 5. bası, Ankara 1959 (İdare Hukuku).

- DERDİMAN, R. Cengiz, “İl Özel İdaresi Kanununun Uygulanmasında Ortaya Çıkan Bazı Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-2, Uygulama* (editörler: Hüseyin ÖZGÜR/ Muhammet KÖSECİK), Şubat 2007, s. 3–24.
- DURAN, Lütfi, *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul 1982.
- EDDISON, Tony/ TIKIZ, Cenk, *Yerel Yönetimde Denetim*, İstanbul 1993.
- EKİCİ, Birol, “Kamu Yönetiminde ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma Bağlamında Denetim”, *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması* (editörler: Ahmet NOHUTÇU, Asım BALCI), İstanbul 2005, s. 57–94.
- EKİCİ, Birol/ TOKER, M. Cem, “Avrupa'da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 14, Sayı 1, Ocak 2005, s. 5–28.
- EREN, Hayrettin, “Ombudsman Kurumu”, *Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 4, Sayı 1–2, 2000, s. 79–96.
- EROĞLU, Hamza, *İdare Hukuku*, 4. Bası, Ankara 1984.
- ERTAN, Birol, “Yerel Yönetim Kavramı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 11, Sayı 1, 2002, s. 22–30.
- ERTEKİN, Yücel, “Çağdaş Yönetim ve Denetim”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 421, Aralık 1998, s. 493–515.
- ERYILMAZ, Bilal, “İl Özel İdarelerinin Mahalli İdare Sistemi İçindeki Yeri”, *İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu (Tokat, 8–11 Haziran 1987)*, 1989, s. 91–101 (İl Özel İdareleri).
- ERYILMAZ, Bilal, “Küreselleşen Dünyada Yerel Yönetimlerin Yeri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, 1995, s. 89–92 (Yerel Yönetimlerin Yeri).
- ERYILMAZ, Bilal, “Yerel Yönetim Sendromu”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 340–346 (Yerel Yönetim Sendromu).
- ERYILMAZ, Bilal, *Kamu Yönetimi*, 3. bası, Ankara 2010 (Kamu Yönetimi).
- GERAY, Cevat, “Nasıl Bir Yerel Yönetim Düzeltimi?”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 5, Eylül 1993, s. 13–21.
- GİRİTLİ, İsmet, *Türkiye'nin İdari Yapısı*, 8. bası, İstanbul 1991.

- GİRİTLİ, İsmet/ BİLGİN, Pertev/ AKGÜNER, Tayfun, *İdare Hukuku*, 3. bası, İstanbul 2008.
- GÖRELİ, İsmail Hakkı, *İdari Vesayet-Amme Hükmi Şahıslarının İdarece Murakabesi*, 1944 (İdari Vesayet).
- GÖRELİ, İsmail Hakkı, *İl İdaresi*, Ankara 1952 (İl İdaresi).
- GÖRMEZ, Kemal, “Türkiye’de Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 327–339.
- GÖZLER, Kemal, *İdare Hukuku Dersleri*, 8. bası, Bursa, Eylül 2009.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, *Türkiye’de Mahalli İdareler*, Ankara 1967 (Türkiye’de Mahalli İdareler).
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, “İl Özel İdarelerinde Yeniden Düzenleme”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 2, Sayı 1, Mart 1969, s. 24–36 (İl Özel İdareleri).
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, *Türkiye’nin Yönetim Yapısı*, 10. bası, Ankara 2008 (Türkiye’nin Yönetim Yapısı).
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, *Yönetim Hukuku*, 28. bası, Ankara, Ekim 2009 (Yönetim Hukuku).
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref, *Yönetimsel Yargı*, 28. bası, Ankara 2009 (Yönetimsel Yargı).
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref / TAN, Turgut, *İdare Hukuku (Genel Esaslar)*, Cilt I, 6. bası, Ankara 2008 (İdare Hukuku).
- GÜNAL, Bünyamin, “İl Özel İdarelerinin Uygulamadaki Sorunları”, *İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu (Tokat, 8–11 Haziran 1987)*, 1989, s. 177–181.
- GÜNDAY, Metin, *İdare Hukuku*, 8. bası, Ankara 2003 (İdare Hukuku).
- GÜNEL, Namık, “2000’li Yılların Eşiğinde Yönetimsel Denetim Sistemine Eleştirel Bir Bakış”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 409, Ankara 1995, s. 17–36.
- GÜRSOY, Bedri, “Demokratik Bir Toplumda İdari Vesayet Üzerine Bir Deneme”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 377, Aralık 1987, s. 1- 30.
- HAKYEMEZ, Yusuf Şevki, “İl Özel İdarelerinin İşlevi Organları ve Rollerini”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 31, Ekim-Aralık 1998, s. 169–183.
- İNAL, Mustafa, *5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu El Kitabı*, Ankara, Mayıs 2008.

- KALABALIK, Halil, *İdari Yargılama Usulü Hukuku*, 3. bası, Konya 2009 (İdari Yargılama Usulü Hukuku).
- KALABALIK, Halil, *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku (Teori- Uygulama)*, 1. bası, Ankara 2005 (Yerel Yönetim Hukuku).
- KAPLAN, Gürsel, “Yeni İl Özel İdaresi Kanunu'na Göre İl Genel Meclisi ve Encümeni Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 54, Sayı 1, 2004, s. 121- 155.
- KARAARSLAN, Mehmet, *Özerklik ve Denetim Açısından Yerel Yönetimler Reformu*, Ankara 2008.
- KARANFİLOĞLU, A. Yasin, “Yerel Yönetimlerin Denetimine İlişkin Genel Esaslar ve Denetleme Şekilleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 9, Sayı 2, Nisan 2000, s. 62–75 (Genel Esaslar).
- KARANFİLOĞLU, A. Yasin, *Yerel Yönetimlerin Denetimi*, Sayıştay Araştırma/ İnceleme/ Çeviri Dizisi: 9, Ankara, Ağustos 2000 (Yerel Yönetimlerin Denetimi).
- KARATEPE, Şükrü, *İdare Hukuku*, 4. bası, İzmir 1995.
- KARGIN, Baha, “Mahalli İdarelerde İdari Vesayet”, *İdare Dergisi*, Sayı 239, Mart-Nisan 1956, s. 71–77.
- KAVRUK, Hikmet/ YAYLI, Hasan, “2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerin Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt 10, Sayı 3, 2008, s. 1–31.
- KAYA, Cemil, *Türk Hukukunda Bilgi Edinme Hakkı*, 1. bası, Ankara 2005 (Bilgi Edinme Hakkı).
- KAYA, Cemil, *Türkiye'de Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri*, Ankara 2007 (Seçilmiş Organlar).
- KAYA, Erol, “İl Genel Meclisleri”, *Yerel Siyaset Dergisi*, Sayı 33, Eylül 2008, s. 57–59.
- KELEŞ, Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 5. bası, Nisan 2006 (Yerinden Yönetim ve Siyaset).

- KELEŞ, Ruşen, “Yerel Demokrasi İçin Yargı Güvencesi (Turan Güneş’in Anısına)”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No 3–4, 1995, s. 251–256 (Yerel Demokrasi).
- KELEŞ, Ruşen, “Yerel Yönetimlerde Denetim”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 25, Nisan-Haziran 1997, s. 10–17 (Yerel Yönetimlerde Denetim).
- KELEŞ, Ruşen, “Avrupa’ya Uyum Sağlama Sürecinde Türkiye’de Yerel Yönetimler”, *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği* (editörler: Nihat FALAY, Ahmet KESİK, Murat ÇAK, Mehmet KARAKAŞ), Ankara 2009, s. 11–26 (Uyum Sağlama).
- KENT, Bülent, “Almanya’da Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 8, Sayı 1, 2006, s. 123–142.
- KIRIŞIK, Fatih/ SEZER, Özcan, “Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 15, Sayı 2, Nisan 2006, s. 5–30.
- KÖSE, H. Ömer, “Denetim ve Demokrasi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 33, Nisan-Haziran 1999, s. 62–85.
- KULUÇLU, Erdal, “Yönetimin Denetiminden Denetimin Yönetimine”, *Sayıştay Dergisi*, Ekim-Aralık 2006, s. 3–37.
- MASPETIOL, Roland/ LAROQUE, P, “İdari Vesayet”, *İdare Dergisi*, Sayı 193, Temmuz-Ağustos 1948, s. 132–154 (Çeviren: Hayri ORHUN) (İdari Vesayet).
- MASPETIOL, Roland/ LAROQUE, P, “İdari Vesayetın Hudutları ve Bunlar Aleyhine Müracaat Yolları”, *İdare Dergisi*, Sayı 195, Kasım-Aralık 1948, s. 250–295 (Çeviren: Hayri ORHUN) (İdari Vesayetın Hudutları).
- MENTEŞE, Nahit, “Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 284–288.
- MERİÇ, Osman, “Anayasalarda Mahalli İdarelerle İlgili İlkeler ve İdari Vesayet”, *Prof. Fehmi Yavuz’a Armağan*, Ankara 1983, s. 29–47 (İlkeler).
- MERİÇ, Osman, “Yerel Yönetimler ve Vesayet”, *XII. İskân ve Şehircilik Haftası Konferansları (Haziran 1979- Ocak 1980)*, *Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar*, Mayıs 1981, s. 33–44 (Yerel Yönetimler ve Vesayet).

- MERİÇ, Osman, “İdari Vesayet Makam ve Mercilerinin Tasdik İşlemlerini Geri Alıp Almayacakları Konusu”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı 458, 1983, s. 1345–1348 (Tasdik).
- MERİÇ, Osman, “İl Mahalli İdaresi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 370, Mart 1986, s. 1–14 (İl Mahalli İdaresi).
- MERİÇ, Osman, “İl Mahalli İdaresi ve Konu İle İlgili Olarak En Son Yapılmış Olan Düzenleme”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 382, Mart 1989, s. 1–16 (Düzenleme).
- MOLVALI, Ahmet, “Türk İdaresinde Valinin Yeri”, *İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu (Tokat, 8–11 Haziran 1987)*, 1989, s. 171–176.
- MUTTA, Serdar, *İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi*, İstanbul 2005.
- NADAROĞLU, Halil, “Mahalli İdarelerin Sorunları ve Çözüm Yolları”, *Reşat Kaynar’a Armağan*, İstanbul 1981, s. 155–165 (Mahalli İdarelerin Sorunları).
- NADAROĞLU, Halil, “İl Özel İdarelerinin Mahalli İdareler İçindeki Yeri ve Önemi”, *İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu (Tokat, 8–11 Haziran 1987)*, 1989, s. 188–196 (İl Özel İdareleri).
- NADAROĞLU, Halil, *Mahalli İdareler*, 6. bası, İstanbul, Ekim 1998 (Mahalli İdareler).
- ONAR, Sıddık Sami, *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, Cilt 1, İstanbul 1960.
- ONARAN, Alim Şerif, “Vilayet Hususi İdareleri”, *İdare Dergisi*, Sayı 273, 1961, s. 28–42.
- ORTAYLI, İlber, *Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler*, Ankara 1974.
- ORTAYLI, İlber, *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri*, Ankara 2000.
- ÖNGÖREN, Gürsel, “Mahkeme Kararları Işığında Belediyelerde İdari Vesayet Denetimi”, *İstanbul Barosu Dergisi*, Cilt 63, Sayı 1–2–3, 1989, s. 79–95.
- ÖZAY, İl Han, *Günışığında Yönetim*, İstanbul, 2004 (Günışığında Yönetim).
- ÖZAY, İl Han, “İl Özel İdarelerinin İşlevi, Kuruluşu ve İşleyişi”, *İl Özel İdareleri Sempozyumu (27 Eylül 1985)*, İstanbul 1986, s. 77–82 (İl Özel İdareleri).
- ÖZER, Ahmet, “İl Özel İdaresi ve Mülki İdare Amirleri”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 372, Eylül 1982, s. 11–55 (Mülki İdare Amirleri).

- ÖZER, Ahmet, “Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 368, 1985, s. 9–30 (İdari Vesayet Denetimi).
- ÖZER, Ahmet, “İl Özel İdarelerimiz ve Fransa’daki Son Gelişmeler”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı 383, Haziran 1989, s. 73–119 (İl Özel İdarelerimiz).
- ÖZER, M. Akif, “Yönetimin Denetlenmesinde Etkenlik Arayışları ve Son Gelişmeler”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 28, Ocak- Mart 1998, s. 92–113.
- ÖZKİPER, Alaettin H. , “Mahalli İdareler Fikri, Doğuşu, Gelişme Safhaları ve Öneriler”, *İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu (Tokat, 8–11 Haziran 1987)*, 1989, s. 62–90.
- ÖZYÖRÜK, Mukbil, *İdare Hukuku Ders Notları*, Ankara 1975.
- PUSTU, Yusuf, “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı 57, Nisan-Haziran 2005, s. 121–134.
- SALİHOĞLU, Enver, “İl Özel İdarelerinin Merkezi Yönetimle Mali İlişkileri”, *Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Geleceği* (editörler: Nihat FALAY, Ahmet KESİK, Murat ÇAK, Mehmet KARAKAŞ), Ankara 2009, s. 93–111.
- SAN, Coşkun, “Çağdaş Demokrasi Anlayışı ve İdari Vesayet Denetimi”, *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 5, Sayı 1–2, 1996, s. 285–297.
- SANAL, Recep, *Türkiye’de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*, Ankara, 2002.
- SAYIN, Deniz, “Yönetimsel Vesayet”, *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt 1, Sayı 1, Şubat 1996, s. 7–16.
- SOBACI, M. Zahit, “Yeniden Yapılanma Sürecinde İl Özel İdarelerinin Dünü, Bugünü ve Geleceği Üzerinde Değerlendirmeler”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 14, Sayı 4, 2005, s. 31–50 (İl Özel İdareleri)
- SOBACI, M. Zahit, “Yeni İl Özel İdaresi Kanunu’nun Öngörülleri”, *Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi*, Cilt 10, Sayı 5, Mayıs 2005, s. 44–49 (İl Özel İdaresi Kanunu).
- SOYSAL, Mümtaz, *100 Soruda Anayasanın Anlamı*, 7. bası, Ocak 1987.
- SÖNMEZ, Muammer, *Mülki İdare Amirleri ve Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkiler (Türkiye-Fransa Örneği)*, Ankara 2003.

- TAMER, Mustafa, “Cumhuriyetin 70 Yılında İl Özel İdarelerinin Konumu ve Geleceği”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl 65, Sayı 401, Aralık 1993, s. 583–649 (İl Özel İdarelerinin Konumu).
- TAMER, Mustafa, *İl Özel İdaresi*, Ankara 1994 (İl Özel İdaresi).
- TAMER, Mustafa, “Demokrasi Açısından Yerel Yönetimler ve İl Özel İdarelerinin Geleceği”, *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı 584–585, Haziran-Temmuz 1994, s. 261–269 (İl Özel İdarelerinin Geleceği).
- TANILIR, “İl Özel İdarelerinde Valilerin Konumu Yeniden Düzenlenmelidir”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Cilt 22, Sayı 127, Mart-Nisan 2008, s. 45–46.
- TELLİ, Türköz, “İl Özel İdarelerinin Hukuki Sebebi, Önemi ve Gerekliliği”, *İl Özel İdareleri Sempozyumu (27 Eylül 1985)*, İstanbul 1986, s. 83–91.
- TEZCAN, Durmuş, “Türk İdare Hukuku Açısından 21. Yüzyıl Arifesinde Yerel Yönetimlerin İşlemleri Üzerinde Vesayet Denetimi”, *Prof. Dr. Mahmut Tevfik Birsal'e Armağan*, İzmir 2001, s. 659–666.
- TOPRAK, Zerrin, *Yerel Yönetimler*, 6. bası, Ankara, Kasım 2006.
- TORTOP, Nuri, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 7, Sayı 1, Mart 1974, s. 27–50 (Yönetimin Denetlenmesi).
- TORTOP, Nuri, “İl Özel İdarelerinin Durumu ve Yeni Getirilen Değişiklikler”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 20, Sayı 3, Eylül 1987, s. 3–11 (İl Özel İdareleri).
- TORTOP, Nuri, “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 25, Sayı 3, Eylül 1992, s. 37–50 (Yeniden Yapılanma).
- TORTOP, Nuri, “Güçlü Mahalli İdare Anlayışının Gelişmesi”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 2, Sayı 2, 1993, s. 3–10 (Güçlü Mahalli İdare).
- TORTOP, Nuri, *Mahalli İdareler*, 5. bası, Ankara 1994 (Mahalli İdareler).
- TORTOP, Nuri, “Yerel Yönetim Anlayışında Gelişmeler ve Yerel Yönetimlerin Önemi”, *Yeni Türkiye Dergisi*, Yıl 1, Sayı 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 299–304 (Gelişmeler).
- TORTOP, Nuri, “Yerel Yönetimlerin Artan Önemi ve Çağdaş Görevleri”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 11, Sayı 1, 2002, s. 7–21 (Çağdaş Görevler).
- TORTOP, Nuri, “Mahalli İdarelerin Muhtariyeti”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Cilt 20, Sayı 118, Eylül-Ekim 2006, s. 24–26 (Muhtariyet).

- TORTOP, Nuri/ AYKAÇ, Burhan/ YAYMAN, Hüseyin/ ÖZER, M. Akif, *Mahalli İdareler*, 2. bası, Ankara, Ekim 2008.
- TÜMERKAN, Sıddık, “Özel İdarelerimiz Üzerinde Bazı Düşünceler”, *İdare Dergisi*, Sayı 179, Mart-Nisan 1946, s. 159–197.
- TÜRKAY, Orhan, “Mahalli İdare Muhtariyeti ve Mahalli İdareler Maliyesinin Bununla İlgisi”, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, Cilt 11, Sayı 4, 1956, s. 110–120.
- ULUSOY, Ahmet/ AKDEMİR, Tekin, *Mahalli İdareler*, 5. bası, Ankara 2009.
- USLUOĞLU, H. Avni, “İdari Vesayet Denetiminin Düşündürdükleri”, *Orman Hukuku Dergisi*, Yıl 1, Sayı 4, Aralık 1977, s. 3–5.
- ÜLKEMEN, İsmail Hakkı, *Mahalli İdareler Maliyesi Dersleri*, 1960.
- VARCAN, Nezi, “Mahalli İdarelerin Toplum Kalkınmasındaki Rolü”, *İl Özel İdareleri Başta Olmak Üzere Mahalli İdareler ve Toplum Kalkınması Sempozyumu (Tokat, 8–11 Haziran 1987)*, 1989, s. 163–170.
- YALÇINDAĞ, Selçuk, “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 26, Sayı 1, Mart 1993, s. 43–69 (Bitmeyen Senfoni).
- YALÇINDAĞ, Selçuk, “Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 2, 1995, s. 3–19 (Yerinden Yönetim).
- YAVUZDOĞAN, Seçkin, “5393 sayılı Belediye Kanunu Üzerine Birkaç Not”, *Atatürk Üniversitesi Erzinan Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt 10, Sayı 1–2, 2006, s. 203–214.
- YAYLA, Yıldızhan, *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri; Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif*, İstanbul 1982 (Yönetim İlkeleri).
- YAYLA, Yıldızhan, “İl Özel İdarelerinin İşlevi”, *İl Özel İdareleri Sempozyumu (27 Eylül 1985)*, İstanbul 1986, s. 65–71 (İl Özel İdareleri).
- YAYLA, Yıldızhan, *İdare Hukuku*, 1. bası, İstanbul, Eylül 2009 (İdare Hukuku).
- YILDIRIM, Turan, *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*, 4. bası, Mart 2005.
- YILDIRIM, Turan / KARAN, Nur, *İdare Hukuku- I*, 1. bası, İstanbul, Ekim 2009.
- YILDIRIM, Ramazan, “İdare Hukuku Açısından Bilgi Edinme Hak ve Özgürlüğü”, *İdari Usul Kanunu Hazırlığı Uluslararası Sempozyumu*, s. 227- 238.

YILDIRIM, Ramazan, *İdare Hukuku Dersleri-I*, 3. bası, Konya, Mart 2009 (İdare Hukuku Dersleri-I).

YILMAZ, Bekir Mustafa, *Kamu Alımlarında İdari Denetim*, Ankara 2007.

YILMAZ, Esat Mahmut, “Ulus Devlet Bağlamında İdari Vesayet Denetimi”, *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi*, Sayı 15, Ankara 2001, s. 73–100.

İNTERNET KAYNAKLARI

AKYILMAZ, Bahtiyar, “Yerel Yönetimlerin Seçilmiş Organlarının (Yargı Yolu İle) Organlık Sıfatlarının Kaybı”, *2005 Yılı İdari Yargı Sempozyumu*, www.danistay.gov.tr (e.t: 30.01.2010).

APAN, Ahmet, “5302 Sayılı Yeni İl Özel İdaresi Kanunu Ne Getiriyor?”, *Belediye Dünyası Gazetesi*, Cilt 7, Sayı 5, Mayıs 2006, http://www.blogcu.com/splash/ad_rotate670.php/http%3A%2F%2Fahmetapan.blogcu.com%2F5302-sayili-yeni-il-ozel-idaresi-kanunu-ne-getiriyor-2%2F345423 (e.t: 01.06.2010).

AYDINLI, H. İbrahim/ AYDIN, Yılmaz, “Demokrasi Tartışmaları Çerçevesinde İl Özel Yönetimlerinde Valinin Konumu”, *Mevzuat Dergisi*, Yıl 7, Sayı 73, Ocak 2004, <http://www.mevzuatdergisi.com/2004/01a/06.htm>. (e.t: 12.05.2010).

GÜNDAY, Metin, “Kamu Yönetimi Reformu’nun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi”, *2005 Yılı İdari Yargı Sempozyumu*, www.danistay.gov.tr (e.t: 30.01.2010) (Kamu Yönetimi Reformu – Sempozyum).

KARA, Ahmet, “Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Yetkileri”, *Mahalli İdareler Dergisi*, Nisan 2007, <http://www.mahalliidarelerdergisi.org/index.php?p=icerik&id=537>, (e.t: 28.05.2010).

KELEŞ, Ruşen, “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve İl Özel İdareleri”, *Vilayetler Hizmet Birliği VİBEM Sürekli Eğitim Merkezi 1. Eğitim Semineri (Çeşme-İzmir, 21–22 Haziran 2008)*, <http://vilayetler.gov.tr/index.php/vibem/egitim-dokumanlari/123-vibem-i-egitim-senineri-cesme> (e.t: 19.05.2010) (Özerklik Şartı).

MENGİ, Ayşegül, “İl Özel İdarelerinin Türkiye’de Yerel Yönetim Sistemi İçindeki Yeri”, (*Vilayetler Hizmet Birliği VİBEM Sürekli Eğitim Merkezi 1. Eğitim Semineri*

(Çeşme-İzmir, 21–22 Haziran 2008), <http://vilayetler.gov.tr/index.php/vibem/egitim-dokumanlari/123-vibem-i-egitim-senineri-cesme> (e.t: 19.05.2010).

ÖZAY, İl Han, “Korkulu Rüyardan Karabasana: İdari Vesayet”, *Kamu Hukuku Arşivi*, Ekim 2000, <http://www.akader.info/KHUKA/index.htm> (e.t: 19.06.2010) (İdari Vesayet).

TANILIR, M. Niyazi, “İl Özel İdaresinde Vali, Encümen ve Meclisin Statüsü ve Aralarındaki İlişkiler, *Vilayetler Hizmet Birliği VİBEM Sürekli Eğitim Merkezi 1. Eğitim Semineri (Çeşme-İzmir, 21–22 Haziran 2008)*, <http://vilayetler.gov.tr/index.php/vibem/egitim-dokumanlari/123-vibem-i-egitim-senineri-cesme> (e.t: 19.05.2010).

ULUSOY, Ali, “Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, *2005 Yılı İdari Yargı Sempozyumu*, www.danistay.gov.tr (e.t: 30.01.2010).

İl Özel İdarelerinin Genel Yapısı ve Görevleri, T.C. İçişleri Bakanlığı Araştırma ve Etütler Merkezi, www.arem.gov.tr/proje/yonetim/Koy_hizmetleri/Bolum3.pdf, (e.t: 10.01.2010).

<http://www.yerelnet.org.tr/uluslararasi/avrupakonseyanlasma1.php> (e.t: 10.03.2010).

http://www.todaie.gov.tr/KYP/5197_veto.htm (e.t: 29.06.2010).

Sayın Cumhurbaşkanının Geri Gönderme Gerekçelerinin Işığında Kamu Yönetimi Reform Yasalarının Son Durumu, TESEV Raporu, Ekim 2004, http://www.tesev.org.tr/UD_OBJC/PDF/IYIYNTSM/VetorRaporTESEVEkim2004.pdf (e.t: 15.07.2010).

KARARLAR

Anayasa Mahkemesi, 18.01.2007, 2005/32 E. ve 2007/3 K. sayılı Kararı, Kazancı-Mevzuat İçtihat Bigi Bankası.

Anayasa Mahkemesi, 25.01.2007, 2004/79 E. ve 2007/6 K. Sayılı Kararı, Kazancı Mevzuat-İçtihat Bilgi Bankası.

Anayasa Mahkemesi, 24.09.2008, 2005/90 E. ve 2008/146 K. sayılı Kararı, Kazancı Mevzuat-İçtihat Bilgi Bankası.

Anayasa Mahkemesi, 04.02.2010, 2008/28 E. ve 2010/30 K. Sayılı Kararı, Kazancı Mevzuat-İçtihat Bilgi Bankası.

Anayasa Mahkemesi, 22.06.1988, 1987/18 E. ve 1988/23 K. sayılı Kararı, Kazancı-Mevzuat İçtihat Bigi Bankası.

Anayasa Mahkemesi, 17.07.1990, 1990/1 E. ve 1990/21 K. Sayılı Kararı, Kazancı-Mevzuat İçtihat Bigi Bankası.

Anayasa Mahkemesi 26.09.1991, 1990/38 E. ve 1991/32 sayılı Kararı, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, www.anayasa.gov.tr.

Anayasa Mahkemesi, 13.06.1988, 1987/22 E. ve 1988/19 K. sayılı Kararı, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, www.anayasa.gov.tr.

Anayasa Mahkemesi, 24.09.1987, 1987/4 E. ve 1987/20 K. sayılı Kararı, Kazancı-Mevzuat İçtihat Bigi Bankası.

Anayasa Mahkemesi, 18.01.2005, 2004/118 E. ve 2005/8 K. sayılı Kararı, Anayasa Mahkemesi Kararlar Bilgi Bankası, www.anayasa.gov.tr.

Danıştay 1. Dairesi, 30.05.1994, 1994/83 E. ve 1994/83 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr.

Danıştay 8. Dairesi, 07.05.2002, 2001/3979 E ve 2002/2583 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr.

Danıştay 8. Dairesi, 29.04.2003, 2002/1831 E. ve 2003/1942 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr.

Danıştay 1. Dairesi, 22.03.1995, 1994/167 E. ve 1995/53 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr.

Danıştay 9. Dairesi, 09.11.1978, 1977/4474 E. ve 1978/3022 K. sayılı Kararı, Kazancı Mevzuat-İçtihat Bilgi Bankası.

Danıştay, 3. Daire, 04.06.1986, 1986/1733 E. ve 1986/1500 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr.

Danıştay 8. Dairesi, 23.09.1987, 1987/414 E. ve 1987/370 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr.

Danıştay 8. Dairesi, 07.03.1988, 1987/940 E. ve 1988/152 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr.

Danıştay 2. Dairesi, 05.10.1953, 1953/50 E. ve 1953/78 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr.

Danıştay 3. Dairesi, 20.03.1954, 1954/14 E. ve 1954/28 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr.

Danıştay 3. Dairesi, 23.12.1965, 1965/418 E. ve 1965/466 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr.

Danıştay 3. Dairesi, 17.07.1979, 1979/354 E. ve 1979/409 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr.

Danıştay 9. Dairesi, 29.01.1982, 1980/5000 E. ve 1982/541 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr.

Danıştay 9. Dairesi, 19.03.1985, 1984/476 E. ve 1985/455 K. Sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr.

Danıştay 1. Dairesi, 06.03.1985, 1985/38 E. ve 1985/51 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr.

Danıştay 5. Dairesi, 25.02.1987, 1986/1877 E. ve 1987/308 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr.

Danıştay 8. Dairesi, 25.11.1996, 1995/860 E. ve 1996/3398 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr.

Danıştay 5. Dairesi, 23.01.2001, 1999/656 E. ve 2001/105 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr.

Danıştay 8. Dairesi, 20.03.2003, 2002/4694 E. ve 2003/1275 K. sayılı Kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr.

Danıştay 6. Dairesi, 08.02.2006, 2004/842 E. ve 2006/392 K. sayılı kararı, Danıştay Karar Bilgi Bankası, www.danistay.gov.tr.

Danıştay 6. Dairesi, 19.02.1979, 1977/1376 E. ve 1979/619 K. sayılı Kararı, Kazancı Mevzuat-İçtihat Bilgi Bankası.

Danıştay 1. Dairesi, 05.04.1995, 1995/62 E. ve 1995/60 K. sayılı Kararı, Kazancı Mevzuat-İçtihat Bilgi Bankası.

Danıştay 11. Dairesi, 08.11.1979, 1979/665 E. ve 1979/3992 K. sayılı Kararı, Danıştay Dergisi, Sayı 38–39, 1980, s. 368, 369.

Danıştay 11. Dairesi, 14.05.1973, 1971/3449 E. ve 1973/1166 K. sayılı Kararı, Danıştay Dergisi, Sayı 12–13, 1974, s. 482, 483.

Danıştay 1. Dairesi, 29.09.1995, 1995/194 E. ve 1995/197 K. sayılı Kararı, Kazancı Mevzuat-İçtihat Bilgi Bankası.