

T.C.
DOKUZ EYLÜL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

**YEREL YÖNETİMLERİN KARARLARI ÜZERİNDEKİ
VESAYET DENETİMİ**

Oğuzhan DEMİR

Danışman
Yrd. Doç Dr. Muhlis ÖĞÜTCÜ

İzmir 2006

YEMİN METNİ

Yüksek Lisans Tezi olarak sunduğum “Yerel Yönetimlerin Kararları Üzerindeki Vesayet Denetimi” adlı çalışmanın; tarafımdan, bilimsel ahlâk ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

03.07.2006

Oğuzhan DEMİR

YÜKSEK LİSANS TEZ SINAV TUTANAĞI

Öğrencinin

Adı ve Soyadı : Oğuzhan DEMİR
Anabilim Dalı : Kamu Hukuku
Programı : Tezli Yüksek Lisans
Tez Konusu : Yerel Yönetimlerin Kararları Üzerindeki Vesayet Denetimi
Sınav Tarihi ve Saati : 15.08.2006 15:00

Yukarıda kimlik bilgileri belirtilen öğrenci Sosyal Bilimler Enstitüsü'nün tarih ve sayılı toplantısında oluşturulan jürimiz tarafından Lisansüstü Yönetmeliğinin 18.maddesi gereğince yüksek lisans tez sınavına alınmıştır.

Adayın kişisel çalışmaya dayanan tezini dakikalık süre içinde savunmasından sonra jüri üyelerince gerek tez konusu gerekse tezin dayanağı olan Anabilim dallarından sorulan sorulara verdiği cevaplar değerlendirilerek tezin,

BAŞARILI	☐	OY BİRLİĞİ ile	☐
DÜZELTME	☐	OY ÇOKLUĞU	☐
RET edilmesine	☐	ile karar verilmiştir.	

Jüri teşkil edilmediği için sınav yapılamamıştır. ☐***
Öğrenci sınava gelmemiştir. ☐**

* Bu halde adaya 3 ay süre verilir.
** Bu halde adayın kaydı silinir.
*** Bu halde sınav için yeni bir tarih belirlenir.

Tez, burs, ödül veya teşvik programlarına (Tüba, Fullbright vb.) aday olabilir.	Evet
Tez, mevcut hali ile basılabilir.	☐
Tez, gözden geçirildikten sonra basılabilir.	☐
Tezin, basımı gerekliliği yoktur.	☐

JÜRİ ÜYELERİ

İMZA

.....	☐ Başarılı	☐ Düzeltme	☐ Red	
.....	☐ Başarılı	☐ Düzeltme	☐ Red	
.....	☐ Başarılı	☐ Düzeltme	☐ Red	

YÜKSEKÖĞRETİM KURULU DOKÜMANTASYON MERKEZİ
TEZ VERİ FORMU

Referans No: 5508

Tez No:

Konu Kodu:

Üniv. Kodu:

- Not: Bu bölüm merkezimiz tarafından doldurulacaktır.

Tez Yazarının
Soyadı: **DEMİR**

Adı: **Oğuzhan**

Tezin Türkçe Adı: **Yerel Yönetimlerin Kararları Üzerindeki Vesayet Denetimi**

Tezin Yabancı Dildeki Adı: **Tutelage Control Over Conclusions of Local Administration**

Tezin Yapıldığı

Üniversite: **Dokuz Eylül Ün.**

Enstitü: **Sosyal Bilimler Enst.**

Yıl: **2006**

Diğer Kuruluşlar: -

Tezin Türü:

Yüksek Lisans

: ☒

Dili: Türkçe

Tezsiz Yüksek Lisans

: ☐

Doktora

: ☐

Sayfa Sayısı: **XVIII+271**

Referans Sayısı: **162**

Tez Danışmanlarının

Ünvanı: **Yrd. Doç Dr.**

Adı: **Muhlis**

Soyadı: **ÖĞÜTCÜ**

Ünvanı: -

Adı: -

Soyadı: -

Türkçe Anahtar Kelimeler:

1. İdarî Vesayet
2. Yerel Yönetimler
3. Yerel Meclisler
4. Denetim
5. Belediyeler

İngilizce Anahtar Kelimeler:

1. Administration
2. Control
3. Municipalities
4. Local Administration
5. Control Methods

Tarih: **03.07.2006**

İmza:

Tezimin Erişim Sayfasında Yayınlanmasını İstiyorum

Evet ☒

Hayır ☐

ÖZET

İdare ve yerel yönetimlerin, hukuka uygun davranması amacıyla eylem ve işlemleri çeşitli yollarla denetlenir. Yerel yönetimlerin denetim yollarından biri de idarî vesayet denetimidir.

İdarî vesayet denetimi, yerel yönetimlerin idarî ve malî özerkliklerinin sınırını oluşturur. Bundan dolayı devletin, kanun izin verdiği ölçüde yerel yönetimler üzerinde denetim yetkilerine sahip olduğu kabul edilmiştir.

İdarî vesayet denetimi ile idarenin bütünlüğü ilkesinin hayata geçirilmesi amaçlanır.

Son dönemde çıkarılan yasal düzenlemeler ile yerel yönetimler üzerindeki denetim önemli ölçüde azaltılmıştır. Bununla beraber devletin denetim yetkileri de tamamen sona erdirilmemiştir. Devlet, yerel yönetimlerin hukuka aykırı kararlarının iptâli için yargı mercilerine başvurma yetkisine sahiptir. Diğer yandan yerel yönetimlerin bazı kararlarının da devletin onayı ile yürürlüğe girebileceği kabul edilmiştir.

ABSTRACT

With the aim to appropriate the laws; the administration and local administrations are checked with the various ways. One of the inspection way of local administrations is administrative tutelage.

Inspection of administrative tutelage forms the border (*limit*) of administrative and financial autachies of local administrations. Therefore; it is accepted that state has limited inspection authority on local administrations.

By inspection of administrative tutelage, actuation of the integrity of the administration principles are aimed.

Inspection of local administrations are reduced by the recent legal arrangements. Nevertheless inspection authorities of the state terminated. State has an authority on invalidation of illegal decisions of local administrations by consultation to justice. On the other side; it is accepted that some conclusions of local administrations can only promulgated with the approval of state.

İÇİNDEKİLER

YEMİN METNİ.....	II
YÜKSEK LİSANS TEZ SINAV TUTANAĞI.....	III
TEZ VERİ GİRİŞ FORMU.....	IV
ÖZET.....	V
ABSTRACT.....	VI
İÇİNDEKİLER.....	VII
KISALTMALAR.....	XVI
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM:

İDARE, YEREL YÖNETİMLER VE YEREL YÖNETİMLERİN DENETLENMESİ

§1. İDARE, YEREL YÖNETİM (MAHALLÎ İDARE) VE DENETİM KAVRAMLARI	4
I. İDARE KAVRAMI	4
A.İdare Terimi.....	4
B. İdare Kavramının Anlamı.....	6
II. YEREL YÖNETİM (MAHALLÎ İDARE) KAVRAMI	8
III. DENETİM KAVRAMI	12
§2.İDARE VE YEREL YÖNETİMLERİN DENETLENMESİNİN AMACI VE ÖNEMİ İLE DENETİMİ ETKİLEYEN İLKELER.....	16
I. İDARE VE YEREL YÖNETİMLERİN DENETLENMESİNİN AMACI VE ÖNEMİ.....	16

II. DENETİMİ ETKİLEYEN İLKELER	19
A. Hukuk Devleti İlkesi.....	19
B. Kanunî İdare (Yasal Yönetim) İlkesi	22
C. İdarenin Bütünlüğü İlkesi.....	25
D. Genel İdarî Usûl.....	28
E. Yönetimde Açıklık İlkesi.....	38

İKİNCİ BÖLÜM:

GENEL OLARAK YEREL YÖNETİMLERİN DENETLENMESİNİN TÜRLERİ VE İDARİ VESAYET DENETİMİ

§1. GENEL AÇIKLAMA	43
§2. YEREL YÖNETİMLERİN DENETLENMESİNİN YOLLARI VE DENETİMİN İÇERİĞİ.....	45
I. YEREL YÖNETİMLERİN DENETLENMESİNİN YOLLARI	45
A. Yargısal Denetim Yolu.....	45
1. Genel Olarak	45
2. İdare ve Yerel Yönetimlerin Yargısal Denetiminde Uygulanan Başlıca Sistemler.....	48
3. Yargı Denetiminin Sınırı ve Kapsamı.....	52
4. Yargısal Denetim Yolunun Olası Sakıncaları	57
B. Yargı Dışı Denetim Yolları	58
1. Siyasî Denetim	58
a. Parlâmento ve Yerel Yönetim Meclislerinin Denetimi	58
(1). Soru	62
(2). Genel Görüşme.....	63

(3). Meclis Araştırması	64
(4). Meclis Soruşturması	66
(5). Gensoru	67
(6). TBMM'ye Dilekçe İle Başvurma Hakkı	69
(7). İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu	72
b. Yürütme Organının Denetimi	72
2. İdarî Denetim	74
a. İdare ve Yerel Yönetimlerin Kendi Kendini Denetlemesi (İdarenin İçten Denetimi)	76
(1). Hiyerarşik Denetim	77
(2). İç Denetim (İç Denetçiler Tarafından Yapılan Denetim).....	81
(3). İdarî Teftiş	83
b. İdare ve Yerel Yönetimlerin Başka Bir İdare Organı Tarafından Denetlenmesi (İdarenin Dıştan Denetimi).....	87
(1). İdarî Vesayet Denetimi.....	88
aa. İdarî Vesayet Denetiminin Amacı, Dayanağı ve Tanımı	88
bb. İdarî Vesayet Denetiminin Özellikleri	92
cc. İdarî Vesayet Denetiminin Kapsadığı Yetkiler	94
(i). Organlar Üzerinde Kullanılan İdarî Vesayet Yetkileri.....	94
(ii). İşlemler Üzerinde Kullanılan İdarî Vesayet Yetkileri.....	98
(iia). Genel Açıklama	98
(iib). İptâl (Bozma) Yetkisi	100
(iic). Onaylama (Tasdik) Yetkisi	101
(iid). İzin Verme Yetkisi	104
(iie). Değiştirerek Onaylama (Düzeltilme) ve Yerine Geçme (İkame) Yetkisi	104

(iiif). Uygulanmasını Durdurma Yetkisi	109
(iiig). İtiraz ve Anlaşmazlıkları Karara Bağlama Yetkisi	110
(iiih). Tekrar Görüşülmesini İsteme (Geri Gönderme) Yetkisi.	113
(iiij). İdarî Yargıda İptâlini İsteme Yetkisi	114
dd. Hukuka Uygunluk ve Yerindelik Açısından İdarî Vesayet Denetimi	119
(2). Dış İdarî Denetim (İç İdarî Vesayet, Eşgüdüm Denetimi)	120
(3). Özel Denetim	124
aa. Genel Olarak	124
bb. Danıştay'ın (İdarî) Denetimi	125
cc. Sayıştay'ın Denetimi (Dış Denetim)	126
dd. Yüksek Denetleme Kurulu'nun Denetimi	128
ee. Devlet Denetleme Kurulu'nun Denetimi	129
3. Kamuoyu Denetimi	130
4. Ombudsman Denetimi	135
II. DENETİMİN İÇERİĞİ	139
A. Genel Açıklama	139
B. Hukuka Uygunluk ve Yerindelik Denetimi	140
1. Hukuka Uygunluk Denetimi	140
2. Yerindelik Denetimi	142
C. Malî Denetim ve Performans Denetimi	145
1. Genel Olarak	145
2. Malî Denetim	146
3. Performans Denetimi	147

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:

ESKİ VE YENİ MEVZUATA GÖRE YEREL YÖNETİMLERİN KARAR ORGANLARININ İŞLEMLERİ ÜZERİNDEKİ VESAYET DENETİMİ

§1. GENEL AÇIKLAMA	151
§2. İL ÖZEL İDARESİ KARAR ORGANLARININ İŞLEMLERİ ÜZERİNDEKİ VESAYET DENETİMİ	155
I. İL GENEL MECLİSİ KARARLARININ İDARİ VESAYET YOLUYLA DENETİMİ	155
<i>A. Mülga 13.03.1329 (1913) Tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'na Göre.....</i>	<i>155</i>
1. İl Genel Meclisinin Görev ve Yetkileri.....	155
2. Valinin Onayına Tâbi İl Genel Meclisi Kararları	156
3. İl Genel Meclisinin Diğer Kararları	158
<i>B. 5302 Sayılı Yeni İl Özel İdaresi Kanunu'na Göre.....</i>	<i>159</i>
1. İl Genel Meclisinin Görev ve Yetkileri.....	159
2. İl Genel Meclisi Kararlarının Kesinleşmesi ve Yürürlüğe Girmesi.....	163
a. Genel Olarak.....	163
b. Kararların Kesinleşme ve Yürürlüğe Girme Tarihi	165
c. Valinin İdarî Yargıya Yapacağı Başvurunun Niteliği İle Görevli ve Yetkili Mercî.....	166
d. Vali Tarafından İdarî Yargıya Yapılacak Başvurunun Süresi	170
e. Valinin Yeniden Görüşülmesini İstemediği Kararlar Aleyhine İdarî Yargıya Başvurabilmesi.....	171
f. Valinin Dâva Açma Ehliyeti (İdarî Yargıya Başvuru Yetkisi).....	172
3. İl Genel Meclisinin Merkezî İdarenin İzni veya Onayına Tâbi Kararları	173

II. İL (DAİMÎ) ENCÜMENİ KARARLARININ İDARÎ VESAYET YOLUYLA DENETİMİ	176
<i>A. Mülga 13.03.1329 Tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'na Göre</i>	<i>176</i>
1. İl Daimî Encümeninin Görev ve Yetkileri	176
2. İl Daimî Encümeni Kararları Üzerinde İdarî Vesayet Yetkileri	178
<i>B. 5302 Sayılı Yeni İl Özel İdaresi Kanunu'na Göre.....</i>	<i>179</i>
1. İl Encümeninin Görev ve Yetkileri	179
2. İl Encümeni Kararları Üzerinde İdarî Vesayet Yetkileri	182
§2. BELEDİYE KARAR ORGANLARININ İŞLEMLERİ ÜZERİNDEKİ VESAYET DENETİMİ.....	184
I. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN KURULMADIĞI YERLERDE BELEDİYE KARARLARI ÜZERİNDE İDARÎ VESAYET YETKİLERİ	184
<i>A. Belediye Meclisi Kararlarının İdarî Vesayet Yoluyla Denetimi.....</i>	<i>184</i>
1. Mülga 1580 Sayılı Belediye Kanunu'na Göre	184
a. Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri.....	184
b. Belediye Meclisinin Onaya Tâbi Kararları	186
c. Belediye Meclisinin Onaya Tâbi Olmayan Kararları.....	188
d. Belediye Meclisinin Diğer Kararları.....	189
2. 5393 Sayılı Yeni Belediye Kanunu'na Göre.....	191
a. Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri.....	191
b. Belediye Meclisi Kararlarının Kesinleşmesi ve Yürürlüğe Girmesi....	195
(1). Belediye Başkanının Denetimi	195
(2). En Büyük Mülkî Âmirin Denetimi.....	198
c. Belediye Meclisinin Merkezî İdarenin İzni veya Onayına Tâbi Kararları.....	200
(1). Onaya Tâbi Belediye Meclisi Kararları.....	200

(2). İzne Tâbi Belediye Meclisi Kararları	204
<i>B. Belediye Encümeni Kararlarının İdarî Vesayet Yoluyla Denetimi.....</i>	<i>205</i>
1. Mülga 1580 Sayılı Belediye Kanunu'na Göre	205
a. Belediye Encümeninin Görev ve Yetkileri	205
b. Belediye Encümeni Kararları Üzerinde İdarî Vesayet Denetimi	207
2. 5393 Sayılı Yeni Belediye Kanunu'na Göre.....	208
a. Belediye Encümeninin Görev ve Yetkileri	208
b. Belediye Encümeni Kararları Üzerinde İdarî Vesayet Denetimi	211
II. BÜYÜKŞEHİR, İLÇE VE İLK (ALT) KADEME BELEDİYESİNİN KARAR	
ORGANLARININ İŞLEMLERİ ÜZERİNDEKİ İDARÎ VESAYET	
YETKİLERİ.....	211
<i>A. Genel Açıklama.....</i>	<i>211</i>
<i>B. Büyükşehir Belediyesi Karar Organlarının İşlemleri Üzerinde Vesayet</i>	
<i>Denetimi</i>	<i>214</i>
1. Büyükşehir Belediye Meclisi Kararlarının İdarî Vesayet Yoluyla Denetimi	
.....	214
a. Mülga 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında	
Kanun'a Göre.....	214
(1). Büyük Şehir Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri.....	214
(2). Büyük Şehir Belediye Meclisi Kararları Üzerinde İdarî Vesayet	
Denetimi.....	217
b. 5216 Sayılı Yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na Göre.....	220
(1). Büyükşehir Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri	220
(2). Büyükşehir Belediye Meclisi Kararlarının Kesinleşmesi ve	
Yürürlüğe Girmesi.....	224
aa. Genel Olarak.....	224
bb. Valinin Denetimi.....	225

cc. Büyükşehir Belediye Başkanının Denetimi.....	226
(3). Büyükşehir Belediye Meclisinin Merkezî İdarenin İzni veya Onayına Tâbi Kararları.....	227
2. Büyükşehir Belediye Encümeni Kararlarının İdarî Vesayet Yoluyla Denetimi.....	230
a. Mülga 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun’a Göre.....	230
(1). Büyükşehir Belediye Encümeninin Görev ve Yetkileri.....	230
(2). Büyükşehir Belediye Encümeninin Kararları Üzerinde İdarî Vesayet Denetimi.....	231
b. 5216 Sayılı Yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na Göre.....	232
(1). Büyükşehir Belediye Encümeninin Görev ve Yetkileri.....	232
(2). Büyükşehir Belediye Encümeninin Kararları Üzerinde İdarî Vesayet Denetimi.....	233
<i>C. İlçe ve İlk (Alt) Kademe Belediyesi Karar Organlarının İşlemleri Üzerinde Vesayet Denetimi.....</i>	<i>233</i>
1. İlçe ve İlk (Alt) Kademe Belediye Meclisi Kararlarının İdarî Vesayet Yoluyla Denetimi.....	234
a. Mülga 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun’a Göre.....	234
(1). İlçe ve Alt Kademe Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri.....	234
(2). İlçe ve Alt Kademe Belediye Meclisinin Kararları Üzerinde İdarî Vesayet Denetimi ve Dış İdarî Denetim.....	235
b. 5216 Sayılı Yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na Göre.....	239
(1). İlçe ve İlk Kademe Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri.....	239
(2). İlçe ve İlk Kademe Belediye Meclisi Kararlarının Kesinleşmesi ve Yürürlüğe Girmesi.....	240

aa. Bütçenin Kabulüne ve İmarla İlgili Olanlar Dışındaki Kararlar	240
bb. Bütçenin Kabulüne ve İmara İlişkin Kararlar	242
2. İlçe ve İlk (Alt) Kademe Belediye Encümeni Kararlarının İdarî Vesayet Yoluyla Denetimi	244
a. Mülga 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun’a Göre	244
(1). İlçe ve Alt Kademe Belediye Encümeninin Görev ve Yetkileri ...	244
(2). İlçe ve Alt Kademe Belediye Encümeni Kararları Üzerinde İdarî Vesayet Denetimi	244
b. 5216 Sayılı Yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na Göre	246
(1). İlçe ve İlk Kademe Belediye Encümeninin Görev ve Yetkileri	246
(2). İlçe ve İlk Kademe Belediye Encümeni Kararları Üzerinde İdarî Vesayet Denetimi	246
SONUÇ	247
KAYNAKÇA	254

KISALTMALAR

abç	: Altını ben çizdim
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AİD	: Âmme İdaresi Dergisi
AİHM	: Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi
AİHS	: Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi
AİTİA	: Ankara İktisadî ve Ticarî İlimler Akademisi
Any. Mah.	: Anayasa Mahkemesi
Any.	: Anayasa
AÜEHFD	: Atatürk Üniversitesi Erzincan Hukuk Fakültesi Dergisi
AYİM	: Askerî Yüksek İdare Mahkemesi
AYİMD	: Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi
AYİMK	: Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu
AYMKD	: Anayasa Mahkemesi Kararlar Dergisi
BMÇY	: Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
D.	: Daire
DDK	: Devlet Denetleme Kurulu
DEÜHFD	: Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
DKD	: Danıştay Kararlar Dergisi
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
dn.	: Dipnot
Dnş. Der.	: Danıştay Dergisi
Dnş. Kan.	: Danıştay Kanunu

Dnş.	: Danıştay
E.	: Esas
E.T.	: Erişim tarihi
GsÜ	: Galatasaray Üniversitesi
HSYK	: Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu
İDDK	: İdarî Dâva Daireleri (Genel) Kurulu
İGMÇY	: İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği
İHFM	: İstanbul Hukuk Fakültesi Mecmuası
İHİD	: İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
İMKB	: İstanbul Menkul Kıymetler Borsası
İÖİK	: İl Özel İdaresi Kanunu
İÜHF	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
İYUK	: İdarî Yargılama Usûlü Kanunu
K.	: Karar
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırması
KHK	: Kanun Hükmünde Kararnâme
KHuka	: Kamu Hukuk Arşivi
KİT	: Kamu İktisadî Teşebbüsleri
KMYKK	: Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu
md.	: Madde
no	: Numara
R.G.	: Resmî Gazete
RK	: Rekabet Kurumu
s.	: Sayfa
S.	: Sayı

SBard	: Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
SÜHFD	: Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi
t.	: Tarih
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
TBB	: Türkiye Barolar Birliği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİD	: Türk İdare Dergisi
TODAİE	: Türkiye ve Ortadoğu Âmme İdaresi Enstitüsü
vb.	: ve benzeri
vd.	: ve devamı
vs.	: ve saire
Y.	: Yıl
YDK	: Yüksek Denetleme Kurulu
YÖK	: Yüksek Öğretim Kurulu

GİRİŞ

Hukuka uygun davranmasının ve kamu hizmetlerinin yürütülmesinde etkililiğin, verimliliğin ve ekonomikliğin sağlanması amacıyla, sahip olduğu kamu gücü ve re'sen icra yetkilerine istinaden kişiler hakkında tek taraflı işlem tesis eden ve idarî eylemlerde bulunan idarenin çeşitli yollarla denetlenmesi kabul edilmiştir. Yerinden yönetim ilkesine göre belli bir coğrafi alanda mahallî müşterek ihtiyaçları karşılamak amacıyla kurulan ve “idare” kavramına dahil olan “yerel yönetimler” de çeşitli yollarla denetlenir.

İdarenin denetim yollarından en etkili olanının yargısal denetim yolu olduğu kabul edilir. Fakat yargı denetimi, idare üzerinde yürütülen tek denetim yolu olmayıp bundan başka idare ve yerel yönetimler üzerinde siyasî, idarî, kamuoyu ve ombudsman gibi denetim yolları da vardır. Yargı dışı denetim yollarının da kendi içinde çeşitli denetim türlerinden bahsedilir.

Devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip yerel yönetimler üzerindeki en çok tartışma konusu olan denetim yolu “idarî vesayet” denetimidir. Bu denetim yoluyla, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, merkezî idare ile yerel yönetimlerin sahip oldukları kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amaçlanır.

Ancak idarî vesayet denetimiyle bu amaca ulaşmak istenirken bir taraftan da idarî ve malî özerklikleri sınırlandırılan yerel yönetimlerin görev ve yetkilerini gereği gibi yerine getirmeleri zaafa uğratılabilir. Zira mahallî hizmetlerin yürütülmesi amacıyla kurulan yerel yönetimlerin işlemlerinin sınırsız bir denetim yetkisiyle merkezî idare tarafından onaylanmaması, bozulması veya uygulanmasının durdurulması mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasına engel olabilir. Bundan dolayı merkezî idarenin ancak kanunda açıkça öngörülme şartıyla, yerel yönetimler üzerinde idarî vesayet yetkileri kullanabileceği kabul edilmiştir.

Bir süre önce yürürlükten kaldırılan eski yerel yönetim kanunlarında belediye ve il özel idarelerinin kararlarının önemli bir kısmının merkezî idarenin onayı ile

yürürlüğe gireceği öngörülmüşken; son birkaç sene içinde kabul edilen yeni yasalarla yerel yönetimlerin kararları üzerinde merkezî idarenin vesayet yetkileri önemli ölçüde sınırlandırılmış ve kural olarak bu kararların merkezî idarenin iradesine ihtiyaç olmaksızın yürürlüğe gireceği kabul edilmiştir. Buna karşın kararların ancak mülkî âmire gönderilmek suretiyle yürürlüğe gireceği kabul edildiği gibi mülkî idare âmirine hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurma yetkisi verilmiş ve bazı kararların da merkezî idarenin geri gönderme, onay ya da izin yetkisine tâbi olduğu belirtilerek idarî vesayet denetiminden tamamen vazgeçilmemiştir. Diğer yandan merkezî idarenin denetim yetkilerinin sınırlandırılmasıyla oluşacak boşluğun kısmen giderilmesi amacıyla olsa gerek, belediye meclis kararları üzerinde belediye başkanlarına da geri gönderme ve kesinleşme üzerine idarî yargıya başvurma şeklinde denetim yetkilerinin verildiği görülmektedir.

Üç bölüm hâlinde yapılan bu çalışmada; eski ve yeni mevzuatın karşılaştırılması suretiyle merkezî idarenin yerel yönetimlerin kararları üzerindeki denetim yetkileri inceleme konusu yapılmıştır. Ancak, bu inceleme yapılırken yerel yönetimlerin kendi içindeki denetim sürecine de değinilmiştir.

Tezin birinci bölümünde çalışma içinde geçen temel kavram ve ilkeler ile yerel yönetimlerin de içinde bulunduğu idarenin denetlenmesinin amaç ve önemi üzerinde durulmuştur. Bu bölümde; yerel yönetimlerin denetlenmesinin yollarından biri olan vesayet denetimi yetkilerine sahip ve tâbi olan merkezî idare ile yerel yönetimlerin “idare” kavramına dahil kamu kuruluşlarından olduğu tespiti yapılarak; idare ve yerel yönetimlerin denetlenmesinin amaç ve önemi ile denetimi etkileyen temel ilkelerden bahsedilmiştir.

İkinci bölümde ise çok çeşitli olan, yerel yönetimlerin denetlenmesinin türlerine genel olarak değinilmiş, idarî vesayet denetimi ise kapsamlı bir incelemeye tâbi tutulmuştur. Böylece idarî vesayet denetiminin denetim türleri içindeki yerinin görülebilmesi ve diğer denetim yolları ile karşılaştırılması imkânı verilmiştir.

Nihayet tezin üçüncü ve son bölümünde; eski ve yeni mevzuatın karşılaştırılmasına imkân sağlayacak biçimde yakın bir geçmişte yürürlükten

kaldırılan yerel yönetim kanunlarındaki vesayet yetkileri ile yeni kanunlarda yerel yönetimlerin kararları üzerinde öngörülen denetim yetkilerinin hukuksal incelemesine yer verilmiştir.

Tezimize geçmeden önce belirtelim ki ülkemizde, il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere üç tür yerel yönetim birimi bulunmakla birlikte biz aşağıda yeni yerel yönetim kanunları ile düzenleme konusu yapılan ve üzerlerindeki idarî vesayet denetimi dönüşüme uğratılan belediye (ve büyükşehir belediyesi) ile il özel idarelerinin kararları üzerindeki vesayet yetkilerine değineceğiz. Başka bir ifadeyle görev, yetki ve sorumlulukları ile üzerlerinde merkezî idarenin sahip olduğu denetim yetkileri hâlen 18.03.1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu ile düzenlenen “köy idareleri” tezin kapsamı dışında bırakılmıştır. Bundan dolayı aşağıda geçen “yerel yönetim” deyimini çalışmamız bakımından yalnızca belediye (ve büyükşehir belediyesi) ile il özel idarelerini; “yeni yerel yönetim mevzuatı veya kanunları” deyimini ise belediye, büyükşehir belediyesi ve il özel idarelerini ilgilendiren son yasal düzenlemeleri ifade etmektedir. Diğer yandan 26.05.2005 tarih ve 5355 sayılı Mahallî İdare Birlikleri Kanunu¹yla yeniden düzenlenen ve kamu tüzel kişiliğini haiz “mahallî idare birlikleri” de tezin kapsamı dışındadır.

¹ R. G., t. 11.06.2005, S. 25842.

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARE, YEREL YÖNETİMLER VE YEREL YÖNETİMLERİN DENETLENMESİ

Ş1. İDARE, YEREL YÖNETİM (MAHALLÎ İDARE) VE DENETİM KAVRAMLARI

Yerel yönetimler (mahallî idareler), her şeyden önce “idare” kavramına dahil, idarî işlevleri olan idarî kuruluşlardır. Diğer yandan yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi, “idarenin denetlenmesi”nin yollarından biridir. Başka bir ifadeyle “idarî vesayet denetimi”, idarenin denetlenmesi yollarından sadece biri olup, aşağıda göreceğimiz, idarenin diğer denetim yolları (öngörülen denetim yolunun kapsamına göre) aynı zamanda yerel yönetimler üzerinde de söz konusu olmaktadır. Bundan dolayı aşağıda öncelikle idare kavramının anlamına kısaca değinilecek ardından yerel yönetim ve denetim kavramları açıklanacaktır.

I. İDARE KAVRAMI

A.İdare Terimi

İdare terimi, kelime anlamı olarak “yönetme, çekip çevirme; ülke işlerinin yürütülmesi, kamuya ilişkin hizmetlerin bütünü; bir kurum veya kuruluşun yönetildiği yer; bir kurumun işlerini yürüten kurul” gibi anlamlara gelmektedir². Görüldüğü gibi bu anlamıyla idare terimi, belli bir amacın gerçekleştirilmesi için kurulan örgüt ve organizasyonları anlattığı gibi aynı zamanda belli bir amacın gerçekleştirilmesi için yürütülen beşerî faaliyetleri de anlatmaktadır³. Diğer bir deyişle idare terimi, örgütsel bir anlamı içerdiği gibi işlevsel (=faaliyetssel) bir anlamı da ifade etmektedir⁴. “Okulun idaresi”, “kamu mallarının idaresi” ifadelerinde idare

² <http://tdk.org.tr/tdksozluk/SOZBUL.ASP?GeriDon=0&EskiSoz=&kelime=idare&submit1=Ara>

³ **Giritli İsmet/ Bilgen Pertev / Akgüner Tayfun**, İdare Hukuku, İstanbul 2001, s. 3; **Eroğlu Hamza**, İdare Hukuku, Ankara (Yayın tarihi yok), s. 1.

⁴ **Gözübüyük A. Şeref/Tan Turgut**, İdare Hukuku-Genel Esaslar, C. I, (Turhan Kitabevi), Ankara 1998, s. 3; **Günday Metin**, İdare Hukuku, (İmaj Yayınevi), Ankara 2002, s. 3-4; **Yayla Yıldız Han**, İdare Hukuku, (Filiz Kitabevi), İstanbul 1990, s. 24; **Akyılmaz Bahtiyar**, İdare Hukuku, (Sayram Yayınları), Konya 2004, s. 7; İdare *teriminin* içerdiği bu iki anlam farkı, diğer taraftan idare kavramının da organik (=örgütsel) ve işlevsel olmak üzere iki farklı anlamını ortaya çıkarmaktadır ki biz idare kavramının bu iki ayrı anlamına aşağıda değineceğiz. *Terim*, “bir bilim, sanat, meslek dalıyla veya bir konu ile ilgili özel ve belirli bir kavramı karşılayan kelime” anlamına gelirken

terimi bir faaliyeti, “okul idaresi”, “merkezî idare” gibi ifadelerde de bir örgütü ifade etmektedir⁵. Ancak her iki anlamın birleştiği nokta idare kavramının bir yönetim ve uygulama işi veya kuruluşu olduğudur⁶. Diğer bir ifadeyle yönetim, eldeki kaynakları etkili biçimde kullanarak istenen sonuçlara varabilme uğraşdır⁷. Daha kapsayıcı bir tanımlamayla idare (=yönetim), “örgütün amaçlarını gerçekleştirmek için, başlıca plânlama, örgütlenme, yöneltme ve denetim süreçleri yoluyla tüm kaynakların eşgüdümlemesidir⁸.”

Türk Dil Kurumu’nun sözlüğünde idare kelimesinin Türkçe karşılığı olarak “yönetim” terimi kullanılmıştır. Gerçekten adı geçen sözlükte yönetim kelimesinin anlamı olarak “yönetmek işi, çekip çevirme, idare” kelimeleri yer almaktadır⁹. İdare ve yönetim terim ve kelimelerinin bu anlamdaşıklıklarından ötürü Türk hukukunda idare terimi yerine yönetim terimini de tercih edilmiştir¹⁰.

Ancak belirtmek gerekir ki, aynı anlamlara gelen Arapça kökenli idare kelimesi ve Türkçe kökenli yönetim kelimesi, İdare Hukuku ile ilgisi bulunmayan özel kesim faaliyetlerini anlatmak üzere de kullanılmaktadır¹¹. Yani kısaca idare kavramı hem kamu kesimi hem de özel kesim faaliyetlerini ifade etmek üzere kullanılabilir¹². Örneğin; şirket idaresi, apartman idaresi, vakıf ve dernek idareleri, kulüp yönetimi gibi ifadelerde geçen idare ve yönetim kelimelerinin İdare Hukuku’nun konusunu oluşturan “idare (yönetim)” kavramıyla bir ilgisi bulunmamaktadır. İdare Hukuku anlamında, daha belirli ve sınırlı bir anlamda idare, hukukî ve teknik bir nitelik taşıyarak “devletin kendine özgü amaçlarına ulaşmak

(<http://tdk.org.tr/tdksozluk/sozbul.asp?kelime=terim&submit1=Ara>); *kavram*, “bir nesnenin veya düşüncenin zihindeki soyut ve genel tasarımı, mefhum, fehva, nosyon” anlamlarına gelmektedir (<http://tdk.org.tr/tdksozluk/sozbul.asp?KELIME=kavram>).

⁵ Eroğlu, s. 2.

⁶ Yayla, İdare Hukuku, s. 24.

⁷ Uluğ Feyzi, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”, (AİD, C. 37, S. 2, Haziran 2004, s. 97).

⁸ Ergun Turgay/Polatoğlu Aykut, Kamu Yönetimine Giriş, (TODAİE), Ankara 1992, s. 4.

⁹ <http://tdk.org.tr/tdksozluk/SOZBUL.ASP?GeriDon=0&EskiSoz=&kelime=y%F6netim>

¹⁰ Gözübüyük Şeref, Yönetim Hukuku, (Turhan Kitabevi), Ankara 2002, s. 1 vd.

¹¹ Meselâ Türk Ticaret Kanunu’nda anonim şirketlerin organı olarak düzenlenen “idare meclisi”nde geçen idare kavramının İdare Hukuku’nun konusunu oluşturan idare (=yönetim) kavramıyla bir ilgisi bulunmamaktadır.

¹² Giritli/Bilgen/Akgüner, s. 6; Gözler Kemal, İdare Hukuku, C. I, (Ekin Kitabevi), Bursa 2003, s. 20.

yolunda sarf ettiği faaliyetlerin toplamıdır¹³.” Ülkemizde ve Kara Avrupa ülkelerinde İdare Hukuku’nun konusunu oluşturan kamu idaresini anlatmak üzere ve ayrıca “dilde pratiklik bakımından¹⁴” kısaca “idare (=yönetim, administration)” kavramı kullanılmakta iken; Anglo-Sakson ülkelerinde “kamu yönetimi (=kamu idaresi, public administration, public management, public authority)” terimi kullanılmaktadır¹⁵. Duran’ın ifadesine göre İdare Hukuku ve İdare Bilimi alanında hem işlevsel hem de örgütsel yanları ile göz önünde tutulan “İdare” kavramı, devletin tüm idare teşkilâtlarını ve faaliyetlerini ifade etmek üzere tekil biçimde kullanılmakta ve büyük harfle yazılmaktadır¹⁶. Biz de aşağıda İdare Hukuku’nun konusunu oluşturan ve idarenin bütünlüğü ilkesini ilgilendiren kamu kesimi faaliyetlerini ve teşkilâtlarını anlatmak üzere genellikle benimsenen “İdare” terimini, “yönetim” teriminin eş anlamlı karşılığı olarak kullanacağız.

B. İdare Kavramının Anlamı

İdare teriminin ifade ettiği örgütsel (organik) ve işlevsel olmak üzere iki farklı anlam, İdare kavramının da organik ve işlevsel olmak üzere iki farklı anlamını ortaya çıkarmıştır. Gerçekten İdare kavramı, kamu idaresi olarak iki farklı anlamda kullanılmaktadır. İdare, hem bir faaliyet (işlev), hem de bu işlevi yerine getiren devletin belli tür organlarını ifade etmektedir¹⁷. Bazı yerlerde ise İdare, bu iki anlamı

¹³ **Merkel** A., Umumi İdare Hukuku, (Çev. Bedri Tahir Şaman), Ankara 1943, s. 2’den nakleden **Eroğlu**, s. 2.

¹⁴ **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 20.

¹⁵ **Balta** Tahsin Bekir, İdare Hukuku I, (AÜ Basımevi), Ankara 1970/72, s. 3, dn. 8; **Gözübüyük**, Yönetim Hukuku, s. 1; **Gözübüyük/Tan**, C. I, s. 3, 4; **Akılmaz**, İdare Hukuku, s. 8; **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri I, (Mimoza Yayınları), Konya 2005, s. 3; Belirtelim ki “kamu yönetimi” terimi ülkemizde de son yıllarda kullanım alanı bulmaktadır. Bu kullanım özellikle 1980’li yıllarda üniversitelerde kamu yönetimi adıyla bölüm kurulmaya başlanmasından sonra akademik bilim çevrelerinde sık kullanılır olmuş, “Kamu Yönetimi” adı ile yayımlanan akademik kitaplar piyasada sık görülmeye başlanmıştır. Akademik çevrelerde yaygınlaşan bu kullanıma rağmen “kamu yönetimi” deyimini kanunî düzenlemelerde yer edinememiştir. Gerçekten bugün İdare Hukuku’nu ilgilendiren Anayasa ve kanunlarda “kamu yönetimi” terimi değil “idare” terimi kullanılmıştır. Fakat bugün yürürlükte olmayan ve Cumhurbaşkanı tarafından bir daha görüşülmek üzere iade edildikten sonra TBMM’de yeniden görüşülmeyen 15.7.2004 tarih ve 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Temel İlkeleri Hakkında Kanun’da idare teriminden daha çok kamu yönetimi terimi kullanılmıştır. Bu konuyla ilgili eleştirel yaklaşım için bkz. **Azrak** Ali Ülkü, “Türk İdaresinde Reform Girişimlerinin Değerlendirilmesi”, (Hukuk ve Adalet, Eleştirel Hukuk Dergisi, Y. 1, S. 2, Nisan-Haziran 2004, s. 225-226; **Azrak** Ülkü, Kamuda Tehlikeli Reform, Radikal Gazetesi, 12.1.2004; **Al** Hamza, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, <http://www.liberal.org.tr/index.php?lang=tr&message=article&art=135> E.T. 23.3.2005.

¹⁶ **Duran** Lutfi, İdare Hukuku Ders Notları, (Fakülteler Matbaası), İstanbul 1982, s. 3.

¹⁷ **Günday**, İdare Hukuku, s. 3; **Gözübüyük/Tan**, C. I, s. 3.

içerecek şekilde de kullanılmaktadır¹⁸. Örneğin 1982 Anayasası'nın 125. maddesinde yer alan "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır" kuralında geçen "idare" ve 127. maddesinde geçen, "mahallî idare" kavramları organik anlamda; Anayasa'nın 126. maddesinde yer alan "İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır" ifadesinde işlevsel anlamda ve Anayasa'nın 123. maddesindeki "İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" kuralında ise hem organik hem de işlevsel anlamda kullanılmıştır¹⁹.

İdare kavramının organik anlamı, onun örgütsel yanını, yani kuruluşunu, bünyesindeki personeli ve teşkilâtını ifade etmektedir. Organik anlamda idare kavramı ile ortaya idare organının devlet organları arasındaki yerinin ne olduğu, organik anlamda idare kavramına hangi kamusal örgütlerin dahil olduğu soruları çıkar.

Öğretide organik anlamda idare kavramının dar ve geniş anlamlarından bahsedilmiş, dar organik anlamdaki idare kavramının idare alanına dahil kuruluşları; geniş organik anlamdaki idare kavramının ise idarî faaliyette bulunan bütün kamusal kuruluşları ifade ettiği belirtilmiştir²⁰. Ancak geniş organik anlamdaki idare kavramı, işlevsel ölçütü dikkate aldığından ve buna göre idare kavramının anlamını ortaya koyduğundan bu kavramın kullanılması yerinde değildir. Dolayısıyla biz organik anlamdaki idare kavramının tek bir anlamı olduğunu ve bunun da dar anlamı ifade ettiğini yani işlevsel olarak idarî işlemler tesis eden kuruluşların bu anlama dahil olmadığını kabul ediyoruz.

İşlevsel anlamda idare kavramı ise devletin belli tür organlarının örgütsel ve kuruluş yanı ile değil bu organların yerine getirdikleri hizmet ve görevler ile ilgilidir. Diğer bir deyişle devlet organlarının belli bir tür faaliyetlerini ifade eden kavram işlevsel anlamda idare kavramıdır²¹. İşlevsel anlamda idare kavramının önemi şuradadır ki, devletin bir organı olan kuruluş, organik anlamda idare kavramına

¹⁸ **Giritli/Bilgen/Akgüner**, s. 3.

¹⁹ Balta, hem organik hem de işlevsel anlamda kullanılan idare kavramına *bütüncü anlamda idare* adını vermektedir. **Balta** Tahsin Bekir, *İdare Hukukuna Giriş*, (TODAİE), Ankara 1968/70, s. 6.

²⁰ **Balta**, *İdare Hukukuna Giriş*, s. 5.

²¹ **Günday**, *İdare Hukuku*, s. 10.

girmese de bu kuruluşun öyle faaliyetleri vardır ki bu faaliyetler işlevsel anlamda idare kavramına dahil edilebilir.

Sonuç olarak söylenebilir ki İdare Hukuku'nun konusunu oluşturan ve yerel yönetimleri de kapsayan “İdare”yi “yasama, hükûmet etme ve yargılama niteliğinde olmayan tüm kamusal kurum ve işler” diye tanımlayabiliriz²². Bu tanıma göre de yasama veya yargı organı bünyesinde bulunan kuruluşlar, organik anlamda idare (yani idare organı içinde) olmasalar da yerine getirdikleri işlev bakımından idare kavramı içinde değerlendirilebilir ve üzerlerinde aşağıda anlatacağımız denetim yolları geçerli olabilir. Yerel yönetimler ise aşağıda göreceğimiz üzere organik anlamda idare kavramı içindedirler ve yerine getirdikleri işlev de idarî işlev niteliğindedir.

II. YEREL YÖNETİM (MAHALLÎ İDARE) KAVRAMI

“Yerel” terimi, genellikle yerel yönetim sınırları içerisinde yaşayan halkın bir yerle (toprakla, alanla) olan bağlantısını ifade etmektedir. İnsanların yerleştiği her yere tüm yerel hizmetler götürülememekle beraber, belli bir yoğunlukta bir araya gelen insanların yerleştiği bir yerde yerel hizmetlerin yerine getirilebilmesi mümkün olabilmektedir²³. İşte böyle bir yörede yerleşik bulunan insanların sırf o yörede oturmalarından dolayı ortaya çıkan müşterek ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için yetki ve görevlerin merkezî idareden, işlem ve eylemlerinin devlet tarafından denetlendiği yerel idarelere devrine olanak sağlayan bir sistem olarak yerinden yönetim ilkesi kabul edilmiştir. Yerinden yönetim, yasalar uyarınca oluşturulmuş yönetim organlarının, merkezce kullanılmakta olanlardan başka işlevleri yasaların belirlediği çerçevede görebilmeleri için, tüzel, siyasal ve akçal bir takım yetkilerle donatılmalarıdır²⁴. Yerel yönetim (local self government) ise yerel halkın kendi eliyle seçtiği organlarca yönetilmesini anlatan bir dizgenin adıdır²⁵. Yerel yönetimler,

²² **Duran**, İdare Hukuku, s. 2; **Karatepe Şükrü**, İdare Hukuku, İzmir 1988, s. 3; **Erkut**, s. 63; **Yıldırım Ramazan**, İdare Hukuku Dersleri, s. 6.

²³ **Kalabalık Halil**, Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku, (Seçkin Yayınevi), Ankara 2005, s. 37.

²⁴ **Keleş Ruşen/Yavuz Fehmi**, Yerel Yönetimler, (Turhan Kitabevi), Ankara 1983, s. 17.

²⁵ **Keleş/Yavuz**, s. 17-18.

devletin tüzel kişiliği dışında ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptirler²⁶ ve kendilerine tanınan idarî ve malî özerkliğin şartları içinde kendi kendilerini yönetmeye yetkilidirler²⁷. Başka bir ifadeyle mahallî idareler, kamu yönetimi sisteminin bir parçası ve mahallî sınırlar içinde yaşayan halkın yararlanabileceği bölgesel nitelikteki hizmetleri yerine getirmekle görevli olan kuruluşlardır²⁸. Buna göre yerel yönetim, “devlet içinde belli bir bölgede yerleşmiş insan topluluklarının ortak ve yerel ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş özerk birimler” ya da yasalar uyarınca oluşturulmuş yönetim organlarının yine yasaların belirlediği çerçevede merkeze bırakılmış olanlar dışındaki işlevleri görebilmek için kurulmuş tüzel kişilikler şeklinde tanımlanabilir²⁹.

1982 Anayasası’nın düzenlemesi karşısında yerel yönetimler, idare organı bünyesinde bulunmaktadır. Gerçekten de Anayasa’nın aşağıya alınan sistematığı, yerel yönetimlerin idare organı içinde öngörüldüğünü ve dolayısıyla idare kavramına dahil kuruluşlardan olduğunu açıkça göstermektedir.

1982 Anayasası

İkinci Bölüm (Yürütme)

I. Cumhurbaşkanı

II. Bakanlar Kurulu

III. Olağanüstü yönetim usûlleri

IV. İdare

A. İdarenin esasları

1. İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzel kişiliği

2. Yönetmelikler

B. Yargı yolu

C. İdarenin kuruluşu

1. Merkezî idare (md. 126)

2. Mahallî idareler (md. 127)

²⁶ Öğretilerde de yerinden yönetim ilkesinin varlık şartlarından birinin yerinden yönetim kuruluşunun tüzel kişiliğe sahip olması olduğu belirtilmektedir. **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 122.

²⁷ **Özer** Ahmet, “Yerel Yönetimlerin Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme”, (Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 2, S. 4, Temmuz 1993, s. 28).

²⁸ **Aykaç** Burhan/**Özer** M. Akif, “Mahallî İdarelerin Denetiminde Etkinlik Arayışları”, (Yerel Yönetim ve Denetim, C. 7, S. 4, Nisan 2002, s. 17).

²⁹ **Yüksel** Fatih, Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul 1999, s. 7.

Anayasamızda, ulusal nitelikteki kamu hizmetleri ile mahallî müşterek nitelikteki yerel hizmetlerin sağlanabilmesi için idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ilkesi ile yerinden yönetim ilkesi esaslarına göre düzenleneceği belirtilmiştir (md. 123/II). Yerinden yönetim ilkesinin hizmet yönünden uygulanması sonucu devlet tüzel kişiliği dışında çeşitli kamu tüzel kişileri ortaya çıkmıştır. Bu ilkenin yer yönünden uygulanması sonucu da üç çeşit yerel idare organı oluşturulmuştur. Anayasa, mahallî idareler adını verdiği bu yerel idarelerin, il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulacağını, bu idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceğini belirtmiştir (md. 127). Bu Anayasa hükmüne uygun olarak bugün ülkemizde üç mahallî idare türü oluşturulmuş ve bu mahallî idarelerin kuruluş esasları ile görev ve yetkileri kanunlarla düzenlenmiştir. Bunlardan, belediyeler, uzun süre 03.04.1930 tarihinde kabul edilen 1580 sayılı Belediye Kanunu ile düzenlenmişken, bu Kanun 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu³⁰ ile yürürlükten kaldırılmıştır. Anayasa'nın 127/III maddesinde yer alan *“Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir”* hükmüne dayanılarak ülkemizde 27.06.1984 tarihinde kabul edilen 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnâmenin Kabulü Hakkında Kanun ile büyük yerleşim merkezlerinde *“büyük şehir belediyesi”* adı altında yeni bir belediye yerel yönetimi kurulmuştur. Büyükşehir belediyelerini düzenleyen 3030 sayılı Kanun da, 10.07.2004 tarihinde kabul edilen 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu³¹ ile yürürlükten kaldırılmıştır. İl özel idareleri ise, 16.05.1987 tarih ve 3360 sayılı Kanun'la ismi İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilen 13.03.1329 (1913) tarihli İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanunu Muvakkati

³⁰ R.G., t. 13.07.2005, S. 25874; Bu konuda daha önce çıkarılan 09.07.2004 tarih ve 5215 sayılı Belediye(ler) Kanunu, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ye geri gönderilmiş ve bu Kanun'un TBMM'de yeniden görüşülerek kabul edilmesi sonucu 24.12.2004 tarih ve 25680 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe sokulan 5272 sayılı Belediye Kanunu da, Anayasa Mahkemesi'nce 18.01.2005 gün ve E. 2004/118, K. 2005/8 sayılı kararla; Cumhurbaşkanı tarafından tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye iade edilen bu Kanun'a eklenen geçici 4. maddenin af niteliğinde olması ve bu yüzden gerekli olan nitelikli çoğunlukla kabul edilmemesi nedeniyle son aşamada metinden çıkarılması üzerine Kanun'un geneli üzerinde tekrar son oylama yapılmadığı gerekçesiyle Anayasa'ya aykırı bulunarak şekil yönünden iptâl edilmiş, ancak iptâl üzerine uygulama boşluğu doğmaması için iptâl kararının yürürlüğe girmesi yayımdan itibaren 6 ay ertelenmiştir. 6 aylık süre dolmadan önce 5393 sayılı Belediye Kanunu kabul edilerek 13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe sokulmuştur.

³¹ R.G., t. 10.07.2004, S. 25531.

hükümlerine göre yönetilmekte iken 22.02.2005 tarihinde kabul edilen 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu³² çıkarılarak yeniden düzenlenmiş ve 1329 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu yürürlükten kaldırılmıştır. Son mahallî idare birimi olan köylerin kuruluşu ile görev ve yetki esasları da hâlen 442 sayılı Köy Kanunu'nda yer almaktadır. Diğer mahallî idarelerin kuruluşu ile görev ve yetkilerine ilişkin kanunlar yeni düzenlemelerle bütünüyle değiştirilirken Köy yerel yönetimini düzenleyen 442 sayılı Köy Kanunu hâlen yürürlüktedir. Bu çalışmada esas olarak kuruluş, görev ve yetkileri yeniden düzenlemeye tâbi tutulan belediye, büyükşehir belediyesi ve il özel idareleri üzerinde öngörülen idarî vesayet denetimi ile ilgili yapılan değişiklikler inceleneceğinden köy yerel yönetimi çalışmanın kapsamı dışında bırakılmıştır.

İşte, il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları ile görev ve yetkileri yerinden yönetim ilkesine göre yukarıda anılan kanunlarla düzenlenen ve kamu tüzel kişiliğini haiz olan belediye ve büyükşehir belediyesi ile il özel idareleri ve köy idareleri, Türk İdare Hukuku'nda mahallî idareler (=yerel yönetimler) olarak anılmakta ve bu idareler yukarıda açıkladığımız idare kavramına dahil kamu idarelerinden sayılmaktadır.

Her biri kamu tüzel kişiliğini haiz olan yerel yönetim birimleri, görevlerini yerine getirmek üzere karar ve yürütme organları eliyle işlem ve eylemde bulunurlar. Belediye idaresinin organları belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır. İl özel idaresinin organları ise il genel meclisi, il encümeni ve validir. Hâlen 442 sayılı Köy Kanunu'na tâbi olan köy idarelerinin de köy derneği, ihtiyar meclisi ve köy muhtarı olmak üzere üç organı bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin organları ve bu organlarının seçilme ve göreve gelme esasları ile görev ve yetkileri ilgili yasalarında düzenlenmiştir.

³² R.G., t. 22.02.2005, S. 25745; Bu konuda daha önce çıkarılan 24.06.2004 tarih ve 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, Cumhurbaşkanı tarafından yeniden görüşülmek üzere TBMM'ye iade edilmişti. Bu Kanun TBMM'de yeniden görüşülerek kabul edilmiş ve bugün yürürlükte olan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu son hâlini almıştır.

III. DENETİM KAVRAMI

Tezimizin konusunu oluşturan idarenin denetlenmesi yollarından biri olarak idarî vesayet denetiminde geçen “denetim” kavramının da İdare Hukuku ve Kamu Yönetimi bilimi yönlerinden açıklanması faydalı olacaktır.

Denetim, günümüzde modern yönetim anlayışının bir sonucudur ve yönetimin olduğu her yerde vardır. Özellikle yönetsel denetimin, kendiliğinden varolan, yönetim işlevinde saklı bir niteliğinden bahsedilmektedir³³. Bundan dolayı özel yönetim örgütleri içinde olduğu gibi kamu yönetimi örgütünün içinde de denetim mekanizmaları ve denetim amacına yönelik kurumlar olması doğal ve hattâ gereklidir³⁴. Denetim, yönetim sürecinin en önemli halkalarından biridir³⁵.

Denetimle, olan ve olması gereken karşı karşıya getirilir ve uygunluk ya da sapmadan hangisinin daha büyük olduğu meydana çıkarılır³⁶.

Denetim kavramı, sadece plânlardan sapma olup olmadığının tespiti ve sapmalara neden olanların cezalandırılmasıyla ilgili olmayıp, denetim aynı zamanda “düzeltici, geliştirici ve mükemmelleştirici” işlevi de yerine getirir³⁷.

Denetim kavramının sözlük anlamının, “Bir işin gereği gibi yürütülüp, yürütülmediğini anlamak için yapılan inceleme ve gözetim” olduğu belirtilmiş ve bu anlamıyla denetim sözcüğü ile kontrol ve murakabe sözcüklerinin eş anlamlı olduğu vurgulanmıştır³⁸.

Denetim kavramının bu sözlük anlamına koşut olarak yönetim bilimi açısından denetim kavramı için farklı tanımlamalar yapılmıştır. Bir tanımlamaya

³³ **Akılhoğlu** Tekin, “Yönetsel Yargı ve Denetimin Etkinliği”, (AİD, C. 23, S. 1, Mart 1990, s. 6).; Ancak aşağıda yapacağımız açıklamalarda görüleceği üzere bu ifade ancak yönetsel denetim türlerinden hiyerarşi denetimine uymaktadır. Yoksa idarî vesayet de bir yönetsel denetim olmakla birlikte kendiliğinden varolan ve idare işlevinde saklı bir denetim yetkisi verdiği söylenemez.

³⁴ **Akıncı** Müslüm, Bağımsız İdarî Otoriteler ve Ombudsman, (Beta Yayınevi), İstanbul 1999, s. 46; **Coşkun** Bayram, “Türk Kamu Yönetiminde İdarî Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar”, (TİD, Y. 74, S. 437, Aralık 2002, s. 81).

³⁵ **Özer** Ahmet, Yerel Yönetimler, s. 30; **KAYA**, Genel Rapor, (TODAİE), Ankara 1991, s. 40.

³⁶ **Örnek** Acar, Kamu Yönetimi, İstanbul 1992, s. 248; **Demirbaş** Tolga, Performans Denetimi, Sayıştay ve Türkiye’deki Durumun Değerlendirilmesi, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Bursa 2000, s. 16.

³⁷ **Yüksel**, s. 41.

³⁸ **Demiray** Kemal, Temel Türkçe Sözlük, (İnkılâp Kitabevi), İstanbul 1990, s. 202’den nakleden **Coşkun** Bayram, İdarî Denetim Süreci, s. 82.

göre denetim, yönetim faaliyetlerinin, kabul edilen plâna, verilen direktife ve konulan ilkelere uygun olarak etken bir şekilde yapılıp yapılmadığını belirten araçtır³⁹. Diğer bir tanıma göre de, “Denetim, kuruluşun beklenen başarı kriterine ne ölçüde ulaşıldığını belirlemek için, öngörülen tespitlerle, gerçekleştirilen işlerin bir karşılaştırılması demektir⁴⁰.” Akıllıoğlu ise kısa bir tanımlamayla yönetim bilimi açısından denetimin, bir davranış modeline uygunluğun araştırılarak gerekli düzeltmelerin yapılması amacına yönelik işleri kapsadığını belirtmektedir⁴¹. KAYA Genel Rapor’unda da denetim, “örgütsel eylemlerin ve işlemlerin öngörülen amaçlar doğrultusunda benimsenen ilke ve kurallara uygunluğunun belirlenmesidir” şeklinde tanımlanmıştır⁴².

Daha geniş olarak denetim, bir faaliyetin sonuçlarının mümkün olduğu kadar plân ve mevzuata uygun olmasını sağlamak amacıyla standartlar konması, elde edilen sonuçların bu standartlarla karşılaştırılması ve uygulamaların plân ve mevzuattan ayrıldığı noktalarda düzeltme önlemlerinin belirlenmesi olarak tanımlanabilir⁴³. Başka bir ifadeyle de denetim, bir kişi, kurum veya iktidarın değişik yönlerden görünümünün, yapısının, işlerliğinin ve uğraşlarının yanlışlık, çelişki, tutarsızlık veya eksiklik içerip içermediğini yasalar, tüzükler, yönetmelikler, kararlar, kurallar ve akılcı yaklaşımlar çerçevesinde ölçülmesi , gözlenmesi ve izlenmesi için yapılan tüm uğraşlar olarak da tanımlanabilir⁴⁴.

İdare Hukuku açısından ise denetim kavramının tanımında kamu hizmetlerinin yasalara ve hizmetin gereklerine uygun yapılmasını sağlamak amacıyla yetkili kişi ve kurullar tarafından yapılan tespit ve düzeltme önlemleri olarak tanımlanmaktadır⁴⁵. Kamu Hukuku alanında idarenin denetlenmesi ile ilgili yazılmış bir doktora tezinde demokratik hukuk devletinin bir unsuru olarak denetim şu şekilde

³⁹ **Tortop Nuri/İspir Eyüp G./ Aykaç Burhan**, Yönetim Bilimi, Ankara 1993, s. 160.

⁴⁰ **Örnek Hüsamet**, “Kamu Yönetiminde Denetim ve İlkeleri”, (Yerel Yönetim ve Denetim, Y. 6, S. 71-72, Kasım-Aralık 1991, s. 14)’den nakleden **Coşkun**, İdarî Denetim Süreci, s. 82.

⁴¹ **Akıllıoğlu**, Denetimin Etkinliği, s. 4.

⁴² **KAYA**, Genel Rapor, s. 40.

⁴³ **Sanal Recep**, Türkiye’de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu, (TODAİE Yayını), Ankara 2002, s. 4; **Uluğ**, s. 98.

⁴⁴ **Yüzgün Arslan**, Genel Denetim Yaklaşımı, İstanbul 1984, s. 20’den nakleden **Güney Haşim**, İdarenin İç Denetimi, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 1994, s. 6; **Aykaç/Özer**, s. 6.

⁴⁵ **Gündoğdu Balamir**, “Kamusal Alanda Yaşanan Değişimler:Yerel Yönetimlerin Denetimi”, (Yerel Yönetim ve Denetim, C. 8, S. 10, Ekim 2003, s. 4).

tanımlanmıştır⁴⁶: “Denetim, yönetilenlerin her türlü başvuru hakları ile, tüm kamusal tasarrufların incelenmelerini, değiştirilmelerini, kaldırılmalarını ve hukuk alanından tümüyle çıkarılmalarını gerçekleştirebilecekleri etkili, kapsamlı ve güvenceye bağlanmış; idarî, siyasî, ve yargısal denetim kurum ve usûllerinin bir hukuk düzeni içinde var ve işler durumda bulunmasıdır.” Görüldüğü üzere İdare Hukuku alanında denetim olgusu, daha kapsamlı bir içeriğe sahiptir. Kamu yararı amacıyla hareket etmesi gereken yönetimin eylem ve işlemleri, özgün denetim teknikleri kullanılarak “hukuka uygunluk”, “verimlilik” ve “yerindelik” açılarından denetime tâbi tutulduğu belirtilmiştir⁴⁷.

Görüldüğü üzere denetim kavramı için farklı tanımlamalar yapılmaktadır. Ancak bütün bu tanımlamalar içinde ortak bazı noktaların varlığı dikkat çekmektedir. Her şeyden önce örgüt içinde kabul edilen plânın, verilen direktiflerin veya belirli şekilde konulan ilkelerin varlığı (örgüt için amaçların belirlenmesi); diğer taraftan kabul edilen plâna, verilen direktife ve konulan ilkelere uygun ve etken bir yönetim faaliyetinin (amaçlara ulaşmak için etkinlikte bulunulmasının) varlığı söz konusu olmaktadır⁴⁸. Böylece denetim yoluyla, belirlenen amaçlar için yapılan etkinlik ve çalışmalar incelenmekte, varsa oluşan sapmalar ortaya çıkarılmaktadır⁴⁹.

Denetleyenlerin sayısı dikkate alındığında denetim ya tek kişi tarafından ya da bir grup (bir müfettiş, soruşturmacı, denetmen) tarafından gerçekleştirilir. Geniş çaplı kuruluşlar genel olarak belli bir ekip tarafından denetleniyorken; belli bir konu ile sınırlı denetim, daha çok tek kişi tarafından yapılmaktadır⁵⁰.

Denetimin yapıldığı zamana göre de işlem öncesi denetim (ön denetim, önleyici denetim) ya da işlem sonrası (a posteriori) denetim kavramlarından bahsedilir. İdarenin yapmayı tasarladığı bir iş veya işlemi uygulamaya geçirmeden

⁴⁶ Soybay Selçuk, İdarenin Yargısal Olmayan Biçimlerde Denetimi, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul 1994, s. 7.

⁴⁷ Akıncı, s. 47.

⁴⁸ Başarılı bir denetim sürecinin üç ögesinden bahsedilmektedir. Her şeyden önce denetimin olabilmesi için belli amaçların bulunması gereklidir. Bu amaçlar örgütün temel amaçlarıdır. İkinci öge ise verimliliktir. Amaçlara ulaşırken mümkün olan en yüksek verimlilik düzeyine ulaşılması gerekmektedir. Üçüncü öge de zamandır. Belli bir amaca etkin bir çalışma ile mutlaka zamanında ulaşmak gerekmektedir. Aykaç/Özer, s. 6.

⁴⁹ Coşkun Bayram, İdarî Denetim Süreci, s. 83.

⁵⁰ Akıncı, s. 50.

önce ilgili makamlarca vize edilmesi, uygunluk bildirimine bağlanması, onaydan geçirilmesi gibi yöntemler ön denetimin amacına yöneliktir. Bir idarî kararın yürütülmesi esnasında yahut uygulandıktan sonra yapılan denetim de a posteriori denetim olarak adlandırılır⁵¹. İşlem veya eylemin uygulamada kazandığı nitelik iyice belirginleşerek hukuksal açıdan değerlendirmeye olanak sağlaması sebebiyle sonradan yapılan denetimin daha etkili olduğu kabul edilmektedir⁵².

Denetimin hangi konularda yapılacağı, kimlerin nasıl denetleneceği de geniş anlamda denetimin kapsamı ile ilgilidir⁵³. Daha çok yöneticinin inisiyatifinde olan denetimin sınırlarını belirleme fonksiyonu, örgütün bünyesine bağlı olarak zamanın değerlendirilmesinden, örgüt içerisinde israf bulunup bulunmadığına kadar bir çok unsuru kapsayacak şekilde kullanılabilir⁵⁴. Kısaca denetimin konusu, örgüt ve onun işleyişidir⁵⁵.

Yakın tarihte yürürlüğe giren yerel yönetimlerle ilgili iki kanunda da denetim kavramının benzer tanımına yer verilmiştir. 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 54. maddesinde, 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun da 37. maddesinde denetim; *“hizmetlerin süreç ve sonuçlarının 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 duyurmaktır”* şeklinde tanımlanmıştır.

⁵¹ Akıncı, s. 50.

⁵² Akıncı, s. 50.

⁵³ Tortop, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, (AİD, C. 7, S. 1, Mart 1974, s. 28).

⁵⁴ Aykaç/Özer, s. 7.

⁵⁵ Akıncı, s. 47.

Ş2. İDARE VE YEREL YÖNETİMLERİN DENETLENMESİNİN AMACI VE ÖNEMİ İLE DENETİMİ ETKİLEYEN İLKELER

I. İDARE VE YEREL YÖNETİMLERİN DENETLENMESİNİN AMACI VE ÖNEMİ

Genel olarak İdare; hukukun, özellikle de kanunların da içinde yer aldığı mevzuatın uygulanması demek olunca her idarî işlemin uygun olması gereken kurallara aykırı olma ihtimal ve tehlikesi vardır⁵⁶. Diğer bir deyişle idare ve yerel yönetimlerin denetlenmesinin belki en önemli amacı ve önemi, idarenin Anayasa ve kanunlar ile bunlara uygun olarak çıkarılmış diğer düzenleyici işlemlere uygun hareket etmesinin sağlanmasıdır⁵⁷. Kamu yönetimi bağlamında bakıldığında denetimin en temel amacı, örgüt amaçlarının gerçekleştirilme derecelerini saptayarak, örgütün etkililik düzeyini yükseltmek ve onun geliştirilmesini sağlamak olup⁵⁸ denetim, kamusal eylem ve işlemlerde sistemi keyfiliğe karşı koruyan en temel ve vazgeçilmez araçların başında gelmektedir⁵⁹. Ancak denetleme sayesinde, yapılması doğru olmayan veya yapılmasında sakınca görülen işlerin yapılmasına engel olunabilir⁶⁰. Diğer bir ifadeyle denetimle, istenen öğelerin yönetimin doğasına kazandırılması, istenmeyen öğelerin ise ayıklanması ve böylece örgütsel başarı şansının yükseltilmesi olanaklıdır⁶¹.

İdare, işlevi gereği bir takım hukuksal işlemler yapar ve maddî eylemlerde bulunur. İdare bu işlevini yerine getirirken sahip olduğu kamu gücü sayesinde re'sen hareket ve icraî karar alma yetkilerine istinaden kişiler hakkında tek taraflı işlemler tesis eder ve bunları cebren icra eder. İşte idarenin bu yetkilerini kullanırken hukuka aykırı etmesinin ve bireylerin hukuksal menfaatine dokunmasının önüne geçmek için iyi işleyen bir denetim mekanizmasına ihtiyaç vardır⁶².

Aşağıda inceleyeceğimiz üzere idare ve yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin hukuka ve mevzuata uygunluğunun temin edilmesi için birden çok denetim yolu mevcuttur. Bu denetim yollarıyla bireyler hakkında tek yanlı, icraî

⁵⁶ Güney, s. 6.

⁵⁷ Derdiman, İdarî Yargı, s. 1; Demirbaş, s. 16.

⁵⁸ KAYA, Genel Rapor, s. 40.

⁵⁹ Uluğ, s. 98.

⁶⁰ Tortop, Denetleme Biçimleri, s. 27; Gündoğdu, s. 5.

⁶¹ Akıncı, s. 48.

⁶² Güney, s. 7.

kararlar alma yetkisine sahip olan idarenin hukuk sınırları içerisinde kalması sağlanmaya çalışılır. Bu denetim yollarından belki en nesnel ve en etkili olanı yargısal denetim yoludur⁶³.

Kamu hizmetlerinin kapsamının genişlemesiyle denetime olan gereksinme de artmaktadır. Zira artan kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde görülen aksaklık ve hukuka aykırılıklar da artmakta, dolayısıyla denetim yoluyla düzeltici önlemler alma daha elzem hâle gelmektedir. Kısacası idarenin denetlenmesi bir yönüyle işlerin yürütülmesindeki verimi de artırmaktadır⁶⁴.

Diğer yönden idarenin yöneticiler tarafından denetlenmesi, yöneticilere kuruluşu yerinde görme ve inceleme olanağı vermekte, bu yöntem ile emrinde çalışan kuruluşu iyi tanıyan yönetici daha isabetli kararlar alma olanağı bulmaktadır. Böylece denetlemenin, düzeltme gayesiyle kusurları göstermek ve bunların tekrarına engel olmak gibi bir amacı da ortaya çıkmaktadır⁶⁵.

Bunların yanında idare ve yerel yönetimlerin denetlenmesi, kişi hak ve özgürlüklerini korumayı da amaçlar⁶⁶. Zira idare ve yerel yönetimler, işlevini yerine getirirken bireyleri yükümlü kıldığı kolluk faaliyetleriyle doğrudan, yararlanıcı kıldığı kamu hizmeti faaliyetlerinde ise dolaylı olarak, kanundan aldığı yetkiye dayanarak insan haklarını sınırlamakta, tek yanlı iradesiyle idarî işlem ve eylemde bulunarak kamu gücünü kullanmak suretiyle temel hak ve özgürlüklerin kullanılmasını ya bazı kayıt ve şartlarla sınırlamakta veya kullanılmasına engel olmaktadır⁶⁷. Bundan dolayı olsa gerek, öğretilerde hukuk devleti ilkesinin en fazla İdare Hukuku'ndan etkilenen bir kavram olduğu ve en fazla bu bilim dalıyla özdeşleştiği ifade edilmiştir⁶⁸.

⁶³ **Gözübüyük** A. Şeref, Yönetmelik Yargısı, (Turhan Kitabevi), Ankara 2001, s. 1; **Karatepe**, s. 27.

⁶⁴ **Chapman** Brian, İdare Mesleği, Çev. Cahit Tutum, Ankara 1970, s. 173; **Tortop**, Denetleme Biçimleri, s. 27.

⁶⁵ **Tortop**, Denetleme Biçimleri, s. 27.

⁶⁶ **Güney**, s. 7.

⁶⁷ **Öğütçü** Muhlis, “Doğal Hukuk ve Pozitif Hukuk Işığında İnsan Hakları Alanındaki Bazı Kavramlar”, (Prof. Dr. İrfan Baştuğ Anısına Armağan, DEÜHFD, C. 7, Özel Sayı, İzmir 2005, s. 557.

⁶⁸ **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 11; **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 11; Özay, bu görüşünü şöyle gerekçelendirmektedir: “... Hukuk devletinin en fazla İdare Hukuku ile özdeşleşmesinin üç yönü ya da boyutu Anayasa’da ‘Cumhuriyetin nitelikleri’ olarak anılmaktadır. Bunların uygulamada ne denli başkalaştırılmış olduklarını bir yana bırakarak, şimdi bu iddianın

Bunların dışında idarenin takdir yetkisinin hukuka uygun ve yerinde kullanılmasının sağlanması da denetlemenin gayelerinden sayılabilir⁶⁹. Özellikle yargı organlarının yerindelik denetimi yapamadıkları da göz önünde bulundurulursa idarenin diğer yollarla (özellikle idarî denetim yolları) denetlenmesinin önemi daha iyi anlaşılır. Diğer taraftan idare ve yerel yönetimlerin işlem veya eylemleri nedeniyle zarara uğrayan kişilerin uğradıkları mağduriyet de ancak bunların denetlenmesi (özellikle yargısal denetim) sayesinde sağlanır⁷⁰. Nihayet, denetimin idarenin sahip olduğu yetkinin kötüye kullanılma ihtimalini azalttığı da kesin şekilde söylenebilir⁷¹. Denetimsiz yetkinin her zaman doğru kullanılacağını kimse garanti edemeyeceği gibi denetim altında olduğunu bilen bir yetkili üzerinde denetim olgusunun yarattığı psikolojik baskı bile katkı sağlayabilecektir. Denetimin yapılacağı olasılığı hataların düzeltilmesine yol açar⁷².

Denetimle, idarenin kendisine verilen görevi nasıl ve hangi ölçüde yerine getirdiği araştırılır ve saptanır. İdarenin işleyişindeki eksik ve hatalarla, bunların nedenleri denetim sonucunda anlaşılır ve ortaya çıkar. Bunları düzeltmek ve gidermek için önlem alma olanağı doğar. Eğer idarî işlerin yerine getirilmesindeki eksiklik ve aksaklıkların, görevlilerin hatalarından ileri geldiği saptanır ise hatalı görevliler, uygulanacak yaptırımlarla görevlerini daha iyi yapmaya zorlanır⁷³.

İdarenin denetlenmesi ayrıca idarenin sorumluluğunun belirlenmesine yardım eder ve böylece teşkilâtın aksayan ve kötü işleyen yanları ve buna neden olan kişiler (özellikle yöneticiler) ortaya çıkarılır⁷⁴.

kuramsal plânda da olsa kanıtlarını vermeye çalışalım:Kuvvetler ayrılığına göre anayasal anlamda Devletin güçleri arasında sadece ‘Yürütme’ ve onun bir uzantısı olan ‘idare’ hem hukuksal bir araç olan ‘işlem’ler hem de fiziksel bir olgu sayılan ‘eylem’ler yapabilme yeteneği ile donatılmıştır.Nitekim diğer ikisi yani Yasama ve Yargı organları sadece işlemler yapabilme durumunda olduklarından bunların yürütülmesi veya uygulanması, icra ve infazı, bir diğer deyişle ‘eylem’e dönüştürülmesi yine ‘Yürütme’ ya da idare tarafından yapılmaktadır. (...) İdarenin eylem ve işlem yaparken açıkladığı irade ise Özel Hukuktaki gerçek ve tüzel kişilerin kine oranla hukuksal açıdan üstün bir konum ve güçtedir.”

⁶⁹ **Derdiman**, İdarî Yargı, s. 1.

⁷⁰ **Derdiman**, İdarî Yargı, s. 2.

⁷¹ **Derdiman**, İdarî Yargı, s. 2; **Coşkun Bayram**, İdarî Denetim Süreci, s. 85.

⁷² **Sanal**, Yönetmelik Denetim, s. 4.

⁷³ **Coşkun Bayram**, İdarî Denetim Süreci, s. 84; **Akıncı**, s. 48.

⁷⁴ **Akıncı**, s. 48.

Dayanılan demokrasi teorisi ne olursa olsun bütün demokratik rejimlerin ideal durum olarak az veya çok açığa vurduğu amaç, yönetilenlerin bütün yönetim sorunları üzerinde söz sahibi olmaları olduğu⁷⁵ düşünülürse idare üzerinde gerçekleştirilen denetimin demokratik ideallere de hizmet ettiği söylenebilir. Gerçekten, özellikle idare üzerindeki herhangi bir denetim yolunda, halkın şikâyet yolu açık tutularak belli ölçüde de olsa yönetsel sürece halkın katılımı sağlanmış olur⁷⁶.

Denetimin karar verenlere doğru, güvenilir ve nesnel bilgi sağlanması, hesap verme sorumluluğu ilişkisinin gereklerinin yerine getirilmesinin sağlanması, hesap verme sorumluluğu ilişkisinde bir takım hata ve yolsuzlukların ortaya çıkarılması, hata ve yanlışlıkların düzeltme ve gerekirse reform yapılmasına ışık tutma, birimler arasında uyum ve eşgüdümü -kanımızca idarenin bütünlüğü ilkesini- sağlamanın da denetimin amaçları arasında olduğu belirtilmektedir⁷⁷.

Nitekim 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 54. maddesi ile 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 37. maddesinde belediye ve il özel idarelerinin denetiminin, faaliyet ve işlemlerinde hataların önlenmesine yardımcı olmak, çalışanların ve teşkilâtın gelişmesine, yönetim ve kontrol sistemlerinin geçerli, güvenilir ve tutarlı duruma gelmesine rehberlik etmek amacıyla yapılacağı belirtilmiştir⁷⁸.

⁷⁵ Soysal Mümtaz, Halkın Yönetime Etkisi, (TODAİE), Ankara 1968, s. 30.

⁷⁶ Akıncı, s. 48.

⁷⁷ Demirbaş, s. 16-17-18.

⁷⁸ İki kanunun ilgili maddelerinin ortak gerekçesi şöyledir: “Yeni kamu yönetimi anlayışına uygun olarak, halen uygulanmakta olan ve işleyiş itibarıyla etkinliği kalmayan denetim sistemi ve teknikleri değiştirilerek denetim yeniden düzenlenmektedir. Öngörülen yeni denetim sistemi ile idarenin ve çalışanların hatalarını bulma yönünde yoğunlaşan denetim anlayışına son verilmektedir. Yapılacak denetim faaliyetleri ile muhtemel hata alanları tespit edilerek il özel idaresi-belediye yönetimi ve çalışanlar hata yapmadan önce eğitilecek ve uyarılacaktır. Denetim daha çok gelecek yönelimli ve hizmetlerin yürütülmesindeki süreçlerin kontrolü şeklinde olacaktır. Denetim faaliyetlerinde öngörülen ikinci amaç ise, faaliyetlerin ve sonuçlarının mevzuata, kurumsal strateji ve başarı ölçütleriyle hedeflere; ulusal politika ve standartlara uygunluk açısından değerlendirilmesi ve raporlanmasıdır. Denetim raporlarının kamuoyuna açıklanması öngörülerek meclis ve kamuoyu denetimi etkin hale getirilmektedir.” Bu konuda açıklama için bkz. Uluğ, s. 111 vd.

II. DENETİMİ ETKİLEYEN İLKELER

A. Hukuk Devleti İlkesi

İdarenin denetlenmesinin kişi hak ve özgürlüklerini korumayı amaçlaması noktasında kişilere idare karşısında hukuk güvencesi sağlayan bir devlet rejimi⁷⁹ olarak hukuk devleti⁸⁰ ilkesinin önemli bir yeri vardır. Hukuk devleti ilkesi gereğince hukukun devletin üstünde olduğunun kabul edilmesi ve devletin her işlem ve eyleminin temelinde hukuk kurallarına uygunluğun bulunması zorunludur⁸¹. Aslında bireylere hukuksal güvence sağlayan, onların haklarını keyfi kamusal müdahalelerden bağışık tutan bir devlet tasarımı olarak hukuk devleti, anayasacılık hareketinin esin kaynağıdır⁸².

Kuvvetler ayrılığının siyasal pratikte işlevler ayrılığı ve işbirliğine dönüşümü, demokratik yönetime ilişkin işlerliğe de hız kazandırmıştır. Demokratik yönetim, aynı zamanda her bir kuvvetin kendi işlevlerini hukuk devleti ilkelerine uygun biçimde yerine getirmesini gerektirmektedir⁸³.

Kuvvetler ayrılığı ilkesine göre her bir kuvvetin işlevsel alanları dikkate alındığında yürütme organı ve bu organın içindeki İdare'nin oldukça farklı ve geniş bir alanda işlev yerine getirdiğini görürüz. Gerçekten, genel anlamda yasama organının kural koyma ve devletin gelir-gider öngörülerini yapma, yargı organının ise uyuşmazlıkları çözme işlevine karşın yürütme ve idare organının çok geniş bir alana yayılan işlevleri bulunmaktadır. İdare, bu işlevlerini yerine getirirken yukarıda değindiğimiz gibi “işlem”ler yanında “eylem”ler de yapabilmekte ve bu yönüyle idare, bireylerin hak ve özgürlüklerini doğrudan etkileme imkânına sahip olmaktadır. İşte hukuk devleti ilkesi de kamusal gücün kullanımına ilişkin bütün eylem ve işlemlerin hukuka uygun biçimde gerçekleşmesi üzerine kurgulanmıştır⁸⁴.

⁷⁹ **Giritli/Bilgen/Akgüner**, s. 44.

⁸⁰ İdarenin hukuka bağlılığı anlamına Kara Avrupası ülkelerinde “hukuk devleti” (Etat de droit); Anglo-Sakson ülkelerinde ise “hukukun egemenliği” (rule of law) denilmektedir. **Selçuk Sami**, “Yönetimde Yasallık İlkesi ve Bunun Sağlanması”, (Dnş. Der., S. 32-33, s. 48)

⁸¹ **Onar**, Umumi Esaslar, C. I, s. 123-124.

⁸² **Akıncı**, s. 11.

⁸³ **Akıncı**, s. 9.

⁸⁴ **Akıncı**, s. 10.

Kamunun refahı ve selâmeti için her türlü önlemi alabilen, bu amaçla kişilerin hak ve özgürlüklerine alabildiğine müdahale edebilen, onlara külfetler yükleyebilen fakat tüm bunları yaparken idaresi hukuka bağlı olmayan bir devlet tipi olan polis devleti kavramının⁸⁵ karşıtı olarak kullanılan hukuk devleti ilkesine, 1982 Anayasası'nın 2. maddesinde yer verilerek T.C. İdaresi'nin işlem ve eylemlerinde hukuk kurallarına uygun davranmak zorunda olduğu ve hukuka uygunluğun sağlanması için de idarenin eylem ve işlemlerine karşı yargı yoluna başvurulabileceği kabul edilmiştir.

Kamu hukukçuları tarafından değişik tanımlamalara açık olan hukuk devletinin evrensel geçerlikte bir tanımının yapılmasından ziyade gereklerinin ortaya koyulması söz konusu olsa da⁸⁶ hukuk devletini, en kısa tanımıyla faaliyetlerinde hukuk kurallarına bağlı olan, vatandaşlarına hukukî güvenlik sağlayan devlet demek olduğunu söyleyebiliriz⁸⁷. Anayasa Mahkemesi de bir kararında⁸⁸ hukuk devletini şöyle tanımlamıştır: “...Hukuk devleti, insan haklarına saygı gösteren ve bu hakları koruyucu, adil bir hukuk düzeni kuran ve bunu devam ettirmeye kendini zorunlu sayan ve bütün faaliyetlerinde hukuka ve Anayasa'ya uyan bir devlet olmak gerekir.”

Kısaca konumuz bakımından hukuk devleti anlayışı, hukuk kurallarına ve bu arada yerel yönetimlerin oluşturduğu mevzuata yalnız yönetilenlerin ve mahallî halkın değil, idare ve yerel yönetimlerin de uymasını gerektiren bir ilkedir. Öyle ki hukuk devleti ilkesinin asgari gereklerinin ne olduğu sorulduğunda hukukun egemenliği ve bütün devlet faaliyetlerinin hukuk kurallarına bağlanması yoluyla hukuksal güvenliğin sağlanması gereği vurgulanır⁸⁹. İdarenin hukuk kurallarına uyması ise yargısal denetim yolu ile sağlanır⁹⁰. Gerçekten de Anayasa Mahkemesi de 27.03.1986 gün ve E. 1985/31, K. 1986/11 sayılı kararında⁹¹ hukuk devletinin yargı denetimine açık olan devlet demek olduğunu belirterek; idarenin yargısal

⁸⁵ **Günday**, İdare Hukuku, s. 36.

⁸⁶ **Akıncı**, s. 12.

⁸⁷ **Özbudun**, s. 89; **Günday**, İdare Hukuku, s. 38; **Giritli/Bilgen/Akgüner**, s. 42; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 96.

⁸⁸ AYM, 11.10.1963 gün ve E. 1963/124, K. 1963/243 sayılı karar, (R.G., t. 04.12.1963; S. 11572), <http://www.anayasa.gov.tr/KARARLAR/IPTALITIRAZ/K1963/K1963-243.htm>

⁸⁹ **Akıncı**, s. 20.

⁹⁰ **Güney**, s. 8.

⁹¹ AYMKD, S. 22, s. 115.

denetiminin hukuk devleti ilkesinin bir unsuru olduğunu kabul etmiştir. Öğretide de idarenin yargısal denetiminin hukuk devleti ilkesinin vazgeçilmez koşulları arasında olduğu belirtilmektedir⁹². Buna göre yerel yönetimlerin her türlü eylem ve işlemine karşı yargısal denetim yolunun açık olmasının hukuk devleti ilkesinin bir gereği olduğu ve bu yönüyle hukuk devleti ilkesinin yerel yönetimlerin denetimini yakından ilgilendirdiği söylenebilir.

B. Kanunî İdare (Yasal Yönetim) İlkesi

İdarenin denetlenmesiyle hiç kuşkusuz önemli bir ilgisi olan ilkelerden biri de hukuk devletinin unsurlarından olan kanunî idare ilkesidir. Kanaatimizce öğretide “idarenin kanuniliği ilkesi” olarak da anılan⁹³ kanunî idare ilkesinin de idare ve yerel yönetimlerin hukuk kuralları çerçevesinde hareket etme gayesiyle doğrudan ilgisi vardır. Zira aşağıda anlamına da değineceğimiz kanunî idare ilkesinin önemli bir sonucu ve öngörüsü, idarenin başı boş hareket etmesine engel olması ve idarenin kanunlara uygun hareket etmesi zorunluluğu ile idarenin sınırlanmasını teşkil etmesi⁹⁴ idarî otoritelere, yasal yönetim ilkesine kaynak oluşturan kurallar kalkmadıkça ya da içeriği değişmedikçe kurallara uygun karar alma yükümlülüğü öngörmesidir⁹⁵. İdarenin kanuniliği ilkesine göre, idarenin kişi hak ve özgürlüklerine müdahalesi ancak yasal yetkiye dayanarak ve yasal çerçeve içinde mümkündür⁹⁶.

Kanunî idare ilkesi, öğretide idareye ve faaliyetlerine kanunun egemen olması⁹⁷, idareyi oluşturan kuruluşların ve bunların görev ve yetkilerinin yasal dayanağının bulunması ve hiçbir idarî makam ve kuruluşun kaynağını kanundan almayan bir Devlet yetkisini kullanamaması olarak tanımlanmaktadır⁹⁸. Ancak hemen belirtelim ki, kanunî idare ilkesi, idarenin her türlü faaliyetinin ayrıntılı bir

⁹² **Gözübüyük/Tan**, C. I, s. 33; **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 103, 105; **Günday**, İdare Hukuku, s. 45; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 101; **Karatepe**, s. 24; **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 13; “*Hukuk devletin öncelikli ve en temel gereği, yönetimin hukuksallığı ve yönetsel eylem ve işlemlerin denetimidir*” diyen Akıncı’nın da bu görüşte olduğu anlaşılmaktadır. **Akıncı**, s. 24, 89.

⁹³ **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 110.

⁹⁴ **Eroğlu**, s. 45.

⁹⁵ **Selçuk**, s. 55.

⁹⁶ **Akyılmaz** Bahtiyar, İdarî Usûl İlkeleri Işığında İdarî İşlemin Yapılış Usûlü, (Yetkin Yayınları), Ankara 2000, s. 74.

⁹⁷ **Balta**, İdare Hukukuna Giriş, s. 79; **Eroğlu**, s. 45.

⁹⁸ **Balta**, İdare Hukuku, s. 126; **Günday**, İdare Hukuku, s. 41; **Gözübüyük/Tan**, C. I, s. 33; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 110-111; **Eroğlu**, s. 45; **Karatepe**, s. 25; **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 17.

şekilde kanunla düzenlenmesi gerektiği şeklinde yorumlanamaz⁹⁹ ve nitekim uygulamada da temel hak ve hürriyetler dışında diğer konularda sadece temel esas ve genel kuralların belirtilmesi ile yetinilmekte, ayrıntılı düzenlemeler idarenin düzenleyici işlemleri ile yapılmaktadır¹⁰⁰. Kanunî idare ilkesinin getirdiği güvence yönetsel yetkinin normatif ilkelerle sınırlandırılarak keyfiliğin ve öngörülemezliğin önüne geçmektir.

Kanunî idare ilkesi, dar anlamda “yasaya uygunluk”, geniş anlamda ise kaynağı ne olursa olsun hukuk kurallarına uymaktır¹⁰¹. Bundan dolayı idareyi sınırlandıran normatif ilkeler yalnız iç hukuktaki ulusal normlar değil, iç hukuka dahil edilen ulusal üstü normlar, kanunla uygun bulunan uluslararası antlaşmalar, hukukun bilinen ve tüm uygar ülkelerde benimsenmiş olan genel ilkeleri ve hattâ örf ve âdet ile yargısal içtihatlar gibi dolaylı kaynaklar olduğu kabul edilmektedir¹⁰². Nitekim Anayasa’nın 90. maddesinin son fıkrasında, usûlüne göre yürürlüğe konulmuş olan milletlerarası andlaşmaların “kanun” hükmünde olduğu ve bunlar hakkında Anayasa’ya aykırılık iddiasıyla Anayasa Mahkemesi’ne başvurulamayacağı; bu fıkraya 07.05.2004 tarih ve 5170 sayılı Kanun’la eklenen ek cümlede de temel hak ve özgürlüklere ilişkin milletlerarası andlaşmalarla kanunların aynı konuda farklı hükümler içermesi nedeniyle çıkabilecek uyuşmazlıklarda milletlerarası andlaşma hükümlerinin esas alınacağı belirtilmiştir.

Anayasa’nın 8. ve 123. maddeleri de kanunî idare (=yasal yönetim) ilkesine yer vermiştir. Gerçekten Anayasa’nın 8. maddesinde yürütme görev ve yetkisinin kanunlara ve Anayasa’ya uygun olarak kullanılacağı ve yerine getirileceği belirtilmiş; 123. maddesinde de idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve

⁹⁹ **Balta**, İdare Hukuku, s. 128; **Balta**, İdare Hukukuna Giriş, s. 80; **Eroğlu**, s. 45-46; **Yıldırım** Turan, Türkiye’nin İdarî Teşkilâtı, (Alkım Kitabevi), İstanbul 2005, s. 14; **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 17.

¹⁰⁰ **Eroğlu**, s. 45-46; **Karatepe**, s. 26; İdarî faaliyetlerin ayrıntılarının düzenleyici idarî işlemlerle belirtilebilmesi dolayısıyla bir yazar tarafından Türk Hukuku’nda “kanunilik” kavramı yerine “hukukilik” kavramının kullanılması gerektiği ileri sürülmüşse de (**Karatepe**, s. 26) kanaatimizce idare organlarının varlığını kanundan alması, temel kuralların kanun ile belirlenmesi ve idarenin kanunu dayanak almadan düzenleyici işlem yapamaması nedenleriyle kanunî idare kavramı anlamını ortaya koyan bir kavramdır.

¹⁰¹ **Selçuk**, s. 48.

¹⁰² **Selçuk**, s. 49 vd.; **Akıncı**, s. 25; **Eroğlu**, s. 48.

kanunla düzenleneceği kuralına yer verilmiştir. Bu iki hükmün düzenlenişinden Günday'ın da belirttiği üzere üç sonuç çıkmaktadır¹⁰³.

Anayasa'nın 8. maddesinde ifadesini bulan kanuna saygı ilkesi gereğince idare, üstlendiği görev ve yetkileri, kuralsız ve hukuksuz yürütemez. İdare, kanuna ve mevzuata uygun hareket etmek mecburiyetindedir¹⁰⁴. Anayasa'nın 125. maddesindeki "İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır." hükmü ise 8. maddedeki kanuna saygı ilkesini tamamlar niteliktedir¹⁰⁵.

Anayasa'nın 123. maddesinden çıkan diğer iki sonuç da şunlardır: Birincisi, idarenin kuruluş ve teşkilâtlanmasında aslî yetki Yasama organına aittir. Bundan dolayı yönetilenlerin yaşamlarında önemli görevler üstlenen her idarî kuruluş kendiliğinden var olmayıp, varlığını kanunlardan almaktadır, almalıdır¹⁰⁶. "Kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur" diyen Anayasa kuralı (md. 123/son) ile bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri, yetkileri ve teşkilâtının kanunla düzenleneceğini öngören Anayasa kuralı (Any. md. 113) bu sonucu teyit etmektedir. İdarenin kuruluşu yanında görevlerinin de kanunla düzenleneceğini belirten Anayasa'nın 123. maddesinden çıkan ikinci sonuç ise kanunî dayanak ilkesidir¹⁰⁷. Bu ilkeye göre kanunda kendisine görev ve yetki olarak verilmeyen konularda idare faaliyette bulunamaz¹⁰⁸. Bu ilkeyi destekler biçimde millî kamu hizmetlerini¹⁰⁹ yürüten

¹⁰³ **Günday**, İdare Hukuku, s. 41; **Gözler**, kanunî idare ilkesinin iki sonucuna değinmekte ve bu iki sonuçtan birinin kanuna dayanma ilkesi (idarenin *secundum legem* özelliği), diğerinin de kanuna aykırı olmama ilkesi (idarenin *intra legem* özelliği) olduğunu belirtmektedir. **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 110-112; Aslında bu iki ilke aşağıda incelediğimiz üç sonucu da içermektedir. Turan Yıldırım ise, kanunî idare ilkesinin iki boyutunun olduğunu ve bunların idarenin kuruluşunun kanunla düzenlenmesi ve idarenin görevlerinin kanunlarda gösterilmesi olduğunu belirtmektedir. **Yıldırım** Turan, İdarî Teşkilât, s. 13; Ramazan Yıldırım da, idarenin kanuniliği ilkesinin üç boyutlu olduğunu, birinci boyutun idarenin işlevini yerine getirirken yasalara saygılı davranmasını ifade ettiği, ikinci boyutun idarenin kuruluşunun kanunla düzenlendiğini belirttiğini ve üçüncü boyutun ise idarenin üstlendiği görevlerin kanunda gösterilmesi olduğunu söylemektedir. **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 17.

¹⁰⁴ **Balta**, İdare Hukuku, s. 127; **Balta**, İdare Hukukuna Giriş, s. 79.

¹⁰⁵ **Akıncı**, s. 25.

¹⁰⁶ **Günday**, İdare Hukuku, s. 41.

¹⁰⁷ Buna kanunî yetki ilkesi de denilmektedir. **Balta**, İdare Hukuku, s. 127; **Balta**, İdare Hukukuna Giriş, s. 79.

¹⁰⁸ **Balta**, İdare Hukukuna Giriş, s. 80.

¹⁰⁹ Millî kamu hizmeti kavramıyla İdare Hukuku'nda merkezi idare örgütünü oluşturan Devlet'in tüm ülke düzeyinde yürütmekle yükümlü olduğu kamu hizmetleri kastedilmektedir. Bkz. **Günday**; s. 290; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 317.

bakanlıkların, yerel kamu hizmetlerini yürüten mahallî idarelerin ve yine tüm ülke düzeyinde belirli kamu hizmetlerini yürüten bazı hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceği, Anayasa'nın 113, 127 ile 130 vd. maddelerinde belirtilmiştir. Kanunî idare ilkesi sayesinde ki, hiçbir idarî kuruluş kendiliğinden ortaya çıkıp başı boş ve denetimsiz hareket etme ayrıcalığına sahip olamamaktadır. İdare ve yerel yönetimlerin kanunlarda belirlenen görev ve yetkileri dışına çıkmaları hâlinde, Anayasa'nın 125. maddesi gereğince yargısal denetim yoluna başvurulabileceği gibi yargısal denetim yolu dışında yerel yönetimler üzerinde merkezî idarenin vesayet denetimi de önemli bir denetim yolu olarak hukukumuzda yer etmektedir.

C. İdarenin Bütünlüğü İlkesi

İdare ve yerel yönetimlerin denetlenmesinin amaç ve önemi ile ilgili olarak Anayasa'nın 123. maddesinde ifadesini bulan idarenin bütünlüğü ilkesine ayrıca değinilmesinde yarar vardır. Anayasa'nın 127/V. maddesine göre merkezî idare, mahallî idareler üzerinde mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usûller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir. Görüldüğü üzere idarenin denetlenmesi yollarından biri olan idarî vesayet yetkisinin merkezi idareye tanınma sebeplerinden biri de idarenin bütünlüğü ilkesidir. Bir idarî denetim yolu olarak idarî vesayet konusuna aşağıda değinileceğinden burada yalnızca idarenin bütünlüğü ilkesinin ne anlama geldiğine kısaca yer verilecektir.

Anayasa'nın 123/II. maddesinde yer alan kural gereğince Türkiye Cumhuriyeti'nin idaresi merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına göre kurulur ve bu esaslara göre verilen yetkiler çerçevesinde görev yapar. Merkezden yönetim ilkesinin uygulanması sonucu, sayıları sınırlı ve belirli olan yetkililerin oluşturduğu başkent teşkilâtı ile hizmetlerin tüm ülke düzeyinde yürütülmesi için kurulmuş olan taşra teşkilâtından oluşan merkezî idare (devlet idaresi) ortaya çıkmıştır. Yerinden yönetim ilkesinin yer yönünden uygulanması il özel idaresi, belediye ve köylerden ibaret olan mahallî idareleri (yerel yönetimleri); hizmet yönünden uygulanması ise bir çok sayıda ve türde devlet tüzel kişiliği dışında kamu

tüzel kişilerini (hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları, kamu kurumlarını) ortaya çıkarmıştır¹¹⁰. İşte tüm bu kamu idare ve kurumları, ilk bakışta birbirinden ayrı ve kopuk gibi gözükseler de aslında tüm bu kamu kurum ve kuruluşları, T.C. Devleti'nin Anayasa'nın 5. maddesinde verilen görevleri yerine getirmek üzere oluşturulan idare organları olup çok çeşitli sayıdaki bu idare organları idarenin bütünlüğü ilkesi ile birleştirilmektedir¹¹¹. Bu idare organlarının sonuçta tekil (üniter, tekil) devletin parçası oldukları¹¹² ve birbirlerinden bağımsız olmadıkları ya da en

¹¹⁰ “İdare düzeninde yer alan varlıkların bir bütün olarak Türk yönetim sistemini oluşturabilmeleri ‘hıyerarşı’ ve ‘ıdarî vesayet’ adını alan hukuksal araçlarla gerçekleştirebilmekte ve dolayısıyla çok sayıda tüzel kişilik, bunlardan çoğunun örgütsel alanı tüm ülkeyi kapsasa bile *bütün hâlinde ve sistem olarak* işleyebilmektedir.” **Özay**, *Günişığında Yönetim*, s. 151; **Yıldırım** Turan, *İdarî Teşkilât*, s. 25-26; **Yıldırım** Ramazan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 26; Yetki genişliği ilkesinin de idarenin bütünlüğü ilkesinin gerçekleştirilmesinin mekanizmalarından biri olduğu belirtilmektedir. **Güler** Bilgöl Ayman, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, (Hukuk ve Adalet, Eleştirel Hukuk Dergisi, Y. 1, S. 2, Nisan-Haziran 2004, s. 49); Aynı görüşte **Özkan** Gürsel, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı: Kamu Yönetimi Reformu mu? Ulus Devletin Tasfiyesi mi?”, (KHuka, Y. 7, S. 1-148, Mart 2004, s. 90).

¹¹¹ **Yıldırım** Turan, *İdarî Teşkilât*, s. 25-26.

¹¹² Ancak belirtelim ki, idarenin bütünlüğü ilkesi ile tekil (üniter) devlet ilkesi farklı kavramlardır. Üniter devlet, ülkede tek bir yasama, yürütme ve yargı organının olduğu devlet biçimi olup; idarî yetkilerin merkezde toplanmasına veya yerinden yönetim ilkesi uyarınca yerel yönetimlere veya hizmet kurumlarına devredilmesine göre *merkezî tekil devlet* ve *yerinden yönetimli tekil devlet* gibi türlerinden bahsedilmektedir. **Teziç**, s. 121 vd.; Üniter devlet ile idarenin bütünlüğü ilkesi arasındaki bu ayırmadan hareketle yerel yönetimlere ilişkin yapılan son yasal düzenlemelerin üniter devlet ilkesini ihlâl ettiği yolundaki görüşlerin gerçeği yansıtmadığı, üniter devlet yapısının ancak yasama ve yargı yetkilerinin federe birimlere devredildiği siyasî adem-i merkeziyet (federal devlet) modelinin benimsenmesi ile bozulabileceği, oysa son yapılan yasal düzenlemelerde belediye ve il özel idaresine ne kadar çok yetki devredilmiş olursa olsun bunların yasama ve yargı yetkileri olmadığı, yalnızca idarî yetkiler olduğu, öte yandan idarî vesayet yetkilerinin idarenin bütünlüğü ilkesi ile bağlantılı olup üniter devlet ilkesini ilgilendirmedığı, idarenin bütünlüğü ilkesinin zayıflatılmasının üniter devlet yapısı açısından tehdit ya da tehlikeyi içinde barındırsa da yasama yetkisinin merkezin tekelinde kaldığı sürece bu tehdit ya da tehlikenin üniter devlet yapısını ortadan kaldıracak boyutuna hukuken ulaşamayacağı ileri sürülmüştür. **Günday** Metin, “Kamu Yönetimi Reformu’nun Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi”, (Danıştay 137. Yıl Sempozyumu, Ankara 2005, s. 169); Aynı görüşte **Ulusoy** Ali, “Kamu Yönetimi Reformu Hakkında Bir Değerlendirme”, (Hukuk ve Adalet, Eleştirel Hukuk Dergisi, Y. 1, S. 2, Nisan-Haziran 2004, s. 137 vd); İdarenin bütünlüğü ilkesi ile üniter devlet kavramları farklı kavramlar olsa da aralarında bir bağlantı olduğu da kuşkusuzdur. Anayasa Mahkemesi bir kararında (Any. Mah. 16.07.1991 gün ve E. 1990/1, K. 1990/1, R.G., t. 28.01.1992, S. 21125) bu iki kavram arasındaki bağlantıyı şöyle açıklamıştır: “Anayasa’nın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleri bakımından bir bütün olduğu ilkesi getirilmek suretiyle Türkiye Cumhuriyeti’nin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğünün bir sonucu olarak, idarenin yerine getirdiği çeşitli görevler ile bu görevleri yerine getiren kuruluşlar arasında birlik sağlanmaktadır.”; Anayasa’nın idarenin bütünlüğü ilkesinin öngörüldüğü 123. madde gerekçesinde de bu ilke ile devletin ülkesi ve milletiyle bölünmez bütünlüğü arasında bir bağlantının varlığına işaret edilmektedir. Madde gerekçesi için bkz. **Akad** Mehmet/**Dinçkol** Abdullah, 1982 Anayasası, (Alkım Yayınevi), İstanbul 1998, s. 462-463; Üniter bir devlette idarenin bütünlük göstermesinin zorunlu olduğu yönünde görüşler için bkz. **Kalabalık**, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 128; **Özer** Ahmet, *Yerel Yönetimler*, s. 27; Bölgeler esas alınarak kalkınma ajanslarının kurulmasını öngören ve idarenin bütünlüğü ve tekil devlet ilkeleriyle bağlantılı tartışmalara neden olan 25.01.2006 tarih ve 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun için bkz. R.G., t. 08.02.2006, S. 26074.

azından böyle olmamaları gerektiği ve birbirlerine idarenin bütünlüğü ilkesi ile bağlandıkları kabul edilmektedir¹¹³. Diğer bir deyişle çeşitli tüzel kişilerden oluşan idare örgütünün bir uyum içinde çalışması gerektiğini ifade eden idarenin bütünlüğü ilkesine göre kamu yönetimini (idareyi) oluşturan kuruluşlar parçalanmış gibi gözükseler de bunların hepsi tıpkı doğadakiler gibi bir bütünün, bir sistemin parçalarıdır¹¹⁴. Egemenlik yetkisini millet adına organları aracılığıyla kullanan T.C. Devleti'nin idarî örgütlenmesindeki parçalanmış yapının idare organları arasında ortaya çıkaracağı uyumsuzluğu gidermek üzere ortaya atılan ve devlet tüzel kişiliği (=merkezî idare) ile devlet dışındaki kamu tüzel kişileri arasında organik ve işlevsel bir bütünlük¹¹⁵ olması gerektiğini ileri süren ilkeye idarenin bütünlüğü ilkesi adı verilir¹¹⁶. Ancak uygulamada işlevsel açıdan bütünlüğün tam olarak gerçekleştiğini belirtmek o kadar kolay olmamaktadır¹¹⁷. Zira idarî işleyişi düzenleyen çok çeşitli ve karmaşık kurallar yeknesak uygulamayı zorlaştırmaktadır. İdarenin işlevsel açıdan bütünlük göstermesi, kendi yapısı içinde kendine özgü kural ve usûllerin uygulanması ile olur¹¹⁸.

Anayasa'nın 123/I. Maddesinde idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği kuralına yer verilmek suretiyle yukarıda yapılan açıklamalara bir değer atfedilmiş ve aynı zamanda idarenin bütünlüğü ilkesiyle kanunî idare ilkesine aynı fıkra cümlesinde yer verilerek bu iki ilke arasında da bir

¹¹³ **Günday**, İdare Hukuku, s. 70; **Yıldırım** Turan, İdarî Teşkilât, s. 25-26; İdarenin bütünlüğü ilkesini parçalanmış idarî yapının uyumlu çalışması gayesi dışında egemenliği tekliği, etkili yönetim ve eşyanın tabiatı, demokrasi gibi kavramlarla ilişki kurarak açıklayan görüş için bkz. **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 160-161; 24.06.2004 tarihinde TBMM'ce kabul edilen ve Cumhurbaşkanı tarafından yeniden görüşülmek üzere geri gönderilen 5197 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun geri gönderme gerekçesinde de idarenin bütünlüğü ilkesi ile tekil (üniter) devlet ve egemenliğin tekliği ilkeleri arasında bağlantı kurulmuştur. Geri gönderme gerekçesi için bkz. www.cankaya.gov.tr

¹¹⁴ **Gözübüyük**, Yönetim Hukuku, s. 41; **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 151; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 160; **Akılmaz**, İdare Hukuku, s. 138; **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 25-26; **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 127; **Özer** Ahmet, Yerel Yönetimler, s. 29; **Özer** Ahmet, "Yönetim Tekniklerinde Fransa'da Gerçekleştirilen Reformlar ve Ülkemizde İl Sisteminde ve Yerel Yönetimlerde Ahenkli ve Koordineli Yeniden Düzenleme İhtiyacı", (I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, 1-4 Mayıs 1990, Ankara, s. 733).

¹¹⁵ İdarenin işlevsel bütünlüğü, idarenin görevleriyle bir bütün olması, idare teşkilâtındaki tüm birimlerin idare işlevine giren faaliyetlerin bir parçası olması ve tüm idarî teşkilâtın aynı amaca, yani kamu yararını gerçekleştirmek amacına yönelik faaliyette bulunması anlamına gelmektedir. **Yıldırım** Turan, İdarî Teşkilât, s. 26; **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 26.

¹¹⁶ Benzer bir tanım için bkz. **Gözler**, İdare Hukuku, C.I, s. 160.

¹¹⁷ **Gözübüyük/Tan**, C. I, s. 129; **Gözübüyük** A. Şeref, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, (Turhan Kitabevi), Ankara 2001, s. 87; **Gürsel** Meltem Kutlu, İstanbul Menkul Kıymetler Borsası, (Turhan Kitabevi), Ankara 2003, s. 92, 149.

¹¹⁸ **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 127.

ilişki olduğunun ipuçları verilmiştir. Gerçekten öğretide de belirtildiği üzere idarenin örgütlenmesindeki aslî yetkinin Anayasa’ca Yasama organına kanunla kullanılmak üzere verilmesi idarenin bütünlüğünü gerçekleştirecek önemli bir güvence sağlamaktadır¹¹⁹. Gerçekten idarenin bütünlüğünden anlaşılması gereken husus, bir yönüyle de İdare Hukuku’nun tekliğidir. Diğer bir deyişle, İdare Hukukunun ana esasları, bir idareden diğerine (ve tabii ki bir yerel yönetim biriminden diğerine) değişiklik göstermemeli, İdare Hukuku önünde bütün idarî kuruluş ve faaliyetler aynı ilke ve kurallara tâbi olmalıdır¹²⁰. Başka bir ifadeyle “yönetimin tâbi olduğu kuralların ve yöntemlerin, hiç değilse genel esasları ve çizgileri aynı nitelik ve yönde bulunacağından, yönetime özgü bu düzenleme, hem birlik ve bütünlük gösterecek, hem de öteki düzenlemelerden ayrı ve farklı olacaktır¹²¹.”

D. Genel İdarî Usûl

İdarenin denetiminin klâsik mekanizmalar dışında daha etkin bir şekilde yapılması ihtiyacı, idarî faaliyetlerin yerine getirilmesinde bir araç olarak kendisine

¹¹⁹ **Günday**, İdare Hukuku, s. 70; **Gözübüyük/Tan**, C. I, s. 127; **Gözübüyük**, Yönetim Yapısı, s. 87; **Yıldırım** Turan, İdarî Teşkilât, s. 26; **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 26; Turan Yıldırım ise idarenin kuruluşu ile bir bütün olmasının her şeyden önce idarenin kuruluşunun kaynağını ve kuvvetini tek anayasadan alması ve bu anayasaya uygun yasalarla düzenlenmesi gereğine işaret etmektedir. **Yıldırım** Turan, İdarî Teşkilât, s. 26.

¹²⁰ **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 127.

¹²¹ **Duran**, İdare Hukuku, s. 5; **Gözübüyük**, Yönetim Yapısı, s. 87; Anayasa Mahkemesi de bir kararında (Any. Mah., 09.02.1993 gün ve E. 1992/44, K. 1993/7, R.G., t. 19.06.1993, S. 22612) “... ister merkezden yönetim, ister yerinden yönetim esası olsun, hepsi genelde idare çatısı altında ve idarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında aynı esaslara bağlıdır” demektedir. Anayasa Mahkemesi başka bir kararında da (Any. Mah., 25.05.1976 gün ve E. 1976/1, K. 1976/28, AYMKD, S. 14, s. 170 vd.) “... O hâlde üniversiteler, Anayasa’nın yürütme bölümünün idare kesiminde yer alan, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olan idarenin bünyesinde özerk bir hizmet ademi merkeziyet kuruluşudur. Anayasa’nın kabul ettiği bu sisteme göre, üniversitelere başka bir anayasal dayanak bulmaya olanak yoktur. Bu durum (1961) Anayasa(sı)’nın 120. maddesinde hüküm bulunmayan hâllerde idareyi düzenleyen Anayasa’nın genel ilke ve kurallarının üniversiteler için de geçerli olduğunu kabul etmek zorunludur” diyerek idarenin bütünlüğü ilkesinden bazı hukuksal sonuçlar çıkarmaktadır. Danıştay da idarenin bütünlüğü ilkesi soyut bir ilke olmaktan çıkarp bu ilkeye bazı hukuksal sonuçlar bağlamaktadır. Meselâ Danıştay İdarî İşler Kurulu, ilgi çekici bulduğumuz 14.03.1985 gün ve E. 1985/42, K. 1984/294 sayılı kararında (Nakleden **Gözübüyük/Tan**, C. I, s. 129, dn. 10) vergi idareleri bakımından gizli bilgilerin ifşa edilmesini yasaklayan 213 sayılı Vergi Usûl Kanunu’nun 5. maddesinin Anayayı ve Ticaret Bakanlığı müfettişlerinin vergi dairelerinden mükelleflerin şahıslarına, hesap durumlarına, işletmelerine ve servetlerine ilişkin gizli bilgileri istemesine engel olmadığına karar vermiştir. Anılan kararda Danıştay, “ Anayasamızın 123. maddesinde, İdarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ilkesi kabul edilmiştir. Anayasamıza göre idare organlarının değişik yasal ve anayasal hukukî yapıda kurulmaları, idarenin bütünlüğü ilkesini zedelememektedir. (...) Bakanlıklar, birbirlerinden ayrı idareleri değil; bir bütün göre ve yetki yönünden değişik konum ve görünümelerini ifade eden idarî yapılardır. (...) Bu yüzden de değişik fakat birbirleriyle ilgili kamu hizmetlerini ifa eden bakanlıkların, tek bir idarenin organları olarak ellerindeki bilgi ve belgeleri birbirlerine karşı, ancak açık bir kanun hükmüyle gizlemeleri mümkündür” ifadelerini kullanmaktadır.

en çok başvurulanan idarî işlemlerin, yapılış süreçlerinin belirli şekil kurallarına bağlanması yönünde bir anlayışı ortaya çıkarmıştır¹²². Zira idarî işlemin yapılış sürecinde idarenin izleyeceği usûlü kendi takdirine bırakmak idarî işlemin yapılışında gizlilik, idarenin otoriter tavrı, takdir yetkisini kötüye kullanması ve idarenin işleyişinde karar makamlarındaki kişilerin sübjektif eğilimlerinin işlem sürecine yansması¹²³ sonucu vatandaşlar açısından eşitlik ilkesinin zedelenmesi¹²⁴ yanında bireylerin işlemlere karşı idarî ve yargısal başvuru haklarını kullanmaları konusunda etkisiz kalmaları gibi olumsuz sonuçlar doğurmaktadır. İşte “idarenin ferdî mahiyetteki idarî tasarrufları meydana getirirken, hukuk normlarının uygulanacağı olayların özelliklerini lâıykıyla ortaya çıkaramamak ve fertleri bilerek yahut bilmeyerek farklı muameleye tâbi tutmak suretiyle eşitlik ilkesini zedelemesi tehlikesi pek büyük olduğundan içinde bulunduğumuz yüzyılın başından beri bir çok hukuk sistemlerinde, ferdî mahiyette idarî tasarrufların meydana getirilmesiyle ilgili faaliyetler, yargı organlarının faaliyetlerinin bağlı olduğu usûllere –yani yargılama usûllerine- benzeyen, fakat idarenin yapı ve fonksiyonuna uydurulmuş bulunan bazı usûllere bağlanmıştır¹²⁵.”

Usûl, sözlük anlamı ile “bir amaca erişmek için izlenen düzenli yol, tutulan yol, yöntem, tarz” dır¹²⁶. İdarî usûl ise idarenin kamu gücünü kullanarak bireylerin hak ve çıkarlarını etkilemeden önce ilgililerin bir takım hak ve yetkilerle donatılarak idare makamları karşısında menfaatlerinin korunmasına olanak sağlayan mekanizmadır¹²⁷. İdarenin işlemlerini tesis ederken belli yöntemleri izlemesi gerektiği ve bunun bireyin hukukî güvenliğinin sağlanmasında etkin bir araç olduğu düşüncesiyle yargılama usûllerinden yararlanılarak oluşturulan kurallar bütününe

¹²² **Akyılmaz**, İdare Hukuku, s. 238.

¹²³ **Gürsel** Meltem Kutlu, “İdare Hukuku Bağlamında Yönetime Katılma ve İdare Hukuku Süjelerinden Biri Olarak Bireyin Niteliğindeki Değişim”, (Yıldızhan Yayla’ya Armağan, GSÜ Yayınları, No:4, İstanbul 2003, s. 320.

¹²⁴ **Akyılmaz**, İdare Hukuku, s. 238; **Karatepe**, s. 50-51.

¹²⁵ **Azrak** Ali Ülkü, “Umumî İdarî Usûl ve Kodifikasyon Meselesi”, (İHFM, C. XXXIII, 1967, s. 76).

¹²⁶ <http://www.tdk.gov.tr/TDKSOZLUK/sozbul.ASP?Kelime=%20usul>

¹²⁷ **Odyakmaz** Zehra, “Bilgi Edinme Hakkı İşliyor mu?”, (Türk Hukuk Kurumu, Yetmişbirinci Kuruluş Yılı Armağanı, 9 Nisan 2005, Ankara, s. 241); **Özer** M. Akif, “İdarî Usûlün Yönetim Yapımıza Etkileri Üzerine Bir Örnek Olay İncelemesi”, (Yerel Yönetim ve Denetim, C. 7, S. 12, Aralık 2002, s. 42).

genel olarak “idarî usûl” adı verilmektedir¹²⁸. Akıllıoğlu’na göre idarî usûl, yargılama hukukunda olduğu gibi ilişkin olduğu maddî hukuktan bağımsız, kendine özgü bir içeriğe sahip olup; maddî hukuktan ayrı, usûl hukuklarında yer alan ve genel ilkeleri içeren temel usûl normlarından oluşmaktadır¹²⁹. Azrak, daha ayrıntılı bir tanımlamayla, idarî usûlün genel olarak idarî işlemlerin yapılışı sırasında idarenin ilgili kişileri çağırıp dinleyerek, onlara düşüncelerini bildirmek ve delillerini ikame etmek fırsatını vermesi, böylece yargılama usûllerine benzer bir takım usûllerle maddî ve hukukî gerçeklere uygun karar verebilmek için **kendi kendini denetlemesi anlamına gelmektedir**¹³⁰. Görüldüğü gibi Azrak idarî usûlü, idarenin kendi kendini denetlemesi esası üzerine oturarak tanımlamaktadır. Bizim kanaatimizce de idarî usûl kavramının idarenin ve doğal olarak yerel yönetimlerin denetlenmesi ile yakın bir ilişkisi vardır. Zira bireylerin hukuksal menfaatiyle yakından alâkalı işlemleri tesis ederken soruşturma yapmak, ilgilinin savunmasını almak, istem hâlinde ilgiliye bilgi ve belge vermek, gerekçe bildirmek, işleme karşı başvuru yollarını göstermek zorunda olan yerel yönetimler sıkı bir denetim altında demektir¹³¹.

İdarî işlemlerin tesisi sürecinde idarenin uymak zorunda olduğu usûl kurallarının öngörülmesi, hiç kuşkusuz işlem ve eylemleri idarî nitelikte olan yerel yönetimlerin denetlenmesi ve hukuk kuralları içinde kalmasının sağlanması yönünden faydalı olacaktır. Örneğin bir özel usûl kanunu olan 3194 sayılı İmar Kanunu’nda belediye yerel yönetimi bakımından imar plânlarının yürürlüğe konması ve plâna karşı yapılan itirazlar konusunda plânın bir aylık müddetle ilân yerlerinde asılı tutulması gibi özel usûl kuralı öngörülmüştür. Diğer yandan genel idarî usûl kanunu çıkarılması yönünde yapılan çalışmalar sonucunda oluşturulan tasarı taslak metninde yerel yönetimler de kanunun kapsamı içinde öngörülmüştür. Zaten eylem

¹²⁸ Karatepe, farklı bir tanımlamayla idarî hizmetlerin, hangi makamlar tarafından ne şekilde kararlaştırılıp uygulanacağını gösteren kurallara, idarî usûl kuralları denileceğini söylemektedir. **Karatepe**, s. 50.

¹²⁹ **Akıllıoğlu**, Savunma Hakları, s. 33-34.

¹³⁰ **Azrak** Ali Ülkü, Umumî İdarî Usûlün Teorik Esasları ve Çeşitli hukuk Sistemlerinde Gelişimi, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul 1964, s. 5-6; Gürsel de, “Doğru bilgilendirme ve katılım bir arada olmak koşuluyla idarenin karar alma sürecine katkı sağlayacaktır. Böylece ilgililerin idarenin karar alma sürecine katılımlarının sağlanması ile idarenin kendi içinde etkili bir denetim faaliyeti yani otokontrol de gerçekleşmiş olacaktır” demektir. **Gürsel**, Yönetime Katılma, s. 318-319.

¹³¹ Öte yandan idarî usûle ilişkin prosedürel gerekleri yerine getiren idarenin işlemine karşı açılan dâvada da yargı yerinin yargılama işlevini daha rahat ve daha iyi yerine getireceği de kuşkusuzdur. Diğer bir deyişle idarî usûl kurallarına uygun tesis edilen bir işleme karşı açılan dâva sonunda verilecek yargı kararının isabet oranı da yüksek olacaktır. **Özer M. Akif**, İdarî Usûl, s. 42.

ve işlemleri idarî nitelikte bulunan ve idare kavramına dahil olan yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin genel idarî usûl kanununun dışında tutulması düşünülemez. Kısacası genel idarî usûl kuralları yerel yönetimlerin denetimini etkileyen önemli bir hukuksal araçtır.

Ancak idareyi şekil ve usûl kurallarıyla sıkı denetim altında tutmak gayesi, idarenin işleyişinde ağırlığa neden olmak ve idareyi uzun ve karmaşık işlemlere sürükleyerek hukukî anlaşmazlıkların daha da artmasına neden olmak gibi sakıncaları da beraberinde getirmektedir¹³². İdarî usûlün bu yarar ve sakıncası çatışan iki değer arasında belirli bir denge kurulmasını gerektirmektedir. Zira Gözler'in de isabetle belirttiği üzere¹³³ idarenin varlık sebebi hukuka uymak değil, kamu hizmeti vermek olduğundan idarenin bu asıl varlık sebebi ve görevini yerine getirmesini engelleyecek veya çok zorlaştıracak usûl hükümlerinin konulmasından da özenle kaçınılmalıdır.

İdarî usûlün belirtilen bu sakıncasına karşın başta bireyin haklarını koruyucu işlevi yanında idareyi objektif davranmaya itmesi, idarî kararların doğruluğunu sağlayıcı bir işlevinin olması, bireylere hukukî güvenlik sağlaması, idarenin denetim altında alınmasına olumlu katkıda bulunması gibi yararlarının olduğu belirtilmektedir¹³⁴. Diğer taraftan idarenin karar alma sürecine ilişkin kural ve ilkelerin istikrarlı bir şekilde uygulanmasının idarenin daha etkin ve verimli olabilmesinin gereklerinden biri olduğu ve demokratik idare anlayışını güçlendirdiği söylenebilir¹³⁵. Hiç kuşkusuz idarî usûl kurallarına tâbi olacak yerel yönetimlerin denetlenmesinde de aynı faydalar söz konusu olacaktır.

İdarî usûlün, kamu idaresi, kamu kurumları ve kamu kuruluşları ile bunlar adına kamu hizmeti yapan özel hukuk kişilerinin idarî faaliyetin yapılmasında hukukî

¹³² **Gözübüyük**, Yönetmelik Yargısı, s. 215; **Gözler**, İdare Hukuku, C.I, s. 730; **Payashoğlu** Arif, “Yönetimde Dâvaları Azaltma Yolları”, (AİD, C. 2, S. 3, Eylül 1969, s. 10); **Oğurlu** Yücel, “İdarî Usûl Kanunu Neden Acil ve Zorunludur?”, (AÜEHFD, C. IX, S. 1-2, 2005, s. 78); **Özer** M. Akif, İdarî Usûl, s. 42; Ancak, idarî usûl konusundaki bu sakınca iddialarının ABD’de idarî usûl kanununun uzun bir uygulama gördükten sonra belirtilen endişelerin gerçekleştiğine dair bir işaretin görülmediği de belirtilmiştir. **Payashoğlu**, s. 10.

¹³³ **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 731.

¹³⁴ **Akılmaz**, İdarî Usûl İlkeleri, s. 73 vd.; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 730; **Gözübüyük**, Yönetmelik Yargısı, s. 215; **Günday**, İdare Hukuku, s. 132; **Oğurlu**, s. 82 vd.

¹³⁵ **Gürsel**, Yönetime Katılma, s. 317; Genel idarî usûlün teorik ve pratik faydaları hakkında bkz. **Azrak**, Umumi İdarî Usûl, s. 78-79.

sonuç doğurmaya yönelik her türlü işlemin tâbi olacağı süreci (işlemin hazırlık aşamasından başlayarak, onun sona ermesinden sonra bile sonuçlarını ortadan kaldıracabilecek idarî yolları) kapsadığı kabul edilmektedir¹³⁶.

Belli başlı idarî usûl ilkeleri olarak; danışma usûlü, teklif usûlü, çelişme usûlü (savunma hakkı), ilgilinin dosyasını inceleme hakkı, soruşturma ilkesi, usûl ekonomisi, dinlenilme hakkı, bilgi edinme ve belgelere erişim hakkı, danışmanlık ve hukukî yardım, gerekçe ilkesi¹³⁷ ve başvuru yollarının gösterilmesi, toplantı yeterlilik sayısı, yazılı şekil esası, usûlde paralellik ilkesi¹³⁸, arşiv ve dosya esası, yazılı bildirim esası gibi ilkeler sayılabilir¹³⁹.

İdarenin denetlenmesinde büyük önemi haiz olan idarî usûl konusunda Türk İdare Hukuku öğreti ve uygulamasında yerleşmiş bir teori bulunmadığından idarî usûl kavramı, idarî işlemin dış dünyada aldığı biçimi ifade eden şekil unsuru ve idarenin iradesinin oluşmasındaki prosedürel gereklere ilişkin işler olmak üzere iki farklı anlamda kullanılmaktadır¹⁴⁰. 2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanunu (İYUK)'nun 2. maddesinde yalnızca şekil unsurundan bahsedilmekle beraber uygulamada bu unsur, “şekil-usûl” olarak anlaşılmaktadır ve böyle anlaşılması

¹³⁶ **Duran** Lutfi, “İdarî Usûlün İlkeleri ve Kapsadığı Konular”, (AİD, C. 31, S. 2, Haziran 1998, s. 11-12); **Azrak**, Umumî İdarî Usûl, s. 77-78; **Odyakmaz**, s. 241; **Oğurlu**, s. 79; **Özer M. Akif**, İdarî Usûl, s. 43.

¹³⁷ İdarî usûl ilkelerinden biri olan gerekçe ilkesi konusunda ayrıntılı bilgi için bkz. **Akılhoğlu Tekin**, “Yönetmelik İşlemlerinde Gerekçe İlkesi”, (AİD, C. 15, S. 2, Haziran 1982, s. 7-19).

¹³⁸ Bir işlemin yapılmasında kullanılan usûlün kanun aksini öngörmemişse o işlemin değiştirilmesi veya yürürlükten kaldırılmasında da kullanılması gerektiğini ifade eden usûlde paralellik ilkesi, Türk İdare Hukuku'nda pozitif bir düzenlemede öngörülmemiş olmakla birlikte Danıştay içtihatlarıyla yerini almıştır. Bu konuda geniş bilgi için bkz. **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 751 vd;

¹³⁹ Konumuzun sınırlarını aştığı için biz burada bu ilkelerin açıklamasını yapmayacağız. Bu ilkelerin açıklaması için şu kaynaklara bkz. **Duran**, İdarî Usûl, s. 3-13; **Akyılmaz**, İdarî Usûl İlkeleri, s. 122 vd; **Akyılmaz**, İdare Hukuku, s. 243 vd.; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 733 vd.; **Karatepe**, s. 51-52-53; Üye Devletlerin mevzuat ve uygulamalarında idarî usûl konusundaki belli ilkelerin genel olarak tanınmasını sağlamak için Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin 28 Eylül 1977 tarih ve (77) 31 sayılı “Bireyin Yönetmelik İşlemleri Karşısında Korunması Hakkında Karar”ında da beş tane ilke belirlenmiştir. Bu ilkeler, dinlenilme hakkı, bilgi kaynaklarına giriş, hukukî yardım ve temsil, yönetsel işlemlerin gerekçeli olması ve işleme karşı başvuru yollarının belirtilmesi gibi ilkelerdir. Bu ilkelerin açıklanması ve karar hakkında görüşler için bkz. **Akılhoğlu**, “Bireyin Yönetmelik İşlemleri Karşısında Korunması”, (AİD, C. 14, S. 5, Eylül 1981, s. 37 vd); **Güran Sait**, “Yönetimde Açıklık”, (İHİD, Y. 3, S. 1-3, 1982, s. 107 vd.); **Gürsel**, Yönetim Katılma, s. 319; Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nin kararı ve gerekçesinin Türkçe çevirisi için bkz. **Kuntbay İhsan**, “İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Karar”, (AİD, C. 11, S. 4, Aralık 1978, s. 3-11).

¹⁴⁰ **Akyılmaz**, İdarî Usûl İlkeleri, s. 66; **Akyılmaz**, İdare Hukuku, s. 239.

gerektiği de ileri sürülmektedir¹⁴¹. Böylece idarî işlemler, idarenin iradesinin maddî âleme yansırken aldığı biçim anlamında “şekil” unsuru yönünden yargısal denetime tâbi tutulurken diğer taraftan işlemin yapılmasında izlenen yol, uyulması gereken yöntem anlamında da “usûl” unsuru yönünden de denetlenmektedir.

Bununla beraber, ABD ve Kıta Avrupası’ndaki Almanya ve İsviçre gibi ülkelerin aksine ülkemizde bütün idarî işlemlerde idarenin uyması gereken usûlü gösteren genel bir idarî usûl kanunu yoktur¹⁴². Bundan dolayı genel idarî usûlün idarenin denetlenmesinde ve bireylerin hukukî güvenliğini temin etmesinde sağladığı faydaların bugün için hukukumuz bakımından yeterli olduğunu söylemek zordur. Buna karşın ülkemizde bazı idarî işlemler bakımından özel idarî usûller öngörülmüştür¹⁴³. Ancak hukukumuzda özel idarî usûller öngörülmüş olan idarî işlem sayısı oldukça azdır¹⁴⁴ ve bunlar; ihale işlemleri (2886 sayılı Devlet İhale Kanunu ve 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanunu), kamulaştırma işlemi (2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu), vergilendirme işlemleri (213 sayılı Vergi Usûl Kanunu), kamu alacaklarının tahsiline ilişkin işlemler (6183 sayılı Âmme Alacaklarının Tahsil Usûlü Hakkında Kanun), imar işlemleri (3194 sayılı İmar Kanunu) gibi birkaç işlem grubundan oluşmaktadır. Oysa

¹⁴¹ **Özay**, Günişığında Yönetim, s. 491; **Akyılmaz**, İdare Hukuku, s. 240; Meselâ Yayla, “usûl kuralları”nı şekil unsuru başlığı altında incelemektedir. **Yayla**, İdare Hukuku, s. 90; Danıştay da şekil unsurunun “şekil-usûl” olarak anlaşılması gerektiği yönünde karar vermiştir: “... İdarî işlemlerde şekil, işlemin hukuken geçerlik kazanmasının önemli öğelerinden birini oluşturmaktadır. O kadar ki bir işlemin tesisinde, yasanın, düzenleyici tasarrufların veya yerleşmiş içtihatların öngördüğü koşullara uyulmamış olması, o işlemi hükümsüz kılabilir veya işlemin iptâline neden olabilir...” Dnş. 5. D., 22.11.1988 gün ve E. 1988/2749, K. 1988/2845, (Dnş. Der., S. 74-75, s. 286).

¹⁴² **Günday**, İdare Hukuku, s. 132; **Karatepe**, s. 51; Ancak hemen belirtelim ki, genel idarî usûl kanunu çıkarılması amacıyla Başbakanlık tarafından tasarı hazırlanması için Prof. Dr. İl Han Özay başkanlığında bir çalışma grubu oluşturulmuş ve bu grup tarafından genel idarî usûl ile bilgi edinme hakkı ve açıklık (saydamlık) konularını beraber düzenleyen bir tasarı taslağı hazırlanmıştır. Mayıs 2001 tarihi itibarıyla son şekli verilen taslak, bugüne kadar yasalaşamamıştır. Bu taslak metni ve bununla ilgili açıklamalar için bkz. **Özay**, Günişığında Yönetim, s. 913 vd. Bu arada bilgi edinme hakkı ayrı bir yasa ile yürürlüğe sokulmuş ve genel idarî usûl çalışmaları ayrı bir kanun tasarısı taslağı hazırlanmak suretiyle devam etmektedir. Hazırlanan genel idarî usûl kanunu tasarı taslağı görüş alınmak üzere kamu kurum ve kuruluşlarına gönderilmiştir. Bu konuda bkz. **Oğurlu**, s. 77-78.

¹⁴³ **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 732; Karatepe, birbirinden farklı binlerce faaliyeti yürüten bir devlet organı için genel bir idarî usûl kanunu yapmanın hem imkânsız, hem de gereksiz olduğunu söylemekte ve fakat bugün bir çok Avrupa ülkesi ile ABD’de niçin ve nasıl genel idarî usûl kanunları çıkarıldığını açıklamamaktadır. **Karatepe**, s. 51.

¹⁴⁴ İdarenin karar alma sürecine ve alınan kararları yürütme usûlüne ilişkin yazılı kuralların ülkemizde çok az sayıda metinde dağınık olarak yer alması sebebiyle idare, usûle ilişkin kuralları belirleme konusunda geniş takdir yetkisine sahip olmaktadır. **Gürsel**, Yönetime Katılma, s. 319.

bugün Batı Avrupa ülkelerinin çoğunda ve ABD’de bütün idarî işlemler bakımından geçerli usûlü gösteren genel idarî usûl kanunları mevcuttur¹⁴⁵.

İdarî usûlün faydaları ve yöneldiği amaç incelendiğinde aslında idarî usûl kuralları ile hukuk devleti ilkesinin güçlendirilmek istendiği anlaşılabacaktır. Gerçekten de İdare Hukuku alanında, yargıcın denetiminden önce gelen ve onu tamamlayan bir denetimin yani idarenin içten kontrolünün sağlanması için Kıta Avrupası’nın bir çok devletinde olduğu gibi genel idarî usûlle ilgili hükümlerin genel bir kanun içerisinde ortak esaslara bağlanarak düzenlenmesi, henüz eksiklikleri giderilmemiş olan “hukuk devleti binasının” tamamlanması yolunda atılmış önemli bir adım olacaktır¹⁴⁶.

İdarî usûl ile ilgili açıklamalarımızı özetleyecek olursak; idarî usûl, idarenin kamu yararını süratli ve rasyonel şekilde gerçekleştirebilmesi için gerekli hukukî şartların sağlanması ve idarî kararların tarafsız ve dikkatli bir araştırmaya ve soruşturmaya dayandırılması suretiyle, idare edilenlerin hak ve menfaatlerini de teminat altına alınması amacına yönelmiştir. Bu amaca ulaşılması ise, ancak idarenin faaliyeti ile ilgili olan idare edilenlerin, bu faaliyete aktif olarak katılmaları, görüş bildirmek ve idareyi bazı konularda aydınlatmak suretiyle ona yardımcı olmaları, hak ve menfaatlerini savunmaları, nihayet idarenin kendi kuruluşu içinde yer alan belli kontrol sistemleriyle kademe kademe denetlenmesi ve hareketlerinin hesabını vermeye mecbur tutulması sayesinde mümkün olur¹⁴⁷.

Son olarak belirtelim ki, ülkemizde bütün idarî işlemler bakımından geçerli olacak usûlü gösteren genel idarî usûl kanunu mevcut olmamakla beraber son yarım yüzyıla yakın bir dönemdir bu konuda bilimsel çalışmalar yapılmakta olup, son yıllarda da idarî usûl konusunda önemli ilerlemeler sağlanmıştır¹⁴⁸. Gerçekten de son

¹⁴⁵ Örneğin Almanya’da 25 Mayıs 1976 tarihli İdarî Usûl Kanunu (Verwaltungsverfahrensgesetz), ABD’de 1946 tarihli Yönetişel Yöntem Yasası (Administrative Procedure Act) gibi genel idarî usûl kanunları vardır. Bu ülkelerin dışında Avusturya, İspanya, İsviçre gibi başka bazı Avrupa ülkelerinde de idarî usûl kanunları yürürlüğe konmuştur. Buna karşın Fransa’da tek ve genel bir idarî usûl kanunu mevcut olmayıp, konusuna göre birden fazla kanun veya kararname ile idarî usûl düzenlenmiştir. Bu konuda geniş bilgi için bkz. **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 2-3-4; **Oğurlu**, s. 74 vd.; **Gürsel**, Yönetime Katılma, s. 320-321.

¹⁴⁶ **Güney**, s. 10.

¹⁴⁷ **Azrak**, Umumî İdarî Usûl, s. 72.

¹⁴⁸ Bakanlar Kurulu’nun, 13.02.1962 gün ve 6/209 sayılı kararıyla Merkezî Hükûmet Teşkilâtı Araştırma Projesi (MEHTAP) Kurulu oluşturulmuş ve bu Kurul yaptığı çalışmaları 1963 yılında bir raporla yayımlamıştır. Bu raporda, bundan daha 43 yıl önce idarenin düzenli ve verimli çalışması,

zamanlarda ülkemizde idarî usûl konusunda iki önemli düzenleme yapılmıştır. Bunlardan birincisi, 03.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Anayasa değişikliği ile Anayasa'nın 40. maddesine eklenen ikinci fıkradır¹⁴⁹. Bu hükme göre “Devlet, işlemlerinde ilgili kişilerin hangi kanun yolları ve mercilere başvuracağını ve sürelerini belirtmek zorundadır.” Konumuzu ilgilendirdiği ölçüde belirtelim ki, bu hükümde geçen “Devlet” kavramı yalnızca yürütme ve yerel yönetimlerin de dahil olduğu idare organlarını değil, yasama¹⁵⁰ ve özellikle yargı¹⁵¹ organlarını da içermektedir¹⁵². Nitekim, bu hükmün yürürlüğe girmesinden sonra yargı organları verdikleri kararların hüküm fıkrası bölümüne karara karşı başvurulabilecek kanun yolları ile başvurulacak merci ve süresini daha titiz bir şekilde eklemeye başlamışlardır. Aynı şekilde bazı idare organları da ilgililer hakkında tesis ettikleri

idarenin denetiminde etkinlik sağlanması için genel bir idarî usûl kanunu olmasa da çeşitli idarî faaliyetleri düzenleyen usûl kanunlarının yürürlüğe konması önerilmektedir. Bkz. Merkezî Hükûmet Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri, MEHTAP Kurulu Raporu, 2. Baskı, Ankara 1966, s. 55; Başbakanlık tarafından bu konuda Ankara’da 17-18 Ocak 1998 tarihleri arasında düzenlenen sempozyum ve bu sempozyumda sunulan tebliğlerin bir kitapla yayımlanması da idarî usûl konusunda ülkemizdeki önemli bilimsel çalışmalardan biri olarak sayılabilir. Bkz. **Başbakanlık**, İdarî Usûl Kanunu Hazırlığı Sempozyumu, (Başbakanlık Basımevi), Ankara 1998; **Kanlıgöz Cihan**, “Katılımcı Demokrasi Ya da ‘İdarî Usûl Kanunu Hazırlığı’ Uluslararası Sempozyumu Üzerine”, (AÜHFD, C. 45, S. 1-4, 1996, s. 167-183); Diğer taraftan 1984 yılından itibaren bir çok kanunda KHK ile değişiklik yapılarak bürokrasinin azaltılması yönünde usûl düzenlemeleri yapılmıştır. Yapılan değişikliklerin listesi için bkz. **Akılmaz**, İdarî Usûl İlkeleri, s. 93-94.

¹⁴⁹ Bu konuda bir değerlendirme için bkz. **Akılmaz Bahtiyar**, “Bir İdarî Usûl İlkesi Daha: Anayasa md. 40/II Başvuru Yollarının Gösterilmesi”, (Yıldızhan Yayla’ya Armağan, GSÜ Yayınları, İstanbul 2003, s. 83-91).

¹⁵⁰ Ancak öğretide Any. Md. 40/II’de geçen “Devlet” kavramının sadece yürütme ve yargı organını kapsadığı buna karşın yasama organını içermediği, zira yasama organının kural koyucu işlemlerine – ve genel olarak parlâmento kararlarına- karşı ilgililerin doğrudan herhangi bir mercie ya da kanun yoluna başvurabilmelerinin Türk Hukuku’nda öngörülmediği ileri sürülmüştür. Bkz. **Tülen Hikmet**, “03.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı Kanunla Yapılan Anayasa Değişiklikleri Üzerine Genel Bir Değerlendirme” (AÜEHFD, C. V, S. 1-4, Y. 2001, Erzincan 2001, s. 219); Oysa örneğin TBMM’nin yasama dokunulmazlığının kaldırılmasına veya milletvekilliğinin düşmesine ilişkin kararlarına karşı 7 gün içerisinde Anayasa Mahkemesi’ne başvurmak mümkündür (Any. md. 85). Anayasa md. 40/II’de geçen “Devlet” kavramının yasama organını da içerdiği kabul edilirse TBMM’nin bu parlâmento kararlarında, karara karşı 85. maddedeki başvuru yolunun da belirtilmesi gerekir. Ancak uygulamada milletvekilliğinin düşmesine ilişkin TBMM kararlarında karara karşı başvuru yolları ve süresi ile başvurulacak merci gösterilmemektedir. Örn. Bkz. TBMM’nin 26.04.2005 gün ve 845 sayılı Ağrı Milletvekili Cemal Kaya’nın Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeliğinin Düştüğüne İlişkin Kararı, R.G. t. 28.04.2005, S. 25799.

¹⁵¹ Nitekim 4709 sayılı Kanun’un 16. maddesinin gerekçesinde “Bireylerin **yargı** ya da idarî makamlar önünde sonuna kadar haklarını arayabilmelerine kolaylık ve imkân sağlanması”nın amaçlandığı belirtilmektedir.

¹⁵² Anayasa md. 40 hükmünün, Anayasa’nın “Cumhuriyetin Temel Organları” başlıklı Üçüncü Kısım(ın)’da değil de “Temel Haklar ve Ödevler” başlıklı “İkinci Kısım” da yer alıyor olması da bu kanıyı güçlendirmektedir. Kısaca md. 40 hükmünde geçen “Devlet” kavramı, İdare Hukuku anlamında değil de Anayasa Hukuku anlamında kullanılmıştır. Bilindiği üzere de İdare Hukuku anlamında Devlet, merkezî idare örgütü anlamına geliyorken, Anayasa Hukuku anlamında Devlet ise yasama-yürütme-yargı organlarından oluşan egemenlik sahibi siyasal otorite anlamına gelmektedir.

idarî kararlarda varsa idarî itiraz yolları ve süreleri ile yargısal başvuru yerleri ve sürelerini belirtmeye başlamışlardır¹⁵³. Anayasa'nın 40. maddesine eklenen bu fıkra, AİHS'nin etkin başvuru hakkını düzenleyen 13. maddesi ile paralel bir düzenlemeyi içermektedir¹⁵⁴. Any. md. 40/II'de geçen "işlemler"den, birel işlemlerin mi yoksa düzenleyici işlemlerin mi kastedildiği açık değildir. Öğretide, bu fıkranın başta birel işlemler olmak üzere genel düzenleyici işlemleri de kapsadığı belirtilmekle beraber¹⁵⁵ düzenleyici işlemlerin bu fıkraya tâbi olduğunu düşünmek bize zor görünmektedir¹⁵⁶. Bu konuda ayrıca fıkra hükmünün doğrudan uygulanabilir olup olmadığı da tartışılabilir. Öğretide Anayasa'nın bu hükmü gereği bazı kanunî düzenlemelerin yapılması, örneğin 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılması Hakkında Kanun'un, 3686 sayılı İnsan Hakları İnceleme Komisyonu Kanunu'nun değiştirilmesi gerektiği ileri sürülmektedir¹⁵⁷. Ancak bizim kanaatimizce Anayasa'nın bu hükmü, (araya kanunî bir düzenleme girmeden) doğrudan uygulanabilir bir düzenlemeyi ihtiva etmektedir. Aksi hâlin kabulü, binlerce idarî işlem hakkında kanunî düzenlemelerin yapılmasını gerektirir ve bu kanunî düzenlemeler yapılıncaya kadar da idarenin bu yükümlülüğünü yerine

¹⁵³ Böylece idarî usûl sayesinde dâva açma süresi gibi usûlî hükümlere uyulmamasından kaynaklanan dâvaların usûlden reddedilmesi gibi durumlar da ortadan kalkacak ve bunun sonucunda yargıya olan güvensizlik kaybı da azalacaktır. **Özer M. Akif**, İdarî Usûl, s. 42; Ancak ülkemizde görevli yargı yerleri sık değişebildiğinden bazen idarî işlemlerde yargısal başvuru yeri ve süresi yanlış gösterilmekte ve buna itimat eden ilgililerin de yanlış yargı yerine başvurmaları sonucu görev uyuşmazlıkları veya (süre aşımı nedeniyle) hak kayıpları oluşmakta ve bu da başka bazı sorunları gündeme getirmektedir. Örneğin 01.06.2005'de yürürlüğe giren ve idarî yaptırımlarda sulh ceza mahkemelerini görevli kılan 5326 sayılı Kabahatler Kanunu'ndan sonra da hâlâ bazı idareler, idarî para cezalarına karşı idare mahkemelerine 60 gün içerisinde başvurulabileceğini belirtmektedirler. Bu durum ise ya ortaya çıkan görev uyuşmazlıkları sonucu dâvaların uzamasına veya ya da dâvacının dâva açma süresini kaçırmamasına neden olmaktadır (Kabahatler Kanunu'na göre sulh ceza mahkemesine başvurma süresi 15 gündür. Md. 27). İdarî kararlarda idarî ve/veya yargısal başvuru yollarının ve sürelerinin gösterilmemesi ya da yanlış gösterilmesi sonucu ilgililerin uğrayacağı hak kayıplarının Anayasa md. 42'ye eklenen ek fıkra ile telâfi edilip edilemeyeceği ise bugün için bilinmemekte ve üzerinde fazla konuşulmamış bir konu olmaktadır. Bu durum, ancak Anayasa md. 42/II hakkında yeterli çalışmalar yapıldıktan ve uygulamada içtihatlar ortaya çıktıktan sonra aydınlığa kavuşacaktır.

¹⁵⁴ **Tansuğ Çağla**, "2001 Anayasa Değişiklikleri – Yürütme ve İdareye İlişkin Değişiklikler" (Yıldızhan Yayla'ya Armağan, GSÜ Yayınları, İstanbul 2003, s. 657).

¹⁵⁵ **Tansuğ**, s. 657.

¹⁵⁶ Çünkü 40. maddeye eklenen fıkranın öncelikli amacı, bireylerin doğrudan menfaat ve haklarını ilgilendiren birel işlemlere karşı başvuru yolları ve süreleri ile mercilerinin gösterilmesidir. Kanaatimizce ayırım yapılmaksızın bütün düzenleyici işlemlerin bu fıkra kapsamına sokulması anılan amaçla bağdaşmaz. Buna karşın bizce bireylerin çıkarlarına doğrudan müdahale ederek sahip oldukları taşınmazların statüsünü değiştiren karma nitelikli imar plânları bu fıkra kapsamında düşünülebilir.

¹⁵⁷ **Tansuğ**, s. 657-658.

getirmemesinin bir mazereti ortaya çıkar. Zaten yukarıda da belirttiğimiz üzere uygulama bizim kanaatimiz doğrultusunda gelişmiştir.

İdarî usûlle ilgili ülkemizde son dönemlerde yapılan önemli düzenlemelerden ikincisi ise 24.04.2004’de yürürlüğe giren 09.10.2003 tarih ve 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu’dur¹⁵⁸. Ayrıca bu Kanun’un 31. maddesine dayanılarak Bakanlar Kurulu’nca çıkarılan bir yönetmelik vardır¹⁵⁹. Yukarıda belirttiğimiz üzere idarî usûlün önemli ilkelerinden biri de ilgililerin bilgi edinme ve belgelere erişim hakkıdır. Bundan dolayı olsa gerek yukarıda değindiğimiz Prof. Dr. İl Han Özay başkanlığındaki çalışma grubu tarafından hazırlanan idarî usûlle ilgili tasarı taslağında bilgi edinme hakkı ile genel idarî usûl aynı metin içerisinde düzenlenmiştir. Bilgi edinme hakkı, idarenin tek taraflı iradesiyle hukuk düzeninde yaptığı değişiklikler hakkında ilgililerin işlemin niteliği ve sonuçları hakkında bilgi alabilmelerini sağlayan bir haktır¹⁶⁰ ve yönetimin denetlenmesinde önemli bir usûlî güvencedir. Zira tesis ettiği idarî işlemler ve elinde bulunan bilgi ve belgeler hakkında ilgililere¹⁶¹ bilgi verme zorunda bırakılan idare, demokratik yönetimlerde egemenliğin asıl sahibi olan yurttaşlar tarafından sürekli denetim altında tutuluyor demektir. Bundan dolayı öğretide Güran tarafından, idarenin elindeki bilgi ve belgelerden yararlanma ve bilgi ve belgelere ulaşma hakkından aynı zamanda idareye nüfuz edilmesi, etkilenmesi, denetlenmesi suretiyle bireyin hak arama özürlüğüne kullanmasını ve hukuk devleti çizgisinin korunmasını sağlayan mekanizma olarak bahsedilmiştir¹⁶². Yani bilgi edinme hakkı, bir yönüyle aşağıda bir denetim yolu olarak bahsedeceğimiz kamuoyu denetiminin de etkili bir aracı iken¹⁶³

¹⁵⁸ R.G. t. 24.10.2003, S. 25269.

¹⁵⁹ Bilgi Edinme Hakkı Kanununun Uygulanmasına İlişkin Esas ve Usûller Hakkında Yönetmelik; R.G. t. 27.04.2004, S. 25445.

¹⁶⁰ Odyakmaz, s. 236.

¹⁶¹ Bilgi edinme hakkının, belgelerde açıklığın herkese ve ilgililere açık olmasına göre iki uygulama türünden bahsedilmektedir. Bunlardan birinci uygulamada, ilgilinin niteliğinde hiçbir ön şart öngörülmezsizin herkese idarî belgeleri görme imkânı sağlanmakta, buna karşın ikinci uygulama türünde ise bilgi edinme hakkı sadece bir idarî yönetime ilgili veya taraf niteliğiyle katılanlara verilmektedir. Akilloğlu, Savunma Hakları, s. 114-115; Yıldırım İbrahim, “Kamu Yönetiminde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı”, (Hukuk ve Adalet, Eleştirel Hukuk Dergisi, Y. 1, S. 2, Nisan-Haziran 2004, s. 79-80).

¹⁶² Güran Sait, “Hak Arama Özgürlüğünün İki Boyutu”, (Anayasa Yargısı, S. 9, 1993, s. 23).

¹⁶³ Demir Oğuzhan, “Bilgi Edinme Hakkı Kanunu Ne Getiriyor?”, (<http://www.liberal.org.tr/index.php?lang=tr&message=article&art=134>), E.T. 02.01.2006; Demir Oğuzhan, “Yönetimde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı”, IV. Siyaset Bilimciler ve Hukukçular Kongresi’nde Sunulan Tebliğ, 9-10 Ekim 2004, Sivas Büyük Hotel).

bir yönüyle de kişilerin ancak bilgi niteliğindeki verilere sahip olabildiği koşullarda bir anlam ifade eden hak arama özgürlüğünün temel başlangıç noktasını oluşturmaktadır¹⁶⁴.

Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 2. maddesine göre tüm kamu kurum ve kuruluşları ile kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının faaliyetlerinde bu Kanun uygulanır. Yerel yönetimler de bir kamu kuruluşu olduğundan kanun kapsamında bilgi edinme hakkına tâbidirler¹⁶⁵.

E. Yönetimde Açıklık İlkesi

Yine kamuoyu denetimi ve genel olarak idarenin denetlenmesinin anlam ve önemi ile ilgili olarak özellikle 1970'li yıllarda önemli bir kamu yönetimi sorunu olarak ortaya çıkan *yönetimde açıklık ilkesini* de anmak gerekir. Gerçekten, yüzeysel bir hesap vermenin ötesinde zorunluluk görmeyen kamu yönetimleri son 25-30 yıldaki gelişmelerle ciddi bir değişimin gerekliliğini hissetmeye başlamışlar ve bilgi teknolojilerinin kamu yönetimine aktarılması ve özellikle e-devlet anlayışının yaygınlaşması buna uygun bir ortam hazırlamıştır¹⁶⁶. Kamu gücü tasarrufları karşısında bireyin hak ve özgürlüklerinin korunması aynı zamanda bir açık toplum (open society) ve saydam (şeffaf) yönetim sorunudur. Zira, yönetimin, elindeki bilgileri çıkarları doğrultusunda kamuoyunu haksız bir şekilde etkilemek amacıyla kullanması ya da kendisi açısından olumsuzluk doğuracak verileri gizlemesi, yani bilgiyi manipüle etmesi hukukun üstünlüğü ilkesini aykırıdır ve keyfiliğe neden olur¹⁶⁷. Hukuk güvenliği kuşkusuz yurttaşların kendilerini ilgilendiren işlerle ilgili olarak alınan kararların gerisinde yatan nedenleri içeren bilgilerin açıklanmasını zorunlu kılar¹⁶⁸. Yönetimsel işlemle bir şekilde menfaat ilişkisine girmiş olan bireye,

¹⁶⁴ **Güran**, Hak Arama, s. 29.

¹⁶⁵ Ancak her nedense uygulama yönetmeliğinin 2. maddesinde yerel yönetimlerden köy idareleri kapsam dışında tutulmuştur. Bizim kanaatimizce kanunun yapmadığı bir sınırlamayı yapan Yönetmeliğin bu maddesi hukuka aykırıdır.

¹⁶⁶ **Yıldırım** İbrahim, s. 84, 85.

¹⁶⁷ **Yıldırım** İbrahim, s. 79.

¹⁶⁸ **Akıncı**, s. 29; **Yıldırım** İbrahim, s. 81; Bunun dışında yönetimde açıklık ilkesinin özellikle ülkemizde ve gelişmekte olan ülkelerde gündemden hiç düşmeyen yolsuzluk olaylarının panzehirinin olduğu söylenmiştir. **Aktan** Coşkun Can, s. 82; **Yıldırım** İbrahim, s. 80; Aktan, “şeffaf devlet, bir camekândan halkın, temsilcilerini izlemesi ve kontrol etmesine imkân sağlar” demektedir., **Aktan** Coşkun Can, s. 84; Yani açıklık ilkesi, bir taraftan bireylerin kişisel menfaatlerini ilgilendiren konularda etkili korunmalarını sağlarken diğer taraftan kamu yönetiminde yolsuzluk olaylarının önüne geçerek toplumsal yararı da sağlamaktadır.

hukuka uygunluk karinesinden yararlanan işlemin gerisinde yatan düşünceleri öğrenme hakkı verilmedikçe yönetimde açıklıktan söz edilemez. İdare üzerindeki etkilerin, olması gereken biçimde ve eşitlik ilkesiyle bağdaşır sınırlar içinde belirmesini ve sağlıklı, isabetli karar alma sürecine katkıda bulunan, yarar sağlayan işlev görmesini gerçekleştirmenin yolu, yönetimde açıklıktan geçmektedir¹⁶⁹.

İdarenin denetlenmesi konusunda en etkili denetim mekanizmaları demokratik yönetimlerde vardır. Hukuk devletinin bir gereği olan *demokratik yönetimin* ise tartışmasız kabul edilen bir gerçeğe göre olmazsa olmaz (sine qua non) koşulu seçim olmakla beraber¹⁷⁰ *yönetimde demokrasinin*¹⁷¹ önceki başlıklarda bahsettiğimiz genel idarî usûl ile bilgi edinme hakkı dışında üçüncü unsuru idarenin karar organlarının toplantılarının ilgililere açık (=alenî) olmasıdır¹⁷². Yani bir hukuk devletinde idarenin işleyişine demokratik denebilmesi için, hukukî düzeyde bireylere seçme ve seçilme hakkı tanınmak suretiyle yönetime katılmalarının sağlanması yanında, bireylerin idarenin karar alma sürecine katılarak, hukuken idareyi etkileyebilme imkânına sahip olmaları da büyük önem taşımaktadır¹⁷³.

Yönetimde açıklık ilkesinin dayandığı temel anlayış, insanların sadece etkilenen ve yükümlülükleri olan bir vatandaş değil, yönetime katılan, onu denetleyen ve sorgulayan aktif birer unsur hâline gelmesini ifade etmesi, artık insanların yukarıdan (yönetimden) aşağıya doğru gelen emir ve talimatları uygulayan birer yönetilen değil, kamunun yarar ve uygulama sürecine katılan, kamu hizmetlerinden faydalanan birer vatandaş (birey) konumunda telâkki edilmesidir¹⁷⁴.

¹⁶⁹ **Güran**, Açıklık, s. 105.

¹⁷⁰ **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 1; **Gürsel**, Yönetime Katılma, s. 317; **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 8.

¹⁷¹ Yönetimsel karar alma sürecine ilgili kimselerin katılımına olanak verilmesi *yönetimde demokrasi* olarak tanımlanmaktadır. **Barber** R. Benjamin/**Fiorina** P. Morris, “Are Americans Responsible as Citizen”, (Okuma Parçası), in Patterson, 1994, s. 290-291’den nakleden **Akıncı**, s. 29.

¹⁷² **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 5; **Gürsel**, Yönetime Katılma, s. 317; **Eryılmaz** Bilâl, Kamu Yönetimi, İstanbul 2003, s. 323; **Odyakmaz**, s. 242; **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 9; **Fındıklı** Remzi, “Yönetimde Açıklık-Açık Yönetim”, (TİD, Y. 68, s. 412, Eylül 1996, s. 106-107); Aktan da şeffaf yönetimin demokrasinin gereği olduğu kanaatindedir. **Aktan** Coşkun Can, s. 93; “Ayrıca, İdare’nin ve faaliyetlerinin gözlem, gözetim ve denetim yollarının, Millet’in vekillerinin yanında, asillerin yani vatandaşın kendisine de –hâliyle İdare Çarkı’nın dönmesini aksatmayacak formüllerle- açık tutulması, Demokrasi’nin de gereğidir.” **Güran**, Açıklık, s. 103.

¹⁷³ **Akyılmaz**, İdarî Usûl İlkeleri, s. 77.

¹⁷⁴ **Eken** Musa, “Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru”, (AİD, C. 38, S. 1, Mart 2005, s. 114); Eski dönemlerin otoriter yönetim geleneğinin kalıntısı olan “yönetilen” kavramının zaman

Bugün denetimin en etkili biçiminin yönetilenler (yurttaşlar) eliyle yapılan denetim olduğu kabul edilmektedir¹⁷⁵. Halk iradesinin kamu yönetimine yansıtılması için de kamu yönetiminde açıklığın tesis edilmesi gerekir¹⁷⁶. İdare tarafından yerine getirilen kamu hizmeti, vatandaşlar için yapıldığına göre kamu hizmeti ile ilgili faaliyetlerin ne şekilde ve nasıl yürütüldüğünü bilmek, yönetilenlerin en doğal hakkı olsa gerektir¹⁷⁷. Demokratik değerlerin, iletişim araçlarının, eğitim-kültür düzeyinin ve dolayısıyla sosyal ilginin gelişmesi, yönetenlerin görev ve sorumluluklarının yeniden değerlendirilmesini ve kamu hizmetlerinin halkın denetimi ve gözetimi altında yürütülmesini gerekli hâle getirmiştir¹⁷⁸. Kapalılık ve gizlilik, kamu yönetimini yönetilenlerin denetiminden mahrum bırakmaktadır¹⁷⁹. Genel idarî usûl ile birlikte bilgi edinme hakkı ve idarî kurul toplantılarının yurttaşlara açık olması, şeffaf yönetim (=yönetimde açıklık) ilkesinin en önemli araçlarıdır¹⁸⁰.

zaman kullanılmasına karşın günümüzde idare karşısında bireyi bu kavram ile hukukun süjesi olarak ifade etmenin olanaksızlığından hareketle önceleri “hizmetten yararlanan” kavramının kullanılmaya başlandığı fakat bugün artık Fransız yasal düzenlemelerinde idare ile idare edilenler arasındaki ilişkiyi iyileştirmek bağlamında idare edilen kavramı yerine politik ve anayasal bir kavram olan “yurttaş (citoyen)” kavramının kullanılmaya başlandığı belirtilmektedir. **Gürsel**, Yönetime Katılma, s. 322; Yönetim-birey ilişkilerinde bilinçli bir değişimin ürünü olan bu anlayış, Avusturya’da da yönetimin bireyi “kamu yönetiminden yararlanan partner” olarak algılamasına yol açmıştır. **Güran**, Hak Arama, s. 33.

¹⁷⁵ **Akılhoğlu**, Denetimin Etkinliği, s. 6; **Eryılmaz**, Kamu Yönetimi, s. 321.

¹⁷⁶ **Yıldırım İbrahim**, s. 80; **Fındıklı**, s. 105.

¹⁷⁷ **Aktan Coşkun Can**, s. 79-80.

¹⁷⁸ **Eryılmaz**, Kamu Yönetimi, s. 323.

¹⁷⁹ **Yıldırım İbrahim**, s. 79.

¹⁸⁰ Bugün yönetimde açıklık (şeffaf yönetim) ilkesinin hayata geçirilmesinde kendisinden en fazla övgüyle bahsedilen ülke ABD’dir. Söz konusu ülkede yönetimde demokrasinin üç önemli unsuru tarihsel bir evrim içerisinde hukuk hayatına dahil edilmiştir. Önce 1946 yılında idareyi örgütlenmesi, usûlleri ve kuralları konusunda kamuya bilgi vermekle yükümlendirmek, işlem yapma sürecine kamunun katılımını sağlama, işlem yapma ve karar ve karar alma konusunda tekdüzen standartlar belirlemek, yargı incelemesine ilişkin kuralları düzenlemek amaçlarıyla Yönetimsel Yöntem Yasası (Administrative Procedure Act) çıkarılmış, daha sonraki bir tarihte çıkarılan Bilgi Edinme Özgürlüğü Yasası (Freedom of Information Act) ile özgür bir toplumun bireyleriyle ilgili bürokratik ihmallerin önünde geçmek amacıyla bilgi ve belgelere ulaşma kolaylığı sağlanmıştır. Halkanın son zinciri 1976 yılında çıkarılan Güneşinde Yönetim Yasası (Government in the Sunshine Act) ile de her düzeydeki çok başlı federal ajansların karar toplantılarında yer ve zaman belirtimini alınan kararların gerekçesinin halka açık oturumlarda açıklaması emredilmiştir. **Tarhanlı İftar**, “Amerikan İdarî Usûl Kanunu”, (İHİD, Vakur Versan’a Armağan, Y. 6, S. 1-3, 1985, s. 226); **Akıncı**, s. 30-31; İngiltere’de ise bilgisayarlarda kayıtlı bulunan verilerin bireyler tarafından kullanılmasına olanak tanıyan 1984 tarihli Veri Koruma Yasası (Data Protection Act) ile 1987 tarihli Kişisel Dosyalara Ulaşma Yasası (Access to Personal Files Act) ve 1988 tarihli Tıbbî Raporlara Ulaşma Yasası (Access to Medical Reports Act) bulunmaktadır. Bu iki ülke dışında Almanya, Fransa, İsviçre, Avusturya da hukuk devletinin bir gereği olarak yönetimde açıklık ilkesini tahkim eden yasal düzenlemeleri pozitif hukuklarına aktarmışlardır. **Akıncı**, s. 31; Avrupa Konseyi ise 1977 yılında 275 sayılı Bakanlar Komitesi toplantısıyla “İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması” başlıklı beş maddelik bir karar yayımlamıştır. Bu kararın çevirisi için bkz. **Kuntbay İhsan**, “Avrupa Konseyi Bakanlar

Yönetimde açıklığın idarenin (pek tabii yerel yönetimlerin) denetlenmesine etkisi doğrudan değil dolaylıdır. Kişiler bu mekanizma ile itiraz etme, yönetime katılma ve denetleme; memurlar ise hata yapmama ya da hatayı düzeltme imkânı elde ederler. Gerçekten de açık yönetim ilkesi, memurlar üzerinde savunamayacakları işlemleri yapmamayı ve kararları almama bakımından engelleyici bir etki yapmaktadır¹⁸¹.

Ülkemiz idaresinin şeffaf yönetim bakımından ileri düzeyde olduğunu söylemek zordur¹⁸². Yönetimde açıklık ilkesi, Türk Hukuku'nda pek yankı bulmamış, uygulamada mevcut yasal hükümlerin dar ve lafzî yorumlanması ve açıklığı gerektirecek mekanizmalardan bazılarının da işletilmemesi nedeniyle kapalıktan saydamlığa doğru kayda değer ve kalıcı mesafe alınamamıştır¹⁸³. Gerçekten kamu yönetimi alanında yazılmış bir eserde “Ülkemizde kamu bürokrasisi, yapı ve işleyiş bakımından ‘gizlilik’ ve ‘resmî sır’ esasına göre örgütlenmiştir. Gizlilik ve resmî sır genel bir kural, açıklık ise istisnadır.” değerlendirmesi yapılmaktadır¹⁸⁴. Kanaatimizce bu duruma sebep olan en önemli faktör ülkemizde “resmî (devlet) sır(rı)” kavramının kapsam ve sınırlarının ve bilgi ve belgelerden hangilerinin bu kapsamda olduğuna karar verecek mercilerin genel bir kanunda açıkça belirtilmemiş olmasıdır¹⁸⁵. Hâlen ülkemizde bilgi-belgelerden hangisinin gizli, hangisinin açık olması gerektiğine söz konusu kurumun yöneticisi ya da personeli karar vermektedir¹⁸⁶.

Komitesi'nin 28 Eylül 1977 tarih ve 77/31 sayılı İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Kararı”, (AİD, C. 11, S. 4, Aralık 1978, s. 3-11).

¹⁸¹ **Eryılmaz**, Kamu Yönetimi, s. 324; **Fındıklı**, s. 109.

¹⁸² **Gürsel**, Yönetime Katılma, s. 318; World Economic Forum'un 1996 yılında yaptığı bir araştırmada Türkiye, kamu yönetiminde şeffaflık sıralamasında 49 ülke arasında 30. sırada yer almıştır. Aynı araştırmaya göre Lüksemburg kamu yönetimi en şeffaf; Venezuela ise kamu yönetimi en kapalı ülke olmuştur. Kaynak tablo için bkz. **Aktan** Coşkun Can, s. 87.

¹⁸³ **Güran**, Açıklık, s. 106.

¹⁸⁴ **Eryılmaz**, Kamu Yönetimi, s. 237.

¹⁸⁵ Bu sakıncayı kısmen de olsa giderecek Devlet Sırları Kanun Tasarısı taslağı kurum ve kuruluşlardan görüş alınmak üzere kamuoyu tartışmasına sunulmuştur. Ancak belirtelim ki, yaklaşık iki senedir bu taslak tartışılmakta ve henüz yasalaşmak üzere TBMM'ye sunulmamıştır.

¹⁸⁶ **Eryılmaz**, Kamu Yönetimi, s. 237; 2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nun 20/3 maddesinde ise idarî yargı yerlerince istenecek bilgi ve belgelerin Başbakan veya ilgili bakan tarafından gerekçesi bildirilmek suretiyle verilmeyebileceği belirtilmiştir (*Ancak 4001 sayılı Kanun'la eklenen ek cümleye göre verilmeyen bilgi ve belgelere dayanılarak ileri sürülen savunmaya göre karar verilemez*). Diğer taraftan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 16 ve ilgili yönetmeliğin 27. maddesinde de Devlet sırrı niteliğindeki bilgi ve belgelerin bilgi edinme hakkı kapsamı dışında olduğu hükme bağlanmıştır.

Ülkemizde, 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu çıkarılarak yönetimde açıklık konusunda önemli bir adım atıldıktan başka yerel yönetimler reformu çerçevesinde son yıllarda çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda idarenin bazı işlemlerine ilişkin ve belgelerin kamuoyu ile paylaşılması konusunda bazı düzenlemeler yapılmıştır. Meselâ, 5302 sayılı Kanun’un 38/son fıkra hükmünde denetime ilişkin sonuçların, 39/son fıkra hükmünde ise faaliyet raporunun kamuoyuna uygun araçlarla açıklanacağı belirtilmiş; 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 55 ve 56. maddelerinde de aynı yönde düzenlemelere yer verilmiştir¹⁸⁷.

¹⁸⁷ Ayrıca Muhasebe-i Umumiye Kanunu’nu yürürlükten kaldıran 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun (R.G., t. 24.12.2003, S. 25326) “Kamu Kaynağının Kullanılmasının Genel Esasları” başlıklı üçüncü bölümünde mali saydamlık ilkesine yer verilerek “*Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında denetimin sağlanması amacıyla kamuoyu zamanında bilgilendirilir.*” hükmüne yer verilmiş (md 7); 8. maddede de yetkililerin hesap verme sorumluluğundan bahsedilmiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

GENEL OLARAK YEREL YÖNETİMLERİN DENETLENMESİNİN TÜRLERİ VE İDARİ VESAYET DENETİMİ

§1. GENEL AÇIKLAMA

İdarenin denetlenmesinin bir çok yolu ve bu yollar ile yapılan denetimin içerik ve kapsamı ile ilgili olarak farklı denetim kavramları vardır. İdarenin denetim yolları, (öngörülen denetim yolunun kapsamına göre) aynı zamanda yerel yönetimler üzerinde de söz konusudur. Denetleme yapanlar, denetlemeleri sırasında görevlerinin daha başarılı olması için bu denetleme türlerinden yararlanırlar¹⁸⁸.

Gerçekten yönetim bilimi ve kamu yönetimi ile ilgili eserlerde denetimin yolları ve türleri, çeşitli açılardan sınıflandırılmıştır. Meselâ *yönetimin denetlenmesi bakımından* yasama erkinin denetimi, yargı erkinin denetimi ve yürütme erkinin kendi kendini denetimi¹⁸⁹; *denetim konuları bakımından* yönetsel denetim, personel denetimi ve malî denetim¹⁹⁰; *uygulanan yöntemler açısından* hukuka uygunluk denetimi veya biçimsel denetim, üretkenlik denetimi¹⁹¹; *denetim amaçları açısından* sorumluları aramaya yönelik klâsik denetim ya da sorunları gidermeye yönelik reformcu, çağdaş denetim (yerindelik denetimi)¹⁹²; *denetim zamanlaması açısından* karardan önce denetim, karardan sonra denetim, anında yapılan denetim, sürekli denetim, aralıklı denetim¹⁹³; *denetim sonuçları açısından* yönetsel kararlar almaya yönelik denetim, yargısal kararlar almaya yönelik denetim, siyasal kararlar almaya yönelik denetim, halka bilgi vermeye yönelik denetim¹⁹⁴; *yönetsel açıdan* iç denetim

¹⁸⁸ **Tortop**, Denetleme Biçimleri, s. 28.

¹⁸⁹ **Köksal** Servet, TBMM Adına Denetim ve Bu Denetimin Teftiş Hizmetleriyle İlişkileri, Çoğaltma, TODAİE Yayını, s. 9'dan nakleden **Sanal**, Yönetsel Denetim, s. 14; **Akın** Cengiz, “Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz”, (TİD, Y. 72, S. 427, Haziran 2000, s. 91).

¹⁹⁰ Merkezî Hükûmet Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri, MEHTAP Kurulu Raporu, 2. Baskı, Ankara 1966, s. 104.

¹⁹¹ **Köksal** Servet, “Sayıştay’ın Görev Alanı”, (Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1973, s. 201).

¹⁹² **Gündüz** M. Nihat, “İdarî Reform ve Sayıştay”, (Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1973, s. 166).

¹⁹³ **Gourney** Bernard, Yönetim Bilimine Giriş, (Çev. İhsan Kuntbay), Ankara 1971, s. 95.

¹⁹⁴ **İnan** Atillâ, İç Denetim Dış Denetim Ayrımı ve Çağdaş Sayıştay Denetimi, Ders Notları, DENETDE Yayını, Ankara 1992, s. 5'den nakleden **Sanal**, Yönetsel Denetim, s. 15.

veya dış denetim, *yönetmelik denetimin uygulamaları bakımından* ise hiyerarşik denetim, yönetmelik vesayet denetimi ve özel denetim¹⁹⁵ gibi ayrımlar yapılmaktadır. Bunların dışında da belge üzerinde veya yerinde yapılan denetim, tek taraflı grup biçiminde veya yüzyüze yapılan denetim, yakından ve uzaktan denetim, yerel ve genel denetim, teknik denetim¹⁹⁶, ombudsman denetimi, kamuoyu denetimi, bağımsız denetim (kamu örgütü dışında denetim)¹⁹⁷ ayrımlarının yapıldığı da görülmektedir. Yapılan bu ayrımlarda denetimle ilgili kullanılan bazı kavramlar, denetimde kullanılan araçları (denetim yolları), bazıları da denetimin içeriği ile ilgili olarak kapsamını ifade etmektedir. Denetim yolları ve denetimin içeriği ile ilgili yapılan bütün denetim kavramlarına kısaca “denetim türleri” denilebilir. Ancak biz bu konuyu işlerken yerel yönetimlerin denetimini ilgilendirdiği ölçüde denetimle ilgili bu kavramların tümünü değil yalnızca bir kısmını inceleme konusu yapacağız. Aşağıda “yerel yönetimlerin denetlenmesinin yolları” başlığı altında denetlemede kullanılan araçlar; “denetimin içeriği” başlığı altında ise denetim yollarıyla yerel yönetimler üzerinde gerçekleştirilen denetimin içeriği ve kapsadığı konular ile denetimde kriter alınan hususlar konusundaki farklı denetim kavramları ele alınacaktır.

¹⁹⁵ **Sanal**, Yönetmelik Denetim, s. 15.

¹⁹⁶ **Örmeci** Mesut, Bir Yönetim Fonksiyonu Olarak Denetimin Örgütsel Amaçlara Ulaşmada Örgütsel Etkinliği Araştırmada ve Örgütsel Değişimi Sağlamada Yeri ve Önemi, (TODAİE Kamu Yönetimi Uzmanlık Tezi), Ankara 1994, s. 87-90.

¹⁹⁷ Cumhurbaşkanı tarafından bir kere daha görüşülmek üzere geri gönderilen ve TBMM tarafından yeniden kabul edilmediğinden yürürlüğe giremeyen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un 40. maddesinde bağımsız dış denetime imkân veren bir düzenleme bulunmakta idi. Gerçekten ilgili maddeye göre “Merkezî idareye dahil kurum ve kuruluşlarla il özel idareleri, belediyeler ve bunlara bağlı kuruluşlar ve mahallî idare birliklerinin dış denetimi kanunla belirlenecek usul ve esaslar çerçevesinde Sayıştay tarafından yapılır **veya yaptırılır**, sorumluların hesap ve işlemleri kesin hükme bağlanır.” Görüldüğü üzere bu hükme göre ilgili kamu idare ve kurumlarının dış denetimini yapmakla görevlendirilen Sayıştay, bu denetimi yetkisini başka bir kuruluş aracılığıyla da yerine getirebilecekti. Kanunda yer alan bu düzenleme, Türk idaresinin yabancı şirketlerin denetimine açma gibi fevkalâde sakıncalı bir yolun öngörüldüğü gerekçesiyle eleştirilmiştir. Bzk. **Azrak**, Reform Girişimlerinin Değerlendirilmesi, s. 230; **Azrak**, Tehlikeli Reform, Radikal Gazetesi, 12.01.2004; Aynı yönde **Güler**, Kamu Yönetimi Temel Kanunu, s. 26-61; Ulusoy da “Zaten kendi adına değil TBMM adına denetim yapan Sayıştay’ın bu görevini özel şirketlere devredebilmesi, Devletin artık en önemli işlevi hâline gelen denetim görevinin sulandırılması ve ‘taşeronlaştırılması’ anlamına gelmektedir” diyerek sert biçimde eleştirmiştir. **Ulusoy**, Reform Hakkında Bir Değerlendirme, s. 142; Aynı yönde **Özkan**, s. 80, dn. 58; Ayrıca bkz. **Demir** Oğuzhan, Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, (<http://www.liberal.org.tr/index.php?lang=tr&message=article&art=133>) E.T. 27.02.2006.

§2. YEREL YÖNETİMLERİN DENETLENMESİNİN YOLLARI VE DENETİMİN İÇERİĞİ

1. YEREL YÖNETİMLERİN DENETLENMESİNİN YOLLARI

İdarenin ve yerel yönetimlerin denetlenmesinin yollarıyla denetlemede kullanılan araçlar kastedilmektedir. Denetim yolları konusunda daha önce belirttiğimiz üzere hukuk devleti ilkesinin olmazsa olmaz koşulu “yargısal denetim yolu”dur. Bu özelliği gereği biz aşağıda konuyu işlerken denetim yollarını yargısal denetim yolu ve yargı dışı denetim yolları şeklinde ikiye ayırarak incelemeyi uygun buluyoruz.

A. Yargısal Denetim Yolu

1. Genel Olarak

İdare ve yerel yönetimlerin denetlenmesi yollarından birincisi ve istenilen sonucun tartışmaya yer bırakmayacak şekilde alınabildiği en etkili olanı yargısal denetim yoludur¹⁹⁸. Zira yargısal denetimle alınan sonuç, tartışmayı keser, düzenlediği toplumsal ilişkiler alanına kesinlik ve istikrar getirir¹⁹⁹. Özellikle idarî başvuru yollarının etkili olmadığı ülkemizde yargısal denetim yolunun önemi bir kat daha artmaktadır²⁰⁰. Ancak belirtmelidir ki gerekli bir koşul olmakla beraber yargısal denetim yolu, idarenin hukuka tam riayetinin sağlanmasını hedefleyen denetimin amacını gerçekleştirmeye tek başına yetmez²⁰¹. Yargısal denetim yolu, idarenin eylem ve işlemlerine karşı kişilerin yargı mercilerine yapacakları başvuru ile harekete geçirilen bir yoldur. Bu cümleden olarak yargısal denetim yolunun kendiliğinden harekete geçme özelliğinin olmadığı tespiti yapılabilir²⁰². Diğer taraftan, yargısal denetim yolunda yapılacak başvurular üzerine bir karar verilmesi

¹⁹⁸ Gözübüyük/Tan, C. I, s. 779; Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 340; Günday, İdare Hukuku, s. 45; Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s. 317; Coşkun Alev, “Control Over Administration”, (Turkish Public Administration Annual, Vol. 4, 1977, Institute Of Public Administration For Turkey and The Middle East, 1977, s. 85); Akın, s. 92; Ekici Birol/Toker M. Cem, “Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği”, (Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 14, S. 1, Ocak 2005, s. 21); Yargısal denetim yolunun bu özelliğine 1982 Anayasası’nın 125. maddesinin gerekçesinde de değinilmiştir. Bkz. Akad/Dinçkol, s. 471.

¹⁹⁹ Akılhoğlu, Denetimin Etkinliği, s. 4; Eryılmaz Bilâl, “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, (AİD, C. 26, S. 4, Aralık 1993, s. 97); Yüksel, s. 47.

²⁰⁰ Kalabalık Halil, İdarî Yargılama Hukuku, (Değişim Yayınevi), İstanbul 2003, s. 7.

²⁰¹ Akıncı, s. 90.

²⁰² Bu özellik, yargısal denetim yolunu yönetsel denetim yolundan ayıran başlıca özelliktir. Akılhoğlu, Denetimin Etkinliği, s. 6.

zorunludur, aksi hâlde görevden kaçınılmış olur²⁰³. Gerçekten Anayasa'nın 36. maddesinin II. fıkrasına göre hiçbir mahkeme görev ve yetkisi içindeki dâvaya bakmaktan kaçınamaz.

Yargı dışı denetim yolları her zaman denetim bakımından yeterli olmaz²⁰⁴. Hiyerarşi ve vesayet denetiminde denetleyicinin örgüt ve örgüt çalışanları ile ilişkileri olduğundan, idarî denetimde idare, bireylerin hak ve menfaatleri yerine idarenin hak ve menfaatlerini gözetmekte ve böylece hukuka aykırı ve yerinde olmayan kimi hususlar tespit olunmayabilmektedir²⁰⁵. Yasama denetimi de siyasal sorumluluğun bir gereği olup, bu denetimin hak ve borçların adil dağıtımını ve idarî işlemlerin geri alınmasını sağlaması zordur²⁰⁶. Kamuoyu denetiminde de bireysel sorunlar nesnel ölçülerde değerlendirilmediğinden yetersiz kalmaktadır²⁰⁷. Bundan dolayı yargı denetiminin diğer denetim yollarına göre üstünlüğünün olduğu tartışmasızdır²⁰⁸.

Yukarıda belirttiğimiz üzere yargı denetimi, hukuk devleti ilkesinin olmazsa olmaz koşullarından biridir. Yargısal denetim yolu dışında yerel yönetimlerin denetlenmesinin başka bir çok yolları mevcut olsa da bu denetim yolunu diğerlerinden ayıran ve hukuk devleti ilkesi için vazgeçilmez kılan bir çok özelliği vardır²⁰⁹. Her şeyden önce yargısal denetim görevini yerine getiren merciler örgütsel ve işlevsel bağımsızlığı olan mahkemelerdir. Diğer yandan bu denetim yolu sonunda yargı mercinin verdiği karar kesin hüküm niteliği kazanmakta ve ihtilâfı kesin bir şekilde çözmektedir. Yargısal denetim yolunun bu iki özelliği de Anayasamızda öngörülen güvencelerden kaynaklanmaktadır. Gerçekten Anayasamızın 138. maddesinde, hâkimlerin görevlerinde bağımsız oldukları, hiçbir organ, merci veya kişinin yargı yetkisinin kullanılmasında hâkimlere ve mahkemelere emir ve talimat vermeyeceği, genelge gönderemeyeceği, tavsiye ve telkinde bulunamayacağı,

²⁰³ Selçuk, s. 72.

²⁰⁴ Eroğlu, s. 341; Sanal, Yönetişel Denetim, s. 27.

²⁰⁵ Selçuk, s. 71; Mutta Serdar, İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, (Kazancı Yayınları), İstanbul 2005, s. 39.

²⁰⁶ Derdiman, İdarî Yargı, s. 13-14; Yasama denetimi, idare üzerinde dolaylı bir denetim sağlamaktadır. Mutta, s. 39.

²⁰⁷ Mutta, s. 39.

²⁰⁸ Selçuk, s. 71.

²⁰⁹ Derdiman, İdarî Yargı, s. 14.

görülmekte olan bir dâva hakkında yasama meclisinde yargı yetkisinin kullanılmasında soru sorulamayacağı, görüşme yapılamayacağı veya herhangi bir beyanda bulunulamayacağı, yasama ve yürütme organları ile idarenin, mahkeme kararlarına uymak zorunda oldukları; bu organlar ve idarenin, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremeyecekleri ve bunların yerine getirilmesini geciktiremeyecekleri belirtilmiştir.

Hukuk devletinde, devletin her türlü eylem ve işleminin hukuka uygun olup olmadığının denetlenmesi zorunludur²¹⁰. Anayasal sistem içinde, yasama, yürütme ve idarenin üstün gücünü hukukla sınırlamak, tecavüz ve taşmalarını bir yandan yargının etkin caydırıcılığı ile önlemek, öte yandan iptâl ederek ortadan kaldırmak yargı denetiminin işlevini oluşturmaktadır²¹¹.

İdarenin hukuk kurallarına bağlılığının en etkili yaptırımı, bunu sağlayacak en kuvvetli önlem ve çare idarenin yargısal denetimidir. Devlet ve diğer kamu tüzel kişilerinin yargısal başvurular yoluyla denetimi, bu makamlardan kaynaklanan eylem ve işlemlerden ötürü kişilerin yargısal yolları izleyerek, yargı yetkisine sahip makamlarla yaptığı ve yargısal bir kararla sonuçlanan başvurular ile sağlanır²¹².

İdare üzerinde uygulanan ve idarenin kendi kendini denetiminin dışında en etkili denetim yolu olan yargı denetimi, 1982 Anayasası'nın 125. maddesinde "İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır" denilerek hukuk sistemimizde önemli bir denetim yolu olarak kabul edilmiştir. Aslında bu hüküm, Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan hukuk devleti ilkesinin bir unsurunu düzenlemektedir. Bilindiği gibi modern devletlerde ve bu arada ülkemizde, idarenin ve bu arada yerel yönetimlerin işlem ve eylemleri, özellikle İdare Hukuku kapsamına giren ve bu hukukun konusunu oluşturan idarî faaliyetleri hukuka bağlı bulunmak zorundadır. Ancak idarenin gerçekten hukuka bağlı olmasını sağlamak için bu ilkenin varlığı yeterli değildir. İdarenin hukuk kurallarına bağlı olmasını sağlayacak bir yaptırım mekanizmasının da bulunması gerekir²¹³.

²¹⁰ Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s. 316; Derdiman, İdarî Yargı, s. 12.

²¹¹ Güran Sait, "Yargı Denetiminin Kapsamı", (İHFM, C. LII, S. 1-4, 1986-1987, s. 36).

²¹² Onar, Umumi Esaslar, C. III, s. 1818.

²¹³ Sarıca Ragıp, İdarî Kaza, C. I, İstanbul 1949, s. 5.

2. İdare ve Yerel Yönetimlerin Yargısal Denetiminde Uygulanan Başlıca Sistemler

İdarenin yargısal denetimi, devletlerin hukuk sistemlerinde farklı yöntemlerle sağlanmaktadır. Gerek Kıta Avrupası gerekse Anglo-Amerikan ülkelerinde olduğu gibi ülkemizde idarenin eylem ve işlemlerinden dolayı menfaati ihlâl edilen veyahut da hakkı muhtel olan kişiler yargı yerlerine başvurarak menfaatini etkileyen işlemin iptâli ya da karşılaştığı haksızlığın giderilmesini isteyebilirler²¹⁴. Ancak idarenin işlem ve eylemlerine karşı bu yol tanınırken farklı yöntemler ve sistemler benimsenmiştir²¹⁵. Bunlardan birincisi ve daha çok Anglo-Amerikan ülkelerinde (ABD, İngiltere, Danimarka ve Norveç) uygulanan, adına “yargı birliği” denilen sistemde idarenin yargısal denetimi genel mahkemelerce yapılmaktadır²¹⁶. İdarî uyuşmazlıklar dediğimiz idarenin eylem ve işlemlerinden doğan dâvalar da dahil olmak üzere tüm uyuşmazlıklar tek bir yargı düzeninde görüldüğü için “yargı birliği” adı verilen²¹⁷ bu sistemde, bireyler ve özel hukuk tüzel kişileri arasındaki uyuşmazlıklara bakan genel mahkemeler aynı zamanda kamu kurum ve kuruluşları ile vatandaş arasındaki uyuşmazlıklara da bakmaktadır²¹⁸. Buna karşılık, başta Kıta

²¹⁴ **Gözübüyük**, Yönetmelik Yargı, s. 3.

²¹⁵ Ancak belirtilmelidir ki, gerçekte bu iki ana sistemden hiçbirisi tam uygulanmamaktadır. Hemen her ülkede bu iki istemden birine ağırlık veren, az çok birbirinden farklı sistemler uygulanmaktadır. Yargı birliğinin uygulandığı ülkelerde, kimi idarî işlemler (özellikle sosyal güvenlik, vergi ve benzeri alanlarda) için özel idarî mahkemeler (administrative tribunals) kurulmuştur. İdarî yargının egemen olduğu kimi ülkelerde de (meselâ Türkiye’de) bazı idarî işlemlere karşı adalet mahkemelerine başvurmak mümkündür. **Gözübüyük/Tan**, C. I, s. 787; **Gözübüyük**, Yönetmelik Yargı, s. 3; **Eryılmaz**, Kamu Yönetimi, s. 317; **Derdiman**, İdarî Yargı, s. 17; **Sanal**, Yönetmelik Denetim, s. 27; **Mutta**, s. 40; Ülkemizde 01.06.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5326 sayılı Kabahatler Kanunu’na göreyse nerdeyse idarî yaptırım içeren bütün idarî işlemlere karşı adli yargıya (sulh ceza mahkemesi) başvurma yolu getirilmiştir. Şüphesiz ki bahsi geçen bu son Kanun, idarî rejimi benimsemiş ülkemizde idarî yargıdan adli yargıya doğru bir değişimi temsil etmektedir. Sanıyoruz bunda adli yargı örgütünün ülke geneline yayılmış teşkilâtının varlığı etkili bir unsur iken; kanun hazırlayıcıların idarî yaptırım gerektiren ve adına “kabahat” denilen filleri, ceza hukukundaki ceza gerektiren fillere benzetmelerinin de bir etkisi vardır. Böylece fiilin sabit olup olmadığı, kusur derecesinin ne olduğunun saptamasını adli yargı yerlerinin daha isabetli tercih edecekleri düşünülmüştür. Ancak Kabahatler Kanunu’nun genel hükümlerinin diğer kanunlardaki kabahatler hakkında da uygulanmasına olanak sağlayan 3. maddesi, Anayasa Mahkemesi’nin 01.03.2006 gün ve E. 2005/108, K. 2006/35 sayılı kararıyla (R.G., t. 22.07.2006, S. 26236) iptâl edilerek diğer kanunlarla öngörülen idarî yaptırım kararlarına karşı görevli yargı kolunun adli yargı olmasının önüne geçilmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi, iptâl hükmünün kararın Resmî Gazete’de yayımlanmasından itibaren altı (6) ay sonra yürürlüğe girmesine karar vermiştir. Ülkemizde idarî niteliğin rağmen kanunlarla adli yargının görevine verilen uyuşmazlıkların bir listesi için bkz. **Derdiman**, İdarî Yargı, s. 24-25.

²¹⁶ **Eryılmaz**, Kamu Yönetimi, s. 317; **Yüksel**, s. 46.

²¹⁷ **Erguvan** Derya Deviner, İdare Hukuku’nda Tahkim Yolu, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İzmir 2003, s. 29.

²¹⁸ Bu yüzden meşhur İngiliz hukukçusu Dicey, İngiltere’de İdare Hukuku (Droit Administratif)’nun mevcut olmadığını ileri sürmüştür. **Dicey** A.V., An Introduction to the Study of the Law of the

Avrupası ve bu sistemi temel alan bazı ülkelerde (Fransa, Almanya, İsveç, Belçika, İtalya, Avusturya ve Türkiye) “idarî rejim²¹⁹” (yargı ayrılığı sistemi) benimsenmiştir²²⁰. Bu sistemde ise idarenin yargısal denetimi, genel yargı yerlerinden bağımsız bir yargı düzenince, idarî yargı organlarınca yapılmaktadır. İdarî rejimi benimsemiş ülkelerde idarî yargının varlık nedeninin yerel yönetimlerin de dahil olduğu idarenin denetlenmesinde uzman yargı kolu olması ve bu denetimi adlî yargıya oranla daha etkili bir biçimde yapabilmesi²²¹ anlayışı yatmaktadır. İdarenin yargısal denetiminin özel idare mahkemelerince yapıldığı bu sistemde ise idare mahkemeleri ya tamamen idareden bağımsız ve idarenin dışında kurulan mahkemeler olarak karşımıza çıkmakta ya da idare ile bağları olan ve başında Danıştay gibi yargısal görevleri yanında idarî görevleri de bulunan yargı mercileri şeklinde teşkil edilmişlerdir²²².

İdarî rejimi benimsemiş ülkeler arasında da az çok model farklılığı vardır. Gerçekten bazı Kıta Avrupası ülkelerinde idarî yargının en üstünde, mahkeme biçiminde örgütlenmiş ve yalnızca yargısal görevleri olan bir yargı organı varken, bazı ülkelerde ise idarî yargı düzeninin yüksek mahkemesi olan mercinin, ülkemizdeki Danıştay örneğinde olduğu gibi yargısal görevleri yanında idarî görevleri de olabilmektedir. Bunlardan en tipik örnek olarak birincisine Almanya, ikincisine de Fransa örneği verilebilir.

İdarî rejimi benimsemiş ülkelerin sistemlerindeki belirgin farklılıklardan birisi de idarî yargının görev alanı bakımındandır. Meselâ ülkemizde ve Fransa’da idarî yargının görev alanı geniş tutulmuş, idarî işlemlerin iptâli için açılacak dâvalar yanında tam yargı dâvalarında da (yasa ile açıkça adlî yargı görevli kılınmamışsa) idarî yargının görevli olduğu kabul edilmiştir. Buna karşın İtalya ve Belçika gibi ülkelerde ise iptâl dâvalarına idarî yargı yerleri bakarken, idarenin eylem ve

Constitution, London, 1967, s. 328-392’den nakleden **Arslan** Süleyman, Türkiye ve İngiltere’de Merkezî İdarenin Mahallî İdareler Üzerindeki Denetimi, AİTİA Yayını, Ankara 1978, s. 13.

²¹⁹ İdarî rejim terimindeki, “rejim” kavramının siyasal rejim sistemleri ile ilgisi yoktur. İdarî rejim, bir ülkenin siyasal rejimi ile ilgili tercihini değil; kamusal yönetim biçimi konusundaki tercihini yansıtır. **Erguvan**, s. 32.

²²⁰ **Eryılmaz**, Kamu Yönetimi, s. 317; **Yüksel**, s. 46.

²²¹ **Günday** Metin, “İdarî Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları”, (Anayasa Yargısı, S. 14, 1997, s. 347); **Selçuk**, s. 71-72.

²²² **Arslan**, Mahallî İdareler Üzerindeki Denetim, s. 13.

işleminde doğan zararların giderilmesi için açılacak tazminat dâvaları adlî yargı yerlerinde görülmektedir²²³. Hattâ bu yüzden adlî yargı ile idarî yargı arasında çıkacak görev uyuşmazlıklarını çözme görevinin Yargıtay’a verildiği ve müstakil (ayrı) bir uyuşmazlık mahkemesinin olmadığı İtalya’daki idarî rejime bu yüzden “eksik idarî rejim” ismi verilmektedir²²⁴.

Ülkemizde uygulanan sisteme kısaca değinecek olursak; ülkemizde öncelikle Kıta Avrupası ülkelerinde uygulanan yargı ayrılığı sisteminin (idarî rejimin) geçerli olduğunu söyleyebiliriz. Gerçekten ülkemizde idarenin eylem ve işlemlerinden doğan iptâl ve tam yargı dâvalarına bakmak üzere 2575 ve 2576 sayılı Kanunlarla, ilk derece mahkemelerinin kararlarına karşı temyiz başvurularını incelemek ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu md. 24’de belirtilen bazı dâvalara ilk ve son derece mahkemesi olarak bakmak üzere Danıştay, idarî dâvalarda ilk derece mahkemesi olarak görev yapmak üzere idare ve vergi mahkemeleri; idare ve vergi mahkemelerinin kararlarına karşı yapılacak “itiraz kanun yolu²²⁵” başvurularını incelemek üzere de bölge idare mahkemeleri²²⁶ kurulmuştur. Diğer taraftan 04.07.1972 tarih ve 1602 sayılı Askerî Yüksek İdare Mahkemesi Kanunu ile de asker kişilerle ilgili ve askerî hizmete ilişkin idarî işlem ve eylemlerden doğan uyuşmazlarda ilk ve son derece mahkemesi olarak görev yapmak üzere Askerî Yüksek İdare Mahkemesi kurulmuştur. Ülkemizde uygulanan bu sistemin kaynağını

²²³ **Gözübüyük**, Yönetmelik Yargı, s. 10; **Derdiman**, İdarî Yargı, s. 23.

²²⁴ İtalya’da uyuşmazlık mahkemesi görevini, yani adlî yargı ile idarî yargı arasındaki görev uyuşmazlıklarını çözme görevini İtalyan Temyiz Mahkemesi Genel Kurulu yerine getirmektedir. **Özay**, Gün Işığında Yönetim, s. 113, dn. 180; **Yıldırım Ramazan**, İdare Hukuku Dersleri, s. 14;

²²⁵ İtiraz kanun yolu konusunda yapılmış monografik bir çalışma için bkz. **Haşal Murat**, İdarî Yargılama Hukukunda Kanun Yolu Olarak İtiraz, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İzmir 2005.

²²⁶ Danıştay’ın ilk derece mahkemesi görevlerine karşılık bölge idare mahkemelerinin ilk derece yargı görevleri yoktur. Bölge idare mahkemelerinin 4483 sayılı Devlet Memurları ve Diğer Kamu Görevlerinin Yargılanmaları Hakkında Kanun’dan doğan itiraz başvurularını sonuçlandırma görevi (md. 9) ise dâva şeklinde yürütülen bir yargısal görevden çok idarî bir görevi andırmaktadır. Nitekim aynı Kanun’da bazı itiraz başvurularını incelemek üzere Danıştay’a verilen görev, Danıştay’ın idarî dairesi olan Birinci Daire tarafından çözümlenmektedir (Bkz. 2575 sayılı Kanun’un 42/k maddesi). Ancak burada belirtelim ki bölge idare mahkemelerinin çok istisnâî hâlde ilk derece mahkemesi olarak bir yargı görevinin olacağı 2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanunu’nda öngörülmüştür. Gerçekten bu Kanun’un 57/3. maddesinde “İdare ve vergi mahkemelerinde reddedilen başkan ve üye birden çok ise istem bölge idare mahkemesince incelenir” denilmiş olup aynı maddenin bir sonraki bendinde ret isteminin bölge idare mahkemesince yerinde görülmesi hâlinde işin esası hakkında da bölge idare mahkemesinin karar vereceği hüküm altına alınmıştır. Görüldüğü üzere bu son hâlde bölge idare mahkemesi bir dâvada ilk derece mahkemesi olarak görev yapmaktadır. Ancak bu durum, sistemimizde bölge idare mahkemelerinin esas olarak son derece itiraz merci olduğu yönündeki kanaati değiştirmemektedir.

da Anayasa'dan aldığı söylenebilir²²⁷. Zira bir kere Anayasa'nın 155. maddesinde yer alan “Danıştay, idarî mahkemelerce verilen ve kanunun başka bir idari yargı merciine bırakmadığı karar ve hükümlerin son inceleme merciidir. Kanunla gösterilen belli davalara da ilk ve son derece mahkemesi olarak bakar” hükmünde geçen “idarî mahkemeler” ile “idarî yargı merci” ifadeleri, aslî kurucu iktidarın adlî yargı mahkemeleri dışında idarî yargı mahkemelerinin içinde yer aldığı bir idarî yargı düzenini öngördüğünü göstermektedir. Keza “Askeri Yüksek İdare Mahkemesi, askeri olmayan makamlarca tesis edilmiş olsa bile, asker kişileri ilgilendiren ve askeri hizmete ilişkin idari işlem ve eylemlerden doğan uyuşmazlıkların yargı denetimini yapan ilk ve son derece mahkemesidir” diyen Anayasa md. 157 hükmü daha da ileri giderek bir askerî idarî yargı organı oluşturmanın yanı sıra askerî idarî yargının görev alanını koruyan bir düzenlemeye yer vermiştir²²⁸. Kısacası ülkemizde iki ana sistemden yargı ayrılığı sisteminin benimsendiği ve hattâ bunun Anayasa koyucu tarafından öngörüldüğünü söyleyebiliriz.

Ülkemizde benimsenen idarî yargı sisteminin ise Fransa örneğinde olduğu gibi Danıştay biçiminde örgütlendiği görülmektedir. Yani, ülkemizde genel idarî yargıdaki yüksek mahkeme olan Danıştay, temyiz ve ilk derece mahkemesi şeklinde yargı görevleri olan bir yüksek idare mahkemesi olmasının yanında aynı zamanda bir danışma ve inceleme merciidir (2575 sayılı Danıştay Kanunu md. 1). Buna karşın meselâ Almanya'da idarî yargının tepesindeki merci tamamen yargısal görevleri olan bir yüksek idare mahkemesidir.

Ülkemizde yargısal görevleri yanında danışma ve inceleme görevleri de bulunan Danıştay'a yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi ile ilgili idarî görevler verilmiştir. Danıştay'ın idarî (birinci) dairesi tarafından yerine getirilen bu idarî görevler genellikle merkezî idarenin yerel yönetimin bir kararına karşı yaptığı itirazı çözüme kavuşturmak şeklinde görülmektedir. Danıştay'ın bu görevi, idarî vesayet denetiminin bir parçası olmaktadır. Zira merkezî idarenin başkentteki yardımcı kuruluşu olan Danıştay'ın yerel yönetimler üzerindeki idarî denetimi idarî

²²⁷ Gözübüyük, Yönetmelik Yargı, s. 17;

²²⁸ Aynı görüşte Günday, Görev Alanı, s. 353.

vesayet denetiminin özelliklerine uymaktadır. Buna karşın ülkemizde idarî yargı ilk derece mahkemelerinin sadece yargısal görevleri bulunmakta ve yerel yönetimler üzerinde başvuru üzerine yaptıkları denetim yargısal denetim niteliğinde bulunmaktadır. Bu durum, Danıştay ile ilk derece idarî yargı yerleri arasında belirgin bir farklılık olmaktadır.

3. Yargı Denetiminin Sınırı ve Kapsamı

Ülkemizde yargı denetiminin kapsam ve sınırına da burada kısaca değinmekte yarar vardır. Yargı denetiminin sınırı dediğimiz zaman bundan idarenin yargısal denetimini yapan idarî yargı yerlerinin denetime konu işlem ve eylemi hangi ölçütler dahilinde denetleyeceği; yargısal denetimin kapsamı denildiği zaman ise hangi işlem ve eylemlerin yargı denetimine tâbi olduğu veya olmadığı konusu anlatılmak istenmektedir²²⁹.

İdarenin yargısal denetimi, daha doğru bir ifadeyle idarî yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır. İdarî mahkemeler (Danıştay, Askerî Yüksek İdare Mahkemesi, bölge idare mahkemeleri, idare mahkemeleri ve vergi mahkemeleri), yerindelik denetimi²³⁰ yapamayacakları gibi yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idarî eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı veremezler (Any. md. 125/IV; İYUK md. 2/2; AYİMK md. 21/II). Hukuka uygunluk ve yerindelik denetiminin ne demek olduğu aşağıda açıklanacak olmakla birlikte şu kadarını söyleyelim ki yerindelik denetimi ancak yargısal denetimin dışında kalan denetim yolları ile yapılabilir²³¹. Ancak bazen öyle durumlarla karşılaşılır ki, idarî işlemin hukuka uygun olup olmadığı ancak işlemin yerindeliliğinin denetlenmesi ile mümkün olur. Başka bir ifadeyle, hukuka uygunluk ile yerindelik denetimleri her zaman kolay ayrılabilir şeyler değildir. Bundan dolayı olsa gerek, uygulamada Danıştay, kimi kararlarında işlemin hukuka uygunluğunu denetlerken, işlemin ihtiyaca uygunluğunu, başka bir

²²⁹ Gözübüyük de, konuyu işlerken bu ayrımı yapmaktadır. Bkz. **Gözübüyük**, Yönetmelik Yargı, s. 18 vd.

²³⁰ **Oytan** Muammer, “Yargılamanın Yargılama Teknikleri İle Sınırlandırılması”, (I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, I. Kitap, İdarî Yargı, 1990, s. 149).

²³¹ **Balta**, İdare Hukukuna Giriş, s. 88; **Gözübüyük**, Yönetim Hukuku, s. 331.

deyişle yerindeliğini de bir dereceye kadar göz önünde bulundurmaktadır²³². Bu gibi hâllerde yargı yerinin, kanaatimizce işlemin yerindeliğini de incelemesi dışında başka bir çözüm yolu yoktur²³³. Aksi hâlin kabulü, hak arama hürriyetinin kısıtlanması sonucunu doğuracağı gibi yargı denetiminin en etkili ve nesnel yargı yolu olma özelliğini de zedeleyecektir. Bu gibi durumlara özellikle kolluk önlemlerinin kişilerin özgürlük alanlarına müdahale etmek suretiyle ortaya çıkardıkları zararlardan dolayı açılan tam yargı dâvalarında rastlanır. Bu bakımdan Anayasa ve yasalarımızda idarî yargı yetkisine getirilen yerindelik denetimi yasağı, amacını aşan uygulamaların önünü açabilmesi yönünden eleştirilebilir bir düzenlemedir²³⁴.

Ülkemizde yargı denetiminin kapsamı konusunda da hukuk devleti ilkesini zayıflatan kısıtlamalar göze çarpmaktadır. Gerçekten aşağıda belirteceğimiz gibi ülkemizde bazı idarî işlemler yargı denetimi dışındadır. Bu kısıtlamalardan “yargı kısıntısı” denilen hükûmet tasarrufları²³⁵ teorisi bugün için sık kullanılsa da geçmişte Danıştay’ın birkaç işlem grubu için açılan dâvaları, ön koşullar yönünden *siyasî sebep ve düşünce* ya da *işlemin mahiyeti icabı* gibi hukuksal olmayan nedenlerle reddettiği görülmüştür. Geçmişte Danıştay’ın mukabele bilmisil kararları, iskân işleri kararları, vatandaşlıkla ilgili kararlar, yabancıların sınırdışı edilmeleri ile ilgili kararlar gibi bazı işlemlere karşı açılan dâvalarda yargı denetiminin kapsamını daralttığı tespit edilmiştir²³⁶. Onar ve Gözübüyük’ün çok yerinde önerdikleri gibi²³⁷, yargı yerleri ve özellikle de Danıştay, devletin yüksek politika alanına giren idarî işlemlere karşı açılan dâvaları, ön koşullar yönünden reddetmek yerine dâvanın esasına girerek esas incelemesinde işlemin idarenin takdir yetkisi çerçevesinde

²³² **Gözübüyük**, Yönetmelik Yargı, s. 18.

²³³ Bu konuda Akıllıoğlu da şöyle demektedir: “Kanımızca ‘hukuka uygunluk’ çerçevesinin saptanması son çözümde yargıca ait bir yetki (bir bakıma yargı yetkisinin özü niteliğinde) olduğundan, yargıcın yöneticiye özgü olduğu sanılan denetim ölçülerini kullanması (gerektiğinde bilirkişiye başvurarak mümkündür ve yapılmaktadır. Başka bir anlatımla yargı denetiminin hukuka uygunluk ile sınırlı oluşu fazla anlamlı veya gerçekçi bir yaklaşım değildir...” (**Akıllıoğlu**, Denetimin Etkinliği, s. 7, dn. 12).

²³⁴ **Azrak** Ali Ülkü, “İdarî Yargı Denetiminin Sınırı Olarak İdarenin Takdir Yetkisi”, (İHİD, Vakur Versan’a Armağan Özel Sayısı, Y. 6, S. 1-3, Aralık 1985, s. 27-28); **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 106.

²³⁵ Yargı kısıntısına Fransa ve Türkiye’de “hükûmet tasarrufları” adı verilirken, Anglo-Amerikan ülkelerinde daha çok “devlet tasarrufu (act of state)” veya “siyasî meseleler (political questions)” adı verilmektedir. **Gözübüyük**, Yönetmelik Yargı, s. 20.

²³⁶ **Gözübüyük**, Yönetmelik Yargı, s. 22 vd; **Derdiman**, İdarî Yargı, s. 19.

²³⁷ **Onar**, Umumi Esaslar, C. I, s. 475; **Gözübüyük**, Yönetmelik Yargı, s. 26.

değerlendirmesi daha uygun düşer. Böylece, kanaatimizce “Hiçbir mahkeme, görev ve yetkisi içindeki davaya bakmaktan kaçınmaz” diyen Anayasa md. 36/II ve 125/I hükümlerine de daha uygun bir yol bulunmuş olunur.

1961 Anayasası’nın 114/I. maddesinin ilk şeklinde yer alan “İdarenin hiçbir eylem ve işlemi, hiçbir hâlde yargı mercilerinin denetimi dışında bırakılamaz” kuralı, Danıştay’ın geçmişte uyguladığı “hükûmet tasarrufları” teorisini terk etmesinde etkili olmuştur. 1982 Anayasası’nın 125. maddesinde yer verilen “İdarenin her türlü eylem ve işlemine karşı yargı yolu açıktır” hükmü de yargı kısıntısı yoluyla bazı idarî işlemlerin yargı denetimi dışında bırakılmasını zorlaştırmaktadır. 1961 Anayasası’nın ilk şeklindeki hüküm ile 1982 Anayasası’nın bu hükmü arasında belirgin bir anlam farkı olmasa da kanaatimizce 1961 Anayasası’nın düzenlemesinin yargı denetimine yaptığı vurgu, daha güçlü ve titiz bir yaklaşımın ürünüdür²³⁸. Zaten bu vurgu ve yaklaşım farkı olmasa herhalde 1971 yılında, 1961 Anayasası’ndaki bu hüküm, 1982 Anayasası’ndaki hükme benzer şekilde değiştirilmezdi.

“Yargı kısıntısı” yanında “yasama kısıntısı” da yargı denetiminin kapsamını daraltmaktadır. Yasama kısıntısı ile, Anayasa veya yasalarla idarenin bazı işlem ve/veya eylemlerinin yargı denetiminin dışında bırakılması anlatılmak istenir. Buna karşın bugün hukukumuzda yasama kısıntısı daha çok idarî işlemler bakımından söz konusudur. Bundan dolayı olsa gerek öğretide de yasama kısıntısı daha çok idarî işlemler bağlamında anlatılmaktadır²³⁹.

İdarî eylemler bakımından ülkemizde pek söz konusu olmayan yargısal denetim yolunu kapatan düzenlemeler (yasama kısıntısı), idarî işlemler yönünden hukuk devleti²⁴⁰ ilkesini benimsemiş bir devlet rejimi bakımından azımsanmayacak ölçüdedir. Zaten öğretide neredeyse bütün yazarlarca bu durum eleştirilmektedir²⁴¹.

²³⁸ Derdiman da, iki Anayasa arasındaki bu ifade tarzlarından yargısal denetim aleyhine bir gidişin olduğu saptamasını yapmaktadır. **Derdiman**, İdarî Yargı, s. 15, dn. 31.

²³⁹ **Gözübüyük**, Yönetim Yargı, s. 26 vd; **Kalabalık**, İdarî Yargılama Hukuku, s. 19 vd.

²⁴⁰ Ancak Gözler’in belirttiği üzere hukuk devleti ilkesi, yargı denetimi dışında tutulmuş işlemlerde de hukuka uygun hareket edilmesini gerektirir. Ancak istisnaî olarak bu işlemlerde yargı yolu kapatılmıştır. **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 102.

²⁴¹ **Özbudun**, s. 91 vd.; **Gözübüyük**, Yönetim Hukuku, s. 345; **Gözübüyük/Tan**, C. I, s. 789; **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 105; **Günday**, İdare Hukuku, s. 45; **Gözler**, C. I, 101; **Giritli/Bilgen/Akgüner**, s. 47; **Soybay**, İdarenin Denetimi, s. 16; **Mutta** Serdar, s. 43-44.

1971’den bu yana getirilen yasama kısıntılarının bizde bir “olumsuz İdare Hukuku” gelişmesi olarak değerlendirilmesi gerektiği açıktır²⁴².

1982 Anayasası ve kanunlarımızda idarenin yargısal denetimi dışında tutulan başlıca idarî işlemler aşağıdaki gibi sıralanabilir. Yargı denetimi dışında bırakılan bu idarî işlemlerden konusuna göre yerel yönetimlerin görevlerini ilgilendirenlerin de yargısal denetim yolundan muaf olacakları muhakkaktır.

1. Cumhurbaşkanı’nın tek başına yaptığı (idarî) işlemler (Any. md. 105/II, 125/II, İYUK md. 2/3; AYİMK md. 21/III),

2. Yüksek Askerî Şûra kararları (Any. md. 125/II; AYİM Kanunu md. 21/III)²⁴³,

3. Hâkimler ve Savcılar Yüksek Kurulu kararları (Any. 159/IV; AYİMK md. 21/III; 13.05.1981 tarih ve 2461 sayılı HSYK Kanunu md. 12/son fıkra),

4. Sıkıyönetim komutanlarının 1402 sayılı Kanun’da yazılı tasarrufları (AYİMK md. 21/III; 1402 sayılı Sıkıyönetim Kanunu ek md. 3)²⁴⁴,

²⁴² Akılhoğlu, Denetimin Etkinliği, s. 10.

²⁴³ 17.07.1972 tarih ve 1612 sayılı Yüksek Askerî Şûra’nın Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun’da Yüksek Askerî Şûra kararlarının yargı denetimi dışında olduğuna ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Bununla birlikte Anayasa hükmüne uygun olarak YAŞ kararlarının yargı denetimi dışında olduğu AYİM Kanunu’nun 21/III. maddesinde öngörülmüştür.

²⁴⁴ Diğer yasama kısıntılarından farklı olarak sıkıyönetim komutanlarının işlemlerinin yargısal bağımsızlığı Anayasa ile değil; yasa ile getirilmiştir. 1402 sayılı Kanun’daki bu hükmün Anayasa’ya aykırı olduğu dile getirilmiştir. **Gözübüyük**, Yönetmelik Yargı, s. 30; **Günday**, s. 46; 1402 sayılı Kanun’daki bu ek madde Millî Güvenlik Konseyi döneminde çıkarıldığı için 03.10.2001 tarih ve 4709 sayılı Anayasa değişikliği kanunu ile Anayasa’nın geçici 15. maddesinin III. fıkrasındaki hüküm kaldırılınca kadar Anayasa aykırılığı ileri sürülemezdi. Ancak bugün Anayasa geçici madde 15/III hükmü yürürlükte olmadığına göre artık sıkıyönetim ilân edildiği bir dönemde görülecek bir dâvada bu hükmün Anayasa’ya aykırılığı ileri sürülebilecektir. Diğer yandan 10.07.1987 tarih ve 285 sayılı Olağanüstü Hâl Bölge Valiliği İhdası Hakkında KHK’nın 09.05.1990 tarih ve 425 sayılı KHK ile değişik 7. maddesinde de olağanüstü hâl bölge valilerinin kullanacağı yetkilere ilişkin idarî işlemler yargı denetimi dışında bırakılmışken yakın tarihte bu hüküm, Anayasa Mahkemesi kararı ile iptâl edilerek yürürlükten kaldırılmıştır. Bkz. Any. Mah.’nin 22/05/2003 tarih ve E.2003/28, K.2003/42 sayılı Kararı (R.G. t. 16.03.2004, S. 25404). Anayasa Mahkemesi bu kararda “285 sayılı KHK’nın 425 sayılı KHK ile yeniden düzenlenen ve olağan KHK kuralı olarak değerlendirilmesi gerektiği sonucuna varılan itiraz konusu 7. maddesi ise bir yetki yasasına dayanmadığından Anayasa’nın 91. maddesine aykırıdır. İptali gerekir” demiştir. Bu kararda Yüksek Mahkeme, önüne gelen dâva konusu KHK’nın olağan dönem KHK’sı olduğu sonucuna kendi nitelemesi ile ulaşmıştır. Ancak anılan 425 sayılı KHK’nın olağanüstü dönem KHK’sı olduğu ve bu yüzden anayasal yargı denetimine tâbi olmadığı yönünde beş üye karşı oy kullanmıştır. Bu karardan öğrendiğimiz ilginç olay ise 1990’dan yılından beri TBMM’nin onayına sunulan 425 sayılı KHK’nın TBMM’de görüşülmeyle

5. Devlet memurlarına verilen uyarma ve kınama cezaları (Any. md. 129/III; DMK md. 136/IV)²⁴⁵,

6. Silâhlı kuvvetler mensupları hakkında disiplin suç ve tecavüzlerinden ötürü disiplin amirlerinin verdiği cezalar²⁴⁶ (Any. 129/IV; AYİMK md. 21/son fıkra),

7. Yargıtay başkanlar kurulları (Başkanlar Kurulu, Hukuk Daireleri Başkanları Kurulu ve Ceza Daireleri Başkanlar Kurulu)’nın itiraz üzerine veya doğrudan doğruya verdikleri bütün kararlar (2797 sayılı Yargıtay Kanunu md. 17/son fıkra).

8. Ayrıca olağanüstü hâl ve sıkıyönetim hâlinde, bu hâllerin gerektirdiği konularda Cumhurbaşkanı’nın başkanlığında toplanacak Bakanlar Kurulu’nun çıkaracağı olağanüstü hâl ve sıkıyönetim KHK’larının Anayasa’ya aykırılığı ileri sürülemez (Any. md. 121/III, 122/II).

Görüldüğü üzere yargısal denetime tâbi olmayan bu işlemlerin neredeyse tamamı yerel yönetimlerin görev alanı dışında kalmaktadır. Ancak yerel yönetimler teşkilâtında 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu’na tâbi olarak çalışan devlet

“kanun”la onaylanmamış olmasıdır. Böylece dönemin hükûmeti, KHK’nın yasalaşması ve kendiliğinden yargı denetimine açık hâle gelmesini engellemiştir. Özetle bugün için artık olağanüstü hâl bölge valiliğinin idarî işlemleri yasama kısıntısı oluşturan hâllerden biri değildir.

²⁴⁵ Anayasa koyucu uyarma ve kınama cezaları ile ilgili idarî işlemlere karşı yargı yolunu doğrudan kapatmamış, bu konuda yalnızca izin ve yetki vermiştir. Bu yetkinin mutlaka bir yasa ile kullanılması gerekir. Nitekim 657 sayılı DMK’nın 136/IV. maddesi ile devlet memurlarına verilen uyarma ve kınama cezaları yargı denetimi dışında tutulmuştur. Danıştay da çeşitli kararlarında bunu vurgulamıştır. Dnş. 8. D., 18.12.1997 gün ve E.1997/1535, K. 1997/4048; Dnş. 8. D., 03.12.1997 gün ve E. 1995/5283, K. 1997/3758 ; Dnş. 10. D., 04.05.1998 gün ve 1986/1113, K. 1988/806; Danıştay verdiği kararlarla 657 sayılı Yasa’nın kapsamı dışında olan kamu görevlilerine verilen uyarma ve kınama cezalarına karşı yargı yolunu kapayan yönetmelikleri iptâl etmiştir. Örneğin yüksek mahkeme, 13.11.1992 gün ve E. 1992/609, K. 1992/2809 sayılı kararında Yüksek Öğretim Kurumları Öğrenci Disiplin Yönetmeliği’nin yüksek öğretim öğrencilerine verilen uyarma ve kınama cezalarına karşı yargı yoluna gidilemeyeceğini öngören 33. maddesinin 1. fıkrasını iptâl etmiştir. Aynı şekilde İş ve İşçi Bulma Kurumu Personel Yönetmeliği’nin aynı yöndeki hüküm de iptâl edilmiştir. (Dnş. İDDK, 23.10.1992 gün ve E. 1991/496, K. 1992/176) (Kararlara Danıştay’ın resmî web sitesinden ulaşılmıştır. www.danistay.gov.tr).

²⁴⁶ Ancak belirtelim ki Askerî Yüksek İdare Mahkemesi, yasama kısıntısı oluşturan bu hâli, yokluk teorisini uygulamak ve bazı disiplin işlemlerinin yoklukla malûl olduğuna karar vermek suretiyle aşmakta ve açılan dâvalarda yokluk kararı vererek yasa tarafından kapatılan yargısal denetimi yapmaktadır. Gerçekten bir kararında AYİM, (AYİM Daireler Kurulu, 03.07.1997 gün ve E. 1997/84, K. 1997/62, AYİM Dergisi, S. 12, s. 105-113) 12 yıl önce verilen bir uyarma cezasına karşı açılan dâvada yokluk teorisini uygulayarak açılan dâvaya bakmıştır. AYİM’in bu tavrı Gözler tarafından çok sert bir biçimde eleştirilmektedir. Bkz. **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 909 vd.

memurlarına verilecek uyarma ve kınama cezalarına karşı ilgilinin yargı yoluna başvuramayacağı açıktır.

4. Yargısal Denetim Yolunun Olası Sakıncaları

Son olarak yargısal denetim yolunun bazı sakıncalarının da olduğu belirtilmelidir²⁴⁷. Gerçekten idarenin ve yerel yönetimlerin denetlenmesi konusunda en etkili ve objektif denetim yolu olmakla beraber yargı denetiminin de getirdiği bazı sorunlar vardır. İdarenin yargısal denetiminin en önemli sakıncası diğer denetim yollarına göre yavaş işlemesi ve sonucun geç alınmasıdır. Yargısal denetim yolunun bu sakıncası başka bir sakıncanın da sebebi olmaktadır. O da idarenin işlerini, kamu hizmetlerinin yürütülmesini güçleştirdiği iddiasıdır²⁴⁸. Diğer taraftan, adlî yargıda olduğu gibi, idarî yargıda da ancak bir avukatın yürütebileceği teknik hukuk bilgisine ihtiyaç gösteren konular mevcuttur. Bir avukata başvurmak ise bir çok kişinin karşılayamayacağı yargılama giderleri ortaya çıkarmaktadır²⁴⁹.

Diğer taraftan yargı merci, idarenin içinde bulunduğu koşulları gözden kaçırabilir ve bu nedenle idarenin işleyişinde ve yetkilerini kullanma aşamasında hizmeti aksatıcı ve engelleyici durumlar ortaya çıkarabilir²⁵⁰. İdarenin aleyhine sık ve çok sayıda dâva açılması hizmetlerin gereken süratte yürütülmesini güçleştirmektedir. Ayrıca idare, kendine yabancı bir organ tarafından yargılanmayı kuşkuyla karşılamakta ve yargı kararlarını yerine getirmeme çareleri aramaktadır²⁵¹. Yargı denetiminin diğer bir sakıncalı özelliği olarak, yönetimin işleyişine yabancı olması nedeniyle sadece yönetilenlerin menfaatini düşünerek yönetimin çıkarlarının gözardı edilmesi sonucu yönetimi pasif kalmaya itmesi ve bu sefer de “ülkenin kötü yönetilmesine” sebep olmasıdır²⁵².

Yargısal denetim yolunun sakıncası olduğu belirtilen diğer bir husus da yargı sürecinin çok biçimsel olması ve bu biçimsel koşulları bilmeyen ya da yerine

²⁴⁷ Derdiman, yargısal denetim yolunun sakıncası olarak belirtilen hususların yargı denetiminin kendisine değil, işleyişine ilişkin olduğu ve düzeltilebilecek olumsuzluklar olduğunu söylemekte ve yargı denetiminin sakıncalı yönlerine işaret eden yazarları eleştirmektedir. Bkz. **Derdiman**, İdarî Yargı, s. 14, dn. 26.

²⁴⁸ **Gözübüyük**, Yönetmelik Yargı, s. 2-3; **Eryılmaz**, Kamu Yönetimi, s. 317.

²⁴⁹ **Eryılmaz**, Kamu Yönetimi, s. 317; **Eryılmaz**, Kamu Bürokrasisi, s. 97.

²⁵⁰ **Sanal**, Yönetmelik Denetim, s. 30.

²⁵¹ **Sanal**, Yönetmelik Denetim, s. 30-31.

²⁵² **Tortop**, Denetleme Biçimleri, s. 37.

getiremeyenlerin haklarını kaybetme tehlikesi ile karşı karşıya kalmalarıdır²⁵³. Aynı şekilde yargı düzenleri arasındaki görev uyuşmazlıkları ve bazen görevli yargı yerinin saptanmasındaki güçlükler de, -yargılama sonucu hakkın yerine getirilmesini geciktirdiğinden- yargı denetiminin sakıncaları arasında sayılmaktadır.

Bu sakıncalarının etkisini azaltmak için, kişisel yararlar kamu yararı arasında bir dengenin kurulmasını sağlamak zorunlu görünmektedir. İdarî yargı yerlerinin yapısının, idarenin tutumunu değerlendirecek nitelikte bulunması, görülmekte olan dâvalara, özel ve basit bir yargılama usûlünün uygulanması, yargılama giderlerinin adli yargıya göre daha az olması kişi yararı ile kamu yararı arasında bir dengenin kurulmaya çalışıldığının göstergesidir²⁵⁴.

B. Yargı Dışı Denetim Yolları

İdare ve yerel yönetimlerin yargısal denetimi yanında yargı dışı denetim yolları da mevcuttur. Yargısal denetim yolunun yukarıda belirttiğimiz sakıncalarının yargı dışı denetim yollarında mevcut olmaması, bu denetim yollarını (özellikle idarî denetim yolunu) bazı yönlerden yargısal denetim yoluna karşı avantajlı hâle getirmektedir. Gerçekten özellikle idarî denetim yolları, amacına uygun şekilde kullanıldığı ölçüde ihtilâf konusu hakkın yerine getirilmesi daha kısa sürede sağlanabileceği gibi bu amaca ulaşmada sarf edilen emek ve ücret daha az düzeylerde tutulabilecektir.

1. Siyasî Denetim

a. Parlâmento ve Yerel Yönetim Meclislerinin Denetimi

Parlâmentonun idare ve tabîî ki yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu denetim yetkisinin kaynağı, Anayasa'nın, TBMM'nin yetkilerini düzenleyen 87. maddesindeki "*Bakanlar Kurulu ve bakanları denetlemek*" hükmüdür. Zaten egemenlik yetkisine kayıtsız ve şartsız sahip olan milletin (Any. md. 6) temsilcilerinin oluşturduğu TBMM'nin, koyduğu hukuk kurallarına uyulup uyulmadığını denetlemesi doğal bir sonuçtur²⁵⁵. İdare üzerinde seçilmiş temsilcilerle

²⁵³ **Mutta**, s. 43.

²⁵⁴ **Gözübüyük**, Yönetmelik Yargı, s. 3.

²⁵⁵ **Tortop**, Denetleme Biçimleri, s. 30; **Mutta**, s. 33.

yürütülen denetim, organları, amaçları ve usûlleri bakımından siyasal bir karaktere sahiptir. Bu denetim türünün rolü ve önemi ancak ülkenin genel siyasal sistemi çerçevesinde değerlendirilebilir.

Aslında parlâmento denetimi, güç işleyen bir denetim yoludur. Zira, bu denetimi yerine getiren her yasama organı üyesinin denetleme usûllerini bilmesi mümkün değildir. Bundan dolayı, komisyon biçiminde denetleme usûlü, bu amaca ulaşmada en uygun ve yararlı denetleme yoludur²⁵⁶.

Yasama organı tarafından yapılan bu denetime siyasal denetim de denilebilir. Bunun yolu ve yöntemi Anayasa ile ayrıntılı bir biçimde düzenlenmiştir. Hükûmet ve bakanlar, yasama organına karşı sorumludurlar. Yasama organı idareyi dolaylı olarak hükûmet ve bakan aracılığıyla denetler²⁵⁷.

Parlâmento denetimi, hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimini içerir. Böylece TBMM, hem kendi koyduğu yasa kurallarına hem de belirlediği amaçlara uyulup uyulmadığını izleme imkânı bulur²⁵⁸.

Parlâmento denetimi, yürütme organının başlarından biri olan hükûmetin ve hükûmet içindeki bakanların yasama organı tarafından denetlenmesidir²⁵⁹. Yerel yönetimlerle ilgili bir çok görev ve yetkiye sahip olan İçişleri Bakanı'nın bu görevleriyle ilgili olarak yasama organı tarafından denetlenmesi dolaylı da olsa yerel yönetimler üzerinde gerçekleştirilmiş olacaktır.

İdarenin faaliyetleri üzerinde parlâmento tarafından yürütülen bu denetim dolaylı bir denetimdir²⁶⁰. Bu denetim, idarenin iyi işleyişinden sorumlu olan hükûmet ya da bakan aracılığıyla yürütülür. Diyalog, yetkili ve sorumlu bakan ile parlâmento

²⁵⁶ **Tortop**, Denetleme Biçimleri, s. 30.

²⁵⁷ **Balta**, İdare Hukukuna Giriş, s. 208; **Gözübüyük**, Yönetim Hukuku, s. 336; **Gözübüyük**, Yönetim Yapısı, s. 301; **Eryılmaz**, Kamu Yönetimi, s. 303; **Eryılmaz**, Kamu Bürokrasisi, s. 34; **Soybay**, İdarenin Denetimi, s. 17; **Selçuk**, s. 79; **Coşkun Alev**, s. 84; **Mutta**, s. 33.

²⁵⁸ **Mutta**, s. 33.

²⁵⁹ **Karatepe**, İdare Hukuku, s. 215.

²⁶⁰ **Yüksel**, s. 43.

üyeleri arasında kurulur. İdare, gerekli bilgileri ve cevabı hazırlasa bile doğrudan denetim eylem ve sürecine katılmaz²⁶¹.

İdarenin başı olan bakanlar, kendi yetkileri içindeki işlerden ve emirleri altındakilerin işlem ve eylemlerinden dolayı TBMM'ye karşı sorumludurlar (Any. md. 112/II). Bu sorumluluk siyasal sorumluluktur. Cezaî sorumluluğu da olan bakanları, TBMM Yüce Divan olarak da görev yapan Anayasa Mahkemesi'ne gönderebilir.

Parlâmento, denetim işlerini soru, genel görüşme, meclis araştırması, meclis soruşturması ve gensoru yoluyla yerine getirmektedir. Ancak, bunların dışında bütçe görüşmeleri de yasama organının yürütme ve onun teknik uzantısı konumundaki idareyi denetlemek konusunda önemli bir araçtır²⁶². Bütçe görüşmelerine katılan bürokratlara sorulan sorular ve ayrıca bütçenin “kötüyü cezalandırmak, iyiyi ödüllendirmek” şeklinde kullanılması etkili bir denetime fırsat verir²⁶³. Diğer taraftan, vatandaşın yönetimle ilgili karşılaştıkları sorunları milletvekilleri ile paylaşımları ve milletvekillerinin vatandaşların idareyle ilgili sorunlarını çözmek için yerine getirdikleri “seçmen hizmetleri (constituency service)” de belli oranda idare üzerinde denetim işlevi sağlar²⁶⁴.

Demokratik rejimlerde parlâmento denetimi vazgeçilmez bir denetim yolu olmakla birlikte, bazı bakımlardan yasama organının elindeki denetim araçlarını yeterince etkili bir şekilde kullanamadığı söylenmektedir. Bunda en önemli sebebin de çeşitli sebeplerle (parlâmentoların iş hacminin artması ve idarenin yasamanın bir kısım görev ve yetkilerini üstlenmesi, yoğunlaşan uluslararası ilişkilerin gerektirdiği kısa sürede karar verme ihtiyacı ve bu ilişkilerde az sayıda muhatabın getirdiği kolaylıklar, verimlilik, rasyonellik, uzmanlığa saygı gibi değerler karşısında yavaş çalışan ve uzmanlığı zayıf olan parlâmentolara duyulan güvenin azalması vs) yasamanın yürütme karşısında belirli bir güç kaybına uğraması gösterilmektedir²⁶⁵. Diğer yandan parlâmento denetiminin muhatabı hükûmet ve bakanlar olduğundan

²⁶¹ Örnek, s. 250.

²⁶² Tortop, Denetleme Biçimleri, s. 30-31; Eryılmaz, Kamu Bürokrasisi, s. 85; Akıncı, s. 64-65.

²⁶³ Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s. 303-304; Eryılmaz, Kamu Bürokrasisi, s. 85.

²⁶⁴ Eryılmaz, Kamu Yönetimi, 304; Eryılmaz, Kamu Bürokrasisi, s. 85-86.

²⁶⁵ Eryılmaz, Kamu Bürokrasisi, s. 86.

siyasî denetim, idare ve yerel yönetimler üzerinde doğrudan bir denetim imkânı sağlamaz²⁶⁶.

Bilindiği üzere yerel yönetimler, yasama organı tarafından kendilerine verilen görevleri yerine getiren veya yetkileri kullanan icraî organlar olarak yasama organının verdiği yetkilerin dışına çıkmayacakları gibi kendi görev ve yetki alanlarına ilişkin karar verme yetkisini haiz değillerdir. Yerel yönetimlere ilişkin kanunlar yasama organı tarafından çıkarılmak suretiyle parlâmentonun yerel yönetimler üzerindeki denetim işlevi de yerine getirilmiş olur²⁶⁷.

Belirtilmelidir ki, farklı siyasal parti üyelerinden oluşan yerel yönetim (mahallî idare) meclisleri (il genel meclisi ve belediye meclisi) nin de siyasal yapısı göz önünde bulundurulursa; bu meclislerin de aşağıdaki denetim araçlarına benzer araçlarla mahallî idarenin yürütme organını denetlemesi siyasî denetim olarak adlandırılabilir²⁶⁸. Yerel yönetim meclislerinin bu denetiminden öğretilen “yerel bazda siyasî denetim” olarak bahsedilmiştir²⁶⁹. Ancak aşağıda asıl olarak TBMM’nin siyasî denetim araçlarına değinilecek, ilgili olan yerlerde yerel yönetimlerdeki benzer denetim araçlarına da kısaca yer verilecektir.

²⁶⁶ **Yüksel**, s. 43-44.

²⁶⁷ **Yüksel**, s. 42.

²⁶⁸ Belediye ve il genel meclisinin bilgi edinme ve denetim yolları konusunda bkz. 5393 sayılı Kanun md. 26; 5302 sayılı Kanun md. 18; 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 26. maddesine göre belediye (ve büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye) meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru araçlarıyla kullanır. 5393 sayılı Kanun’un bu hükmü, 5216 sayılı Yasa’nın 28. maddesinin atfı nedeniyle büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri bakımından da uygulanır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 18. maddesinde ise il genel meclisinin bilgi edinme ve denetim yetkisini soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme yollarıyla kullanacağı belirtilmiştir.

²⁶⁹ **Yüksel**, s. 43; Selçuk da, yerel yönetim meclislerinin ilgili yerel yönetimi hem hukuka uygunluk hem de yerindelik açısından gerek kendiliklerinden gerekse başvuru üzerine denetlemesini “siyasal denetim” başlığı altında ele almaktadır. **Selçuk**, s. 80.

(1). Soru

Soru; kısa, gerekçesiz ve kişisel görüş ileri sürmeksizin, kişilik ve özel hayata ilişkin konuları içermeyen bir önerge ile başbakan ya da bakanlara yöneltilerek bilgi ve açıklama isteminde bulunulmasıdır²⁷⁰. Bu istemde ancak parlâmento üyeleri bulunabilir. Soru yoluyla, parlâmento üyelerince bir bakandan kendisine bağlı bakanlık örgütünün tümünün veya biriminin uygulamaları konusunda bir açıklama yapması istenir. Çünkü bakan, bakanlığın tüm faaliyetleri üzerinde yetkili olduğu gibi bundan TBMM karşısında da sorumludur²⁷¹.

Bu denetim yolu, esasında hükûmetin faaliyetlerinin eleştirilmesi veya izlenecek politikaların öğrenilmesi veyahut da hükûmet tarafından alınacak tedbirlerin gerekçelerinin belirlenmesi amacıyla TBMM üyelerinin bir bakana ilettiği istekten ibarettir²⁷².

Soru, istenen cevabın niteliğine göre, sözlü soru veya yazılı soru olarak ikiye ayrılabilir. Cevap, ister sözlü ister yazılı olarak istensin, soru her halükârda yazılı bir önergeyle istenir²⁷³. Önerge yalnızca bir milletvekili tarafından imzalanabilir²⁷⁴.

Soru, etkinliği sınırlı bir denetim yoludur. Zira, soruda sadece ilgili bakan ile soruyu soran milletvekili konuşabilmekte, diğer meclis üyeleri tartışmalara katılamamaktadır²⁷⁵. Yazılı sorunun cevaplandırılmasında da sadece ilgili bakanın yazılı bir yanıt vermesi ile yetinilmektedir.

Sözlü soruyla milletvekili sadece istediği konuda bilgi almış olmaz. Aynı zamanda bakanı, bu açıklamayı meclis ve kamuoyu önünde vermeye zorlamış olur. Ancak soru konusunda mecliste genel görüşme ve güven oylaması yapılmaz²⁷⁶.

Belediye ve büyükşehir belediye idareleri bakımından da 5393 sayılı Kanun'un 26. maddesinin II. fıkrasında belediye meclisi üyelerinin, meclis

²⁷⁰ Akıncı, s. 61.

²⁷¹ Örnek, s. 251.

²⁷² Özer M. Akif, "TBMM'nce Uygulanan Parlâmento Denetimi: Eleştirel Bir İnceleme", (AİD, C. 33, S. 2, Haziran 2000, s.37).

²⁷³ Özbudun, s. 271.

²⁷⁴ Özbudun, s. 271.

²⁷⁵ Özbudun, s. 272.

²⁷⁶ Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 336; Mutta, s. 35.

başkanlığına önerge vererek belediye işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabileceği ve “soru”nun, belediye başkanı veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılacağı belirtilmiştir. 5302 sayılı Kanun’un 18/II. maddesinde de “(İl genel) Meclis(i) üyeleri, meclis başkanlığına önerge vererek il özel idaresi işleriyle ilgili konularda sözlü veya yazılı soru sorabilir. Soru, vali veya görevlendireceği kişi tarafından sözlü veya yazılı olarak cevaplandırılır” hükmü yer almaktadır.

(2). Genel Görüşme

Genel görüşme yöntemi, genellikle muhalefet mensuplarınca kullanılır. Kamuoyunun ilgisini yoğun olarak çeken bir yol olup, hükûmet meclis karşısında hesap vermeye zorlanır. Genel görüşme sırasında siyasal sorumlulukla ilgili bir karar alınmadığı için bizde en az başvurulanan bir denetim yoludur²⁷⁷. Genel görüşme ile belli bir konuda mecliste görüşme açılır.

Sorudan farklı olarak genel görüşmeyi isteyenlerin dışındaki üyeler de genel görüşmeye katılırlar²⁷⁸. Siyasal parti ya da belli sayıda milletvekilinin belirli bir alandaki devlet faaliyetlerinin mecliste genel görüşme konusu yapılmasını istemeleri üzerine önerge mecliste oylanır. Eğer kabul edilirse konu üzerine bütün milletvekillerinin katıldığı görüşmeler yapılır.

Genel görüşme, hükûmeti meclis önünde önergeye konu olan faaliyetine ilişkin açıklama yapmaya, bir çeşit hesap vermeye zorlar. Bu şekilde konuya kamuoyunun ilgisini çeker. Çoğunluğa sahip iktidar partisi kendisinin bu yolla kamuoyu karşısında sergilenmesine kolay kolay izin vermez. Genel görüşmede yalnız tartışmayla yetinilir, herhangi bir karar alınmaz²⁷⁹. Bu özelliği ile genel görüşmenin etkinlik açısından soru mekanizması ile gensoru mekanizması arasında kalan bir siyasî denetim yolu olduğu söylenmiştir²⁸⁰.

²⁷⁷ Ergun/Polatoğlu, s. 305.

²⁷⁸ Bu yönüyle genel görüşmenin sorudan daha etkili bir denetim aracı olduğu söylenebilir. Özbudun, s. 272-273.

²⁷⁹ Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 336; Mutta, s. 35; Akıncı, s. 62.

²⁸⁰ Özer M. Akif, Parlâmento Denetimi, s. 42.

İl özel idaresi ve belediyelerin denetimi bakımından da genel görüşme yöntemine yer verilmiştir. 5302 sayılı Kanun'un 18/III. maddesinde *“İl genel meclisi üyelerinin en az üçte biri, meclis başkanlığına istekte bulunarak il özel idaresinin işleriyle ilgili bir konuda mecliste genel görüşme açılmasını isteyebilir. Bu istek, meclis tarafından kabul edildiği takdirde gündeme alınır”* hükmü yer almaktadır. Benzer düzenlemeye 5393 sayılı Kanun'un 26/III. maddesinde de yer verilmiştir.

(3). Meclis Araştırması

Yasama organı diye adlandırılmasına rağmen parlâmentonun yetkisi, sadece yasama fonksiyonunu yerine getirmek, diğer bir deyişle “kanun” adı altında düzenlemeler yapmak değildir. Yasama organı bunun yanında Anayasa'nın verdiği yetkiye dayanarak ülkede benimsenin sisteme uygun olarak yürütme organını da denetler²⁸¹. Yasama organı bu yetkisini kullanırken bazı konularda önceden bilgi edinme, o konularda aydınlanma ihtiyacı duyabilir. İşte yasama organının belli bir konuda bilgi edinmek için kendi üyelerinden oluşan bir komisyon kanalıyla yaptığı incelemeye meclis araştırması denir.

Meclis araştırması ile yasama organı belli konularda ilk elden bilgilere ulaşmak ve bu yolla daha sonra başlatılabilecek süreçleri sağlıklı bilgilerle yönlendirmek amacını gütmektedir. Nitekim Anayasamızda (md. 98) “Meclis araştırması, belli bir konuda bilgi edinilmek için yapılan incelemeden ibarettir” hükmü ile meclis araştırması yöntemini tanımlamıştır. Anayasa'da meclis araştırma yetkisinin bulunduğu ilişkin hüküm olsun ya da olmasın bunun her parlâmentonun doğal hakkı olduğu da söylenebilir²⁸².

Meclis araştırması, özellikle başkanlık hükûmeti sisteminde, yasama organının elinde klâsik denetim araçları bulunmadığından, bu eksikliğin giderilmesi amacıyla daha sık uygulanmaktadır. Ayrıca başkanlık hükûmeti sistemlerinde, çıkarılması düşünülen bir kanun için gerekli bilgilerin toplanmasında da meclis araştırmasından yararlanıldığı görülmektedir²⁸³. Buna karşılık parlâmenter hükûmet sisteminde kanunların çoğunun idare içindeki bakanlıklarca hazırlanan taslak

²⁸¹ Balta, İdare Hukukuna Giriş, s. 12.

²⁸² Özbudun, s. 273.

²⁸³ Güney, s. 17.

metinlere istinaden hükûmet tarafından tasarı hâlinde parlâmentoya sunulması karşısında, çıkarılması düşünülen bir kanun için gerekli bilgileri toplama görevi de daha çok hükûmete ait bulunmaktadır.

Ayrıca parlâmenter hükûmet sisteminde, genellikle yasama organındaki hükûmeti oluşturan iktidar parti/partilerine ait çoğunluk göz önünde bulundurulursa bir denetim aracı olarak meclis araştırması yönteminden muhalefetin yararlanma olanağının sınırlı olduğu anlaşılabılır. Gerçekten son yasama döneminde oluşturulan meclis araştırma komisyonlarına baktığımız zaman esasen iktidar partisinin meclis araştırması yönteminden yararlanma yoluna gittiği görülebilmektedir²⁸⁴.

Meclis araştırması yoluyla yapılan denetimde, istenen bilgiyi veren bakanlar ya da hükûmet değil, meclisin kendi içinden oluşturduğu araştırma komisyonlarıdır²⁸⁵. Yani bu yöntemde parlâmento, gerek gördüğü noktada, hükûmetten bilgi alacağı yerde, kendisi harekete geçmektedir²⁸⁶. Araştırma komisyonları, incelemelerini bakanlıklar dahil kamu kurum ve kuruluşları ile gerçek ve tüzel kişilerin bilgilerine başvurmak suretiyle yerine getirir. Meclis araştırma komisyonunun hazırlayacağı raporlar üzerinde de TBMM’de genel görüşme yapılır. Böylece meclis araştırması ile idarî kuruluşlarının faaliyetleri yakın takibe alınarak dolaylı bir denetim gerçekleştirilmiş olur. Ancak soru müessesesinde olduğu gibi, meclis araştırmasında da güven oylaması yapılmaz²⁸⁷. Anayasal düzenlemede herhangi bir yaptırım öngörülmemiş olsa da siyasal pratikte bununla siyasî sorumluluğun kanalları açılmakta, örneğin yapılan araştırma sonucunda sorumlu görülen hükûmet hakkında gensoru önergesi verilebilmektedir²⁸⁸.

Anayasa’nın 98. maddesi meclis araştırması yöntemine çok kısa değinmiş, aynı maddenin son fıkrasında ise meclis araştırması ile ilgili verilecek önergelerin

²⁸⁴ Son dönemlerde meclis araştırması açılmasına ilişkin iki TBMM Kararı’ndan söz edilebilir. Bunlardan biri, Ondokuz Mayıs Üniversitesi’nde Keyfi Yönetim, Kamu Kaynaklarının Amaç Dışı Kullanımı ve Kadrolaşma İddialarının Araştırılarak Alınması Gereken Önlemlerin Belirlenmesi Amacıyla Bir Meclis Araştırması Komisyonu Kurulmasına İlişkin 851 sayılı TBMM Kararı için bkz. R.G. t. 14.06.2005, S. 25845; Hakkâri Merkez, Yüksekova ve Şemdinli İlçelerinde Meydana Gelen Olayların Araştırılması Amacıyla Bir Meclis Araştırma Komisyonu Kurulmasına İlişkin 862 sayılı TBMM Kararı için de bkz. R.G. t. 29.11.2005, S. 26008.

²⁸⁵ Ergun/Polatoğlu, s. 325; Mutta, s. 36.

²⁸⁶ Akıncı, s. 62.

²⁸⁷ Mutta, s. 35.

²⁸⁸ Akıncı, s. 62.

şekli, içeriği ve kapsamı ile cevaplandırılma, görüşme ve araştırma yöntemlerinin meclis içtüzüğünde düzenleneceğini belirtmiştir.

Belediye ve il özel idarelerinin meclislerine, meclis araştırması yöntemine benzer bir denetim yetkisi verilmemiştir.

(4). Meclis Soruşturması

Anayasa, soru, genel görüşme ve meclis araştırmasına tek bir maddede (md. 98) yer verirken meclis soruşturması yöntemini ayrı özel bir maddede (md. 100) daha ayrıntılı bir şekilde düzenlemiştir.

Meclis soruşturması, (görevde bulunan veya görevden ayrılmış) başbakan veya bakanların görevleri ile ilgili ceza sorumluluklarının araştırılmasına imkân sağlayan bir denetim aracıdır²⁸⁹.

Meclis soruşturmasında söz konusu olan, başbakan ya da bakanların görevlerinde kötüye kullanmanın bulunması ya da görevleriyle ilgili bir suç işlemiş olmalarıdır. Böylece meclis soruşturmasının sonunda başbakan ya da bakanların cezaî sorumluluğu ortaya çıkabilecektir²⁹⁰.

Anayasa'nın 100. maddesine göre Başbakan ya da bakanlar hakkında TBMM üye tam sayısının en az onda birinin vereceği önerge ile soruşturma açılması istenebilir.

Meclis soruşturması ile başbakan ya da bakanların ceza sorumluluğunu saptamak için Yüce Divan'a gönderme olanağı sağlanmıştır. Dolayısıyla meclis soruşturması, doğurabileceği sonuçlar bakımından büyük yankı uyandırabilecek bir denetim yoludur. Öyle ki Yüce Divan'a sevk edilen bakan bakanlıktan düşmüş sayılır. Başbakanın Yüce Divan'a sevki hâlinde ise hükûmet istifa etmiş sayılır (Any. md. 112/III).

Ancak uygulamada her zaman meclis soruşturması yönteminin Anayasa ve içtüzükte yer alan ilkelere uygun ve düzenli şekilde kullanıldığı söylenemez. Bu

²⁸⁹ Özbudun, s. 274.

²⁹⁰ Tanilli Server, Devlet ve Demokrasi, İstanbul 1982, s. 389.

yüzden meclis soruşturması, kamu yönetiminde etkin bir denetim yolu olarak görünmez. Soruşturma konusunun siyasal niteliği ve soruşturma komisyonunu oluşturan üyelerin siyasal ön yargıları, nesnel bir sonuca ulaşılmasını engellemektedir. Her ne kadar, meclis soruşturması ile ilgili meclis gruplarında görüşme yapılamaz ve karar alınamasa da (Any. md. 100/son fıkra) ülkemiz gibi siyasal parti bağlarının ve disiplinin güçlü olduğu yerlerde üyeler partiye olan bağlılıklarını kolay kolay bir yana bırakamazlar²⁹¹.

Belediye ve il özel idarelerinin meclislerine “meclis soruşturması” yöntemine benzer bir denetim yetkisi verilmemiştir.

(5). Gensoru

Gensoru, hükûmetin genel politikası ya da bir bakanın kendi bakanlığında izlediği politika veya faaliyet ile ilgili TBMM’nin harekete geçirdiği bir denetim yoludur. Bu denetim mekanizmasına muhatap olan hükûmet ve bakanlar daha dikkatli davranıp, böyle bir denetim yolu sonucu görevden düşürülme durumu ile karşı karşıya kalmamaya çalışırlar²⁹².

Göreve başlarken güvenini açıklamış olan TBMM, daha sonraki gelişmeler karşısında bu güvenini geri alabilir ve hükûmeti iş başında tutmak istemeyebilir. Meclis çoğunluğunun korunup korunmadığının anlaşılmasında en etkin yol, gensorudur²⁹³.

Siyasal sorumluluğa yol açan gensoru önergesi, parlâmentonun bir bakana ya da hükûmete karşı yaptırımını en güçlü olan araçtır. Bir bakan ya da hükûmet hakkında verilen gensoru önergesinin mecliste görüşülüp kabul edilmesi hâlinde gensoru açılmış olur. Bu yolla Bakanlar Kurulu veya bir bakanın düşürülebilmesi, ancak TBMM üye tam sayısının salt çoğunluğu ile olur. Oylamada yalnız güvensizlik oyları sayılır (Any. md. 99/V).

Gerçekte parlâmenter rejimlerde, hükûmetin ya da bir bakanın devrilmesi çok enderdir. Eğer gerçekleşirse genelde bunun idarenin denetlenmesi ile bir ilgisi pek

²⁹¹ Ergun/Polatoğlu, s. 307.

²⁹² Özer M. Akif, Parlâmento Denetimi, s. 48.

²⁹³ Tanilli, s. 387; Karatepe, s. 270; Mutta, s. 36; Özer M. Akif, Parlâmento Denetimi, s. 48.

yoktur. Parlâmentoca eleştirilen bir idarî eylem dolayısıyla kendini sorumlu hisseden bir bakanın meclisce mecbur edilmeden de istifa ettiği olabilir²⁹⁴. Ne var ki ülkemizde bir bakanın istifa etmesi iddia olunan hususların kabul edilmesi gibi anlaşıldığından bu çeşit erdemli siyasal davranış örneklerine pek rastlanmamaktadır. İstifa eden bakanların da genellikle Başbakanın isteği üzerine görevi bıraktıkları görülmektedir.

Bir siyasî denetim aracı olarak gensoru yöntemi, mahallî idarelerde yalnızca belediyeler (ve büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri) bakımından benimsenmiştir. Buna karşın il özel idareleri bakımından il genel meclisine böyle bir denetim yetkisi verilmemiştir²⁹⁵. 5216 sayılı Yasa'nın 28. maddesinin atfıyla büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında da geçerli olan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 26. maddesinin son iki fıkrasına göre *“Meclis üye tam sayısının en az üçte biri oranındaki üyenin imzasıyla belediye başkanı hakkında gensoru önergesi verilebilir. Gensoru önergesi, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun oyu ile gündeme alınır ve üç tam gün geçmedikçe görüşülemez. Gensoru önergesinin karara bağlanmasında dördüncü fıkraya göre işlem yapılır.”* Buna göre, meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile gündeme alınan gensoru önergesi, belediye meclisinin dörtte üç (3/4) çoğunluğu ile kabul edilirse vali tarafından dosyanın gerekçeli görüşüyle intikal ettirilmesi sonucunda belediye başkanı Danıştay kararıyla başkanlıktan düşer²⁹⁶.

Gensoru yöntemi gibi belediye başkanının başkanlıktan düşürülmesi sonucunu doğuran başka bir denetim aracına (faaliyet raporunun değerlendirilmesi) da yer verilmiştir. 5393 sayılı Kanun'un IV, V ve VI. fıkralarına göre *“Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik*

²⁹⁴ Örnek, s. 252.

²⁹⁵ İl genel meclisine böyle bir denetim yetkisinin verilmemesinin nedeni, valinin atanma usûlüyle görevi gelen merkezî idare ajanı olmasıdır.

²⁹⁶ Mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda da gensoru yöntemine “İstizah” başlıklı 61. maddede yer verilmişti. Bu maddeye göre belediye meclisi üyelerinin her biri belediye işleriyle ilgili herhangi bir husus hakkında meclis başkanlığına önerge vererek gensoruda bulunabilir. Verilen gensoru önergesi, meclis üye tam sayısınca uygun görüldüğü takdirde gündeme alınır ve 2/3 çoğunluğunca yeter görülmediği takdirde en büyük mülkî âmirin başvurusu üzerine Danıştay kararıyla belediye başkanı düşerdi.

kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülkî idare amirine gönderilir. Vali, dosyayı gerekçeli görüşüyle birlikte Danıştaya gönderir. Yetersizlik kararı, Danıştayca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer²⁹⁷.” Bu denetim aracı, il özel idareleri bakımından daha farklı düzenlenmiştir²⁹⁸. 5302 sayılı Kanun’un 18. maddesinin IV ve V. fıkralarında valinin mart ayı toplantısında, bir önceki yıla ait faaliyet raporunu il genel meclisine sunacağı ve faaliyet raporundaki açıklamaların il genel meclisi üye tam sayısının dörtte üç (3/4) çoğunluğuyla yeterli görülmezse yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanağın meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığı’na gönderileceği hükme bağlanmıştır²⁹⁹.

(6). TBMM’ye Dilekçe İle Başvurma Hakkı

Parlâmento denetimi kendiliğinden yani parlâmento üyelerinin teşebbüsleri üzerine harekete geçebileceği gibi, vatandaşların dilekçe hakkı çerçevesinde TBMM’ye müracaat etmeleri sonucu da harekete geçebilir³⁰⁰. Ülkemizde sert anayasa sistemine geçildiğinden beri bu hak, Anayasalarımızda güvence altına alınmıştır³⁰¹. İlgililerin müracaatı üzerine parlâmentoca yapılan inceleme ve denetleme dilekçe usûllerine uygun olarak yapılır³⁰². Vatandaşların TBMM’ye başvurma hakkı dilekçe hakkı çerçevesinde kullanılan bir haktır ve öteden beri Anayasalarımızda bu hak güvence altına alınmıştır³⁰³.

1982 Anayasası’nın 4709 sayılı Kanun’la değişik 74. maddesinde de vatandaşların ve karşılıklılık esası gözetilmek kaydıyla Türkiye’de ikamet eden

²⁹⁷ Benzer denetim yoluna eski Belediye Kanunu’nun 76. maddesinde yer verilmişti. İlgili hükme göre yıllık çalışma raporu, meclis üye tam sayısının 2/3 çoğunluğuyla yeterli görülmezse mülkî âminin başvurusu üzerine Danıştay kararıyla belediye başkanı düşerdi.

²⁹⁸ Bu farklı düzenlemenin nedeni de valinin atanma usûlüyle göreve gelen merkezî idare ajanı olmasıdır.

²⁹⁹ Eski İÖİK’da da benzer denetim yoluna yer verilmişti. Mülga İÖİK’nın 128. maddesine göre yıllık çalışma raporu il genel meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğu ile yeterli görülmezse dosya İçişleri Bakanlığı’na gönderilirdi. Yeni Kanun’da yetersizlik kararı verilmesi üye tam sayısının 3/4 çoğunluğu olarak belirlenerek il genel meclisinin yetersizlik kararı vermesi güçleştirilmiştir.

³⁰⁰ **Gözübüyük**, Yönetim Hukuku, s. 337; **Tortop**, Denetleme Biçimleri, s. 31; **Sanal**, Yönetmelik Denetim, s. 35; **Selçuk**, s. 80; **Mutta**, s. 38; “TBMM’nin gerek doğrudan doğruya gerekse Dilekçe veya İnsan Hakları Komisyonu gibi komisyonlarının çalışması sureti ile hükûmeti denetlemesi siyasal denetim kapsamında değerlendirilmelidir.” (**Derdiman**, İdarî Yargı, s. 4).

³⁰¹ **Balta**, İdare Hukukuna Giriş, s. 211; **Soybay**, İdarenin Denetimi, s. 19; Bkz. 1924 Teşkilâtı Esasiye Kanunu md. 82; 1961 Anayasası md. 62; 1982 Anayasası md. 74.

³⁰² **Eroğlu**, s. 344.

³⁰³ **Balta**, İdare Hukuku, s. 217.

yabancıların kendileriyle ve kamu ile ilgili dilek ve şikâyetleri hakkında, TBMM'ye yazı ile başvurma hakkına sahip oldukları, kendileriyle ilgili başvurularının sonucunun gecikmeksizin kendilerine bildirileceği, bu hakkın kullanılma biçiminin kanunla düzenleneceği hükmüne yer verilmiştir. Yani, vatandaşların TBMM'ye başvurma hakkı, 1982 Anayasası'nın 74. maddesinde öngörülen dilekçe hakkının bir parçasıdır³⁰⁴.

Anayasa'nın 74. maddesinde geçen kanun, 01.11.1984 tarih ve 3071 sayılı Dilekçe Hakkının Kullanılmasına Dair Kanun'dur. 02.01.2003 tarih ve 4778 sayılı Kanun'la önemli biçimde değiştirilmiş olan bu Kanun, ilgililerin yetkili makamlara ve TBMM'ye başvurma biçimlerini düzenlemektedir (md. 1). Kanun, TBMM'ye başvurma şeklinin yazı ile olacağını belirterek yazılı başvurma usûlünü kabul etmiştir (md. 3). Yapılan başvurunun belli bir konuyu ihtiva etmemesi, yargı mercilerinin görevine giren konulara dair olması ve dilekçede bulunması gereken hususların bulunmaması durumunda dilekçeler incelenemeyecektir (md. 6). Türkiye Büyük Millet Meclisine gönderilen dilekçelerin, Dilekçe Komisyonunda incelenmesi ve karara bağlanması altmış gün içinde sonuçlandırılır. İnceleme ve karara bağlamanın esas ve usûlleri Türkiye Büyük Millet Meclisi İçtüzüğünde gösterilir. (md. 8).

TBMM'ye gönderilen dilekçeler, meclis üyelerinden oluşan komisyonda incelenir. Dilekçenin muhtevası vatandaşın kişisel sorunları olabileceği gibi, kanunlara, tüzüklere aykırı gördükleri işlem ve eylemler de olabilir. Bu bağlamda yurttaşların mahallî idarelerle ilgili kişisel sorunları yanında mahallî idarelerin hukuka aykırı eylem ve işlemleri hakkında kişiler TBMM'ye dilekçe ile başvurarak parlâmento denetimini harekete geçirebilirler.

Dilekçe üzerine verilen kararlar, hükûmeti ve idareyi (ve bu arada mahallî idareyi) hukuken bağlamaz³⁰⁵. Zira bunlar yargı kararı gibi bağlayıcı niteliği olan

³⁰⁴ Sanal, Yönetmelik Denetim, s. 35.

³⁰⁵ Derdman, Dilekçe Komisyonu'nun kararlarının bağlayıcı olmadığını söylerken gerekçe olarak Komisyon'un yürütme organı içerisinde olmadığını göstermektedir. Yazarın ne demek istediği çok açık olmamakla beraber, idarî denetimde üst makamın geri alma, kaldırma veya değiştirme işlemleri ile vesayet makamının yetkilerini Komisyon'un yetkileri ile kıyasladığı ve belirtilen sonuca ulaştığı tahmini yapılabilir. **Derdman**, İdarî Yargı, s. 11.

kararlardan değildir³⁰⁶. Eğer idare, Meclisce verilen kararın hukuka uygun olduğu kanısında değilse, uygulamayabilir. Fakat uygulamada, genellikle idarenin Dilekçe Komisyonu'nun kararlarını uyguladığı belirtilmektedir³⁰⁷. İdare ve idarenin genel politikasını saptayan hükûmetin Dilekçe Komisyonu'nun kararlarını uygulamaması hâlinde TBMM, denetim yollarını harekete geçirebilir. Nitekim 140 sayılı Türk Vatandaşlarının TBMM'ye Dilekçe İle Başvurmaları ve Dilekçelerin İncelenmesi İle Karara Bağlanması'nın Düzenlenmesine Dair Kanun'a ilişkin olarak TBMM Anayasa Komisyonu Raporunda; "Anayasa'nın (1961) 5, 6 ve 7. maddelerinde yer alan prensip gereği, Anayasa'nın cevaz verdiği hâller dışında yasama organının somut, bireysel ve maddî tasarruflarda bulunmasına olanak yoktur. Aksi hâlde yasama organı, yönetsel tasarruflar yapmak yoluyla yürütme organının yerini almış, onun yetki alanına tecavüz etmiş olur. (...) Dilekçe konusunda kesinleşmiş yasama kararının yerine getirilmesi için TBMM üyelerinin elinde soru, genel görüşme, meclis araştırması ve gensoru yolları bulunmaktadır" denilmektedir³⁰⁸.

TBMM Dilekçe Komisyonu'na başvurma, yargı kararları gibi bağlayıcı niteliği haiz olan kararlar verememesi bakımından kişiler için her zaman sonuç verici bir hukuksal yol değildir³⁰⁹. Başgil'in de belirttiği üzere "Büyük Millet Meclisi'ne müracaat, hukukî bakımdan vatandaş için geniş ve kuvvetli bir teminat arz etmemekle beraber, halk psikolojisi bakımından bir emniyet sübabı ve yüksek makamın içtimaî politikası içinde bir ibre vazifesi görmektedir"³¹⁰.

TBMM'ye dilekçe ile başvurma'nın konusu yerel yönetimlerin eylem ve işlemleriyle ilgili olduğu ölçüde yerel yönetimler üzerinde dolaylı bir denetim yolunu da harekete geçirecektir.

³⁰⁶ Gözübüyük, bu görüşü Danıştay'ın da benimsediğini örnek karar numaralarını vererek belirtmektedir. Bkz. **Gözübüyük**, s. 337, dn. 5; Danıştay 10. Dairesi'nin 09.11.1967 gün ve E. 1965/3257, K. 1967/2355 sayılı kararında Anayasa'nın 132. maddesi hükmü bağlamında ancak yargı yerlerinden verilen kararların infaz zorunluluğu olmasına karşın, bir yargı organı olmayan TBMM Dilekçe Komisyonu'na verilen kararların mahkeme ilâmı olarak ad ve kabulüne de olanak bulunmamaktadır yönünde karar verdiği nakledilmektedir. Bkz. **Sanal**, Yönetsel Denetim, s. 36; Aynı görüşte **Mutta**, s. 38.

³⁰⁷ **Gözübüyük**, Yönetim Hukuku, s. 337; Bunda, **Mutta**'nın da belirttiği üzere bürokrasinin parlâmentoyu karşısına almak istememesinin etkisi vardır. **Mutta**, s. 38.

³⁰⁸ **Sanal**, Yönetsel Denetim, s. 35-36.

³⁰⁹ **Mutta**, s. 38-39.

³¹⁰ **Başgil** Ali Fuat, Vatandaşların TBMM'ye Müracaat Hakkı, Hukukun Ana Mesele ve Müesseseleri, İstanbul 1946, s. 278.

(7). İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu

05.12.1990 tarih ve 3686 sayılı Kanun ile dünyada ve ülkemizde insan haklarına saygı ve bu konudaki gelişmeleri izlemek suretiyle uygulamaların bu gelişmelere uyumunu sağlamak ve başvuruları incelemek üzere TBMM’de İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu kurulmuştur (md. 1). 3686 sayılı Yasa’nın 5. maddesine göre “İnsan Haklarını İnceleme Komisyonu, görevleri ile ilgili olarak, Bakanlıklarla Genel ve Katma Bütçeli Dairelerden, **mahallî idarelerden**, muhtarlıklardan, üniversitelerden ve diğer kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlardan bilgi istemek ve buralarda inceleme yapmak, ilgililerini çağırıp bilgi almak yetkisine sahiptir.” Aynı Yasa’nın 7. maddesine göre de Komisyon, TBMM Başkanlığı’nca havale olunan başvurular ile ilgili konuları inceler. Avrupa Birliği’ne uyum yasalarından biri olan 02.01.2003 tarih ve 4778 sayılı Kanun ile Yasa’nın 7. maddesine eklenen ek fıkra ile başvurulara cevap verme süresi konusunda uyum sağlanarak Komisyon’un başvurulara 60 gün içerisinde cevap verme zorunluluğu getirilmiştir. İnsan haklarının ihlale uğradığına dair iddialar ile ilgili başvuruları incelemek veya gerekli gördüğü hallerde ilgili mercilere iletmek yetkisine sahip olan (md. 4) Komisyon’un İdare üzerinde belli bir denetim yetkisinin mevcut olduğu söylenebilir. Ancak uygulamada bu Komisyon’un yeterince etkili olmadığı söylenmekte, sadece meclis içi işleve yönelik ve insan hakları konusunda genel anlamda gözetim organı olduğu biçiminde görüşler ileri sürülmektedir³¹¹.

b. Yürütme Organının Denetimi

Öğretide genelde idarenin siyasî denetim yolu olarak sadece yasama organının denetimi anlatılmakta, buna karşın siyasî bir yapısı olan yürütme organının idare üzerinde sahip olduğu etkileme gücü fazla irdelenmemektedir³¹². Biz de bu konuya kısaca değinmekle yetineceğiz.

Yürütme organının idare üzerindeki denetim yetkisi, daha çok hükûmetin ve devlet başkanının kamu görevlilerini atama, görev yerlerini değiştirme, görevden uzaklaştırma ve görevden alma (veya bu yönde teklifte bulunma) gibi yetkileri ile

³¹¹ Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 338; Akıllıoğlu Tekin, İnsan Hakları-I, Ankara 1995, s. 297’den nakleden Sanal, Yönetim Denetimi, s. 34; Soybay, İdarenin Denetimi, s. 22.

³¹² Bizim yaptığımız araştırmada, yürütme organının idare üzerindeki denetimini yalnızca Bilâl Eryılmaz’ın ele aldığını görebildik. Bkz. Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s. 305.

ilgilidir³¹³. Bundan dolayı her ülkenin siyasal sistemine göre yürütme organının idare üzerinde etkileme gücü farklıdır. Ülkemizde “Hizmete alınmada görevin gerektirdiği niteliklerden başka hiçbir ayrım gözetilemez” diyen Anayasa’nın 70. maddesinin ikinci fıkrası ile liyakat ilkesine açıkça yer veren 657 sayılı DMK’nın 3. maddesi gereği ülkemizde memurluk güvenceli bir kariyer mesleğidir. Diğer bir deyişle, ülkemizde memurluk, yasal olarak hükûmete ve onu oluşturan siyasî partiye bağlı bir hizmet değildir. Bundan dolayı da ülkemizde hükûmetin idare üzerinde kamu görevlilerinin özlük hakları ile ilgili sahip olduğu denetim yetkisi çok geniş değildir³¹⁴.

Yürütme organının diğer başı olan Cumhurbaşkanının, müşterek kararnâme ve Bakanlar Kurulu kararı ile atanan yüksek kamu görevlilerinin belirlenmesinde önemli bir etkisi vardır³¹⁵. Gerçekten, Cumhurbaşkanı sakıncalı bulduğu ve uygun görmediği kişilerin yüksek kamu görevlerine atanmasında kararnâmeleri imzalamayarak onların bu görevlere gelmesini engelleyebilmektedir³¹⁶. Diğer taraftan, Türkiye’de Cumhurbaşkanı’nın “*devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını gözetme*” görevi ve yetkisi (Any. md. 104/I), Cumhurbaşkanı’na “gözetim iktidarı” çerçevesinde doğrudan veya dolaylı olarak siyasî denetim olanağı vermektedir³¹⁷.

Ancak belirtilmelidir ki ülkemizde liyakat ilkesi benimsenmiş olmakla birlikte özellikle yüksek kamu görevlilerinin atanmasında bu ilkeden sapan ve kayırma sistemine yaklaşan bir yolun izlendiği bir gerçektir. Bu da uygulamada idare üzerinde hükûmetin ve iktidar partisinin etkisini artıran bir unsurdur.

³¹³ Eryılmaz, Kamu Bürokrasisi, s. 87; Akıncı, s. 67.

³¹⁴ Ancak yine de mevzuatta hükûmete bazı yüksek kamu görevlilerinin atama ve görev yerinin değiştirilmesi yetkisinin verilmesi idare üzerinde belli oranda bir etkileme gücü ve dolayısıyla denetim yetkisi vermektedir.

³¹⁵ Diğer taraftan Cumhurbaşkanı’nın talebiyle harekete geçen Devlet Denetleme Kurulu’nun da Cumhurbaşkanı’na idare üzerinde belli ölçüde denetim yetkisi verdiğini göstermektedir.

³¹⁶ 10. Cumhurbaşkanı Ahmet Necdet SEZER’in önceki Cumhurbaşkanlarına göre bu konuda daha titiz olduğu ve hükûmetin atamak istediği bir çok kişinin yüksek kamu görevlerine atanmasına ilişkin kararnâmeleri imzalamayarak geri çevirdiği buna karşın hükûmet ve bakanların da bir çok yüksek kamu görevlisini (müşterek kararnâme gerektirmeyen) vekâleten atama yöntemiyle tayin ettiği ve bugün bir çok yüksek kamu görevinin vekil memurlar tarafından yürütüldüğü basın yayın organlarında gündeme gelmektedir.

³¹⁷ Akıncı, s. 50.

Yürütme organının personel atamaları dışında idare üzerinde diğer bir yetkisi de idarenin yapısı ve yürüttüğü faaliyetlerle ilgili soruşturma ve araştırma açabilmesidir. Gerçekten ülkemizde her bakanlıkta mevcut olan Teftiş Kurulu Başkanlıkları hükûmetin bir üyesi olan bakanın talimatı ile idare organlarında teftiş yapabilmektedir. Böylece hükûmet, idare üzerinde başka bir denetim yetkisine daha sahip olmaktadır³¹⁸.

Bu çerçevede Bakanlar Kurulu ve bakanlar ile Cumhurbaşkanı'na yerel yönetimlerle ilgili verilen yetkiler, yerel yönetimlerin denetimi konusunda yürütme organına belli ölçüde etkileme olanağı vermektedir.

2. İdarî Denetim

İdarî denetim; idarî kurum, idarî araç ve yöntemlerle idarenin bizzat kendisi veya başka bir idarî makam tarafından yapılan denetimdir³¹⁹. Diğer bir deyişle idarî denetim, yönetsel karar, eylem ve işlemlerin yönetsel araç ve yöntemleri işe koşarak yönetsel kurumlarca yapılan denetimdir³²⁰. Bu denetim türü, idarenin etkinliğini, iyi ve doğru işlemlerini sağlamaya yönelik bir çeşit oto kontrol, kendi kendini denetleme yöntemi olup³²¹ bu denetim, kendiliğinden işleyebileceği gibi, işlemle ilgili olan kişilerin başvuruları üzerine de işletilebilir³²². İdarî denetimin bu son özelliği, yargısal denetim yolundan en önemli farkıdır³²³.

Yerel yönetimler üzerinde uygulanan denetim türleri içinde en çok başvuru alan ve yerel yönetim özerkliği açısından çok büyük önem ifade eden denetim, idarî denetimdir³²⁴. Ancak idarî denetim yolu yalnızca merkezî idarenin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu denetim yetkilerini ifade etmemektedir³²⁵. Zira merkezî idarenin ya da yerel yönetimlerin kendi içinde de idarî denetim türleri (meselâ hiyerarşik denetim) mevcuttur.

³¹⁸ Eryılmaz, Kamu Bürokrasisi, s. 90.

³¹⁹ Balta, İdare Hukukuna Giriş, s. 207; Arslan, Mahallî İdareler Üzerindeki Denetim, s. 20; Yüksel, s. 58.

³²⁰ Uluğ, s. 100.

³²¹ Güney, s. 24.

³²² Selçuk, s. 67; Akıncı, s. 76.

³²³ Selçuk, s. 67.

³²⁴ Kalabalık, Yerel Yönetim Hukuku, s. 708.

³²⁵ Bundan dolayı, Selçuk'un idarî denetimden, "merkezî otoritenin, yerel otoriteler üzerindeki denetim" diye bahsetmesi idarî denetim türlerinden yalnızca dış denetim türlerini ifade etmeye yetmektedir. Selçuk, s. 66.

İdarî denetleme, usûle uygunluk, elverişlilik, verimlilik ve etkililik olmak üzere üç amacın gerçekleştirilmesine yarar³²⁶. Daha kısa bir ifadeyle idarî denetim, idare görevlilerinin zamanında doğru yerlerde, gerekli kaynaklarla, gerekli ve doğru işleri yapmaları amacını güder³²⁷.

İdarenin görevlerini yaparken, yasaların emredici veya yasakladığı hükümlerine tam uyup uymadığı idarî denetim yolu ile denetlenir. Hukuka uygunluk olarak adlandırılan bu denetim yöntemi genellikle hukukî ve malî işlemler hakkında uygulanır³²⁸.

Elverişlilik denetiminde ise denetlenen konunun takdirinde, denetleyiciye geniş bir serbestlik verilmektedir. Verimlilik ve etkililik denetimi de, hizmetin değeri ve verimi ile en az çaba sarf ederek en iyi sonuç elde etmeye yöneliktir³²⁹.

Kamu Yönetimi biliminde kullanılan bu kavramların yerine İdare Hukuku biliminde *yerindelik denetimi* kavramı kullanılmaktadır. Gerçekten de elverişlilik, etkililik ve verimlilik denetimi idarenin aldığı karar ve işlemlerin hukuksal çerçeveye uygunluk dışında doğru ve isabetli alınıp alınmadığının yani yerindeliliğinin değerlendirilmesini gerektirmektedir.

Böylece idarî denetim yoluyla idarenin hem öngörülen amaçlara ulaşması, hem de yönetilenlere hukuk güvenliğinin sağlanması hedeflenmektedir³³⁰. Başka bir deyişle idarî denetim ile idarenin hem hukuka uygunluğu hem de yerindeliliği (ihtiyaca veya maslahata uygunluğu) denetlenmektedir³³¹.

İdare ve yerel yönetimler üzerinde idarî denetim çeşitli biçimlerde yürütülür. Yerel yönetimler dahil bir kamu kurum veya kuruluşu, kendi kendini denetleyebileceği gibi, başka bir kamu kuruluşu tarafından da denetlenebilir. Kamu kuruluşunun kendi kendini denetlemesine “iç denetim (=idarenin içten-içsel denetimi)”, başka bir kamu kuruluşu tarafından denetlenmesine de “dış denetim

³²⁶ **Tortop** Nuri, Yönetim Biliminin Temel İlkeleri, TODAİE, Ankara 1990, s. 158-159; **Akıncı**, s. 77.

³²⁷ **Ergun/Polatoğlu**, s. 333.

³²⁸ **Güney**, s. 25.

³²⁹ **Güney**, s. 25.

³³⁰ İdarî denetimin fayda ve sakıncaları hakkında bkz. **Arslan**, Mahallî İdareler Üzerindeki Denetim, s. 22 vd.

³³¹ **Selçuk**, s. 67; **Akıncı**, s. 76.

(=idarenin dıştan-dışsal denetimi)” adı verilmektedir. Bunların dışında aşağıda belirttiğimiz aktif idare dışındaki kuruluşlarca (Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu, Yüksek Denetleme Kurulu gibi) yapılan denetime ise “özel denetim” adı verilmektedir³³². “Özel denetim” isimlendirmesinde denetimi gerçekleştiren kuruluşların özel olarak denetimle görevlendirilmiş olmalarının etkisi vardır.

Buna karşın bazı yazarlar³³³, idarî denetimi, “aktif idare içinde denetim (=eylemci idare içi denetim)” ve “aktif idare dışında denetim (=eylemci idare dışındaki denetim)” olmak üzere ikiye ayırarak incelemekte ve aktif idare yapısı içindeki denetimin idarî vesayet ve hiyerarşi olduğu, aktif idare dışındaki denetimin ise Danıştay, Sayıştay, Devlet Denetleme Kurulu, Yüksek Denetleme Kurulu gibi özel olarak denetimle görevlendirilmiş kuruluşlarca yapılan denetim olduğu belirtilmektedir.

Biz çalışmamızda açıklamalarımızı öğretide daha çok kabul gören iç denetim-dış denetim ayrımını benimseyerek yapacağız. Bu ayrım temelinde genellikle İdare Hukuku öğretisinde incelemesi yapılmayan ve fakat son yasal düzenlemelerde yer verilen denetim kavramlarına da değineceğiz.

a. İdare ve Yerel Yönetimlerin Kendi Kendini Denetlemesi (İdarenin İçten Denetimi)

İdarenin kendi kendini denetlemesi, aynı kamu tüzel kişiliği içinde gerçekleştirilen denetim yollarını kapsar. Bu denetim yollarından en çok bilinen ve öğretide en çok incelemesi yapılanı hiyerarşik denetimdir. Ancak yakın zamanlarda yürürlüğe giren 5018, 5393 ve 5302 sayılı Kanunlarda “iç denetim” adı altında yeni bir denetim türüne yer verilmiştir. Bundan dolayı aşağıda idarenin kendi kendini denetlemesi yollarından biri olarak incelenecek olan hiyerarşik denetimin, Belediye ve İl Özel İdaresi Kanunları ile Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nda düzenlenen “iç denetim” ile karıştırılmaması gerekir. Zira bu kanunlara göre yapılacak iç denetim, hiyerarşi denetiminin kapsadığı yetkileri kapsamadığı gibi

³³² Gözübüyük, Yönetim Yapısı, s. 295; Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 332; Akıncı, s. 76; Son yıllarda kamu yönetimi öğretisinde idaresinin dışsal denetimine karşı içsel denetiminin üstünlüğüne ilişkin düşüncelerin yaygınlaştığı belirtilmektedir. Akıncı, s. 51.

³³³ Balta, İdare Hukukuna Giriş, s. 207; Eroğlu, 317; Karatepe, s. 217 vd.

hiyerarşik denetim idarî örgütlenmenin doğal bir sonucu olup, bu yetkilerin de kanunlarda açıkça belirtilmiş olmasına gerek yoktur.

(1). Hiyerarşik Denetim

Eski dilde silsile-i meratip (mertebeler silsilesi) olarak isimlendirilen hiyerarşi³³⁴, üst üste sıralanmış ve alttaki üstekine tâbi basamak, derece veya kademeler anlamına gelmektedir³³⁵. Bir kamu kuruluşu içinde yer alan kamu görevlileri arasında ast-üst örgütlenmesi sonucu oluşan sıradüzen, hiyerarşi olarak adlandırılmaktadır³³⁶. Daha doğru bir ifadeyle hiyerarşi, biri (en üst hiyerarşik âmir) dışında her görevlinin diğer bir görevliye tâbi olduğu personel düzenidir³³⁷. Böylece idare teşkilâtında yer alan makam ve görevlilerin aşağıdan yukarıya doğru birbirine derece derece bağlanarak tepedeki yetkili ya da yetkililere tâbi olması ve en üst yöneticiye tüm örgütü yönlendirebilmek ve yönetebilmek imkânı sağlanmaktadır³³⁸. İşte bu sıradüzen içinde üstün ast üzerinde sahip olduğu yetkiler hiyerarşik yetki, bu yetkilerle yerine getirilen denetim ise hiyerarşik denetimdir. Bu tanıma göre hiyerarşi (ast-üst ilişkisi) her örgüt içinde söz konusudur ve idare işlevinin söz konusu olduğu her örgütte (yerel yönetimler ve kamu kurumları ile yasama ve yargı organının idarî işlev yerine getiren örgütleri içinde bile) hiyerarşinin bulunması kaçınılmazdır³³⁹. Buna karşın hâkimlerin yargısal görevleri, merkezî idare içindeki teknik uzmanların uzmanlıkları dahilindeki faaliyetleri, üniversite öğretim elemanlarının eğitim, öğretim ve bilimsel araştırma işleri üzerinde hiyerarşik yetkilerin kullanılmayacağı, askerlerin de sivil idarenin dışında askerî hiyerarşiye tâbi oldukları kabul edilmektedir³⁴⁰.

³³⁴ Hiyerarşi konusunda geniş bir monografik çalışma için bkz. **Ağar Şefik Can**, İdarî Hiyerarşi Kudreti, İstanbul 1970.

³³⁵ **Duran**, İdare Hukuku, s. 56; **Günday**, İdare Hukuku, s. 71; **Selçuk**, s. 67.

³³⁶ **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 152; **Gözübüyük**, Yönetim Yapısı, s. 296; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 162; **Yıldırım Ramazan**, İdare Hukuku Dersleri, s. 26; **Özer Ahmet**, Yerel Yönetimler, s. 28.

³³⁷ **Gözler**, İdare Hukuku, C.I, s. 162.

³³⁸ **Duran**, İdare Hukuku, s. 56; **Versan Vakur**, Kamu Yönetimi, İstanbul 1990, s. 77 vd.; **Yıldırım Turan**, İdarî Teşkilât, s. 26

³³⁹ **Duran**, İdare Hukuku, s. 56; **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 152, dn. 267; **Yıldırım Ramazan**, İdare Hukuku Dersleri, s. 26; **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 741.

³⁴⁰ Bu konuda bkz. **Onar**, Umumî Esaslar, C. II, s. 604 vd.; **Giritli/Bilgen/Akgüner**, s. 177 vd.; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 171 vd; **Giritli İsmet**, “Âmme İdaresi Teşkilâtının Ana Kavramları”, (İÜHF, C. XXIX, S. 1-2, 1963, s. 40).

Hiyerarşik denetim yoluyla, eylem ve işlemlerin keyfî bir biçimde ve kişisel tercihlere göre yapılması önlenerek bunların birlik ve düzen içerisinde yapılması sağlanır³⁴¹. Bununla beraber, memura hareket serbestisi bırakmaması ve onu bir otomat hâline getirmesi bakımından da bazı sakıncalar taşımaktadır³⁴².

Merkezden yönetim sisteminde merkez (başkent) teşkilâtı ile taşra teşkilâtı arasındaki bütünlük, hiyerarşi denetimi ile sağlanmakta bu yönüyle hiyerarşinin asıl olarak merkezden yönetim sisteminin bir gerçekleşme yöntem ve aracı olarak ele alınan bir ilişki olduğu belirtilmektedir³⁴³. Ancak hiyerarşik denetim, merkezden yönetim sisteminin bir sonucu olarak doğup gelişmişse de bir kamu tüzel kişiliği içinde³⁴⁴ de ast üst ilişkisi vardır³⁴⁵ ve bu sayede idare içindeki çeşitli birimler arasında doğabilecek organik ve işlevsel kopukluk önlenmeye çalışılır. Diğer bir deyişle merkezden yönetim sisteminin yanı sıra yerinden yönetim ilkesinin uygulanması sonucu ortaya çıkabilecek çeşitli kamu idare ve kurumları içinde de hiyerarşik yetkiler mevcuttur³⁴⁶. Üstün ast üzerinde sahip olduğu bu denetim yetkisinin olağan ve genel nitelikte olduğu, bu yetkilerin üstün yönetme görevi içinde mündemiç olduğu ve bu yüzden yasal bir dayanağa da ihtiyaç göstermediği kabul edilmektedir³⁴⁷.

³⁴¹ Hiyerarşik denetimin yararları konusunda bkz. **Onar**, Umumî Esaslar, C. II, s. 599-600.

³⁴² **Onar**, Umumî Esaslar, C. II, s. 599; **Giritli/Bilgen/Akgüner**, s. 174; **Giritli**, Ana Kavramları, s. 37-38; **Eroğlu**, s. 295; **Sanal**, Yönetim Denetim, s. 32.

³⁴³ **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 152-153; Gözler ise hiyerarşi ilişkisinin en çok devlet tüzel kişiliği yani merkezî idare içinde görüldüğünü belirtmektedir. **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 162.

³⁴⁴ Farklı kamu tüzel kişileri arasındaki ilişki hiyerarşi ilişkisi olarak adlandırılmaz. Buna karşın Danıştay verdiği bir kararında *hiyerarşi ilişkisine yakın bir vesayet denetimi* kavramını ortaya atarak Kültür Bakanının ayrı bir kamu tüzel kişisi olan Devlet Tiyatroları Genel Müdürü hakkında verdiği disiplin cezasını hukuka uygun bulmuştur. Bu karara muhalif kalan üye ise bu gerekçeden ötürü, ilgili genel müdürün merkez teşkilâtında görevli yöneticiler gibi il dışına çıkışlarında bakandan izin almak zorunda olmadığını belirtmiştir. Dnş. 8. D., 14.11.1995 gün ve E. 1995/3706, K. 1995/3622 (Kazancı Danıştay Kararları CD'si'nden nakleden **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 173, dn. 197).

³⁴⁵ **Arslan**, Mahallî İdareler Üzerindeki Denetim, s. 54.

³⁴⁶ **Yıldırım** Turan, İdarî Teşkilât, s. 26; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 162; **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 30; **Gündoğdu**, s. 6.

³⁴⁷ **Duran**, İdare Hukuku, s. 57; **Günday**, İdare Hukuku, s. 72; **Gözübüyük**, Yönetim Hukuku, s. 332; **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 741; **Akıncı**, s. 77; **Arslan**, Mahallî İdareler Üzerindeki Denetim, s. 54; **Ekici/Toker**, s. 7.

Bir kamu kuruluşunda hiyerarşik üstün hangi makam olduğu kuruluş yasasında gösterilir³⁴⁸. Devlet tüzel kişiliğini temsil eden merkezî idarede hiyerarşik makamların hangileri olduğu 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun'un 15. maddesinde sayılmıştır. Bu hükme göre, bakanlık merkez (başkent) teşkilâtının en yüksek hiyerarşik kademesi, Müsteşarlık makamıdır³⁴⁹. Bağlı kuruluşlarda ise Genel Müdürlük makamı, en üst hiyerarşik makam iken, ilgili kuruluşlarda hiyerarşi kademelerinin kendi özel kanunlarında gösterileceği belirtilmiştir. Bunların dışında taşra bölge teşkilâtlarında bölge müdürlüğü, taşra il kuruluşlarında vali, taşra ilçe kuruluşlarında da kaymakam en üst hiyerarşik kademe olarak düzenlenmiştir.

Yerel yönetimlerden belediyelerde belediye başkanı (5393 sayılı Belediye Kanunu md. 37/I, 38/a), il özel idarelerinde vali (5302 sayılı İÖİK md. 29, 30/a), köy idarelerinde ise muhtar (442 sayılı Köy Kanunu md. 37/7), en yüksek hiyerarşik âmirlerdir. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarında ise ilgili kuruluşlarda olduğu gibi en yüksek hiyerarşik makam, kendi mevzuatlarında gösterilmiştir.

³⁴⁸ Ancak belirtmek gerekir ki, idarî kuruluştaki bütün yetkilerin kendinde toplandığı tek bir hiyerarşik makam yoktur. En üst hiyerarşik makamın altında kademelenmiş üst dereceli memurlar da hiyerarşi yetkisine sahiptir. **Duran** İdare Hukuku, s. 56; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 163.

³⁴⁹ Bununla beraber, “Her bakan (...) kendi yetkisi içindeki işlerden ve **emri altındakilerin** eylem ve işlemlerinden de sorumludur” diyen Anayasa’nın 112. maddesinin II. fıkrası ile “Bakan, bakanlık kuruluşunun en üst âmiridir” diyen 3046 sayılı Kanun’un 21. maddesi gereğince bakanlık teşkilâtının en üst hiyerarşik âmirinin Bakan olduğu kabul edilmelidir. Bu konu, tartışmasız olmakla birlikte Başbakanın bakanlar üzerinde hiyerarşi yetkisine sahip olup olmadığı tartışılmaktadır. Günday, her bakanın Başbakana karşı sorumlu olduğunu söyleyen md. 112/II hükmü ile “Başbakan, bakanların görevlerinin Anayasa ve kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür” diyen md. 112/III hükmünün, Cumhurbaşkanı’na Başbakanın teklifi üzerine bakanların görevlerine son vermek yetkisini tanıyan md. 104 hükmüyle beraber düşünüldüğünde Başbakanın bakanlar üzerinde belli ölçüde hiyerarşi kudretine sahip olduğunun kabul edilmesi gerektiğini söylemektedir. **Günday**, İdare Hukuku, s. 72. Aslında 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilâtı Hakkında Kanun’un 4. maddesinde de Başbakan’ın bakanlıkların en üst amiri olduğu yönünde bir düzenleme vardır ve bu Günday’ın görüşünü destekler niteliktedir. Aynı yönde Gözler de Başbakanın bakanların hiyerarşik âmiri olduğu görüşündedir. Fakat Gözler, Başbakanın bakanlar üzerinde sahip olduğu hiyerarşik gücün bütün yetkileri (meselâ bakanın işlemini iptâl etme yetkisini) içermediğini söylemektedir. **Gözler**, İdare Hukuku, C.I, s. 165; Turan Yıldırım ise kitabının bir yerinde “Başbakana bakanlar arasında hiyerarşi ilişkisinin öngörüldüğünü söylemek mümkündür” derken bir sonraki sayfada “Bakanların bu konumu Başbakan-Bakan ilişkisini hiyerarşi olarak nitelemeyi engellemektedir” demektedir. **Yıldırım** Turan, İdarî Teşkilât, s. 84-85; Buna karşın Gözübüyük, güçlü konumuna rağmen Başbakan’ın bakanların hiyerarşik âmiri olmadığı görüşündedir. **Gözübüyük**, Yönetim Yapısı, s. 296; **Gözübüyük**, Yönetim Hukuku, s. 332; Aynı görüşte **Özer** Ahmet, Yerel Yönetimler, s. 28; Soybay ise “Başbakanın teker teker tüm bakanların hiyerarşik üstü olduğu ifadesini ‘siyasî’ anlamı ile değerlendirmek gerekir” demektedir. **Soybay**, İdarenin Denetimi, s. 48.

Örneğin 2547 sayılı Kanun'un 13/b-4,5 hükmü gereğince üniversitelerde rektör, en üst hiyerarşik âmirdir³⁵⁰.

Bu bağlamda ast-üst ilişkisi olarak nitelendirdiğimiz hiyerarşi, en üst hiyerarşik âmiri aynı tüzel kişilik içinde en ast düzeydeki görevliye kademe kademe, derece derece bağlayan bir zincir olmaktadır³⁵¹. Her bir kademe bu zincirin halkalarını oluşturmakta ve birinden diğerine geçebilmek için de bu halkalarda hiçbir eksiklik ve atlamanın olmaması gerekir³⁵².

Yukarıda belirttiğimiz üzere hiyerarşik yetkilerin kullanılabilmesi için açık bir yasa hükmüne gerek yoktur³⁵³. Ayrıca hiyerarşik denetim, kendiliğinden harekete geçebileceği gibi başvuru³⁵⁴ üzerine de hiyerarşik yetkiler kullanılabilir³⁵⁵. Hiyerarşik âminin genel olarak sahip olduğu yetkiler, astın memuriyetine ilişkin işlemler yapma ve astın işlemleri üzerinde denetim yapma yetkilerini içerdiği kabul edilmektedir³⁵⁶. Hiyerarşik âminin, astın işlemleri üzerinde sahip olduğu hiyerarşik yetkiler, işlem yapılmadan önce asta emir ve talimat verme, işlem yapıldıktan sonra ise astın işlemini onaylama ya da onaylamama, düzeltme, değiştirme, kaldırma, geri alma, uygulanmasını durdurma şeklinde kendini gösterir³⁵⁷. Gerçekten 2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanunu md. 11'de bir işlemten dolayı menfaati etkilenen kişinin dâva açmadan önce işlemin kaldırılması, geri alınması veya değiştirilmesi için işlemi yapmış olan makamın üstüne başvurabileceği belirtilmiştir. Bu

³⁵⁰ Ancak tabîî ki burada rektörün hiyerarşik âmir olmaktan doğan yetkileri, üniversite öğretim elemanlarının eğitim, öğretim ve bilimsel araştırma faaliyetleri dışındaki idarî işlere ilişkindir. Bu konuda bkz. **Giritli/Bilgen/Akgüner**, s. 178; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 172.

³⁵¹ **Duran** İdare Hukuku, s. 56.

³⁵² **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 154.

³⁵³ **Duran**, İdare Hukuku, s. 57; **Gözübüyük**, Yönetim Yapısı, s. 296; **Yıldırım** Turan, İdarî Teşkilât, s. 26; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 169; **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 30; **Özer** Ahmet, Yerel Yönetimler, s. 28; **Soybay**, İdarenin Denetimi, s. 46; **Arslan**, Mahallî İdareler Üzerindeki Denetim, s. 54.

³⁵⁴ Hiyerarşik yetkilerin kullanılması istemine ilişkin başvurular, öğretime bir idarî uyuşmazlığı çözmek için idarî yargı mercilerine başvurmadan önce işlemin düzeltilmesini, kaldırılmasını ya da geri alınmasını sağlamaya yönelik "idarî denetim (idarî itiraz)" başlığı altında idarî uyuşmazlıkların çözüm yollarından biri olarak incelenmektedir. Bkz. **Erguvan**, s. 25 vd.

³⁵⁵ **Onar**, Umumî Esaslar, C. II, s. 605; **Yıldırım** Turan, İdarî Teşkilât, s. 27; **Arslan**, Mahallî İdareler Üzerindeki Denetim, s. 55; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 169-170; **Selçuk**, s. 68; **Coşkun** Bayram, İdarî Denetim Süreci, s. 85.

³⁵⁶ Buna karşın üst, astın yerine geçerek işlem yapamaz. Başka bir deyişle üstün sahip olduğu yetkiler arasında "ikame yetkisi" yoktur. **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 168-169; **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 158; **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 741; **Akıncı**, s. 78.

³⁵⁷ Esas itibarıyla açıkça sınır getirilmeyen bir konuda hiyerarşi, sınırsız denetim yetkisi verir. **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 154; **Derdiman**, İdarî Yargı, s. 3.

başvurunun temeli, üstün hiyerarşik yetkileridir³⁵⁸. İşte İYUK md. 11’de belirtilen bu başvuru sonucunda üst makam, işlemi geri alır veya değiştirirse idarenin kendi kendini denetlemesinin bir örneği ortaya çıkmış olur³⁵⁹. Hiyerarşik denetim, hukuka aykırı eylem ve işlemlerin idarenin kendi içinde engellenmesini sağlayarak idarî karar alma sürecinin “hukuksallaşmasına” yardımcı olmaktadır³⁶⁰.

(2). İç Denetim (İç Denetçiler Tarafından Yapılan Denetim)

5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu ile “iç denetim” adı verilen yeni bir denetim türü ihdas edilmiştir. Önceden, iç denetim kavramı ile idareler içinde gerçekleştirilen ve yukarıda değindiğimiz hiyerarşik denetim anlatılmak istenirdi. Ancak Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu ile öngörülen ve iç denetim adı verilen bu yeni denetim türüyle hiyerarşi denetiminden farklı bir denetim modeli getirilmiştir. Bundan dolayı, “iç denetim” başlığını biz yukarıda “idarenin içten denetimi” olarak kullanmayı tercih ettik. Zira yeni yerel yönetim mevzuatının sözünü ettiği “iç denetim”, hiyerarşi denetiminden farklı (ayrı) olarak öngörülmüş bir denetim yoludur³⁶¹. Gerçekten Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’ndaki hükümlere göre yapılacağı belirtilen (5302 sayılı Kanun md. 38/II, 5393 sayılı Kanun md. 55/II) iç denetim, yukarıda açıkladığımız hiyerarşik denetimin içerdiği yetkileri içermemekte ve böylece hiyerarşik denetim ile iç denetim kavramları farklı denetim türlerine işaret etmektedir³⁶².

İç denetim, “herhangi bir kurum yönetimince görevlendirilen denetim elemanları tarafından, kurumun sistem ve usûllerini değerlendirmek ve hesaplardaki yolsuzluk, maddî hata, yanlışlık ve verimsiz uygulama ihtimallerini asgariye

³⁵⁸ **Özay**, Günişığında Yönetim, s. 158; **Akıncı**, s. 78; **Soybay**, İdarenin Denetimi, s. 47-48.

³⁵⁹ Astın, üstün bu işlemine karşı (astın özlük işlerine ilişkin işlemlerde olduğu gibi kişisel bir menfaat ihlâli olmadığı sürece) dâva açma veya üstüne şikâyet etme hak ve yetkisine sahip olmadığı kabul edilmektedir. **Özay**, Günişığında Yönetim, s. 155, 156; **Giritli/Bilgen/Akgüner**, s. 176; **Gözler**, İdare Hukuku, C.I, s. 170; **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 27; **Derdiman**, İdarî Yargı, s. 3; Buna karşın Turan Yıldırım, “Çalıştığı kurumun hukuka aykırı işlem yapmasına karşı olan kamu görevlilerinin de dâva ehliyeti olduğunu kabul etmek gerekir” demekte ve aksi yönde düşünen Danıştay’ı eleştirmektedir. **Yıldırım** Turan, İdarî Teşkilât, s. 28-29.

³⁶⁰ **Akıncı**, s. 79.

³⁶¹ **Yayla** Yıldızhan, Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında Denetim, (Hukuk ve Adalet, Eleştirel Hukuk Dergisi, Y. 1, S. 2, Nisan-Haziran 2004, s. 128).

³⁶² Yerel yönetimlerde iç denetim için bkz. **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 793-794.

indirmek amacına matuf olarak yapılan denetimdir³⁶³.” Çalıştırılan personel sayısının artması ve bu çalışmalar arasında koordinasyon sağlama gereğinin bir sonucu olarak ortaya çıkan iç denetim, teşkilât içinde çalışanların etkinliğini ölçmede, teşkilâtla ilgili sorunları çözmede kullanılan bir usûl ve fonksiyondur³⁶⁴.

İç denetim, 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 63. maddesinde tanımlanmıştır. Buna göre iç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız, nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir³⁶⁵. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. 63. maddenin II. fıkrasına göre de iç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, Maliye Bakanlığı’na bağlı (md. 66) İç Denetim Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir³⁶⁶. İç denetim ile görevli iç denetçilerin hangi görev ve yetkilere sahip olduğu ise 64. maddede sayılmıştır³⁶⁷. İç denetçilerin

³⁶³ **Gönül**, İdarenin Sayıştayca Denetlenmesi, s. 110’dan nakleden **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 740.

³⁶⁴ **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 740.

³⁶⁵ İç denetimin yapılan bu tanımından hareketle, iç denetim elemanlarının alışlagelmiş denetim elemanı formatının dışında, bir nevi müşavirlik hizmeti veren statüde plânlandığı belirtilmiştir. **Gündoğdu**, s. 9.

³⁶⁶ İç denetim elemanlarının kendi birim âmirleri tarafından atanması ve görevden alınabilmesi, öğretide iç denetçilerin tarafsız ve objektif karar alma ve denetim yapmalarını güçleştireceği, kendilerini her an görevden alabilecek bir bakana veya âmire karşı tarafsız kalabilmelerinin pratikte son derece güç olacağı gerekçesiyle eleştirilmiştir. **Ulusoy**, Reform Hakkında Bir Değerlendirme, s. 142; Aynı yönde eleştiriler için bkz. **Azrak**, Reform Girişimlerinin Değerlendirilmesi, s. 230; **Özkan**, s. 80; Aynı endişeyi taşıyan yazar için bkz. **Ekici/Toker**, s. 8.

³⁶⁷ **5018 Sayılı Kanun md. 64:** *Kamu idarelerinin yıllık iç denetim programı üst yöneticinin önerileri de dikkate alınarak iç denetçiler tarafından hazırlanır ve üst yönetici tarafından onaylanır.*

İç denetçi, aşağıda belirtilen görevleri yerine getirir:

- a) *Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek.*
- b) *Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.*
- c) *Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak.*
- d) *İdarenin harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek.*

görev ve yetkileri ile iç denetimin tanımı incelendiği zaman, iç denetimin idarî işleyiş sürecinde idarî eylem ve işlemlerin iptâli (geri alınması) gibi doğrudan hukuksal sonuç doğurucu bir etkiye sahip olmadığı aksine bu denetim türünün bir değerlendirme ve öneride bulunma faaliyetini içerdiği anlaşılmaktadır. Zaten, bu denetim türünün tanımına ilişkin 63. maddede iç denetimin bir danışmanlık faaliyeti olduğu ve rehberlik amacıyla yapılacağı açıkça belirtilmiştir. Bu yönüyle iç denetim, hiyerarşik denetim yetkilerini içermediği gibi aşağıda inceleyeceğimiz idarî vesayet denetiminin sağladığı yetkileri de kapsamamaktadır. Bundan dolayı bu denetim türünün, bireylerin hak ve hürriyetlerinin korunmasında doğrudan bir katkı sağlayacağını söylemek güçtür.

(3). İdarî Teftiş

İdarenin içten denetiminin, hiyerarşi ve iç denetim elemanlarınca yapılan denetim dışında idarî yapı içinde önceden yetkilendirilmiş ve bu işle görevli birimlerce yapılan ve adına “teftiş” denilen bir türü de vardır³⁶⁸. Yani İdarî teftiş, hiyerarşi ve iç denetim dışında idarenin içten denetiminin diğer bir türünü oluşturmaktadır. Aslında bir yönüyle idarî teftiş, hiyerarşi yetkilerinin kullanılmasının hazırlayıcı sürecinde yapılan bir denetlemedir. Meselâ, hiyerarşik âmirin sahip olduğu disiplin yetkisini kullanması için iddia olunan disiplin suçunun sabit olup olmadığının soruşturulması idarî teftiş yoluyla yapılır. Bundan dolayı hiyerarşi ile idarî teftiş arasındaki farklardan birinin, teftiş yetkisi olan kimselerin icra yetkilerinin olmadığı, bunların sadece görevlendirildikleri konu ile ilgili mevcut durumu saptayarak gereğinin yapılmasının takdiri için üst âmire iletmekle görevli ve yetkili oldukları söylenmektedir³⁶⁹. Diğer yandan hiyerarşide her üst ast astını denetleme yetkisine sahip iken teftiş denetiminde özel denetim görevlileri (müfettişler) denetim yetkisine sahiptir³⁷⁰. Çoğu zaman teknik bir uzmanlığı

e) Mali yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak.

f) Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.

g) Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek.

³⁶⁸ Akıncı, s. 79; Bazılarınca idarî teftiş denetimi, “kurul denetimi” (Uluğ, s. 101) bazılarınca da “örgütsel denetim” in bir türü (Yüksel, s. 67) olarak anılmaktadır.

³⁶⁹ Ergun/Polatoğlu, s. 343; Örnek, s. 254-255; Aykaç/Özer, s. 8; Soybay, İdarenin Denetimi, s. 10; Mutta, s. 26.

³⁷⁰ Coşkun Bayram, İdarî Denetim Süreci, s. 86.

gerektiren konularda özel olarak görevlendirilmiş elemanlara duyulan ihtiyaç hiyerarşik denetimin yetersiz kaldığı noktaları takviye etmektedir³⁷¹. Ancak idarî teftişin varlığının, başlı başına idarenin ve idare görevlilerinin hukuka ve idarenin denetlenmesinin amaçlarına uygun davranmasını teşvik eden bir unsur olduğu düşünülürse idarî teftiş de, idarenin ve yerel yönetimlerin denetlenmesinin türlerinden biri olarak anılabilir. Bundan dolayı merkezî idare birimlerine egemen olan hiyerarşi ilişkisinin gereği olan yetkilerin kullanımı ile idarî teftiş faaliyetini birbirine karıştırmamak gerekir³⁷².

Plânlama, teşkilâtlandırma, koordinasyon, hiyerarşik denetim, sevk ve idare gibi idarî sürecin unsurları ile ilgili karar, eylem ve işlemlerin, yürütme yetkisine sahip otorite adına yetkili organlar tarafından denetlenmesine idarî teftiş adı verilir³⁷³. Ancak belirtilmelidir ki, teftiş sadece devlet daire ve teşkilâtının değil; özel hukuk hükümlerine göre kurulmuş kuruluşların da kamu yararı noktasında kanun, tüzük ve statüleri hükümlerine göre çalışıp çalışmadığının da incelenmesini kapsamaktadır³⁷⁴. Örneğin Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanlığı müfettişleri, bakanlık personeli ve idaresi üzerinde denetim yetkisine sahip oldukları gibi sigortalı işçi çalıştıran özel işyerlerini de denetlemeye yetkilidir. Benzer durum, maliye (vergi), polis ve gümrük müfettişlerinde de söz konusudur³⁷⁵. Ancak teftişin belirtilen bu yönü (i)darî teftiş değil; genel teftiştir³⁷⁶.

Idarî teftiş, doğrudan doğruya en üst yönetici adına uzmanlaşmış kadrolardan oluşan denetim kurulları tarafından yapılmaktadır. Bakanlıklarda ve tüzel kişiliğe sahip genel müdürlüklerde, en üst âmir olan bakan ya da genel müdürün denetim yetkileri bütün örgütü kapsamakla birlikte çok geniş ve karmaşık bir teşkilâta bu tür yetkilerin doğrudan ve bizzat kullanılması mümkün olmadığından en üst âmire bağlı olarak teftiş (denetim) kurullarının oluşturulması yoluna gidilmiştir³⁷⁷. Teftiş

³⁷¹ Akıncı, s. 80.

³⁷² Soybay, İdarenin Denetimi, s. 10.

³⁷³ Tortop/İspir/Aykaç, s. 173; Soybay, İdarenin Denetimi, s. 7; Mutta, s. 26.

³⁷⁴ Özer Ahmet, Yerel Yönetimler, s. 30; Teftişin özel hukuk kişilerine yönelik bu türüne öğretide “dış teftiş” adı verilmiştir. Ergun/Polatoğlu, s. 343; Soybay, İdarenin Denetimi, s. 8.

³⁷⁵ Soybay, İdarenin Denetimi, s. 8.

³⁷⁶ Soybay, İdarenin Denetimi, s. 8.

³⁷⁷ Örnek, s. 254; Mutta, s. 26.

kurullarının temel görevi, bakanı veya kurumun başını kuruluşun işleyişi hakkında aydınlatmak ve denetim işinde ona yardım etmektir³⁷⁸.

Kurumlara göre değişebilmekle birlikte, müfettişlerin görev alanında denetim, soruşturma ve rehberlik gibi üç temel konunun bulunduğu, ancak bunlardan rehberlik görevinin genel özelliğiyle denetim ve soruşturma göreviyle çelişen bir niteliğe sahip olduğu belirtilmektedir³⁷⁹.

Türkiye’de idarî teftiş hizmetlerinin yürütülmesi amacıyla görev yapan “Teftiş Kurulu Başkanlıkları” bulunmaktadır. Nitekim Türkiye’nin merkezî idare yapılanmasında başbakanlık³⁸⁰, bakanlıklar ve bakanlık bağlı kuruluşlarında en üst âmire bağlı olarak teftiş kurulu başkanlıkları kurulmuştur. Müfettiş, murakıp, müşavir, kontrolör gibi yönetsel ve malî konularda denetim görevini yerine getirenlerin bulunduğu bu teftiş kurulu başkanlıkları, ilgili bakan ya da başbakanın emri üzerine harekete geçmekte ve raporları bakanın onayı alındıktan sonra yürürlüğe konmaktadır³⁸¹. Gerçekten 3046 sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun’un 12. maddesinde de bakanlık ve bakanlık bağlı kuruluşlarının merkez teşkilâtlarında teftiş kurulu başkanlıkları adı altında denetim birimleri oluşturulabileceği düzenlenmiştir. Aslında 5018 sayılı Kanun’da öngörülen iç denetim birimi başkanlıklarının, teftiş kurulu başkanlıklarının yerini alması öngörülüyordu. Şöyle ki, Cumhurbaşkanı tarafından TBMM’ye yeniden görüşülmek üzere geri gönderilen 5227 sayılı Kanun’da kamu kurum ve kuruluşlarında üst yöneticiye bağlı iç denetim elemanları eliyle iç denetim yapılacağı öngörülmüş (md.

³⁷⁸ Coşkun Bayram, İdarî Denetim Süreci, s. 86.

³⁷⁹ KAYA, Genel Rapor, s. 42.

³⁸⁰ Gözübüyük, Başbakanlık teşkilâtında kurulan Başbakanlık Teftiş Kurulu ile ilgili olarak, “1980 sonrası Başbakanlığın üstlendiği yeni görev ve yetkilerle bir hizmet bakanlığı durumuna gelmesine paralel olarak Başbakanlık örgütünde, bakanlıkların teftiş kurullarından farklı nitelikte, (abç) Devlet Denetleme Kurulu’ndan esinlendiği izlenimi veren bazı özelliklere sahip Başbakanlık Teftiş Kurulu kurulduğu görülmektedir” diyerek Başbakanlık Teftiş Kurulu’nun yaptığı denetimi, aşağıda değineceğimiz “özel denetim” başlığı altında incelemektedir. Gözübüyük, Yönetim Yapısı, s. 301; Aynı şekilde KAYA Genel Raporunda da “Cumhurbaşkanına doğrudan bağlı olan Devlet Denetleme Kurulu ve Başbakanlık Teftiş Kurulu, 1980’den sonra yapılan düzenlemelerle kamu yönetiminin bütününe kapsayıcı nitelikte denetsel görevlerle yetkilendirilmişlerdir” ifadesine yer verilmiştir. KAYA, Genel Rapor, s. 41; Gerçekten Başbakanlık Teftiş Kurulu’nun görev ve yetkilerini düzenleyen 10.10.1984 tarih ve 3056 sayılı Başbakanlık Teşkilâtı Hakkında KHK’nın Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (R.G., t. 19.10.1984, S. 18550)’un 281 KHK ile değişik 20. maddesinde DDK’ya benzer biçimde idare teşkilâtı dışında kalan dernek, vakıf ve işçi-işveren kuruluşları ile imtiyazlı şirketler üzerinde teftiş kurulunun denetim yetkilerine yer verilmiştir.

³⁸¹ Akıncı, s. 79.

39, 40) ve bu arada 5018 sayılı Yasa'da da iç denetim ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Ancak 5227 sayılı Yasa, TBMM'de yeniden görüşülmek suretiyle kabul edilip yürürlüğe sokulmadığından bugün için hâlen başbakanlık, bakanlıklar ve bağlı kuruluşlar bakımından teftiş kurulu başkanlıkları ve idarî teftiş varlığını korumakta ve hukuksal dayanağa sahip bulunmaktadır. Günümüzde teftiş kurulları, her bakanlıkta yalnızca merkez örgütü işlemlerini değil, aynı zamanda valilik emrinde çalışan il ve ilçe müdürlüklerini de denetlemektedir³⁸².

Belediyelerde teftiş kurulu, 1580 sayılı Kanun'un 88. maddesine göre kurulmuştur³⁸³. Ancak, 1580 sayılı Kanun'u yürürlükten kaldıran 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu'nun iç denetimle ilgili 55. maddesinde iç denetimin 5018 sayılı Kanun'a göre yapılacağı belirtilmiş; 5018 sayılı Kanun'un 63. maddesinin II. fıkrasında da iç denetimi yapacak iç denetçilerin doğrudan üst yöneticiye (belediye başkanına) bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabileceği düzenlenmiştir. Yeni Belediye Kanunu ve 5018 sayılı Kanun'un bu düzenlemelerinden belediyelerde teftiş kurullarının yerini iç denetim birimi başkanlıklarının alacağı söylenebilir. 5302 sayılı Kanun'un 38. maddesi gereğince de il özel idarelerinde de 5018 sayılı Kanun'a göre iç denetim yapılır. Belediyeler ile il özel idareleri üzerinde İçişleri Bakanlığı da mülkiye müfettişleri ve mahallî idareler kontrolörleri aracılığıyla teftiş denetiminde bulunmaktadır³⁸⁴ (Bkz. 14.02.1985 tarih ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun³⁸⁵ md. 15/I-(a) ve (c), md. 38 ile İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Kontrolörleri Yönetmeliği³⁸⁶). Ancak mahallî idareler kontrolörleri ile mülkiye müfettişlerinin denetimi, idarenin içten denetiminin değil; dıştan denetiminin bir örneğidir³⁸⁷. Bundan dolayı kanaatimizce idarî teftişi, iç idarî teftiş ve dış idarî teftiş olarak ikiye ayırmak olanaklıdır. Merkezî idarenin mahallî idareler

³⁸² Güler, Kamu Yönetimi Temel Kanunu, s. 52-53.

³⁸³ Bu konuda bkz. Doğan M. Emin, "Belediyelerin Denetimi", (Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 5, S. 5, Eylül 1996, s. 29-30).

³⁸⁴ Aykaç/Özer, s. 19; Yalçındağ, s. 57.

³⁸⁵ R.G., t. 23.02.1985, S. 18675.

³⁸⁶ R.G., t. 11.04.1984, S. 18369.

³⁸⁷ Kalabalık, Yerel Yönetim Hukuku, s. 738-739.

üzerinde sahip olduğu teftiş yetkilerini ifade eden dış idarî teftişin bu özelliğiyle bir idarî vesayet ilişkisi olarak görülmesi mümkündür³⁸⁸.

Müfettişlere verilen görevler, genellikle idarenin faaliyetlerini yürüten memurların işlemlerini veya kanunların bazı görevler yüklediği kuruluşların görevlerini kanunlara uygun şekilde yerine getirip getirmediğinin teftişi ve denetlenmesi olduğu görülmektedir³⁸⁹.

Uygulamada özellikle idarenin personelinin denetlenmesine yönelik olarak kullanılan idarî teftişin asıl amacı, idarenin kurum içindeki düzeninin sağlanması ve geliştirilmesi olduğundan bu denetim yolunun tek başına idare karşısında vatandaşın korunmasını sağlayıcı bir etkiye sahip olduğunu söylemek mümkün değildir³⁹⁰. Özellikle aynı idarî yapı içinde yer alan teftiş biriminin nesnel ve bağımsız denetim yapabileceğini söylemek zordur³⁹¹.

b. İdare ve Yerel Yönetimlerin Başka Bir İdare Organı Tarafından Denetlenmesi (İdarenin Dıştan Denetimi)

İdarenin dıştan denetimi ise farklı kamu tüzel kişilikleri veya bir idarî birim ile kendi bünyesi içinde bulunmayan bir idarî denetim birimi arasında söz konusu olan denetim ilişkisidir. Farklı kamu tüzel kişileri arasında söz konusu olan denetim ilişkisi *idarî vesayet denetimi* ve *dış idarî denetim*, bir idarî birim ile kendi idarî teşkilâtı dışındaki idarî denetim birimi arasında söz konusu olan denetim ilişkisi ise *özel denetim* olarak ifade edilebilir.

³⁸⁸ Nitekim, idarî vesayet konusunu işlediği başlık altında içişleri müfettişlerinin belediye organ ve memurlarını teftiş edebileceğinden bahsetmektedir. **Onar**, Umumî Esaslar, C. II, s. 625; Diğer yandan öğretide merkezî idare organlarının (İçişleri Bakanlığı müfettiş ve kontrolörleri ile vali ve kaymakamlarca) mahallî idareler üzerinde teftiş yoluyla yerine getirdiği denetim, *eylemler üzerinde kullanılan idarî vesayet* olarak nitelendirilmiştir. Bkz. **Arslan**, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 131 vd.

³⁸⁹ **Mehtap** Raporu, s.103; Aynı yönde **Tezcan** Durmuş, “Türk İdare Hukuku Açısından 21. Yüzyıl Arifesinde Yerel Yönetimlerin İşlemleri Üzerinde Vesayet Denetimi, (Prof. Dr. Mahmut Tevfik Birsal’e Armağan, DEÜ Yayını, İzmir 2001, s. 660).

³⁹⁰ **Soybay**, İdarenin Denetimi, s. 12.

³⁹¹ **Akıncı**, s. 80.

(1). İdarî Vesayet Denetimi

aa. İdarî Vesayet Denetiminin Amacı, Dayanağı ve Tanımı

Hiyerarşik denetim, devlet tüzel kişiliğinin (merkezî idarenin) veya bir kamu tüzel kişisinin kendi birimleri arasında bütünlüğü sağlamaya dönük bir hukukî araç iken; idarî vesayet, merkezî idare dışında ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olan idarî kuruluşlar üzerinde merkezî idareye belli yetkiler tanıyan ve yerinden yönetim ilkesinin sakıncalarını gidermeye yönelik çeşitli mülâhazalarla öngörölmüş bir denetim yoludur³⁹². Burada söz konusu olan, ayrı tüzel kişiliklere sahip yerel yönetimlerin ve kamu kurumlarının gene onlara varlık veren devlet tarafından kamu yararı amacıyla denetlenmesidir³⁹³. Hiyerarşik denetim, idarenin iç denetimi olmasına karşılık; idarî vesayet denetimi, bir dış denetimdir³⁹⁴.

Hizmetlerin merkezî idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasında bölüşölmüş olması ve yerel yönetimlere üstlendikleri görev ve sorumlulukları yerine getirmeleri için idarî ve malî özerklik tanınması, hizmetlerin ülkenin tümünde uyum ve birlik içinde yürütölmesi sorumluluğunu taşıyan devletin bu alandaki aslı sorumluluğunu kaldırmaz³⁹⁵. Bilâkis, hizmetlerin tüm ülke düzeyinde dengeli ve adil yürütölmesinden bölünmez bir bütün olarak millete karşı görev üstlenen devletin, bu alanda egemenlik sahibi olarak sorumluluğı bulunmaktadır. Bu sorumluluğı taşıyan devlet, yerinden yönetim ilkesinin doğurabileceğı sakıncaları ortadan kaldırmak amacıyla yerel yönetimlerin “hem genel (ulusal) hem de yerel menfaatlere” uymayan işlem ve eylemlerine engel olmalıdır³⁹⁶.

İdarî vesayetin amacı, idarenin bütünlüğü ilkesinin yaşama geçirilebilmesi, toplumun genel çıkarlarıyla bağdaşmayacak veya kamu hizmetinin gereklerine uygun olmayacak işlem ve eylemlerin engellenmesidir³⁹⁷. Daha kısa bir ifadeyle son

³⁹² **Onar**, Umumî Esaslar, C. II, s. 622; **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 153, 164; **Gözöbüyük**, Yönetim Yapısı, s. 89; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 174; **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 27, 28; **Yılmaz** Esat Mahmut, “Ulus Devlet Bağlamında İdarî Vesayet Denetimi”, (AYİMD, S. 15, Ankara 2001, s. 82.

³⁹³ **Gözöbüyük**, Yönetim Yapısı, s. 89.

³⁹⁴ **Selçuk**, s. 68.

³⁹⁵ **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 728.

³⁹⁶ **Duran**, İdare Hukuku, s. 51; **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 728; **Arslan**, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 58.

³⁹⁷ **Yıldırım** Turan, İdarî Teşkilât, s. 31; **Arslan**, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 60; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 174; **Selçuk**, s. 69.

tahlilde idarî vesayet, yerel idarî dinamiklerin ülke birlik ve bütünlüğüne zarar getirmemesi amacıyla öngörülmüş bir denetim yoludur³⁹⁸. Bu özelliği ile idarî vesayet başka adlarla da olsa tek bir bütün yani hukuksal varlık olmayan bütün yönetim modellerinde vardır³⁹⁹. Yerel yönetimlerin özerkliğinin en geniş ölçüde tanındığı ülkelerde bile merkezî idare, yerel yönetimler üzerinde belli ölçüde bir denetim ve gözetim uygulamaktadır. Çünkü sınırsız bir özerklik, devlet içinde kamu hizmetlerinin görülmesinde bulunması gereken birlik ve ahengi bozabilir⁴⁰⁰.

Bilindiği üzere vesayet, bir özel hukuk kavramı olup, kendilerini yönetemeyecek durumda olan kişilerin (küçükler ve kısıtlananlar gibi) çıkarlarını korumak amacıyla, bir başka kişinin denetimi altına sokulması anlamına gelmektedir. Burada asıl amaç, hukuksal işlemleri yapamayacak durumda olan kişilerin çıkarlarını korumaktadır. Buna karşılık idarî vesayet denetiminde amaç, hukuksal işlemleri yapmada ehliyeti tartışılmayacak olan yerel yönetimlerin değil; yetki aşması ya da diğer hukuka aykırılıklar gibi tehlikelere karşı toplum yararının korunmasıdır⁴⁰¹. Bundan dolayı, idarî bir denetim türü olarak “vesayet denetimi” deyimini teriminin iyi seçilmiş bir terim olmadığı⁴⁰² ve mevzuattan çıkarılmasının yerinde olacağı söylenmiştir⁴⁰³.

³⁹⁸ **Onar**, Umumi Esaslar, C. II, s. 622; **Akıncı**, s. 83; **Arslan**, Mahallî İdareler Üzerindeki Denetim, s. 26; **Karatepe**, s. 79; **Selçuk**, s. 68-69.

³⁹⁹ **Özay** İl Han, “Korkulu Rüyadan Karabasana: İdarî Vesayet”, (KHUKA, Y. 3, S. 2-3, Haziran-Ekim 2000, s. 88).

⁴⁰⁰ **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 707.

⁴⁰¹ **Onar**, Umumi Esaslar, C. II, s. 623, dn. 5; **Duran**, İdare Hukuku, s. 52; **Günday**, İdare Hukuku, s. 75-76; **Gözübüyük/Tan**, C. I, s. 132; **Gözübüyük**, Yönetim Yapısı, s. 89; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 181; **Tortop Nuri**, Mahallî İdareler, (TODAİE), Ankara 1984, s. 14-15; **Akılmaz**, İdare Hukuku, s. 127; **Arslan**, Mahallî İdareler Üzerindeki Denetim, s. 57; **San** Coşkun, “Çağdaş Demokrasi Anlayışı ve İdarî Vesayet Denetimi”, (SÜHFD, Prof. Dr. Şakir Berki’ye Armağan, C. 5, S. 1-2, s. 285); **Arslan** Süleyman, “İdarî Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasında Ortaya Çıkan Sorunlar”, (I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, 1-4 Mayıs 1990, Ankara, s. 506); **Akıncı**, s. 82.

⁴⁰² **Duran**, İdare Hukuku, s. 52; **Gözübüyük/Tan**, C. I, s. 734.

⁴⁰³ **San**, s. 286; Yazar, aynı denetim türünün Alman ve Anglo Sakson hukuklarında “devlet denetimi” ya da “üst denetim” terimleriyle anıldığını söylemektedir. Bizce, Türk Hukukundaki anlamıyla idarî vesayet denetimi terimini anlatmak için “devlet denetimi” terimi en uygunu olarak gözükmektedir. Bu terim, idarî vesayet devletin (merkezî idarenin) yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetimini anlatması bakımından aşağıda anlatacağımız “dış idarî denetim”den de ayırt etmekte yararlı bir işlev görecektir. Çünkü dış idarî denetimde denetimi yapan “devlet (merkezî idare)” değil, (yer veya hizmet yönünden) bir yerinden yönetim kuruluşudur. Özay ise idarî vesayet kavramının Medenî Hukuktaki vesayet kavramı ile değil “müşavir” kavramı ile eşanlamlı daha doğrusu kavramdaş olduğunu söylemektedir. **Özay**, İdarî Vesayet, s. 88; İdarî vesayet, Medenî Hukuktaki vesayet kurumunu hatırlattığı için, Fransa’da saygınlığını yitirdiği ve bu yüzden 1946 ve 1958 Anayasa’larında vesayet

İdarî vesayet yetkilerinin anayasal kaynağı, Anayasa'nın 127. maddesinin V. fıkrasıdır⁴⁰⁴. Bu hükme göre “*Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usûller çerçevesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir*”⁴⁰⁵. Maddenin kapsamı bir bütün olarak incelendiğinde, düzenlemenin geniş kapsamlı yapılmasının, yerel yönetimleri güçlendirici ve koruyucu ihtiyaçlardan değil, daha ziyade idarî vesayet denetimini artırıcı eğilimlerden kaynaklandığı görülür⁴⁰⁶.

Görüldüğü üzere Anayasa'nın bu düzenlemesinde idarî vesayetten, merkezî idarenin yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kullanılan bir denetim yolu olarak bahsedilmektedir. Ancak belirtilmelidir ki, daha önce bahsettiğimiz üzere

terimi yerine “idarî denetim” deyiminin kullanıldığı hakkında bkz. **Giritli/Bilgen/Akgüner**, s. 185; **Duran**, İdare Hukuku, s. 52; Selçuk da “vesayet” terimini eleştirmektedir. **Selçuk**, s. 67.

⁴⁰⁴ Buna karşın 1961 Anayasası'nda idarî vesayet terimine yer verilmemiştir. Ancak adı geçen Anayasa'da yer verilen idarenin bütünlüğü ilkesi ile Anayasa'nın 116. maddesinde yer alan “... *merkezî idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir...*” şeklindeki hüküm yasalarla öngörülen idarî vesayet yetkilerine anayasal dayanak olmuştur. **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 709; **Coşkun** Bayram, “Türkiye’de İdarî Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, (Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 5, S. 3, Mayıs 1996, s. 38).

⁴⁰⁵ Anayasa Mahkemesi bu hükmü şu şekilde yorumlamaktadır: “...Beşinci fıkra ise, İtiraz konusu kural bakımından büyük önem taşıyan yerel yönetimlerin merkezi yönetimle ilişkisi düzenlenmektedir. Burada yerel yönetimlerin özerkliği ile yönetimin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde idarî vesayet yolu ile bir denge kurulduğu görülmektedir. Gerçekten: ‘Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir’ diyen beşinci fıkra hükmü, merkezî yönetimin yetkilerini ayrıntıya varan bir titizlikle düzenlerken, merkezî -yerel yönetim ilişkisinde dengenin iki yönetimden herhangi birinin lehine bozulmasını önlemek istemiştir. Böylece yerel yönetim-merkezî yönetim ilişkisinde bir dengeyi zorunlu gören Anayasa koyucu yerel yönetimlere özerklik tanıırken merkezî yönetime de onlar üzerinde bir denetim yetkisi vermiştir. Ancak idarî vesayet adı verilen bu denetimin çerçevesini yine kendisi çizerek iki yönetim arasında doğabilecek yetki çatışmalarını önlemek istemiştir. Anayasa uyarınca merkezî yönetimle yerel yönetimler arasında bir denetim ilişkisi kurulacaksa bunun ancak idarî vesayet yetkisinin kullanılması biçiminde olacağı söylenebilir. İdarî vesayet, merkezî yönetimin, yerci yönetimlerin icraî kararlarını onaylama, geri çevirme ve kimi ayık durumlarda da değiştirerek onaylama yetkisidir. Başka bir anlatımla, merkezî yönetime yerinden yönetim organları ve onların çalışmaları üzerinde, kamu yararını korumak amacıyla üst otoritelere yasayla verilen yetkilerin bütünüdür. Bu yetki yerel yönetimlerin yetkisini ortadan kaldıracak, etkisiz kılacak biçimde kullanılamaz. Anayasa, idarî vesayetin hangi amaçlarla kullanılacağını kurala bağlamakla yetinmemiş, ilke ve yöntemlerinin de yasa ile belli edilmesi koşulunu aramıştır. İdarî vesayetin ayırık bir türü olan, yasa ile yerel yönetime bırakılan işlemlerin yerine geçme yolu ile merkezî yönetimce yapılması, ancak kapsam ve sınırının yasada açıkça belirtilmesi, bu yetkinin yerel yönetimin yasalarla kendisine verilen görevi yerine getirmekten kaçınması, bunda çok gecikmesi gibi kamu yararı ya da haklı bir nedene dayalı olması ve anayasal ölçütler dışına çıkmamasına bağlıdır.” (Any. Mah., 26.09.1991 gün ve E. 1990/38, K. 1991/32, R.G., t. 28.11.1991, S. 21065).

⁴⁰⁶ **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 709.

Anayasa'nın 123. maddesinde anlam ve ifadesini bulan idarenin bütünlüğü ilkesi, yalnızca merkezî idare ile mahallî idareler arasında organik ve işlevsel bütünlüğü değil, bunun yanında hizmet yönünden yerinden yönetim ilkesinin uygulanması sonucu ortaya çıkan çeşitli kamu tüzel kişilerinin hukukî bir araçla merkezî (devlet) idare(si)nin belli ölçüde vesayeti (denetimi) altında tutulmasını ve böylece ortaya çıkabilecek sakıncaları bertaraf etmeyi de amaçlar⁴⁰⁷. Diğer bir deyişle kendi özerk iradeleri ile karar alan ve bu kararları uygulayan mahallî idareler (yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları; yerel yönetimler) ile kamu kurumları (hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları)'nın işlem ve eylemleriyle kamu görevlerinde birliği ve devletin bütünlüğünü bozmalarının, kamu hizmetlerinin tüm ülke düzeyinde uyumlu yürütümünü engellemelerinin, ihdas edilen bir hukuksal araçla önüne geçilmeye çalışılması ortaya idarî vesayet kurumunu çıkarmıştır⁴⁰⁸. Bundan dolayı, kamu kurumları üzerinde merkezî idarenin sahip olması gereken yetkiler için idarî vesayetten ayrı bir denetim kurumu oluşturulmadığına göre bugün için idarî vesayet kavramının merkezî idarenin mahallî idareler yanında kamu kurumları üzerinde sahip olduğu denetim yetkilerini de içerdiği kabul edilmelidir⁴⁰⁹.

Anayasa'nın 125. maddesinde de yer aldığı şekilde aslında idarî vesayet, kamu idare ve kurumları üzerinde *merkezî idareye* tanınan yetkileri ifade etmektedir. Ancak zamanla, devlet dışında bir kamu tüzel kişinin başka bir kamu tüzel kişisi (örneğin Yüksek Öğretim Kurumu'nun Üniversiteler ya da Türkiye Barolar Birliği (TBB)'nin Barolar veyahut da büyükşehir belediyelerinin ilçe veya ilk kademe

⁴⁰⁷ Bundan dolayı, bir yasada Anayasa'nın diğer hükümlerine aykırı olmamak koşuluyla merkezî idareye bir kamu kurumu üzerinde tanınacak belli ölçüde vesayet yetkisinin Anayasa'nın 123. maddesinde belirtilen idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olduğu düşünülebilecektir. Günday'ın da bu görüşte olduğu anlaşılmaktadır. **Günday**, s. 74-75. Gerçekten adı geçen yazara göre de Anayasa'da ifadesini bulan idarenin bütünlüğü ilkesinden merkezî idarenin kamu kurumları üzerinde sahip olacağı vesayet yetkinin çıkarılabilmesi mümkündür.

⁴⁰⁸ **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 28-29.

⁴⁰⁹ Günday "Anayasa'da hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde merkezî idarenin sahip olduğu vesayet yetkisi açıkça belirtilmemekle beraber, bu kuruluşlara oranla daha özerk olan yerel yönetimler için kabul edilen bu yetkinin hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları için öncelikle var olduğunu kabul etmek gerekecektir" demektedir. **Günday**, s. 74; Gözler de aynı yorumu kabul etmektedir. **Gözler**, İdare Hukuku, C.I, s. 175; Ramazan Yıldırım ise idarî vesayetin Anayasa'da sadece mahallî idareler bakımından öngörülmüş olmasının hizmet yerinden yönetim kurumları üzerinde idarî vesayet yetkisinin kullanılamayacağı anlamına gelmeyeceği, bu hükmün sadece mahallî idarelerin özerkliğinin Anayasa tarafından korunduğu anlamına geleceğini belirtmektedir. **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 28.

belediyeleri) üzerinde sahip olduğu yetkilerin de idarî vesayet denetimi kapsamında değerlendirildiği belirtilmektedir⁴¹⁰.

Buna göre idarî vesayet kısaca *merkezî idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde, yerinden yönetim hizmetlerinin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî müşterek ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usûller dairesinde sahip olduğu yetkililer* biçiminde tanımlanabilir⁴¹¹. Daha kısa bir tanımla, merkezî idarenin, kamu sisteminde yönetim birliğini sağlamak amacıyla, yerinden yönetim birimleri üzerinde kullandığı yetkiye dayanılarak yapılan denetim, idarî vesayet denetimi olarak anılmaktadır⁴¹². Arslan ise idarî vesayeti, merkezden yönetimin yerinden yönetim sistemi üzerine kurulan idare ve kurumların eylem ve işlemlerini kanunla öngörülen sınır içinde denetlemek ve kararlarını bozabilmek yetkisi olarak tanımlamaktadır⁴¹³.

bb. İdarî Vesayet Denetiminin Özellikleri

İdarî vesayet yetkilerinin yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliğinin bir istisnası olması sebebiyle⁴¹⁴ bazı özelliklerinin olduğu ve bu yetkilerin bu özelliklere uygun şekilde kullanılması gerektiği kabul edilmektedir. Bu özellikler kısaca şöyle özetlenebilir:

Öncelikle idarî vesayet denetiminin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde merkezî idareye istisnâ yetkiler tanıdığı kabul edilmektedir⁴¹⁵.

⁴¹⁰ **Günday**, s. 75; **Özay**, *Günüşiğinde Yönetim*, s. 164; Nitekim Danıştay da büyükşehir belediyelerinin ilçe belediye meclisi kararları üzerinde sahip olduğu yetkinin idarî vesayet yetkisi olduğuna karar vermiştir. Karar için bkz. Danıştay 8. D., 17.03.1993 gün ve E.1992/912, K. 1993/1414 (Kazancı Danıştay Kararları CD'si)'nden nakleden **Gözler**, *İdare Hukuku*, C. I, s. 185; Buna karşın Özay, TBB ile barolar veya büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin idarî vesayet ile açıklanamayacağını bu ilişkinin “dış idarî denetim” terimiyle açıklanması gerektiğini vurgulamaktadır. **Özay**, *Günüşiğinde Yönetim*, s. 174 vd.

⁴¹¹ **Gözler**, *İdare Hukuku*, C. I, s. 175.

⁴¹² **Uluğ**, s. 102.

⁴¹³ **Arslan**, *İdarî Vesayet*, s. 508; Benzer tanımlar için bkz. **Onar**, *Umumî Esaslar*, C. II, s. 622; **Akıncı**, s. 82.

⁴¹⁴ Diğer bir deyişle idarî vesayet ile özerklik birbiriyle ters orantılıdır. Özerklik arttıkça vesayet azalır, vesayet arttıkça özerklik azalır. **Özay**, *İdarî Vesayet*, s. 88; **Gözler**, *İdare Hukuku*, C. I, s. 294; **Yılmaz** Esat Mahmut, s. 84; **Özer** Ahmet, *Yerel Yönetimler*, s. 29.

⁴¹⁵ **Özay**, *Günüşiğinde Yönetim*, s. 165; **Gözler**, *İdare Hukuku*, C. I, s. 175; **Kalabalık**, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 709.

Diğer taraftan idarî vesayet yetkileri, ancak kanunda açıkça belirtilmek koşuluyla kullanılabilir yetkililerdir. Merkezî idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde idarî vesayet yetkisine sahip olabilmesi için kanunda bu yetkinin açıkça belirtilmiş olması gerekmektedir⁴¹⁶. Vesayet denetiminde yasa koyucunun, vesayet makamını, vesayet denetimine konu olan yerel yönetim birimini, vesayet yetkisine konu olan işlemi, yetkinin kullanım süresini, yetkinin nasıl kullanılacağını açıkça düzenlemesi gereklidir⁴¹⁷. Yani idarî vesayet kanuna dayanır ve kanunla sınırlı olup, merkezî idare idarî vesayet yetkisini kanunda açıklık olan yerlerde ve kanunun belirlediği derece ve genişlikte kullanabilir⁴¹⁸. Zaten Anayasa'nın 127/V. maddesinde de “kanunda belirtilen esas ve usûller dairesinde” merkezî idarenin idarî vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir. Vesayet denetiminin bu özelliği, yerel yönetimlere tanınan özerkliğin bir sonucudur⁴¹⁹.

Kanunda tanınan bu idarî vesayet yetkisinin de geniş yorumlanmaması ve kanunun açıkça vesayet denetimine tâbi olduğunu belirttiği konuların dışında başka konuların idarî vesayet denetimine tâbi olamayacağı kabul edilmektedir. Diğer bir deyişle kanunlarda açıkça belirtilmeyen vesayet yetkileri, kıyas yoluyla uygulanamaz⁴²⁰. Kısacası idarî vesayet yetkileri dar yoruma tâbi tutulur⁴²¹. Kanun hangi işlemler için vesayet denetimi öngörmüşse sadece bu işlemler vesayet denetimine tâbidir.

Son olarak idarî vesayet yetkilerinin kural olarak emir ve talimat verme yetkisi ile değiştirilerek onaylama (düzeltme; yerine geçme) yetkilerini içermemesi, bu

⁴¹⁶ **Özay**, Günişığında Yönetim, s. 165. **Günday**, İdare Hukuku, s. 75; **Giritli/Bilgen/Akgüner**, s. 185; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 175; **Tortop**, Mahallî İdareler, s. 12; **Arslan**, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 60; **Arslan**, İdarî Vesayet, s. 509; **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 30; **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 709; **Akıncı**, s. 83; **Coşkun**, İdarî Vesayet, s. 37; **Doğan**, s. 32; Danıştay 3. Dairesinin 17.07.1979 gün ve E. 1979/354, K. 1979/409 sayılı kararında da (Dnş. Der., s. 38-39, s. 68) “... merkezî idarenin mahallî idareler üzerindeki vesayet yetkisinin hangi hususları kapsayacağının kanunlarda açıkça belirtilmesi, İdare Hukuku'nun genel ilkelerinden (dir)” demektedir.

⁴¹⁷ **Gürsel**, İMKB, s. 149.

⁴¹⁸ **Onar**, Umumî Esaslar, C. II, s. 625; **Eroğlu**, s. 322.

⁴¹⁹ **Gözübüyük**, Yönetim Yapısı, s. 89.

⁴²⁰ **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 177; **Arslan**, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 63; **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 734.

⁴²¹ **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 177.

yetkilerin ancak kanunda açıkça öngörülmesi hâlinde idarî vesayet denetimi kapsamında olması idarî vesayet denetiminin diğer bir özelliğidir⁴²².

cc. İdarî Vesayet Denetiminin Kapsadığı Yetkiler

İdarî vesayet yetkisi, yerel yönetimlerde kanunla yetkilendirilen makama yasal sınırlar içinde organ ve işlemler üzerinde denetim yetkisi vermektedir⁴²³. Yani idarî vesayet denetimi yerel yönetimlerin organları üzerinde ve işlemleri üzerinde olmak üzere iki tür denetim yetkisini ihtiva etmektedir. Bunlardan işlemler üzerinde kullanılan idarî vesayet yetkileri, yerel yönetimlerde daha çok karar organlarının kararları üzerinde öngörülmektedir. Çalışma konumuz asıl olarak işlemler üzerindeki idarî vesayet denetimi olmakla birlikte aşağıda yeni yerel yönetim kanunlarında yer verilen düzenlemeler bağlamında organlar üzerindeki vesayet denetimine de kısaca değinilecektir.

(i). Organlar Üzerinde Kullanılan İdarî Vesayet Yetkileri

Yerinden yönetim kuruluşlarının organlarının ve organlarda görev yapan üyelerinin seçimi, atanmaları, seçimlerinin onaylanması, geçici olarak görevlerine son verilmesi ve görevlerine kesin olarak son verilmesi konularında merkezî idarenin sahip olduğu yetkiler, idarî vesayet organlar üzerinde kullanılan türü olarak kabul edilmektedir⁴²⁴. Ancak 1982 Anayasası, yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliklerinin bir teminatı olarak merkezî idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının organları üzerinde kullanabileceği idarî vesayet yetkilerini oldukça sınırlı tutmuş, bu konuda merkezî idareye yalnızca geçici bir önlem olarak görevden uzaklaştırma yetkisi vermiştir. Gerçekten, Anayasa'nın 127. maddesinin I. fıkrasına göre mahallî idarelerin (il özel idaresi, belediye ve köy) karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulur. Aynı şekilde Anayasa'nın 135. maddesinin I. fıkrasında da hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu olan kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının organlarının kendi üyeleri tarafından gizli oyla seçileceği belirtilmiştir. Buna göre Anayasa, merkezî idareye mahallî idareler ile kamu kurumu niteliğindeki

⁴²² Gözler, İdare Hukuku, C. I, s. 179; Tortop, Mahallî İdareler, s. 13.

⁴²³ Tezcan, s. 659.

⁴²⁴ Onar, Umumî Esaslar, C. II, s. 625; Gözübüyük, Yönetim Yapısı, s. 297; Günday, İdare Hukuku, s. 77; Özyay, Günışığında Yönetim, s. 169; Gözler, İdare Hukuku, C. I, s. 182; Arslan, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 70; Arslan Süleyman, "Mahallî İdareler Üzerinde Merkezî İdareye Tanınan İdarî Denetimin Kapsadığı Yetkiler", (SÜHFD, C. II, S. 2, s. 65).

meslek kuruluşlarının organlarının seçiminde ve atanmasında herhangi bir yetki vermemiştir.

1982 Anayasası'nda bu organların seçiminde olduğu gibi seçilmiş organların organlık sıfatını kazanmaları ve kaybetmelerinde de merkezî idareye yetki tanımamıştır. Gerçekten, Anayasa'nın 127. maddesinin IV. fıkrasına göre mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur⁴²⁵. Anayasa'nın 135. maddesinin I. fıkrasına göre de kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının organlarının üyelerince seçilmesi, yargı gözetimi altında olur. Aynı maddenin 23.07.1995 tarih ve 4121 sayılı Kanun'la değişik VI. fıkrasında ise amaçları dışında faaliyet gösteren meslek kuruluşlarının sorumlu organlarının görevine, kanunun belirlediği merciin veya cumhuriyet savcısının istemi üzerine mahkeme kararıyla son verileceği belirtilmiştir.

⁴²⁵ Ancak Anayasa'nın bu hükmüne aykırı olarak 442 sayılı Köy Kanunu'nun 41. maddesinde köy idaresinin seçilmiş organı olan muhtarın, organik ve işlevsel ölçüde göre yargı organı olmayan yetkili il idare kurulu kararı ile görevden uzaklaştırılacağı düzenlemesi bulunmaktadır. Ancak Köy Kanunu'ndaki bu düzenlemede geçen il idare kurulu deyiminin yetkili idare mahkemesi olarak anlaşılması gerektiği ileri sürülmüştür. **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 169, dn. 313; **Günday**, İdare Hukuku, s. 450; **Yıldırım** Turan, İdarî Teşkilât, s. 182; Bizim kanaatimizce de 2576 sayılı Kanun'un 15. maddesi bu yoruma elverişli bir düzenleme içermektedir. En son 1963 tarihinde yapılan bir değişiklikle son hâlini alan mezkûr 41. maddede, o dönemde yargısal görevleri olan il idare kurullarına bu yetki verilmiştir. Ancak 2576 sayılı Kanun'la idare mahkemeleri kurulunca il idare kurullarının yargısal görevleri sona ermiş ve 2576 sayılı Yasa'nın 15. maddesi gereği, idare mahkemesinin görevine giren ve Köy Kanunu ile il idare kuruluna verilen bu görev ve yetki, idare mahkemelerinin göreve başladığı tarihte sona ermiştir. Böylece 2576 sayılı Kanun'da genel görevli mahkeme olarak öngörülen idare mahkemelerinin Anayasa gereği denetiminin yargı yolu ile yapılması mecburi olan köy muhtarının görevine son verilmesi konusunda yetkili makam olduğunun kabulü gerekir. İdare mahkemesine ise ilgili mülkî idarî âmirin başvurabileceğinin kabulü yerinde olacaktır. Ancak uygulamada bu yetkinin hâlen il idare kurulları tarafından idarî işlev kapsamında yerine getirildiği anlaşılmaktadır. Gerçekten Danıştay'ın 1982 sonrasında verdiği bir kararında (Dnş. 8. D., 11.03.1988 gün ve E.1988/125, K. 1988/174, Dnş. Der., S. 72-73, s. 514) yetkili il idare kurullarının 442 sayılı Yasa'nın 41. maddesine göre verdikleri kararların kesin ve yürütülmesi gereken işlem olduğu belirtilerek iptâl dâvasına konu edilebileceği kabul edilmiştir. Buna karşın Anayasa Mahkemesi 24.09.1987 gün ve E. 1987/5, K. 1987/21 sayılı kararıyla (AMKD, S. 23, 1988, s. 358-367) 442 sayılı Kanun'un 41. maddesinin Anayasa'ya aykırı olmadığını ve il-ilçe idare kurullarının 2576 sayılı Kanun'dan sonra da bu konudaki yargısal görevlerinin devam ettiğine hükmetmiştir. Kararın gerekçesinin ilgili bölümü şöyledir: "Anayasa gereğince, İl idaresi Kanunu'na ve Köy Kanunu'nun değişik 41. maddesine dayanılarak il ve ilçe idare kurullarınca yapılan, yargısal usûl ve kararlarla, muhtarlardan çıkarma görevi; 2576 sayılı Kanun'la veya diğer bir kanun hükmüyle idare mahkemelerine verilmemiş, bu işler idare mahkemelerinin görev alanına alınmamış ve il ve ilçe idare kurullarının bu husustaki görev ve yetkileri sona ermemiştir. İl ve ilçe idare kurullarının bu konuda şimdiye kadar aldıkları yargısal nitelikli kararların, bundan sonra yargısal olmasına engel ve idari sayılmasını gerektiren yeni bir hüküm de getirilmemiştir."

Anayasa'nın mahallî idarelerin ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının seçilmiş organları üzerinde merkezî idareye tanıdığı tek yetki, bu organları geçici bir önlem olarak görevden uzaklaştırma yetkisidir. Anayasa'nın 127. maddesinin IV. fıkrasının son cümlesine göre görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar uzaklaştırabilir. Diğer taraftan Anayasa'nın 135. maddesinin 4121 sayılı Kanun'la değişik son fıkrasına göre de millî güvenliğin, kamu düzeninin, suç işlenmesini veya suçun devamını önlemenin yahut yakalamanın gerektirdiği hâllerde gecikmede sakınca varsa kanunla bir merci, meslek kuruluşlarını veya üst kuruluşlarını faaliyetten men ile yetkilendirilebilir. Bu merciin kararı, 24 saat içerisinde görevli hâkimin onayına sunulur. Hâkim, kararını 48 saat içinde açıklar; aksi hâlde bu idarî karar kendiliğinden yürürlükten kalkar.

Anayasa'nın bu düzenlemelerine uygun olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda bu idarelerin seçilmiş organlarının veya organ üyelerinin görevlerine son verilmesinde merkezî idareye (İçişleri Bakanı'nın geçici görevden uzaklaştırma yetkisi dışında) icraî karar verme yetkisi tanınmamış, ancak yargısal denetim yolunu harekete geçirme anlamında durumu yargı merciine (Danıştay'a) intikal ettirme görev ve yetkisi verilmiştir⁴²⁶. Meselâ 5393 sayılı Kanun'un 29. maddesinin son fıkrasına göre belediye meclisine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi hâlinde *valinin bildirmesi* üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir. Aynı şekilde belirli sebeplerle belediye meclisinin Danıştay kararı ile feshedilmesinde de *İçişleri Bakanlığı'nın bildirim* yetkisi vardır (md. 30). Diğer yandan 44. maddede belediye başkanlığının *İçişleri Bakanlığı'nın başvurusu* üzerine Danıştay kararıyla başkanlıktan düşürüleceği belirtilmiştir⁴²⁷. Keza faaliyet raporunun yetersiz görüldüğü ve gensoru önergesinin kabul edildiği hâllerde de belediye başkanının başkanlıktan düşürülmesi *valinin dosyayı gerekçeli görüşüyle*

⁴²⁶ Yeni yerel yönetimler mevzuatına göre yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının yargı yolu ile organlık sıfatlarının kaybı konusunda bkz. **Akyılmaz** Bahtiyar, "Yerel Yönetimlerin Seçilmiş Organlarının (Yargı Yolu İle) Organlık Sıfatlarını Kaybı", (Danıştay Başkanlığı 137. Yıl Sempozyumu, Ankara 2005, s. 197-228).

⁴²⁷ İl genel meclisi üyeliğinin düşmesi ve il genel meclisinin feshi konularında aynı yönde düzenlemeler için bkz. 5302 sayılı İÖİK md. 21 ve 22; İl özel idaresinin başı olan ve seçimle değil atamayla göreve gel vali hakkında doğal olarak Danıştay'ca görevden alınması veya düşürülmesine ilişkin düzenlemeler yapılmamıştır.

göndermesi üzerine Danıştay kararıyla olur⁴²⁸. Görüldüğü üzere Anayasa, mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı yoluyla olacağını öngördüğünden 5393 sayılı Kanun ile 5302 sayılı Kanun’da belediye ve il genel meclisi üyeliğinin sona ermesi, belediye ve il genel meclisinin feshi ile belediye başkanının başkanlıktan düşürülmesi konularında nihâî kararı verme yetkisi aynı zamanda bir yargı merci olan Danıştay’a verilmiştir. Danıştay’ın bu konuda yapacağı denetim yargısal denetim yolunu harekete geçirme konusunda merkezî idareye *bildirme* veya *başvurma* yetkisi verilmiştir. Merkezî idarenin bu konularda yargısal denetim yolunu harekete geçirme konusunda sahip olduğu bu yetkilere kısaca *idarî vesayet başvurusu* denilebilir.

Anayasa’nın mahallî idareler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının organları bakımından getirdiği bu güvenceler dışında öteki hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının organlarının ve organ üyelerinin seçilmesi, atanması, seçimlerinin onaylanması, görevlerine geçici veya kesin olarak

⁴²⁸ Anayasa’ya göre, seçilmiş organların organlık sıfatlarının kaybına ilişkin denetim yargı yoluyla olacağından, mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarının kaybedilmesine ilişkin konularda Danıştay Kanunu’nun 32/b maddesi uyarınca Danıştay’ın (idarî) dâva dairelerinden biri olan 8. Daire görevlidir. Ancak Danıştay’ın bunu bir dâva türü gibi görme yerine, sui generis (kendine özgü) bir durum gibi değerlendirdiği belirtilmekte ve Danıştay 8. Dairesi’nin 18.06.1997 gün ve E. 1997/2117, K. 1997/2169 sayılı kararı (Dnş. Der., S. 95, s. 496) referans gösterilmektedir **Tezcan**, s. 662, dn. 10; Ancak Yüksek Mahkeme’nin anılan kararında belediye başkanlığından düşürme istemlerini karara bağlamanın Danıştay’a verilmiş bir idarî görev olduğundan bahsedilmektedir ki kanaatimizce Danıştay’ın idarî görevlerini idarî daire (1. Daire) yerine getirmekte olup, bir (d)âva dairesi olan 8. Dairenin yerine getirdiği bu görevin idarî görev olduğu düşünülemez. Bize göre mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarının kaybına ilişkin denetimin yargı yoluyla olacağına ilişkin Anayasa hükmüne (md. 127/IV) uygun olarak 8. Dairenin yerine getirdiği bu görevin hakkında özel yargılama usûlü öngörülmüş (bkz. İYUK ek md 2) kendine özgü bir yargısal görev olduğu kabul edilmelidir. Diğer taraftan bu kararın ilginç ve önemli bir yönü de şudur: Anılan kararda, Danıştay’ın idarî görevlerini yerine getiren idarî daire dışında yargısal görevlerini yerine getiren dâva dairelerinden biri olan 8. Daire’ye verilen söz konusu görevin idarî bir görev olduğu söylendiğine göre bunun anlamı, mahkemelere (Danıştay 8. Dairesine ve diğer dâva dairelerine) kanunla idarî bir görev verilebileceğidir ki, aşağıda belirteceğimiz üzere öğretide mahkeme niteliğindeki idare mahkemelerine idarî görev verilmesinin Anayasa’ya aykırı olduğu iddia edilmektedir. **Güran Sait**, “Büyük Şehir Yönetimi Üzerine”, (İHİD, Y. 4, S. 1-3, 1983, s. 53-54-57); **Dönmez Zühal**, “3030 Sayılı Kanun’a Tâbi Belediyelerin İşlemleri Üzerinde İdarî Vesayet”, (Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 2, S. 6, Kasım 1993, s. 49-50); Tezcan ise mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarının kaybına ilişkin görevin idarî görev olduğunu belirten Danıştay’ın anılan kararıyla ilgili olarak “Kanaatimizce bir iptâl dâvasında öngörülen tüm güvencelerin bu dâvalarda da (*ancak Danıştay bunu dâva olarak nitelendirmiyor O.D.*) göz önüne alınması gerekir. Aksi takdirde, konu adil yargılama (ya da dürüst yargılama) ile ilgili Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’nin 6. maddesine aykırılık oluşturabilir” demek suretiyle “yargılama işlevi” ve bu işlev yerine getirilirken dikkat edilmesi gereken bir noktaya işaret etmektedir. **Tezcan**, s. 663.

son verilmesi konularında merkezî idareye tanıyacağı yetkiler organlar üzerinde kullanılan idarî vesayet yetkileridir.

(ii). *İşlemler Üzerinde Kullanılan İdarî Vesayet Yetkileri*

(iia). Genel Açıklama

İdarî vesayet, yerinden yönetim kuruluşlarının organları (veya organ üyeleri) üzerinde kullanılan türü yanında bir de yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde kullanılan türü vardır. İşlemler üzerinde kullanılan idarî vesayette, kanunda merkezî idareye yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerini çeşitli biçimlerde etkileme ve işlemlerin kesinleşmesine veya yürürlüğe girmesine engel olma ya da en azından bu tür işlemlerin yürürlüğe girişlerini bir süre erteleme imkânı tanınmaktadır. Daha açık bir ifadeyle işlemler üzerindeki vesayet denetiminden, yerinden yönetim tüzel kişinin temsilcileri tarafından alınmış veya alınacak karara karşı vesayet makamlarının hareketine imkân tanıyan **tedbirlerin tamamı** anlaşılır⁴²⁹. Böylece idarî vesayet yetkilerine sahip olan merkezî idare, yerinden yönetim idarelerinin kamu hizmetlerini yerine getirmesinde nezaret ve gözetleme konumunu kazanarak hukuka, idarenin bütünlüğüne ya da toplum yararına aykırı hukuksal işlemlerin tesis edilmesine engel olmaya çalışmaktadır. Bu hâliyle idarî vesayet yetkilerinin yerinden yönetim kuruluşlarının idarî özerkliğini sınırlandırdığı aşikârdır. Bundan dolayı, merkezî idarenin hangi yetkileri haiz olduğu ve bu yetkileri hangi şartlar altında ve ne suretle kullanabileceği kanunlarda açıkça belirtilmiştir. Mevzuatta merkezî idareye tanınan yetkiler, farklı etki ve içerikleri haiz muhtelif yetkiler olabilir. Aşağıda bu yetkilerin mümkün olduğu ölçüde yeni yasal düzenlemelerden örnek verilerek hangi anlama geldiği açıklanacaktır.

İdarî vesayet yetkilerinin neler olduğunu açıklamaya geçmeden önce burada belirtelim ki bazen kanunda merkezî idare ile yerinden yönetim idaresi arasında bir idarî vesayet denetimi ilişkisi kurulmakla beraber, vesayet makamının hangi tür yetkileri haiz olduğu belirtilmemektedir. İdarî vesayet makamının aşağıda açıklanan yetkilere açıkça sahip kılınmadığı bu gibi durumlarda, vesayet makamının bu yetkileri kullanamayacağı ve vesayet makamına sadece “denetim yapmak” şeklinde

⁴²⁹ Arslan, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 61.

verilen yetkinin ancak başka diğer yetkilerin kullanılmasının veya hukuksal ve cezaî yollara başvuru yapılmasının veyahut da yargısal denetim yolunun harekete geçirilmesinin hazırlayıcısı olacak bilgileri edinme amacıyla kullanılabileceği kabul edilmelidir.

Bu durumun örneğine yeni İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediye Kanunu'nda yer verilmiştir. Gerçekten, 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu'nun 38. maddesinin ilk iki fıkrasında il özel idarelerinde yapılacak iç ve dış denetimin ilke ve esasları belirtildikten sonra III. fıkrasında *“Ayrıca, il özel idaresinin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, idarenin bütünlüğüne ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından İçişleri Bakanlığı, vali veya görevlendireceği elemanlar tarafından da denetlenir”* denilmiş; aynı yönde düzenlemeye 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu'nun 55/III. maddesinde de *“Ayrıca, belediyenin malî işlemler dışında kalan diğer idarî işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir”* şeklinde bir hükümle yer verilmiştir.

Görüldüğü üzere bu iki hükümde il özel idaresi ile belediye yerel yönetimlerinin malî işlemleri⁴³⁰ dışında kalan diğer idarî işlemlerinin idarenin bütünlüğüne, hukuka ve kalkınma plânı ve stratejilerine uygunluğu açısından merkezî idare organları tarafından denetlenebileceği belirtilmiştir. Bu hükümlerde geçen idarenin bütünlüğü deyimi, Anayasa'nın idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunu ifade eden 123. maddesinin ve yerel yönetimler üzerinde merkezî idarenin idarî vesayet denetimi sebeplerini sayan 127. maddesinin V. fıkrasının bir uygulaması niteliğindedir⁴³¹. Bu denetim ilişkisinin merkezî idare ile mahallî idareler arasında söz konusu olması sebebiyle idarî vesayet ilişkisi olduğu söylenebilirse de⁴³² il özel idaresi işlemleri üzerinde İçişleri Bakanlığı ve valinin (veya görevlendirecekleri elemanların); belediye işlemleri üzerinde ise yalnızca İçişleri Bakanlığının sahip olduğu bu denetim yetkisinin iptâl, onaylama, uygulanmasını durdurma, izin verme, değiştirerek onaylama (düzeltme), yeniden görüşülmek üzere

⁴³⁰ Bu mahallî idarelerin malî işlemleri üzerinde hukuka uygunluk, performans ve malî denetimi kapsayan iç denetim ile dış denetim (Sayıştay denetimi) yapılır.

⁴³¹ **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 723.

⁴³² **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 107, dn. 169; **Derdiman**, Yerel Yönetimler, s. 45.

geri gönderme gibi idarî vesayet yetkilerini içermediği açıktır⁴³³. Olsa olsa bu denetim yetkisi sonunda ilgili mahallî idarenin idarî işleminin hukuka, idarenin bütünlüğüne ya da kalkınma plân ve stratejilerine aykırı olduğu saptanırsa diğer denetim yollarının (meselâ yargısal denetim yolunun veya idarî teftişin) harekete geçirilmesi veya ilgili kamu görevlileri hakkında cezaî ve malî yaptırımların uygulanmasının önü açılabilir. Yoksa vesayet makamının bu denetim yetkisiyle ilgili işlemi iptâl (bozma, kaldırma) edebileceği veya uygulanmasını erteleyebileceğini söylemek yukarıda açıkladığımız idarî vesayet yetkilerinin açıkça kanunla öngörülmüş olması gerektiği ilkesiyle bağdaşmaz. Bu özellikleriyle belediye ve il özel idaresinin malî işlemleri dışındaki işlemleri üzerinde merkezî idarece yapılacak bu denetimin, İçişleri Bakanlığı müfettişleri ve mahallî idare kontrolörlerince belediye ve il özel idaresi üzerinde yapılacak dış idarî teftişe benzediği söylenebilir.

(iib). İptâl (Bozma) Yetkisi

Mevzuatta vesayet makamlarına tanınmış olabilecek yetkilerden biri, yerinden yönetim idaresinin yürürlüğe girmiş işlemini geçmişe etkili olarak iptâl etme yetkisidir⁴³⁴. Diğer bir ifadeyle bir vesayet yetkisi olarak iptâl yetkisi, “yerel yönetimler tarafından çıkarılan bir işlemin, kamu menfaatine aykırı görülmesi durumunda vesayet makamı tarafından tamamen ortadan kaldırılması, feshedilmesidir⁴³⁵.” İptâl etme yetkisiyle vesayet makamı, yerel yönetimlerin aldıkları kararları kanunlara, “genel veya yerel menfaatlere” aykırı görmesi hâlinde bütün hukukî sonuçlarıyla ortadan kaldırır⁴³⁶. Bu yetkide önemli nokta, kesinleşmiş ve yürürlüğe girmiş işlemin yürürlükten kaldırılmasıdır⁴³⁷. İptâl yetkisi, yerel yönetimlerin, kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesi vesayet makamının onayına bağlı olmayan işlemleri üzerinde kullanılır⁴³⁸. Yürürlüğe girmesi vesayet makamının

⁴³³ Öğretide, merkezî idareye hem somut yaptırımı belli olmayan hem de sınırları ve çerçevesi çizilmemiş muğlak ve soyut bir yetki veren bu düzenlemelerin Anayasa’nın yerinden yönetim ve özerklik ilkelerine aykırı olduğu söylenmiştir. **Ulusoy**, Reform Hakkında Bir Değerlendirme, s. 140.

⁴³⁴ **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 183.

⁴³⁵ **Yüksel**, s. 64.

⁴³⁶ **Arslan**, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 68; **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 732; **Kalabalık**, **Kalabalık** Halil, Mahallî İdarelerde Özerklik Sorunu, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Konya 1996, s. 404; **Coşkun** Bayram, Türkiye’de İdarî Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İzmir 1995, s. 64; **Çiftçi** Yusuf, Merkezî Yönetimin Belediyeler Üzerindeki İdarî Vesayeti, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 1998, s. 25.

⁴³⁷ **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 183.

⁴³⁸ **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 732; **Yüksel**, s. 64.

onayına bağılı işlemler üzerinde kullanılan vesayet yetkisi aşağıda göreceğimiz onaylama yetkisidir. Örneğin 442 sayılı Köy Kanunu’nun 40. maddesine göre “Köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarını kaymakam bozabilir⁴³⁹”.

(iic). Onaylama (Tasdik) Yetkisi

Vesayet makamlarına kanunla verilebilecek diğeri bir yetki de yerinden yönetim idaresinin işlemlerini onaylama⁴⁴⁰ yetkisidir. Bu yetki doğal olarak vesayet makamına onaylamama yetkisini de vermektedir. Onaylama yetkisini iptâl yetkisinden ayıran özellik, bu yetkinin işlem henüz kesinleşmemiş ve yürürlüğe girmemiş iken kullanılan bir yetki olmasıdır⁴⁴¹. Merkezî idarenin işlemi onaylamaması durumunda işlem kesinleşmez ve yürürlüğe giremez⁴⁴². Kanunlarda bazen onaylama için belli bir süre belirlenir. Bu süre içinde işlem açıkça onaylanmaz ise işlemin zımnen onandığı kabul edilmektedir⁴⁴³. Bundan maksat, hizmetlerdeki gecikmeyi ve vesayet makamının keyfî tutumlarının önüne geçmektir⁴⁴⁴. Ancak, onaylama yetkisi yerel yönetimin iradesine bir mecburiyet yüklemeyiz. Yani, yerel yönetim merkezî idarenin onayına rağmen kararını uygulamayabileceği gibi (yeniden

⁴³⁹ Gözler, Köy Kanunu md. 40’daki bu vesayet yetkisinin (onaylama yetkisi değil) iptâl etme (bozma) yetkisi olduğunu belirtmektedir. **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 183; Buna karşın başka bazı yazarlar, köy muhtarının bütün kararlarının mülkî âmirin onaylamasına tâbi olduğunu söyleyerek, bir anlamda 40. maddede geçen yetkinin de onaylama yetkisi olduğunu kabul etmektedirler. **Günday**, İdare Hukuku, s. 450; **Derdiman**, Yerel Yönetimler, s. 119; Gözübüyük/Tan, Turan Yıldırım ile Ramazan Yıldırım’ın ise maddede geçen “bozma” yetkisinin hangi tür bir yetki olarak kabul ettiği anlaşılamamaktadır. **Gözübüyük/Tan**, C. I, s. 228; **Yıldırım** Turan, İdarî Teşkilât, s. 239; **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 132.

⁴⁴⁰ Bizim bir vesayet yetkisi olarak kullandığımız “onaylama” terimi yerine, öğretide bazı yazarlarca yargı işlevinde üst derece mahkemesinin bidayet mahkemelerinin kararlarını uygun bulurken kullanılan “onama” terimini tercih etmektedirler. Bkz. **Günday**, İdare Hukuku, s. 78 vd.; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 183; **Akılmaz**, İdare Hukuku, s. 128 vd.

⁴⁴¹ **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 183.

⁴⁴² **Onar**, Umumî Esaslar, C. II, s. 626; **Arslan**, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 62; **Arslan**, İdarî Vesayet, s. 513; **Kalabalık**, Özerklik Sorunu, s. 388; **Coşkun** Bayram, Özerklik, s. 61; **Çiftçi**, s. 23.

⁴⁴³ **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 166; **Yıldırım** Turan, İdarî Teşkilât, s. 34; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 183; **Arslan**, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 64; **Yüksel**, s. 64; Ancak Danıştay, bir kararında (Dnş. 12. D., 25.01.1977 gün ve E. 1976/1542, K. 1977/213, AİD, C. 10, Mart 1977, S. 1, s. 177-179) “İdare hukuku ilkelerine göre; kamu hizmeti tüzel kişilerinin organlarıncı oluşturulan ve hukuk alanında varlık kazanmış olan, ancak kamu yararı amacıyla yürürlüğe konmadan önce vesayet makamının onayından ve sonuç olarak denetiminden geçmesi kanun koyucu tarafından uygun görülen bu işlemler, onay için belirli bir süre ile sınırlandırılmışsa vesayet makamınca bu süreye uyulması zorunludur” diyerek onaylamaya tâbi işlemi iptâl etmiştir. Oysa bu gibi bir durumda vesayet makamının yetkisini süresi içinde kullanmaması nedeniyle işlemin yürürlüğe girdiğinin kabul edilmesi gerekirdi. **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 166.

⁴⁴⁴ **Arslan**, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 64; **Yüksel**, s. 64.

onaya sunulmak üzere) kararın konusunu da değiştirebilir⁴⁴⁵. Örneğin 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu’nun 6. maddesinin I. fıkrasına göre “*Belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşir*”. Vesayet makamının onaylamama işleminin ise ayrı bir işlem olarak idarî yargıda iptâl dâvasına konu edilmesi mümkündür⁴⁴⁶. Zira, merkezî idarenin onay işlemi, yerinden yönetim idaresinin işleminin bir unsuru olmayıp, ortada biri yerinden yönetim idaresi tarafından yapılmış asıl işlem diğeri de bunun onayı olmak üzere iki ayrı karar bulunmaktadır⁴⁴⁷. Ancak “onaylama işlemi”, yalnızca vesayete tâbi işlemin kesinleşerek yürürlüğe girmesini sağlar, yoksa işlemin onaylanması yerel yönetimin işlemini, vesayet makamının işlemi hâline getirmez ve açılacak bir dâvada husumet vesayet makamına değil, yerel yönetime yöneltir⁴⁴⁸.

Bazen de kanunlarda vesayet makamına onaylama yetkisi mutlak olarak tanınmamış, vesayet makamının işlemi onaylamaması hâlinde başka bir merciye başvurusu (=itiraz etmesi) ve nihaî sonucun bu merci tarafından belirlenmesi öngörülmüş olabilir. Örneğin mülga İl Özel İdaresi Kanunu’nda il genel meclisinin kararlarının valinin onaylaması ile kesinleşeceği, vali tarafından onaylanmayan kararlara karşı Danıştay’a itiraz edileceği ve nihaî kararın Danıştay tarafından karara bağlanacağı belirtilmişti (md. 135). Bu durumda vali onaylamadığı sürece meclis kararının yürürlüğe girmediği ve Danıştay’ın verdiği karara göre kararın ortadan kalktığı veya yürürlüğe girdiği kabul edilmekteydi.

⁴⁴⁵ **Onar**, Umumî Esaslar, C. II, s. 629.

⁴⁴⁶ **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 168; **Günday**, İdare Hukuku, s. 80; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 190.

⁴⁴⁷ **Onar**, Umumî Esaslar, C. II, s. 626-627; **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 168; **Giritli/Bilgen/Akgüner**, s. 186; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 189-190; **Arslan**, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 63; **Arslan**, İdarî Vesayet, s. 514; **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 733; **Selçuk**, s. 69; **Akıncı**, s. 84; **Yüksel**, s. 63; Danıştay da bir kararında (Dnş. 9. D., 27.10.1981 gün ve E. 1980/4070, K. 1981/4814, Dnş. Der., S. 46-47, s. 315) bu hususu şu gerekçelerle kabul etmektedir: “... bir kamu hukuku kurumu (kavramı) olan idarî vesayet, merkezî idareye, yerinden yönetim idarelerinin icraya ilişkin bazı kararlarını, idarî eylem ve işlemlerini kamunun ve yöre halkının çıkarları açısından denetleme amacıyla tanınmış sınırlı bir yetkidir. Bu nedenle, vesayet makamının onaylama işlemi, yerinden yönetim idaresinin kararının bir unsuru değildir. Çünkü karar, idarî özerkliği bulunan yerinden yönetim idaresinin iradesinden doğmuş bir hukukî tasarruf olup idarî vesayetin uygulanması olan onaylama iradesi tasarrufunun dışında kalmaktadır...” (abç)

⁴⁴⁸ **Onar**, Umumî Esaslar, C. II, s. 626-627; **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 168; **Giritli/Bilgen/Akgüner**, s. 186; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 189-190; **Arslan**, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 63; **Arslan**, İdarî Vesayet, s. 514; **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 733; **Selçuk**, s. 69; **Akıncı**, s. 84; **Yüksel**, s. 63

Bunlar dışında kanunlarda vesayet yetkisi olarak bazen de “merkezî idarenin karar” yetkisinden bahsedilir. Meselâ, 5393 sayılı Kanun’un 15/II. maddesinde “Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştay’ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir” denilerek belediye meclisinin⁴⁴⁹ bu konuda verdiği kararı takip eden süreçte ayrıca Danıştay’ın görüşü üzerine İçişleri Bakanlığı’nın kararının da gerektiği belirtilmiştir. Belediye meclisi kararından sonra İçişleri Bakanlığı’nın burada kullandığı “karar verme” yetkisinin idarî vesayet yetkisi olduğu kuşkusuzdur. Bu yetki, henüz karar kesinleşmeden ve yürürlüğe girmeden önce birleşme işleminin⁴⁵⁰ bir unsurunu (halkasını) oluşturan işlemle kullanılmaktadır. Kanaatimizce kanunlarda, merkezî idareye yerel yönetimin bir kararını takip eder şekilde birleşme işleminin bir unsuru olarak tanınmış bu gibi “karar verme” yetkilerinin onaylama yetkisi gibi düşünülmesi mümkündür. Zira sonuçta “onaylama yetkisi” de merkezî idarenin iradesinin katılmasıyla birleşme işleminin oluşmasına imkân vermekte (veya oluşmasına engel olmakta) ve bu yönüyle merkezî idarenin, “karar verme yetkisi”ni önüne gelen mahallî idare işlemini onayarak (veya onaylamayarak) kullanacağı anlaşılmaktadır.

⁴⁴⁹ 5393 sayılı Kanun’un 18/j maddesi uyarınca belediye adına imtiyaz verme görevi belediye meclisine aittir.

⁴⁵⁰ Öğretide birleşme işlem, işlemin konusunu oluşturan hukukî sonucun ortaya çıkabilmesi için birbirini izleyen, birbirini tamamlayan ve birbiri ile birleşen birden fazla irade ile oluşan işlemler olarak tanımlanmakta ve gerçek (dar) anlamda birleşme ve gerçek olmayan (geniş) anlamda birleşme işlem türlerinden bahsedilmektedir. Gerçek anlamda birleşme işlem, başta birbirinden tamamen ayrı ve her biri kendi içinde kesin işlemlerin sonradan birleşerek hukuk düzenine tek bir işlem şeklinde çıkma hâlidir. Örneğin mahallî idarelerin merkezî idarenin onayına bağlı tutulmuş işlemleri gerçek anlamda birleşme işleminin bir örneğidir. Buna karşın müşterek kararname örneğinde olduğu gibi birleşen iradelerin ayrılarak kesin işlem şeklinde idarî dâva konusu yapılamayan çok iradeli işlemler ise gerçek anlamda olmayan birleşme işlem örneğidir. Müşterek kararname gibi geniş anlamdaki birleşme işlemler, idarenin kendi iç işleyişi içinde birden fazla irade bir araya gelerek şeklen tek bir işlem olarak oluşmaktadır. Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz. **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 475 vd.; **Akyılmaz**, İdare Hukuku, s. 277 vd.; Bazı yazarlar ise aynı yönde ve aynı konuda ve aynı amaca yönelik birden fazla iradenin belli bir sıra izlenerek açıklanmasıyla yapılan ve Özay’ın “birleşme işlem” dediği işlemlere “karma işlem” adını vermektedirler, ancak Özay’ın aksine bu işlemlerin dar ve geniş anlamlarından bahsetmemektedirler. Bkz. **Günday**, İdare Hukuku, s. 119; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. I, s. 586.

(iid). İzin Verme Yetkisi

Bazen de kanunlarda merkezî idarenin işlemi onaylamasından değil, belli bir işin yapılmasına “izin” vermesinden bahsedilir⁴⁵¹. İzin verme yetkisi⁴⁵², kararın alınmasından önce yapılan idarî vesayet denetimidir⁴⁵³. Bu hâlde iznin onaylama anlamına geldiği ve onaylama yetkisi olarak değerlendirilmesi gerektiği ileri sürülebilirse de kanaatimizce bu durumlarda iznin önceden merkezî idareye başvurularak alınması ve bu izne istinaden ilgili işlemin tesis edilmesi gerekir⁴⁵⁴. Bu gibi durumlarda alınan kararın kanunen geçerli olabilmesi için vesayet makamından izin alınması şarttır⁴⁵⁵. Örneğin, 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu’nun 71. maddesine göre “*Belediye, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilir.*” Bu hükme göre, İçişleri Bakanlığı’ndan önceden alınacak izne istinaden belediyece işlem tesis edilmesi gerekir. İçişleri Bakanlığı’nın izin vermeme işlemine karşı idarî bir işlem olarak idarî yargıda iptâl dâvası açmanın mümkün olduğu da izahtan varestedir.

(iie). Değiştirerek Onaylama (Düzeltilme) ve Yerine Geçme (İkame) Yetkisi

Düzeltilme ve ikame yetkisi, vesayet makamının mahallî idare organları yerine karar alması veya bu organların aldıkları kararlar üzerinde değişiklik yapabilme yetkisidir⁴⁵⁶. Yerel yönetim biriminin yerine geçerek karar alma ve onun kararını değiştirme şeklindeki vesayet yetkisinin, ancak toplum için yapılması kaçınılmaz kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde çok sınırlı olarak kullanılması gerekir⁴⁵⁷. Bundan dolayı düzeltme yetkisinin istisnâ bir yetki olduğu, vesayet makamının kural

⁴⁵¹ Öğretide, yerel yönetimlerin faaliyete başlamadan önce merkezî idareden izin almasına “ön denetim” adı verilmiştir. **Ekici/Toker**, s. 14.

⁴⁵² Burada idarî vesayet yetkilerinden biri olarak incelediğimiz “izin verme yetkisi”ni; idarenin kolluk faaliyetleriyle bireylerin ya da birey topluluklarının faaliyetlerini gözetim ve denetim altında bulundurma amacıyla öngörülen bir kolluk usûlüyle (“izin usûlü”)yle karıştırmamak gerekir. Örneğin çevrenin korunması için izne tâbi kılınan gayrisihhî müesseselerin açılabilmesi ve faaliyette bulunabilmesi için öngörülen belediyeden ruhsat alınması şartı bir çevre kolluk usûlüdür. Bu konuda bkz. **Öğütçü** Muhlis, Çevre Kolluk İşlemleri, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İzmir 2000, s. 221 vd.

⁴⁵³ **Arslan**, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 66; **Arslan**, İdarî Vesayet, s. 512, 516; **Kalabalık**, Özerklik Sorunu, s. 399; **Yüksel**, s. 63; **Coşkun** Bayram, Özerklik, s. 63; **Çiftçi**, s. 24.

⁴⁵⁴ Bu özelliğinden dolayı öğretide kimilerince izin verme yetkisine, “izin verme” adını vermektedir. **Tezcan**, s. 660.

⁴⁵⁵ **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 733; **Arslan**, Mahallî İdareler Üzerindeki Denetim, s. 47; **Yüksel**, s. 63.

⁴⁵⁶ **Arslan**, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 67; **Kalabalık**, Özerklik Sorunu, s. 401; **Yüksel**, s. 65; **Coşkun** Bayram, Özerklik, s. 63; **Çiftçi**, s. 25.

⁴⁵⁷ **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 733; **Arslan**, Mahallî İdareler Üzerindeki Denetim, s. 48.

olarak yerinden yönetim kuruluşunun yerine geçerek işlem tesis edemeyeceği ve bu yüzden de değiştirerek onaylama yetkisine de kural olarak sahip olmadığı kabul edilmektedir⁴⁵⁸. Özellikle vesayet makamına kanun tarafından yalnızca onaylama yetkisi verildiği ve açık bir düzenleme olmadığı hâllerde bu yetkinin değiştirerek onaylama (düzeltme) yetkisini içermediği belirtilmektedir⁴⁵⁹. Değiştirerek onaylama işlemi de onaylamama işlemi gibi yerel yönetimin işleminden bağımsız icraî bir işlem olduğundan idarî yargıda iptâl dâvasına konu olabilir ve husumet vesayet makamına yöneltilir⁴⁶⁰.

Vesayet makamına düzeltme yetkisi, daha çok eski yerel yönetimler mevzuatında tanınmış idi⁴⁶¹. Örneğin, mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 123. maddesi ile mülga 1329 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu’nun 84. maddesinde vesayet makamına bütçeyi onaylarken değiştirerek onaylama yetkisi de verilmiş iken yeni Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu’nda ise sınırlı hâllerde öngörülen vesayet yetkileri arasında değiştirerek onaylama yetkisine yer verilmemiştir⁴⁶².

Bunlar dışında bazı ülkelerde merkezî idareye kanunla, işlevlerini yerine getirmede ihmal gösteren mahallî idarelerin görevlerini yerine getirmek yetkisi de verilmektedir⁴⁶³. Merkezî idare bu yetkisiyle mahallî idarenin yerine geçerek görevi bizzat üstlenmektedir. Gerçekten buna benzer şekilde yeni İl Özel İdaresi Kanunu ile Belediye Kanunu’nda merkezî idarenin il özel idaresi ile belediye idaresi üzerinde sahip olduğu yeni bir denetim yöntemine yer verilmiştir ki⁴⁶⁴, bunun hangi denetim

⁴⁵⁸ **Onar**, Umumî Esaslar, C. II, s. 627-628; **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 166; **Günday**, İdare Hukuku, s. 79; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 188; **Eroğlu**, s. 322; **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 31; **Arslan**, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 67; **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 734; **Selçuk**, s. 69; **Yüksel**, s. 65.

⁴⁵⁹ **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 186.

⁴⁶⁰ **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 190.

⁴⁶¹ Özay, “yetkili organ ve ajanların ihmal ve temerrüdü hâlinde yerlerine geçip işlem yapmak” yetkisinin özerklik ve bu konuda anayasaların öngörmüş oldukları demokratik yönetim ilke ve gerekleriyle bağdaştırılamayacağını belirterek vesayet makamına verilen bu tür yetkileri eleştirmektedir. **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 171; **Kalabalık** da, ikame yetkisinin genel olarak vesayet makamına verilmesinin yerel özerklik düşüncesini büyük ölçüde zedeleyebileceğini ve hattâ ortadan kaldırabileceğini belirtmektedir. **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 733.

⁴⁶² Hâlen yürürlükte bulunan 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 9. maddesinde de imar plânları ile ilgili olarak Bayındırlık ve İskân Bakanlığı’na değiştirerek onaylama ve yerine geçme yetkileri verilmiştir.

⁴⁶³ **Arslan**, Mahallî İdareler Üzerindeki Denetim, s. 48.

⁴⁶⁴ Belediye Kanunu’nun 57. maddesinin gerekçesinde “*Tasarı ile getirilen yeni bir denetim ve kontrol yöntemi de müdahale sistemidir.*” denilmek suretiyle bu denetim türüne “müdahale sistemi” adı verilmiştir. Kanaatimizce müdahale sistemi adı verilen bu yeni denetim türünün ayrı bir başlık altında incelenmesi düşünülebilirse de idarî vesayetin de esasında merkezî idareye mahallî idareler

yolu içerisinde değerlendirileceği konusu bugün için yeterince tartişılmış değildir. Ancak bu denetim, merkezî idare ile mahallî idare arasında söz konusu olduğundan idarî vesayet kapsamında görülebilir⁴⁶⁵. Daha önce yerel yönetimler mevzuatında yer verilmeyen bu denetim türünün idarî vesayet yetkilerinden yerine geçerek işlem tesis etme yetkisi olarak değerlendirilmesi kanaatimizce uygun olur⁴⁶⁶. 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 57, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 40. maddesinde “Hizmetlerde aksama” başlığı altında düzenlenen bu denetim türünde, belli koşullar altında belediye idaresi veya il özel idaresi tarafından yerine getirilmeyen hizmetlerin merkezî idarece yerine getirilmesi öngörülerek belediye ve il özel idaresi tarafından yerine getirilmeyen hizmetleri yürütmek üzere merkezî idareye ilgili yerel idarenin yerine geçerek işlem tesis etme yetkisi tanınmıştır⁴⁶⁷. Bu yetkinin de merkezî idareye, belediye ve il özel idaresi üzerinde bir denetim olanağı tanıdığı açıktır.

5393 sayılı Kanun’un 57. maddesine göre “*Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığıının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın 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. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin*

üzerinde bir müdahale imkânı sağladığı düşünülürse bu yeni denetim türünün idarî vesayet denetimi başlığı altında incelenmesi de mümkündür.

⁴⁶⁵ Metin Günday ve Ali Ulusoy’un da “hizmetlerde aksama” durumunda merkezî idareye verilen müdahale yetkisini idarî vesayet denetimi kapsamında değerlendirdiğı anlaşılmaktadır. Bkz. Danıştay Başkanlığı 137. Yıl Sempozyumu, İkinci Oturum:Tartışmalar, Ankara 2005, s. 242- 243.

⁴⁶⁶ Yerel yönetimlerin görevlerini ifadan kaçınmaları hâlinde vesayet makamının onların yerine geçmesini *eylemler üzerindeki vesayet denetimi* olarak açıklayan ve buna *eylem ikamesi* adını veren Arslan’ın görüşüne uygun olarak (Arslan, Mahallî İdareler Üzerindeki Denetim, s. 70) *hizmetlerde aksama* durumunda merkezî idareye belediye veya il özel idaresinin yerine geçme yetkisi tanıyan *müdahale sistemini* eylemler üzerinde kullanılan idarî vesayet olarak da kabul edebiliriz. Ancak müdahale sisteminde merkezî idare, belediye ve il özel idaresince yerine getirilmeyen hizmetleri yerine getirmek için bazı işlemler de tesis edeceğinden biz bunu işlemler üzerinde kullanılan idarî vesayet yetkilerinden yerine geçme (ikame) yetkisi başlığı altında incelemeyi uygun bulduk.

⁴⁶⁷ Kalabalık da, yeni Belediye ve İl Özel İdaresi Kanunu’nda öngörülen müdahale sistemini yerine geçme (ikame) yetkisi başlığı altında incelemiştir. Bkz. **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 745-746, 758, 768-769.

müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir. İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir.” Görüldüğü üzere, kanun koyucu belediyenin görev ve sorumluluğunda olan kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde meydana gelebilecek aksamaların merkezî idarenin belediye idaresi yerine ikame edilerek giderilmesini öngörmüştür. Bunun, merkezî idareye bir mahallî idare olan belediye üzerinde denetim yetkisi verdiği açıktır. Bu denetim ilişkisinin merkezî idare ile mahallî idare olan belediye arasında söz konusu olması dolayısıyla idarî vesayet denetiminin niteliğine yakın düştüğü söylenebilir⁴⁶⁸. Merkezî idare bu denetim yetkisiyle Anayasa md. 127/V’de idarî vesayetin amaçlarından biri olarak öngörülmüş bulunan *“mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması”*na matuf bir eylemde bulunmakta ve bu yetkinin kullanılması sonucu belediyenin görev ve sorumluluğunda bulunan hizmet, merkezî idarece yerine getirilerek belediyenin idarî özerkliği sınırlandırılmaktadır. Burada dikkat çeken hususlardan biri, merkezî idarenin bu yetkisini kullanmasına olanak sağlayacak hizmetin aksamasına ilişkin tespit görevinin adlî yargı merciine verilmiş olmasıdır. Bu durum, öğretilde kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılık sebebiyle eleştirilmiş olmakla birlikte merkezî idarenin siyasal baskılarla belediyeleri çalıştırmamaya kadar uzanabilecek uygulamalarının önüne geçebilmenin bir çaresi olarak düşünüldüğü ileri sürülmüştür⁴⁶⁹. Kanaatimizce de Kanun’da öngörülen ve merkezî idareye önemli bir denetim yetkisi sağlayan bu düzenlemenin keyfî kullanılma ihtimaline karşı aksamanın tespiti açısından hâkim kararının aranmasının yerinde olduğu söylenmelidir⁴⁷⁰. Ancak, burada tespit yetkisinin genelde kamu hukuku özelde İdare Hukuku ve Kamu Yönetimi alanlarında uzmanlığı bulunmayan adlî yargı hâkimine verilmiş olmasının hem

⁴⁶⁸ Turan Yıldırım da, “Görüldüğü üzere, Belediye Kanununa göre merkezî idare, *belediye işlemleri* üzerindeki idarî vesayet denetimini, idarî yargı yoluyla *veya adlî yargının tespiti* sonucu kullanabilecektir” demek suretiyle “hizmetlerde aksama” durumunda merkezî idarenin sahip olduğu müdahale yetkisini idarî vesayet denetiminin bir türü olarak görmüştür. **Yıldırım** Turan, İdarî Teşkilât, s. 215; Ayrıca bu cümlesinden yazarın, merkezî idarenin müdahale yetkisinin işlemler üzerinde kullanılan bir idarî vesayet denetimi olarak kabul ettiği anlaşılmaktadır.

⁴⁶⁹ **Yıldırım**, İdarî Teşkilât, s. 214-215.

⁴⁷⁰ Nitekim ilgili maddenin gerekçesinde de “*Diğer taraftan müdahale, hizmetlerde meydana gelen aksamanın halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati ölçüde olumsuz etkilediğinin yetkili mahkemece tespit edilmesi şartına bağlanarak merkezî hükümetin siyasi sebeplerle belediyelere müdahalesi önlenmektedir.*” denilmektedir.

amaca uygunluk yönünden hem de Anayasa'ya uygunluk yönünde tartışmaya açık bir yönünün bulunduğu söylenebilir⁴⁷¹.

Aynı yönde düzenlemeye il özel idaresi bakımından 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 40. maddesinde de yer verilmiştir. Bu hükme göre de “*İl özel idaresi hizmetlerinin ciddî bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayatî derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda, İçişleri Bakanlığı; a) Hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden ister. b) Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda, vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Bu nedenle ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o il özel idaresinin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden il özel idaresine ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.*” Yukarıda belediyeler bakımından öngörülen aynı denetim türü için söylenenler il özel idareleri bakımından öngörülen için de geçerlidir. Ancak il özel idareleri bakımından düzenlenen sistemde dikkat çeken husus, il özel idaresinin başı ve yürütme organı olması yanında merkezî idarenin ildeki temsilcisi olan valinin ikili konumunun dikkate alınmamış olmasıdır. Şöyle ki, ilgili maddede aksaklığın giderilmesinin il özel idaresinden isteneceği ve aksaklık giderilmezse söz konusu hizmetin yerine getirilmesinin o ilin valisinden isteneceği belirtilmiştir. Oysa vali, il özel idaresi teşkilâtının en üst âmiri olarak il özel idaresini sevk ve idare etmek görev ve yetkisine sahip olduğu gibi (md. 30/a) il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir (md. 29). Böyle olunca aksaklığı meydana getiren ve uyarıya rağmen aksaklığı gidermeyen il özel idaresinin başında bulunan vali, bu sefer bir merkezî idare organı olarak söz konusu hizmetin yerine getirilmesini sağlayacaktır. Diğer taraftan 5393 sayılı Kanun'un 57. maddesinin son

⁴⁷¹ **Ulusoy** Ali, “Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, (Danıştay Başkanlığı 137. Yıl Sempozyumu, Ankara 2005, s. 191); Öğretide Aytaç tarafından da bu konu eleştirilmiştir. **Aytaç** Fethi, Gerekeçeli-Açıklamalı Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu, (Seçkin Yayınevi), Ankara 2005, s. 144; San da “Belediyelerin hukuk devleti esas çerçevesinde yargı organlarınca denetlenmesi, yalnızca idarî yargıya tanınmış bir yetkidir. Bu yargı denetimi yetkisi bir başka yargı organına, söz gelişi adlî mahkemelere devredilemez.” demektedir. **San**, s. 289.

cümlesinde sulh hukuk hâkiminin alacağı tespit kararına ilgili belediyenin asliye hukuk mahkemesine itiraz edebileceği belirtilmişken; 5302 sayılı Kanun'un 40. maddesinde ilgili il özel idaresinin sulh hukuk hâkiminin tespit kararına karşı itiraz edebileceği yönünde bir düzenleme yapılmamıştır. Şüphesiz ki belediye ve il özel idaresi bakımından öngörülen aynı denetim türünde böyle bir ayırım yapılmasının haklı bir gerekçesi olmasa gerektir.

(iif). Uygulanmasını Durdurma Yetkisi

Kanunlarla merkezî idareye tanınan diğer bir idarî vesayet yetkisi de işlemin yürürlüğünü geçici olarak askıya alma yani durdurma yetkisidir⁴⁷². Vesayet makamlarına verilen yasanın öngördüğü şekillerde ve durumlarda, yerinden yönetimce çıkarılan işlemlerin yürürlüğe girdikten sonra yürütülmesini engelleme yetkisine “uygulanmasını durdurma” adı verilir⁴⁷³. Bu yetki de bir idarî vesayet yetkisi olduğundan ancak yasanın öngördüğü hâllerde kullanılabilir⁴⁷⁴. Genellikle vesayet makamına bu yetki tanınırken vesayet makamının bir başka makama başvuruda bulunma zorunluluğu da getirilmektedir. Bu yetki; mahallî idarenin bir kararına karşı itiraz edilmesi hâlinde, itirazın sonuçlanmasına kadar geçecek sürede kararın uygulanmasından doğabilecek sakıncaları önlemek amacıyla vesayet makamına tanınmış bir yetkidir⁴⁷⁵. Vesayet makamı uygulanmasını durdurma yetkisini kullandıktan sonra başka bir makama başvuruda bulunmazsa durdurma kararının hükümsüz kaldığı kabul edilmelidir. Yerel yönetimin kararlarına karşı itiraz edilmesi hâlinde, bu itirazın vesayet makamları tarafından incelenmesi kabul edilmişse, itirazın incelenip karara bağlanmasına kadar geçecek sürede kararın uygulanmasından kaynaklanabilecek sakıncaları ortadan kaldırmak için de yerel yönetim kararının uygulanmasının durdurulması yetkisi vesayet makamlarına tanınabilmektedir⁴⁷⁶. Örneğin, 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu'nun 27. maddesinin VI. fıkrasına göre “*Vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar*

⁴⁷² Arslan, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 69; Gözler, İdare Hukuku, C. I, s. 185; Kalabalık, Özerklik Sorunu, s. 407; Coşkun Bayram, Özerklik, s. 64; Çiftçi, s. 26.

⁴⁷³ Yüksel, s. 65.

⁴⁷⁴ Özay, Günışığında Yönetim, s. 170.

⁴⁷⁵ Arslan, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 69; Yüksel, s. 65.

⁴⁷⁶ Kalabalık, Yerel Yönetim Hukuku, s. 732-733.

görüŖülmesini isteyebilir. 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.” Vali bu hükümde kendisine tanınan uygulanmasını durdurma yetkisini kullandıktan sonra 10 gün içinde idarî yargı merciine (Danıştay’a) başvurmazsa uygulanmasını durdurma kararının kendiliğinden hükümsüz kalacağının kabul edilmesi gerekir.

(ii). İtiraz ve Anlaşmazlıkları Karara Bağlama Yetkisi

Bazı durumlarda da yerel yönetimin bir kararına karşı vaki olan itiraz üzerine nihaî kararın merkezî idare tarafından kesin olarak karara bağlanması öngörülmüş olabilir. Böyle durumlarda merkezî idarenin sahip olduğu karara bağlama yetkisi de idarî vesayet yetkisidir⁴⁷⁷. Merkezî idare, kanunla kendisine verilen bu yetkiyle yerel yönetimin kararını hukuka aykırı bulursa ortadan kaldırabilir⁴⁷⁸. Mülga 1580 sayılı Kanun ile mülga 1329 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda il idare kurulu ve Danıştay’a verilen görevler bu nitelikteydi. Zira il idare kurulu merkezî idarenin taşra teşkilâtında il genel idaresinin bir organı; Danıştay da merkezî idarenin başkent teşkilâtının yardımcı kuruluşudur. Kısaca il idare kurulu ve Danıştay birer merkezî idare kuruluşudur ve yerel yönetimler üzerindeki yetkileri idarî vesayet yetkileridir⁴⁷⁹. Meselâ 1580 sayılı Kanun’un 74. maddesine göre belediye meclisinin olağan ve olağanüstü toplantıları dışında veya hukuka aykırı aldığı kararlar; il merkezi dışındaki belediyelerde valinin başvurusu üzerine il idare kurulu, il merkezi olan belediyelerde ise İçişleri Bakanlığı’nın başvurusu üzerine Danıştay tarafından ortadan kaldırılabilirdi. Keza 1329 tarihli Kanun’un 135. maddesine göre de valinin onaylamadığı il genel meclisi kararları aleyhine Danıştay’a itiraz etmesi ve itirazın Danıştay tarafından karara bağlanması öngörülmüştü. Danıştay’ın, eski kanunlar zamanında yerine getirdiği bu görev ona verilmiş bir idarî görevdi ve Danıştay’ın idarî dairesi tarafından yerine getiriliyordu. Danıştay’a yapılması öngörülen itiraz, yargısal bir başvuru ya da dâva olmayıp, idarî bir başvuru olup, Danıştay, burada Anayasa ve 2575 sayılı Kanun’la kendisine verilen danışma ve

⁴⁷⁷ Gözübüyük, Yönetim Yapısı, s. 90; Kalabalık, Özerklik Sorunu, s. 408.

⁴⁷⁸ Merkezî idarenin (örneğin valinin) bu denetim yolunu harekete geçiren başvurusu da “idarî vesayet başvurusu” olarak nitelendirilebilir.

⁴⁷⁹ Gözler, İdare Hukuku, C. I, s. 323.

inceleme işlevini yerine getirmekte, bir idare organı imişcesine idarî bir karar almaktadır⁴⁸⁰.

Aşağıda üçüncü bölümde göreceğimiz üzere yeni Belediye, Büyükşehir Belediye ve İl Özel İdaresi Kanunlarında kural olarak mahallî idarelerin kararlarının merkezî idarenin onaylamasına ihtiyaç olmaksızın kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesi ve merkezî idarenin kesinleşen ve yürürlüğe giren karara karşı idarî yargıya başvurması öngörülmüştür. Biz, aşağıda açıklayacağımız üzere idarî yargı mercilerine verilen bu görevlerin yargısal bir görev olduğu ve merkezî idarenin “idarî yargıya başvurması”nın idarî yargıda açılacak bir iptâl dâvası şeklinde anlaşılması gerektiğini düşünüyoruz. Buna karşın istisnâ olarak itirazın Danıştay’ca karara bağlanacağı iki hâlde bu görevlerin yargısal bir görev olmadığı ve idarî vesayet denetimi niteliğinde olduğu söylenebilir. Bunlardan birincisi, 5302 sayılı Kanun’un 27. maddesinin VI. fıkrasında valinin il encümeni kararlarına karşı yaptığı başvuruya ilgilidir. Maddede valinin, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durduracağı ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvuracağı ve itirazın Danıştay’ca en geç altmış gün içinde karara bağlanacağı hükme bağlanmıştır. Anlaşılacağı üzere ilkin burada Danıştay’ın görevi, karar kesinleştikten ve yürürlüğe girdikten sonra devreye girmektedir. İlk bakışta Danıştay’ın buradaki görevinin eski kanunlarda verilen görevlerden farklı olarak idarî bir görev değil; yargısal bir görev olduğu düşünülebilir. Zira maddede, valinin yürütmeyi durdurma talebiyle idarî yargıya başvuracağından bahsedilerek yerel yönetim meclis kararları aleyhine yapılacak başvurulara benzer biçimde; başvurunun, iptâl dâvası açmak anlamında kullanıldığı izlenimi verilmiştir. Diğer taraftan fıkra da valiye sadece hukuka uygunluk denetimi verildiğinden hukuka uygunluk denetiminin yargısal bir görevle yapılmasının daha uygun olacağı söylenebilir. Ancak ilgili fıkranın son cümlesinde de “itirazın” karara bağlanmasından bahsedilmekte ve başvurunun idarî başvuru olarak değerlendirilmesine zemin hazırlanmaktadır. Ayrıca meclis kararları aleyhine yapılacak başvurularda ilk derece mahkemeleri görevlendirilmişken burada Danıştay’ın görevlendirilmiş olması Danıştay’ın eski

⁴⁸⁰ **Günday**, İdare Hukuku, s. 413, 428; **Gözübüyük**, Yönetim Yapısı, s. 90; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 361-362; Danıştay 1. Dairesi’nin bu nitelikte verdiği kararların yargısal denetimi ve eleştirel bir yaklaşım için bkz. **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 362-367.

kanunlar zamanında yerine getirdiği vesayet konusundaki idarî görevlerini hatırlatmaktadır. Keza bir iptâl dâvasında yargılama usûllerinin, 60 gün içinde karar verilmesine olanak vermeyeceği açıktır. Bundan dolayı biz, burada Danıştay'ın yerine getireceği görevin idarî bir görev olduğu ve Danıştay idarî dairesince karara bağlanacağı kanaatindeyiz. Bunun sonucu olarak da valinin Danıştay'a yaptığı itiraz bir idarî vesayet başvurusu, Danıştay'ın incelemesi ve karar vermesi de idarî vesayet denetimi olmaktadır⁴⁸¹. İl genel meclisi kararları ile il encümeni kararlarına karşı yapılacak başvuruların niteliği ve başvuruyu çözecek görevli idarî yargı merci konusunda ayırım yapan bu düzenlemenin eleştiriye açık olduğu söylenebilir. Hattâ zikredilen maddeye göre Danıştay'a yapılacak başvuruda yürütmeyi durdurma isteminde bulunulabilmesi de idarî bir görevin alışılmış uygulamasına terstir. Yürütmeyi durdurma, bilindiği üzere idarî yargılama hukukunda iptâl dâvalarına özgü bir kurumdur.

Yeni yerel yönetim mevzuatında idarî vesayet yetkilerinin kullanımı konusunda Danıştay'a görev verilen ikinci durum ise 5216 sayılı Kanun'un 25. maddesinin IV. fıkrasında belirtilmiştir. Bu maddede ise büyükşehir belediye meclisince ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı 10 gün içinde Danıştay'a itiraz edilebileceği ve itirazın Danıştay tarafından otuz gün içinde karara bağlanacağı ifade edilmiştir. 3030 sayılı Kanun'un benzer konuda sevk ettiği düzenlemede ise valinin bütçede yaptığı değişikliklere karşı (Danıştay'a değil) görevli idarî yargı mercilerine itiraz edilmesinden bahsediliyordu (3030 sayılı Kanun md. 20/VII). Kanaatimizce büyükşehir belediyesinin bütçede yaptığı değişikliklere (büyükşehir belediye meclisi kararına) karşı ilçe veya ilk kademe belediyesinin Danıştay'a yaptığı itirazın niteliği konusunda kesin bir şey söylemek mümkün değildir. "Büyükşehir belediye meclisinin, ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinde yaptığı değişikliklere karşı yapılacak itirazlar idarî yargı mercilerinde karara bağlanacaktır" şeklindeki madde gerekçesi de net bir yoruma imkân vermemektedir. Ancak maddenin düzenleniş biçiminden Danıştay'ın görevinin idarî bir görev olarak

⁴⁸¹ Aynı görüşte **Yıldırım** Turan, İdarî Teşkilât, s. 193; Odyakmaz/Kaymak/Ercan ise hükümde valinin encümenin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine başvuracağı yargı merciin gerektiği kadar aydınlatıcı biçimde ifade edilmediğini belirtmekte ve hükmün düzenleniş biçiminden burada görevli idarî yargı mercinin Danıştay olduğunun anlaşıldığını söylemekte ancak Danıştay'ın burada yerine getireceği görevin idarî bir görev mi yoksa yargısal bir görev mi olduğu konusunda görüş belirtmemektedir. **Odyakmaz/Kaymak/Ercan**, s. 502.

düşünüldüğü sezinlenmektedir. Zira bir kere maddede hep “itiraz”dan bahsedilmektedir. Diğer yandan kanun koyucu itirazı iptâl dâvası olarak düşünseydi heralde bu görevi meclis kararlarına yapılacak başvurularda olduğu gibi Danıştay’a değil ilk derece mahkemelerine verirdi. Kaldı ki maddede, Danıştay’ın itirazı 30 gün içinde karara bağlamasından bahsedilmektedir. İptâl dâvasında uygulanan yargılama usûlüne göreyse kararın 30 gün içinde çıkmayacağı açıktır. Bundan dolayı, bizim kanaatimizce büyükşehir belediyesinin ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinde yaptığı değişikliğe karşı Danıştay’a yapılacak itirazın idarî bir başvuru ve Danıştay’ın görevinin de idarî bir görev olduğu kabul edilmelidir⁴⁸². Danıştay’a verilen bu idarî görevin Danıştay 1. Dairesince (idarî dairesince) yerine getirileceği kuşkusuzdur (2575 sayılı Kanun md.42/1).

(iih). Tekrar Görüşülmesini İsteme (Geri Gönderme) Yetkisi

Bazı kanunlarda merkezî idareye (vesayet makamına) tanınan yerinden yönetim kuruluşunun kolektif işlemlerini yeniden görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi, öğretide genellikle idarî vesayet yetkisi olarak nitelendirilmemektedir⁴⁸³. Ancak, kanunlarda merkezî idareye tanınan bu yetki de yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde denetim imkânı sağladığına ve bu denetim ilişkisi merkezî idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasında olduğuna göre bu yetkinin de merkezî idareye tanınmış idarî vesayet yetkisi olarak kabul edilmesi mümkündür⁴⁸⁴. Örneğin, 5302 sayılı Kanun’un 15. maddesinin I. fıkrasına göre il genel meclisinin kararlarını bir merkezî idare organı olan vali, yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Vali bu yetkisini kullanarak hukuka (ya da idarenin bütünlüğü ilkesine) aykırı gördüğü il genel meclisi kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesini geciktirir. Hattâ bu yetkinin kullanılması sonucu aynı maddede geri gönderilen il genel meclisi kararlarının kabul edilmesinde nitelikli çoğunluk (üye tam sayısının salt çoğunluğu⁴⁸⁵) arandığından bazen ilgili kararın yürürlüğe girmesi dahi engellenebilir.

⁴⁸² Aynı görüşte **Yıldırım** Turan, İdarî Teşkilât, s. 235.

⁴⁸³ Öğretide sadece birkaç yazar, bu yetkiyi idarî vesayet yetkileri arasında saymıştır. Bkz. **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 187; **Kalabalık**, Özerklik Sorunu, s. 408; **Derdiman**, Yerel Yönetimler, s. 98.

⁴⁸⁴ **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 187.

⁴⁸⁵ 5302 sayılı İÖİK md. 15/II.

(iij). İdarî Yargıda İptâlini İsteme Yetkisi

Yerel yönetim eylem ve işlemlerinin hukuka uygun olup olmadığı incelendikten sonra, kanuna aykırılıklar tespit edilirse, merkezî idarenin yargı organlarını harekete geçirecek bir fonksiyona sahip olması gerekir⁴⁸⁶. Bu düşünceden hareketle özellikle yeni yerel yönetim kanunlarında merkezî idareye mahallî idarelerin bazı işlemlerine karşı idarî yargıya başvurma imkânı getirilmiştir⁴⁸⁷.

Aslında merkezî idareye tanınan bu yetki, bazı kanunlarda vesayet makamına tanınan iptâl etme (bozma, kaldırma) yetkisinin idarî yargıya başvurmak suretiyle kullanımından ibarettir. Gerçekten bu yetki merkezî idareye idarî yargıya başvurarak işlemin iptâl edilmesini sağlama yetkisi vermektedir. Böylece merkezî idare, hukuka (ya da idarenin bütünlüğü ilkesine) aykırı gördüğü ve kendi onaylamasına tâbi olmadan yürürlüğe giren kararları kendisi doğrudan iptâl edemese de, idarî yargıya başvurarak hukuka aykırı olan mahallî idare kararının iptâl edilmesini sağlayabilir. Merkezî idareye bu yetki verilerek merkezî idarenin mahallî hizmetlerin yürütülmesinde vesayet makamı olarak gözetleme ve gerektiğinde olaya müdahale etme konumu çağrıştırılmakta, diğer yandan da mahallî idarelerin işlevsel özerkliği güvenceye alınarak kararlarının bağımsız ve tarafsız yargı organlarınca değerlendirilmesi yolu açılmaktadır. Kısaca, yeni yerel yönetimler mevzuatı, mülkî âmirleri olağan (geleneksel) vesayet makamı olmaktan uzaklaştırarak “hukuk gözcüsü” kimliği ile yargı organlarını harekete geçiren makam olarak yeniden konumlandırmakta ve bir bakıma mülkî âmiri “hukuk gözcüsü” olarak vesayet makamı saymaya devam etmektedir⁴⁸⁸. Örneğin, 5393 sayılı Kanun ile 5302 sayılı Kanun’da, belediye meclisi ve il genel meclisi kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesinde en büyük mülkî âminin onaylama(ma) yetkisi kaldırılarak (kural olarak) bu kararlara karşı mülkî âmire⁴⁸⁹ idarî yargıya başvurma yetkisi verilmiştir⁴⁹⁰.

⁴⁸⁶ **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 713.

⁴⁸⁷ Aşağıda göreceğimiz üzere eski kanunlarda da istisnâ olarak mahallî idare kararlarına karşı merkezî idarenin idarî yargıya başvurusu öngörülmüştü. Örneğin bkz. Mülga 1329 tarihli İÖİK md. 141/IV.

⁴⁸⁸ **Güler** Birgül A., “1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme”, (Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 7, S. 4, Ekim 1998, s. 12-13).

⁴⁸⁹ Kanunda idarî yargıya başvurma yetkisine açıkça yetkili kılınmış vali ya da kaymakamın genel hükümlere göre bu yetkilerini yetki veya imza devri usûlüyle başka kişi ve birimlere devredip edemeyeceği konusunda iki farklı yorum da bulunulabilir. Birinci yorum, her yetki gibi koşulları varsa (yasada yetki devrinin açıkça öngörülmüş olması bu koşullardan biridir) idarî yargıya başvurma

Böylece, mülkî âmir denetleyici değil yargısal denetimin başlatıcısı olarak “genel gözcülük” konumuna yaklaştırılmıştır⁴⁹¹.

“5393 sayılı Kanun, merkezî idareye belediye meclisi kararları üzerinde vesayet yetkisi tanımamıştır” diyen Günday’ın⁴⁹² 5302 sayılı Kanun’da valiye

yetkisinin de devredilebileceği yönünde olabilir. Diğer yoruma göre de vali ya da kaymakamın merkezî idare organı olarak bizzat kendisine yerinden yönetim idareleri üzerinde sahip olduğu denetim yetkisi olarak verilen bu yetkiyi devredemeyeceği söylenebilir. Gerçekten Anayasa Mahkemesi ve öğretide genellikle yazarlar idarî vesayet yetkilerinin devredilemeyecek ve bizzat kullanılması gereken yetkiler olduğunu kabul etmektedir. Any. Mah., 27.04.1993 gün ve E. 1992/37, K. 1993/18 (R.G., t. 12.10.1995, S. 22431); **Onar**, Umumî Esaslar, C. II, s. 625; **Gözübüyük/Tan**, C. I, s. 333; **Günday**, İdare Hukuku, s. 346; **Gözübüyük**, Yönetim Yapısı, s. 296; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 659; **Eroğlu**, s. 322; **Arslan**, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 61; **Arslan**, İdarî Vesayet, s. 510; **Coşkun** Bayram, İdarî Vesayet, s. 37, 38; **Doğan**, s. 32; **San**, s. 288; **Aykaç/Özer**, s. 18; Bundan dolayı yetki veya imza devriyle devredilebilip edilemeyeceğinin, bu yetkinin idarî vesayet yetkisi olup olmadığının cevabına bağlı olduğu söylenebilir. Öğretide bu konuda görüşüne rastladığımız tek yazar Gürsel Kaplan’dır. Yazar belediye meclis kararları bakımından yaptığı çalışmada bu konuda yasada açıkça öngörülme şartı bulunan ve Belediye ve Büyükşehir Kanunu ile İl Özel İdaresi Kanunu’nda açıkça öngörülme şartı devrinin değil ama yasada açıkça öngörülme şartı aranmayan, yasanın yasaklamaması yeterli sayılan imza yetkisinin devrinin mümkün olması gerektiğini ileri sürmektedir. **Kaplan** Gürsel, “5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu İle 5393 Sayılı Belediye Kanununa Göre Belediye Meclis Kararları Üzerindeki Denetim”, (SBArD, Y. III, S. 6, Eylül 2005, Prof. Dr. Hüseyin Hatemi’ye Armağan, Diyarbakır 2005, s. 253); Ancak belirtelim ki imza yetkisinin devri için yasanın bunu açıkça öngörmesi gerektiğini ileri süren yazarlar da bulunmaktadır. **Gözübüyük/Tan**, C. I, s. 332; **Günday**, İdare Hukuku, s. 129; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 652. Aksi görüşte **Akyılmaz**, İdare Hukuku, s. 118; Kaldı ki öğretide, yasanın belli bir yer veya kişi belirtmek suretiyle yetki tanınmış olduğu durumlarda yetkinin devredilemeyeceği ittifakla kabul edilmektedir. **Gözübüyük/Tan**, C. I, s. 333; **Gözübüyük** A. Şeref/**Dinçer** Güven, İdarî Yargılama Usulü, (Turhan Kitabevi), Ankara 1996, s. 68; **Gözübüyük**, Yönetim Yargı, s. 213; **Akyılmaz**, İdare Hukuku, s. 114; Bu durumda bizim kanaatimizce yasada idarî yargıya başvurma yetkisi açıkça kişi (yer, makam) belirtilerek vali ya da kaymakama verildiğinden vali ya da kaymakamın bu yetkisini astlarına devredemeyeceği kabul edilmelidir. Ancak asilin sahip olduğu bütün yetkilere sahip olan vali ya da kaymakam vekilinin idarî yargıya başvurma yetkisini haiz olduğu tartışılmayacak kadar açıktır. Vekâlet konusunda bkz. **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 161; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 668 vd.; **Akyılmaz**, İdare Hukuku, s. 119-120.

⁴⁹⁰ Öğretide vali ya da kaymakamın sahip olduğu dâva açma yetkisini kullanmasına yönelik olarak, mülkî âmirin hiyerarşik âmirlerinin (örneğin bakanın) bağlayıcı (uyulması zorunlu) emir ve talimat verebileceği ve böylece sadece mülkî âmirin değil dolaylı olarak mülkî âmirin hiyerarşik üstlerinin de idarî yargıya başvurma yetkilerinin olduğu belirtilmiştir. **Kaplan**, s. 249-250; Ancak hiyerarşik üst, mülkî âmire bu yönde talimat verse bile yetkinin yine mülkî âmirce kullanılması gerekeceği tabiidir.

⁴⁹¹ **Ekici/Toker**, s. 22.

⁴⁹² **Günday** Metin, İl Özel İdareleri ve Belediyeler, kitaptan ayrı bası, (İmaj Yayınevi), Ankara 2005, s. 37-38; Yazarın aynı yöndeki görüşü için bkz. Metin Günday’ın 11 Mayıs 2005’de Danıştay’da Yapılan Sempozyumdaki Konuşması, (Danıştay Başkanlığı 137. Yıl Sempozyumu, Ankara 2005, s. 240); Derdiman da aynı görüştedir. **Derdiman**, Yerel Yönetimler, s. 44; Ancak Derdiman, bunun gerekçesi olarak bu yetkinin mülkî âmire hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı bir denetim yetkisi verdiği; oysa idarî vesayet yerindelik denetimini de içerdiğini söylemektedir. Bizce bir denetim yetkisinin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılması, o yetkinin idarî vesayet yetkisi olmadığını göstermemektedir. Zira kanun koyucu siyasal takdirini idarî vesayet yetkisinin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılması yönünde kullanabilir. Kaldı ki aşağıda göreceğimiz üzere öğretide idarî vesayet yetkisinin kanunda açıkça öngörülmediği sürece yerindelik saikiyle kullanılmayacağı yönünde görüşler mevcuttur.

tanınan idarî yargıya başvurma yetkisini idarî vesayet yetkisi olarak kabul etmediği anlaşılmaktadır⁴⁹³.

Duran’a göre idarî vesayetin kullanılış yöntemlerinden biri “Uygulanabilir işlemlere karşı, genel hükümlere göre iptâl dâvası açmak” tır⁴⁹⁴.

Yıldırım ise, “İl genel meclisi kararları üzerindeki denetim, yargı yoluyla kullanılacak şekilde düzenlenmiştir” demektedir⁴⁹⁵.

Ulusoy’un da, ilçe ve ilk kademe belediye meclis kararları hakkında büyükşehir belediye başkanının sahip olduğu geri gönderme yetkisi ile dâva açma yetkisinin idarî vesayet denetimi kapsamında olduğunu belirtmesinden, yazarın vali ya da kaymakamın belediye meclis ve il genel meclisi kararları aleyhine sahip olduğu idarî yargıda iptâlini isteme yetkisini de idarî vesayet yetkisi olarak kabul ettiği anlaşılmaktadır⁴⁹⁶.

Danıştay Üyesi Mehmet Ünlüçay da yeni yerel yönetim mevzuatında valinin sahip olduğu “veto” ve idarî yargıya başvurma yetkilerinin vesayet denetimi olarak öngörüldüğünü söylemekte ancak Anayasa –md. 127/V- karşısında dâva açmak yetkisinin tek başına vesayet denetimini tanımlamak için yeterli bir unsur olmadığını belirtmektedir⁴⁹⁷.

Kalabalık ise “Bu tür vesayet denetiminde, vesayet makamı kanunlara aykırı gördüğü işlem ve kararları doğrudan iptâl etmemekte, idarî hâkimin denetimini harekete geçirmektedir” şeklindeki görüşüyle bu yetkinin vesayet yetkisi olduğunu kabul etmektedir⁴⁹⁸.

⁴⁹³ Günday ayrıca Kanunda mülkî âminin meclis kararları aleyhine idarî yargıya başvurabileceğinden açıkça söz edilmeseydi dahi mülkî âminin bu yetkiye genel hükümlere göre sahip olduğu ve bu yüzden bu düzenlemenin bir yenilik teşkil etmediğini söylemektedir. **Günday**, Kamu Yönetimi Reformu, s. 167, 241.

⁴⁹⁴ **Duran**, İdare Hukuku, s. 60.

⁴⁹⁵ **Yıldırım** Turan, İdarî Teşkilât, s. 191.

⁴⁹⁶ **Ulusoy**, Yeni Yasal Düzenlemeler, s. 186; Aynı görüşte **Yılmaz** Esat Mahmut, s. 95-96.

⁴⁹⁷ Bkz. Mehmet Ünlüçay’ın 11 Mayıs 2005’de Danıştay’da Yapılan Sempozyumda Yaptığı Konuşması, (Danıştay Başkanlığı 137. Yıl Sempozyumu, Ankara 2005, s. 239-240).

⁴⁹⁸ **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 732.

Odyakmaz/Kaymak/Ercan’a göre de “... valinin il genel meclisi kararları üzerindeki vesayet yetkisi biçim değiştirmiş ve meclis kararları aleyhine, Danıştay’a itiraz yerine, idarî yargıda dâva açma yetkisi benimsenmiştir⁴⁹⁹.”

Yeni yerel yönetim mevzuatının tasarı taslaklarını hazırlayanların da en büyük mülkî âmire tanınan idarî yargıda iptâl dâvası açma yetkisini vesayet yetkisi olarak düşündüğü söylenebilir⁵⁰⁰. Zira 5216 sayılı Kanun tasarısının 13. madde gerekçesinde aynen şöyle denmektedir: “Büyükşehir belediye meclisi kararlarının kesinleşmesinden sonra en geç yedi gün içerisinde valiye gönderilmesi ve valinin hukuka aykırı gördüğü kararlar için on gün zarfında idarî yargı mercilerine başvuru imkânı getirilmektedir. Böylece, daha önce onay şeklinde uygulanan vesayet uygulamasına son verilerek yargı mercilerine başvuru şeklinde bir vesayet uygulaması öngörülmektedir (abç)”.

Nihayet Anayasa Mahkemesi de bir kararında, vesayet makamının yetkilerinden birinin “işlemlere karşı iptâl dâvası açmak” olduğunu belirtmektedir⁵⁰¹.

Burada mülkî âminin idarî yargıya başvurma yetkisinin idarî vesayet denetimi kapsamında olup olmadığı irdelenmektedir. Yoksa bu başvuru sonucu inceleme yapan idarî yargının denetiminin idarî vesayet denetimi olmadığı ve bir yargısal denetim olduğu şüphesizdir⁵⁰². Zira idarî yargı, devletin (merkezî idarenin) başkent veya taşra teşkilâtında görevli bir idarî merci değil; yargı yetkisini Türk Milleti adına kullanan bir yargı organıdır. İdarî vesayet ise bir idarî denetimdir ve bu denetim idare tarafından yapılır.

⁴⁹⁹ **Odyakmaz Zehra/Kaymak Ümit/Ercan İsmail**, Anayasa Hukuku-İdare Hukuku, (Savaş Yayınevi), Ankara 2005, s. 498; Bununla birlikte aynı yazarlar kitaplarının bir başka yerinde “Kural olarak belediye meclisi kararları üzerinde idarî vesayet yoktur” diyerek kendileri ile çelişmiştir. **Odyakmaz/Kaymak/Ercan**, s. 519. Zira yazarların bu iki ifadesinde yeni yerel yönetim mevzuatında vesayet yetkisinin biçim değiştirdiği mi yoksa sona mı erdirildiği anlaşılmamaktadır. Eğer vesayet yetkisi “biçim değiştirdi” dersek vesayet yetkisinin sona erdirilmediği yalnızca kullanılacak yetkinin değiştirildiği ve yeni kanunlarda artık vesayet yetkisi olarak idarî yargıya başvurma yetkisinin getirildiğini kabul etmiş oluruz. Yok eğer vesayet yetkileri “sona erdirildi” dersek bu sefer de yeni kanunlarda mülkî âmire tanınan idarî yargıya başvurma yetkisinin bir vesayet yetkisi olmadığını kabul etmiş oluruz.

⁵⁰⁰ Eski yerel yönetimler mevzuatında vesayet makamına tanınan yargı mercilerine başvurma yetkisi ile ilgili olarak bir yazar, “yargısal vesayet denetimi” tabirini kullanmıştır. **Aytaç Fethi**, “İdarî Yargı Mercileriyle Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkiler Yeniden Düzenlenmelidir”, (I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, II. Kitap, 1990, s. 934).

⁵⁰¹ Any. Mah., 01.03.1985 gün ve E. 1984/12, K. 1985/6 (AMKD, S. 21, s. 113-114).

⁵⁰² **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 756; **San**, s. 287.

Merkezî idarenin mahallî idareler üzerinde sahip olduğu idarî vesayetin anayasal kaynağı olan Anayasa'nın 127. maddesinin V. fıkrasında idarî vesayet yetkilerinin neler olduğu belirtilmemiş ve idarî vesayet yetkilerinin içeriğine yer verilmemiştir. Bu yetkilerin neler olduğu ve hangi içeriğe sahip olacağı kanunla belirlenir. Kanunla merkezî idareye bazen onaylama yetkisi verilebileceği gibi bazen de kararların kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesini takip etme ve gerekirse yargı aracılığıyla iptâl ettirme yetkisi verilir. Bundan dolayı kanaatimizce yeni yerel yönetim kanunlarıyla en büyük mülkî âmire tanınmış olan idarî yargıya başvurma yetkisi tek başına bir idarî vesayet yetkisi olarak düşünülemese de aynı kanunlarla kararların yürürlüğe girmesi için en büyük mülkî âmire gönderilmesinin ve bu suretle meclis kararlarının içeriği konusunda mülkî âmiri bilgilendirme zorunluluğunun da getirildiğini, gerekirse mülkî âmire dâva açma yetkisinin tanınmış olmasını birlikte düşündüğümüzde bu yetkinin idarî vesayet denetimi çerçevesinde düşünülmesi mümkündür⁵⁰³. Kısaca mülkî âminin burada sahip olduğu yargısal denetim yolunu harekete geçirme yetkisi, merkezî idareye vesayet makamı olarak açıkça tanınmış bir yetkidir⁵⁰⁴. Diğer bir deyişle, *yeni mevzuatta mahallî idare meclis kararları üzerinde merkezî idareye idarî vesayet yetkisi tanınmamıştır* demek yerine *merkezî idarenin sahip olduğu vesayet yetkilerinde önemli bir dönüşüm sağlanmıştır* demek daha doğru olur kanaatimizce. Vesayet denetimi artık önceki yasal düzenlemelerde olduğu gibi yerel yönetim işlemini onaya tâbi tutma, yürürlüğe girmesini engelleme veya geciktirme şeklinde değil, yargı denetimini harekete geçirme şeklinde algılanmıştır denilebilir⁵⁰⁵. Zira sonuçta meclis kararlarının yürürlüğe girmesi için mülkî âmire gönderilme zorunluluğunun getirilmesi yanında⁵⁰⁶ mülkî âminin idarî yargıya

⁵⁰³ En büyük mülkî âminin idarî yargıya başvurmamasının “yetki” olarak nitelendirilmesinin sonucu olarak da vali veya kaymakamların yapacakları inceleme neticesinde hukuka aykırı buldukları meclis kararı aleyhine dâva açıp açmamakta serbest değil; bu sonuca ulaştıkları takdirde dâva açma zorunda bulundukları ve dolayısıyla ne ilk derece mahkemesi önünde ne de itiraz ve temyiz aşamasında açtıkları (belediye meclisinin dâva konusu yapılan kararını kaldırması veya gerektiği şekilde değiştirmesi dışında) dâvadan feragat edememeleri gerektiği ileri sürülmüştür. **Kaplan**, s. 252; Aksi görüşte **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 754-755-756; Nitekim 5302 sayılı Kanun'un 27/VI. maddesinde vali tarafından ısrar ile kesinleşen encümen kararlarına karşı idarî yargı mercilerine (Danıştay'a) “*yürütmeyi durdurma talebi ile ... başvurur*” ifadeleri kullanılarak bu konuda valinin yürütmeyi durdurma talebiyle birlikte Danıştay'a başvurmak zorunda olduğu izlenimi yaratılmıştır.

⁵⁰⁴ **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 755.

⁵⁰⁵ **Ulusoy**, Yeni Yasal Düzenlemeler, s. 186-187.

⁵⁰⁶ Salt tüm kararların mülkî âminin önüne gideceğinin bilinmesi bile yerel yönetimleri daha sağlıklı karar almaya zorlayacak ve belli ölçüde “disipline” edebilecektir. **Ulusoy**, Reform Hakkında Bir Değerlendirme, s. 139.

başvurma yetkisi açıkça belirtilerek merkezî idare (mülkî âmir) bu yetkiye menfaat ihlâli (sübjektif ehliyet) dolayısıyla değil vesayet makamı olduğu için sahip kılınmıştır.

dd. Hukuka Uygunluk ve Yerindelik Açısından İdarî Vesayet Denetimi

İdarî vesayet denetiminin hukuka uygunluk denetimi dışında yerindelik denetimini içerip içermediği sorusuna ise kanaatimizce yine vesayet denetiminin özelliği dikkate alınarak cevap verilmelidir. Daha önce de bahsettiğimiz üzere idarî vesayet, yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliğine istisna oluşturan ve bu yüzden açıkça kanunda verilmiş yetkilere dayanabilen bir denetim yoludur. Bundan dolayı da idarî vesayet yetkisi tanıyan bir kanun hükmünde, idarî vesayet makamının yerindelik denetimi yapmasına izin veren bir düzenleme olmadıkça vesayet makamının ancak hukuka uygunluk denetimi yapabileceği kabul edilmelidir⁵⁰⁷. Diğer bir deyişle sınırlı bir yetki olan idarî vesayet, ancak işlemin kanunla belirlenmiş olan unsurları üzerinde etkili olur ve açıkça bir yasal düzenleme olmadıkça takdir alanına giremez⁵⁰⁸. Buna karşın “gerçekte bir çok ülkede olduğu gibi, sadece hukukilik

⁵⁰⁷ Aynı görüşte **Gözler**, İdare Hukuku, C.I, s. 188; **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 30; **Özay** da Anayasa’da öngörülen idarî vesayete ilişkin düzenlemede (md. 127/V) yerindelik denetimine imkân veren bir anlatımın olduğunu söylemekte ancak Fransız öğretisinde ilgili yasanın öngörmesi hâlinde vesayet denetiminin yerindeliğe ilişkin olabileceğini kabul edildiğini kaydederek aynı görüşte olduğu izlenimini vermektedir. **Özay**, *Günlüğünde Yönetim*, s. 164; Tezcan ise “Bu yetki (*idarî vesayet yetkisi O.D.*) işlemler üzerinde, ön izin verme, yapılan işlemin geçerli olması için onay verme, iptâl etme ve değiştirmek şeklinde vesayet makamına, takdir hakkının kullanılması imkânı tanıyan bir tür yerindelik denetimi sağlamaktadır” diyerek idarî vesayet denetiminin yerindelik denetimini de içerdiğini kabul etmekte, ancak yazar, Anayasa’daki idarî vesayet deyiminin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na uygun şekilde merkezî idarenin yerindelik denetiminden çok, hukukî denetim yapmasını sağlayacak bir düzenlemeye ağırlık verilecek şekilde değerlendirmek gerektiğini de belirtmektedir. **Tezcan**, s. 660; Kalabalık da Anayasa’nın 127. maddesinin V. fıkrasında vesayet denetiminin sadece hukuka uygunluk denetiminden ibaret sayılmadığı, ona ihtiyaca uygunluk (yerindelik) unsurunun da eklendiğini belirtmekte ve Danıştay’ın muhtelif kararlarında vesayet makamlarının yerindelik denetimi de yapabileceğini kabul ettiğini söylemektedir. **Kalabalık**, *Yerel Yönetim Hukuku*, s. 726-727; Anayasa Mahkemesi verdiği bir kararında (Any. Mah. 01.03.1985 gün ve E. 1984/129, K. 1985/6, AMKD, S. 21, s. 113-114, R.G., t. 17.05.1985, S. 18757) “bu denetim ekseriya hukuka uygunluk ve bazen de yerindelik bakımından yapılan bir denetim niteliğindedir” diyerek idarî vesayette yerindelik denetiminin istisna olması gereğine işaret etmiştir. Buna karşın, **Derdiman** “kanunlarla öngörülen yetki, usûl ve şekil içinde kalmak kaydıyla, yerindelik ve hukuka uygunluk denetimini kapsar” demektedir. **Derdiman**, *İdarî Yargı*, s. 3; Aynı yönde **Akıncı**, s. 83.

⁵⁰⁸ **Özay**, *Günlüğünde Yönetim*, s. 172. Zaten yerel yönetimleri asıl rahatsız edenin de idarî vesayetin yalnızca bir hukuka uygunluk değil, gerçekten ve daha çok yerindelik denetimi de olmasıdır. **Özay**, *İdarî Vesayet*, s. 88.

açısından yapılması gereken vesayet denetimi, ülkemizde yerindelik açısından da yapılmaktadır⁵⁰⁹”.

(2). Dış İdarî Denetim (İç İdarî Vesayet, Eşgüdüm Denetimi)

Yukarıda değindiğimiz üzere idarî vesayet, merkezî idarenin mahallî idareler ile kamu kurumları (hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları) üzerinde sahip olduğu yetkiler olarak tanımlanmakla birlikte zamanla idarî vesayet kavramı bir kamu tüzel kişinin diğer bir kamu tüzel kişisi üzerinde denetim yetkilerini de kapsayacak şekilde anlaşılmaya başlanmıştır⁵¹⁰. Bu anlayışın ortaya çıkmasında, günümüzde “devlet”in sadece genel bir yasa ile yerinden yönetim idaresinin organlarına ve işleyişine ilişkin genel hükümleri belirttikten sonra bu konuda denetim yetkisini kendi iradesi ile merkezî idare dışında ayrı bir kamu tüzel kişisine (yani bir başka yerinden yönetim kuruluşuna) vermeye⁵¹¹ başlamasının etkili olduğunu sanıyoruz. Ancak bu anlayışın idarî vesayetin niteliğine uygun düşmediği açıktır. Zira idarî vesayet denetiminin ayırt edici unsuru merkezî idare ile yerinden yönetim idaresi arasındaki ilişkiyi tanımlıyor olmasıdır⁵¹². Oysa Türkiye Barolar Birliği (TBB) ile Barolar ya da büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında olduğu gibi ikisi de yerinden yönetim kuruluşu olan farklı kamu tüzel kişileri arasındaki denetim ilişkisinin; öngörülmesindeki anlam ve amaca uygun düşmemesi nedeniyle, idarî vesayet ilişkisi olarak nitelendirilmesi mümkün olmasa

⁵⁰⁹ **Yüksel**, s. 150.

⁵¹⁰ **Günday**, İdare Hukuku, s. 75; Gözler de büyükşehir belediyesinin ilçe belediyesi üzerinde sahip olduğu denetim yetkilerini idarî vesayet denetimi olarak nitelendirmekte ve açıklamalarını bu yönde yapmaktadır. **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 416; Ulusoy da 5216 sayılı Yasa’da ilçe ve ilk kademe belediye meclis kararları hakkında büyükşehir belediye başkanına tanınan geri gönderme ve idarî yargı mercilerine başvurma yetkisinin idarî vesayet kapsamında olduğu kabul edilmesi gerektiğini belirterek bu konuda dış idarî denetim kavramına yer vermemektedir. **Ulusoy**, Yeni Yasal Düzenlemeler, s. 186; Aynı yönde **Keleş Ruşen**, “Türkiye’de Anakent Yönetimi”, (AİD, C. 18, S. 2, Haziran 1985, s. 81, 82); **Derdiman**, Yerel Yönetimler, s. 78; Ancak belirtelim ki, büyükşehir belediyesi ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki ilişkiyi idarî vesayet kapsamında gören bu yazarlar, merkezî idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki ilişkiyi anlatan idarî vesayet ilişkisinin nasıl oluyor da iki yerel yönetim arasında söz konusu olabildiğini ve buna gerekçe oluşturan düşüncenin ne olduğunu açıklamamaktadırlar. Bundan dolayı biz, bilimsel kavramların özenle birbirinden ayrılması gerektiği düşüncesiyle idarî vesayet ile dış idarî denetim arasında bir ayırım yapılması gerektiğini ve bu kavramların farklı idarî denetim ilişkilerini anlattığını kabul ediyoruz.

⁵¹¹ **Gürsel**, İMKB, s. 101-102.

⁵¹² **Yılmaz** Esat Mahmut, s. 90; Yazar, “Dernekler ve sendikaları ise genel yönetim içinde değerlendirmek ve onlar üzerindeki denetimi de, hiyerarşik olarak nitelendirmek gerekir” diyerek idare kavramına dahil olmayan dernek ve sendika gibi özel hukuk tüzel kişileri üzerindeki denetimin, bir idarî denetim türü olan hiyerarşik denetimin kapsamında olduğu yanılışına düşmüştür.

gerektir. Bundan dolayı öğretide Özey, bunun gibi ikisi de yerinden yönetim kuruluşu olan iki ayrı kamu tüzel kişisi arasında öngörülen denetim ilişkisinin idarî vesayet kavramının dışında başka bir kavramla nitelendirilmesi gereğinden bahsetmiş ve kendisi bu konuda “dış idarî denetim” terimini önermiştir⁵¹³. Ancak adı geçen yazar da “Bu yüzden ‘dış idarî denetim’ alt başlığı ile yeni bir tür ‘idarî vesayet’i ana hatlarıyla belirtmek gerekir” diyerek aslında dış idarî denetimin idarî vesayetin bir türevi olduğunu kabul ettiğı izlenimi vermektedir⁵¹⁴.

Güran da, Özey’in “dış idarî denetim” terimini önerdiği bu konuda “iç idarî vesayet” terimini önererek büyük şehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde sahip olduğı denetim yetkisinin idarî vesayetin yeni bir türü olduğunu kabul etmektedir⁵¹⁵.

Gürsel ise iki ayrı kamu tüzel kişisi olarak farklı kamu kurumları olan İMKB ile SPK⁵¹⁶ arasındaki denetim ilişkisinde, SPK’nın İMKB üzerinde “ekonomik koordinasyon (eşgüdüm) denetimi” yaptığını belirterek bu konuda farklı bir terim üretmektedir⁵¹⁷. Yazar; SPK’nın İMKB üzerinde yaptığı bu denetimin, sermaye piyasası içerisinde koordinasyonu sağlamaya yönelik, ekonomik kamu hukukuna⁵¹⁸ özgü bir idarî bir denetim olduğunu ve sermaye piyasasındaki “bütünlüğün” ve uyumun korunmasını sağlamak amacıyla yürütüldüğünü, bu denetimin merkezî idare ile yerel yönetimler arasında idarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik idarî

⁵¹³ Özey, *Günüşğında Yönetim*, s. 173.

⁵¹⁴ Özey, *Günüşğında Yönetim*, s. 173; Nitekim Özey, bir yazısında “Anayasa ‘Mahallî İdareler’ kenar başlıklı 127’inci madde nedeniyle idarî vesayeti sanki sadece merkez ile yerel yönetimler arasındaki bir ilişki şeklinde görüyor sanılsa da bu teorik bakımdan tam anlamıyla doğru değildir. Gerçekte ise idarî vesayet, yasa koyucunun ‘merkez’ konumunda kabul ettiğı ile onun dışındaki başka bir ‘idare’ arasında görülen bir ilişkidir. Nitekim bazı kamu kurumları ile yasal düzenlemelerde ‘bağılı’ olarak geçen fakat aslında ‘ilgili’ demek gereken bakanlık bir yana, ilçe ile büyük şehir belediyesi örneğini ele alacak olursak görürüz ki burada idarî vesayet iki yerel yönetim arasındadır. Aynı şekilde barolar ile Birlik arasındaki vesayet de yine iki kamu kurumunun söz konusu olduğı bir ilişkidir” diyerek dış idarî denetimin aslında bir vesayet denetimi olduğunu kabul etmiştir. Özey, *İdarî Vesayet*, s. 88.

⁵¹⁵ Güran, *Büyük Şehir Yönetimi*, s. 53.

⁵¹⁶ Ancak belirtelim ki Gürsel, kamu tüzel kişiliğı bulunan SPK’nın merkezî idare içerisinde değerlendirilmesinin mümkün olmadığını, buna karşın bir hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu da olmadığını belirtmekte, bu idarenin Anayasa md. 167 uyarınca devlet tarafından merkezî idareye sermaye piyasası alanında yardımcı olmak üzere kurulmuş, siyasi iktidardan bağımsızlığının sağlanması için tüzel kişilik verilmiş, klâsik kamu kurumlarından farklı bir “Kurul” olduğı kanaatindedir. Gürsel, *SPK’nın Denetimi*, s. 45, 48-49; Gürsel, *İMKB*, s. 158 vd.

⁵¹⁷ Gürsel, *İMKB*, s. 186.

⁵¹⁸ “Ekonomik kamu hukuku, ekonomi alanında kamu gücünün etkisini inceleyen hukuk bilimidir.”: Gürsel, *SPK’nın Denetimi*, s. 41.

vesayet denetimine veya kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerinde öngörülen denetime benzetilebileceğini ancak Anayasa md. 135 uyarınca kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerinde vesayet denetimi gerçekleştiren makamın merkezî idare içerisinde yer aldığını oysa sermaye piyasasında İMKB üzerindeki denetimi (merkezî idare içerisinde yer almayan ve kamu tüzel kişiliği bulunan) SPK'nın yürüttüğünü belirttikten sonra⁵¹⁹ “SPK, sermaye piyasasına özgü bir tür vesayet işlevi (*abç*) üstlenen yetkilerle donatılmış bulunmaktadır, diyebiliriz” ifadesini kullanarak⁵²⁰ kendisinin eşgüdüm denetimi olarak adlandırdığı dış idarî denetimi idarî vesayetin işleviyle benzer görmüştür.

Dış idarî denetime genellikle Türkiye Barolar Birliği ile il baroları arasındaki denetim ilişkisi ile büyükşehir belediyelerinin ilçe ve ilk kademe belediyeleri üzerinde sahip olduğu denetim yetkileri örnek verilmektedir. Gerçekten 1136 sayılı Avukatlık Kanunu'nun 8. maddesinde Baro Yönetim Kurulu'nun avukatlığa kabul isteminin reddi veya kovuşturma sonuna kadar beklenmesine dair verdiği kararlara karşı ilgililerin süresi içinde Türkiye Barolar Birliği'ne itiraz edebileceği ve itiraz üzerine TBB'nin itirazın kabul veya reddine karar vereceği belirtilmiştir. Böylece TBB itiraz üzerine il Baro Yönetim Kurulu kararı üzerinde idarî vesayet yetkilerine benzer bir denetim yetkisine sahip olmaktadır. Bu denetim ilişkisinde TBB merkez kamu tüzel kişisi (merkezî idare değil) olarak kabul edilerek diğer kamu tüzel kişisi üzerinde denetim yetkisiyle donatılmıştır. TBB ile il baroları arasında öngörülen bu tür denetim ilişkisi diğer hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları arasında da (örneğin YÖK ile üniversiteler arasında) kanunla öngörülebilir. Aynı şekilde ikisi de ayrı kamu tüzel kişisi ve yerinden yönetim kuruluşu olan İMKB ile SPK arasındaki denetim ilişkisi de bu örnekler arasında anılabilir⁵²¹.

Dış idarî denetim ilişkisine sık verilen örneklerden bir diğeri de büyükşehir sınırları içinde kurulan büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki denetim ilişkisidir⁵²². Bu örnekte de büyükşehir belediyeleri merkez kamu

⁵¹⁹ Gürsel, İMKB, s. 184-185.

⁵²⁰ Gürsel, İMKB, s. 185.

⁵²¹ İMKB ile SPK arasındaki denetim ilişkisinin hukukî niteliği ve kapsamı konusunda bkz. Gürsel, İMKB, s. 184 vd.

⁵²² 3030 sayılı Kanun'un büyük şehir belediyeleri ile ilçe (ve alt kademe) belediyeleri arasında öngördüğü denetim ilişkisinin niteliği konusunda bkz. Olgun Rukiye, Büyükşehir Belediye Sınırları

tüzel kişisi (merkezî idare değil) kabul edilerek ilçe ve ilk kademe belediyeleri üzerinde belli denetim yetkileri ile donatılmıştır. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki denetim ilişkisi, 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile nispeten artırılmıştır. Aşağıda üçüncü bölümde yerel yönetimlerin kararlarının vesayet denetimi anlatılırken büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki bu denetim ilişkisine ayrıntılı olarak değinilecektir.

Yeni Kanun’da büyükşehir belediyesine tanınan yetkiler incelendiğinde genel olarak bu yetkilerin genellikle ilçe ve ilk kademe belediyelerinin kararları üzerinde öngörülmüş denetim yetkileri olduğu görülecektir. Gerçekten büyükşehir belediye başkanının sahip olduğu ilçe ve ilk kademe belediye meclis kararlarını bir daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi ile büyükşehir belediye meclisinin diğer belediye meclislerinin bütçe ve imarla ilgili kararları üzerinde sahip olduğu yetkiler genel olarak işlemler üzerinde öngörülmüş “dış idarî denetim” yetkileridir. Bununla birlikte yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda, yukarıda anlattığımız Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi Kanunu’nda “hizmetlerde aksama” durumunda merkezî idareye tanınan aksamayı giderme yetkisine benzer biçimde, büyükşehir belediyesine ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi verilmiştir. “Hizmetlerde aksama” durumunda nasıl merkezî idare, belediye veya il özel idaresinin yerine kaim olarak ilgili hizmeti yerine getirmekteyse “Büyükşehir belediyesinin imar denetim yetkisi”nde de büyükşehir belediyesi ilçe veya ilk kademe belediyesinin yerine geçerek imar yetkilerini bizzat kullanmaktadır. Büyükşehir belediyesine bu yetki, 5216 sayılı Kanun’un 11. maddesinde verilmiştir. Bu maddeye göre “*Büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerir. Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgeler en geç on beş gün içinde verilir. İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanılabilir. Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek*

İçindeki İlçe Belediyeleri Üzerindeki İdarî Vesayet Denetimi, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 1997, s. 87-89.

üzere süre verilir. Bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir. Büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilir. Belirlenen imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi 3.5.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununun 32 ve 42 nci maddelerinde belirtilen yetkilerini kullanma hakkını haizdir. Ancak 3194 sayılı Kanunun 42 nci madde kapsamındaki konulardan dolayı iki kez ceza verilemez.” Bu denetim yetkisiyle büyükşehir belediyesi, ilçe veya ilk kademe belediye tüzel kişiliğinin imar yetki ve uygulamalarını denetlemekte ve şartların gerçekleşmesi hâlinde belediyenin yerine geçerek imar yetkilerini bizatihi kullanmaktadır⁵²³. Bu yetkilerin, imarla ilgili her türlü uygulamayı kapsadığı ve bu arada ilçe veya ilk kademe belediyesinin birel işlemlerinin de denetimine imkân verdiği söylenebilir⁵²⁴.

(3). Özel Denetim

aa. Genel Olarak

Özel denetim de idarî kuruluşların ve bu arada yerel yönetimlerin dış denetiminin bir türüdür. Özel denetim⁵²⁵, Anayasa veya yasaların denetimle özel olarak görevlendirdiği idarî kuruluşlarca yapılan idarî bir denetim yoludur. Bu denetim yolu da idarî denetim yollarından biridir. Danıştay, Sayıştay, Yüksek Denetleme Kurulu ve Devlet Denetleme Kurulu gibi idarî organlar tarafından yapılan denetim, hiyerarşi ve idarî vesayet denetiminden farklıdır⁵²⁶. Bu denetim organlarından özellikle Sayıştay daha çok idarenin malî denetimini yapmaktadır. Buna karşın Devlet Denetleme Kurulu, Anayasa’nın 108. maddesinin verdiği yetkiye dayanarak idare ve yerel yönetimlerin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla her türlü araştırma,

⁵²³ 3030 sayılı Kanun döneminde büyük şehir belediyesine bu yönde bir yetki, Kanun’la değil 3030 sayılı Kanun’un uygulama yönetmeliğinin 10. maddesine sonradan (1992 yılında) eklenen ek fıkra Danıştay 6. Dairesi’nin 21.12.1992 gün ve E. 1993/154, K. 1993/5569 sayılı kararıyla iptâl edilmiştir. Nakleden **Olgun**, s. 96, dn. 110.

⁵²⁴ **Kaplan**, s. 247.

⁵²⁵ Bazı yazarlar “özel denetim” adını verdiğimiz bu denetim türüne “özel nitelikli bazı denetim türleri” veya “özel kurumlarca denetim” demektedir. Karatepe, s. 220; **Derdiman**, İdarî Yargı, s. 8. Biz kısaca bu denetim yollarına “özel denetim” demeyi uygun buluyoruz. Buna karşın daha çok tercih edileni, “özel denetim” terimidir. **Gözübüyük**, Yönetim Hukuku, s. 335; **Selçuk**, s. 70; **Akıncı**, s. 87.

⁵²⁶ **Gözübüyük**, Yönetim Hukuku, s. 335; **Akıncı**, s. 87.

inceleme ve denetlemeleri yapabilir. Yüksek Denetleme Kurulu da, kamu iktisadî teşebbüslerinin ve sosyal güvenlik kurumlarının iktisadî, malî, idarî, hukukî, teknik yönlerden sürekli gözetim ve denetimini yapmakla görevlidir

bb. Danıştay'ın (İdarî) Denetimi

Daha önce de bahsettiğimiz üzere Danıştay, yüksek yargı yeri olmasının yanında aynı zamanda danışma ve inceleme merciidir (2575 sayılı Kanun md. 1). Danıştay, Başbakanlık ve Bakanlar Kurulu tarafından gönderilen kanun tasarı ve teklifleri ve yine Başbakanlık ve Cumhurbaşkanlığı tarafından gönderilen işler ile kamu hizmetleriyle ilgili imtiyaz şartlaşma ve sözleşmeleri hakkında görüşünü bildirerek; tüzük tasarılarını inceleyerek (2575 sayılı Kanun md. 23) idarenin denetlenmesinde sınırlı da olsa belli bir rol oynar⁵²⁷. Danıştay, bu konularda inceleme yaparken ve görüşünü bildirirken Anayasa ve Anayasa'ya uygun mevzuatı göz önünde bulundurur. Böylece Danıştay bu işleviyle idarenin Anayasa ve hukuka uygun hareket etmesine yardımcı olur. Ancak idarenin Danıştay'ın görüş ve düşünceleriyle bağlı olmaması nedeniyle bu denetimin işlevinin sınırlı olduğu söylenmelidir. Buna karşın Danıştay, tüzük tasarılarını inceleme yetkisinde idareyi kısmen bağlayıcı bir işlev üstlenir. Çünkü egemen görüşe göre⁵²⁸ Bakanlar Kurulu ya Danıştay'ın incelemesi sonucu oluşan tüzük tasarısını ya da ilk şekliyle incelemeye sunulan tasarıyı yürürlüğe koyabilir veyahut da işlemi yapmaktan vazgeçebilir. Bunun dışında yeni bir tüzük tasarısını (incelemeden geçirmeden) yürürlüğe koyamaz. Ancak uygulamada Bakanlar Kurulu'nun Danıştay'ın bu denetiminden

⁵²⁷ Diğer yandan Danıştay özellikle eski yerel yönetimler mevzuatında bir çok konuda belediye ve il özel idarelerinin kararları üzerindeki idarî vesayet denetiminde kesin ve nihai karar verme yetkilerine sahip kılınmış idi. Yeni yerel yönetim yasalarında da iki konuda Danıştay'a idarî vesayet denetiminde kesin ve bağlayıcı nihai karar verme yetkisi verilmiştir. Bunlardan biri, valinin il encümeni kararına karşı Danıştay'a başvurma yetkisi (5302 sayılı Kanun md. 27/VI), diğeri de büyükşehir belediye meclisinin ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinde yaptığı değişikliğe karşı Danıştay'a yapılan itirazla (5216 sayılı Kanun md. 25/IV) ilgilidir. Danıştay'a verilen bu yetkilere aşağıda üçüncü bölümde değinilecektir. Diğer taraftan eski ve yeni yerel yönetimler yasalarında Danıştay'a bazı konularda “görüş bildirme” görevi de verilmiştir. Danıştay'ın bütün bu konularda yerine getirdiği görevler de Danıştay'ın idarî denetimi ile ilgilidir.

⁵²⁸ **Gözübüyük/Tan**, C.I, s. 178; **Güneş**, s. 178; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 240; **Akyılmaz**, İdare Hukuku, s. 29; **Yıldırım Ramazan**, İdare Hukuku, s. 54. Buna karşın Duran ve Günday, tüzük çıkarma yetkisinin Bakanlar ile Danıştay arasında paylaştırılmış olduğu ve Bakanlar Kurulu'nun ancak Danıştay'ın incelemesinden geçerek son biçimini almış tasarıyı tüzük adı altında yürürlüğe koyabileceğini belirtmektedir. **Duran**, İdare Hukuku, s. 453; **Günday**, İdare Hukuku, s. 100; Günday, kitabının önceki baskılarında egemen görüşe katılıyordu. Bkz. **Günday** Metin, İdare Hukuku, (İmaj Yayınevi), 4. Bası, Ankara 1999, s. 79.

kurtulmak için tüzük çıkarmak yerine (kanunun açıkça tüzükle düzenlenmesini öngördüğü hâller dışında) yönetmelik çıkarmayı tercih ettiği belirtilmektedir⁵²⁹.

Bunlardan başka yukarıda yer yer değindiğimiz “itiraz ve anlaşmazlıkları karara bağlamak” ve “seçilmiş organların organlık sıfatlarının kaybı konusunda karar vermek” suretiyle Danıştay, özellikle yerel yönetimler üzerinde idarî vesayet denetiminde bulunabilir. Danıştay’ın idarî nitelikteki bu görevleri, Birinci Daire tarafından yerine getirilir (2575 sayılı Danıştay Kanunu md. 42).

cc. Sayıştay’ın Denetimi (Dış Denetim)

Sayıştay, Anayasa’nın 29.10.2005 tarih ve 5428 sayılı Kanun’la değişik 160. maddesinde merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri⁵³⁰ ile sosyal güvenlik kurumlarının⁵³¹ ve **mahallî idarelerin** malî denetimini yapmakla görevlendirilmiştir. Sayıştay’ın mahallî idarelerin (belediye ve il özel idarelerinin) malî denetimine ilişkin yaptığı denetim 5393 ve 5302 sayılı Kanunlara göre “dış denetim”dir. Sayıştay, bu idarî kuruluşların gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevli olup bu özelliğiyle Sayıştay’ın idarenin akçalı işlemlerinde hukuka uygunluğunu sağlayan bir organ ve hesap mahkemesi olduğu söylenmiştir⁵³². Yani, Sayıştay’ın çift karakterli bir işlevi vardır. İdarî karakterli işlevi ile bütçenin

⁵²⁹ **Gözübüyük/Tan**, C. I, s. 178; Anayasa’da (md. 124) yönetmelik çıkarma yetkisi yalnızca başbakanlık, bakanlıklar ve kamu tüzel kişilerine verildiğinden öğretide Bakanlar Kurulu’nun yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olup olmadığının tartışmalı bir konu olduğu belirtilmektedir. **Gürsel**, İMKB, s. 102. Ancak Anayasa Mahkemesi, 23, 24, 25.10.1969 gün ve E. 1967/41, K. 1969/57 sayılı kararıyla (R.G., t. 12.03.1971, S. 13776) bakanlıklardan her biri yönetmelik çıkarma yetkisine sahip olduğuna göre Bakanlar Kurulu’nun da yönetmelik çıkarmasına engel bulunmadığını kabul etmiştir. Bu konuda karşı görüş için bkz. **Duran**, İdare Hukuku, s. 460.

⁵³⁰ 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 3. maddesinin (b) bendi gereğince merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri, bu Kanun’un (I), (II) ve (III) sayılı cetvellerinde sayılan idarî kuruluşlardır. (I) sayılı cetvelde, genel bütçeli kamu idareleri, (II) sayılı cetvelde özel bütçeli kamu kurumları, (III) sayılı cetvelde ise düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar sayılmıştır.

⁵³¹ 5018 sayılı Kanun’un IV sayılı cetveline göre sosyal güvenlik kurumları, T.C. Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu, Esnaf ve Sanatkarlar ve Diğer Bağımsız Çalışanlar Sosyal Sigortalar Kurumu ve Türkiye İş Kurumu iken; sosyal güvenlik kurumlarını tek çatı altında toplayan 16.05.2006 tarih ve 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu (R.G., t. 20.05.2006, S. 26173)’nın 42/a maddesi ile 5018 sayılı Kanun’un IV sayılı cetvelinde değişiklik yapılmış ve sosyal güvenlik kurumlarının 5502 sayılı Kanun’la kurulan *Sosyal Güvenlik Kurumu* ve *Türkiye İş Kurumu Genel Müdürlüğü* olduğu belirtilmiştir.

⁵³² **Selçuk**, s. 70.

uygulanmasını denetler, kesin hesapları inceleyerek görüşlerini TBMM'ye bildirir, akçal konularda yasama organına rapor sunar. Buna karşın yargısal işlevi ile gelir, gider ve mallara ilişkin işlemlerle ilgili hesapları inceler ve sorumlular hakkında zimmet veya beraat kararı verir⁵³³. İdare, bu yolla denetlenerek yasaya uygun iş görmesi amaçlanmaktadır.

Sayıştay'ın kuruluşu, görev ve yetkileri ise 832 sayılı Sayıştay Kanunu'nda düzenlenmiştir. Bu Kanun'da Sayıştay'a yargılama yoluyla verilen denetleme yetkilerinden başka, vize ve tescil gibi idarî nitelikte denetleme görev ve yetkileri de verilmiştir. Sayıştay'ın bütçe uygulamasında kurumların harcamalarını hukuka ve bütçeye uygunluk yönünden denetlemesine *vize işlemi*, kurumların harcamaya ilişkin olarak yaptıkları sözleşmeleri bütçeye ve yasalara uygunluk açısından denetlemesi ve bu sözleşmelerin yürürlüğe girmesine izin verilmesine de *tescil işlemi* denir⁵³⁴. 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu (md. 68) ile yeni Belediye Kanunu (md. 55) ve İl Özel İdaresi Kanunu (md. 38)'nda Sayıştay'ın yaptığı bu denetime “dış denetim” adı verilmiştir⁵³⁵. Dış denetim, hukuka uygunluk ve malî denetim ile performans denetimini kapsar (5393 sayılı Kanun md. 55/I; 5302 sayılı Kanun md. 38/I; 5018 sayılı Kanun md. 68/II).

⁵³³ Akıncı, s. 88.

⁵³⁴ Günday, İdare Hukuku, s. 376-377; Gözler, İdare Hukuku, C.I, s. 254; Danıştay; Sayıştay'ın sözleşme ve bağıtın tescili aşamasında verdiği kararların idarî nitelikte olduğu ve idarî yargıda dâva konusu edilebileceğini kabul etmiştir. Bkz. Dnş. 10. D., 13.03.1997 gün ve E. 1996/10055, K. 1997/903 (www.danistay.gov.tr).

⁵³⁵ **5018 sayılı Kanun md. 68:** *Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.*

Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi,

Suretiyle gerçekleştirilir.

Dış denetim sırasında, kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporlar, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulur.

Denetimler sonucunda; ikinci fıkranın (a) ve (b) bentlerinde belirtilen hususlarda düzenlenen raporlar, idareler itibarıyla konsolide edilir ve bir örneği ilgili kamu idaresine verilerek üst yönetici tarafından cevaplandırılır. Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği dış denetim genel değerlendirme raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir.

Dış denetim ve hesapların hükme bağlanmasına ilişkin diğer hususlar ilgili kanununda düzenlenir.

dd. Yüksek Denetleme Kurulu'nun Denetimi

*Yüksek Denetleme Kurulu (YDK)*⁵³⁶, Başbakanlığa bağlı olarak 24.06.1983 tarih ve 72 sayılı Kanun Hükmünde Kararnâme ile kurulmuştur. KHK'nın 3. maddesine göre Kurul, kamu tüzel kişiliğine sahip bir denetleme organıdır. Kurul, kamu iktisadî teşebbüslerinin⁵³⁷ ve sosyal güvenlik kurumlarının⁵³⁸ iktisadî, malî, idarî, hukukî, teknik yönlerden sürekli gözetim ve denetimini yapmakla görevlidir⁵³⁹ (md. 1, 4). Kurul'un yapacağı denetim sürekli bir denetim faaliyeti olup, Başbakan'ın görevlendirmesi üzerine Kurul, incelemelerde bulunmak yetkisine de sahiptir⁵⁴⁰. Kurul, görevini yaparken yıllık denetim raporu, ivedi durum raporu, genel rapor ve özel inceleme raporu olmak üzere dört tür rapor düzenlemektedir. Hazırlanan raporlar Başbakanlıkça, ilgili kurumlara dağıtılır ve bu raporlarda belirtilen hususlara, ilgili kuruluşlar 45 gün içinde cevap verirler. Denetleme Kurulu raporlarında, inceleme, teftiş veya tahkiki istenen durumlar Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilir. Bu da göstermektedir ki, YDK'nın icraî sonuç doğurucu karar alma ve sorumlular hakkında soruşturma açma yetkisi bulunmamaktadır⁵⁴¹.

Öğretide KİT'leri denetlemekle yükümlü olan YDK'nın pek işlevsel olduğunun söylenemeyeceği, KİT'lerin denetimin de yine siyasî iktidarın güdümünde bulunan bir kuruluş tarafından yapılmasının sağlıklı olmayacağı, bu Kurul'un denetiminin ancak dolaylı olarak sonuç doğurabilecek bir denetim olduğu belirtilmiştir⁵⁴².

⁵³⁶ 5227 sayılı Kanun'la YDK'nın kaldırılması öngörülmekteydi. Ancak Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilen bu Kanun, TBMM'de yeniden görüşülerek kabul edilip yürürlüğe sokulmadığından YDK bir denetleme organı olarak hukuksal varlığını sürdürmektedir.

⁵³⁷ Kamusal ekonomik girişimciliğinin lokomotif olan ve 233 sayılı KHK ile düzenlenen KİT'ler, ekonomik yaşamdaki yeri ve önemi sebebiyle Sayıştay tarafından değil, YDK tarafından denetlenmektedir. **Akıncı**, s. 88; Ayrıca bkz. Any. md. 165.

⁵³⁸ Yukarıda gördüğümüz üzere sosyal güvenlik kurumları aynı zamanda Sayıştay'ın malî denetimine tâbidir. Ancak Sayıştay'ın denetimi ile YDK'nın denetimi farklı denetim türleridir. Bundan dolayı, bu kurumlar üzerinde Sayıştay'ın denetiminin olması YDK'nın denetimini engellemezdi. Ancak YDK'nın sosyal güvenlik kurumları üzerinde sahip olduğu denetim yetkisi 5502 sayılı Kanun'un 43. maddesiyle kaldırılmıştır. Bundan dolayı artık YDK'nın denetim yetkileri yalnızca kamu iktisadî teşebbüsleri ile sınırlı kalmıştır.

⁵³⁹ Dolayısıyla mahallî idareler ve bağlı kuruluşları üzerinde YDK'nın denetimi söz konusu değildir.

⁵⁴⁰ **Soybay**, İdarenin Denetimi, s. 67.

⁵⁴¹ **Mutta**, s. 32.

⁵⁴² **Akıncı**, s. 89; **Soybay**, İdarenin Denetimi, s. 68.

Görüldüğü üzere YDK'nın denetim yetkisine tâbi yalnızca KİT'ler kalmıştır. KİT'in tanımı ve ülkemizde hangi kuruluşların KİT olduğu 233 sayılı Kamu İktisadî Teşebbüsleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnâme'de belirtildiğinden belediye iktisadî teşebbüslerinin KİT olmaması karşısında YDK'nın yerel yönetimler üzerinde denetim yetkisinin olmadığı belirtilmelidir.

ee. Devlet Denetleme Kurulu'nun Denetimi

*Devlet Denetleme Kurulu (DDK) ise, Anayasa'nın 108. maddesi ile öngörülmüş inceleme, araştırma ve denetleme organıdır*⁵⁴³. Bu hükme göre Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan DDK, Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine harekete geçer⁵⁴⁴. Cumhurbaşkanı dışında kişi veya organların DDK'ya başvurusu mümkün değildir⁵⁴⁵. Cumhurbaşkanı, devletin başı olarak bu Kurul sayesinde idare cihazını denetleyebilmekte ve belirlediği ölçütler doğrultusunda yönlendirebilmektedir⁵⁴⁶.

DDK'nın denetim yetkisi içinde olan kuruluşlar yalnızca kamu kurum ve kuruluşları değildir. Gerçekten Anayasa'nın ilgili hükmüne göre tüm kamu kurum ve kuruluşları, sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluş, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları yanında organik ve işlevsel anlamda idare kavramı dışında kalan işçi ve işveren meslek kuruluşları ve kamuya yararlı dernekler ile vakıflar da, DDK'nın denetim yetkisine tâbidir. Buna göre başta merkezî idare örgütleri olmak üzere, **yerinden yönetim kuruluşları** ve bağımsız idarî kurullar⁵⁴⁷ DDK tarafından denetlenebilir⁵⁴⁸. Dolayısıyla yerel yönetimler, DDK'nın denetimine tâbidir. Bu kurumların her türlü eylem ve işlemleri,

⁵⁴³ **Soybay** Selçuk, “Devlet Denetleme Kurulu'nun Konumu ve İşlevi”, (İHİD, Y. 5, S. 1-3, s. 107); **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 60.

⁵⁴⁴ Cumhurbaşkanlığı'na bağlı olan DDK'nın idarî teşkilât içindeki yerinin belirlenmesi konusunda bazı yazarlar, Kurul'un merkezî idare içinde danışma ve yardımcı kurullardan biri olduğu söylenmektedir. Bkz. **Kuyaksil** Ali, “Devlet Denetleme Kurulu”, (TİD, Y. 66, S. 405, 1994, s. 79); **Soybay**, DDK, s. 108; **Mutta**, s. 31; Buna karşın genel İdare Hukuku kitaplarında DDK, genellikle başkentteki yardımcı kurullar arasında değil, Cumhurbaşkanlığı bölümünde incelenmektedir. **Günday**, İdare Hukuku, s. 360; **Gözler**, İdare Hukuku, C.I, s. 209; **Yıldırım** Turan, İdarî Teşkilât, s. 74; Ancak DDK'yı danışma ve yardımcı kurullar bölümünde inceleyen yazarlar da bulunmaktadır. **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 60 vd.

⁵⁴⁵ **Soybay**, İdarenin Denetimi, s. 46; **Soybay**, DDK, s. 109.

⁵⁴⁶ **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 60.

⁵⁴⁷ **Gürsel**, SPK'nın Denetimi, s. 54.

⁵⁴⁸ Ancak askerî idare yerleri (silâhlı kuvvetler) ile yargı organları DDK'nın görev alanı dışındadır. (Any. md. 108/II)

DDK tarafından denetlenebilir⁵⁴⁹. Bu Kurul’un oluşturulması ile ilgili 01.04.1981 tarih ve 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun çıkarılmıştır. Bu Kanun’un 6. maddesine göre Kurul, inceleme ve araştırmasını yaptığı konuya ilişkin hazırladığı raporu Cumhurbaşkanı’na sunar. Kurul raporları, Cumhurbaşkanı’nın onayı alındıktan sonra Başbakanlığa gönderilir ve Başbakanlıkça teftişi, incelemesi, tahkiki veya dâva açılması istenilen konuları en geç 45 gün içinde yetkili mercilere intikal ettirir ve Cumhurbaşkanı’na konu ile ilgili bilgi verilir⁵⁵⁰. Ayrıca Cumhurbaşkanı, gerekli görürse önemli konularla ilgili raporları doğrudan adli ya da idarî mercilere intikal ettirebilir.

DDK denetiminin bu özelliği ile birey ve toplulukların hak ve menfaatlerinin idareye karşı korunması konusunda önemli bir işlevinin olmadığı, Kurulun işlevinin bir anlamda Cumhurbaşkanı’nın denetimini gerçekleştirmek olduğu söylenmiştir⁵⁵¹.

3. Kamuoyu Denetimi

İdare ve yerel yönetimler üzerinde yapılan diğer bir denetim şekli de, kamuoyunun yaptığı denetimdir. Kamuoyu kavramı, bugün Kamu Yönetimi ve İdare Hukuku terminolojisinde en sık kullanılan kavramlar arasında yer almaktadır. Bazıları bu denetime “halkın denetimi” adını vermektedir⁵⁵².

Kamuoyu kavramı yerine bazen aynı konuyu anlatmak için, “kamu vicdanı”, “genel kanı”, “halkın eğilimi” gibi terimler de kullanılmaktadır⁵⁵³. Kamuoyu, kurumsallaşmış bir denetim mekanizması olmaktan çok, kendiliğinden oluşmuş bir duyarlılık cephesidir⁵⁵⁴.

Kamuoyu ve baskı gruplarının kamu yönetimi ve idare üzerinde belli ölçüde etkili oldukları bir gerçektir. Bunun en önemli sebebi yasama organının genel

⁵⁴⁹ Ancak belirtelim ki DDK’nın bu kurumlardaki görevlilerle ilgili soruşturma veya ön inceleme gibi konularda yetkisi yoktur. **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 211; **Eryılmaz**, Kamu Bürokrasisi, s. 94; **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 62; **Derdiman**, İdarî Yargı, s. 9; **Mutta**, s. 31.

⁵⁵⁰ DDK’nın bu raporlarının bağlayıcı olmadığı kabul edilmektedir. **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 62; **Derdiman**, İdarî Yargı, s. 9; **Soybay**, İdarenin Denetimi, s. 66; Bununla birlikte Turan Yıldırım, DDK’nın kuruluş kanununda (2443 sayılı Kanun), 406 sayılı KHK ile yapılan değişiklikten sonra DDK raporlarının bağlayıcı hâle geldiğini belirtmektedir. **Yıldırım** Turan, İdarî Teşkilât, s. 76.

⁵⁵¹ **Soybay**, İdarenin Denetimi, s. 66.

⁵⁵² **Arslan**, Mahallî İdareler Üzerindeki Denetim, s. 16.

⁵⁵³ **Güney**, s. 21.

⁵⁵⁴ **Akıncı**, s. 59.

çerçeve niteliğindeki yasa düzenlemeleri ile idareye belli konularda takdir yetkisi vermesidir. Böylece kamuoyu idarenin takdir yetkisini hangi yönde kullanacağı konusunda etkin rol üstlenebilirler⁵⁵⁵. Diğer yandan özellikle yerel yönetimlerde seçimle iş başına gelen karar organlarının denetiminde “kendini oy olarak gösteren” kamuoyu belli ölçüde etkin bir denetim sağlayabilir⁵⁵⁶.

Kamuoyu, kamu yaşantısı ile ilgili olan tartışmalı bir sorun karşısında, bu sorunla ilgilenen kişiler grubunun ve grupların taşıdıkları kanaatlerin anlatımıdır⁵⁵⁷. Bu anlatımlar, hem çoğunluk hem de azınlık kanaatlerini içine alır⁵⁵⁸. Başka bir deyişle, bir sorun hakkında halkın düşüncü, halkın taşıdığı kanı diye tanımlayabileceğimiz kamuoyu, kuşkusuz yönetim üzerinde etkili olacaktır⁵⁵⁹. Büyük ölçüde tek yanlılık ve gizlilik ilkesine tâbi olan idarî işlemlerden etkilenen veya etkilenme olasılığı olan bireylerin bir araya gelerek tepki göstermeleri, yanlış buldukları bir uygulamanın düzeltilmesi için görüş bildirmeleri ve bu yönde baskı yapmaları yönetimin etkili bir biçimde denetlenmesini sağlar⁵⁶⁰.

Bir ülkede kamu yönetimi, toplumsal amaçlara ulaşmak için insan gücü ve kaynakların yönlendirilmesi ile ilgilenir ve bunun için çeşitli eylemlerde bulunur. Bu eylemlerden bir kısmı, halkın olumlu tepkisini yansıtırken daha önemli bir kısmı, olumsuz tutumunu yansıtır. Örneğin devlet yönetiminde yaşanan yolsuzluklar halkın olumsuz tepkisine ve bunun çeşitli kanallarla dışavurumuna neden olabilecektir⁵⁶¹. Baskı gruplarının yozlaşma ve yolsuzlukla etkin mücadele edebilmesi için de doğal olarak hizmetlerin saydamlığına ve yönetimde açıklığa ihtiyaç bulunmaktadır⁵⁶².

İşte kamuoyu denetimi, halkın yönetimin eylemlerine karşı takındığı tutumun yönetimi etkilemesi ve bu anlamda ortaya çıkan bir denetimidir⁵⁶³. Çekişme,

⁵⁵⁵ Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s. 318.

⁵⁵⁶ Ekici/Toker, s. 23; Yerel yönetimlerde kamuoyunun denetimi konusunda ayrıntılı açıklama için bkz. Şentürk Bilâl, Bir Yerel Yönetim Birimi Organı Olarak Belediye Meclisleri, Yapı ve İşlevleri, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara 1999, s. 59 vd.

⁵⁵⁷ Ergun/Polatoğlu, s. 329; Sezer Duygu, Kamuoyu ve Dış Politika, s. 5; Ekici/Toker, s. 23; Akıncı, s. 57.

⁵⁵⁸ Sezer, s. 5; Akıncı, s. 57.

⁵⁵⁹ Ergun/Polatoğlu, s. 329.

⁵⁶⁰ Akıncı, s. 60.

⁵⁶¹ Güney, s. 21.

⁵⁶² Yıldırım İbrahim, s. 84.

⁵⁶³ Ergun/Polatoğlu, s. 329.

yönlendirme, yoğunlaşma, dikkati çekme ve kararlı tutum sergileme yöntemleriyle kamuoyu halkın yönetime katılmasına ve yönetimi denetlemesine olanak verir⁵⁶⁴. Diğer taraftan idarî komisyonlar, kamuoyu sorgulamaları, kent konseyleri (kurultayları) vb. yönetsel mekanizma üzerinde etkili başlıca kamuoyu denetim araçları olarak kullanılmaktadır⁵⁶⁵.

Devleti ve yerel yönetimleri idare edenler, kamuoyunun mutlaka etkisi altında kalır⁵⁶⁶. Halkın kamu işleriyle yakından ilgilendiği, yolsuzluklara karşı kuvvetli ve sağduyulu bir tepki geliştirdiği ölçüde idare üzerinde etkili bir sivil denetim gerçekleştirebilir⁵⁶⁷. Kamuoyu denetiminin en etkin ve somut gözüktüğü alan, bazı kararların alınmasında sivil toplum örgüt temsilcilerinin bazı idarî komisyonlara katılarak görüş ve önerilerini sunmalarıdır⁵⁶⁸. Tabii ki, halkın tepkisinin idare üzerinde etkili olduğu yönetim sistemi, demokrasidir⁵⁶⁹. Zira yurttaşların doğrudan veya dolaylı olarak kendilerini etkileyen toplumsal bir sorun karşısında çözüm önerisinde bulunmaları ancak demokratik yönetim modellerinde bir gereklilik olarak kabul edilir⁵⁷⁰. Yoksa baskı ve zulüm rejimlerinde halkın tepkisel eylemlerinin idare üzerindeki etkisinin hiç yok ya da çok az olacağı söylenmelidir.

Kısacası, kamuoyu denetiminin etkili olabilmesi için bazı şartların mevcut olması gerekir⁵⁷¹. Bunlardan birincisi halkın bilinçli ve uyanık olmasıdır⁵⁷². Devlet işleriyle uğraşmanın sıkıcı ve yararsız addedildiği bir toplumda yeterli kamuoyu denetiminin olmadığı söylenebilir. Bir toplumda örgütlenmenin fazla olması kamuoyu denetiminde önemli bir aşama kaydedildiğinin göstergesidir. Ancak

⁵⁶⁴ Akıncı, s. 57.

⁵⁶⁵ Akıncı, s. 58.

⁵⁶⁶ Eroğlu, s. 331.

⁵⁶⁷ Eroğlu, s. 331.

⁵⁶⁸ Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s. 319.

⁵⁶⁹ Öyle ki bazı demokratik ülkelerde baskı gruplarının yönetimi etkilemek için yürüttükleri faaliyetler, yasal bir nitelik kazanarak kurumsallaştırılmıştır. Örneğin ABD’de baskı gruplarının bu tür faaliyetleri, lobicilik (lobbying) olarak kavramlaştırılmıştır. Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s. 319.

⁵⁷⁰ Selçuk, s. 80; Akıncı, s. 56.

⁵⁷¹ Mutta, s. 46.

⁵⁷² Soybay, İdarenin Denetimi, s. 23-24; Güney, s. 22.

kamuoyunun oluşmasına zemin oluşturacak demokratik bir rejim ve ortamın bulunması da önemli bir unsurdur⁵⁷³.

Bu koşulların varlığında devleti yönetenler, kamuoyunun etkisinde kalırlar ve daima halkın görüş ve düşüncelerini anket vs. yollarla öğrenmeye çalışırlar⁵⁷⁴.

Tahsin Bekir Balta, bir toplumda kamuoyu denetiminin etkili olabilmesi için şu koşulların varlığını gerekli görmektedir⁵⁷⁵. Her şeyden önce toplumsal davranış geleneğinin yaygın olması gerekir⁵⁷⁶. Toplumsal davranış ise, toplum sorunlarıyla ilgilenen, kamu yararına öncelik veren, kişisel yararlar da ölçülü olan, başkasının hakkına saygılı olan davranıştır. İkinci koşul da, basın ve kitle iletişim araçlarının bağımsız ve gelişmiş olmasıdır⁵⁷⁷. Bağımsız olmayan bir basın, kamuoyunun denetimini etkinleştirmenin aksine kamuoyunun yanlış bilgilendirilmesi suretiyle asgari kamuoyu denetimini bile engelleyebilir. Kamuoyunun idareyi etkilemesinin başlıca araçlarından biri basın-yayın yoluyla yapılan propaganda çalışmalarıdır⁵⁷⁸. Üçüncü ve son koşul ise “baskı grupları” diye de anılan özgür ve özerk sivil toplum örgütlerinin mevcudiyetidir⁵⁷⁹. Bunlar toplumun çeşitli kesimlerini temsil eden kamu meslek kuruluşları veya özel meslek ve çıkar kuruluşlarıdır⁵⁸⁰. Baskı gruplarının ekonomik ve sosyal alanlarda karar alma mekanizmasına özel bilgi sağlaması ve yönetimle ve vatandaş arasında fikir ve müzakere bağı kurması onları demokrasiler için vazgeçilmez gören argümanları artırmaktadır⁵⁸¹. Siyasî partiler de halkın istek ve

⁵⁷³ **Tortop**, Denetleme Biçimleri, s. 48; **Arslan**, Mahallî İdareler Üzerindeki Denetim, s. 16; **Coşkun Alev**, s. 84; **Gündoğdu**, s. 7; Bir ülkede kamuoyu denetiminin etkinliği, o ülkede genel idarî usûl ve buna bağlı olarak yönetimde açıklık ilkesinin yerleşmiş olmasıyla doğru orantılıdır. Ancak bir ülkede bu ilkeler ne kadar yerleşmiş ve hukukî metinlerde öngörülmüş olursa olsun aynı zamanda hukuka bağlı idarenin, bilinçli hukukçuların ve hak ve yükümlülüklerini bilen yurttaşların var olmasının gerekli olduğu kuşkusuzdur. **Gürsel**, Yönetime Katılma, s. 319.

⁵⁷⁴ **Ergun/Polatoğlu**, s. 330; 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 15. maddesinin IV. fıkrasında belediyelerin, belde sakinlerinin belediye hizmetleriyle ilgili görüş ve düşüncelerini almak amacıyla kamuoyu yoklaması ve araştırması yapabilecekleri hükme bağlanmıştır.

⁵⁷⁵ **Balta** Tahsin Bekir, İdare Hukukuna Giriş, Ankara 1970, s. 209.

⁵⁷⁶ **Ergun/Polatoğlu**, s. 330; **Arslan**, Mahallî İdareler Üzerindeki Denetim, s. 16; **Ekici/Toker**, s. 23.

⁵⁷⁷ **Gözübüyük**, Yönetim Hukuku, s. 338; **Gözübüyük**, Yönetim Yapısı, s. 303; **Tortop**, Denetleme Biçimleri, s. 49.

⁵⁷⁸ **Eryılmaz**, Kamu Yönetimi, s. 320.

⁵⁷⁹ **Gözübüyük**, Yönetim Yapısı, s. 303.

⁵⁸⁰ **Ergun/Polatoğlu**, s. 330-331.

⁵⁸¹ **Göksu Turkut/Bilgiç** Veysel K., “Baskı Grupları ve Karar Alma Mekanizmasına Etkileri”, (AİD, C. 36, S. 2, Haziran 2003, s. 59).

ihtiyaçlarını devlet katına ileterek kamuoyu denetiminde belli ölçüde rol almaktadırlar⁵⁸².

Ancak belirtmek gerekir ki kamuoyu denetiminde en etkin rolü üstlenen meslek ve çıkar gruplarının tek yanlı davranışlarla yalnızca yandaşlarını ve üyelerini korumak istemeleri bunun dışında kamusal yararı gözetmemeleri, kamuoyu denetiminin her zaman yeterli olmasını engelleyebilir⁵⁸³. Baskı grupları, kamu yönetimini açıklığa veya verimliliğe yöneltebildikleri, yönetime katılma kanallarını geliştirebildikleri, temel hak ve hürriyetleri korumada aktif rol oynadıkları ölçüde kamu yararına hizmet etmiş olurlar⁵⁸⁴. Diğer yandan toplum içinde örgütlere üye olmayan bireylerin varlığı ve bu bireylerin sorunlarına ilişkin denetimin nasıl gerçekleştirileceği sorusu da dikkate alınırsa kamuoyu denetiminin çok da abartılmaması gerektiği sonucu çıkarılabilir⁵⁸⁵.

Ülkemizde kamuoyu denetiminin yeterince etkili olmadığı söylenmektedir. Bunun sebebi olarak da, demokratik değerlerin yeterince benimsenmemesi, kitle iletişim araçlarının bağımsız olmaması gibi etkenler gösterilmektedir⁵⁸⁶. Ancak yeni Belediye Kanunu ve İl Özel İdaresi ile Kamu Malî Yönetim ve Kontrol Kanunu'nda kamuoyu denetiminin etkinliğini artıracak düzenlemelere yer verildiği söylenebilir⁵⁸⁷. Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile Çevresel Etki Değerlendirmesi

⁵⁸² **Balta**, İdare Hukukuna Giriş, s. 209; **Coşkun** Alev, s. 85.

⁵⁸³ **Balta**, İdare Hukukuna Giriş, s. 209-210; **Ergun/Polatoğlu**, s. 330-331; Bu yüzden de baskı gruplarının tüm üyelerin düşüncelerini yansıtmak yerine aktif üyelerin düşüncelerini yansıttığı söylenerek baskı gruplarını demokrasinin vazgeçilmez gören argümanlar eleştirilmektedir. **Göksu/Bilgiç**, s. 61.

⁵⁸⁴ **Eryılmaz**, Kamu Yönetimi, s. 321.

⁵⁸⁵ Aynı yönde **Ergun/Polatoğlu**, s. 312.

⁵⁸⁶ **Mutta**, s. 45-46; Diğer yandan 1982 Anayasası'nda kamuoyu denetimini etkin kılacak ve bu denetim konusunda elverişli ve bu amaca dönük olumlu hükümler sevk edilmediği, Anayasa yürürlüğe girmeden önce çıkarılan kanun ve diğer düzenleyici işlemler için de olumlu bir saptamada bulunmanın mümkün olmadığı ileri sürülmüştür. **Soybay**, İdarenin Denetimi, s. 24.

⁵⁸⁷ **Ekici/Toker**, s. 24-25; Bu kanunlarda kamuoyu denetimini ilgilendiren düzenlemeler şöyle özetlenebilir. 5393 sayılı Kanun'un 13. maddesinin I. fıkrasında herkesin, ikamet ettiği beldenin hemşehriliği olduğu ve hemşehrilerin belediye karar ve hizmetlerine katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgilendirme hakları vardır. Hemşehriliği denetimi konusunda bkz. **Yalçındağ**, s. 53 vd.; 23. maddesinin son fıkrasına göre belediye meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur. 76. maddesinde "Kent konseyi", 77. maddesinde de "Belediye hizmetlerine gönüllü katılım" düzenlenmiştir. 76. maddeye göre "Kent konseyi, kent yaşamında; kent vizyonunun ve hemşehriliği bilincinin geliştirilmesi, kentin hak ve hukukunun korunması, sürdürülebilir kalkınma, çevreye duyarlılık, sosyal yardımlaşma ve dayanışma, saydamlık, hesap sorma ve hesap verme, katılım ve yerinden yönetim ilkelerini hayata geçirmeye çalışır. Belediyeler kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, noterlerin, varsa üniversitelerin, ilgili sivil toplum örgütlerinin,

Yönetmeliği⁵⁸⁸,nin de kamuoyu denetiminin etkinliğini artıracak düzenlemeler arasında olduğu belirtilmelidir. Ancak bu düzenlemelerin ideal bir kamuoyu denetimini sağlayacağını söylemek fazla erken ve iyimser bir yaklaşım olur.

4. Ombudsman Denetimi

Genellikle yargı birliği sisteminin uygulandığı ülkelerde, yönetimin hukuka uygunluğunu sağlamada diğer denetim yollarının yanında dilimize “kamu denetçisi” olarak çevrilebilen, “ombudsman” adlı bir kuruma da yer verilmektedir⁵⁸⁹. İskandinav ülkelerinde doğan ve Anglo Sakson ülkelerinde de uygulanmaya başlayan bu kurum ile yönetimin faaliyetleri (eylem ve işlemleri) denetlenmektedir⁵⁹⁰.

Diğer bir deyişle, idare ve yerel yönetimlerin kamu hizmetlerini yerine getirirken, hukuka uygunluğunun, işlerin düzenli ve verimli bir şekilde

siyasî partilerin, kamu kurum ve kuruluşlarının ve mahalle muhtarlarının temsilcileri ile diğer ilgililerin katılımıyla oluşan kent konseyinin faaliyetlerinin etkili ve verimli yürütülmesi konusunda yardım ve destek sağlar. Kent konseyinde oluşturulan görüşler belediye meclisinin ilk toplantısında gündeme alınarak değerlendirilir. Kent konseyinin çalışma usûl ve esasları İçişleri Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belirlenir.” 77. maddede göre de “Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, sosyal hizmet ve yardım, kütüphane, park, trafik ve kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, özürlülere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetlerin yapılmasında beldede dayanışma ve katılımı sağlamak, hizmetlerde etkinlik, tasarruf ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik programlar uygular.”

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda da il genel meclisi kararlarının yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulacağı (md. 15/son fıkra) belirtilmiş, 65. maddesinde de il özel idaresinin idare faaliyetlerine gönüllü katılım programlarını destekleyeceği belirtilmiştir.

5018 sayılı Kanun’da da malî saydamlık ve hesap verme sorumluluğu ile ilgili yeni düzenlemeler yapılmıştır (md. 7 ve 8).

⁵⁸⁸ R.G., t. 16.12.2003, S. 25318; Yönetmeliğin “Halkın katılımı toplantısı” başlıklı 9. maddesinde “Komisyonun Kapsam belirleme toplantısından önce, halkı yatırım hakkında bilgilendirmek, projeye ilişkin görüş ve önerilerini almak üzere proje sahibi tarafından projenin gerçekleştirileceği yerde Bakanlık ile mutabakat sağlanarak belirlenen tarihte, halkın katılımı toplantısı düzenlenir. Çevresel Etki Değerlendirmesi sürecinden önce proje sahibi tarafından, halkı bilgilendirmek amacıyla anket, seminer vb. çalışmalar yapılabilir. a) Toplantı yeri Valilik ve proje sahibi tarafından belirlenir ve Valilik tarafından Bakanlığa bildirilir. Toplantı için projeden en çok etkilenmesi beklenen yöre halkının kolaylıkla ulaşabileceği merkezi bir yerin seçilmesine özen gösterilir. b) Proje sahibi, toplantı tarihini, saatini, yerini ve konusunu belirten bir ilanı ulusal düzeyde yayımlanan bir gazete ile o yörede yayımlanan yerel bir gazetede toplantı tarihinden en az üç gün önce yayınlatır. c) Toplantı İl Çevre ve Orman Müdürünün veya görevlendireceği bir yetkilinin başkanlığında yapılır. Toplantıda; halkın proje hakkında bilgilendirilmesi, görüş ve önerilerinin alınması sağlanır. Başkan katılımcılardan görüşlerini yazılı olarak vermelerini isteyebilir. Toplantı tutanağı, bir sureti Valilikte kalmak üzere Bakanlığa gönderilir. Komisyon üyeleri, 8 inci madde de belirlendiği şekilde kendi isteklerine bağlı olarak Kapsam belirleme toplantısı öncesinde proje uygulama yerini inceleyebilir, kendilerine iletilen tarihe göre halkın katılımı toplantısına katılabilirler. Halkın katılımı toplantısı çalışmaları ile ilgili sekreteryaya hizmeti, İl Çevre ve Orman Müdürlüğü tarafından yürütülür.” hükmü yer almaktadır. Bu konuda bkz. **Şengül** Mıhrıban, “ ‘Çevre Yönetimine Halk Katılımı’ Yolu Olarak ‘Belediye Yönetimine’ Halk Katılımı”, (Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 11, S. 2, Nisan 2002, s. 25-40).

⁵⁸⁹ **Gözübüyük**, Yönetim Yapısı, s. 304; **Güney**, s. 23.

⁵⁹⁰ **Gözübüyük**, Yönetim Hukuku, s. 338; **Gözübüyük**, Yönetim Yapısı, s. 304; **Selçuk**, s. 81.

yürütülmesinin sağlanması amacıyla, genel ve yüksek bir denetime ihtiyaç duyulmuş ve bir çok ülkede bu görevi yerine getirecek yüksek düzeyde idarî merciler ihdas edilmiştir⁵⁹¹. Gerçekten hukuk devletinde, idarenin bünyesine daha kolay girip nüfuz edebilecek, daha süratli, daha az biçimci, karşılıklı ilişkilerde önemli boşluğu doldurabilecek, daha etkin mücadele edebilecek, halk ile yönetim arasındaki sorunlara yargı yoluna gitmenin getirdiği gecikmeden daha hızlı çözüm bulabilecek ve duruma göre arabuluculuk yapabilecek bir kuruma duyulan gereklilik söz götürmez bir gerçektir⁵⁹². İdarenin denetlenmesinin, kamu personelinin görevlerini sorumlulukları içerisinde yapmalarının ve yönetilenlerin haklarını aramalarının temini bakımından ilginç bir kurum olarak böyle bir merci, ilk olarak İsveç'te kurulmuştur⁵⁹³. 1950 yılına kadar yalnızca İsveç ve Finlandiya'da bulunan ombudsman kurumu, bugün neredeyse bütün Avrupa ülkelerinde oluşturulmuştur⁵⁹⁴.

Bu kurum, parlâmentodan güç alan, yine parlâmentoya karşı sorumlu olan⁵⁹⁵, yönetimi denetleme yetkisine sahip, parlâmento dışında bağımsızlık içinde çalışan⁵⁹⁶, aşırı formalitelere sahip olmayan ve vatandaşların korunmasına yönelik olarak örgütlenmiş bir kurumdur⁵⁹⁷. Ombudsman kurumu ile genel olarak; temel insan haklarının korunmasını sağlamak, bireye ve insan onuruna saygıyı tesis etmek, kamusal işlere halk katılımını sağlamak amaçlarının gerçekleştirilmesi hedeflenir⁵⁹⁸. Ayrıca, vatandaşların idareye karşı olan şikâyetlerini bürokratik engel ve

⁵⁹¹ **Versan**, s. 107.

⁵⁹² **Derdiman**, İdarî Yargı, s. 7.

⁵⁹³ **Pickly** Victor J., "Ombudsman ve Yönetimde Reform", (Çev. Turgay Ergun, AİD, C. 19, S. 4, Aralık 1987, s. 39; **Tortop** Nuri, Yönetim Bilimi, s. 40; **Erhürman** Tufan, "Ombudsman", (AİD, C. 31, S. 3, Eylül 1998, s. 90); **Selçuk**, s. 81; **Sezen** Seriya, "Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm", (AİD, C. 34, S. 4, Aralık 2001, s. 73; Ombudsman denetiminin tarihsel gelişimi hakkında bkz. **Soybay**, İdarenin Denetimi, s. 74 vd.; **Akıncı**, 266-278; **Mutta**, s. 52-56.

⁵⁹⁴ **Ekici/Toker**, s. 23; Hangi ülkelerde ombudsman kurumunun mevcut olduğu hakkında bkz. **Pickly**, s. 41; 2000 yılında yayımlanan bir makalede dünyanın 90 ülkesinde bu ombudsman denetimine yer verildiği belirtilmektedir. **Akın**, s. 93; Ayrıca Bkz. **Sezen**, s. 73; Ombudsman kurumuna İsveç'te 1809; Finlandiya'da 1919; Danimarka'da 1953; Norveç'te 1962; Almanya'da 1956; İngiltere'de 1967; Fransa'da 1973; Portekiz'de 1976, Avusturya'da 1977; İspanya'da 1978; İrlanda'da 1980; Hollanda'da 1982; Belçika'da 1995 yılında yer verilmiştir. **Tortop** Nuri, "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması", (AİD, C. 31, S. 1, Mart 1998, s. 3); Ayrıca bkz. **Erhürman**, Ombudsman, s. 90.

⁵⁹⁵ Ombudsman, yasama organına dayanmakta ve ona ağırlık olarak işlev gördüğünden ötürü siyasî denetim yöntemleriyle birlikte de ele alınabilmektedir. **Eryılmaz**, Kamu Yönetimi, s. 311; **Ekici/Toker**, s. 24.

⁵⁹⁶ **Sanal**, Yönetimsel Denetim, s. 59; **Ekici/Toker**, s. 23.

⁵⁹⁷ **Pickly**, s. 37; **Tortop**, Denetleme Biçimleri, s. 39.

⁵⁹⁸ **Sanal**, Yönetimsel Denetim, s. 59-60; **Güney**, s. 24.

formalitelerden uzak, dolaysız bir şekilde incelemek ve onlara gerekli cevabı vermek suretiyle sosyal çatışmaları asgariye indirmek de amaçlar arasında yer alır. Ombudsman denetiminin diğer denetim yollarına karşı en önemli üstünlüğü de zaten işleminin basit ve masrafsız oluşudur⁵⁹⁹. Ombudsman, genellikle kamu yönetimine karşı halkın şikâyetlerini inceler, yönetimin aksayan ve işlemeyen yönlerini ortaya çıkarır, vardığı sonuçları parlâmentoya ve halkın bilgisine sunar⁶⁰⁰. Bu özellikleriyle ombudsman kurumunun temel işlevleri arasında; bireylerin temel hak ve özgürlüklerine ilişkin olası tehdit ve sınırlandırmalara karşı *koruma işlevi*, kendiliğinden veya yakınma üzerine *araştırma-inceleme-denetleme işlevi* ve kamu makamlarınca işlemlerin yapılması sırasında gözden kaçan veya bir memurun kötü niyeti yüzünden oluşan yanlışlıkların süzgeçten geçirilerek yakalanmasına ve düzeltilmesine olanak vermesi bakımından *yönetimin gelişmesine katkı sağlama işlevinden* bahsedilmektedir⁶⁰¹.

Yalnızca parlâmentoya bağlı olan ve parlâmento dışında hiçbir makama bağlı olmayan, tam anlamıyla bağımsız bir kurum olan ombudsman, kanunların uygulanmasını yasama adına denetleme görevini yerine getirmektedir⁶⁰². Ombudsman; halkı, idarenin yanlış işlemlerine karşı korumakta, kamu kurumlarının ilgili birimlerine kolayca girebilmekte, istediği belgeleri temin edebilmekte ve görevlileri sorguya çekebilmektedir⁶⁰³. Ancak ombudsmanın muhatap kuruluşları zorlama yetkileri bulunmadığı gibi karar verme, yönetimce verilmiş bir kararı ortadan kaldırma ya da değiştirme yetkileri de yoktur⁶⁰⁴. Ombudsmanın elindeki en önemli silâh, “moral yaptırım”dır ve bunların aracı da ikna, eleştiri ve kamuoyuna açıklamadır⁶⁰⁵.

⁵⁹⁹ Gözübüyük, Yönetim Yapısı, s. 304; Gözübüyük, Yönetim Hukuku, s. 339.

⁶⁰⁰ Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s. 311; Eryılmaz, Kamu Bürokrasisi, s. 91; Derdiman, İdarî Yargı, s. 4-5; Sezen, s. 72.

⁶⁰¹ Ombudsmanın bu işlevlerinin açıklanması ve değerlendirilmesi için bkz. Akıncı, s. 284-292.

⁶⁰² Tortop, Ombudsman, s. 4; Ombudsman kurumunun demokratik hukuk devletine sağlayabileceği katkılar konusunda bkz. Mutta, s. 58 vd.

⁶⁰³ Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s. 314; Eryılmaz, Kamu Bürokrasisi, s. 93; Sanal, Yönetimsel Denetim, s. 58.

⁶⁰⁴ Sanal, Yönetimsel Denetim, s. 58; Derdiman, İdarî Yargı, s. 5; Sezen, s. 75.

⁶⁰⁵ Sezen, s. 76.

Ombudsmanın onu seçen parlâmentoya karşı bağımsız olduğu, hiçbir kurumdan emir ve direktif almadığı ve bu yüzden tam ve mutlak bir bağımsızlığa sahip olduğu da ileri sürülmüştür⁶⁰⁶.

Coğrafi alanının genişliği, nüfus yoğunluğu ve şikâyetlerin çokluğu gibi sebeplerle ülkemizde merkezî yönetim, yerel yönetimler ve ordu gibi kurumlarda ayrı ayrı birden fazla ombudsmanın kurulması yoluna gidilebileceği söylenmiştir⁶⁰⁷. Bu öneriye uygun olarak yürürlüğe girmeyen 5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun'un 42. maddesinde her ilde, mahallî idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir "halk denetçisi" seçileceği hükme bağlanmıştır. Ancak bu Kanun, yürürlüğe girmediği için bugün ülkemizde ne mahallî idareler düzeyinde ne de ülke düzeyinde bir halk denetçisi bulunmamaktadır.

Ancak ülke düzeyinde idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri incelemek ve idareye önerilerde bulunmak üzere (md. 1) Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmasını öngören 5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu TBMM'de 15.06.2006 tarihinde kabul edilmiştir⁶⁰⁸. Ancak bu Kanun, 01.07.2006 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderilmiştir⁶⁰⁹. Kısaca bahsetmek gerekirse Kanun ile TBMM Başkanlığı'na bağlı olarak kamu tüzel kişiliğine sahip, merkezi Ankara'da bulunan Kamu Denetçiliği Kurumu kurulması öngörülmekte (md. 4) ve Kurum'a idarenin işleyişi ile ilgili şikâyetleri incelemek ve önerilerde bulunmak görevi verilmektedir. Kanun'un 3/(1)-ğ maddesi ile genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, özel bütçe kapsamındaki kamu idareleri, düzenleyici ve denetleyici kurumlar, sosyal güvenlik kurumları, **mahallî idareler, mahallî idarelerin bağlı idareleri, mahallî idare birlikleri**, döner sermayeli kuruluşlar, kanunlarla kurulan fonlar, kamu tüzel kişiliğini haiz kuruluşlar, sermayesinin yüzde ellisinden fazlası kamuya ait kuruluşlar ile bunlara bağlı ortaklıklar ve müesseseler,

⁶⁰⁶ **Tunaya** Tarık Zafer, Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, İstanbul 1982, s. 233-234.

⁶⁰⁷ **Eryılmaz**, Kamu Yönetimi, s. 314.

⁶⁰⁸ Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu Tasarısı üzerine bir inceleme için bkz. **Sezen**, s. 83 vd..

⁶⁰⁹ Geri gönderme gerekçesi için bkz.

http://www.cankaya.gov.tr/tr_html/ACIKLAMALAR/01.07.2006-3512.html E.T. 01.07.2006

kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, idare adına hareket ederek kamu hizmeti yürüten özel hukuk tüzel kişileri “İdare” tanımında belirtilerek Kurum’un denetim kapsamı içine alınmıştır. Ancak Kanun’un 9/(2) maddesinde Cumhurbaşkanı’nın tek başına yaptığı işlemler ile re’sen imzaladığı kararlar ve emirler, yasama ve yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin işlemler ile Türk Silâhlı Kuvvetlerinin sadece askerî nitelikteki faaliyetleri, kurumun görev alanı dışında bırakılmıştır. Kanun’un 12. maddesinde de hiçbir organ, makam, merci veya kişinin, Başdenetçiye ve denetçilere görevleriyle ilgili olarak emir ve talimat veremeyeceği, genelge gönderemeyeceği, tavsiye ve telkinde bulunamayacağı belirtilmiştir. 18/(1) maddesi gereğince Kurum’un inceleme ve araştırma konusu ile ilgili olarak istediği bilgi ve belgelerin, bu isteğin tebliğ edildiği tarihten itibaren otuz gün içinde verilmesi zorunludur. Kanun’un 22. maddesinde ise Kurum’ca hazırlanan raporların TBMM ve kamuoyunun bilgisine sunulacağı düzenlenmiştir. Görüldüğü üzere Kanun ile getirilen Kamu Denetçisi, yukarıda açıkladığımız ombudsmanın bağımsızlık, idareler üzerinde inceleme ve araştırma yapmak yetkisi, istediği bilgileri temin edebilme, yasama organı adına hareket etme gibi özellikleri dikkate alınarak düzenlenmektedir.

II. DENETİMİN İÇERİĞİ

A. Genel Açıklama

Yukarıda yerel yönetimlerin denetlenmesinde kullanılan araçlar anlamında yargısal ve yargı dışı denetim yollarını inceledik. Şimdi ise yerel yönetimlerin denetlenmesinin içerik yönünden hangi hususları kapsadığı ve hangi kriterlere göre yapıldığına göre konumuzu ilgilendirdiği ölçüde bazı denetim kavramları incelenecektir. Özellikle yeni Belediye Kanunu ile İl Özel İdaresi Kanunu’nda denetimle ilgili hükümlerde hukuka uygunluk denetimi yanında yer verilen malî denetim ve performans denetimine değinilmesi uygun görülmüştür. Bunun dışında öğretilde⁶¹⁰ özellikle yargısal denetimin içeriği konusunda yapılan asgari (minimum), normal ve azami (maksimum) denetim ayrımları ise çalışmamızın dışında bırakılmıştır.

⁶¹⁰ Bkz. **Oytan**, s. 149 vd; **Sağlam** Mehmet, İdarenin Takdir Yetkisi ve Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara 1992, s. 91-93.

B. Hukuka Uygunluk ve Yerindelik Denetimi

1. Hukuka Uygunluk Denetimi

Anayasa'nın 125. maddesinin IV. fıkrasında “*Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlıdır*” diyerek yargı yerlerinin hukuka uygunluk denetimi yapacağı, 2577 sayılı Yasa'nın 2/2. maddesinde de aynı yönde idarî yargı yetkisinin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olduğu belirtilmiştir. Görüldüğü üzere, Anayasa hükmü adlî-idarî yargı ayrımı yapmaksızın yargı işlevini yerine getiren bütün yargı organlarının denetiminin sınırını, 2577 sayılı Kanun ise idarî yargı denetiminin sınırını belirlemiştir. Anayasa hükmünün doğrudan uygulanabilir düzenlemesi nedeniyle idarenin ve yerel yönetimlerin denetlenmesinde idarî yargı yerinin yanı sıra adlî yargı yerinin de görevli olması durumunda denetimin hukuka uygunlukla sınırlı olması kuralı yine geçerli olacaktır⁶¹¹.

Ancak hemen belirtelim ki, hukuka uygunluk denetimi yalnızca yargısal denetim yerlerince yapılmaz. Hukuka uygunluk denetimi, denetlemede kullanılan en klâsik ve genel denetim ölçütüdür. Bundan dolayı diğer denetim yerlerince de hukuka uygunluk denetimi yapılabileceği kuşkusuzdur.

Yargısal denetim yolunun sınırını oluşturan hukuka uygunluk denetimi, idarenin eylem ve işlemlerinin “hukuka uygunluk bloku”nda yer alan normlara (kurallara) uygunluğunun araştırılması suretiyle yapılan denetimdir⁶¹². Başka bir ifadeyle hukuka uygunluk denetimi, idarenin eylem ve işlemlerinin şekil ve esas bakımından hukuka aykırı olup olmadığının araştırılmasıdır⁶¹³. Burada söz konusu olan hukuk geniş anlamdadır ve Anayasa, yasa ve düzenleyici idarî işlemler ile içtihatlar yanında yazılı olmayan hukuk kurallarını da içerir⁶¹⁴. Bu araştırma sonucunda hâkim, “hukuka uygunluk bloku”nda yer alan kurallardan hangisinin

⁶¹¹ Danıştay'ın ve idarî yargı yerlerinin Anayasa ve Kanun'un bu düzenlemelerine rağmen yerindelik denetimi yaptığı iddia edilen kararları hakkında eleştiriler için bkz. **Gözler**, İdare Hukuku, C.I, s. 830 vd.

⁶¹² **Candan** Turgut, Açıklamalı İdarî Yargılama Usûlü Kanunu, (Maliye ve Hukuk Yayınları), Ankara 2005, s. 228.

⁶¹³ **Duran** Lutfi, “İdarî İşlem Niteliğinde Yargı Kararıyla Vergi Dâvalarının Çözümü I”, (AİD, C. 20, S. 4, s. 5); **Kaya** Cemil, İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Konya 1997, s. 102.

⁶¹⁴ **Gözübüyük/Dinçer**, s. 154-155; **Topuz** İbrahim/Özkaya Kadir, Açıklamalı İdarî Yargılama Usûlü Kanunu, Ankara 2002, s. 29; **Karavelioğlu** Celâl, İdarî Yargılama Usûlü Kanunu, C. I, (Basım Yeri Yok) 2001, s. 371; **Kaya**, s. 104.

idarenin faaliyetine ilişkin olduğunu tespit eder ve yorumladığı bu hukuk kuralının anlam ve kapsamını belirler⁶¹⁵. Bundan sonra da idarenin faaliyetinin, ilişkin olduğu hukuk kuralının anlam ve kapsamına uyup uymadığını belirleyerek yargısal bir kararla ihtilâfı çözer. Hâkim bunu yaparken maddî olay ve olguları da değerlendirip nitelendirerek işlemin hukuka uygunluğunu denetleyecektir⁶¹⁶. İşte bu suretle yerine getirilen ve sadece hukuk kurallarının anlam ve kapsamına uygunluk yönünden yapılan denetime hukuka uygunluk denetimi adı verilir⁶¹⁷. Diğer bir ifadeyle hukuka uygunluk denetimi, faaliyetlerin mevzuata uygun olarak yürütülüp yürütülmediğini saptamayı amaçlayan bir denetim türüdür⁶¹⁸. Bu nedenle bu denetim sırasında işlemlerin veya harcamanın yerindeliği, yani ekonomik ve sosyal etkileri üzerinde durulmayıp, mevzuata uygun olarak yapılıp yapılmadığı ön plânda tutulur⁶¹⁹. Bunun sonucu olarak örneğin idare mahkemesinde dâva konusu edilmiş ve yargısal denetime tâbi tutulmuş bir işlem, sadece hukuka uygun ve buna karşın ekonomik ve sosyal açıdan isabetsiz olduğu takdirde açılan dâva reddedilecektir⁶²⁰. İdarî yargı yerleri gibi Sayıştay'ın yaptığı denetimin de genel olarak hukuka uygunluk denetimi olduğu söylenebilir⁶²¹. Zira Sayıştay'ın malî denetiminde esas itibariyle idarelerin harcamalarının Bütçe Yasası'nda öngörülen serbest ödeneklerden yapılıp yapılmadığı incelenmektedir⁶²². Ancak 01.01.2005 tarihinde yürürlüğe giren 5018 sayılı Yasa'nın 68. maddesinde düzenlenen Sayıştay denetiminin (dış denetimin), kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirileceği belirtilerek Sayıştay'a hukuka uygunluk denetimini aşan denetim yetkisi de (performans denetimi) verilmiştir.

Aşağıda inceleyeceğimiz üzere, yeni Belediye Kanunu ile İl Özel İdaresi Kanunu; belediye meclisi kararları ile il genel meclisi ve il encümeni kararları

⁶¹⁵ Hukuka uygunluk denetimi yalnız hukuk kurallarının bulunup yorumlanmasını kapsamaz. İYUK'un 20. maddesini de dikkate aldığımızda maddî olay ve olguların ve bunların değerlendirilip nitelendirilmesinin de bu denetimin kapsamında olduğu söylenebilir. **Topuz/Özkaya**, s. 29.

⁶¹⁶ **Karavelioğlu**, s. 372.

⁶¹⁷ **Candan**, s. 228.

⁶¹⁸ **Akıncı**, s. 85.

⁶¹⁹ **Sanal**, Yönetmelik Denetim, s. 19.

⁶²⁰ **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 723.

⁶²¹ **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 723.

⁶²² **Sanal**, Yönetmelik Denetim, s. 19.

üzerinde belediye başkanı ve valiye hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı bir denetim yetkisi tanımakta ve son aşamada denetim yetkisini yargı yoluyla kullanma olanağı vermektedir⁶²³. Ancak belirtilmelidir ki idarenin bütünlüğünün sağlanması amacıyla yapılan denetim, ister yargı organları, ister bakanlık, isterse belediye başkanı veya kim olursa olsun yapılan bu denetimin hukuka uygunluk denetimi olduğu kabul edilmektedir⁶²⁴.

2. Yerindelik Denetimi

2577 sayılı Kanun'un 2/2. maddesinde idarî yargı yerlerinin yerindelik denetimi yapamayacağı belirtilmiş, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idarî eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı verilemeyeceği düzenlenmiştir⁶²⁵. Bu hüküm karşısında ister bağlı yetkinin kullanılması, isterse takdir yetkisinin kullanılması niteliğinde olsun, idarenin eylem ve işlemlerinin yargı organlarıncı sadece hukuka uygunluğunun denetimi yapılabilecek, buna karşın bu işlem ve eylemlerin ihtiyaca uygunluğunun denetimi yargısal denetimin dışında kalacaktır⁶²⁶.

Aslında İdare Hukuku'nun eski ve yerleşmiş kuralı olarak, idare mahkemesi hâkiminin yerindelik hâkimi değil yasallık hâkimi olduğu ve yerindelik denetimi yapan hâkimin yargıç rolünü bırakıp, kendisini hiyerarşik âmir durumuna koymuş

⁶²³ Yapılan bu düzenleme ile 03.10.1992 tarih ve S. 21364 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren ve Anayasa'nın 90. maddesinin son fıkrası uyarınca kanun hükmünü kazanarak iç hukukumuzun bir parçası olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın "*Yerel makamların faaliyetlerinin idarî denetimi, normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk amacıyla yapılacaktır*" diyen 8. maddesinin 2. fıkrasına uyum sağlanmıştır. **Günday**, Kamu Yönetimi Reformu, s. 171; Yayla da idarî vesayet yerine hukuka uygunluk denetimi konularak anılan Şart'a uyum sağlanması gereğine işaret etmiştir. **Yayla**, Denetim, s. 128; Hattâ son yasal düzenlemeler yapılmadan önce de Şart'ın bu hükmünü gerekçe göstererek idarî vesayet yetkisine ilişkin esas ve usûllerin kanunla düzenleneceği yolundaki Anayasa'nın 127. maddesinin V. fıkrası dikkate alındığında, kanun hükmünde olan Şart'ın Anayasa'da yer alan vesayet denetimi kavramının içini doldurduğu ve Şart'ın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren Türk pozitif hukuku açısından yerindelik denetiminin vesayet denetiminin kapsamı dışında kaldığı ileri sürülmüştür. **Erhürman** Tufan, İdarî Denetim ve Ombudsman, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara 2001, s. 101; Buna karşın başka bir yazar, Türkiye'nin Şart'ın 8. maddesine çekince koyduğunu belirtmektedir. **Yüksel**, s. 144.

⁶²⁴ **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 722.

⁶²⁵ Buna karşın yerindelik denetimi yasağı, Anayasa md. 125'de açıkça belirtilmemiş yalnızca yargı yetkisinin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olduğu söylenmiştir. Duran bunun sebebi olarak yerindelik kavramının belirsizliği nedeniyle Anayasa'ya geçirilmediğini belirtmektedir. **Duran**, Vergi Dâvaları, s. 4; Aynı yönde **Çağlayan** Ramazan, "Türk Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi", (AÜEHFD, C. VII, S. 3-4, Aralık 2003, s. 196).

⁶²⁶ **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 724.

olacağı kabul edildiğinden⁶²⁷ yargı yetkisinin hukuka uygunluk denetimiyle sınırlı tutulması öteden beri idarî yargının gözettiği veya gözetmek zorunda olduğu bir ilkedir⁶²⁸. Bundan dolayı, 2577 sayılı Yasa'nın 2/2. maddesinde açıkça öngörülen yerindelik denetimi yasağının İdare Hukukunun kabul ettiği ve Danıştay'ın öteden beri uyguladığı bir ilkenin yasa kuralı hâline getirilmesinden ibaret olduğu ve başka bir yoruma müsait olmadığı ileri sürülmüştür⁶²⁹.

Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde zamansal ve mekânsal olarak doğru ve isabetli, kamu yararına uygun karar verilebilmesi için yasama organınca idareye bazı alanlarda takdir yetkisi tanınmıştır⁶³⁰. Takdir yetkisi, kısaca belli bir konuda idarenin karar alıp almama veya birden fazla karar arasında seçim yapma imkânına sahip olması şeklinde tanımlanabilir⁶³¹. İşte idarenin takdir yetkisine dayanarak aldığı bir kararın hukuksal isabet dışında sosyal, ekonomik, etkinlik ve kamu yararı⁶³² açısından doğru olup olmadığının, kararın icabı hâle uygun bulunup bulunmadığının denetlenmesi yerindelik denetimi olarak anılır⁶³³. Yerindelik denetiminde idarî yetkinin hukuka uygun kullanılması yetmez, aynı zamanda yerinde, en iyi sonuçları alacak, kamu hizmetini en iyi şekilde yürütecek ve kamu yararını en geniş ölçüde gerçekleştirmiş sayılacak şekilde kullanılması gerekir⁶³⁴. Danıştay ise bir kararında yerindelik denetimini "... idarenin nesnel değerlendirilmesi olanağı bulunmayan işleyiş zorunluluklarının ya da hukuksal sınırlar içindeki seçeneklerden birine karışılması..." olarak tanımlamıştır⁶³⁵. Ancak belirtilmelidir ki, takdir yetkisi keyfî

⁶²⁷ Alan Nuri, "Türk İdarî Yargısında Yerindelik ve Takdir Yetkisinin Değerlendirilmesi", (İdarî Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu, 10-11-12 Haziran 1982, Ankara, s. 49); Oytan, s. 156-157; Kalabalık, Yerel Yönetim Hukuku, s. 723; Kaya, s. 140.

⁶²⁸ Yayla, İdare Hukuku, s. 78.

⁶²⁹ Alan, s. 58; Duran, Vergi Dâvaları, s. 5.

⁶³⁰ Yerindelik kavramı ile takdir yetkisi kavramı arasındaki bağlantı için bkz. Çağlayan, s. 196 vd; Karavelioğlu, s. 393 vd.

⁶³¹ Yayla, İdare Hukuku, s. 77; Gözler, İdare Hukuku, C.I, s. 818; Karavelioğlu, s. 379; Arslan, Mahallî İdareler Üzerindeki Denetim, s. 38; Kaya, s. 8; Sağlam, s. 26.

⁶³² Kamu yararı, aslında hukuka uygunluk denetiminde idarî işlemin "amaç (maksat)" unsuru çerçevesinde de değerlendirilecek bir kavramdır. Yani, bu unsur hukuka uygunluk denetimi ile yerindelik denetimi arasında hassas bir noktayı teşkil etmektedir. Bundan dolayı, idarî yargı yerlerinin amaç unsuru yönünden yapacakları denetimde dikkatli olmaları ve yerindelik denetimine kaymamaları gerektiği sıkça söylenir.

⁶³³ Ancak bilinmelidir ki yerindelik denetimi yasağı, takdir yetkisine dayanılarak tesis edilen işlemlerin hukuksal denetimine engel değildir. İşlemin yerindeliği, takdir yetkisinin hukuka uygunluk denetimine tâbi tutulmayan bölümüdür. Oytan, s. 156; Kalabalık, Yerel Yönetim Hukuku, s. 723; Kalabalık, İdarî Yargılama Hukuku, s. 15; Çağlayan, s. 197.

⁶³⁴ Kalabalık, Yerel Yönetim Hukuku, s. 724.

⁶³⁵ Dnş. 8. D., 24.09.1987 gün ve E. 1986/683, K. 1987/371 (Dnş. Der., S. 70-71, s. 436).

idarî işlem tesisine olanak vermemektedir. Zira, hukuk devletinde tamamen (mutlak) takdirî işlemin yeri yoktur⁶³⁶. Açık hata, keyfilik, duygusal (kin, garez, husumet) nedenlerine bağlı bir takdir yetkisinin kullanılması ortaya çıktığında tabîî ki idarî yargı yeri denetim işlevini yerine getirecektir⁶³⁷.

Yerindelik denetiminde idarenin aldığı kararın hukuka uygun olması yetmez ayrıca kararın ekonomik, verimli, kamu yararına uygunluk yönünden isabetli (yerinde) olması da aranır. Başka bir ifadeyle, idarenin takdir yetkisine istinaden seçtiği bir aracın, ulaşmak istediği amaca elverişliliğinin denetimi yerindelik denetimi ile sağlanır⁶³⁸. Bu yönüyle yerindelik denetiminin aşağıda inceleyeceğimiz performans denetimine benzeyen bir içeriğinin olduğu söylenebilir. Ancak yerindelik denetimi kavramının daha çok yargı denetimine ilişkin olarak kullanıldığı görülmektedir.

Anlaşılabacağı üzere yerindelik denetimi hukuka uygunluk denetimine nazaran daha öznel (=sübjektif) niteliktedir. Gerçekten de yapılacak işin, alınan kararın somut koşullara elverişli olması, hizmetin gereklerine uygun olması, yerinde ve isabetli olması gibi ölçütler öznel değerlendirmeleri içerir⁶³⁹. Bundan dolayı, merkezi idarenin mahallî idareler üzerindeki idarî vesayet yetkilerini öznel değerlendirmelerle kullanmalarının önüne geçmek amacıyla yeni yerel yönetim kanunlarında vesayet makamının belediye ve il özel idaresi kararları üzerinde sahip olduğu vesayet yetkileri hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılmıştır. Aşağıda üçüncü bölümde ilgili yerlerde buna değinilecektir.

Anayasa ve 2577 sayılı İYUK gereği idarî yargı yerleri yerindelik denetimi yapamazlar. İdarenin faaliyetlerinin yerindeliğinin denetimi, yargı dışı denetim yolları ile yapılır⁶⁴⁰. Yargı yerinin yerindelik denetimi yasağına uymadığı takdirde, yargı organının idarenin yerini alacağı ve sorumluluğu olmayan yargı yerlerinin idarî yetki kullanması anlamına geleceği kabul edilmektedir⁶⁴¹. Bu durum ise, Anayasa ve

⁶³⁶ **Duran**, Vergi Dâvaları, s. 6; **Yayla**, İdare Hukuku, s. 77, 79.

⁶³⁷ **Yayla**, İdare Hukuku, s. 79.

⁶³⁸ **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 826.

⁶³⁹ **Akıncı**, s. 85.

⁶⁴⁰ **Gözübüyük**, Yönetmelik Yargı, s. 18; **Gözübüyük/Dinçer**, s. 155; **Candan**, s. 229; **Kalabalık**, İdarî Yargılama, s. 15; **Topuz/Özkaya**, s. 30; **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 724.

⁶⁴¹ **Oytan**, s. 157; **Alan**, s. 49; **Kaya**, s. 140.

yasa koyucunun yargı denetimine getirdiği diğer sınırlar olan yürütme görevinin yerine getirilmesinin kısıtlanması, takdir yetkisinin kaldırılması ile idarî eylem ve işlem niteliğinde karar verme yasaklarına aykırılık teşkil edecektir⁶⁴². Bununla birlikte hukuka uygunluk denetimi ile yerindelik denetimi arasındaki hassas sınırın belirlenmesi her zaman kolay değildir⁶⁴³. Böyle durumlarda işin doğasının gereği olarak idareye verilen yetki içinde yerindelik alanının ve hukuka uygunluk alanının sınırları bizzat idarî yargı yerince çizilir⁶⁴⁴. İdarî yargı yerleri bu yetkisini kullanırken bazen yargı kararlarında yerindelik denetimine yaklaşan hukuksal gerekçeler kullanılabilir⁶⁴⁵.

C. Malî Denetim ve Performans Denetimi

1. Genel Olarak

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 37. maddesi ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 54. maddesinde il özel idareleri ve belediyelerinin denetiminin, hizmetlerin süreç ve sonuçlarının mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre analiz edilmesi, karşılaştırılması ve ölçülmesi, kanıtlara dayanılarak değerlendirilmesi, elde edilen sonuçların rapor hâline getirilerek ilgililere duyurulması olduğu hükme bağlanmıştır. 5302 sayılı Yasa'nın 38 ve 5393 sayılı Yasa'nın 55. maddelerinde ise bu denetimin iç ve dış denetim şeklinde 5018 sayılı Yasa'ya göre yapılacağı, denetimin iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsayacağı belirtilmiştir. Yani, iç ve dış denetim, hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini kapsayacaktır.

5018 sayılı Yasa'nın 63 vd. maddelerinde de, iç ve dış denetim esasları düzenlenmiştir. Anılan Kanun'un 63. maddesinde iç denetimin tanımı yapılmış⁶⁴⁶,

⁶⁴² Karavelioğlu, s. 394.

⁶⁴³ Kalabalık, Yerel Yönetim Hukuku, s. 724.

⁶⁴⁴ Alan, s. 58.

⁶⁴⁵ Gözübüyük, Yönetmelik Yargı, s. 18; Gözübüyük/Dinçer, s. 155.

⁶⁴⁶ 5018 sayılı Kanun md. 63: *İç denetim, kamu idaresinin çalışmalarına değer katmak ve geliştirmek için kaynakların ekonomiklik, etkililik ve verimlilik esaslarına göre yönetilip yönetilmediğini değerlendirmek ve rehberlik yapmak amacıyla yapılan bağımsız ,nesnel güvence sağlama ve danışmanlık faaliyetidir. Bu faaliyetler, idarelerin yönetim ve kontrol yapıları ile mali işlemlerinin risk yönetimi, yönetim ve kontrol süreçlerinin etkinliğini değerlendirmek ve geliştirmek yönünde sistematik, sürekli ve disiplinli bir yaklaşımla ve genel kabul görmüş standartlara uygun olarak gerçekleştirilir. İç denetim, iç denetçiler tarafından yapılır. (Ek cümle: 22/12/2005-5436 sayılı Kanun md. 10) Kamu idarelerinin yapısı ve personel sayısı dikkate alınmak suretiyle, İç Denetim*

64. maddesinin II. fıkrasında ise iç denetimi yapan iç denetçilerin görevleri belirtilmiştir. İç denetçilerin görevleri incelendiğinde iç denetimin idarelerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimini içerdiği görülmektedir⁶⁴⁷. Aynı Kanun'un 68. maddesinde de Sayıştay tarafından yapılacak olan dış denetimin tanımı ve içerdiği konular düzenlenmiştir. Bu hükme göre de dış denetim, bir taraftan hukuka uygunluk ve malî denetimi, diğer taraftan performans denetimini içermektedir⁶⁴⁸. Hukuka uygunluk denetimi ile ilgili açıklamalar yukarıda yapılmıştır. Aşağıda ise malî denetim ile performans denetimine değinilecektir.

2. Malî Denetim

Malî denetim, hesaplar ve malî tablolar ile işlemlerin düzenliliğinin ve mevzuata uygunluğunun incelenmesidir⁶⁴⁹. Başka bir ifadeyle de, bütün idaredaki malî işlemlerin ve levazım işlerinin titizlik ve dürüstlük noktasından kontrol edilmesini ve genellikle kayıtlar ile birlikte nakit ve ayniyatın da inceden inceye tetkikini gerektiren denetim faaliyeti malî denetim olarak adlandırılır⁶⁵⁰. Bu denetim ile, bütün işlemlerin kuralına uygun şekilde taahhüde bağlanıp bağlanmadığı,

Koordinasyon Kurulunun uygun görüşü üzerine, doğrudan üst yöneticiye bağlı iç denetim birimi başkanlıkları kurulabilir.

⁶⁴⁷ **5018 sayılı Kanun md. 64/II:** İç denetçi, aşağıda belirtilen görevleri yerine getirir:

a) Nesnel risk analizlerine dayanarak kamu idarelerinin yönetim ve kontrol yapılarını değerlendirmek.

b) Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak.

c) Harcama sonrasında yasal uygunluk denetimi yapmak.

d) İdarenin harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve performans programlarına uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek.

e) Mali yönetim ve kontrol süreçlerinin sistem denetimini yapmak ve bu konularda önerilerde bulunmak

f) Denetim sonuçları çerçevesinde iyileştirmelere yönelik önerilerde bulunmak.

g) Denetim sırasında veya denetim sonuçlarına göre soruşturma açılmasını gerektirecek bir duruma rastlandığında, ilgili idarenin en üst amirine bildirmek.

⁶⁴⁸ **5018 sayılı Kanun md. 68/I-II:** Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin mali faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.

Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi,

Suretiyle gerçekleştirilir.

⁶⁴⁹ **Ekici/Toker**, s. 16.

⁶⁵⁰ **Ergun/Polatoğlu**, s. 343.

tahakkuk ettirilip ettirilmediği, bunlar için ödeme emri verilip verilmediği ve kayda geçirilip geçirilmediği, eksiksiz kayıt yapmak ve varlıklar ile nakit, yatırımlar, sabit kıymetler ve stokları korumak için uygun önlemlerin alınıp alınmadığı gibi konuların denetimi yapılır⁶⁵¹.

Malî denetimde amaç, denetlenen kuruluşun işlemlerinin, yetkili kurullarca konulmuş olan belli yöntem ve kurallara uygunluğunun saptanmasıdır⁶⁵². Görüldüğü üzere bu özelliği ile malî denetim, hukuka uygunluk denetimine yaklaşmaktadır. Çünkü aslında malî denetimde de, malî işlemlerin Bütçe Kanunu ve diğer malî mevzuata uygunluğu araştırılmaktadır. Gerçekten de 5018 sayılı Yasa'nın 68/b maddesinde Sayıştay tarafından yapılacak dış denetimin, kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin mali denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukukî düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti suretiyle gerçekleştirileceği belirtilmiştir⁶⁵³. Bundan dolayı malî denetimin, hukuka uygunluk denetiminin malî işlemler bakımından gerçekleştirilen özel bir bölümü ve olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

3. Performans Denetimi

“Performans, bir işi yapan bireyin, bir grubun ya da örgütün o işle amaçlanan hedefe yönelik olarak nereye varabildiği, başka bir deyişle neyi sağlayabildiğinin nicel ve nitel olarak anlatımıdır⁶⁵⁴.”

Ekonomik denetim adı da verilen performans denetimi ise, yönetimin bütün kademelerini, bunların programlama, uygulama ve izleme aşamalarındaki çalışmalarını tutumluluk (economy), verimlilik (efficiency) ve etkinlik (effectiveness) açılarından araştıran denetimdir⁶⁵⁵. Daha kapsamlı bir tanımlamaya

⁶⁵¹ Sanal, Yönetmelik Denetim, s. 21.

⁶⁵² Ekici/Toker, s. 16.

⁶⁵³ Ancak 5018 sayılı Kanun'un 68. maddesinin II. fıkrasının (b) bendindeki ifadeler, Sayıştay'ın dış denetiminin yerindelik denetimini de içerdiğini göstermektedir. Aynı yönde Ulusoy, Reform Hakkında Bir Değerlendirme, s. 142.

⁶⁵⁴ Özer Hüseyin, Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara 1995, s. 89.

⁶⁵⁵ Yürürlüğe girmeyen 5227 sayılı Kanun'un 39/III-c hükmünde de bu yönde bir tanım yapılmıştır. Yayıla, 5227 sayılı Kanun ve yeni yerel yönetimler mevzuatı ile performans ölçütlerinin konulmasını, kolay olmayan, üst merciler için takdir payı fazla geniş olabilecek kavramlar getirildiği ve bunun

göre performans denetimi, yargısal bir kararla sonuçlanmayan, amaç belirlemesi ve plânlaması yapılan, tamamen teknik ve objektif olmasına azami özen gösterilen, ilgililerin görüşlerini de içeren, yönetimle ilgili özel noktaları değil, aynı zamanda örgütlenme ve yönetim faaliyetlerini de kapsayan, idarenin siyasî kararlarının eleştiri konusu yapılmadığı ve fakat alınan siyasî kararların verimliliğinin, tutumluluğunun ya da etkinliğinin araştırıldığı bir denetim yöntemidir⁶⁵⁶. Genellikle ekonomik işletmeler üzerinde uygulanan bu denetim, işletmelerin teknik, ekonomik, malî ve idarî alanlardaki tüm faaliyetlerini kapsamaktadır⁶⁵⁷.

Performans denetimi özellikle kamu yönetiminde son zamanlarda gündeme gelen bir denetim türüdür⁶⁵⁸. Söz konusu bu denetim türü, kamu yönetiminin performansı, etkinliği, tutumluluğu ve verimliliğine yönelmekte, denetim sadece yönetimin belli yönlerini değil, aynı zamanda örgüt ve yönetim sistemlerini de içermektedir. Bu şekilde yeni bir denetim türünün ortaya çıkması, kamusal faaliyetlerin kapsamındaki artış, kaynakların rasyonel dağılımı ihtiyacı, demokratik kurumların gelişimi ile kamuda hesap verme sorumluluğu bilincinin yerleşmesi, bilgi teknolojisindeki hızlı gelişim gibi nedenlerin sonucuna bağlanmaktadır⁶⁵⁹.

Performans denetiminde, işletmelerin ekonomik sonuçlarından verimliliği, malî sonuçlarından ise kârlılığı araştırmak esastır⁶⁶⁰. Diğer bir ifadeyle bu denetimin ağırlık merkezini, genel muhasebe, maliyet muhasebesi, iş programları ve işletme bütçeleri ve işletme istatistiklerinin kontrolünü öngören akçalı kontrol oluşturur⁶⁶¹. Bu aşamada, performansın her açıdan ölçülüp ölçülmediği, uygun somut hedefler konulup konulmadığı, performans bilgisinin güvenli ve tutarlı olup olmadığı, performans bilgisinin yararlılığı ve raporlardaki sunumunun başarısı, performansın geliştirilip geliştirilmediği gibi konular araştırılır⁶⁶². Ancak bazı kamusal hizmetleri

denetlenen kuruluşları sonuçları baştan belli olmayacak işlerde duraksamaya düşürebileceği, ayrıca iktidara yakın olacak kuruluşlarla olmayanlar arasında eşitsizlik yaratabilecek tehlikeler taşımakta olduğu gerekçesiyle eleştirmektedir. **Yayla**, Denetim, s. 130.

⁶⁵⁶ **Yörüker** Sacit/**Gülen** Fikret, “Yeni Bir Sayıştay İçin Düşünceler”, (Mülkiye Dergisi, Ankara 1992, s. 65)’den nakleden **Özer** Hüseyin, s. 90; Başka tanımlamalar için bkz. **Demirbaş**, s. 59 vd.

⁶⁵⁷ **Sanal**, Yönetimsel Denetim, s. 19.

⁶⁵⁸ **Özer** Hüseyin, s. 84 vd.

⁶⁵⁹ **Aykaç/Özer**, s. 9.

⁶⁶⁰ Performans denetiminin sağlayacağı faydalar için bkz. **Özer** Hüseyin, s. 98.

⁶⁶¹ **Sanal**, Yönetimsel Denetim, s. 19.

⁶⁶² **Sayıştay**, Performans Ölçümü, Çev. C. Suat Aral, Ankara 2001, s. 15.

ve faaliyetleri girdi/çıkıtı analiziyle değerlendirmek, diğer bir ifadeyle sayısallaştırmak oldukça zor olacağından kamuda performans ölçümünün kompleks olacağı ve bu nedenle kamu kesiminde uygulanabilir performans yönetim sisteminin oluşturulmasının uzun dönemli bir projeyi gerektirdiği belirtilmiştir⁶⁶³.

Tanımına bakılacak olursa performans denetiminin temel unsurlarının, etkinlik, verimlilik ve tutumluluk olduğu anlaşılabacaktır⁶⁶⁴. *Verimlilik*, girdi olarak kullanılan kaynaklar ile sağlanan çıktılar arasındaki ilişkiyi gösterir⁶⁶⁵. Amaç, kaliteyi de dikkate alarak belli düzeydeki çıktının en az girdi ile elde edilmesi veya belli bir miktar girdi ile maksimum çıktı sağlanmasıdır⁶⁶⁶. *Etkinlik* ise örgütlerin tamamlanmış amaçlarına ve stratejik hedeflerine ulaşmak amacıyla gerçekleştirdikleri faaliyetler sonucunda bu amaç ve hedeflere ulaşma derecesini belirleyen bir performans boyutudur⁶⁶⁷. Diğer bir deyişle etkinlik, en az çaba ile en kaliteli sonucun elde edilmesidir⁶⁶⁸. *Tutumluluk* da kurumun amaçları göz önünde bulundurularak, kaynakların uygun miktar ve kalitede, uygun zaman ve yerde, en az maliyetle elde edilmesi anlamına gelmektedir⁶⁶⁹. Performans denetiminde bu üç temel unsurdan ne kadar yararlanılırsa başarıya ulaşmak o kadar kolay olacaktır.

Performans denetimi kavramında yönetimin iki önemli ilkesine dayanılmaktadır. İlki, bir kuruluşun fonlarının en iyi kullanımını sağlayacak şekilde işletilmesi, kararlarının para değeri bakımından gösterilmesini sağlamak için yöneticilerin yetkilerinden ve harcama yapmalarından dolayı sorumlu tutulmalarıdır. İkinci ilkesi ise, yöneticilerin kaynakların dikkatli ve etkili yönetiminden sorumlu tutulmalarıdır⁶⁷⁰.

Performans denetimi, 5018 sayılı Kanun'a göre yapılan iç denetim ve dış denetim yollarından her ikisinin de kapsamında yer almaktadır. 5018 sayılı Yasa'da

⁶⁶³ **Al**, (<http://www.liberal.org.tr/index.php?lang=tr&message=article&art=135>) E.T. 23.03.2005; Ayrıca performans denetiminin Türkiye'de uygulanabilirliği konusunda karşılaşılabilecek zorluklar konusunda bkz. **Özer Hüseyin**, s. 309 vd..

⁶⁶⁴ **Demirbaş**, s. 56, 61.

⁶⁶⁵ **Özer Hüseyin**, s. 94.

⁶⁶⁶ **Akıncı**, s. 49.

⁶⁶⁷ **Özer Hüseyin**, s. 94.

⁶⁶⁸ **Akıncı**, s. 49.

⁶⁶⁹ **Aykaç/Özer**, s. 9; **Özer Hüseyin**, s. 94.

⁶⁷⁰ **Özer Hüseyin**, s. 89-90.

iç denetçiye verilen görevler arasında yer alan “*Kaynakların etkili, ekonomik ve verimli kullanılması bakımından incelemeler yapmak ve önerilerde bulunmak*” ile “*İdarenin harcamalarının, mali işlemlere ilişkin karar ve tasarruflarının, amaç ve politikalara, kalkınma planına, programlara, stratejik planlara ve **performans programlarına** uygunluğunu denetlemek ve değerlendirmek*” gibi yetkiler (md. 64/b-d), iç denetimde performans denetimine ilişkin yetkilerin mevcut olduğunu göstermektedir. 5018 sayılı Kanun’un 68/b hükmünde de Sayıştay’a performans denetimi yapma yetkisi verilmiştir. Bu hükmüne göre “ (...) *Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak; (...) b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi suretiyle gerçekleştirilir.*”

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ESKİ VE YENİ MEVZUATA GÖRE YEREL YÖNETİMLERİN KARAR ORGANLARININ İŞLEMLERİ ÜZERİNDEKİ VESAYET DENETİMİ

§1. GENEL AÇIKLAMA

Daha önce de belirttiğimiz üzere, ülkemizde son yıllarda çıkarılan yasalarla Anayasa md. 127’de sayılan yerel yönetimleri ilgilendiren mevzuat yenilenmiş ve bu idareler üzerinde merkezî idarenin sahip olduğu idarî vesayet yetkileri, önemli ölçüde değişikliğe uğratılmıştır⁶⁷¹. Bugüne değin belediye ve il özel idaresi kararlarının nicel ve nitelik bakımından önemli bir bölümü, merkezî idare makamlarının iradeleri ile yürürlüğe giriyorken⁶⁷², yapılan son düzenlemelerle kural olarak yerel yönetim kararlarının kesinleşmesinde ve yürürlüğe girmesinde merkezî idarenin iradesine son verilmiş; vesayet makamlarının yetkileri, kararların yürürlüğe girmesinden sonra yargı mercilerine başvurmak ile sınırlandırılmıştır⁶⁷³. Bununla beraber yeni yerel yönetim kanunlarında belediye ve il genel meclisinin bütün kararlarının mülkî âmire

⁶⁷¹ Yerel yönetimler üzerinde merkezî idarenin sahip olduğu denetim yetkisi konusunda yakın tarihte ülkemizde gerçekleştirilen bu tür değişikliklerin esin kaynağı olduğu belirtilen Fransa’daki 02.03.1982, 22.07.1982 ve 28.03.2003 tarihli Kanunlarla gerçekleştirilen yerel yönetimler reformu ve bugün Fransa’daki önceki ve sonraki durum hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. **Kaplan**, s. 236 vd; **Ulusoy**, Reform Hakkında Bir Değerlendirme, s. 138 vd.; **Karaer** Tacettin, “Fransa’da Yerel Yönetim Reformu Üzerine”, (AİD, C. 23, S. 3, Eylül 1990, 54 vd.); **Ekici/Toker**, s. 11; Şimdilik şu kadarını belirtelim ki, bugün yerel yönetim-merkezî idare ilişkisi bağlamında Fransa’da yerel yönetimlerin işlemlerini iptâl etme yetkisi (le pouvoir d’annulation) yerindelik denetimi olmaktan çıkarak merkezî idarenin yerel yönetimlere yönlendirici ve hukukî hataları düzeltici danışmanlık hizmetine dönüşmüş ve bundan bir sonuç alınamazsa yargı yerine valilik başvurusu (déféré préfectoral) şeklinde hukukî bir denetim yolu olan valinin dâva açma hakkı öngörülmüştür. **Tezcan**, s. 660; Ahmet Özer, Yeniden Düzenleme İhtiyacı, s. 736 vd.; Özer, Fransa’da gerçekleştirilen yerel yönetimler reformundan sonra bir durum değerlendirilmesi yapıldığında hiç de arzu edilen sonuçlara ulaşamadığını, yerel yönetimler üzerinde vesayet denetimi kaldırılınca kaynaklarda savurganlığın çok arttığını, yerel yönetimlerin aşırı borçlarla üstesinden gelemeyeceği projeleri uygulamaya koyduklarının görüldüğü, dost kayırcılığı ile personel masraflarının bütçeyi kemirdiği ve yerel yönetim organları üzerinde ciddi bir denetim olmadığından yerel yönetimlerin prensler gibi hareket ettiklerinin görüldüğünü ifade etmektedir. **Özer** Ahmet, Yerel Yönetimler, s. 23-24.

⁶⁷² **Günday**, Kamu Yönetimi Reformu, s. 165.

⁶⁷³ Gerçekleştirilen bu değişiklik ile merkezî idarenin belediye ve il özel idareleri üzerinde sahip olduğu idarî vesayet yetkilerini önemli ölçüde sınırlandırdığı ve bunun idarenin bütünlüğü ilkesi açısından bazı sakıncalar doğuracağı söylenebilir de bunun tek başına Anayasa’ya aykırılık teşkil ettiğinin söylenemeyeceği, zira vesayet yetkisinin yasal bir dayanağının bulunması gerektiği ve yasa koyucunun vesayet yetkisinin kapsamı ile nasıl ve ne kapsamda kullanılacağını belirleme konusunda takdir yetkisi bulunduğu, kaldı ki idarenin bütünlüğü ilkesini gerçekleştirecek tek hukuksal aracın vesayet denetimi olmadığı aksine yargısal denetimin de bu hukuksal araçlardan biri olduğu ileri sürülmüştür. Bkz. **Günday**, Kamu Yönetimi Reformu, s. 169 vd.

gönderilmesi kabul edilerek bir bakıma vesayet alanı genişletildiği gibi⁶⁷⁴ istisna denilebilecek bazı belediye ve il özel idaresi kararlarında merkezî idarenin onaylama ve uygulanmasını erteleterek yargı merciine başvurma yetkileri muhafaza edilmiştir. Kısacası, merkezî idarenin denetim yetkisi, kural olarak merkezî idarenin temsilcisi olarak mülkî âmirlere verilen yargısal denetim yolunu harekete geçirmek ile sınırlandırılmıştır⁶⁷⁵.

Biz bu bölümde, merkezî idarenin yerel yönetim organları üzerinde sahip olduğu idarî vesayet yetkilerini değil, yerel yönetim kararları üzerindeki vesayet denetimini inceleyeceğiz. Yerel yönetimler, yasalarla verilen görev ve yetkiler çerçevesinde mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçları karşılamak üzere çeşitli idarî faaliyetlerde bulunurlar. Bu faaliyetlerinin yürütülmesi, çoğu kez bu idarelerin karar organlarının aldığı kararlar doğrultusunda mahallî idarenin başı ve yürütme organı tarafından yerine getirilir. Diğer bir deyişle, yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin yerine getirilmesi, karar organlarının alacağı kararların yürütme organı tarafından icra edilmesi ile sağlanmaktadır⁶⁷⁶. İşte bu noktada yerel yönetimlerin karar organlarının vereceği kararlar üzerinde merkezî idareye tanınan vesayet yetkileri önem arz etmektedir. Aşağıda da son yasal değişiklikler ışığında il özel idaresi ve belediyelerin karar organlarının işlemleri (kararları) üzerinde merkezî idareye tanınmış yetkiler üzerinde durulacaktır.

Konumuza geçmeden önce belirtelim ki, belediye ve il özel idarelerinde kararlar meclis ve encümenler tarafından verildiğinden⁶⁷⁷ aşağıda başlıklar altında öncelikle belediye ve il özel idaresinin en yüksek ve asıl karar organı olan belediye meclisi ve il genel meclisi kararları üzerinde vesayet denetimi, daha sonra da bu

⁶⁷⁴ **Güler**, 1998 Reform Tasarısı, s. 12, 13.

⁶⁷⁵ **Ulusoy**, Yeni Yasal Düzenlemeler, s. 186; Bu yönde yapılan değişikliğin genel olarak olumlu olduğu, ancak örneğin Fransa’da merkezî idare temsilcisine gönderilen yerel yönetim işlemlerinden bazılarının (çok önemli görülen ve ileride telâfisi çok güç sorunlar doğurma potansiyeli görülen imar ve ihale işlemleri gibi) vali tarafından idarî yargıya götürüldükleri anda yürürlüğünün kendiliğinden durduğu belirtilerek yeni yerel yönetim mevzuatında da bu yönde düzenlemeye yer verilmemiş olmasının önemli bir eksiklik olduğu söylenmiştir. **Ulusoy**, Yeni Yasal Düzenlemeler, s. 187; Kaplan, s. 259, 264; **Ulusoy**, Reform Hakkında Bir Değerlendirme, s. 139.

⁶⁷⁶ Yerel yönetimlerin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi konumunda olan yürütme organları, karar organlarının aldığı kararların uygulanmasını sağlamak üzere icra eder. Örneğin, belediye encümeni tarafından verilen ceza kararının uygulanması amacıyla bu cezanın takip ve tahsilini sağlamak görevi kendisine ait olan belediye başkanı, bu takip ve tahsil işlemlerini yapmak üzere karar organının işlemini icra eder.

⁶⁷⁷ **Arslan**, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 103.

idarelerin ikinci karar organları olan belediye encümeni ve il encümeni kararları üzerindeki vesayet yetkileri incelenecektir. Bu inceleme yapılırken, yakın zamana kadar yürürlükte bulunan ve yeni yasalar ile yürürlükten kaldırılan yasalardaki düzenlemelere de değinilerek karşılaştırma yapılmasına imkân verilecektir. Böylece çalışmamızın asıl amacı olan, son yasal düzenlemeler ile idarî vesayet denetiminde gerçekleştirilen değişim ve dönüşüm daha iyi görülecektir.

Nihayet burada değinilmesi gereken son nokta, belediye encümeni ve il encümeninin, belediye ve il özel idaresinin müzakere ve karar organı mı yoksa yürütme organı mı oldukları meselesidir. Eski yasaların yürürlükte olduğu dönemlerde bu alandaki eserlerde bu organların hiç kuşkusuz (ikinci) müzakere ve karar organı oldukları yazılmaktaydı⁶⁷⁸. Ancak yeni yürürlüğe sokulan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda bu idarelerin tek karar organının belediye meclisi ve il genel meclisi oldukları izlenimi veren ifadeler yer verilmiştir. Gerçekten, 5302 sayılı Kanun’un 9. maddesinde il genel meclisinin, il özel idaresinin “karar organı” olduğu belirtilmişken, il encümeninin konumu ile ilgili herhangi bir ifadeye yer verilmemiştir. Keza 5393 sayılı Yasa’nın 17 ve 5216 sayılı Yasa’nın 12. maddelerinde de belediye ve büyükşehir belediye meclisinin belediye idaresinin karar organı olduğu yönünde ifadeler yer verilirken belediye ve büyükşehir belediye encümeninin karar organı olduğu yönünde düzenleme yapılmamıştır. Aslında kanun koyucunun bu düzenlemeler ile meclis ile encümen arasında (birinin karar organı diğerinin ise yürütme organı olduğu şeklinde) net bir ayırım yapmak istediği sonucu çıkarılabilmektedir. Gerçekten, İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısı’nın il encümeninin görev ve yetkilerini düzenleyen 26. maddesinin gerekçesinde *“Encümenin görev ve yetkileri yeniden düzenlenerek yürütme organı olma niteliği daha netleştirilmekte ve mevcut İl Özel İdaresi Kanununda öngörülen meclis yerine karar alma yetkisi bu Tasarıyla tümüyle kaldırılmaktadır. Sonuç olarak karar organı olan meclis ile yürütme organı olan encümen arasındaki ayırım netleştirilmiştir”* ifadelerine yer verilmiştir. Aynı gerekçelere belediye encümeni bakımından da Belediye Kanunu

⁶⁷⁸ **Günday**, İdare Hukuku, s. 429; **Gözübüyük/Tan**, C. I, s. 210, 215; **Gözübüyük**, Yönetim Yapısı, s. 180; **Gözübüyük A. Şeref**, Türkiye’de Mahallî İdareler, Ankara 1967, s. 16; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 312; **Arslan**, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 129; **Eryılmaz**, Kamu Yönetimi, s. 131, 142.

Tasarısı'nın 34. madde gerekçesinde de rastlamaktayız. Kısacası, 5302 sayılı İÖİK ile 5393 ve 5216 sayılı Kanun'larda il genel meclisi ve belediye meclislerinin bu idarelerin karar organı olduğu yönünde düzenlemelere ve kanun gerekçelerinde encümenin yürütme organı olduğu yönünde ifadeler yer verilmek, belediye encümeni ve il encümenin organlık statüleri konusunda düzenlemelere de yer vermemek suretiyle, il encümeni ve belediye encümenin yerel yönetimlerin (ikinci derecede) karar organı değil yürütme organı olduğunun benimsenmesi sağlanmak istenmiştir⁶⁷⁹. Ancak 5393 sayılı Kanun ile 5302 sayılı Kanun'da belediye encümeni ve il encümenine verilen görev ve yetkiler incelendiğinde bu iki organın belediye ve il özel idarelerinin (belediye meclisi ve il genel meclisine karar organı olarak verilen görevler dışındaki) bazı görevleri müzakere ve karar organı olarak yerine getirdiği görülmektedir. Yani aşağıdaki görev ve yetkilerine de değineceğimiz belediye ve il encümenin belediye ve il özel idaresinin ikinci müzakere ve karar organı oldukları kabul edilebilir⁶⁸⁰. Zira, üst bir makamın izin veya onayına tâbi olmadan hukukî etki ve sonuç doğuracak şekilde tamamlanmış işlem yapma yetkisi olarak tanımlanan⁶⁸¹ karar alma yetkisine görev ve yetkileri incelendiğinde il encümeni ve belediye encümenin sahip olduğu anlaşılmaktadır. Böyle olunca da Anayasa'nın 127.

⁶⁷⁹ Böylece de il encümeni ve belediye encümeni üyeleri arasında seçimle göreve gelmeyen teknik birim âmirlerine yer verilmesi yönünde yapılan düzenlemelerin Anayasa'nın 127. maddesine aykırı olması ve Anayasa Mahkemesi tarafından iptâl edilmesi ihtimalinin önüne geçilmek istendiği anlaşılmaktadır. Zira Any. md. 127/I'de yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmesi esası benimsenmiştir. Eğer kanun koyucunun istediği şekilde encümenlerin yerel yönetimlerin karar organı olmadıkları (yürütme organı oldukları) kabul edilirse, böylece encümen üyelerinin seçimle iş başına gelmesi öngören Anayasa hükmüne aykırılık söz edilemeyecektir. Anayasa Mahkemesi, 22.06.1988 tarih ve E.1987/18, K. 1988/23 sayılı kararında (AMKD, S. 24, s. 318) il özel idare müdürü, bayındırlık ve iskân müdürü ile köy hizmetleri il müdürünün il Daimî encümenin doğal üyesi olmasını öngören eski İÖİK'nın 136. maddesinin son fıkrası hükmünü Anayasa'nın 127. maddesine aykırı bularak iptâl etmiştir. İptâl kararının gerekçesinde şöyle denmektedir: "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 aslı görevleri itibariyle hiyerarşik denetime tabi üç memurunun 'tabiî üye' sıfatıyla dahil edilmesi, Anayasa'nın 127. maddesindeki karar organlarının seçimle oluşmasını öngören kuralıyla bağdaştırılamaz. Ayrıca, 'tabiî üye'lerin varlığı, yasalarla sınırları ve alanları belirlenmiş yerel yönetimlere özgü kamu gücüne, merkezden yönetimin ortaklığı sonucunu doğurur ve özerkliği ihlâl eder. (...) Ayrıca, 'tabiî üye'lerin varlığı, yasalarla sınırları ve alanları belirlenmiş yerel yönetimlere özgü kamu gücüne, merkezden yönetimin ortaklığı sonucunu doğurur ve özerkliği ihlâl eder."

⁶⁸⁰ Aynı görüşte **Günday**, *İl Özel İdareleri ve Belediyeler*, s. 7; **Ulusoy**, *Yeni Yasal Düzenlemeler*, s. 189; **Yıldırım** Turan, *İdarî Teşkilât*, s. 190; **Yıldırım** Ramazan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 82, 83.

⁶⁸¹ **Ulusoy**, *Yeni Yasal Düzenlemeler*, s. 193.

maddesindeki yerel yönetimlerin karar organlarının⁶⁸² üyelerinin seçimle iş başına gelmesi esasının belediye ve il encümeni üyeleri bakımından da geçerli olması gerekir⁶⁸³. Ancak, yeni 5393 sayılı Yasa, 5216 sayılı Yasa ile 5302 sayılı Yasa’da bu esasa uyulmamış ve encümen üyeleri arasında atanmış üyelerin de bulunmasına imkân verilmiştir. Bu durumun, açıkça Anayasa md. 127/V’e aykırı olduğu ileri sürülebilir.

§2. İL ÖZEL İDARESİ KARAR ORGANLARININ İŞLEMLERİ ÜZERİNDEKİ VESAYET DENETİMİ

İl özel idaresinin karar organlarının işlemleri üzerindeki vesayet denetimi konusunda 5302 sayılı Yasa ile önemli değişiklikler yapılmıştır. Müzakere ve karar organları olan il genel meclisi ve il (daimî) encümeninin kararları üzerindeki vesayet denetiminde yapılan değişikliklerin görülmesi ve karşılaştırma yapılmasına imkân verilmesi açısından aşağıda önce il genel meclisi kararları, sonra da il (daimî) encümeni kararları üzerindeki vesayet denetimi eski düzenlemeyle karşılaştırma yapılmak suretiyle incelenecektir.

1. İL GENEL MECLİSİ KARARLARININ İDARİ VESAYET YOLUYLA DENETİMİ

A. Mülga 13.03.1329 (1913) Tarihli İl Özel İdaresi Kanunu’na Göre

1. İl Genel Meclisinin Görev ve Yetkileri

Eski İl Özel İdaresi Kanunu (İÖİK)’nda il genel meclisinin görev ve yetkileri bir maddede tek tek sayılmış değildi. Bunun yerine il genel meclisinin görev ve yetkileri; çoğu, Kanun’un “Meclisi Umumiî Vilâyet” başlıklı ikinci faslında olmak üzere çeşitli maddelerine serpiştirilmişti. Eski yasa döneminde il genel meclisinin yerine getirdiği görev ve yetkiler genel olarak şöyle sıralanabilir⁶⁸⁴:

- İl özel idaresi bütçesini ve kesin hesabı kabul etmek (md. 86),

⁶⁸² 1982 Anayasası md. 127/I’den farklı olarak 1961 Anayasası’nın 116/I. maddesinde yerel yönetimlerin bütün karar organlarının değil yalnızca genel karar organlarının seçimle göreve gelmesi esası benimsenmiştir.

⁶⁸³ **Günday**, İl Özel İdareleri ve Belediyeler, s. 16; **Yıldırım** Turan, İdarî Teşkilât, s. 190; **Ulusoy**, Yeni Yasal Düzenlemeler, s. 189; **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 82.

⁶⁸⁴ **Günday**, İdare Hukuku, s. 412; **Gözübüyük/Tan**, C. I, s. 209; **Akyılmaz**, İdare Hukuku, s. 187; **Eryılmaz**, Kamu Yönetimi, s. 131.

- İl özel idaresine verilmiş görevlerle ilgili kararları almak ve yapılacak işlere ait yıllık programları onaylamak (md. 78/14),
- Vali tarafından sunulacak yıllık faaliyet raporunu görüşüp oylamak,
- İl özel idaresinin görevlerini ilgilendiren kanunların uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelikler yapmak,
- İl özel idaresinin mallarına ilişkin tasarruflarda bulunmak,
- Bayındırlık, sağlık ve öğretim işlerinde harcanmak üzere istikraz (borçlanma) akdine karar vermek (md. 131),
- Kanunlarda verilmiş yetkiler çerçevesinde il özel idaresine ait vergi, resim, harç ve öteki malî yükümlülüklerin miktar, oran ve tarifelerini belirlemek,
- Gereken hâllerde (özellikle çevre ile ilgili idarî konularda) görüş ve düşüncelerini bildirmek⁶⁸⁵.

İl genel meclisi yukarıda sayılan görevlerini karar ve müzakere organı olarak alacağı kararlar ile yerine getirmekte ve bu kararlar aşağıda anlatılan şekilde idarî vesayet yoluyla denetlenmekteydi.

2. Valinin Onayına Tâbi İl Genel Meclisi Kararları

Mülga İÖİK'nın 135. maddesine göre il genel meclisinin aldığı bütün kararlar, valinin onayına tâbi idi⁶⁸⁶. Yani il genel meclisinin kararları, valinin onayı ile kesinleşmekte ve yürürlüğe girmektedir⁶⁸⁷. Tanınan bu yetki ile il genel meclisi kararları hakkında vali, onaylama veya onaylamama şeklinde idarî vesayet yetkisi

⁶⁸⁵ **Günday**, İdare Hukuku, s. 412; **Gözübüyük/Tan**, s. 209.

⁶⁸⁶ İl genel meclisi kararlarının tümü üzerinde eski yasada öngörülen valinin onaylama yetkisi öğretide eleştirilmiştir. Turan Yıldırım bu konuda “İl genel meclisi kararlarının ancak valinin onayıyla yürürlüğe girebilmesi, bu meclislerin kamu hizmeti görmek niteliğine sahip olmadıkları, halkın seçtiği insanların yeterli birikimi olamayacağı ve toplumun seçtiklerini denetleyemeyeceği düşüncesine dayanmaktadır. Bir başka söyleyişle vesayet, il özel idaresinin değil, milletin üzerindedir” demektedir. **Yıldırım** Turan, İdarî Teşkilât, s. 191; İl genel meclisi kararları üzerinde merkezî idareye tanınan ağır idarî vesayet yetkileri, bu idarelerin bir yerel yönetim olarak nitelendirilmesini zorlaştırdığı söylenmiştir. **Coşkun** Bayram, İdarî Vesayet, s. 46.

⁶⁸⁷ **Gözübüyük/Tan**, C. I, s. 209; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 312; **Arslan**, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 104.

kullanılmaktaydı⁶⁸⁸. Ancak valiye tanınan onaylamayarak yürürlüğe girmesini engelleme yetkisi mutlak değildi⁶⁸⁹. Aynı madde hükmüne göre vali⁶⁹⁰, onaylamadığı kararlar aleyhine itiraz yoluyla Danıştay’a başvurmak⁶⁹¹ ve Danıştay, kararın kendisine gelişinden itibaren iki ay içinde karar vermek zorundaydı⁶⁹². Valinin 20 gün içerisinde kararı onaylamaması ve Danıştay’a havale etmemesi durumunda ise kararın kesinleşip yürürlüğe girdiğinin kabul edilmesi gerektiği ileri sürülmekteydi⁶⁹³. Diğer bir deyişle 20 gün içinde bu iki yetkisinden birini vali kullanmazsa karar, 21. gün yürürlüğe girerdi⁶⁹⁴. Buna göre il genel meclisi kararları üzerinde valiye, onaylama ya da onaylamadığı kararları Danıştay’a götürme dışında başka bir yetki (meselâ değiştirerek onaylama yetkisi) tanınmamıştı⁶⁹⁵. Valinin itirazını karara bağlama görevi Danıştay 1. Dairesi’ne aitti. Danıştay 1. Dairesi, il genel meclisi kararının hukuka aykırı olduğunu düşünüyorsa bu kararı “iptâl⁶⁹⁶” eder⁶⁹⁷; yok eğer hukuka uygun görüyorsa valinin itirazını reddederdi⁶⁹⁸. Danıştay’ın vereceği karara il özel idaresi de vali de uymak zorundaydı⁶⁹⁹ ve bu karara göre il genel meclisi kararı ya kesinleşir yürürlüğe girerdi ya da bozulur (iptâl edilir) dosya

⁶⁸⁸ Valinin bu yetkisinin hukukilik denetimi yanında yerindelik denetimini de içerdiği kabul edilmekteydi. **Günday**, İl Özel İdareleri ve Belediyeler, s. 13.

⁶⁸⁹ **Günday**, İdare Hukuku, s. 412; **Arslan**, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 104.

⁶⁹⁰ Vali dışında il genel meclisi üyelerinin veya ilgili kişilerinin itiraz hakkına sahip olmadığı kabul edilmekteydi. **Arslan**, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 104.

⁶⁹¹ Valinin il genel meclisi kararına hem hukuka uygunluk hem de ihtiyaca uygunluk (yerindelik) açısından itiraz edebileceği kabul edilmekteydi. **Gözübüyük**, Mahallî İdareler, s. 16.

⁶⁹² Burada Danıştay’a yapılan başvuru, yargısal bir başvuru değil; idarî bir başvuru olarak kabul edilmekteydi ve başvuru Danıştay’ın idarî dairesi tarafından çözümlenmekteydi. **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 169; Ayrıca Danıştay’ın incelemesinin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olduğu kabul edilmekteydi. Bkz. Dnş. 2. D., 04.04.1956 gün ve E. 1956/960, K. 1956/998 (Dnş. Kar. Der., S. 74, s. 12), Dnş. 2. D., 23.02.1956 gün ve E. 1956/323, K. 1956/419 (Dnş. Kar. Der., S. 73, s. 10), Dnş. 2. D., 03.02.1956, E. 1956/320, K. 1956/200 (Dnş. Kar. Der., S. 73, s. 3).

⁶⁹³ **Günday**, İdare Hukuku, s. 413; **Gözübüyük/Tan**, C. I, s. 209.

⁶⁹⁴ **Yıldırım Ramazan**, İdare Hukuku Dersleri, s. 80.

⁶⁹⁵ **Günday**, İdare Hukuku, s. 412-413; **Gözübüyük/Tan**, s. 209; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 322.

⁶⁹⁶ Yerel yönetimler mevzuatı ile Danıştay’a verilen idarî görevleri yerine getiren 1. Daire’nin verdiği “iptâl” kararlarının idarî yargı mercileri ve bu arada Danıştay dâva dairelerinin yargısal bir kararlar verdiği iptâl kararları ile karıştırmamak gerekir. Zira 1. Daire’nin verdiği iptâl kararları bir idarî vesayet yetkisinin kullanımına ilişkin verilmiş idarî kararlardır. Oysa idarî yargı mercilerinin açılmış bir dâva sonucunda verdiği iptâl kararları, yargısal bir karar olup, kesin hüküm niteliğini haizdirler.

⁶⁹⁷ Örneğin, Danıştay 1. Dairesi’nin 21.10.1992 gün ve E. 1992/234, K. 1992/338 sayılı kararına (Kazancı Dnş. Kararları CD’sinden nakleden **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 323) konu teşkil eden bir olayda: Ankara İl Genel Meclisi’nin, ilgili kanunda adları geçen kamu kurum ve kuruluşlarının istediği sayıda ve istediği yerde karşılıksız ocak istemlerinin karşılanmaması yolundaki kararına vali tarafından mülga İÖİK’nın 135. maddesine göre itiraz edilmiş ve itiraz 1. Daire tarafından haklı bulunarak il genel meclisinin kararı “iptâl” edilmiştir.

⁶⁹⁸ **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 322.

⁶⁹⁹ **Günday**, İdare Hukuku, s. 413; **Arslan**, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 104.

iade olunurdu⁷⁰⁰. Son hâlde il genel meclisinin dosyayı görüşerek yeni bir karar vermesi gerekirdi.

Valinin onaylamasına tâbi il genel meclisi kararları konusunda Danıştay'ın yerine getirdiği görev idarî görev , bu görev sonunda verilen kararlar da idarî karardır. Bu idarî karar sonucunda meclis kararı uygun bulunmazsa iptâl edilmekte ve yürürlükten kaldırılmaktaydı. Bu sonucu itibariyle Danıştay idarî dairesinin verdiği bu kararların inşaî nitelikte bir idarî karar olduğu söylenebilirdi. Zira Danıştay Birinci Dairesi bir mahkeme değil, bir idarî dairedir⁷⁰¹. Dolayısıyla valinin Danıştay'a yaptığı itiraz bir (yargısal başvuru değil) idarî başvuru, Danıştay 1. Dairesi'nce yapılan denetim de bir idarî vesayet denetimidir⁷⁰².

3. İl Genel Meclisinin Diğer Kararları

Yukarıda belirtildiği gibi, kural olarak il genel meclisinin aldığı bütün kararlar valinin onaylamasına tâbi idi. Ancak, Kanun'da açıkça belirtilen hâllerde il genel meclisinin bazı kararları merkezî idare içinde başka idarî mercilerin onaylamasına tâbi tutulmuş idi⁷⁰³. Örneğin, mülga Yasa'nın 86. maddesine göre il özel idaresinin bütçesinin kabul edilmesine ilişkin il genel meclisi kararı, vali tarafından 15 gün içerisinde İçişleri Bakanlığı'na gönderilirdi. Mezkûr maddenin ikinci fıkrasında bütçenin, İçişleri Bakanlığı'na 30 gün içinde onaylanacağı ve bu süre içerisinde onaylanmayan bütçenin kendiliğinden onaylanmış sayılacağı (yürürlüğe gireceği) belirtilmiştir. 86. maddenin 3. fıkrasında ise belirtilen yetkilerle sınırlı olarak İçişleri Bakanlığı'nın bütçe kararını değiştirerek onaylama yetkisine sahip olduğu düzenlenmiştir⁷⁰⁴. İçişleri Bakanlığı, onaylamadığı bütçe hakkında

⁷⁰⁰ **Günday**, İl Özel İdareleri ve Belediyeler, s. 13.

⁷⁰¹ **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 323.

⁷⁰² Nitekim Danıştay 6. Dairesi, 21.09.1994 gün ve E. 1992/1437, K. 1994/3095 (www.danistay.gov.tr) sayılı içtihadında Danıştay Birinci Dairesi'nin mahkeme niteliğinde olmadığına ve il genel meclisi kararına karşı valinin yaptığı itirazın idarî bir başvuru olduğuna karar vermiştir. Kararda şu ifadelere yer verilmiştir: "Yasal düzenlemeler ve doktrinde, bir kararın yargı kararı niteliğini kazanabilmesi için kararın alt derece mahkemesince verilmesi ve üst mahkemeye başvuru hakkının bulunması koşulunu zorunlu görmektedir. Danıştay Yasasının 1. maddesinde, "Danıştay Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş Yüksek İdare Mahkemesi, danışma ve inceleme merciidir." demek suretiyle Danıştay'ın yargısal ve danışma ve inceleme mercii olarak görev yapmak üzere kurulduğu açıkça ifade edilmiştir. Nitekim Danıştay 1. Dairesi de danışma ve inceleme mercii olarak kurulmuş ve mahkeme niteliği bulunmayan bu Dairenin verdiği kararları da yargısal nitelik taşımamaktadır."

⁷⁰³ **Günday**, İl Özel İdareleri ve Belediyeler, s. 13.

⁷⁰⁴ Bu konuda geniş bilgi için bkz. **Arslan**, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 108 vd..

Danıştay’a itiraz etmek zorunda değildir⁷⁰⁵. İçişleri Bakanlığı’nın onaylamama ve değiştirerek onaylama yetkisine karşı herhangi bir idarî başvuru yolu öngörülmemiştir. Bundan dolayı, İçişleri Bakanlığı’nın değiştirerek onaylama işlemini idarî bir işlem olarak idarî yargıda dâva konusu etmek mümkündür⁷⁰⁶.

Bunun dışında, il genel meclisinin bayındırlık, sağlık ve öğretim işlerine harcanmak üzere borçlanma akdine karar verdiği hâllerde de, borçlanma miktarının il özel idare bütçesinde öngörülen olağan gelirlerin bir seneliğinin üçte birini geçmediği durumlarda borçlanma, valinin teklifi ve il genel meclisinin kararı ile yapılır. Buna karşın bu miktarı aşan borçlanma akitlerine ilişkin il genel meclisi kararlarının Bakanlar Kurulu ve Cumhurbaşkanı tarafından onaylanması gerekiyordu⁷⁰⁷ (Mülga İÖİK md. 131). Diğer taraftan, il genel meclisinin yapacağı bazı işlere ilişkin plân ve programlarının da bunların ait oldukları işlere göre çeşitli merkezî idare makamlarınca onaylanacağı öngörülmüştü⁷⁰⁸.

Bu gibi vali dışında merkezî idare organlarının onayına tâbi tutulmuş il genel meclisi kararları hakkında yukarıda bahsi geçen İÖİK’nın 135. maddesinin uygulanamayacağı ve bu kararlarda valinin onayının hüküm ifade etmeyeceği gibi valinin 20 gün içinde itiraz etmemiş olmasının da kararın kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesini sağlamayacağı kabul edilmekteydi⁷⁰⁹.

B. 5302 Sayılı Yeni İl Özel İdaresi Kanunu’na Göre

1. İl Genel Meclisinin Görev ve Yetkileri

Yeni 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun 6 ve 7. maddelerinde il özel idaresinin görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiş, 10. maddesinde il genel meclisinin il özel idaresinin (genel) karar organı olarak görev ve yetkileri bentler hâlinde sayılmak suretiyle, il genel meclisinin bu idarenin asıl (hattâ tek) karar organı olduğu vurgulanmak istenmiştir⁷¹⁰. Diğer yandan yeni İl Özel İdaresi Kanunu,

⁷⁰⁵ Gözler, İdare Hukuku, C. I, s. 325.

⁷⁰⁶ Gözler, İdare Hukuku, C. I, s. 326.

⁷⁰⁷ Geniş bilgi için bkz. Arslan, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 113-114.

⁷⁰⁸ Geniş bilgi için bkz. Arslan, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 115 vd.

⁷⁰⁹ Arslan, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 105.

⁷¹⁰ İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısının ilgili maddesinin gerekçesinde “İl genel meclisinin görev ve yetkileri maddeler hâlinde sayılarak il özel idaresinin karar organının meclis olduğu vurgulanmaktadır” ifadelerine yer verilmiştir. Bu da yukarıda açıkladığımız gibi yeni yasal

valinin il genel meclisinin başkanı olmasını kaldırmış, il genel meclisinin kendi üyeleri arasından meclis başkanını seçmesini öngörerek (md. 11), valinin il özel idaresindeki ağırlıklı konumuna son vermiştir⁷¹¹.

5302 sayılı Kanun'un 10. maddesine göre il genel meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

- Stratejik plân⁷¹² ile yatırım ve çalışma programlarını, il özel idaresi faaliyetlerini ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve karara bağlamak,

düzenlemelerle mahallî idarelerde meclislerin tek karar organı olduğunun benimsenilmek istendiğini göstermektedir.

⁷¹¹ Böylece, mülga İl Özel İdaresi Kanunu'na göre vali, meclis toplantı gündemini tek başına belirleyerek meclisin ancak kendi belirlediği konularda müzakere yapması ve karar almasını sağlama olanağını sahip iken, 5302 sayılı yeni Kanun'a göre vali artık meclis başkanı olmadığından meclis gündeminin belirlenmesinde valinin sahip olduğu yetkiler sınırlandırılmıştır. **Günday**, Kamu Yönetimi Reformu, s. 166; Ancak yeni Kanun'da da meclis gündeminin meclis başkanı tarafından belirleneceği öngörülmüş olmakla beraber, valinin önerdiği hususların da gündeme alınacağı hükme bağlanmıştır (md. 13/I); Öğretide valinin konumu ile ilgili yapılan bu değişiklik sert şekilde eleştirilmiş, İl Özel İdaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi, il özel idaresi teşkilâtının en üst âmiri olan valinin genel karar organından dışlanması kendi içinde tutarsız ve çelişkili bir yaklaşımı yansıttığı belirtilmiş, valinin il özel idaresinin organı olmaktan çıkarılarak sadece bu idareyi denetleyen bir vesayet makamı olarak öngörülmesinin daha tutarlı bir yaklaşım olacağı söylenmiştir. **Ulusoy**, Yeni Yasal Düzenlemeler, s. 192; **Ulusoy**, Reform Hakkında Bir Değerlendirme, s. 143; Aynı yönde görüş için bkz. **Al**, <http://www.liberal.org.tr/index.php?lang=tr&message=article&art=135> E.T. 23.03.2005; Valinin sahip olduğu bu ikili konumla il özel idaresi üzerinde sahip olduğu denetim, öğretide "ikili görev yoluyla denetim" olarak adlandırılmıştır. **Arslan**, İdarî Vesayet, s. 505, 536; **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 735; **Akıncı**, s. 86; Ancak kanaatimizce idarenin dıştan denetlenmesinde "ikili görev yoluyla denetim" adında yeni bir denetim kavramına ihtiyaç yoktur. Çünkü örneğin il özel idaresinin başında bulunan vali, il özel idaresinin işlem ve eylemlerini denetlerken zaten merkezî idare organı olarak hareket etmekte ve yaptığı denetim de idarî vesayet denetimi olmaktadır. Artık burada valinin ikili konumundan hareket ederek suni bir kavram üretmenin fazlaca bir faydası yoktur.

⁷¹² Stratejik plân kavramı ve kurumu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5018 sayılı KMYKK ile hukukumuza girmiştir. 5018 sayılı Kanun'un 3/n maddesinde stratejik plân, "*Kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaçlarını, temel ilke ve politikalarını, hedef ve önceliklerini, performans ölçütlerini, bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler ile kaynak dağılımlarını içeren plân*" olarak tanımlanmış; 9/I maddesinde ise kamu idarelerinin; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik planlarını hazırlayacakları öngörülmüştür. 9. maddenin III. fıkrasında ise "Kamu idareleri bütçelerini, stratejik planlarında yer alan misyon, vizyon, stratejik amaç ve hedeflerle uyumlu ve performans esasına dayalı olarak hazırlarlar" denilmiştir. 5302 sayılı Kanun'un 31. maddesine göre "Vali, mahallî idareler genel seçimlerinden itibaren altı ay içinde; kalkınma plân ve programları ile varsa bölge plânına uygun olarak stratejik plân ve ilgili olduğu yıl başından önce de yıllık performans plânı hazırlayıp il genel meclisine sunar." 44. maddesinde ise il özel idaresi bütçesinin ilin stratejik plânına uygun hazırlanacağı söylenmiştir. Benzer düzenlemelere 5393 sayılı Kanun'da da yer verilmiştir.

- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,
- İl çevre düzeni plânı⁷¹³ ile belediye sınırları dışındaki alanların imar plânlarını görüşmek ve karara bağlamak,
- Borçlanmaya karar vermek,
- Bütçe içi işletmeler ile Türk Ticaret Kanununa tâbi 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 yirmi beş yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek,
- Şartlı bağışları kabul etmek,
- Vergi, resim ve harç dışında kalan miktarı beş milyardan yirmi beş milyar Türk Lirasına kadar ihtilaf konusu olan özel idare alacaklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek,

⁷¹³ Çevre düzeni plânı, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 5. maddesinde “Ülke ve bölge plân kararlarına uygun olarak konut, sanayi, tarım, turizm, ulaşım gibi yerleşme ve arazi kullanılması kararlarını belirleyen plandır” şeklinde tanımlanmış; 4856 sayılı Çevre ve Orman Bakanlığı Teşkilât ve Görevleri Hakkında Kanun'un 2/h maddesiyle de çevre düzeni plânının hazırlanması ve onaylanması görevi Çevre ve Orman Bakanlığı'na verilmiştir. 5302 sayılı Yasa'nın 10/c maddesinde ise il çevre düzeni planını kabul etmek görev ve yetkisi il genel meclisine verilmiştir. Aynı Kanun'un 6. maddesinin III. fıkrasında da “İl çevre düzeni plânı; valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır. İl çevre düzeni plânı belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanır” hükmü yer almaktadır. 5393 sayılı Kanun'un 18/c maddesi de il çevre düzeninin kabul edilmesi görevini il belediyesi ve büyükşehir belediyelerinde belediye meclisine vermektedir. Bütün bu hükümlerin birlikte değerlendirilmesinden; büyükşehir belediyeleri ve il belediyeleri ile il özel idaresinin birlikte yapacakları “il çevre düzeni plânı”nın Çevre ve Orman Bakanlığı'nın görev ve yetkisinde olan “çevre düzeni plânı”ndan farklı olduğu ve yeni bir plân türü olduğudur. Gerçekten 5302 ve 5393 sayılı Yasaların yürürlüğünden önce hukukumuzda “il çevre düzeni plânı” diye bir plân türü yoktu. İmar Kanunu hükümlerine göre nazım ve uygulama imar plânları, çevre düzeni plânına uygun olmak zorundadır (md. 8/b). Bu durumda il çevre düzeni plânlarının plânlar hiyerarşisinde Çevre ve Orman Bakanlığı'nca hazırlanan çevre düzeni plânının altında ve fakat nazım ve uygulama imar plânlarının üstünde olduğu sonucu çıkarılabilir. Yani imar plânları, çevre düzeni plânına uygun olarak hazırlanan il çevre düzeni plânlarına aykırı olmamalıdır.

- 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,
- Encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek,
- İl 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,
- İl özel idaresine kanunlarla verilen görev ve hizmetler dışında kalan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek.

Görüldüğü üzere yeni İl Özel İdaresi Kanunu, önceki Yasa'nın aksine il genel meclisinin görev ve yetkilerinin bentler hâlinde daha ayrıntılı ve açıkça saymak suretiyle belirtmiş ve il genel meclisinin il özel idaresinin (tek karar organı olmasa da) asıl karar organı olması niteliğini daha da güçlendirmiştir. Aşağıda değineceğimiz, önceki yasada bazı durumlarda il (daimî) encümeninin il genel meclisinin yerine karar alma yetkisine de son verilerek kanaatimizce il özel idaresinin kararlarının alınmasında demokratik katılım ve temsil ilkesinin yaşama geçirilmesinde önemli bir düzenleme yapılmıştır. Ancak il genel meclisinin görev ve yetkileri dışında kalan bazı konularda da ayrık şekilde (üyeleri arasında teknik birim âmirlerinin de yer aldığı) il encümenine karar alma yetkileri tanınarak il özel idaresinin işleyişinde etkinlik ve uzmanlaşma sağlanmaya çalışılmıştır⁷¹⁴.

⁷¹⁴ Duran da, mülga 1580 sayılı Kanun'da belediye encümen üyeleri arasında teknisyen memurlara yer verilmesini, belediye encümeninin bir yandan sürekli olmasının, öte yandan görevinde uzmanlaşmasının istenildiği şeklinde yorumlamıştır. **Duran**, İdare Hukuku, s. 163; Aynı yönde **Günday**, İdare Hukuku, s. 429.

İl genel meclisi bu görev ve yetkilerini, toplantı ve karar yeter sayılarına⁷¹⁵ (şekil ve usûl kurallarına) uygun olarak alacağı kararlarla yerine getirir. İl genel meclisinin alacağı bu kararların kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesi ise aşağıda açıklanan usûle tâbidir.

2. İl Genel Meclisi Kararlarının Kesinleşmesi ve Yürürlüğe Girmesi

a. Genel Olarak

Aşağıda göreceğimiz üzere belediye meclisi ve büyükşehir belediye meclisinin kararlarının kesinleşmesi ve bu kararlar üzerinde en büyük mülkî idare âmirinin sahip olduğu denetim yetkisi, kararın yeniden görüşülmesini isteme yetkisini içermemektedir. Buna karşın belediye ve büyükşehir belediye meclisi kararları hakkında en büyük mülkî âmire verilmeyen *kararın yeniden görüşülmesini isteme yetkisi*, il genel meclisi kararları hakkında valiye verilmiştir⁷¹⁶. Ancak bu durumun, bu üç Kanun'un yerel yönetim anlayışı hakkındaki genel mantığına ters düşmediği kanısındayız. Zira, nasıl ki aşağıda göreceğimiz üzere yeni Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu, bu idarelerin yürütme organı ve temsilcisi olan belediye ve büyükşehir belediye başkanına bu yetkiyi tanıdıysa, İl Özel İdaresi Kanunu'nun da bu idarenin başı olan valiye geri gönderme yetkiyi tanıması normal ve kendi içinde tutarlıdır.

5302 sayılı Kanun'un 15. maddesine göre *“İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye⁷¹⁷ gönderilir. Vali, hukuka aykırı*

⁷¹⁵ İl genel meclisinin toplantı ve karar yeter sayısı, 5302 sayılı Yasa'nın 14. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre *“İl genel meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Oylamada eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Gizli oylamalarda eşitlik çıkması durumunda oylama tekrarlanır, eşitliğin bozulmaması durumunda meclis başkanı tarafından kur'a çekilir.*

Meclisin toplanmasında, üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde, başkan, gün ve saatini tespit ederek en geç üç gün içinde toplanmak üzere meclisi tatil eder. Gelecek toplantı, üye tam sayısının dörtte birinden az olmayan üye sayısı ile yapılır.

Görüşmeler sırasında başkan veya üyelerden birinin isteği üzerine yapılacak yoklamada karar yeter sayısının bulunmadığı anlaşılırsa, ikinci fıkradaki hükümler uygulanır.”

⁷¹⁶ Ancak kanaatimizce valinin geri gönderme yetkisinin il genel meclisinin çeşitli komisyonlara üye seçimi ile kararlar hakkında geçerli olmadığı kabul edilmelidir. Çünkü seçim bu anlamda bir karar değildir. Belediye meclisinin çeşitli komisyonlara üye seçimine ilişkin kararlarını belediye başkanının geri gönderemeyeceğini kabul eden Kaplan'ın da bu görüşte olduğu söylenebilir. **Kaplan**, s. 244, dn. 57.

⁷¹⁷ Belirtmek gerekir ki, maddede il genel meclisi kararlarının gönderilecek merci konusunda “vali” yerine “valilik makamı” veya “valiliğe” denmesi daha yerinde olurdu. Zira uygulamada evrakı, bir

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 ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir. Kesinleşen il genel meclisi karar özetleri toplantıyı izleyen en geç yedi gün içinde çeşitli yollarla halka duyurulur.” Görüldüğü üzere bu hükümde, valinin hukuka aykırı gördüğü kararları yeniden görüşülmek üzere geri göndereceğinden bahsedilmekte ve valiye yalnızca hukuka uygunluk denetimi yapma yetkisi vermektedir⁷¹⁸. Diğer yandan valinin, il genel meclisi kararını hukuka aykırı görse ve geri gönderse bile meclisin (nitelikli çoğunlukla) ısrar ettiği kararların kesinleşmesinin ve yürürlüğe girmesinin önüne geçemeyeceği açıktır⁷¹⁹. Diğer bir deyişle bu yetki, valiye yalnızca kararların kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesini engelleme değil sadece bir süre geciktirme yetkisi vermektedir⁷²⁰. Vali, yeniden görüşülmek üzere meclise iade ettiği kararların meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar edilerek kesinleşmesi üzerine bu kararlara karşı artık idarî yargıya başvurabilir. İdarî yargı yoluna başvurma yetkisi olan valiye, meclis kararının uygulanmasını durdurma yetkisi verilmemiştir⁷²¹. İl genel meclisinin ilk defa veya

büro memuru gibi “vali” değil; valilik makamının ilgili büro servisi alacak ve kaydını yapacaktır. Nitekim aşağıda inceleyeceğimiz 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda da aynı şekilde belediye meclis kararlarının “vali”ye gönderilmesinden bahsedilmektedir. Öğretide de Belediye Kanunu tasarısı ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun ilgili düzenlemesi bu yönden eleştirilmiştir. **Aytaç**, s. 89, 254-255.

⁷¹⁸ Aynı görüşte **Günday**, İl Özel İdareleri ve Belediyeler, s. 14; **Günday**, Kamu Yönetimi Reformu, s. 166; **Ulusoy**, Yeni Yasal Düzenlemeler, s. 186; **Kaplan**, s. 248; **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 756, 760; Bununla birlikte uygulamada valinin kişisel kanaatine göre hukuka aykırı olduğunu iddia ettiği meclis kararlarını da iade edebileceği düşünülürse hükümde geçen hukukilik denetimi ibaresine rağmen valinin yerindelik denetimi yapabileceği anlaşılabacaktır.

⁷¹⁹ Yeni İl Özel İdaresi Kanunu’nda il genel meclisi kararları üzerinde valinin sahip olduğu denetim yetkisinin yargı eliyle kullanılacak şekilde düzenlenmesi bazı yazarlarca olumlu değişiklik olarak karşılanmakta ve merkezî idareye yargı yoluyla denetim yapma yetkisinin tanınmasının kamu hizmetlerinin görülmesinde sakınca yaratmayacağı ve bu değişikliğin modern gelişmelere ve demokratik ilkelere daha uygun olduğu belirtilmektedir. **Yıldırım** Turan, İdarî Teşkilât, s. 191; **Ulusoy**, Yeni Yasal Düzenlemeler, s. 187; **Kaplan**, s. 263; Buna karşın mahallî idare işlemleri üzerinde vesayet yetkisinin sınırlandırılmasına olumsuz yaklaşan yazarlar da bulunmaktadır. Bkz. **Derdiman**, Yerel Yönetimler, s. 45.

⁷²⁰ Ancak, seçim sonucunda dengeli üye dağılımının söz konusu olduğu meclislerin geri gönderilen kararı nitelikli çoğunluk (üye tam sayısının salt çoğunluğu) ile yeniden kabul etmesinin güçlüğü dikkate alınırsa, valinin yeniden görüşme isteminin, bazen il genel meclisi kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesini engelleyebileceği söylenebilir.

⁷²¹ **Günday**, İl Özel İdareleri ve Belediyeler, s. 14.

ısrar üzerine verdiği kararları, valiye gönderilmek zorundadır. Aksi takdirde kararlar yürürlüğe girmez⁷²² (md. 15/I-son cümle).

b. Kararların Kesinleşme ve Yürürlüğe Girme Tarihi

İl genel meclisinin ilk defa veya ısrar üzerine aldığı kararların kesinleşme ve yürürlüğe girme tarihinin de burada tespiti gerekir. Aşağıda göreceğimiz üzere belediye meclis kararlarının en büyük mülkî idare âmirine gönderilmekle yürürlüğe girdikleri kabul edilmiştir. Buna karşın belediye meclis kararları hakkında en büyük mülkî âmire tanınmayan yeniden görüşülmek üzere iade etme yetkisi, il genel meclisi kararları hakkında valiye tanınmıştır. Vali tarafından yeniden görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi ise il genel meclisi kararının kesinleşmesini ve dolayısıyla da yürürlüğe girmesini engeller. Bu nedenle, il genel meclisi kararlarının vali tarafından geri gönderme yetkisini kullanma süresinin (7 gün) sonunda kesinleştiği ve yürürlüğe girdiğinin kabulü gerekir⁷²³. Ayrıca İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği'nin 17. maddesinin II. fıkrasında valinin, yedi günün bitiminden önce iade yetkisini kullanmayacağını yazılı olarak bildirmesi durumunda kararın bu tarihte (kesinleşip) yürürlüğe gireceği belirtilmiştir. Buna karşın geri gönderilen ve bu sefer il genel meclisi tarafından üye tam sayısının salt çoğunluğu (nitelikli çoğunluk) ile kabul

⁷²² Ancak belirtelim ki, yeniden görüşülmek üzere geri gönderilen il genel meclisi kararlarının ısrar üzerine kesinleşebilmesi için meclisin kararı aynen kabul etmesi gerekir. Aksi takdirde kanaatimizce, valinin tekrar gönderme yetkisi doğar. Zira kararın değiştirilmesi durumunda artık ortada yeni bir kararın varlığı söz konusu olacaktır. Aynı görüşte **Dönmez**, s. 49; Burada ayrıca belirtelim ki il genel meclisinin yönetmelik çıkarma kararlarında olduğu gibi valinin yönetmeliğin bazı hükümlerini geri gönderme (yani kısmen veto) yetkisinin olup olmadığı da tartışılabilir. Bu tartışmanın önemi, meclis kararının iade edilmeyen kısımlarının kesinleşip yürürlüğe girdiğinin kabul edilip edilmeyeceğidir. Kanaatimizce, Kanun'da bu yönde açık bir düzenleme olmadığından valinin kararı kısmen iade yetkisinin olmadığı kabul edilmelidir. Aksi takdirde yönetmeliğin bazı hükümlerinin kesinleşerek yürürlüğe girmesi, buna karşın iade edilen kısımlarının ise yürürlüğe girmemesi gibi bir durum ortaya çıkacaktır ki, bunun uygulamada bazı sıkıntılara yol açacağı söylenebilir. Nitekim benzer bir hukuksal yetkide, kanunları yeniden görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderme yetkisi olan Cumhurbaşkanı'na kısmen iade etme yetkisi, Anayasa'nın 89. maddesinde 2001 yılında 4709 sayılı Yasa ile yapılan değişiklikle verilmiş, bu tarihten önce Cumhurbaşkanı'nın kısmen iade etme yetkisinin mevcut olmadığı kabul edilmiştir. İl genel meclisi kararlarında belirttiğimiz sıkıntının doğmasının önüne geçmek için olsa gerek, uygulamada Cumhurbaşkanı'nın kanunun geri göndermediği hükümlerinin Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmesi kabul edilmemiş, Any. md. 89 gereğince TBMM'de yalnızca kanunun uygun bulunmayan maddelerinin görüşülebileceği, buna karşın kanunun Cumhurbaşkanı'nca uygun bulunan (iade edilmeyen) maddelerinin görüşülememesi benimsenmiştir.

⁷²³ Nitekim İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan İl Genel Meclisi Çalışma Yönetmeliği (R.G., t. 09.10.2005, S. 25961)'nin 17. maddesinin son cümlesinde “Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar geri gönderme süresinin sonunda kesinleşir” denilmektedir.

edilen kararların bu kabul tarihinde kesinleştiği ve valiye gönderilmekle yürürlüğe girdiği kabul edilmelidir (5302 sayılı Kanun md. 15/II).

c. Valinin İdarî Yargıya Yapacağı Başvurunun Niteliği İle Görevli ve Yetkili Mercî

Valinin il genel meclisi kararları aleyhine idarî yargı mercilerine yapacağı başvurunun niteliği de tartışılabilir. Nitelik sözcüğü ile idarî yargı merciine yapılacak başvurunun ve idarî yargı merciinin yapacağı denetimin idarî mi yoksa yargısal mı olacağını kastediyoruz. Bu sorunun cevabı için öncelikle maddede bahsedilen idarî yargı merciinin hangi mercî ve bu mercinin görevlerinin neler olduğunun tespit edilmesi gerekmektedir.

Yukarıda “Yerel Yönetimlerin Denetlenmesinin Yolları” başlığı altında anlattığımız üzere, Türkiye’de idarenin eylem ve işlemlerinden doğan iptâl ve tam yargı dâvalarını çözümlmek üzere adlî yargıdan ayrı olarak idarî yargı mercilerinin oluşturulduğu ve idarî yargının başında idarî görevleri de olan yüksek idare mahkemesi niteliğinde Danıştay’ın bulunduğunu, Danıştay’ın bazı dâvalara ilk derece mahkemesi olarak baktığını, ancak asıl yargısal görevinin idare ve vergi mahkemelerinin kararlarının temyiz incelemesini yapmak olduğunu belirtmiştik. Danıştay’ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı dâvalar dışında iptâl ve tam yargı dâvalarını ilk derece mahkemesi olarak çözümlmek görevi, idare ve vergi mahkemelerin aittir. İdare ve vergi mahkemelerinin tek hâkimle baktıkları dâvalarda verilen kararları itiraz yoluyla inceleyen bölge idare mahkemelerinin de asıl olarak ilk derece mahkemesi görevi olmadığına daha önce değinmiştik. Bölge idare, idare ve vergi mahkemelerinin kuruluş ve görevlerini düzenleyen 2576 sayılı Kanun’da vergi mahkemelerinin vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümler ile bunların zam ve cezalarından doğan uyuşmazlıklara bakacağı belirtilmiş (md. 6), idare mahkemelerinin görevi ise Danıştay’ın ilk derece mahkemesi olarak baktığı dâvalar ile vergi mahkemelerinin görevi dışında kalan iptâl ve tam yargı olarak belirlenmiştir (md. 5). 2576 sayılı Kanun’un bu düzenlemesi karşısında Türk idarî yargısında Danıştay ve vergi mahkemelerinin özel görevli, idare mahkemelerinin ise genel

görevli ilk derece mahkemesi oldukları söylenmiştir⁷²⁴. O hâlde konumuza dönersek valinin, meclisin ısrarı ile kesinleşecek kararlar aleyhine idarî yargıya yapacağı başvurunun çözümünde görevli idarî yargının, kararın içeriğine göre tespit edilmesi gerekir. Bir kere 2575 sayılı Danıştay Kanunu’nun 24. maddesi gereğince burada Danıştay’ın ilk derece mahkemesi olarak görevinin olmadığı tespiti yapılabilir. Fakat il genel meclisi kararının içeriği, vergi mahkemelerinin görevine dahil olan il özel idarelerine ait vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümler ile bunların zam ve cezalarına veyahut bunların tarifelerine ilişkin ise görevli idarî yargı yerinin vergi mahkemeleri olduğu söylenecektir (2576 sayılı Kanun md. 6). Buna karşın bu konulara ilişkin olmayan konularda il genel meclisinin kararları aleyhine yapılacak başvurularda görevli mahkeme, genel görevli idare mahkemeleridir⁷²⁵. Yetkili idare ve vergi mahkemesinin ise 2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanunu’nun 32 vd. maddelerine göre belirlenmesi sonucu dâva konusu idarî işlemi tesis eden il özel idaresinin (il genel meclis kararları doğrudan il özel idaresinin bir kararı şeklinde değerlendirilir ve husumet il özel idaresine yöneltilir) bulunduğu yerin yargı çevresine dahil olduğu idare ve vergi mahkemesinin yetkili mahkeme olduğu söylenebilir (İYUK md. 32 ve 37/d).

Valinin, il genel meclisi kararları aleyhine idarî yargı merciine yapacağı başvurunun niteliği konusunun, (konunun yeni olması sebebiyle) öğretilde yeterince tartışılmadığı bir gerçektir. Bu konuda mülga 3030 sayılı Kanun ve bu Kanun’un uygulanması amacıyla çıkarılan Yönetmelik hükümlerinde (yeni yerel yönetim mevzuatına benzer şekilde) idarî yargı mercilerine verilen “itiraz” ve “başvuruları” inceleme göreviyle ilgili olarak o dönemde yazmış olduğu bir makalesinde Güran, idarî yargı mercilerine bu Kanun ve Yönetmelik ile verilen görevlerin idarî nitelikte bulunduğu, idarî yargı mercilerine yapılacak başvuru ve itirazların idarî başvuru

⁷²⁴ **Gözübüyük**, Yönetmelik Yargı, s. 44; **Kalabalık**, İdarî Yargılama Hukuku, s. 24; **Demir** Oğuzhan, “Vergi Uyuşmazlıklarının Çözümünde Görevli Mahkeme”, (AÜEHFD, C. VIII, S. 3-4, Erzincan 2004, s. 187).

⁷²⁵ **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 775; İl genel meclisi kararlarına karşı Danıştay’ın değil de ilk derece idarî yargı yerlerinin görevlendirilmesi, öğretilde yerel devlet felsefesinin temelini atıldığı, idare ve yargının birlikte yerleştirildiği yönünde değerlendirilmiştir. **Güler**, 1998 Reform Tasarısı, s. 13.

niteliği taşıdığı ve yargı mercilerinin yapacağı denetimin idarî vesayet denetimi sonucu verilecek idarî kararlar olduğunu ileri sürmüştür⁷²⁶.

“İl genel meclisi kararları üzerindeki denetim, **yargı yoluyla** kullanılacak şekilde düzenlenmiştir”, “Mülkî idare âmiri, hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıda **dâva açmak** yetkisine sahiptir” ve “Mülkî âmir, **dâva açmak** dışında yetki kullanamaz” diyen Turan Yıldırım⁷²⁷,ın valinin idarî yargı merciine başvurusunun yargısal bir başvuru yolu olduğunu kabul ettiği anlaşılmaktadır⁷²⁸.

Ankara’da 11 Mayıs 2005 tarihinde Danıştay’ın 137. kuruluş yıldönümü vesilesiyle yapılan sempozyumda, Kamu Yönetimi Reformu başlıklı ikinci oturum tartışmalarında da, bu konuyla ilgili sorulan soruya Metin Günday ve Ali Ulusoy, aynı yönde cevap vermişler ve idarî yargı merciine yapılacak başvurunun niteliğinin idarî yargı yerlerinde açılacak bir iptâl dâvası şeklinde anlaşılması gerektiği yönünde görüş belirtmişlerdir⁷²⁹.

Odyakmaz/Kaymak/Ercan ise “... vali sadece meclis kararları aleyhine son aşamada idarî yargıda **iptâl dâvası** açabilecektir” demek suretiyle aynı yönde görüş belirtmiştir⁷³⁰.

2576 sayılı Kanun’un 5 ve 6. maddelerinde idare ve vergi mahkemelerinin görevlerinden birinin de “*Diğer kanunlarla verilen işler*” olduğu belirtilmiştir. Kanun koyucunun bu düzenlemesinden başka kanunlarla idare ve vergi mahkemelerine yargısal görevler (dâva çözümlemek) yanında idarî bazı görevler de verilebileceği izlenimi doğmaktadır⁷³¹. Aslında buna kanaatimizce bir anayasal engel de yoktur. Nitekim, 4483 sayılı Kanun’la bölge idare mahkemelerine yargısal niteliği

⁷²⁶ Güran bu makalesinde ayrıca mahkemelere idarî nitelikte görevler yüklenmesinin Anayasa’ya aykırı olduğunu da ifade etmektedir. **Güran**, Büyük Şehir Yönetimi Üzerine, s. 53, 54, 57; Aynı görüşte **Dönmez**, s. 49-50.

⁷²⁷ **Yıldırım**, İdarî Teşkilât, s. 191, 210.

⁷²⁸ Derdiman da aynı görüştedir. “... mahallî idarelerin kararlarına karşı, 10 günlük süreler içinde idarî yargı yerine başvuru yaparak **dâva açma** yetkisi verilmektedir.” (**Derdiman**, Yerel Yönetimler, s. 18).

⁷²⁹ Bkz. Van İdare Mahkemesi Üyesi Eyüp Kılıç’ın Sorusu ve Metin Günday ile Ali Ulusoy’un Cevapları, (Danıştay 137. Yıl Sempozyumu, Ankara 2005, Danıştay Yayınları, s. 234 vd.).

⁷³⁰ **Odyakmaz/Kaymak/Ercan**, s. 498.

⁷³¹ Ancak bugün için idare ve vergi mahkemelerinin tamamen yargısal görevli kuruluşlar olduğu söylenmelidir. Bununla beraber idare ve vergi mahkemesi başkanlıklarının işlevsel anlamda idarî bazı görevler yaptıkları ayrı bir konudur.

tartışmalı bir görev verilmiştir⁷³². İşte yeni yerel yönetim mevzuatında öngörülen mülkî idare âmirinin idarî yargıya başvurusunun idarî yargı mercilerine verilen “diğer kanunlarla verilen işler” kapsamında bir idarî görev midir olduğu sorusu, burada meselenin özünü oluşturmaktadır. 5302 sayılı Yasa’nın 15. maddesinde idarî yargıya yapılacak başvurunun niteliği konusunda bir açıklık olmamakla birlikte fikir üretebilecek ifadelerin olduğu söylenebilir. Gerçekten, mezkûr maddede valinin *hukuka aykırı gördüğü* meclis kararlarını yeniden görüşülmek üzere iade edeceği, meclisin ısrarı ile kesinleşecek kararlara karşı idarî yargıya başvuracağı belirtilmiştir. Buradan, kanun koyucunun valiye il genel meclisi kararları üzerinde hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı bir denetim yetkisi vermek istediği anlaşılmaktadır. Dolayısıyla da kanun koyucunun valinin idarî yargıya yapacağı başvuruyu, idarî yargı merciinde dâva şeklinde çözümlenecek yargısal bir başvuru yolu olarak düşündüğü söylenebilir. Kaldı ki, ilgili maddenin tasarı gerekçesine göz attığımızda da bu sonucu teyit eden ifadelere rastlamaktayız. Gerçekten, İl Özel İdaresi Kanunu Tasarısı’nın 15. madde gerekçesinde “*Vali, bu şekilde kesinleşen kararların iptali ve yürütülmesinin durdurulması için on gün içinde idarî yargı mercilerine başvurabilmektedir*” denilerek bu başvurunun idarî yargıda (idare veya vergi mahkemelerinde) açılacak bir iptâl dâvası şeklinde çözümlenmesi istenmiştir. Zira yürütmenin durdurulması müessesesi, idarî yargıda iptâl dâvalarına özgü bir geçici koruma yöntemidir. Bu nedenle, bizim kanaatimizce de il genel meclisi kararları aleyhine valinin idarî yargıya yapacağı başvurunun iptâl dâvası şeklinde, idare veya vergi mahkemelerine verilmiş yargısal bir görev olduğu kabul edilmelidir⁷³³. Valinin idarî yargıda açacağı bu iptâl dâvasında, il özel idaresini meclis başkanı, bulunmadığı takdirde meclis başkan vekili veya bunların yetkilendireceği kişiler temsil eder (5302 sayılı Kanun md. 33). Böyle olunca da idare veya vergi mahkemesinin il genel

⁷³² Kanaatimizce 4483 sayılı Kanun’la verilen itirazları inceleme görevinin Danıştay’da idarî (1.) daire tarafından yerine getiriliyor olması, Bölge İdare Mahkemesi’nin bu görevinin de yargısal niteliğinin tartışmalı olduğunu gösterir.

⁷³³ Nitekim Tezcan ve Gözler de, benzer şekilde mülga İÖİK’da öngörülen valinin il Daimî encümeni kararına karşı idarî yargıya yapacağı başvuruyu, iptâl dâvası şeklinde anlamıştır. **Tezcan**, s. 664; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 314.

meclisi kararı hakkında yapacağı denetimin, hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olacağı şüphesizdir⁷³⁴.

d. Vali Tarafından İdarî Yargıya Yapılacak Başvurunun Süresi

Diğer taraftan burada valinin, idarî yargıya yapacağı başvurunun süresi ve meclise tekrar görüşülmek üzere iade etmediği meclis kararlarına karşı idarî yargıya başvurabilip başvuramayacağı konusu üzerinde durulabilir. Hemen belirtelim ki, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15. maddesinin ilk şeklinde valinin idarî yargıya yapacağı başvuru, 10 günlük süre ile sınırlandırılmıştı. Ancak, 10 günlük süre sınırlaması, 15. maddede 5393 sayılı Yasa'nın 85/e maddesi ile yapılan değişiklikle kaldırılmış ve herhangi bir süre sınırlaması öngörülmemiştir. Buradan, valinin kesinleşen ve yürürlüğe giren il genel meclisi kararları aleyhine süresiz başvurabileceği sonucu çıkarılabilir mi? Kanaatimizce bu sonuç kabul edilemez. Çünkü, yukarıda valinin idarî yargıya yapacağı başvurunun idare veya vergi mahkemesinde açılacak iptâl dâvası olarak anlaşılması gerektiğine işaret etmiştik. Bundan dolayı, valinin il genel meclisi kararının iptâli amacıyla idarî yargıda açacağı iptâl dâvasının da 2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'ndaki dâva açma sürelerine tâbi olması gerekir. 2577 sayılı Kanun'un 7. maddesinde kanunlarda aksine hüküm bulunmadığı takdirde idare mahkemelerinde dâva açma süresinin 60 gün, vergi mahkemelerinde ise 30 gün olduğu hükme bağlanmıştır. O hâlde yine kararın içeriğine göre valinin idarî yargıya yapacağı başvurunun 30 veya 60 gün içerisinde yapılabileceğinin kabulü gerekir. Nitekim Tezcan da, mülga İÖİK'da benzer şekilde öngörülen valinin il daimî encümeni kararına karşı idarî yargıya yapacağı başvuruda özel bir dâva açma süresi öngörülmediğinden genel dâva açma sürelerinin geçerli olması gerektiğini belirtmiştir⁷³⁵. Valinin il genel meclisi kararları aleyhine her zaman dâva açabileceğinin kabul edilmesi, karar ile hukuksal menfaat

⁷³⁴ Valinin idarî yargıda açacağı iptâl dâvasında herhangi bir özel yargılama usûlü öngörülmediğinden vali tarafından açılan iptâl dâvasının tâbi olduğu yargılama usûlünün herhangi bir iptâl dâvasının yargılama usûlünden farklı olmayacaktır. Kaplan, Fransa'da benzer konuda özel hükümler getirildiğini ve bizim hukukumuzda bu konuda önemli eksiklik ve yetersizliğin olduğunu belirtmektedir. **Kaplan**, s. 259-261; Bu konuda özel yargılama usûlü öngörülmemeyince de idarî yargı yetkisinin sınırı olan yerindelik denetimi yasağının (İYUK md. 2/3) valinin il genel meclisi kararları aleyhine açacağı dâvalarda da geçerli olduğunun kabulü zorunludur. Aynı görüşte **Kaplan**, s. 263; **Derdiman**, Yerel Yönetimler, s. 44; Fransa'da ise valilik başvurusu üzerine cereyan edecek yargısal denetimin yerindelik denetimini içermeyeceği 02.03.1982 tarihli Yasa'da açıkça belirtilmiştir. **Kaplan**, s. 262; **Ulusoy**, Reform Hakkında Bir Değerlendirme, s. 139.

⁷³⁵ **Tezcan**, s. 664.

bağı kurulan kimselerde (üçüncü kişilerde) kararın sürekli iptâl edilebileceği kuşkusu yaratabileceğinden hukukî güvenlik ilkesini zedeler. İdarî yargıya başvuru (dâva açma) süresinin, il genel meclisi kararının valiye gönderildiği tarihten itibaren başladığı kabul edilebilir.

e. Valinin Yeniden Görüşülmesini İstemediği Kararlar Aleyhine İdarî Yargıya Başvurabilmesi

Valinin, il genel meclisi kararı aleyhine dâva açmadan önce kararın yeniden görüşülmesi istemiyle 7 gün içinde kararı meclise iade etme yetkisi vardır. Acaba 7 gün içinde iade yetkisini kullanmayan vali, bu suretle kesinleşen karara karşı dâva açabilir mi? 5302 sayılı Kanun'un 15. maddesinin III. fıkrasında valinin, *meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar* aleyhine idarî yargıya başvurabileceği belirtildiğinden hükmün lafzından valinin iade yetkisini kullanmadığı kararlara karşı idarî yargıya gidemeyeceği anlaşılmaktadır⁷³⁶. Tasarının 15. madde gerekçesinde de Kanun'daki ifadeyi destekleyen açıklamalar yer almaktadır. Ancak kanaatimizce Kanun'un ifadesinden bu sonucun çıkarılamaması gerekir. Zira aslında hükmün amaçsal yorumundan, düzenleme ile valiye il genel meclisi kararını yargısal denetim yoluna götürme imkânı sağlamanın amaçlandığı kolayca çıkarılabilir. Bundan dolayı, 15. maddenin ifadesinin lafzına rağmen valiye, 7 gün içinde iade yetkisini kullanmaksızın kesinleşen kararlar aleyhine de idarî yargıya başvurma imkânının tanınması gerekir⁷³⁷. Zira 7 günlük inceleme sonucunda görülemeyen hukuka aykırılığın 30 veya 60 günlük süre içinde fark edilmesi ihtimal dahilindedir⁷³⁸. Kaldı ki idarî vesayet makamlarının hukuka aykırı yerel yönetim kararlarına karşı genel hükümlere göre idarî yargıda iptâl dâvası açabileceği kabul edilmektedir⁷³⁹. Nitekim,

⁷³⁶ Kanundaki ifade yönünde valinin geri gönderme yetkisini kullanmaksızın meclis kararını dâva konusu edemeyeceği kabul edilirse; valinin geri gönderme yetkisini kullanma süresi içinde doğrudan idarî yargıya başvurması hâlinde idarî yargılama hukukundaki idarî merci tecavüzünün olup olmayacağı ise ayrı bir tartışma konusunu gündeme getirebilir.

⁷³⁷ Zaten uygulamada valinin iade yetkisini kullanmadığı bir meclis kararına karşı idarî yargıya gitme ihtimalinin fazla olmayacağı söylenebilir. Ancak yine de iade yetkisinin kullanılabilme süresinin kısa olması (7 gün) bu durumun uygulamada görülme ihtimalini artırmaktadır.

⁷³⁸ 5393 sayılı Yasa ile valinin idarî yargıya yapacağı başvuruda 10 günlük süre sınırlamasının kaldırılması da kanaatimizce valiye daha uzun bir süreçte hukuka aykırılık sorununu inceleme olanağı tanımayı amaçlamaktadır.

⁷³⁹ **Günday**, Kamu Yönetimi Reformu, s. 167; Bu konuda Onar, şöyle söylemektedir: “Kanunun tasrih ettiği bu hâller haricinde bir ademi merkeziyet idaresinin kararı iptâlî mucip sakatlıklardan biriyle malûl bulunursa idarî vesayet makamının umumî menfaati korumak maksadıyla umumî hükümler dahilinde bir iptâl dâvası açarak bu kararı iptâl ettirebilmesine hukukî bir mâni yoktur.”

aşağıda göreceğimiz üzere ilçe ve ilk kademe belediye meclis kararlarını tekrar görüşülmek üzere geri gönderme yetkisine sahip olan büyükşehir belediye başkanının idarî yargıya başvurulmasında “ısrar ile kesinleşen kararlara karşı başvurulabileceği” yönünde bir sınırlayıcı düzenleme yoktur (5216 sayılı Kanun md. 14/VII-son cümle).

Buna karşın belirttiğimiz üzere madde hükmü ile maddenin gerekçesinde yer alan ifadeler, kanaatimize aykırı sonucun kabul edilmesine de imkân vermektedir. Öğretide Onar ve Kalabalık’ın, vesayet makamının onaylama yetkisini kullanmakla, söz konusu kararı iptâl ettirme yetkisini kullanmayacağını açıklamış olduğu yönündeki görüşü⁷⁴⁰ kabul edilirse valinin iade yetkisini kullanmadığı (yani bir anlamda onayladığı) meclis kararları aleyhine idarî yargıya başvuramayacağı söylenebilir⁷⁴¹.

f. Valinin Dâva Açma Ehliyeti (İdarî Yargıya Başvuru Yetkisi)

Son olarak belirtelim ki, 5302 sayılı Kanun’un 15. maddesinde valiye il genel meclisi kararları aleyhine idarî yargıya başvurma yetkisinin verilmiş olmasının önemli bir sonucu da vali tarafından açılacak bir iptâl dâvasında ön koşullardan biri olan ehliyet konusunda menfaat koşulunun aranmayacak olmasıdır. Zira yasa koyucu, menfaat ilgisini doğrudan kendisi kurarak o ilin valisine hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarına karşı iptâl dâvası açma yetkisi vermiştir. Zaten kanunda valiye bu yetki tanınmamış olsaydı dahi, merkezî idarenin ildeki temsilcisi olan valinin, il genel meclisi kararlarına karşı dâva açabileceği kabul edilebilirdi. Yani kanunda valiye bu yetkinin açıkça verilmiş olmasının gerçek bir yenilik teşkil etmediği söylenebilir⁷⁴². Ancak yine de bizim kanaatimizce Kanun’la valiye açıkça bu yetkinin verilmiş olması, açılacak bir iptâl dâvasında menfaat ihlâli ön şartının gündeme gelmesini engellemesi bakımından yararlıdır.

(Onar, Umumî Esaslar, C. II, s. 632-633); Duran da vesayet makamlarının genel hükümlere göre yerel yönetimlerin kararlarına karşı iptâl dâvası açabileceğini, bu suretle kararın uygulanabilirliğini ve geçerliliğini önleyebileceğini belirtmektedir. Duran, İdare Hukuku, s. 161; Aynı yönde Gözübüyük, Mahallî İdareler, s. 49.

⁷⁴⁰ Onar, Umumî Esaslar, C. II, s. 626; Kalabalık, Yerel Yönetim Hukuku, s. 733.

⁷⁴¹ Nitekim Kalabalık, valinin sadece ısrar üzerine kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabileceğini kabul etmiştir. Kalabalık, Yerel Yönetim Hukuku, s. 756.

⁷⁴² Onar, Umumî Esaslar, C. II, s. 632-633; Duran, İdare Hukuku, s. 161; Günday, Kamu Yönetimi Reformu, s. 167; Gözübüyük, Mahallî İdareler, s. 49.

3. İl Genel Meclisinin Merkezî İdarenin İzni veya Onayına Tâbi Kararları

İl genel meclisinin kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesi ile bu kararlara karşı valinin idarî yargıya başvurusu (iptâl dâvası açması) yukarıda açıklanmıştır. Aşağıda belirteceğimiz durumlar dışında il genel meclisi kararları üzerinde merkezî idarenin (valinin) sahip olduğu yetkiler, kararı yeniden görüşülmek üzere meclise iade etmek ve kesinleşerek yürürlüğe giren meclis kararları aleyhine hukuka aykırılık iddiası ile idarî yargıda iptâl dâvası açmaktan ibarettir. Yani il genel meclisi kararlarının yürürlüğe girmesi için eski Yasa’da aranılan valinin onayı şartı yoktur. Yeni İl Özel İdaresi Kanunu’nda il genel meclisi kararlarının vali veya diğer bir merkezî idare organı tarafından onaylanması usûlü kural olarak kaldırılmış, ancak bazı istisnaî durumlarda meclis kararı üzerinde merkezî idarenin “izin” veya “onay” şeklinde kullandığı idarî vesayet yetkilerine yer verilmiştir. Aşağıda, 5302 sayılı Kanun’da öngörülen merkezî idarenin izin veya onayına tâbi il genel meclisi kararlarına değinilecektir.

5302 sayılı Kanun’da; üzerinde merkezî idareye “onaylama” yetkisi tanınmış tek işlem, belli miktarı aşan iç borçlanmaya ilişkin il genel meclisi kararıdır. Gerçekten Kanun’un 51. maddesinin (e) bendine göre il özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, en son kesinleşen bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usûl Kanunu’nda belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçen iç borçlanmayı il genel meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir⁷⁴³. Görüldüğü üzere belli miktarı aşan iç borçlanmaya ilişkin il genel meclisi kararları hakkında İçişleri Bakanlığı’nca onaylanma şartının aranılması ile yetinilmemiş ayrıca bu kararın alınmasında nitelikli çoğunluk⁷⁴⁴ aranmıştır.

⁷⁴³ Burada, İçişleri Bakanının onayının aranmasının bir ölçüde il genel meclisinin borçlanma konusundaki karar ve hareket serbestisini sınırladığı söylenebilir **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 757.

⁷⁴⁴ Daha önce belirttiğimiz üzere il genel meclisinin karar yeter sayısı toplantıya katılanların salt çoğunluğudur. Oysa belli miktarı aşan iç borçlanmaya ilişkin meclis kararında karar yeter sayısı üye tam sayısının salt çoğunluğudur.

Peki acaba İçişleri Bakanlığı'nın onayına tâbi iç borçlanmaya ilişkin meclis kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesinde de yukarıda anlattığımız, 5302 sayılı Yasa'nın 15. maddesindeki usûl geçerli olacak mıdır? Yani İçişleri Bakanlığı tarafından onaylanan il genel meclisinin iç borçlanma kararının yürürlüğe girebilmesi için ayrıca valiye gönderilmesi gerekir mi ve kesinleşen bu karara karşı vali tarafından idarî yargıya başvurulabilir mi? Diğer taraftan burada il genel meclisinin kararının İçişleri Bakanlığı'nın onayına gönderilmeden önce valiye gönderilip gönderilmeyeceği ve vali tarafından bu kararın yeniden görüşülmek üzere iade edilip edilemeyeceği soruları akla gelmektedir. Bir kere burada kararın alınmasında nitelikli çoğunluk aranması, valinin geri gönderme yetkisinin olmadığı sonucunu çıkarmaya elverişlidir. Kanaatimizce kararın kesinleşmesinde ayrıca merkezî idarenin onayı şartına tâbi tutulmuş bu gibi il genel meclisi kararlarının yürürlüğe girmesinde 15. maddenin geçerli olmadığı kabul edilmelidir. Zira bu gibi durumlarda kararın kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesinde özel bir düzenleme getirilmiştir. Bu özel düzenleme gereğince iç borçlanmaya ilişkin meclis kararının İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile kesinleştiği ve yürürlüğe girdiği kabul edilmelidir⁷⁴⁵. İçişleri Bakanlığı'nın onayına tâbi il genel meclisi kararlarının İçişleri Bakanlığı'nın onayına gönderilmeden önce valiye gönderilmesi ve vali tarafından bu kararların geri gönderilmemesi⁷⁴⁶ kararın kesinleşerek yürürlüğe girmesi açısından bir hüküm ifade etmez. Karar, ancak İçişleri Bakanlığı tarafından onaylandığı tarihte kesinleşir ve yürürlüğe girer. Kısaca bize göre, Kanun'da merkezî idarenin onaylamasına tâbi tek il genel meclisi kararı olarak öngörülen (belli miktarı aşan) iç borçlanmaya ilişkin kararlar, il genel meclisi tarafından alındıktan sonra İçişleri Bakanlığı'nın onayına sunulmalı ve Bakanlığın onayı ile kararın kesinleşip yürürlüğe girdiği kabul edilmelidir⁷⁴⁷.

⁷⁴⁵ Aynı görüşte **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 756.

⁷⁴⁶ 5302 sayılı Kanun'un 51/e maddesinde, il genel meclisinin iç borçlanmaya ilişkin olarak ilk defa alacağı kararda nitelikli çoğunluğun (üye tam sayısının salt çoğunluğu) öngörülmüş olması da bu hükmün 15. madde hükmünden ayrık olduğunu ve iç borçlanma kararının 15. maddedeki usûle tâbi olmadığı, dolayısıyla da valinin bu kararı bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderemeyeceğini göstermektedir.

⁷⁴⁷ Doğal olarak belli miktarı aşamayan iç borçlanmaya ilişkin il genel meclisi kararları, diğer kararlar gibi 15. madde hükmüne göre alındıktan sonra valiye gönderilecek, vali bu kararı iade edebilecek, karar ısrar edilerek kesinleştikten sonra vali idarî yargıya başvurabilecektir.

Diğer taraftan il özel idareleri özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığı'nın izniyle bütçe içi işletme kurarak yapabilir (md. 53). Yukarıda belirttiğimiz üzere il genel meclisinin görev ve yetkilerinden biri de bütçe içi işletmeler kurulmasına karar vermektir (md. 10/e). İşte il genel meclisinin bu kararı alması, ancak İçişleri Bakanlığı'nın izin vermesiyle mümkündür. Benzer şekilde il özel idaresinin uluslararası organizasyonlara üye olması ve/veya bu organizasyonlarla ortak faaliyet ve projeler gerçekleştirmesine ilişkin il genel meclisi kararı⁷⁴⁸ tek başına yeterli değildir. Ayrıca İçişleri Bakanlığı'nın izni de gerekir (md. 62). Bu son iki durumda İçişleri Bakanlığı'nın izninin ne zaman alınacağı açıklanmamıştır. Ancak hükümde “onay” değil “izin” den bahsedildiğine göre il genel meclisinin kararından önce başvuru yapılarak önce İçişleri Bakanlığı'nın bu konuda izin vermesi sağlanmalı, daha sonra bu izne istinaden il genel meclisinin konuya ilişkin karar vermesi gerekir. Zira “önceden izin”, yerel yönetimler tarafından yapılması gereken işlerde kanunlara uygun olarak, karar alınmadan önce idarî vesayet makamından sorularak izin alınması üzerine karar alınması şeklidir⁷⁴⁹. İçişleri Bakanlığı'nın iznine bağlı bu iki tür il genel meclisi kararlarının 15. maddede belirtilen kesinleşme ve yürürlüğe girme düzenlemesine tâbi olması ve bu kararlar üzerinde de valinin 15. maddede belirtilen geri gönderme ve dâva açma yetkilerinin bulunduğu kanaatimizce kabul edilmelidir⁷⁵⁰. Zira İçişleri Bakanlığı'ndan alınan izne aykırı veya izin verilen konular dışında alınan il genel meclisi kararları üzerinde 15. madde vasıtasıyla valiye denetim yapma imkânı verilmesi uygun olur. Böylece vali, izin alınmadan veya izne aykırı şekilde alınan bu gibi meclis kararlarını iade edebilir, ısrar üzerine kesinleşen ve yürürlüğe giren bu kararlara karşı idarî yargıya başvurarak kararın iptâl edilmesini sağlayabilir.

⁷⁴⁸ 5302 sayılı Yasa md. 10/m gereğince yurtdışındaki mahallî idareler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı işbirliği yapılmasına karar vermek görevi il genel meclisine aittir.

⁷⁴⁹ **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 744.

⁷⁵⁰ 5302 sayılı Kanun md. 44 ve 45'den il genel meclisinin bunların dışında bütçeyi kabul eden kararı üzerinde merkezî idareye onay ya da izin yetkisi vermediği anlaşılmaktadır. **Günday**, İl Özel İdareleri ve Belediyeler, s. 23; Ancak bütçenin kabulüne ilişkin il genel meclisi kararının yukarıda açıkladığımız kesinleşme ve yürürlüğe girme ile valinin bu karara karşı idarî yargıya başvurma yetkisini düzenleyen 15. maddeye tâbi olduğu kuşkusuzdur. **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 565; **Odyakmaz/Kaymak/Ercan**, s. 505-506.

II. İL (DAİMÎ) ENCÜMENİ KARARLARININ İDARÎ VESAYET YOLUYLA DENETİMİ

A. Mülga 13.03.1329 Tarihli İl Özel İdaresi Kanunu'na Göre

1. İl Daimî Encümeninin Görev ve Yetkileri

İl özel idaresinin il genel meclisi yanında diğer karar organı olan il daimî encümeninin görev ve yetkileri, mülga 1329 sayılı Kanun'un 144. maddesinde dokuz bent hâlinde sayılmışken, 16.05.1987 tarih ve 3360 sayılı Kanun'la altı bent daha eklenmiş ve encümenin görev ve yetkileri artırılmıştır. 144. maddede encümene verilen görev ve yetkiler incelendiğinde, encümenin bir kısım görev ve yetkilerinin acil durumlarda il genel meclisi adına karar almaya ilişkin olduğu, diğer bazı görevlerinin istişarî nitelikte görüşünü bildirmekten ibaret olduğu ve diğer bir kısım görevlerinin de icraî kararlar alınmasını gerektiren işlerle ilgili olduğu görülmektedir⁷⁵¹.

144. maddeye göre il daimî encümeninin görev ve yetkileri şunlardı⁷⁵²:

- Vali tarafından tevdi olunacak il özel idare bütçesini inceleyerek mütalâasını bir mazbatayla beyan etmek,
- Vali tarafından her ay sonunda tevdi olunacak harcama cetvellerinin bütçeye uygun olup olmadığını incelemek ve uygun olduğu takdirde onaylamak,
- İl özel idaresi bütçesi ve il genel meclisi kararları uyarınca yapılacak artırma ve eksiltme (ihale) şartları hakkında oylama yapmak ve bu amaçla gerekli belgeleri düzenlemek,
- Öngörülmemiş giderlere ilişkin olarak il özel idaresi bütçesinde yazılı meblağların harcanma suretini belirlemek ve bütçenin bir faslı dahilinde bir maddeden diğer maddeye ya da bir fasıldan diğer fasıla aktarma yapmak,

⁷⁵¹ **Günday**, İdare Hukuku, s. 415; **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 84.

⁷⁵² Danıştay 2. Dairesi, 05.02.1953 gün ve E. 1953/417, K. 1953/251 sayılı kararında (DKD, S. 59, s. 20) il Daimî encümenini görevlerinin maddede “tadadî” olarak sayıldığına, fakat bu hükmün geniş olarak yorumlanmaması gerektiğini belirtmiştir. Nakleden **Gözübüyük**, Mahallî İdareler, s. 17, dn. 25.

- Mahallî kamu hizmetlerine ilişkin olarak il genel meclisine sunulacak projeler hakkında düşüncesini bildirmek,
- Acil durumlarda, il genel meclisinin ilk toplantısında meclisin onayına sunmak şartıyla il genel meclisinin alabileceği kararları almak,
- İl genel meclisinin yıllık dönem başı toplantısında il özel idaresinin yönetimine ve daha önce alınan kararlarının uygulanmasına ilişkin il genel meclisine rapor sunmak,
- İl özel idaresinin görevine giren konularda vali tarafından havale edilen işler hakkında görüşünü bildirmek,
- Bakanlar Kurulu Kararı ile belirlenen esaslar dahilinde, yıllık programlar gereğince yapılacak yatırımların müşavirlik, mühendislik, mimarlık ve benzeri proje ve kontrollük hizmetlerinin yaptırılmasına karar vermek,
- Özel idare tarafından yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücret tarifelerini düzenleyerek Meclise sunmak,
- İl özel idaresinin görevleri ile ilgili konularda yasaklayıcı tedbirler ve kararlar almak,
- Yönetmeliklere, yasaklayıcı tedbirlerle alınan kararlara uymayanlar hakkında ceza kararı vermek, müeyyideler uygulanmasını kararlaştırmak,
- Belediye sınırları dışında; umumun eğlenmesine, dinlenmesini, yeyip içmesine mahsus yerlerle, benzerlerinin ücret tarifelerini, mesleki teşekküllerin görüşlerini de alarak düzenlemek ve sınıflarını tespit etmek; bu gibi yerlerle diğer işyerlerinin açılma, kapanma ve öğle dinlenme saatlerini belirlemek ve ilan etmek,
- İhaleleri bizzat veya ilgili dairesi marifetiyle yapmak veya yaptırmak.

Buna karşın il özel idaresine verilemeyen konular il daimî encümenince müzakere edilemez (md. 144/9). İl daimî encümeni yukarıdaki görev ve yetkilerinin

yanı sıra başka kanunlarla verilmiş olan görevleri de yerine getirmekteydi. Meselâ 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 5/a-4 maddesi gereğince il özel idaresi yararına kamulaştırmalarda kamu yararı kararı il daimî encümenince verilir. İl daimî encümeni, bu görevlerini toplantı ve karar yeter sayısına⁷⁵³ uyarak alacağı kararlar ile yerine getirir. Encümenin acele hâllerde il genel meclisi adına aldığı kararlar, il genel meclisi tarafından onandığında bunlar, il genel meclisi kararı hâline geleceklerinden, yukarıda anlattığımız il genel meclisi kararları üzerinde valinin sahip olduğu yetkiler, bu tür kararlar üzerinde de geçerli olmaktadır⁷⁵⁴. Buna karşın il daimî encümeninin diğer icraî kararları, doğrudan il özel idaresinin bir organı olarak alınan kararlar olduğundan, bunlar doğrudan il özel idaresinin kararı olarak değerlendirilecek ve bu kararlar il özel idaresine izafe olunacaktır. İl daimî encümeninin bu tür kararları üzerinde merkezî idarenin sahip olduğu denetim yetkisi ise aşağıda belirtilen şekildeydi.

2. İl Daimî Encümeni Kararları Üzerinde İdarî Vesayet Yetkileri

Öncelikle belirtelim ki, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu ile il daimî encümenine verilen kamu yararı kararı alma yetkisi, aynı Kanun'un 6/b maddesi gereğince o ilin valisinin onayına tâbi tutulmuştur. Kamulaştırma Kanunu'ndaki bu hüküm, hâlen yürürlüğünü koruduğundan bugün dahi il encümeninin kamu yararı kararı üzerinde valinin idarî vesayet denetimi devam etmektedir⁷⁵⁵. Valinin kamu yararı kararını onaylamama yetkisinin mutlak olduğu söylenmişse de⁷⁵⁶, idarî vesayet yetkisinin mutlak olması valinin onaylamama kararına karşı idarî yargı yolunun açık olmadığı anlamına gelmemektedir. Zira valinin onaylamama kararı, encümeninin kamu yararı kararından ayrılabilir işlem olarak iptâl dâvasına konu edilebilir⁷⁵⁷.

İl daimî encümeninin diğer kararları ise valinin onaylamasına tâbi tutulmamış, valiye encümen kararlarını bir kez daha görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi tanınmış idi. Gerçekten mülga İl Özel İdaresi Kanunu'nun 141.

⁷⁵³ Mülga İÖİK'nın 142. maddesine göre il daimî encümeni, üyelerinin çoğunluğu ile toplanıp karar alır ve oyların eşitliği hâlinde başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılırdı.

⁷⁵⁴ **Günday**, İdare Hukuku, s. 416.

⁷⁵⁵ Bu konuda geniş bilgi için bkz. **Arslan**, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 129-130.

⁷⁵⁶ **Günday**, İdare Hukuku, s. 416.

⁷⁵⁷ **Kutlu** Meltem, İdarî Bir İşlem Olarak Kamulaştırma ve İptâl Davası, Ankara 1992, s. 75-76.

maddesine göre vali, il daimî encümeni kararlarını, kanun, tüzük ve yönetmeliklere, meclis kararlarına veya kamu yararına aykırı gördüğü takdirde, kararın alındığı toplantıyı takip eden ilk toplantıda bir defa daha görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında 2/3 çoğunlukla ısrar ederse, bu hâlde encümen kararı kesinleşmiş olur. Vali gerektiğinde kesinleşen encümen kararlarının uygulanmasını durdurarak iptâlî için idarî yargı mercilerine başvurabilir. Görüldüğü üzere, önceki yasaya göre encümen kararları üzerinde valinin onaylama(ma) yetkisi olmamakla beraber, valinin yeniden görüşülmesini isteme yetkisi vardı⁷⁵⁸. Yeniden görüşülmesi istenilen karar, bu sefer ancak nitelikli bir çoğunlukla (2/3) kabul edilebileceğinden öğretide, valinin bu yetkisine “güçleştirici veto” adı verilmiştir⁷⁵⁹. Encümenin ısrarı ile kesinleşen encümen kararına karşı valinin idarî yargı yerine başvurması ve idarî yargıya başvururken kararın uygulanmasını durdurma yetkisine de sahiptir. Kanaatimizce mülga İÖİK md. 141’de öngörülen valinin il daimî encümeni kararı aleyhine idarî yargıya başvurması, yukarıda il genel meclisi kararları aleyhine valinin başvurusu konusunda açıkladığımız gerekçelerle idare veya vergi mahkemesinde açılacak bir iptâl dâvası şeklinde anlaşılmalı ve özel bir dâva açma süresi öngörülmediğinden genel dâva açma süresinin (30 veya 60 gün) geçerli olması gerekir⁷⁶⁰.

B. 5302 Sayılı Yeni İl Özel İdaresi Kanunu’na Göre

1. İl Encümeninin Görev ve Yetkileri

5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu, yukarıda belirttiğimiz üzere, il genel meclisinin il özel idaresinin karar organı olduğunu belirtmiş (md. 9), buna karşın aynı Kanun’da il encümenin⁷⁶¹ statüsü hakkında her hangi bir hüküm yer almamaktadır. Bununla kanun koyucunun il encümenin il özel idaresinin karar organı değil, yürütme organı olduğunu benimsetmeye çalıştığına daha önce değinmiştik.

⁷⁵⁸ Bundan dolayı, Günday’ın eski İl Özel İdaresi Kanunu’nun encümenin bütün kararlarının kesinleşmeleri ve yürürlüğe girebilmeleri için valinin tasdikine tâbi tuttuğunu söylemesi hatalıdır. **Günday**, İl Özel İdareleri ve Belediyeler, s. 18.

⁷⁵⁹ **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 313.

⁷⁶⁰ Tezcan da, eski Yasa döneminde yazdığı bir makalesinde il Daimî encümeni kararlarına karşı valinin idarî yargıya yapacağı başvuruyu iptâl dâvası şeklinde anlamış ve genel dâva açma süresinin geçerli olması gerektiğini belirtmiştir. **Tezcan**, s. 664; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 314.

⁷⁶¹ 3360 sayılı Kanun’la değişik mülga 1913 tarihli eski Kanun’da bu organın adı “il Daimî Encümeni” iken 5302 sayılı yeni İl Özel İdaresi Kanunu’nda bu organın adından “Daimî” sözcüğü çıkarılarak “il encümeni” ismi tercih edilmiştir. Bunun sebebi ise yeni Kanun il genel meclisini işler hâle getirdiğinden eski Kanun’da encümenin sürekli çalışma konusundaki özgün özelliğinin kaldırılmış olmasıdır. **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 82.

Ancak aşağıda göreceğimiz üzere il encümenine verilen görev ve yetkilerin, il encümenine karar organı niteliği kazandırdığı anlaşılmaktadır⁷⁶².

İl encümeninin gündemi vali tarafından hazırlanır, encümen üyeleri de gündem maddesi teklif edebilir (md. 27/III).

İl encümeninin görev ve yetkileri, 5302 sayılı Yasa'nın 26. maddesinde bentler hâlinde sayılmak suretiyle, bu organın hangi görevleri yerine getireceği konusunda açıklık ve belirlilik sağlanmaya çalışılmıştır. Anılan 26. maddeye göre il encümeninin yerine getireceği görevler ve sahip olduğu yetkiler şunlardır:

- Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek,
- Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak,
- Öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek,
- Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,
- Kanunlarda öngörülen cezaları vermek,
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş milyar Türk Lirasına kadar olan ihtilâfların sulhen halline karar vermek⁷⁶³,

⁷⁶² **Günday**, İl Özel İdareleri ve Belediyeler, s. 7; Karar organı olarak kabul eden il encümeninde de atanmış üyelere yer verilmesinin Anayasa md. 127/I'e aykırı olduğu söylenebilir.

⁷⁶³ İl özel idaresinin yetkileri ve imtiyazlarını düzenleyen 5302 sayılı Kanun'un 7/e maddesinde "Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı yirmi beş milyar Türk Lirasına kadar olan dâva konusu uyuşmazlıkların anlaşmayla tasfiyesine karar vermek." İl özel idaresinin yetkileri arasında sayılmış iken, il encümenine ihtilâf konusu alacakların hâlline karar vermek yetkisi tanınmıştır. "Dâva" ile "ihtilâf" deyimleri aynı anlamda olmadığına ve ikincisinin birincisine göre (bir konuda taraflar arasında ihtilâf çıkabilir ama dâva konusu yapılmamış olabilir) daha geniş bir anlam taşıdığına göre, bu hükümlerin birlikte değerlendirilmesinden il encümeninin genel olarak il özel idaresine verilmemiş bir yetkiyi kullanacağı anlaşılmaktadır. **Ulusoy**, Yeni Yasal Düzenlemeler, s. 193-194; Bu sorun ancak il encümeninin görev ve yetkilerini düzenleyen kanun hükmündeki, ihtilâf deyiminin "dâva" olarak anlaşılması ile çözülebilir.

- Taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek,
- Belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek,
- Vali tarafından havale edilen konularda görüş bildirmek,
- Kanunlarla verilen diğer görevleri yapmak.

Görüldüğü üzere, il encümeninin mülga Kanun'da olduğu gibi bazı konular hakkında görüş bildirme görevi devam ettiği gibi bazı konularda da il özel idaresinin ikinci karar organı statüsüyle karar alma yetkileri devam etmektedir⁷⁶⁴. Gerçekten yukarıda saydığımız görevlerden; öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek, belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak, il özel idaresi taşınmazlarının süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek, vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş milyar Türk Lirasına kadar olan ihtilafların sulhen halline karar vermek, bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak gibi görev ve yetkiler, il encümeninin il özel idaresinin (asıl olmasa da) ikinci karar organı olduğunu göstermektedir⁷⁶⁵. Çünkü il encümeni bu görevlerini, il genel meclisinin önceden aldığı bir kararın uygulanmasına matuf kararlarla değil; kanun tarafından il encümenine doğrudan verilen yetkilerin kullanılmasına ilişkin kararlarla yerine getirmektedir.

Buna karşın, yeni kanunî düzenlemede il encümeninin acil durumlarda il genel meclisinin yerine karar alma yetkisi ortadan kaldırılmıştır. Bu durum, il encümeninin karar yetkilerinde önemli bir değişiklik yaratsa da, yukarıda belirttiğimiz hususlarda karar alma yetkileri devam eden il encümeninin il özel idaresinin ikinci karar organı olma statüsünü değiştirmemektedir.

⁷⁶⁴ İl encümeninin görüş bildirme görevleri dışındaki, il genel meclisi kararlarını uygulamak görevi ve karar organı olarak karar verme görevleri icraî kararlar alınmasını gerektiren görevlerdendir. **Günday**, İl Özel İdareleri ve Belediyeler, s. 17.

⁷⁶⁵ Aynı görüşte **Ulusoy** Ali, Yeni Yasal Düzenlemeler, s. 189; **Yıldırım** Turan, İdarî Teşkilât, s. 190.

2. İl Encümeni Kararları Üzerinde İdarî Vesayet Yetkileri

İl encümeninin kararları üzerinde idarî vesayet, il genel meclisi kararlarından farklı düzenlenmiştir. Şöyle ki, il genel meclisi kararları hakkında uygulanmasını durdurma yetkisine sahip olmayan vali, il encümeni kararları hakkında bu idarî vesayet yetkisini haizdir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 27. maddesinin VI. fıkrasına göre vali, hukuka aykırı gördüğü⁷⁶⁶ encümen kararlarının bir sonraki toplantıda yeniden görüşülmesini isteyebilir. Encümenin kararında ısrar etmesi hâlinde⁷⁶⁷ karar kesinleşir ve bu takdirde vali, kararın uygulanmasını durdurarak 10 gün içinde idarî yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile başvurur⁷⁶⁸. İtirazın Danıştay'ca en geç 60 gün içinde karara bağlanacağı hükme bağlanmıştır⁷⁶⁹. Yani il encümeni kararları üzerinde valiye onaylama(ma) yetkisi tanınmamış sadece karar kesinleşip yürürlüğe girdikten sonra Danıştay'a başvurma imkânı verilmiştir⁷⁷⁰. Biz daha önce açıkladığımız üzere valinin Danıştay'a yapacağı buradaki başvurunun idarî bir

⁷⁶⁶ Yeni Kanun, il encümeni kararları üzerinde valinin sahip olduğu geri gönderme yetkisinin yerindelik denetimini içermediğini kabul etmiştir. **Günday**, Kamu Yönetimi Reformu, s. 166; **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 759; Mülga İÖİK md. 141'de ise hukuka aykırılık yanında kamu yararına aykırılık hâlinde de valiye geri gönderme yetkisi tanınmıştı. Oysa şimdiki yeni Kanun, valiye sadece hukuka aykırılık hâlinde geri gönderme yetkisi tanımaktadır. Buradan yeni Kanun'un valinin denetimini hukukilik denetimi ile sınırlı tutarak soyut ve belirsiz kavramların (kamu yararı kavramının) keyfi kullanımının önüne geçmek istediği anlaşılmaktadır. Her ne kadar hukuka uygunluk denetiminin ölçütlerinden birinin de maksat (amaç) unsuru olduğu, bu unsur yönünden yapılacak denetimin zorunlu olarak kamu yararı denetimini de içerdiği ve bundan dolayı yeni Kanun'daki kamu yararı kavramının kullanılmamış olmasının anlamsız olduğu ileri sürülebilirse de önceki kanundan ayrılarak yeni Kanun'da bu kavrama özellikle yer verilmemesi, bizde kanun koyucunun belirttiğimiz kaygıyı önlemek istediği zannını uyandırmaktadır.

⁷⁶⁷ İsrar kararı için nitelikli çoğunluk aranmamıştır. Oysa Mülga İÖİK md. 141'de 2/3 çoğunluk arandığından valinin geri göndermesi güçleştirici veto niteliğindeyken (**Gözler**, İdare Hukuku, C.I, s. 313), yeni Kanun'da böyle bir çoğunluk şartı öngörülmeyle geciktirici veto niteliğine büründürülmüştür. Bu da demek oluyor ki il encümeni kararı üzerindeki vesayet (veto) yetkisi hafifletilmiştir. Çünkü yeni Kanun'a göre encümenin geri gönderilen kararında ısrar etmesi daha kolaydır. Encümenin ısrar kararında ayrıca bir karar yeter sayısı öngörülmediğinden encümenin normal karar yeter sayısı ile kararında ısrar edebileceği kabul edilmelidir. Encümenin normal karar yeter sayısı ise 5302 sayılı Kanun'un 27. maddesinin II. Fıkrası gereğince üye tam sayısının salt çoğunluğudur. **Odyakmaz/Kaymak/Ercan**, s. 502.

⁷⁶⁸ Kanun maddesinde vali tarafından ısrar ile kesinleşen encümen kararlarına karşı idarî yargı mercilerine "yürütmeyi durdurma talebi ile ... başvurulur" ifadeleri kullanılarak bu konuda valinin itiraz etmek ve itirazla beraber yürütmeyi durdurma talebinde bulunmak zorunda olduğu izlenimi yaratılmıştır.

⁷⁶⁹ Turan Yıldırım, valinin il encümeni kararına karşı yapacağı bu itirazı idarî vesayet denetimi olarak nitelendirmektedir. **Yıldırım** Turan, İdarî Teşkilât, s. 193.

⁷⁷⁰ Buna karşın başka kanunlarla il encümeninin alacağı karar, merkezî idarenin onaylamasına tâbi tutulmuş olabilir. Örneğin 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 6/b maddesi uyarınca il encümenin aldığı kamu yararı kararı, valinin onaylamasına tâbidir.

başvuru olduğu ve başvurunun (=itirazın) Danıştay’ın idarî dairesince incelenerek çözüme kavuşturulması gerektiğini düşünüyoruz.

Bu düzenlemede birkaç nokta dikkat çekmektedir. Bir kere il genel meclisi kararları hakkında vali, dâva açarken kararın uygulanmasını durdurma yetkisine sahip değilken encümen kararlarına karşı itiraz başvurusunda bu yetkiyi haizdir. İkinci olarak valinin uygulanmasını durdurduğu karar hakkında bir de yürütmeyi durdurma talebiyle itiraz etmesinin anlamsız olduğu ilk bakışta düşünülebilir. Ancak kanaatimizce burada kanun koyucunun valiye tanıdığı “kararın uygulanmasını durdurma yetkisi (idarî vesayet yetkisini)”ni, Danıştay’ın denetimine tâbi tutmuş olduğu kabul edilmelidir. Şöyle ki, vali uygulanmasını durdurduğu karar hakkında 10 gün içinde itiraz başvurusunda bulunmazsa karar hakkında valinin aldığı uygulanmayı durdurma kararı geçersiz olur ve encümen kararı kendiliğinden uygulanabilir hâle gelir. Aynı şekilde idarî yargı yeri (Danıştay), valinin yürütmeyi durdurma talebini reddederse encümen kararı hakkında verilen uygulanmasının durdurulması kararı yine kendiliğinden hükümsüz hâle gelir⁷⁷¹. Diğer taraftan vali tarafından yapılacak itirazın Danıştay’ca karara bağlanacağı öngörülerek il genel meclisi, belediye ve büyükşehir belediye meclis kararlarına karşı açılacak dâvalarda görevli kılınmayan Danıştay, il encümeninin kararlarına karşı valinin yapacağı başvuruda görevli kılınmıştır⁷⁷².

⁷⁷¹ Bu son görüş, Günday tarafından da paylaşılmaktadır. Bkz. **Günday**, İl Özel İdareleri ve Belediyeler, s. 18.

⁷⁷² Bu düzenlemede Danıştay’ın görevli idarî yargı merci olarak belirlenmesinin ülkemizde ilk derece mahkemelerinin tamamen yargısal görevli kuruluşlar olmasına karşın, Danıştay’ın yargı görevleri yanında danışma ve inceleme yetkileriyle idarî görevleri de olan bir kuruluş olmasının etkili olduğu anlaşılmaktadır. Gerçekten, bu idarî görev, idarî yargı ilk derece mahkemelerine (meselâ idare mahkemesine) verilmiş olsaydı idare mahkemelerinin yargısal görevleri yanında Danıştay gibi idarî görevleri de olacaktı ve hukukumuzda pek alışık olunmayan bir duruma tanık olunacaktı. Aşağıda değineceğimiz üzere Güran, mülga 3030 sayılı Kanun ve uygulama yönetmeliğinde idare mahkemelerine verilen görevlerin idarî görev olduğunu ve bunun Anayasa’ya aykırı olduğunu düşünmektedir. **Güran**, Büyük Şehir Yönetimi Üzerine, s. 53, 54, 57.

§2. BELEDİYE KARAR ORGANLARININ İŞLEMLERİ ÜZERİNDEKİ VESAYET DENETİMİ

I.BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN KURULMADIĞI YERLERDE BELEDİYE KARARLARI ÜZERİNDE İDARİ VESAYET YETKİLERİ

A. Belediye Meclisi Kararlarının İdarî Vesayet Yoluyla Denetimi

1. Mülga 1580 Sayılı Belediye Kanunu'na Göre

a. Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri

Bir mahallî idare olarak büyükşehir belediyesi sınırları dışındaki (geleneksel⁷⁷³) belediye idaresinin görevleri, mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15. maddesinde 81 bent hâlinde sayılmış, 16. maddesinde belediyenin varlıklarının büyüklüğüne göre bu görevlerden bazılarının zorunlu, 17. maddesinde de bazılarının bütün belediyeler için ihtiyarî olduğu belirtilmiştir. Aynı Kanun'un 19. maddesinde ise belediyelerin yetki ve imtiyazlarına yer verilmiştir. Belediyeye verilen bu görevler ile belediye idaresinin sahip olduğu yetkiler, belediye idaresinin genel karar organı olan belediye meclisinin kararları ile belli bir çerçeveye yerleştirilmekte ve uygulanmak üzere şekillenmektedir.

Belediye meclisinin görev ve yetkileri, mülga 1580 sayılı Kanun'un 70. maddesinde düzenlenmişti. Bu maddeye göre belediye meclisinin görev ve yetkileri şunlardır⁷⁷⁴:

- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek,
- 1580 sayılı Kanun'un 31. (beldenin sokak ve meydanlarını plân ve programa uygun olarak tanzim ve ıslah etmek, sınıflarını, isimlerini, numaralarını tayin etmek, buna göre ağaçlamak, döşemek, aydınlatmak, süslemek vb.) ve 32. (beldenin lağım ve çukurlarını inşa ve tamir etmek ve ettirmek) bentlerindeki iş programlarını karara bağlamak,

⁷⁷³ Ramazan Yıldırım, büyükşehir belediyesi kurulmayan yerlerdeki belediyelere “geleneksel belediyeler” adını vermektedir. Bkz. **Yıldırım** Ramazan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 95.

⁷⁷⁴ 1580 sayılı Yasa ve diğer ilgili mevzuata göre belediye meclislerinin görev ve yetkileri konusunda ayrıntılı açıklama için bkz. **Şentürk**, s. 19 vd.

- Ek tahsisat (ödenek) ve bütçe değişikliği ile bütçede fasıldan fasıla aktarma yapmak,
- İkraz (borç verme) ve istikraz (borçlanma) hakkında karar vermek,
- Senesi içinde ödenmek şartıyla avanslar hakkında karar vermek,
- Kanunlarda öngörülen belediye vergi ve resimlerine ait tarifeleri kabul etmek,
- Belediye tarafından yerine getirilen hizmetler karşılığında alınacak ücretlere ilişkin tarifeyi kabul etmek,
- Beldeye ait imar plânlarını kabul etmek,
- Üç seneden fazla süreyle veya yıllık bedeli on bin liradan fazla bedel mukabilinde belediyeye ait yerleri kiralama veya bir yerin belediyece kiralanmasına ilişkin sözleşmeleri kabul etmek,
- Kamu hizmetine tahsis edilmiş belediye taşınmazlarının bir hizmete tahsisi, tahsis amacının değiştirilmesi ya da akar (gelir getiren mal, belediyenin özel malı) hâline getirilmesi,
- Şartlı bağışları kabul etmek,
- Konusu bin liradan fazla olan dâvaların sulhen sona erdirilmesine karar vermek,
- Kamu yararına ait olmak üzere belediye adına verilecek imtiyazlar hakkında karar vermek,
- Belediye zabıta yönetmeliğini incelemek ve kabul etmek,
- Kanunen belediyeye ait görev ve yetkiler dahilinde olmak şartıyla belediye başkanı tarafından tevdi ve meclis üyelerinden bir veya bir kaç tarafından teklif edilen diğer hususlar hakkında karar vermek.

Böylece belediye ait görev ve yetkilerden hangilerinin belediye meclis kararları gerektirdiği açık olarak sayılmış, bunların dışında belediye idaresine verilen görev ve yetkiler dahilinde olan konularda da belediye meclisinin karar verme yetkisini haiz olduğu belirtilmiştir⁷⁷⁵. Bu görev ve yetkilerden bazılarına ilişkin meclis kararları mahallin en büyük mülkî âmirinin onayına tâbi iken; diğer bazı kararları hakkında yürürlüğe girdikten sonra başlatılabilecek bir idarî vesayet denetimi öngörülmüştür. Aşağıda bu konu, ikili bir ayırım yapılarak incelenmiştir.

b. Belediye Meclisinin Onaya Tâbi Kararları

Mülga yasal düzenlemelere göre il genel meclisinin bütün kararlarının vesayet denetimine tâbi olmasına karşın belediye meclisinin yalnızca Kanun'da (1580 sayılı Kanun) belirtilen kararları vesayet denetimine tâbi idi⁷⁷⁶. Bundan dolayı belediyelerin özerkliğinin il özel idarelerine göre daha geniş olduğu belirtilmiştir⁷⁷⁷. Fakat onaya tâbi kararların nitelik itibarıyla belediye meclisinin yerine getirdiği en önemli konulara ilişkin olduğu ve bu kararların en büyük mülkî âmirin onaylamasına tâbi tutulmasının “ağır bir vesayetçi denetim” niteliğinde olduğu da söylenmiştir⁷⁷⁸.

Mülga 1580 sayılı Kanun'un 71. maddesine göre belediye meclisinin 70. maddede yer alan bazı konulara ilişkin kararları (bir önceki başlıkta belirttiğimiz belediye meclisi kararlarından altı çizili konulara ilişkin olanlar) en büyük mülkî idare âmirinin onaylamasına tâbi idi. Vesayet makamı onaylamaya tâbi bu kararları (bütçe hariç⁷⁷⁹) bir hafta içinde onaylamazsa belediye meclisinin⁷⁸⁰ başvurusu

⁷⁷⁵ **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 353.

⁷⁷⁶ Mülga 1580 sayılı Yasa'ya göre belediye meclisinin merkezî idarenin onayına tâbi işlemleri konusunda geniş bilgi için bkz. **Arslan**, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 154 vd; **Şentürk**, s. 51 vd.

⁷⁷⁷ **Gözübüyük/Tan**, C. I, s. 214.

⁷⁷⁸ **San**, s. 293.

⁷⁷⁹ 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 123. maddesi gereğince bütçeye ilişkin meclis kararı bir hafta içinde onanmazsa karar bir hafta sonunda kendiliğinden yürürlüğe giriyordu. Bunun için belediye meclisinin Danıştay'a başvurması gerekmiyordu. Ancak 123. maddeye göre vesayet makamının sahip olduğu değiştirerek onaylama yetkisini kullanmasına karşı belediye meclisinin Danıştay'a başvurma hakkı vardı. Danıştay'ın burada yaptığı işlevle, bir idare organı veya makamı imişcesine idarî kararlar aldığı kabul edilmekteydi. **Güran**, Büyük Şehir Yönetimi Üzerine, s. 53; **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 346; Belediye bütçe ve kesin hesabının kabulü ve onayı hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. **Arslan**, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 159 vd; Yerel yönetim bütçeleri üzerinde Fransa'da benzer şekilde öngörülen vesayet denetiminin ise kaldırıldığı ve valinin mahkemede dâva açma hakkının kabul edildiği belirtilmektedir. **Tezcan**, s. 663.

⁷⁸⁰ Mülga 1580 sayılı Kanun'un 71. maddesinde Danıştay'a itiraz etme hakkı açıkça belediye meclisine verilmiş olduğundan Danıştay 1. Dairesi, kaymakamın onaylamama kararına karşı belediye

üzerine sonuç, Danıştay tarafından karara bağlanıyordu⁷⁸¹. Buna göre, vesayet makamınca onaylanan kararlar kesinlik kazanıp yürürlüğe girebiliyor; onaylanmayanlar ise kesinleşemiyor ve yürürlüğe giremiyordu⁷⁸². Fakat vesayet makamının onaylama yetkisini belli bir süre içinde kullanmaması hâlinde Danıştay’a başvurulabiliyor ve kesin karar Danıştay tarafından veriliyordu. Yani bir anlamda vesayet makamı belirtilen sürede kararı onaylamazsa onaylama istemi reddedilmiş sayılıyordu⁷⁸³. Danıştay belediye meclisinin itirazını haklı bulursa mülkî âminin onaylamama işlemini “iptâl” eder, haklı bulmazsa itiraz istemini reddederdi⁷⁸⁴.

Diğer yandan aynı Kanun’un 72. maddesine göre de, 25 yıldan fazla bir müddet için yapılan ikraz (borç verme) ve istikraza (borçlanmaya) ait belediye meclis kararları, il idare kurulunun görüşü üzerine valinin uygun görüşü ve Danıştay’ın kararı ile kesinleşir ve yürürlüğe girerdi⁷⁸⁵.

Bunlardan başka, sınır çizilmesine ve uyuşmazlığına; belediyelerin kurulmasına, kaldırılmasına ya da birleştirilmesine; mahalleler kurulmasına, kaldırılmasına, isimleri ve sınırlarının saptanmasına; belde isimlerinin değiştirilmesine; belediye şubeleri kurulmasına; tahvil çıkarmaya; mücavir alanlara; imar yönetmeliğine; sağlık zabıtası yönetmeliğine; gecekondulara ilişkin konulardaki belediye meclisi kararlarının da onaya tâbi olduğu belirtilmiştir⁷⁸⁶.

Görüldüğü üzere belediye meclisinin onaya tâbi kararları, ilgili vesayet makam ya da makamlarının olumlu iradeleri olmadan kesinleşemiyor ve yürürlüğe giremiyordu.

meclisinin kararı alınmadan doğrudan belediye başkanının itirazını incelenmeksizin reddetmiştir. Dnş. 1. D., 06.04.1999 gün ve E. 1999/54, K. 1999/64 (Dnş. Der., S. 102, s. 51-52).

⁷⁸¹ Yıldırım Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 100.

⁷⁸² Onar, Umumî Esaslar, C. II, s. 854; Kaplan, s. 240.

⁷⁸³ Şentürk, s. 52.

⁷⁸⁴ Gözler, İdare Hukuku, C. I, s. 360.

⁷⁸⁵ Bu konuda geniş bilgi için bkz. Arslan, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 164 vd.

⁷⁸⁶ Arslan, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 159 vd; San, s. 293; Aktan Tahir, “Mahallî İdarelerde Vesayet Denetimi”, (AİD, C. 9, S. 3, Eylül 1976, s. 7); Şentürk, s. 53-54.

c. Belediye Meclisinin Onaya Tâbi Olmayan Kararları

Anılan Kanun'un 73. maddesi gereğince belediye meclisinin onaylamaya tâbi olmayan kararları ise kesindi, fakat bu kararlara karşı da ilgililer⁷⁸⁷ veya belediye başkanı tarafından (ilçe belediyelerinde vilâyete; il belediyelerinde ise İçişleri Bakanlığı'na) 10 gün içinde⁷⁸⁸ itiraz olunabiliyor ve vilâyete yapılan itirazlar il idare kurulunca; İçişleri Bakanlığı'na yapılan itirazlar ise Danıştay tarafından karara bağlanıyordu⁷⁸⁹. Ayrıca bu son durumda valiye (kaymakama değil), itiraz konusu edilen belediye meclis kararının uygulanmasını durdurma yetkisi tanınmıştı⁷⁹⁰. Kısacası yürürlüğe girmesi için onaya yani vesayet denetimine tâbi olmayan belediye meclis kararları hakkında da itiraz üzerine bir vesayet denetimi süreci başlatılmış oluyordu⁷⁹¹. Burada gerek il idare kurulu gerekse Danıştay'ın aldığı kararlar idarî mahiyettedir⁷⁹². İl idare kurulu veya Danıştay, belediye meclisi kararının hukuka uygun olduğu kanısına varırsa itiraz istemini reddeder; hukuka aykırı olduğu sonucuna varırsa belediye meclisi kararını “iptâl” ederdi⁷⁹³.

Burada dikkat çekici husus, bu kararların onaya tâbi kararlardan farklı olarak herhangi bir merkezî idare makamının iradesine ihtiyaç olmaksızın kesinleşip yürürlüğe girmeleridir⁷⁹⁴. Bu kararlar hakkında zorunlu (mutlaka geçirilmesi gerekli) bir idarî vesayet süreci öngörülmemiş; buna karşın bu kararların yürürlüğünden sonra ilgililer tarafından yapılacak itiraz ile başlatılan bir idarî vesayet denetimine yer verilmiştir. Bu tür sonradan başlatılan idarî vesayet denetiminde de idarî vesayet yetkisini haiz olan makamın (il idare kurulu veya Danıştay) kararına göre önceden yürürlüğe giren karar yürürlükten kaldırılabilirdi.

⁷⁸⁷ Buradaki ilgililer deyiminin hak veya menfaati haleldar olanlar ya da zarar görenler olarak anlaşılması gerektiği ve meclis kararı ile ilgili bulunanların genellikle vatandaşlar veya meclis üyeleri olabileceği ileri sürülmüştür. **Arslan**, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 182.

⁷⁸⁸ Süre, meclis karar özetinin 56. maddeye göre belediye tahtasına asıldığı tarihten itibaren başlayacağı kabul edilmekteydi. **Arslan**, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 183.

⁷⁸⁹ Burada il idare kurulu ve Danıştay'ın inceleme sonunda vereceği kararların idarî nitelikte olduğu kabul edilmekteydi. **Arslan**, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 183.

⁷⁹⁰ Ancak mülkî âmirin uygulanmasını durdurma yetkisi, bir taraftan “itiraz edilen karar” ile diğer taraftan da “ilgili makamlarca incelenip karara bağlanıncaya kadar kullanılmak” yönlerinden sınırlandırılmıştı. **Arslan**, Mahallî İdareler Üzerindeki Denetim, s. 193; **Kaplan**, s. 241.

⁷⁹¹ **Günday**, İdare Hukuku, s. 428; **Kaplan**, s. 241.

⁷⁹² **Gözübüyük**, Mahallî İdareler, s. 47.

⁷⁹³ **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 360.

⁷⁹⁴ **San**, s. 293; **Aktan Tahir**, s. 6.

d. Belediye Meclisinin Diğer Kararları

Yukarıda belirtilenler dışında, 1580 sayılı Kanun'un 74. maddesinde de belediye meclisinin olağan ve olağanüstü toplantı zamanı ve yeri dışında veya kanunla öngörülen görev ve yetkilerine girmeyen konularda ya da mevzuata açıkça aykırı olarak aldığı kararlar hakkında ayrı bir idarî vesayet denetimi öngörülmüştü⁷⁹⁵.

⁷⁹⁵ Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasıyla mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 74. maddesiyle ilgili yapılan itiraz başvurusunun ilk incelemeden (usûlden) reddeden Anayasa Mahkemesi'nin, 21.12.1993 gün ve E. 1993/27, K. 1993/57 sayılı kararında (AYMKD, S. 30, C. 1, s. 157-160) çalışma konumuzu ilgilendiren önemli veriler yer almaktadır. Olay ve hukuksal süreci kısaca anlatmak gerekirse; olayda bir belediyenin imar plânı değişikliğine ilişkin meclis kararı, İçişleri Bakanlığı'nın başvurusu üzerine 1580 sayılı Yasa'nın 74. maddesine göre Danıştay 1. Dairesi tarafından "iptâl" edilmiştir. Daha sonra İçişleri Bakanlığı'nca Danıştay 1. Dairesi'nin kararının gereğinin yerine getirilmesinin bildirilmesi üzerine ilgili belediye, plânın iptâline ilişkin işlemin iptâli istemiyle Danıştay 6. Dairesi'nde dâva açmıştır. Dâvaya bakan Danıştay 6. Dairesi, Danıştay Yasası'nın 42. maddesiyle Danıştay 1. Dairesi'ne verilen görevlerin Anayasa'nın 155. maddesindeki "kanunla gösterilen diğer işler" kapsamında bulunduğu, bu görevlerin yargısal nitelik taşımayıp yönetsel oldukları, ancak 1. Dairece 1580 sayılı Yasa'nın 74. maddesi uyarınca verilmiş uygulama imar plânı değişikliğine ilişkin kararın, yargısal bir nitelik kazanması nedeniyle iptâl dâvasına konu edilemeyeceği, oysa 1. Daire'nin yargısal karar verme yetkisi bulunmadığı halde yargı yolunu kapattığı sonucuna varmıştır. Böylece Anayasa'nın 125. maddesine aykırılık oluşturduğu savıyla söz konusu 74. maddedeki "tasdik veya iptâl olunur" sözcüklerinin iptâli istemiyle Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi ise kısaca şu görüşlere yer vererek iptâli istenen madde kuralının mahkemenin bakmakta olduğu bir dâvada uygulanacak kural olmadığından bahisle itirazı reddetmiştir: "Danıştay, Anayasa ve kendi yasasına göre, yasa ile gösterilen belli davalara ilk ve son derece mahkemesi olarak bakan bir yüksek mahkeme olduğu gibi, aynı zamanda anayasal bir 'danışma' ve 'inceleme' merciidir. Bu nitelikleri ile de kendine özgü (sui generis) bir yönetsel yargı kurumudur. 74. madde uyarınca belediye meclislerinin işlemleri üzerinde İl İdare Kurulu ya da Danıştay'ca yapılması öngörülen denetim, bir idarî vesayettir. Danıştay burada Anayasa ve 2575 sayılı Yasa'yla kendisine verilen danışma ve inceleme işlevini yerine getirmekte, bir yönetim organı imişçesine yönetsel bir karar almaktadır. Çünkü, bu itiraz, yargısal bir başvuru ya da dâva olmayıp, yönetsel bir başvurdur. Aslında, 74. maddede kullanılan 'tasdik' ya da 'iptâl' sözcükleri de, öngörülen işlemin bir idarî vesayet olduğunu göstermektedir. Çünkü, bu maddede sözü edilen 'tasdik' ve 'iptâl' sözcükleri idarî vesayet kavramlarıdır. Yargısal bir inceleme sonucunda üst merci olarak 'onaylama'dan söz edebilmek için, önceki kararın da alt derece mahkemesince verilmesi, yani yargısal nitelikte bulunması gerekir. Oysa, 74. madde uyarınca Danıştay'a yapılan başvuru, belediye meclisi kararının iptâlini ya da onaylanmasını öngörmektedir. Yalnızca bu saptama bile, Danıştay'ca yapılan denetimin 'idarî vesayet' olduğunu kanıtlamaktadır. İdarî vesayet sonucu Danıştay Birinci Dairesi'nce verilen bu kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere karşı Danıştay dâva dairelerine yapılan başvuru, bir temyiz başvurusu olmayıp, uygulanan eylem ve işleme yönelik bir iptâl davasıdır. Aslında Danıştay Yasası'nın 'İlk Derece Mahkemesi Olarak Danıştay'da Görülecek Dâvalar' başlığını taşıyan 24. maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde bu konu düzenlenmiştir. Buna göre, Danıştay idarî dairelerince veya İdarî İşler Kurulunca verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere karşı açılacak iptâl davalarına ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da bakılır. Bunlar arasında, 74. maddeye göre yapılan başvurular üzerine Birinci Dairece alınan kararlar sonucunda yapılan işlemlere karşı açılan dâvaların da bulunacağı kuşkusuzdur. **Bu durumda, itiraz yoluna başvuran Danıştay Altıncı Dairesi'nin önünde görüp, çözümleyeceği bir iptâl davasının bulunduğu açıktır.** Bu nedenle 1580 sayılı Belediye Yasası'nın 74. maddesi bu dâvada uygulanacak kural olmadığından Danıştay Altıncı Dairesi'nin bu maddeye yönelik iptâl başvurusunun reddi gerekmektedir (abç).” Görüldüğü üzere burada Anayasa Mahkemesi, çalışmanın II. Bölümü'nde incelediğimiz "itiraz ve anlaşmazlıkları karara bağlama" vesayet yetkisi sonucu Danıştay İdarî (1.) Dairesince verilen "idarî yönden iptâl kararları" üzerine uygulanan eylem ve işlemlere karşı açılan iptâl dâvalarına Danıştay (dâva dairelerinin) bakması gerektiğini belirtmektedir. Oysa karara konu olayda Danıştay 6. Dairesi,

Buna göre bu tür kararlar, il merkezi olmayan belediyelerde valinin talebi üzerine il idare kurulu tarafından; il merkezi olan belediyelerde ise İçişleri Bakanlığı'nın talebi üzerine Danıştay tarafından incelenerek onaylanır veya (idarî bir kararla) "iptâl" edilirdi⁷⁹⁶. Ancak dikkat çekilmesi gereken husus burada vali ya da İçişleri Bakanlığı'nın sahip olduğu iptâlini isteme yetkisinin bir iptâl dâvası olmadığıdır⁷⁹⁷. Bu tür kararlar için yapılacak başvuru hakkında Kanun'da bir süre

1580 sayılı Yasa'nın 74. maddesi uyarınca Danıştay Birinci Dairesi'nce verilen "iptâl" kararına karşı açılan dâvaya "Birinci Dairece 1580 sayılı Yasa'nın 74. maddesi uyarınca verilmiş uygulama imar plânı değişikliğine ilişkin kararın, **yargısal bir nitelik kazanması nedeniyle** iptal dâvasına konu edilemeyeceği, oysa Birinci Daire'nin yargısal karar verme yetkisi bulunmadığı halde yargı yolunu kapattığı" gerekçesiyle bakamayacağını düşünmüş ve bunun Anayasa'nın 125. maddesine aykırı olduğunu düşünerek Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. Danıştay, istikrar kazanmış kararlarında da idarî vesayet denetimi çerçevesinde Danıştay idarî dairesince verilen kararlara karşı iptâl dâvası açılmayacağını, Danıştay Kanunu'nun 24/d maddesi uyarınca idarî dairece verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere karşı dâva açılabilceğini belirtmektedir Bkz. Dnş. İDDGK, 17.01.1992 gün ve E. 1991/11, K. 1992/22(Kazancı Dnş. Kararları CD'sinden nakleden **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 247, dn. 145; Dnş. 8. D., 04.10.1990 gün ve E. 1989/658, K. 1990/1019 (Kazancı Dnş. Kararlar CD'sinden nakleden **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 247, dn. 144); Hemen belirtelim ki, kanaatimizce Danıştay 6. Dairesi'nin olayda 1. Dairece verilen kararın yargısal nitelik kazandığı iddiası yerinde değildir. Danıştay İdarî Dairesi'nce verilen bir kararın (idarî nitelikte olduğunu söyledikten sonra) yargısal nitelik kazandığını iddia etmek idarî dairenin görevleriyle uyumlu değildir. Buradaki sorun, karara konu olayda olduğu gibi idarî dairece verilen "iptâl kararları" üzerine uygulanan eylem ve/veya işlem olup olmadığı ve bu kararlara karşı dâva açılabilip açılmayacağıdır. Gerçekten, Danıştay Kanunu md. 24/d'de idarî dairenin verdiği kararlara karşı doğrudan açılacak dâvaları değil; idarî dairenin kararı üzerine uygulanacak eylem ve işlemlere karşı açılacak dâvaları düzenlemektedir. Oysa bazen uygulamada karara konu olayda olduğu gibi merkezi idare, idarî dairenin verdiği kararı ilgili belediyeye bildirmekten başka işlem ve/veya eylem yapmamaktadır. Yani ortada merkezi idarenin işlem ve eylemi bulunmamaktadır. Bu sefer Danıştay, idarî dairenin verdiği ve yönetsel nitelikte olan işlemlere karşı açılan dâvalara da bakmayınca belediyenin (veya başka bir idarenin) işleminin ortadan kaldırılması sonucunu doğuran bir idarî karara karşı yargı yolu kapalı kalmaktadır. Bu sonuç ise gerçekten Danıştay 6. Dairesi'nin itiraz başvurusunda belirttiği gibi Anayasa'nın 125. maddesine aykırı olmaktadır. Bu konuda geniş açıklama için bkz. **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 246-254, 362-367; Kanaatimizce meselenin çözümü, bugünkü mevzuat karşısında kararlarının niteliğinin yargısal değil "idarî" nitelikte olduğu tartışmasız olan Danıştay İdarî (1.) Dairesinin kararlarına karşı açılan dâvalara Danıştay dâva dairelerinin ilk derece mahkemesi olarak bakmayı kabul etmesidir. Her ne kadar, Danıştay Kanunu'nun 24/d maddesinde idarî dairece verilen kararlar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere karşı açılan dâvalardan bahsedilmekte ise de bizce bu hüküm, 1. Dairenin verdiği kararlara karşı yargısal denetim yolunu kapatan bir "yasama kısıntısı" hâli değildir. Anayasa md. 125/I gereğince de yasama kısıntısı olmayan her işleme karşı yargı yolu açık olduğuna göre Danıştay İdarî Dairesi'nin bir idare organı imişçesine verdiği "idarî" nitelikteki kararlarına karşı yargı yolunun açık olduğu kabul edilmelidir. Bu kanaatimiz doğrultusunda Danıştay'ın bir dairesince (1. Dairece) verilen bir kararın Danıştay'ın başka bir dairesince incelenmesinin "hoş" bir durum olmayacağını belirten Gözler, bu konuda "hoş olmayacak" duruma sebep olmayacak şekilde "idarî" nitelikteki kararların yargısal denetim dışında kalmasını önleyecek bir kanun değişikliği önermektedir. Bkz. **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 249 vd.

⁷⁹⁶ Öğretide belediye meclisinin bu türden kararları, iptâli gereken kararlar olarak anılmıştır. **Onar**, Umumî Esaslar, C. II, s. 854; **Giritli/Bilgen/Akgüner**, s. 241; **Gözübüyük**, Mahallî İdareler, s. 45; **Tortop**, Mahallî İdareler, s. 101.

⁷⁹⁷ **Onar**, Umumî Esaslar, C. II, s. 854; **Gözübüyük**, Mahallî İdareler, s. 45; **Arslan**, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 192; **Keleş/Yavuz**, s. 159.

öngörülmediğinden⁷⁹⁸ bu yola her zaman başvurulabiliyordu ve bu durum, bu tür kararların sürekli iptâl edilme tehdidi altında bulunmasına yol açıyordu⁷⁹⁹.

Diğer taraftan belediye meclisinin belediye başkanı ile belediye encümeni arasındaki ihtilâfları çözme konusundaki kararları da onaya tâbi değildi. Ancak bu kararlara karşı belediye başkanı veya encümenin valiye itirazı üzerine idarî vesayet süreci başlatılmış oluyordu⁸⁰⁰. İtiraz vukuunda ilçe belediyeleri için il idare kurulu; il belediyeleri için Danıştay bu konudaki kesin kararı veriyordu (md. 97). Danıştay'ın buradaki görevi yargısal değil; idarî bir görevdi.

Nihayet, belediye meclisinin onaya tâbi olmayan bazı kararları 1580 sayılı Kanun veya başka kanunlarla vesayet makamlarının iznine tâbi tutulmuştur⁸⁰¹.

2. 5393 Sayılı Yeni Belediye Kanunu'na Göre

a. Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri

Belediye idaresinin asıl (genel) karar organı olan⁸⁰² belediye meclisi, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ikinci kısmının birinci bölümünde 17 ilâ 32. maddeleri arasında düzenlenmiştir. 5393 sayılı Kanun'un 17. maddesinde, belediye meclisinin belediyenin “karar organı” olduğu belirtilmiş⁸⁰³, 18. maddesinde de oldukça ayrıntılı bir şekilde görev ve yetkileri düzenlenmiştir⁸⁰⁴. Belediye meclisinin görev ve yetkileri incelendiğinde, 14 ve 15. maddelerde belediyeye verilen görev ve sorumluluklar ile yetki ve imtiyazların karar organı olan belediye meclisinin kararları ile şekilleneceği ve belediye idaresinin diğer organları aracılığıyla yürütüleceği sonucuna ulaşılmaktadır.

⁷⁹⁸ **Duran**, İdare Hukuku, s. 161; **Arslan**, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 192; **Keleş/Yavuz**, s. 159.

⁷⁹⁹ **Kaplan**, s. 241.

⁸⁰⁰ **San**, s. 292.

⁸⁰¹ 1580 sayılı Kanun döneminde vesayet makamının iznine tâbi belediye meclis kararları hakkında bkz. **Arslan**, Mahallî İdarelerin Denetimi, s. 186 vd.

⁸⁰² **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 99.

⁸⁰³ 17. maddede belediye meclisinin karar organı olduğu belirtilmiş olmakla birlikte bunun “asıl karar organı” olarak anlaşılması gerekir. **Derdiman**, Yerel Yönetimler, s. 40, 46; Zira aşağıda göreceğimiz üzere belediyenin tek değil iki karar organı vardır, ancak belediye meclisi encümene göre asıl karar organıdır.

⁸⁰⁴ 5393 sayılı Kanun'un 18. maddesinin gerekçesinde “Belediye meclisinin görev ve yetkileri maddeler hâlinde sayılarak belediyenin temel karar organının meclis olduğu vurgulanmaktadır” denilmektedir.

5393 sayılı Kanun'un 18. maddesine göre belediye meclisinin görev ve yetkileri şunlardır⁸⁰⁵:

- Stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek,
- Bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, bütçede kurumsal kodlama yapılan birimler ile fonksiyonel sınıflandırmanın birinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,
- Belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, büyükşehir ve il belediyelerinde⁸⁰⁶ il çevre düzeni plânını kabul etmek,
- Borçlanmaya karar vermek,
- Taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek⁸⁰⁷,
- Kanunlarda vergi, resim, harç ve katılma payı konusu yapılmayan ve ilgililerin isteğine bağlı hizmetler için uygulanacak ücret tarifesini belirlemek,

⁸⁰⁵ “Belediye meclisinin, karar organı olması sebebiyle, diğer yürütme ve karar organlarının görev ve yetkilerine girse de bir şekilde gündeme alınan ve belediye görev ve yetkilerini ilgilendiren her konu hakkında görüşme yapma ve karar verme yetkisini engelleyen bir kanun hükmü yoktur.” (**Derdiman**, Yerel Yönetimler, s. 46).

⁸⁰⁶ Daha önce il genel meclisinin görev ve yetkilerini incelerken belirttiğimiz üzere il çevre düzeni plânı belediye ile il özel idaresinin birlikte hazırlayacağı ve her iki idarenin meclislerinin kabul edeceği bir plân türüdür. Ancak il özel idaresi ile birlikte il çevre düzeni planını hazırlayacak belediyeler yalnızca büyükşehir belediyeleri ve il belediyeleridir. Buna göre ilçe ve belde belediyeleri ile büyükşehir sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyelerinin il özel idaresi ile birlikte il çevre düzeni plânı hazırlamak ve kabul etmek gibi bir görev ve yetkisi yoktur.

⁸⁰⁷ Belediye meclisinin bu görevini yerine getirmesine ilişkin kararına karşı vali ya da kaymakamın idarî yargıya yaptığı başvuru ile ilgili olarak, “Ayrıca Kanun’un aynı maddesinin e bendinde de taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, üç yıldan fazla kiralanmasına karar vermek de belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında sayılmıştır ki, özel hukuk işlemi oldukları tartışma götürmez bulunan bu tür kararların iptâli için de, vali ya da kaymakamın idarî yargıda iptâl dâvası açabilmesi; genel hukuk düzeniyle bağdaşması son derece zordur” diyerek eleştirmesi (**Kaplan**, s. 261-262) kanaatimizce yerinde değildir. Zira meclisin bu tür kararlarına karşı mülkî âmir tarafından açılacak iptâl dâvasında dâva konusu özel hukuk işlemi değil, İdare Hukuku ilkelerine göre alınmış tek taraflı bir işlemdir. Özel hukuk işlemi meclis kararından sonra belediye ile karşı taraf arasında imzalanmış satım ya da kira sözleşmesi olup, bu sözleşmeden doğan uyuşmazlıklar adlî yargıda çözümlenir.

- Şartlı bağışları kabul etmek,
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan ve miktarı beş bin YTL'den fazla dâva konusu olan belediye uyuşmazlıklarını sulh ile tasfiyeye, kabul ve feragate karar vermek,
- Bütçe içi işletme ile 6762 sayılı Türk Ticaret Kanununa tâbi ortaklıklar kurulmasına veya bu ortaklıklardan ayrılmaya, sermaye artışına ve gayrimenkul yatırım ortaklığı kurulmasına karar vermek⁸⁰⁸,
- Belediye adına imtiyaz verilmesine ve belediye yatırımlarının yap-işlet veya yap-işlet-devret modeli ile yapılmasına; belediyeye ait şirket, işletme ve iştiraklerin özelleştirilmesine karar vermek⁸⁰⁹,
- Meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek,
- Norm kadro çerçevesinde belediyenin ve bağlı kuruluşlarının kadrolarının ihdas, iptal ve değiştirilmesine karar vermek,
- Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek,
- Meydan, cadde, sokak, park, tesis ve benzerlerine ad vermek; mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve

⁸⁰⁸ Ulusoy, belediyenin şirket kurma yetkisinin hem md. 18/i'de hem de 70. maddede verildiğini ve bu düzenlemelerin gereksiz tekrar olduğunu söylemektedir. **Ulusoy**, Yeni Yasal Düzenlemeler, s. 196; Oysa 70. maddede şirket kurma yetkisi belediye idaresine verilmiş, md. 18/i'de de bu yetkinin belediyenin genel karar organı olan belediye meclisi tarafından kullanılacağı belirtilmiştir. Bundan dolayı bu iki maddenin aynı yetkiyi düzenlediği ve mükerrerlik teşkil ettiğinin söylenmesi yerinde değildir. Böyle olsaydı, Belediye Kanunu'nun belediyenin görev ve sorumlulukları ile yetki ve imtiyazlarını düzenleyen 14 ve 15. maddeleri ile belediye meclisi ve belediye encümeninin görev ve yetkilerini düzenleyen 18 ve 34. maddelerinin neredeyse tamamıyla mükerrer düzenlemeler olduğu söylenebilirdi.

⁸⁰⁹ Kaplan, belediye meclisinin bu görevine ilişkin olarak aldığı kararlara karşı mülkî âmirin idarî yargıya yapacağı başvuruyu, iptâl dâvası ile karşılaştırırken aralarındaki farklardan biri olarak iptâl dâvalarının idarî sözleşmelere karşı açılmazken mülkî âmirin idarî sözleşmelere karşı idarî yargıya başvurabileceğini söylemektedir. **Kaplan**, s. 261; Oysa belediye meclisinin bu görevle ilgili kararına karşı mülkî âmirin idarî yargıya yaptığı başvuruda dâva konusu, idarî sözleşme değil sözleşmenin yapılmasına ilişkin tek yanlı idarî işlem olan meclis kararıdır. İdarî sözleşmenin yapılmasına ilişkin idarelerin alacağı tek yanlı kararlara karşı menfaati ihlâl olan herkesin iptâl dâvası açabileceği ise şüphesizdir. Kısaca yazarın mülkî âmirin idarî yargıya yaptığı başvuru ile iptâl dâvası arasında yaptığı bu karşılaştırma hatalıdır.

değiştirilmesine karar vermek; beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerini kabul etmek,

- Diğer mahallî idarelerle birlik kurulmasına, kurulmuş birliklere katılmaya veya ayrılmaya karar vermek,
- Yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığı'nın izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek,
- Fahrî hemşehrilik payesi ve beratı vermek,
- Belediye başkanıyla encümen arasındaki anlaşmazlıkları karara bağlamak,
- Mücavir alanlara belediye hizmetlerinin götürülmesine karar vermek,
- İmar plânlarına uygun şekilde hazırlanmış belediye imar programlarını görüşerek kabul etmek.

Belediye meclisi, Kanun'la kendisine verilen görev ve yetkilerini, Kanun'da belirtilen (md. 22) toplantı ve karar yeter sayılarına⁸¹⁰ uygun olarak alacağı kararlar ile yerine getirir. Belediye meclisinin alacağı bu kararlar, kural olarak merkezî idarenin onayına tâbi olmaksızın kesinleşir ve yürürlüğe girerler. Ancak yasalarla açıkça belli edilen durumlarda merkezî idarenin izni ya da onayı ile idarî vesayet denetimine tâbi tutulan meclis kararları da vardır. Aşağıda öncelikle yeni

⁸¹⁰ Yeni kanunlara göre belediye meclisi ile il genel meclisinin toplantı ve karar yeter sayıları aynı düzenlenmiştir. 5393 sayılı Kanun'un 22. maddesine göre "Belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Ancak, karar yeter sayısı, üye tam sayısının dörtte birinden az olamaz. Oylamada eşitlik çıkması durumunda meclis başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Gizli oylamalarda eşitlik çıkması durumunda oylama tekrarlanır, eşitliğin bozulmaması durumunda meclis başkanı tarafından kur'a çekilir.

Meclisin toplanmasında, üye tam sayısının salt çoğunluğu sağlanamadığı takdirde başkan, gün ve saatini tespit ederek en geç üç gün içinde toplanmak üzere meclisi tatil eder. Gelecek toplantı, üye tam sayısının dörtte birinden az olmayan üye sayısı ile yapılır.

Görüşmeler sırasında başkan veya üyelerden birinin talebi üzerine yapılacak yoklamada karar yeter sayısının bulunmadığı anlaşılırsa, ikinci fıkradaki hükümler uygulanır."

düzenlemede kural olarak benimsenen birinci durum, sonra da merkezî idarenin izin ya da onayına tâbi tutulan meclis kararları üzerinde durulacaktır.

b. Belediye Meclisi Kararlarının Kesinleşmesi ve Yürürlüğe Girmesi

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 23. maddesinde “Meclis kararlarının kesinleşmesi” başlığı altında belediye meclisi kararlarının kesinleşme ve yürürlüğe girmesi ile bu kararlara karşı idarî yargıya başvurma yetkileri düzenlenmiştir. Bu hükme göre “*Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir. Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir. Kesinleşen meclis kararlarının özetleri yedi gün içinde uygun araçlarla halka duyurulur.*”

(1). Belediye Başkanının Denetimi

Görüldüğü üzere belediye meclisi kararları aleyhine kural olarak vali ya da kaymakama (mülkî âmire) yalnızca idarî yargıda iptâl dâvası açma yetkisi tanınmışken, ortaya çıkan boşluğun bir ölçüde doldurulması amacıyla olsa gerek, belediye idaresinin yürütme organı ve temsilcisi olan belediye başkanına belediye meclisi kararlarını tekrar görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi tanınmıştır⁸¹¹. Gerçekten, anılan maddenin I. fıkrasına göre belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere beş

⁸¹¹ Ancak aynı tüzel kişilik içinde belediye başkanının sahip olduğu bu yetkinin idarî vesayet yetkisi olarak kabul edilmesi mümkün değildir. Aynı şekilde belediye başkanı belediye meclisinin hiyerarşik üstü olmadığından hiyerarşik denetimin de özelliklerine uymamaktadır. **Ulusoy**, Reform Hakkında Bir Değerlendirme, s. 139, dn. 14; Bundan dolayı belediye başkanının meclis kararları üzerinde sahip olduğu bu yetki, kanunla öngörülmüş kendine özgü (sui generis) bir iç denetim yolu olarak kabul edilebilir. Benzer görüş için bkz. **Ulusoy**, Yeni Yasal Düzenlemeler, s. 188; **Kaplan**, s. 244; Seçimle işbaşına gelmiş ve belediyenin en yüksek müzakere ve karar organı olan belediye meclisi kararları üzerinde belediyenin yürütme organına bu yetkinin tanınmış olması öğretide eleştirilmiştir. Bkz. **Ulusoy**, Yeni Yasal Düzenlemeler, s. 188; **Ulusoy**, Reform Hakkında Bir Değerlendirme, s. 139, dn. 14.

gün içinde meclise iade edebilir⁸¹². Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla⁸¹³ yeniden kabul edilen meclis kararları kesinleşir ve en büyük mülkî âmire gönderilerek yürürlüğe girer (md. 23/II ve IV). Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar, yedi günlük sürenin sonunda⁸¹⁴ veya (başkanca yedi gün beklenmeksizin valiye gönderilirse) gönderme tarihinde kesinleşir ve yürürlüğe girer (BMÇY md. 17). Yeniden görüşülmesi istenilip de ısrar edilen kararlar ise karar tarihinde kesinleşir⁸¹⁵ ve valiye gönderilmekle yürürlüğe girer. Belediye başkanı kesinleşen meclis kararları aleyhine idarî yargıya başvurabilir⁸¹⁶. Belediye başkanının, meclis kararları aleyhine açacağı dâvada belediyenin temsil görevi, meclis birinci veya ikinci başkan vekili veya bunların yetkilendireceği kişiler tarafından yerine getirilir (5393 sayılı Kanun md. 43).

23. maddenin III. fıkrasında ise belediye başkanının geri gönderme yetkisini kullandığı ve meclisini ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabileceği belirtilerek belediye başkanının geri gönderme yetkisini kullanmadığı meclis kararları aleyhine idarî yargıya başvurusu engellenmiştir⁸¹⁷. Ancak kanaatimizce geri gönderme yetkisini kullanmayan belediye başkanının idarî

⁸¹² Ancak bu kural belediye meclisince çeşitli komisyonlara üye seçimine ilişkin kararları hakkında uygulanmaz, çünkü seçim bu anlamda bir karar değildir. **Kaplan**, s. 244, dn. 57.

⁸¹³ Görüldüğü üzere, belediye başkanı tarafından geri gönderilen meclis kararlarının tekrar kabul edilmesi nitelikli çoğunluğa bağlanmıştır. Bundan dolayı, belediye başkanının yeniden görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi, “güçleştirici veto” niteliğindedir. Öğretide belediye başkanına tanınan bu yetkinin, parlâmenter hükûmet sistemlerinde devlet başkanına/Cumhurbaşkanına tanınan “güçleştirici veto” yetkisinin, yerel düzeyde bir örneği olduğu belirtilmiştir. **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 769-770; **Derdiman**, Yerel Yönetimler, s. 43.

⁸¹⁴ Süresi içinde iade edilmeyen belediye meclisi kararlarının kendiliğinden kesinleştiği kabul edilmelidir. **Odyakmaz/Kaymak/Ercan**, s. 519-520.

⁸¹⁵ Ancak kanaatimizce başkanın yeniden görüşülmek üzere geri gönderilen meclis kararlarının ısrar ile kesinleşebilmesi için meclisin kararını aynen kabul etmesi gerekir. Aksi hâlde başkanın, değiştirilerek önüne gelen meclis kararını tekrar geri gönderebileceği kabul edilmelidir.

⁸¹⁶ En büyük mülkî âmir ile belediye başkanı dışında meclis kararından bir hakkı yahut da menfaati zedelenen gerçek ve tüzel kişilerin (özel hukuk veya kamu tüzel kişilerinin) de genel hükümler uyarınca idarî yargıda iptâl ve/veya tam yargı dâvası açma haklarının da bulunduğu şüphesizdir. **Kaplan**, s. 249; Bununla birlikte mülkî âmirin veya belediye başkanının yapacağı başvurunun “yetki (dâva açma yetkisi)”; gerçek kişilerin yapacağı başvurunun ise “hak (dâva açma hakkı)” olarak nitelendirildiğine dikkat çekilmelidir.

⁸¹⁷ Belediye başkanının geri gönderme yetkisini kullanmadan önce geri gönderme süresi (5 gün) içinde idarî yargıya başvurusu hâlinde ise İYUK’ta düzenlenen idarî merci tecavüzü olup olmayacağı ve idarî yargı yerinin merciine tevdi şeklinde başvuru (dâva) dilekçesini meclise gönderip gönderemeyeceği ise ayrı bir tartışmayı doğurabilir. Bizce Kanun hükmündeki ifadeye dayanarak belediye başkanının geri gönderme yetkisini kullanmadan önce dâva açamayacağı kabul edilirse geri gönderme yetkisinin zorunlu bir idarî başvuru yolu ve bu yol kullanılmadan önce dâva açılması hâlinde ise idarî merci tecavüzü olduğu kabul edilebilir.

yargıya başvurusu ihtimali az olsa da bu yönde yapılan sınırlamanın yerinde olmadığını düşünüyoruz. Zira yapacağı hukuka uygunluk incelemesinin kişisel (bir anlamda yerindelik denetimi) olduğu eleştirilerine uğramak istemeyen belediye başkanının bu yetkisini kullanmayarak kararı doğrudan idarî yargıya götürmesi ve bu suretle hukuka uygunluk denetiminin yargı yerince yapılmasını istemesi mümkündür. Kaldı ki belediye başkanının genel hükümlere göre kararla menfaat ilişkisinin olduğu ve bu yüzden idarî yargıda iptâl dâvası açabileceği bile ileri sürülebilir.

Yukarıda il genel meclisi kararları aleyhine valinin idarî yargıya yapacağı başvuruda belirttiğimiz hususlar burada da geçerlidir. Yani, bir kere belediye meclis kararlarına karşı belediye başkanının idarî yargıya yapacağı başvurunun, idarî yargıda açacağı iptâl dâvası şeklinde anlaşılması gerekir.

Diğer yandan, açılacak bu iptâl dâvasında görevli ve yetkili idarî mercinin ise genel hükümlere göre belirlenmesi gerekir. Buna göre görevli mahkeme, 2576 sayılı Kanun'un 5. maddesi gereğince genel görevli idare mahkemeleridir. Ancak, belediye meclisinin vergi, resim, harç ve benzeri malî yükümlerle bunların zam ve cezalarına ilişkin kararları aleyhine yapılacak başvuruda ise vergi mahkemelerinin görevli olduğu kabul edilmelidir (2576 sayılı Kanun md. 6)⁸¹⁸. Yetkili idare ve vergi mahkemesinin ise 2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanunu'nun 32 vd. maddelerine göre belirlenmesi sonucu dâva konusu idarî işlemi tesis eden belediye idaresinin (belediye meclis kararları doğrudan belediye idaresinin bir kararı şeklinde değerlendirilir ve husumet belediye başkanlığına yöneltilir) bulunduğu yerin yargı çevresine dahil olduğu idare ve vergi mahkemesinin yetkili mahkeme olduğu söylenebilir (İYUK md. 32 ve 37/d).

Keza, il genel meclisi kararları aleyhine valinin yaptığı başvuruda belirttiğimiz gibi, belediye meclisi kararları aleyhine belediye başkanının yaptığı başvuruda da idarî yargının yapacağı ilk incelemede (kanun koyucu tarafından belediye başkanına verilen yetki sebebiyle) belediye başkanının sübjektif ehliyete

⁸¹⁸ Bundan dolayı, belediye meclis kararlarına karşı mülkî âminin idarî yargıya yapacağı başvuruda yetkili idare mahkemelerinin görevli olduğunun söylenmesi doğru ve fakat eksiktir. **Ulusoy**, Yeni Yasal Düzenlemeler, s. 186.

sahip olup olmadığı tartışılmayacak, kanunca bu ehliyeti haiz olduğu kabul edilecektir.

Buna karşın belediye başkanının idarî yargıya yapacağı başvuru, 10 günlük dâva açma süresine tâbi tutulmuştur⁸¹⁹. Özel hükümle daha kısa bir dâva açma süresi öngörüldüğünden genel dâva açma süreleri (30 veya 60 gün) burada geçerli olmayacaktır.

(2). En Büyük Mülkî Âmirin Denetimi

Belediye meclisi kararları üzerinde merkezî idarenin sahip olduğu yetkilere gelecek olursak; yeni düzenlemede, mülkî idare âmirinin önceden denetim yetkisine son verilmiştir⁸²⁰. 5393 sayılı Yasa'nın 23. maddesine göre belediye meclisinin kesinleşen kararları en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare âmirine gönderilir. Mülkî âmir, meclisin bu kararlarına karşı hukuka aykırılık iddiasıyla idarî yargıya başvurabilir⁸²¹. Aynı maddenin IV. fıkrasında ise mahallin en büyük mülkî âmirine gönderilmeyen kararların yürürlüğe girmeyeceği belirtilmektedir. Bu hükmün karşıt anlamından (mefhumu muhalifinden) meclis kararlarının yürürlüğe girmesi için vali veya kaymakamın iradesine ihtiyaç olmadığı, diğer bir deyişle vali veya kaymakamın onaylamasına gerek bulunmadığı⁸²², kararların yürürlüğe girmesi için, kararın kesinleştiği tarihten itibaren 7 gün içinde vali veya kaymakama gönderilmesi yeterli olduğu sonucu çıkmaktadır⁸²³. En büyük mülkî âmirin kendisine gönderilmekle yürürlüğe giren meclis kararları aleyhine yapabileceği tek şey, yürütmeyi durdurma istemiyle idarî yargı yoluna başvurmadır⁸²⁴. Valiye belediye

⁸¹⁹ Böylece meclis kararının hukukî akıbetinin bir an önce kesinlik kazanması sağlanmak istenmiştir. **Kaplan**, s. 245.

⁸²⁰ **Kaplan**, s. 244.

⁸²¹ Kesinleşen belediye meclisi kararına karşı belediye başkanının idarî yargıya başvurma yetkisinin yanında kesinleştiği tarihten itibaren en geç 7 gün içinde mülkî âmire gönderilerek yürürlüğe sokulacak olan karara karşı mülkî âmir de idarî yargıya başvurabilecektir. Bu durumda uygulamada aynı meclis kararına karşı hem belediye başkanı hem de mülkî âmir tarafından idarî yargıya başvurulması, imkân dahilinde olmaktadır.

⁸²² Bu da demek oluyor ki, artık belediye meclisi kararları üzerinde eski 1580 sayılı Kanun'un tanımış olduğu idarî vesayet yetkileri yoktur. Günday, bu durumu yeni mevzuatta belediye meclis kararları üzerinde merkezî idareye idarî vesayet yetkisi tanınmadığı şeklinde açıklamaktadır. **Günday**, İl Özel İdareleri ve Belediyeler, s. 37-38.

⁸²³ **Yıldırım Turan**, İdarî Teşkilât, s. 210; **Kaplan**, s. 244.

⁸²⁴ Mülkî âmirin dâva açmadan önce 2577 sayılı İYUK'un 11. maddesinde belirtilen idarî başvuru yolunu kullanabileceği ve bu başvurunun dâva açma süresini durduracağının kabul edilmesi gerektiği, bu yolun tanınmasının faydaları olduğu ileri sürülmüştür. **Kaplan**, s. 253-255.

meclis kararlarını tekrar görüşülmek üzere iade etme yetkisi tanınmadığı gibi kesinleşip yürürlüğe giren kararların uygulanmasını durdurma yetkisi de verilmemiştir. Vali olsa olsa yürütmenin durdurulması istemli olarak idarî yargıya başvurabilecek ve ancak yürütmenin durdurulması istemi kabul edildiği takdirde kararın uygulanması duracaktır⁸²⁵. Kanunda açıkça idarî yargıya başvurma yetkisi mülkî âmire verildiğinden, mülkî âmir dışında başka bir merkezî idare organı bu yetkiyi doğrudan kullanamayacaktır⁸²⁶. İdarî yargının yapacağı denetim, hukuka uygunluk denetimidir. Zaten 23. maddenin V. Fıkrasında mülkî idare âmirinin *hukuka aykırı gördüğü* kararlar aleyhine idarî yargıya başvurusundan bahsedilmektedir.

Görüldüğü üzere, kural olarak belediye meclis kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesi için merkezî idarenin iradesine ihtiyaç yoktur. 5393 sayılı Kanun, (bazı istisnalar dışında) kural olarak belediye meclisi kararlarını merkezî idarenin onayından kurtarmıştır⁸²⁷. Merkezî idarenin yalnızca hukuka aykırı olan meclis kararlarını idarî yargıda iptâl ettirme olanağı vardır. En büyük mülkî idare âmirinin idarî yargıda açacağı iptâl dâvasında yürütmeyi durdurma isteminde bulunması ve şartları gerçekleşmişse idarî yargı merciinin yürütmeyi durdurma kararı vermesine ise hukuksal bir engel yoktur.

Burada da valinin il genel meclisi kararları aleyhine idarî yargıda yaptığı başvuruya ilişkin açıklamalar geçerlidir. Buna göre en büyük mülkî âmirin idarî yargıya yapacağı başvurunun, idare veya vergi mahkemesinde açılacak iptâl dâvası olarak anlaşılması, bu dâvada görevli ve yetkili mercinin genel hükümlere (2576 ve 2577 sayılı Kanun'daki görev ve yetki kurallarına) göre belirlenmesi gerekir.

Diğer yandan, kesinleşen belediye meclisi kararlarına karşı idarî yargıya başvurma yetkisi mülkî âmire açıkça tanındığından, mülkî âmirin idarî yargıda açacağı iptâl dâvasında sübjektif ehliyete sahip olup olmadığı (menfaat ihlâli ön

⁸²⁵ **Günday**, İl Özel İdareleri ve Belediyeler, s. 38.

⁸²⁶ **Derdiman**, Yerel Yönetimler, s. 44; Ancak mülkî âmirin hiyerarşik üstü konumunda olan merkezî idare organlarının mülkî âmire dâva açma konusunda emir ve talimat vererek dolaylı bir yetkiyi haiz olduklarının öğretilde savunulduğunu daha önce belirtmiştik.

⁸²⁷ **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 100.

koşulunun gerçekleşip gerçekleşmediği) tartışılmayacak diğer ön koşullar tamamsa dâvaya esastan bakılacaktır.

Nihayet, valinin belediye meclis kararları aleyhine yapacağı başvuruda özel bir dâva açma süresi öngörülmediğinden, dâvanın 2577 sayılı Kanun'un 7/1 maddesi gereğince vergi mahkemelerinde 30, idare mahkemelerinde 60 günlük dâva açma süresi içinde açılması gerektiği kabul edilmelidir⁸²⁸.

c. Belediye Meclisinin Merkezî İdarenin İzni veya Onayına Tâbi Kararları

Yeni Belediye Kanunu'na göre belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesinde kural olarak merkezî idarenin iradesine ihtiyaç olmasa da Yasa'da açıkça belli edilen hususlarda bazı belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi merkezî idarenin onay veya iznine tâbi tutulmuştur. Bu gibi onay ya da izne tâbi tutulmuş meclis kararlarının hangileri olduğu 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu'nda açıkça belli edilmiştir. Açıkça belli edilmeyen hususlar dışında meclis kararlarının onay ya da izne tâbi olmadığı kabul edilmesi, idarî vesayet denetiminin özelliğinin gereğidir. Zira idarî vesayet yetkileri, ancak kanunlarda açıkça belli edilen hususlar çerçevesinde kullanılabilen yetkililerdir (Any. md. 127/V).

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda merkezî idarenin onay ya da iznine tâbi tutulmuş meclis kararları, aşağıda ikili bir ayırım yapılarak önce “onaya tâbi belediye meclisi kararları”, sonra da “izne tâbi belediye meclisi kararları” incelenecektir.

(1). Onaya Tâbi Belediye Meclisi Kararları

5393 sayılı Kanun'da onaya tâbi tutulmuş belediye meclisi kararları azımsanmayacak sayıdadır. Bu kararlar, Kanun'un belli maddelerine serpiştirilmiştir.

5393 sayılı Kanun'da üzerinde onaya tâbi tutulmuş belediye meclisi kararları aşağıdaki gibi sıralanabilir.

1. 5393 sayılı Kanun'un 6. maddesinin I. fıkrasında “*Belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşir*”

⁸²⁸ **Günday**, İl Özel İdareleri ve Belediyeler, s. 38.

denilerek belediye sınırlarının belirlenmesine ilişkin meclis kararlarının kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşeceği belirtilmiştir.

2. Aynı şekilde anılan Kanun'un 9/II. maddesine göre belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı, kaymakamın görüşü üzerine valinin *onayı* ile olur.

3. Bir beldenin adının değiştirilmesi de merkezî idarenin onaylamasına tâbidir. 5393 sayılı Kanun'un 10. maddesine göre belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üç çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığı'nın *onayı* ile belde adının değiştirilmesi mümkündür.

4. Belediyelerin, Kanun'un 15/I. maddesinin (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri imtiyaz yoluyla⁸²⁹ özel kişiler eliyle gördürmesi, Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın *kararıyla* olabilir (md. 15/II). 15. maddenin I. fıkrasının (e) bendinde “*müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu*

⁸²⁹ 15. maddenin II. fıkrasının açık hükmü karşısında belediyenin imtiyaz dışındaki usûllerden birini tercih etmesi durumunda belediye meclisi kararı onaya tâbi olmayacak ve Danıştay'ın görüşüne de başvurulamayacaktır. Nitekim Danıştay 1. Dairesi, 23.09.2005 gün ve E. 2005/924, K. 2005/1073 sayılı kararıyla (Dnş. Der., S. 111, s. 21) bir belediyenin içme ve kullanma suyu işletmesinin ihale ile kiralanması hususunda görüş istemini “görüş bildirmeye yer olmadığı” gerekçesiyle reddetmiştir. Kararda şu ifadeler yer verilmiştir: “Belediyeye ait içme ve kullanma suyu işletmesinin ihale ile kiralanması hususunda görüş istenilmektedir. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ‘Belediyenin yetkileri ve imtiyazları’ başlıklı 15 inci maddesinin birinci fıkrasının (e) bendinde, 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 işletmek, kaynak sularını işletmek veya işletmek belediyenin yetkileri arasında yer almakta, ikinci fıkrasında da belediyenin, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetlerin Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla süresi kırk dokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebileceği; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi 67 inci maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebileceği hükme bağlanmaktadır. 5393 sayılı Kanunun 15 inci maddesinin ikinci fıkrasında, bu maddenin (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen belediyeye ait hizmetlerin, belediyenin belirleyeceği şartlar, sağlayacağı yetkiler ve taahhüt edilen mali menfaatler karşılığında imtiyaz yoluyla özel bir şahıs eliyle yerine getirilmesi imkanı verilmiş, söz konusu hizmetlerin imtiyaz yoluyla devredilebilmesi için Danıştay'ın görüşünün, İçişleri Bakanlığının da kararının alınması gerektiği belirtilmiştir. Görüldüğü gibi, anılan fıkranın (e) bendinde, içme ve kullanma suyu hizmetlerinin Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığının kararıyla imtiyaz yoluyla devredilebilmesi yanında, bu hizmetleri imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek veya 67 inci maddedeki esaslara göre hizmet satın almak yoluyla da yerine getirebileceği hükme bağlanmış, belediyenin imtiyaz dışındaki usûllerden birini tercih etmesi durumunda Danıştay'ın görüşünün alınacağına ilişkin bir hükme yer verilmemiştir. Buna göre, Danıştay'ın görüşünün alınabilmesi için 5393 sayılı Kanunun 15 inci maddesinin (e) bendinde belirtilen hizmetlerin belediye tarafından imtiyaz yoluyla devrinin söz konusu olması gerekmektedir.”

sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek”, (f) bendinde *“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”* ile (g) bendinde *“katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak”*, belediye idaresinin yetki ve imtiyazları (dolayısıyla da görevleri) arasında sayılmıştır. Yukarıda gördüğümüz gibi belediye adına imtiyaz verilmesi belediye meclisinin görevleri arasındadır (md. 18/j). Buna göre, yukarıda belirtilen işlerin yapılmasına ilişkin özel kişilere imtiyaz verilmesine dair belediye meclis kararları, Danıştay’ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı’nın kararı ile yürürlüğe girebilirler. Burada İçişleri Bakanlığı’nın “kararı”ndan bahsedilmekle birlikte; Bakanlığın bu yetkiyi, önüne gelen belediye meclisi kararını (Danıştay’ın görüşü alındıktan sonra) “onaylamak” şeklinde kullanacağı daha önce belirtilmişti.

5. Belediyelerce; sağlık, eğitim, sosyal hizmet ve turizmi geliştirecek projelere ücretsiz veya düşük bir bedelle arsa tahsis edilmesi de İçişleri Bakanlığı’nın *onayına* tâbidir (md. 15/III). Belediyenin arsa tahsis etme görevi de belediye meclisi organının görev ve yetkileri arasındadır (md. 18/e). Buna göre belediye meclisinin bu konuda alacağı karar, İçişleri Bakanlığı’nın onayı ile kesinleşir.

6. Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçen iç borçlanmayı meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının *onayı* ile yapabilir (md. 68/I-e).

7. Belediye meclisinin cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararlarının yürürlüğe girebilmesi için en büyük mülkî idare âmirinin *onayı* gerekmektedir (md. 81).

Görüldüğü gibi, 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu, mülga 1580 sayılı Kanun’dan ayrılarak kural olarak belediye meclisi kararlarının kesinleşmesinde

merkezî idarenin onayını aramamış olmakla birlikte, bazı belediye meclis kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesinde merkezî idarenin onayını aramıştır. Vesayet makamının onaylamama yetkisinin mutlak olduğu söylenebilir. Çünkü Kanun’da, vesayet makamının onaylamadığı kararları herhangi bir mercie götüreceğine ilişkin bir düzenleme bulunmamaktadır. Hattâ mülga 1580 sayılı Yasa’da en büyük mülkî âmirin onaylamadığı meclis kararları hakkında belediye meclisine tanınmış olan Danıştay’a itiraz etme hakkına benzer bir itiraz hakkı dahi tanınmış değildir. Ancak yeni Kanun’da öngörülmemiş olmakla birlikte bu gibi meclis kararlarını onaylamayan merkezî idare makamının işlemine karşı idarî yargıda iptâl dâvası açma imkânı mevcuttur. Zira merkezî idarenin onaylamama işlemleri, ayrılabilir işlem kuramı gereğince meclis kararından ayrı bir hukukî sonuç doğuran işlemler olarak iptâl dâvasına konu olabilir⁸³⁰.

Ancak burada şöyle bir soru akla gelmektedir. Acaba, belediye meclisinin merkezî idare makamlarının onayına tâbi tutulmuş kararları hakkında belediye meclis kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesini düzenleyen 23. madde hükmü uygulanır mı? Yani, örneğin İçişleri Bakanlığı veya vali’nin onayına tâbi bir belediye meclis kararının yürürlüğe girmesi için bu kararın ayrıca en büyük mülkî idare âmirine gönderilmesi gerekir mi ve bu kararlar aleyhine mülkî âmirin idarî yargıya başvurma yetkisi var mıdır? Belediye meclisi kararları, belediye başkanının geri gönderme yetkisini kullanma süresi geçtiği veya geri gönderilen kararların yeniden kabul edildiği tarihte kesinleşir⁸³¹. Ancak bu kararın, merkezî idarenin onaylamasına tâbi tutulduğu hâllerde kesinleşme tarihi merkezî idarenin onaylaması tarihine kadar ertelenmiş olur. Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği’nin 17. maddesinin son fıkrasında da “*Meclis kararlarının kesinleşmesi hususunda Kanunda öngörülen özel hükümler saklıdır*” hükmünün yer alması bu görüşümüzü destekler niteliktedir. Buna

⁸³⁰ **Günday**, İdare Hukuku, s. 79-80.

⁸³¹ Nitekim bu durum, İçişleri Bakanlığı’nın çıkardığı Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği (R.G., t. 09.10.2005, S. 25961)’nin “Meclis kararlarının kesinleşmesi” başlıklı 17. maddesinde de belirtilmiştir. Bu hükmü göre “*Belediye başkanı hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını büyükşehir belediyelerinde yedi, diğer belediyelerde beş gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere meclise geri gönderebilir. Meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu durumda meclis kararının kesinleşme tarihi, ikinci kararın tarihidir. Belediye başkanı belirtilen süreyi beklemezsizin meclis kararını mülki idare amirine gönderirse gönderme tarihinde, bu süre zarfında meclise göndermez ve herhangi bir işlem de yapmazsa geri gönderme süresinin sonunda karar kesinleşir.*” (abç)

göre kanaatimizce merkezî idare tarafından onaylanan belediye meclisi kararlarının bu onay ile kesinleşerek yürürlüğe girdiği kabul edilerek bu kararların artık 23. madde hükmüne tâbi olmadığı dolayısıyla da bu kararların yürürlüğe girmesi için mülkî idare âmirine gönderilmesine gerek bulunmadığı ve mülkî âminin bu kararlara karşı 23. maddeye göre idarî yargıya başvuramayacağı kabul edilmelidir. Zira belediye meclisi kararlarını merkezî idarenin onayına tâbi tutan bu gibi düzenlemeler 23. madde karşısında özel düzenleme niteliğindedirler⁸³².

(2). İzne Tâbi Belediye Meclisi Kararları

5393 sayılı Belediye Kanunu’nda onaya tâbi tutulan meclis kararları yanında iki hâlde de belediye meclisinin o konuda karar almasından önce merkezî idareden “izin” alması öngörülmüştür. İzne tâbi kararlar alınmadan önce belediye idaresinin merkezî idareye başvurarak gerekli izni alması ve bu izne istinaden meclisin ilgili kararı vermesi gerekir. Merkezî idarenin “izin vermeme” işlemi ise olumsuz bir idarî işlem olarak iptâl dâvasına konu olabilir.

Merkezî idarenin iznine tâbi belediye meclis kararları şunlardır:

İlk olarak; anılan Kanun’un 71. maddesine göre belediyeler, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığı’nın *izniyle* bütçe içinde işletme kurarak yapabilir. Bütçe içi işletme kurma görev ve yetkisi ise belediye meclisinin görev ve yetkileri arasındadır (md. 18/i).

⁸³² Belediye meclisinin bunların dışında bütçeyi kabul eden kararı üzerinde merkezî idareye onay ya da izin yetkisi vermemiştir (bkz. 5393 sayılı Kanun md. 61 ve 62). **Odyakmaz/Kaymak/Ercan**, s. 530; **Ekici/Toker**, s. 10; Bununla birlikte 62. maddede “*Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısı eylül ayının birinci gününden önce encümene sunulur ve İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı belediye bütçe tahminlerini konsolide eder ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca merkezi yönetim bütçe tasarısına eklenmek üzere eylül ayı sonuna kadar Maliye Bakanlığına bildirir. Encümen, bütçeyi inceleyerek görüşüyle birlikte kasım ayının birinci gününden önce belediye meclisine sunar. Meclis bütçe tasarısını yılbaşından önce, aynen veya değiştirerek kabul eder.*” hükmü yer almakta ve bu hükümde İçişleri Bakanlığı’nın konsolide etme yetkisinden bahsedilmektedir. Burada öncelikle belediye bütçesini kabul etme yetkisinin belediye meclisinin görev ve yetkisinde olduğu söylenmelidir. Diğer taraftan açık bir düzenleme olmadığından da belediye meclisinin İçişleri Bakanlığı’nın konsolide ettiği şekilde kabul etmek zorunda olduğu sonucu çıkarılamaz. Ancak bütçenin kabulüne ilişkin belediye meclisi kararının yukarıda açıkladığımız kesinleşme ve yürürlüğe girme ile valinin bu karara karşı idarî yargıya başvurma yetkisini düzenleyen 23. maddeye tâbi olduğu kuşkusuzdur. **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 596; **Odyakmaz/Kaymak/Ercan**, s. 530; **Derdiman**, Yerel Yönetimler, s. 58; Fransa’da ise yerel yönetimlerin bütçenin kabulüne ilişkin kararları üzerinde vesayet denetiminin kaldırıldığı ve fakat valinin mahkemeye dâva açma hakkının öngörüldüğü belirtilmektedir. **Tezcan**, s. 663.

Diğer yandan belediyelerin uluslararası teşekkül ve organizasyonlara üye olması ve bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirmesi ile kardeş kent ilişkilerinin kurması, *önceden* İçişleri Bakanlığı'nın *iznine* tâbidir (md. 74). 5393 sayılı Kanun'un 18/p maddesi gereğince de *“yurt içindeki ve İçişleri Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahallî idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesi”* belediye meclisi kararı gerektiren hususlar arasındadır.

Onaya tâbi meclis kararlarında 5393 sayılı Kanun'un 23. maddesinin geçerli olmamasına karşın kanaatimizce, iznin kararın verilmesinden önce temin edilecek ve izne istinaden kararın alınacak olmasından dolayı izne tâbi belediye meclisi kararlarında 23. maddenin geçerliliği konusunda farklı düşünülmelidir. Buna göre, iznin kapsam ve içeriğine uygun karar alınıp alınmadığının denetlenmesi bakımından izne tâbi belediye meclisi kararının kesinleştikten sonra yürürlüğe girmesi için ayrıca mülkî âmire gönderilmesi gerektiği ve mülkî âminin bu karara karşı idarî yargıya başvurabileceği kabul edilmelidir.

B. Belediye Encümeni Kararlarının İdarî Vesayet Yoluyla Denetimi

1. Mülga 1580 Sayılı Belediye Kanunu'na Göre

a. Belediye Encümeninin Görev ve Yetkileri

Mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 83. maddesinde belediye encümeninin görevleri düzenlenmiştir. Bu maddenin ilk şeklinde encümenin görevleri 10 bent hâlinde düzenlenmişken daha sonra 05.03.1932 tarih ve 1929 sayılı Kanun'la eklenen fıkra ile belediye meclisine verilmiş görevlerin de meclislerin toplantıda olmadığı zamanlarda belediye encümeni tarafından karara bağlanacağı hükmü getirilmiştir.

83. maddeye göre belediye encümeni şu görevleri yerine getirirdi:

- Belediye başkanı tarafından hazırlanan bütçe tasarısını incelemek,

- Aylık icmâlleri incelemek ve denetlemek ile arttırma, eksiltme şartnâmeleri ve ihaleleri ile pazarlık kararlarını incelemek ve onaylamak, kesin hesap hakkında meclise görüş beyan etmek ve muhasebe hesaplarını incelemek ile zimmet ve beraat hakkında mazbata tanzim etmek,
- Kamulaştırma kararı almak,
- Öngörülmeven giderler ödeneğinin sarf yerini belirlemek,
- Bütçede bir fasıl dahilindeki maddeler arasında aktarma yapmak,
- Belediyelere verilen görevlerin yerine getirilmesini sağlamak için belediye tenbihleri çıkarmak,
- Nakliye araçlarının ücret ve tarifeleri ile zaruri ihtiyaç maddelerinin satış fiyatlarını (narhlarını) belirlemek,
- Belediye taşınır mallarından lüzum görülenleri arttırma yoluyla satışa çıkarmak,
- Belediye cezaları hakkındaki kanunlara uygun olarak ceza vermek,
- Belediye memurlarının seçim ve atanması, yükselmesi, cezalandırılmaları ve takdir edilmeleri, görevlerine son verilmesi ve emekliye sevk edilmeleri gibi özlük işleri hakkında belediye başkanı tarafından yapılacak teklifleri incelemek ve karara bağlamak.

Bütün bu işlemleri encümen, ancak başkanın başvurusu üzerine yapabilir; kendiliğinden hiçbir konuyu ele alıp karar veremezdi⁸³³.

Yukarıda sayılanlardan özellikle kamulaştırma kararı almak, ihale ve pazarlık kararlarını incelemek ve onaylamak, öngörülmeven giderler ödeneğinin sarf yerlerini belirlemek, ücret ve tarifeler ile satış fiyatlarını tespit etmek, belediye tenbihleri çıkarmak, belediye cezalarını vermek ve özlük işleri konusunda belediye başkanının tekliflerini karara bağlamak gibi görevler, belediye encümeninin bir karar organı

⁸³³ **Duran**, İdare Hukuku, s. 163; **Günday**, İdare Hukuku, s. 429-430.

olarak aldığı kararlarla yerine getirilmekteydi. Bir de bunlara, 1929 sayılı Yasa'yla eklenen ek fıkra uyarınca belediye meclisinin toplantıda olmadığı zamanlarda belediye encümeninin belediye meclisi adına karar alma yetkisinin tanınması, 1580 sayılı Yasa döneminde belediye encümenin (ikinci) müzakere ve karar organı olma konumu konusunda kuşkuyla yer bırakmamıştır⁸³⁴. Kısaca belediye encümeni yürütme organı olması yanında karar organı olma niteliğini de haizdi⁸³⁵.

b. Belediye Encümeni Kararları Üzerinde İdarî Vesayet Denetimi

İl özel idaresinin karar organları olan il genel meclisi ve il daimî encümeni ile belediyenin genel karar organı olan belediye meclisi kararları yanında belediye encümeninin kararları hakkında da eski mevzuatta idarî vesayet denetimi öngörülüyordu. Belediye encümeninin kararları kural olarak vesayet makamının onaylamasına tâbi olmaksızın kesinleşip yürürlüğe girebiliyordu. Yani, belediye encümeni kararları, kural olarak onaylamaya tâbi olmayan ve alınmakla yürürlüğe giren kararlardandı⁸³⁶. Ancak belediye başkanının itirazı üzerine encümen kararları hakkında idarî vesayet denetim süreci başlatılmış oluyordu. Gerçekten mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 87. maddesine göre belediye başkanı, kanuna ve kamu yararına aykırı gördüğü encümen kararlarına karşı kararın uygulanmasını erteleyerek (icrasını tehir ederek) en büyük mülkî âmire başvurabiliyordu. Başvuru, ilçe belediyelerinde ilçe idare kurulu; il belediyelerinde de il idare kurulu tarafından çözümlenmekteydi. Belediye başkanı veya encümen, idare kurulunun kararlarına karşı itiraz hakkına sahip idi. İlçe idare kurulunun kararlarına karşı itiraz, il idare kurulu tarafından; il idare kurulu kararlarına karşı itiraz ise Danıştay tarafından karara bağlanmaktaydı⁸³⁷. Kararın sonucuna göre ya encümenin ilgili kararı

⁸³⁴ **Duran**, İdare Hukuku, s. 162; **Gözübüyük**, Yönetim Yapısı, s. 180; **Gözübüyük**, Mahallî İdareler, s. 49; **Tortop**, Mahallî İdareler, s. 102.

⁸³⁵ **Giritli/Bilgen/Akgüner**, s. 242.

⁸³⁶ **Duran**, İdare Hukuku, s. 164; **Günday**, İdare Hukuku, s. 431; **Aktan** Tahir, s. 9; Ancak, başka kanunlarla belediye encümeni kararı hakkında öngörülen idarî vesayet hükümleri saklıdır. Meselâ, 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 6/a maddesi gereğince belediye encümeninin alacağı kamu yararı kararı, en büyük mülkî idare âmirinin onaylamasına tâbidir.

⁸³⁷ Danıştay 8. Dairesi, 26.03.1997 gün ve E. 1995/2214, K. 1997/1026 sayılı kararıyla (Dnş. Der., S. 94, s. 550) belediye başkanının belediye encümeni kararına karşı idare mahkemesinde açtığı bir dâvada idare mahkemesince verilen kararı temyizen incelerken yeni belediye başkanının eski belediye başkanının katılımıyla alınan encümen kararına karşı 87. maddeye göre idarî itiraz yoluna gidemeyeceğine karar vermiştir. Belirtelim ki burada yargısal bir görev yapan Dnş. 8. Dairesinin, 1. Daire'nin görevine giren idarî bir başvuru yolu konusunda yorum yapması dikkate değerdir. 8. Daire,

(hakkında uygulanmasının ertelenmesi kararı varsa bu karar hükümsüz kalarak) yürürlükte kalmaya devam ediyor ya da ilgili karar yürürlükten ve ortadan kalkıyordu.

2. 5393 Sayılı Yeni Belediye Kanunu'na Göre

a. Belediye Encümeninin Görev ve Yetkileri

Belediye encümeni, 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu'nun ikinci kısmının ikinci bölümünde 33 ilâ 36. maddeleri arasında düzenlenmiştir. 33. maddede, belediye encümeninin oluşumu⁸³⁸, 34. maddede görev ve yetkileri, 35. maddede encümen toplantıları⁸³⁹ ve 36. maddede encümen üyelerine verilecek ödenekler hüküm altına alınmıştır. 34. maddede encümenin görev ve yetkileri tek tek sayılarak, belediyenin genel karar organı olan meclisin görev ve yetkileri dışında kalan karar konularının encümenin görev ve yetkisi içine sokulmuş; eski yasada encümene verilen, meclisin toplantıda olmadığı zamanlarda meclis yerine karar alma yetkisi ise kaldırılmıştır. Her ne kadar, 34. maddenin gerekçesinde de ifade edildiği üzere⁸⁴⁰ bununla kanun koyucunun encümenin belediyenin (karar organı değil) yürütme organı olduğu yönünde düzenleme yapmak istediği anlaşılrsa da encümenin görev ve yetkilerinden bir kısmının encümenin hâlâ bir karar organı olduğunu göstermektedir⁸⁴¹. Bundan dolayı, encümen üyeleri arasında belediye birim âmirlerine yer veren 5393 sayılı Kanun'un 33. maddesinin, mahallî idarelerin (sadece

bu yorumdan hareketle yeni belediye başkanının encümen kararına karşı 87. maddedeki idarî itiraz yolunu kullanmaksızın iptâl dâvası açabileceğine hükmetmiştir.

⁸³⁸ 33. maddeye göre belediye encümenin üye sayısı, il belediyelerinde ve nüfusu 10.000'nin üzerinde olan belediyelerde 7; diğer belediyelerde 5 kişiden oluşur. Belediye başkanı da encümenin başkan ve üyesidir. 7 üyeli encümenlerde üyelerden üçünü belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği, bir üyenin malî hizmetler birim âmiri olacağı, diğer iki üyenin de birim âmirleri arasından belediye başkanınca belirleneceği öngörülmüştür. 5 üyeli encümenlerde ise iki üye kendi üyeleri arasından belediye meclisince, bir üyenin belediye başkanınca birim âmirleri arasından seçileceği, diğer üyenin de malî hizmetler birim âmiri olacağı hükme bağlanmıştır. Buna göre encümenlerde belediye başkanının da seçimle göreve geldiği düşünülürse seçilmiş üyelerin atanmış teknik üyelere karşı bir fazla sayıda olacağı sonucu çıkmaktadır.

⁸³⁹ 34. maddenin II. fıkrasına göre encümenin toplantı yeter sayısı üye tamsayısının salt çoğunluğu (7 üyeli encümenlerde 4, 5 üyeli encümenlerde 3); karar yeter sayısı da katılanların salt çoğunluğudur. Oylamada eşitlik olması hâlinde encümen başkanının bulunduğu taraf çoğunluk sayılır.

⁸⁴⁰ Belediye Kanunu'nun 34. maddesinin gerekçesinde şu ifadeler yer verilmiştir: "Encümenin görev ve yetkileri yeniden düzenlenerek yürütme organı olma niteliği daha netleştirilmekte ve belediye meclisine ilişkin hükümlerle tutarlılık içinde, 1580 sayılı Kanunla öngörülen meclis yerine karar alma yetkisi tümüyle kaldırılmaktadır. Sonuç olarak karar organı olan meclis ile yürütme organı olan encümen arasındaki ayırım netleştirilmiştir."

⁸⁴¹ Aynı görüşte **Yıldırım** Turan, İdarî Teşkilât, s. 210; **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 102.

genel karar organının değil) bütün karar organlarının⁸⁴² seçimle iş başına gelmesi esasını koyan Anayasa'nın 127. maddesine aykırı olduğu sonucu çıkarılabilir⁸⁴³. Çünkü, 5393 sayılı Kanun'da belediye encümeninin organ niteliği konusunda bir hüküm konmaması ve gerekçede de belediye encümeninin yürütme organı olduğu ifadelerinin yer alması tek başına, encümenin belediyenin yürütme organı olduğunu göstermez. Aksine encümenin karar organı mı, yürütme organı mı olduğu görev ve yetkilerine bakılarak anlaşılır.

Belediye encümeninin gündemi, belediye başkanı tarafından hazırlanır ve belediye başkanı tarafından havale edilmeyen konular, encümende görüşülemez. Encümen üyeleri ancak başkanın uygun görüşü ile gündem maddesi teklif edebilir (md. 35/III).

34. maddeye göre belediye encümeninin görev ve yetkileri şunlardır:

- Stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek,
- Yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak,
- Öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek,
- Bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak,
- Kanunlarda öngörülen cezaları vermek,
- Vergi, resim ve harçlar dışında kalan dâva konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek,

⁸⁴² **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 102; 1961 Anayasası'nın yerel yönetimlerle ilgili 116. maddesinin I. fıkrasında "genel karar organlarının" halk tarafından seçilmesini öngörülmüşken; 1982 Anayasası'nın 127/I. maddesinde "karar organlarının" seçilerek oluşturulması öngörülmüştür.

⁸⁴³ **Yıldırım** Turan, İdarî Teşkilât, s. 211; **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 102; **Derdiman**, Yerel Yönetimler, s. 11, 50-51.

- Taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek,
- Umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek,
- Diğer kanunlarda belediye encümenine verilen görevleri yerine getirmek.

Görüldüğü üzere, belediye encümenine verilen harcamaları denetleme ve bazı konularda görüş bildirme görev ve yetkilerinin⁸⁴⁴ yanı sıra yukarıdaki görev ve yetkilerden özellikle yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak, öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek, bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak, vergi, resim ve harçlar dışında kalan dâva konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek, belediye taşınmazlarının süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek, umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek gibi görev ve yetkiler belediye encümenine verilmiş önemli karar yetkileridir⁸⁴⁵. Encümen, bu görevlerini belediye meclis kararlarını uygulayan bir yürütme organı olarak değil; kanun koyucunun doğrudan verdiği yetkiye istinaden aldığı kararlarla yerine getirmektedir. Ancak belediye encümeninin meclis yerine karar alma yetkilerinin kaldırılması bu iki organının birbirlerine karşı olan işlevsel bağımsızlığın netleşmesi açısından yerinde olmuştur⁸⁴⁶. Diğer taraftan kanun koyucu, belediye meclisinin her ayın ilk haftasında toplanmasını öngörerek bu organın sürekli çalışan bir organ olmasını sağlamış ve zaten encümenin meclis yerine karar alma yetkilerine gerekçe oluşturan pratik ihtiyacı ortadan kaldırmıştır.

⁸⁴⁴ **Derdiman**, Yerel Yönetimler, s. 50.

⁸⁴⁵ Hattâ görev ve yetkileri incelendiğinde belediye encümenine yürütme organı olarak verilen bir görev ve yetki olmadığı bile söylenebilir. Gerçekten encümenin görev ve yetkilerinin (bazı konularda görüş bildirmek ve kamulaştırma kararlarını uygulamak dışında) neredeyse tamamının “karar yetkisi” olduğu anlaşılmaktadır.

⁸⁴⁶ Ancak encümenin belediye meclisi yerine karar alma yetkilerine son verilmiş olması, encümenin karar organı olmadığını kabul etmek için yeterli bir kriter değildir.

b. Belediye Encümeni Kararları Üzerinde İdarî Vesayet Denetimi

5393 sayılı Kanun'da belediye encümeninin kararlarına karşı en büyük mülkî âmirin başvurabileceği herhangi bir yol öngörülmüş değildir⁸⁴⁷. Bundan dolayı belediye encümeninin kararlarının alınmakla kesinleşen ve yürürlüğe girmesi için en büyük mülkî âmire gönderilme zorunluluğunun olmadığı ve bunlar üzerinde idarî vesayet yetkilerinin bulunmadığı kabul edilmektedir⁸⁴⁸. Diğer bir deyişle belediye encümeni kararları hakkında belediye meclisi kararlarında yürürlüğe girme koşulu olarak öngörülen en büyük mülkî âmire gönderilme zorunluluğu bile getirilmemiştir. Buna rağmen, kanaatimizce hukuka ya da idarenin bütünlüğü ilkesini aykırı olan belediye encümeni kararlarına karşı en büyük mülkî âmirin idarî yargıda iptâl dâvası açabileceğinin kabulü mümkündür⁸⁴⁹.

II. BÜYÜKŞEHİR, İLÇE VE İLK (ALT) KADEME BELEDİYESİNİN KARAR ORGANLARININ İŞLEMLERİ ÜZERİNDEKİ İDARİ VESAYET YETKİLERİ

A. Genel Açıklama

Anayasa'nın 127. maddesinin III. fıkrasının son cümlesinde yer alan “*Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*” hükmünün verdiği yetkiye dayanarak KHK ile büyük şehir belediyeleri kurulması benimsenmiş, daha sonra mülga 3030 sayılı Kanun'la KHK'nın değiştirilerek kabul edilmesiyle büyük şehirlerde büyük şehrin adı ile bir “büyük şehir belediyesi”, büyük şehir dahilindeki ilçelerde de ilçelerin adını taşıyan “ilçe belediyeleri” kurulması öngörülmüş (md. 4) ve 3030 sayılı Kanun'un büyük şehir belediyeleri ile beraber ilçe belediyelerini de kapsadığı belirtilmiştir (md. 2). Dolayısıyla büyük şehir belediyelerinin kurulduğu yerlerde oluşturulan büyük şehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri hakkında asıl olarak 3030 sayılı Kanun'un, Kanun'da hüküm bulunmaması hâllerinde bu Kanun'a aykırı

⁸⁴⁷ **Günday**, Kamu Yönetimi Reformu, s. 167; Belediye başkanına da yeniden görüşülmesini isteme yetkisi tanınmamıştır. Buna karşın hatırlanacağı üzere 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 27/VI. maddesinde valiye, il encümeni kararlarının bir sonraki toplantıda yeniden ele alınmasını isteme ve ısrar edilen kararlara karşı uygulanmasını durdurarak Danıştay'a başvurma yetkisi tanınmıştı.

⁸⁴⁸ **Günday**, İl Özel İdareleri ve Belediyeler, s. 41; Buna karşın başka kanunlarla belediye encümeninin alacağı karar, merkezî idarenin onaylamasına tâbi tutulmuş olabilir. Örneğin 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 6/a maddesi uyarınca belediye ve büyükşehir belediye encümeninin aldığı kamu yararı kararı, en büyük mülkî idare âmirinin onaylamasına tâbidir.

⁸⁴⁹ İl genel meclisi ve belediye meclisi kararları bakımından açıkça idarî yargıya başvurma yetkisi tanınmamış olsaydı bile mülkî âmirin idarî yargıda iptâl dâvası açabileceğini savunan Günday'ın da bu görüşte olduğu söylenebilir. Bkz. **Günday** Metin, Kamu Yönetimi Reformu, s. 167.

olmaması şartıyla mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun uygulanması benimsenmiştir (md. 21).

5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 3030 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmış, 5216 sayılı Kanun'la da aynı yönde düzenleme yapılarak belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyelerinin kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği belirtilmiştir (md. 4). 5216 sayılı Kanun'un 2. maddesinde bu Kanun'un büyükşehir belediyesiyle büyükşehir sınırları içindeki (ilçe ve ilk kademe) belediyeleri(ni) kapsayacağı, 3. maddesinde ise ilçe belediyesinin büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesini, ilk kademe belediyesinin de büyükşehir belediyesi sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan belediyeleri ifade ettiği hükme bağlanmıştır⁸⁵⁰. Tıpkı mülga 3030 sayılı Yasa gibi 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu da büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında asıl olarak 5216 sayılı Yasa'nın uygulanacağını belirtmiş ancak (5393 sayılı) Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu Kanun'a aykırı olmayan hükümlerinin *ilgisine göre* büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında uygulanabilmesine de olanak sağlamıştır⁸⁵¹ (md.

⁸⁵⁰ Mülga 3030 sayılı Kanun'da büyük şehir sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulabilen ilk kademe belediyelerinden söz edilmemiştir. Buna karşın 504 sayılı Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında KHK (R.G., t. 09.09.1993, S. 21693)'da "alt kademe belediyesi" adıyla bu yedi ilde (Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun) büyükşehir belediye sınırları içinde ayrıca ilçe oluşturulmayacağı ve hangi alt kademe belediyelerinin kurulacağına Bakanlar Kurulu'na karar verileceği belirtilmiştir (504 sayılı KHK md. 1/II). 504 sayılı KHK ile Türk İdare Hukuku'na giren "alt kademe belediyeleri", 3030 sayılı Kanun'da geçen ilçe belediyeleriyle aynı görev, yetki ve imtiyazlara sahip olmaktadır. Yani bu yedi ilde kurulan alt kademe belediyeleri, sonradan Bakanlar Kurulu kararı ile kurulmuş bir anlamda ilçesiz ilçe belediyeleridir. Bu konuda bkz. **Yıldırım** Ramazan, "Diyarbakır'da İlçesiz İlçe Belediyeleri ve Alt Kademe Belediyeleri", (KHUKA, Y. 2000, S. 1, s. 59); 504 sayılı KHK ile ihdas edilen alt kademe belediyeleri yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu'ndaki ilk kademe belediyeleri gibi merkezî idarenin taşra teşkilâtı olan ilçelerin bulunmadığı yerlerde kurulan belde belediyeleri olup alt kademe veya ilk kademe belediyeleri büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri ile aynı görev, yetki ve imtiyazlara sahiptirler. **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 126; Yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu, "ilk kademe belediyesi" terimini tercih etmiş olmakla birlikte, ilginç bir şekilde 18. maddesinin son fıkrasında "alt kademe belediyesi" terimini kullanmıştır. Ancak öğretide en isabetli terim tercihinin büyükşehir belediyesi bakımından "anakent belediyesi"; ilçe ve ilk kademe belediyesi bakımından da "uydukent belediyesi" teriminin olduğu söylenmiştir. **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 127.

⁸⁵¹ 5216 sayılı Kanun, büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri açısından özel, 5393 sayılı Kanun ise bütün belediyeler açısından genel hükümler içermektedir. **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 96; Yazar, "*Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında da uygulanır.*" hükmünü içeren 5216 sayılı Kanun'un 28. maddesinde "büyükşehir" sözcüğünün iki kez peş peşe yazıldığını ve bunun yazım yanlışlığı olduğunu söyleyerek eleştirmektedir. **Yıldırım** Ramazan,

28). Bundan dolayı aşağıda bir çok yerde büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye meclis ve encümenlerinin görev ve yetkileri incelenirken Belediye Kanunu'na atıfta bulunulması bir zorunluluk olmuştur.

Konumuza geçmeden önce belirtelim ki, mülga 3030 sayılı Kanun ile yeni 5216 sayılı Kanun arasında hemen dikkat çeken farklılık, ikincisinde büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe belediyeleri yanında ilçe kurulmaksızın oluşturulan ilk kademe belediyelerinin açıkça tanımlanmış ve öngörülmüş olmasıdır⁸⁵². 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda büyükşehir belediye sınırları, geniş tutulmuş ve ilçe örgütü bulunmayan bazı belde belediyelerini de kapsayacak boyutlara ulaşmıştır. Bunun sonucu olarak yeni Kanun'da ilk kademe belediye sayısının fazla olacağı söylenebilir⁸⁵³. 3030 sayılı Kanun'da ise 5216 sayılı Yasa'nın aksine yalnızca "ilçe belediyelerinden" söz edilmektedir. Buna karşın 504 sayılı KHK ile ihdas edilen "alt kademe belediyeleri", 3030 sayılı Kanun'da geçen ilçe belediyeleri ile aynı görev, yetki ve imtiyazlara sahip idiler. Kısacası 5216 sayılı Yasa ile kurulan ilk kademe belediyeleri gibi; 504 sayılı KHK ile kurulan alt kademe belediyeleri de büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri ile aynı yetki, imtiyaz ve sorumluklara sahip belediyelerdir. Bundan dolayı aşağıda 3030 sayılı Yasa

İdare Hukuku Dersleri, s. 124; Ancak, hükümde geçen ikinci "büyükşehir" sözcüğü, diğerinden (diğer büyükşehir terimi büyükşehir belediyesini ifade etmektedir) virgülle ayrılarak ilçe ve ilk kademe belediyesinin başında kullanılmak suretiyle büyükşehir sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri kastedilmek istendiğinden bizce bu eleştiri isabetsizdir. Meselâ, aynı Kanun'un 3/d maddesinde de aynı şekilde "büyükşehir ilçe belediyeleri" ibaresi bulunmaktadır.

⁸⁵² Yukarıda belirttiğimiz gibi 3030 sayılı Kanun döneminde büyükşehir sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan belde belediyeleri "alt kademe belediyesi" adıyla 504 sayılı KHK ile getirilmiştir.

⁸⁵³ 5216 sayılı Kanun'un geçici 2. maddesine göre İstanbul ve Kocaeli ilinde büyükşehir belediye sınırları, il mülkî sınıridir. Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur. Bu sınırlar içerisinde kalan ilçeler büyükşehir ilçe belediyeleri, beldeler büyükşehir ilk kademe belediyeleri haline gelir. Bu sınırlar içinde kalan köylerin tüzel kişiliği sona ererek mahalleye dönüşür. İstanbul ve Kocaeli ilinde büyükşehir belediye sınırlarının il mülkî sınırları olarak belirlenmesinin bu illerdeki il özel idaresini fiilen ortadan kaldırdığı, belde halkı, il halkı ve köy halkı kavramları ile bu yerlerin mahallî müşterek ihtiyaçları arasındaki fark bırakmadığı ve bu düzenlemenin Anayasa'da öngörülmeyen yeni bir yerel yönetim birimi oluşturduğu gerekçesiyle Anayasa md. 127'ye aykırı olduğu ileri sürülmüştür. Bkz. **Yıldırım Turan**, İdarî Teşkilât, s. 222; Diğer taraftan aynı yazarca büyükşehir belediyesi sınırlarının genişletilmesi sonucu köylerin mahalleye dönüştürülmesinin tarım alanlarının daralması sonucunu doğuracağı ve özellikle tüm İstanbul'u imara ve yağmaya açacak nitelikte bulunduğu gerekçesiyle eleştirmekte ve bu hükümde kamu yararı bulunmadığını iddia etmektedir. Bkz. **Yıldırım Turan**, İdarî Teşkilât, s. 223; Benzer görüş için bkz. **Polatoğlu Aykut**, "Türk Kamu Yönetim Sisteminin Yeniden Örgütlenmesi Üzerine Düşünceler", (AİD, C. 36, s. 4, Aralık 2003, s. 13).

döneminde ilçe ve alt kademe belediyeleri; 5216 sayılı Yasa döneminde ise ilçe ve ilk kademe belediyeleri aynı başlık altında incelenecektir.

B. Büyükşehir Belediyesi Karar Organlarının İşlemleri Üzerinde Vesayet Denetimi

1. Büyükşehir Belediye Meclisi Kararlarının İdarî Vesayet Yoluyla Denetimi

a. Mülga 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun’a Göre

(1). Büyük Şehir Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri

Mülga 3030 sayılı Kanun’un 6. maddesinin (A) fıkrasında büyük şehir⁸⁵⁴ belediyelerinin görevleri düzenlenmiştir. Bu maddede verilen görevler incelendiğinde, bunların genellikle belediye sınırları içindeki tüm ilçe belediyelerini ilgilendiren ve fakat ilçe belediyelerince tek başına yerine getirilemeyecek türden işleri ilgilendirdiği, öte taraftan bazı görevlerin de büyük şehir⁸⁵⁵ sınırları içindeki ilçe belediyeleri arasında işlevsel koordinasyonu sağlamaya yönelik hizmetler olduğu anlaşılmaktadır⁸⁵⁶.

Büyük şehir belediyelerinin üstlendiği bu görevlerin yerine getirilmesinde, bu idarenin en yüksek karar ve müzakere organı büyük şehir belediye meclisidir. Ancak 3030 sayılı Kanun, büyük şehir belediye meclisinin görev ve yetkilerini açıkça saymamıştır. Mülga Kanun’da yalnızca büyük şehir belediye bütçesinin doğrudan kabulü ile ilçe belediye bütçelerinin aynen ya da tadilen kabul edilmesi (md. 20) görevi ile ilçe belediyelerinin kendi veya büyük şehir belediyesi ile aralarında ihtilâf çıkması veya ilçe belediyeleri arasında farklı uygulamalar bulunması hâlinde

⁸⁵⁴ İngilizce karşılığı “metropol” olan kavram, İdare Hukuku biliminde “büyükşehir”, Kamu Yönetimi biliminde ise “anakent” terimi ile karşılanmaktadır. **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 109; Ancak Türk pozitif hukukunda, “büyükşehir” terimi tercih edildiğinden biz de çalışmamızda bu terimi kullandık ve aşağıda kullanacağız.

⁸⁵⁵ 3030 sayılı Kanun’da aslında bitişik yazılması gereken büyükşehir terimi, büyük ve şehir kelimeleri ayrı kullanılarak sıfat tamlaması şeklinde “büyük şehir” şeklinde yazılmıştır. Oysa büyükşehir teriminden kastedilen şehrin büyüklüğü değil yerel yönetim modeli olduğundan bu iki kelimenin bitişik yazılarak kullanılması Türk imlâ kuralları bakımından uygun olurdu. Nitekim aşağıda inceleyeceğimiz üzere 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda bitişik yazım tercih edilmiştir. **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 109-110; **Yıldırım** Ramazan, Alt Kademe Belediyeleri, s. 58; **Kaplan**, s. 241, dn. 48.

⁸⁵⁶ **Günday**, İdare Hukuku, s. 440.

yönlendirici ve düzenleyici tedbirleri alma (md. 24) görevinin büyük şehir belediye meclisinin görevleri arasında olduğu belirtilmiştir.

Büyük şehir belediye meclisinin görev ve yetkilerini saymayan 3030 sayılı Kanun'un 21. maddesinde ise *“1580 sayılı Belediye Kanunu ile diğer ilgili mevzuatın bu kanuna aykırı olmayan hükümleri, büyük şehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır”* hükmü yer almaktadır. Bu hükümden hareketle 1580 sayılı Kanun ile diğer mevzuatta belediye meclisine verilen görev ve yetkilerden büyük şehir belediyesini ilgilendirenlerin büyük şehir belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında olduğu söylenebilir. Buna göre meselâ, 3030 sayılı Kanun'un 6/A maddesinde büyükşehir belediyelerine verilen görevler arasında yer alan yatırım plân ve programları ile nazım imar plânlarını yapmak (kabul etmek) ve ilçe belediyelerinin tatbikat (uygulama) imar plânlarını onaylamak görevlerinin büyük şehir belediye meclisinin görevleri arasında yer aldığı söylenebilir. Nitekim, 3030 sayılı Kanun'un uygulanmasına ilişkin yönetmelikte⁸⁵⁷ de büyük şehir belediye meclisinin görev ve yetkileri açıkça sayılmıştır. Bu yönetmeliğin 38. maddesine göre büyük şehir belediye meclisinin görev ve yetkileri şunlardır:

- Büyük şehir plân, program ve bütçesini görüşüp karara bağlamak,

⁸⁵⁷ Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 3030 Sayılı Kanunun Uygulanması İle İlgili Yönetmelik (R.G., t. 12.12.1984, S. 18603); Belirtelim ki, 3030 sayılı Kanun'un uygulanması amacıyla çıkarılan bu yönetmelik, 3030 sayılı Kanun'u yürürlükten kaldıran 5216 sayılı Kanun veya başka bir idarî düzenleyici işlemle açıkça yürürlükten kaldırılmamıştır. Bu durumda anılan Yönetmeliğin dayanağı (sebep unsuru) olan 3030 sayılı Kanun'un yürürlükten kaldırılmasıyla kendiliğinden mülga olup olmadığı veya 5216 sayılı Kanun'a açıkça aykırı olmayan düzenlemeleri bakımından hâlen yürürlükte bulunup bulunmadığı tartışmaya değer bir konudur. 3030 sayılı Kanun'un bu Yönetmeliğin sebep unsuru olduğu ve yönetmeliklerin kanunlara aykırı olamayacağı düşünülürse Yönetmeliğin 5216 sayılı Kanun'a aykırı olan hükümlerinin yürürlükten kalktığı ve bu hükümlerin 5216 sayılı Kanun döneminde büyükşehir belediyelerin yönetiminde geçerli olmayacağı buna karşın yeni yerel yönetim mevzuatına aykırı olmayan hükümlerinin yürürlükte bulunduğu söylenebilir. Başbakanlığın resmî mevzuat sitesinde adı geçen Yönetmelik mer'i yönetmelikler külliyatında gözükmektedir. Kanaatimizce büyük şehir belediyelerinin yönetimi hakkındaki Yönetmeliğin yeni kanunlara açıkça aykırı olmayan düzenlemelerinin hukukun yürürlükte olduğu kabul edilmelidir. Zira dayanağı ve sebep unsuru olan 3030 sayılı Kanun'u yürürlükten kaldıran 5216 sayılı Kanun eski Kanun'un yerine geçerek Yönetmeliğin yeni dayanağı olmuştur. Kaldı ki 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 31. maddesine 30.12.2004 tarih ve 5281 sayılı Kanun'la eklenen ek fıkra göre *“diğer mevzuatta”* 3030 sayılı Kanun'a yapılan atıflar 5216 sayılı Kanun'a yapılmış sayılır. O hâlde Yönetmelikte de 3030 sayılı Kanun'a yapılan atıf, 5216 sayılı Kanun'a yapılmış sayılacağına göre 5216 sayılı Kanun 3030 sayılı Kanun'un yerini alarak Yönetmeliğin yeni sebep unsuru ve dayanağı olmaktadır. Ancak Yönetmeliğin yeni Kanun'a açıkça aykırı olan hükümlerinin uygulanmayacağı doğaldır.

- Ankara ve Boğaziçi hariç, büyük şehir nazım imar plânı ve eklerini yapmak, yaptırmak,
- İlçe belediye meclislerince kabul edilen alt yapı plân ve programları ile bütçelerini tetkik ederek aynen veya tadilen kabul etmek,
- Büyük şehir ve ilçe belediyeleri bütçelerinin bölümleri arasında aktarma yapmak, ek bütçe ve bütçelerdeki değişiklikleri kararlaştırmak ve kesin hesapları inceleyerek kabul etmek,
- İlçe belediyelerince yürütülen belediye hizmetlerinde büyük şehir bütünlüğü içinde birlik, beraberlik ve koordinasyon sağlayıcı kararlar almak, büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında veya ilçe belediyeleri arasındaki ihtilafları çözümüleme konusunda yönlendirici ve düzenleyici karar ve tedbirleri almak.
- Büyük şehir ilçe belediyeleri ile ve diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına karar vermek,
- Belediye tarafından yapılacak olan ve diğer kanunlarda harç ve harcamalara katılma konusu olduğu belirtilmeyen hizmetler karşılığında, alınması gereken ücretlere ilişkin tarifeleri tespit etmek,
- Belediye personel kadrolarına ilişkin olarak; ihdas, iptal ve değişiklik kararları almak, tetkik ve tasdik makamlarına arz etmek,
- Yurtdışı belediyeleri ile karşılıklı işbirliği ve kardeş şehir ilişkisi kurmak,
- Büyük şehir belediyesine büyük çapta hizmeti geçenlere fahri hemşerilik payesi vermek,
- Büyük şehrin özellik taşıyan günlerini belirlemek,
- Meydan, cadde, sokak ve parklara isim vermek ve bu yerlere konacak anıt, heykel, büst ve diğer benzeri sanat eserlerini tespit etmek,

- Kanunlarla belediyelere verilmiş görev ve yetkilerle sınırlı olmak şartıyla Başkan ve üyeler tarafından yapılacak teklifleri incelemek ve karara bağlamak,
- Bu Yönetmelikte yer almamakla beraber, 3030 sayılı Kanun ile 1580 sayılı Belediye Kanunu ve çeşitli Kanunlarla belediye meclislerine verilen ve belediye idaresine verilip de nitelikleri bakımından belediye meclisince görüşülmesi gereken işleri görüşüp karara bağlamak.

(2). Büyük Şehir Belediye Meclisi Kararları Üzerinde İdarî Vesayet Denetimi

Mülga 3030 sayılı Kanun’da büyük şehir belediye meclis kararları üzerinde 1580 sayılı mülga Belediye Kanunu’nda öngörülene benzer genel bir vesayet denetimi öngörülmemiştir. Başka bir ifadeyle büyük şehir belediyeleriyle ilgili 3030 sayılı Kanun, geleneksel belediyeleri düzenleyen 1580 sayılı Kanun’a göre (özellikle valinin) vesayet denetimini oldukça daraltmıştır⁸⁵⁸. Bundan dolayı öğretilerde de kural olarak büyük şehir belediye meclis kararları üzerinde idarî vesayet denetiminin olmadığı söylenmiştir⁸⁵⁹.

Buna karşın, 3030 sayılı Kanun ile uygulama yönetmeliğinde özel olarak bazı meclis kararları hakkında merkezî idarenin onay yetkisi öngörülmüştü. Örneğin, mülga 3030 sayılı Kanun’un III. fıkrasına göre büyük şehir belediye bütçesinin kabulü ile ilçe belediye bütçelerinin aynen ya da tadilen onaylanmasına ilişkin büyük şehir belediye meclis kararları valinin onaylamasına tâbiydi⁸⁶⁰. Valinin bu onaylama yetkisi, mezkûr maddenin V. fıkrasında belirtilen hususlarla sınırlı olarak değiştirilerek onaylama yetkisini de içermekteydi⁸⁶¹.

⁸⁵⁸ Tezcan, s. 662.

⁸⁵⁹ Günday, İdare Hukuku, s. 442; Gözler, İdare Hukuku, C. I, s. 408; Kaplan, s. 242.

⁸⁶⁰ Mülga 3030 sayılı Kanun’da valiye tanınan bu yetkinin kullanılması suretiyle belediye adına işlem yapılmasının özerklik ve tüzel kişilik ilkeleriyle bağdaşmadığı belirtilmiştir. Güran, Büyük Şehir Yönetimi, s. 52-53.

⁸⁶¹ Aynı maddenin VI. fıkrasına göre valinin değiştirilerek onaylama yetkisine karşı büyük şehir belediyesinin idarî yargı mercilerine itiraz etme hakkı vardı. Yönetmeliğin 39. maddesinde ise valinin onaylamama kararına karşı itiraz hakkı, büyük şehir belediye meclisine tanınmıştır. Burada idarî yargı mercilerine yapılacak itirazın idarî itiraz olduğu ve idarî denetimin idarî yargı mercilerince yapılacağının öngörüldüğü ileri sürülmüştür. Güran, Büyük Şehir Yönetimi Üzerine, s. 53.

Diğer taraftan büyük şehir belediye meclisinin 3030 sayılı Kanun'un 24. maddesine göre belediyeler arasında ortaya çıkan ihtilâfları çözmeye ve farklı uygulamalar konusunda düzenleyici ve yönlendirici tedbirleri almaya ilişkin kararlarına karşı da ilgililerin valiye itiraz etme hakları bulunmaktaydı⁸⁶² (md. 24IV). Yine, 3030 sayılı Kanun'un 17. maddesinin ikinci fıkrasına göre büyük şehir belediye teşkilâtında hizmet birimlerinin kurulmasına ilişkin büyük şehir belediye meclis kararları, İçişleri Bakanlığı'nın onayına tâbi idi. Bunlardan başka, uygulama yönetmeliğinin 39. maddesine göre de büyük şehir belediye meclisinin, belediye tarafından yapılacak olan ve diğer kanunlarda harç ve harcamalara katılma konusu olduğu belirtilmeyen hizmetler karşılığında, alınması gereken ücretlere ilişkin tarifeleri tespit etmeye ilişkin kararı valinin; yurtdışı belediyeleri ile karşılıklı işbirliği ve kardeş şehir ilişkisi kurmaya ilişkin kararı İçişleri Bakanlığı'nın; büyük şehir ilçe belediyeleri ile ve diğer mahalli idarelerle birlik kurulmasına karar vermeye ilişkin kararı Bakanlar Kurulu'nun; belediye personel kadrolarına ilişkin olarak; ihdas, iptal ve değişiklik kararları almaya ilişkin kararı da ilgili kanunî mercinin onaylamasına tâbiydi. Meclisin onaya tabi kararlarını valiler bir hafta, İçişleri Bakanlığı da bir ay zarfında onaylamadıkları takdirde konu, büyük şehir belediye meclisinin tetkik talebi üzerine yetkili idari yargı merciince 30 gün zarfında karara bağlanırdı ve bu karar kesindi (Yönetmelik md. 39/son fıkra).

Büyük şehir belediye meclis kararlarının bu istisnalar dışında merkezî idarenin onaylamasına ve idarî vesayet denetimine tâbi olmadığı kabul edilmekteydi. Büyük şehir belediye meclisinin kararlarının nasıl kesinleşeceğine ilişkin hüküm, 3030 sayılı Kanun'da öngörüldüğünden artık 1580 sayılı Kanun'a göre ayrıca en büyük mülkî âmirin onayı da aranmazdı⁸⁶³. Bununla birlikte 3030 sayılı Kanun'un 14. maddesinin IV. fıkrasında büyük şehir belediye başkanına, büyük şehir belediye meclis kararlarını tekrar görüşülmek üzere meclise iade etme yetkisi tanınmıştır. İlgili hükme göre büyük şehir belediye meclis kararları, büyük şehir belediye başkanına gönderilir. Büyük şehir belediye başkanı, konunun mecliste tekrar görüşülmesini isteyebilir. Meclis, kararında ancak 2/3 çoğunlukla ısrar edebilir ve bu

⁸⁶² Valinin itiraz üzerine aldığı kararın kesin olduğu belirtilmiş olmakla birlikte bu kesinliğin idarî kesinlik olduğu ve idarî yargı denetimine tâbi olduğu kabul edilmeliydi. **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 406.

⁸⁶³ **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 408.

hâlde karar kesinleşmiş olur. Israrla kesinleşme üzerine büyük şehir belediye başkanı idarî yargıya başvurabilirdi (Yönetmelik md. 42). Ancak burada başkanın kullandığı yetkinin bir idarî vesayet yetkisi olduğunu söylemek güçtür. Olsa olsa bu yetki, büyük şehir belediye meclis kararları hakkında öngörölmüş kendine özgü bir iç denetim yetkisidir. Kural olarak büyük şehir belediye başkanının geri gönderme yetkisine tâbi olan büyük şehir belediye meclis kararlarının ayrıca bir de valinin onaylamasına tâbi olmadığı kabul edilmekteydi⁸⁶⁴.

Buna karşın, valinin onaylamasına tâbi olmayan büyük şehir belediye meclis kararları hakkında 1580 sayılı Kanun'un 73. ve 74. maddelerinde öngörölen idarî vesayet denetiminin geçerli olacağı o dönemde Danıştay tarafından kabul edilmiştir⁸⁶⁵. Yukarıda 73 ve 74. maddelerde öngörölen vesayet denetimini belediye meclis kararları bakımından anlattığımızdan burada sadece belirtmekle yetiniyoruz.

⁸⁶⁴ Gözler, İdare Hukuku, C. I, s. 408.

⁸⁶⁵ Dnş. 1. D., 06.10.1997 gün ve E. 1997/118, K. 1997/125 (Dnş. Der., S. 95, s. 18-23); Dnş. İdarî İşler Kurulu, 04.05.1998 gün ve E. 1998/55, K. 1998/68 (Dnş. Der., S. 98, s. 13-18); Dnş. İdarî İşler Kurulu, 11.06.1998 gün ve E. 1998/85, K. 1998/81 (Dnş. Der., s. 98, s. 18-24); Buna karşın Danıştay, 3030 sayılı Kanun'u yürürlükten kaldıran 5216 sayılı Yasa'nın yürürlüğe girmesiyle daha henüz 1580 sayılı Kanun yürürlükten kaldırılmadan önce (5216 sayılı Kanun, 23.07.2004 tarihinde yürürlüğe girdiğinde 1580 sayılı Kanun'u yürürlükten kaldıran 5393 sayılı Kanun henüz yürürlüğe girmemişti. 5393 sayılı Kanun yaklaşık 1 yıl sonra 13.07.2005 tarihinde yürürlüğe girdi ve 1580 sayılı Kanun bu tarihte yürürlükten kalktı) 1580 sayılı Kanun'un 74. maddesinin büyükşehir belediye meclisi kararları bakımından uygulanma yeteneğini kaybettiğine hükmetmiştir. Bugün itibariyle yeni yerel yönetimler mevzuatına ilişkin olarak verilmiş nadir kararlardan biri olduğundan Danıştay 1. Dairesi'nin 18.10.2004 gün ve E. 2004/482, K. 2004/277 sayılı kararından (DKD, S. 6, s. 9) uzun bir alıntı yapmayı uygun buluyoruz: "Ankara Büyükşehir Belediye Meclisi'nin, meclis üyelerinin park müfettişi kabul edilerek görevleri sırasında kendilerinden otopark ücreti alınmamasına ilişkin 09.08.2004 günlü, 504 sayılı kararının mevzuata aykırı olduğu ileri sürölerek, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 74 üncü maddesi uyarınca iptâli istenilmektedir. 23.07.2004 günlü, 25531 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun, meclis kararlarının kesinleşmesi başlığını taşıyan 14 üncü maddesinde, 'Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşölmek üzere belediye meclisine iade edebilir. Yeniden görüşölmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşölmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idari yargıya başvurabilir. Kararlar, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine on gün içinde idari yargı mercilerine başvurabilir. İlçe ve ilk kademe belediye meclislerinin bütçe ve imarla ilgili olanlar dışındaki kararları dayanak belgeleriyle birlikte büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Büyükşehir belediye başkanı yedi gün içinde, gerekçesini de belirterek hukuka aykırı gördüğü kararların yeniden görüşölmesini isteyebilir. İlgili meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Kesinleşen kararlar yedi gün içinde büyükşehir belediyesine gönderilir. Belediye başkanı, kesinleşen kararın iptâli için on gün içinde idari yargı merciine başvurabilir.' hükmü yer almış, aynı Kanunun 28 inci maddesinde de, Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında da

b. 5216 Sayılı Yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na Göre

(1). Büyükşehir Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri

Mülga 3030 sayılı Kanun gibi 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu da büyükşehir belediye meclisinin görev ve yetkilerinin neler olduğunu açıkça saymamış, meclisin bazı görev ve yetkilerine muhtelif maddelerde değinmiştir. Ancak büyükşehir belediye meclisi ile ilgili 5216 sayılı Kanun'un 12. maddesinin son fıkrasında büyükşehir belediye meclisi ile bunun çalışma usûl ve esaslarına ilişkin diğer hususlarda (5393 sayılı) Belediye Kanunu hükümlerinin uygulanacağı belirtilmiştir⁸⁶⁶. Bu hükümlerden hareketle, öncelikle 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediye meclisine verilen görev ve yetkilerden 5216 sayılı Kanun'un 7. maddesinin I. fıkrasında büyükşehir belediye idaresine verilen görev, yetki ve sorumlulukları ilgilendirenlerin büyükşehir belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında olduğu ve bunların meclis kararını gerektirdiği söylenebilir⁸⁶⁷.

Diğer taraftan, 5216 sayılı Kanun'un bazı maddelerinde de büyükşehir belediye meclisinin bazı görev ve yetkilerine değinilmiştir. Bunlar aşağıdaki gibi sıralanabilir:

1. 5216 sayılı Kanun'un 6/I maddesine göre, büyükşehir belediyesinin sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köylerin, büyükşehir

uygulanacağı belirtilmiştir. Yukarıya metni alınan 14 üncü madde ile yalnızca belediye başkanı ve mülki idare amirine, hukuka aykırı gördükleri büyükşehir belediye meclisleri kararları aleyhine idari yargı mercilerine başvurma esası getirilmiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 74 maddesinde ise mevzuata aykırı görülen il merkezi belediye meclisi kararlarının, herhangi bir süre sınırlaması olmaksızın, İçişleri Bakanlığının talebi üzerine Danıştay'ca incelenmesine olanak tanınmaktadır. Görüldüğü üzere, 5216 sayılı Kanunun 14 üncü maddesi hükmü ile 1580 sayılı kanunun 74 maddesi hükmü, gerek başvuru makamları ve gerekse başvuru süresi bakımından farklı ve birbirine aykırı düzenlemeler içermektedir. Bu bakımdan 1580 sayılı Kanunun 74 üncü maddesinin, 5216 sayılı Kanunun 28 inci maddesi uyarınca, büyükşehir belediye meclisi kararları yönünden uygulama olanağı kalmamıştır. Bu durumda, 5216 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği 23.7.2004 tarihinden sonra, büyükşehir belediye meclislerince alınan kararlarının, 1580 sayılı Kanunun 74 üncü maddesine göre Danıştay tarafından incelenmesine hukuken olanak yoktur. Diğer yandan, İçişleri Bakanlığınca iptâli istenilen Meclis Kararı için belediye başkanı veya mülki idare amiri tarafından 10 günlük süre içerisinde 5216 sayılı Yasa kapsamında yapılmış bir başvuru da bulunmamaktadır. Açıklanan nedenlerle, Ankara Büyükşehir Belediye Meclisinin 9.8.2004 günlü, 504 sayılı kararının iptâli isteminin incelenmeksizin reddine, dosyanın Danıştay Başkanlığına sunulmasına 18.10.2004 gününde oybirliğiyle karar verildi."

⁸⁶⁶ Aynı şekilde 5216 sayılı Kanun'un 28. maddesinde de Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu Kanuna aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre büyükşehir belediyeleri hakkında uygulanacağı belirtilmiştir.

⁸⁶⁷ **Günday**, İl Özel İdareleri ve Belediyeler, s. 63; **Derdiman**, Yerel Yönetimler, s. 73.

belediyesine katılması konusunda katılma kararı, ilgili ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin talebi üzerine, *büyükşehir belediye meclisi tarafından* alınır. Aynı maddenin ikinci fıkrasına göre de imar düzeni ve temel alt yapı hizmetlerinin zorunlu kıldığı durumlarda, birinci fıkrada belirtilen belediye ve köyler, *büyükşehir belediye meclisinin kararı* ve İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile büyükşehir belediyesi sınırları içine alınabilir.

2. Diğer taraftan yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye *meclis kararıyla* ödül verilir (md. 7/I-m).

3. Büyükşehir belediyesinin imarla ilgili bazı yetkilerini ilçe ve ilk kademe belediyelerine devretmesi de *büyükşehir belediye meclisi kararı* gerektirir (md. 7/II⁸⁶⁸).

4. Büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde *büyükşehir belediye meclisi tarafından* nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir (md. 14/son fıkra).

5. *Büyükşehir belediye meclisi*, üyeleri arasından seçilecek en az beş, en çok dokuz kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. İhtisas komisyonlarının görev alanına giren işler bu komisyonlarda görüşüldükten sonra *büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanır* (md. 15/I-V). Komisyon raporları alenîdir, çeşitli yollarla halka duyurulur ve isteyenlere *büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek* maliyet bedeli karşılığında verilir (md. 15/son fıkra).

⁸⁶⁸ Görüldüğü üzere bu hükümde aralarında hiyerarşik ilişki bulunmayan ve ayrı kamu tüzel kişilikler olan büyükşehir belediyesi ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki yetki devri düzenlenmektedir. Oysa bilindiği üzere İdare Hukuku'nda yetki devri, aynı tüzel kişilik içindeki hiyerarşik yapı içinde yer alan üstlerin yetkilerinin yasalarla öngörülen sınırlar çerçevesinde astlarına aktarılmasını ifade eder. (Özay, Günişığında Yönetim, s. 160; Gözler, İdare Hukuku, C. I, s. 650; Akyılmaz, İdare Hukuku, s. 115) İdare Hukuku'nda görevlerin farklı kamu tüzel kişilerine verilmesi görev dağılımı ilkesine göre ancak kanun koyucu tarafından yapılır. Fakat, 5216 sayılı Yasa'nın 7/II. maddesine göre yasama organının yapması gereken büyükşehir belediyesi ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında bazı görevlerin dağılımını büyükşehir belediye meclisi yapacaktır. Bu hâliyle bu düzenlemenin, Anayasa'nın 7. maddesindeki yasama yetkisinin devredilmezliği ilkesine aykırı düşmektedir. Yıldırım Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 115, 124.

6. Büyükşehir belediye encümeninin seçilmiş üyeleri de *meclis* tarafından belirlenir (md. 16).

7. Büyükşehir belediye başkanının danışmanlarına ödenecek brüt ücret de *büyükşehir belediye meclisince* belirlenir (md. 20/son fıkra).

8. Büyükşehir belediye teşkilât birimlerinin kurulması, kaldırılması veya birleştirilmesi *büyükşehir belediyesi meclisinin kararı* ile olur (md. 21/II).

9. Büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safi hasılâtından alınacak hisseler, *büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek* oranda olur (md. 23/k).

10. Büyükşehir belediye bütçesini kabul etmek ve ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerini aynen veya değiştirerek onaylamak da *meclisin görev ve yetkileri* arasındadır (md. 25/I).

11. Büyükşehir belediyesi, kendine ait büfe, otopark ve çay bahçelerinin, belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın *belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle* işletilmesini devredebilir (md. 26).

12. Büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilâf çıkması durumunda, *büyükşehir belediye meclisi* yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir (md. 27/I).

13. Yeni kurulan büyükşehir belediyelerinde meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislerin büyükşehir belediyesi ile büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dağılımına ilişkin esaslar *büyükşehir belediye meclisi* tarafından belirlenir (md. 27/II).

14. Büyükşehir belediyesi mücavir alanlarının ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki bölüşümü *büyükşehir belediye meclisince* yapılır (md. 27/III).

15. İlçe veya ilk kademe belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçı, bedeli kendileri tarafından karşılanmak ve istekte bulunmak kaydıyla, *büyükşehir belediye*

meclisinin kararına dayanarak, ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyesi tarafından yapılabilir (md. 27/IV).

16. Büyükşehir belediyesi, kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirin % 10'unu aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla, ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için büyükşehir belediye başkanının teklifi *ve meclisin kararıyla* ilçe ve ilk kademe belediyelerine malî ve aynı yardım yapılabilir (md. 27/V).

17. Yapılacak herhangi bir yatırımın büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşlarından bir veya birkaçını aynı anda ilgilendirdiği ve tek elden yapılmasının maliyetleri düşüreceğinin anlaşıldığı durumlarda, *büyükşehir belediye meclisi*, yatırımı kuruluşlardan birinin yapmasına *karar verebilir* (md. 27/son fıkra).

18. Büyükşehir sınırları içinde kalan ve mahalleye dönüşen köylerin, katılacağı ilçe veya ilk kademe belediyesi, *büyükşehir belediye meclisince belirlenir* (Geçici md. 2/III).

19. Büyükşehir belediye sınırlarını oluşturan mesafenin dışında kalan köy ve belediyeler, bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren altı ay içinde belediye meclisi veya köy ihtiyar heyetinin talebi üzerine *büyükşehir belediye meclisinin kararı* ve İçişleri Bakanlığının onayı ile başka bir işleme gerek kalmaksızın büyükşehir belediye sınırları içine alınabilir (md. Geçici md. 2/IV).

20. Büyükşehir kapsamına alınan belediyelerin sınırlarında yerleşim düzeni gerekleri dikkate alınarak bu Kanun'un yayımı tarihinden itibaren bir sene içinde *büyükşehir belediye meclisinin talebi* üzerine İçişleri Bakanlığınca gerekli değişiklikler yapılabilir (Geçici md. 2/V).

Görüldüğü üzere sıraladığımız bu düzenlemelerde 5216 sayılı Kanun açıkça bazı konuların büyükşehir belediye meclisi kararı gerektirdiğini belirtmiştir. Bundan dolayı, açıkça belirtilen bu konuların büyükşehir belediye meclisinin görev ve yetkisi içinde olduğu baştan kabul edilecek ve ayrıca yollamada bulunulan 5393 sayılı Kanun'un belediye meclisinin görev ve yetkilerini düzenleyen hükümlerinin kıyas yoluyla büyükşehir belediye meclisine uygulanmasına gerek kalmayacaktır.

(2). Büyükşehir Belediye Meclisi Kararlarının Kesinleşmesi ve Yürürlüğe Girmesi

aa. Genel Olarak

Büyükşehir belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesi 5216 sayılı Kanun'un 14. maddesi ile Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği'nin 17 ve 18. maddelerinde düzenlenmiştir. Bu maddelerde 5393 sayılı Kanun'un, belediye meclis kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesinde öngördüğü kurallara benzer düzenlemeler yapılmıştır. Buna göre büyükşehir belediye meclis kararlarının kesinleşmesinde kural olarak merkezî idarenin onay, izin veya uygulanmasını durdurma şeklinde kullandığı idarî vesayet yetkilerine yer verilmemiştir. Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını yedi gün⁸⁶⁹ içinde gerekçesini belirterek yeniden görüşülmek üzere geri gönderebilir⁸⁷⁰ (md. 14/I). Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenilip de meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar edilen kararlar kesinleşir⁸⁷¹. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar, yedi günlük sürenin sonunda veya (başkanca yedi gün beklenmeksizin valiye gönderilirse) gönderme tarihinde kesinleşir ve yürürlüğe girer (BMÇY md. 17). Yeniden görüşülmesi istenilip de ısrar edilen kararlar ise karar tarihinde kesinleşir⁸⁷² ve valiye gönderilmekle yürürlüğe girer.

⁸⁶⁹ Hatırlanacağı üzere, 5393 sayılı Kanun'da, belediye başkanının geri gönderme yetkisini kullanma süresi beş gündür (md. 23).

⁸⁷⁰ Ancak aynı tüzel kişilik içinde büyükşehir belediye başkanının sahip olduğu bu yetkinin idarî vesayet yetkisi olarak kabul edilmesi mümkün değildir. Aynı şekilde büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediye meclisinin hiyerarşik üstü olmadığından hiyerarşik denetimin de özelliklerine uymamaktadır. Bundan dolayı belediye başkanının meclis kararları üzerinde sahip olduğu bu yetki, kanunla öngörülmüş kendine özgü (sui generis) bir iç denetim yolu olarak kabul edilebilir. **Ulusoy**, Yeni Yasal Düzenlemeler, s. 188; **Kaplan**, s. 244; Seçimle işbaşına gelmiş ve belediyenin en yüksek müzakere ve karar organı olan belediye meclisi kararları üzerinde belediyenin yürütme organına bu yetkinin tanınmış olması öğretide eleştirilmiştir. Bkz. **Ulusoy** Ali, "Kamu Yönetimi Reformu Hakkında Bir Değerlendirme", (Hukuk ve Adalet, Eleştirel Hukuk Dergisi, Y. 1, S. 2, Nisan_Haziran 2004, s. 139, dn. 14).

⁸⁷¹ Meclisin kararında ısrar etmesi için nitelikli çoğunluk öngörüldüğünden, büyükşehir belediye başkanının geri gönderme yetkisi "güçleştirici veto" niteliğindedir.

⁸⁷² Ancak kanaatimizce başkanın yeniden görüşülmek üzere geri gönderilen meclis kararlarının ısrar ile kesinleşebilmesi için meclisin kararını aynen kabul etmesi gerekir. Aksi hâlde başkanın, değiştirilerek önüne gelen meclis kararını tekrar geri gönderebileceği kabul edilmelidir.

bb. Valinin Denetimi

Kesinleşen büyükşehir belediye meclis kararları kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi içinde valiye gönderilir. Valiye gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez (md. 14/IV). Buna göre belediye meclis kararlarında olduğu gibi büyükşehir belediye meclis kararlarının da, kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesinde valinin herhangi bir iradesine ihtiyaç yoktur⁸⁷³. Vali, kesinleşip yürürlüğe giren meclis kararları aleyhine 10 gün içinde idarî yargı mercilerine başvurabilir⁸⁷⁴. İl genel meclisi kararları ve belediye meclisi kararlarında olduğu gibi 5216 sayılı Kanun'un 14/V. maddesinde de valiye yalnızca hukuka uygunluk denetimi vermiş ve *hukuka aykırı gördüğü* kararlar aleyhine idarî yargı mercilerine başvurulması öngörülmüştür. Vali, kendisine gönderilmekle yürürlüğe giren meclis kararlarının uygulanmasını durduramaz. Ancak idarî yargıya yaptığı başvuruda yürütmenin durdurulmasını da isteyebilir⁸⁷⁵. 5393 sayılı Kanun'da en büyük mülkî âminin idarî yargıya başvurusunda özel bir başvuru süresi belirlenmemişken, büyükşehir belediye meclis kararları bakımından yapılacak başvurularda 10 günlük süre öngörülmüştür. Bundan dolayı, valinin idarî yargıya yapacağı başvuruda genel dâva açma süreleri değil 10 günlük süre geçerli olacaktır.

Bunun dışında daha önce belediye meclis kararları ve il genel meclisi kararları aleyhine en büyük mülkî âminin idarî yargıya yapacağı başvuruya ilişkin olarak başvurunun niteliği, başvurunun yapılacağı görevli ve yetkili mahkeme, menfaat ihlâli (sübjektif ehliyet) gibi konularda yapılan açıklamalar burada da geçerlidir. Buna göre valinin büyükşehir belediye meclisi kararı aleyhine yapacağı başvuru, idarî yargı yargıda açılacak bir iptâl dâvası şeklinde anlaşılabilecek, iptâl dâvasında görevli ve yetkili idare veya vergi mahkemesi genel hükümlere göre

⁸⁷³ Büyükşehir belediye bütçesinin kabulüne ilişkin büyükşehir belediye meclis kararlarının 14. madde hükmüne tâbi olması nedeniyle bu kararların yürürlüğe girmesi için valiye gönderilmesi gerektiği ve valinin bu karara karşı idarî yargıya başvurabileceği anlaşılmaktadır. Gerçekten anılan Yasa'nın 25. maddesinde büyükşehir belediye meclisinin bütçenin kabulüne ilişkin kararlarını 3030 sayılı Yasa'nın aksine valinin onayına tâbi tutmamıştır.

⁸⁷⁴ Valinin dâva açmadan önce 2577 sayılı İYUK'un 11. maddesinde belirtilen idarî başvuru hakkını kullanabileceği ve bu başvurunun dâva açma süresini durduracağının kabul edilmesine de kanaatimizce bir engel olmadığı, aksine bu yolun tanınmasının faydalarının olduğu ileri sürülmüştür. **Kaplan**, s. 253-255; Valinin işlerinin çokluğu göz önünde bulundurulursa 10 gün içinde gerekli ve yeterli inceleme yapılarak büyükşehir belediye meclisi kararlarının hukuka aykırı yönlerinin tespit edilmesinin güçlüğü karşısında dâva açma süresinin kısa olduğu söylenebilir.

⁸⁷⁵ **Günday**, İl Özel İdareleri ve Belediyeler, s. 63.

belirlenecek ve valinin Kanun'daki açık hüküm dolayısıyla subjektif ehliyete sahip olduğu kabul edilecektir.

cc. Büyükşehir Belediye Başkanının Denetimi

Büyükşehir belediye başkanı da vali gibi, büyükşehir belediye meclis kararları aleyhine idarî yargıya başvurabilir⁸⁷⁶. Ancak bir farkla ki, başkanın yapacağı başvuruda 10 günlük süre öngörülmediği için genel dâva açma sürelerinin geçerli olduğu söylenebilir. Buna karşın valiye verilmeyen yeniden görüşülmek üzere geri gönderme yetkisi, büyükşehir belediye başkanına verilmiştir. Gerçekten 14. maddenin I. fıkrasına göre büyükşehir belediye başkanı hukuka aykırı gördüğü büyükşehir belediye meclisi kararlarını 7 gün içinde yeniden görüşülmek üzere meclise iade edebilir. Meclis, iade edilen kararı meclis üye tam ayısının salt çoğunluğuyla yeniden kabul ederse, karar kesinleşir. Büyükşehir belediye başkanı da meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir (md. 14/II-III. Ancak vali gibi büyükşehir belediye başkanının da denetim yetkisi, hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı tutulmuş ve yalnızca *hukuka aykırı gördüğü* kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilmesi öngörülmüştür⁸⁷⁷.

Peki, büyükşehir belediye başkanı yalnızca yeniden görüşülmek üzere iade edilen ve ısrar ile kesinleşen meclis kararları aleyhine mi idarî yargıya başvurabilir? Belediye meclisi kararları hakkında 5393 sayılı Kanun'un 23/III. maddelerinde olduğu gibi 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 14/III. maddesinin lafzından; büyükşehir belediyesinin başı ve tüzel kişiliklerinin temsilcisi olan başkanın, meclis kararlarından yalnızca ısrar ile kesinleşenleri aleyhine idarî yargıya

⁸⁷⁶ Vali ile büyükşehir belediye başkanı dışında, meclis kararından bir hakkı yahut da menfaati zedelenen gerçek ve tüzel kişilerin (özel hukuk veya kamu tüzel kişilerinin) de genel hükümler uyarınca idarî yargıda iptâl ve/veya tam yargı dâvası açma haklarının bulunduğu şüphesizdir. **Kaplan**, s. 249; Bununla birlikte vali ile büyükşehir belediye başkanının yapacağı başvurunun “yetki (dâva açma yetkisi)”; gerçek kişilerin yapacağı başvurunun ise “hak (dâva açma hakkı)” olarak nitelendirilmelidir.

⁸⁷⁷ Gerek vali gerekse büyükşehir belediye başkanının idarî yargıya başvurma yetkisinin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı tutulması öğretilde eleştirilmiştir. **Aytaç**, Belediye Kanunu, s. 254; Ancak belirtelim ki, vali ve büyükşehir belediye başkanına idarî yargıya gitme yetkisinin yerindelik denetimini de içerdiğini kabul etmek fazla anlamlı olmayacaktır. Zira yukarıda belirttiğimiz üzere idarî yargıya yapılan başvuru ile açılacak bir iptâl dâvasında idarî yargı mahkemelerinin yapacağı denetim zaten hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olacaktır. Dolayısıyla vali ve büyükşehir belediye başkanı, ihtiyaca uygunluk ve yerindelik düşüncesiyle bir meclis kararını idarî yargıya götürse de sonuçta idarî yargı yeri, meclis kararını vali ya da belediye başkanının istediği doğrultuda iptâl edemeyecektir.

başvurabilecekleri sonucu çıkmaktadır. Öncelikle, başkanın iade yetkisini kullanmadığı meclis kararları aleyhine idarî yargıda iptâl dâvası açması mantıkî olarak uzak bir ihtimaldir. Öyle ya kararın hukuka aykırı olduğunu düşünüyorsa başkanın öncelikle geri gönderme yetkisini kullanması tabiidir. Ancak daha önce de değindiğimiz üzere yine de bu sonucun kabul edilmemesi gerekir. Bu maddelerin lafzında “meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine” ibaresi yer alsa da bununla başkanın iade yetkisini kullanmadığı meclis kararları aleyhine idarî yargıya başvurmasını engellemenin amaçlanmadığı kanaatindeyim. Zira bir kere, örneğin acil bir konuda alınan meclis kararı hakkında (yerindelik denetimi yaptığı eleştirilerine uğramamak için) geri gönderme yetkisini kullanmayan başkanın kararın hukuka uygunluğunun bağımsız yargı merciinde denetlenmesini arzulaması ihtimal dahilindedir. Diğer yandan kanun koyucu, başkana tanıdığı geri gönderme yetkisinde de idarî yargıya başvurma yetkisinde de hukuka uygunluk denetimi yapılmasını amaçlamıştır. Geri gönderme yetkisinin kullanılma süresinin daha kısa olması (7 gün) nedeniyle de meclis kararında olabilecek bir hukuka aykırılığın geri gönderme süresi geçtikten sonra tespit edilmesi ihtimali az değildir. Bütün bunlardan dolayı, başkanın sadece ısrar ile kesinleşen meclis kararları aleyhine değil, geri gönderme yetkisinin kullanılmayarak kesinleşen meclis kararları aleyhine de idarî yargıya başvurma yetkisinin bulunduğu kanaatimizce kabul edilmelidir. Böylece bütün idarî işlemlerin yargısal denetime tâbi olduğunu belirten Anayasa’nın 125/I. maddesine de uygun bir çözüm benimsenmiş olur. Nitekim 5216 sayılı Yasa’nın 14/VII. maddesinin son cümlesinde ilçe ve ilk kademe belediye meclis kararlarına karşı büyükşehir belediye başkanının idarî yargıya yapacağı başvuruda böyle bir sınırlandırma getirilmemiştir.

(3). Büyükşehir Belediye Meclisinin Merkezî İdarenin İzni veya Onayına Tâbi Kararları

Yukarıda büyükşehir belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesinde geçerli genel kuraldan büyükşehir belediye meclis kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesinde merkezî idarenin herhangi bir iradesinin söz konusu olmadığı anlaşılmaktadır. Ancak, 5216 sayılı Kanun’un bazı maddelerinde, büyükşehir belediye meclis kararlarının kesinleşmesinde merkezî idarenin onayı şartı

aranmış, bir maddesinde de büyükşehir belediye meclis kararına itiraz edilerek idarî vesayet denetimi sürecinin başlatılması öngörülmüştür.

5216 sayılı Kanun'da ayrıksı olarak belirtilen bu durumlar aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

1. Bir kere, 5216 sayılı Kanun'un 6/II. maddesinde imar düzeni ve temel alt yapı hizmetlerinin zorunlu kıldığı durumlarda büyükşehir belediyesinin sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içindeki belediye ve köylerin büyükşehir belediye sınırlarına dahil edilmesine ilişkin olarak büyükşehir belediye meclisi kararının yeterli olmadığı ayrıca İçişleri Bakanlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararına ihtiyaç olduğu belirtilmiştir.

2. Büyükşehir belediye meclisinin ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinde yaptığı değişikliklere karşı ilgili belediye tarafından on gün içinde Danıştay'a itiraz edilebilir. Bu itirazı Danıştay, 30 gün içinde karara bağlar (md. 25/IV). Danıştay'ın birinci dairesi tarafından yerine getirilecek bu görev, büyükşehir belediye meclis kararı hakkında öngörülmüş bir idarî vesayet denetimidir⁸⁷⁸.

3. Bazı belediye ve köylerin büyükşehir belediye sınırları içerisine alınması da büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile olmaktadır (5216 sayılı Kanun geçici madde 2/IV, 02.07.2005 tarih ve 5390 sayılı Kanun geçici md)⁸⁷⁹.

Bunların dışında kanaatimizce 5393 sayılı Yasa'ya göre merkezî idarenin izni ya da onayına tâbi olduğu belirtilen belediye meclisi kararlarından konusu itibarıyla büyükşehir belediye meclisinin görev ve yetkisine dahil olanların da aynı şekilde merkezî idarenin izni ya da onayına tâbi olduğu kabul edilmelidir. Şöyle ki meselâ 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 68/e maddesine göre belediye meclisinin belli miktarı aşan iç borçlanma kararı İçişleri Bakanlığı'nın onayına tâbidir. O hâlde

⁸⁷⁸ Danıştay'a itiraz edilmesi öngörülen bu durumda, itirazın idarî bir başvuru olduğu ve Danıştay'ın idarî bir görev yerine getirdiğini daha önce belirtmiştik.

⁸⁷⁹ Bunların dışında 5216 sayılı Kanun'un 25. maddesinden; büyükşehir belediyesi ile ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinin kabulüne ilişkin büyükşehir belediye meclisinin kararları üzerinde merkezî idarenin onaylama yetkisinin öngörülmediği anlaşılmaktadır. **Derdiman**, Yerel Yönetimler, s. 83; Fakat meclisin bütçe kararının da diğer meclis kararları gibi yukarıda açıkladığımız 14. maddede düzenlenmiş kesinleşme ve yürürlüğe girme kurallarına tâbi olduğu kuşkusuzdur.

büyükşehir belediye meclisinin iç borçlanma kararı da İçişleri Bakanlığı'nın onayına tâbi olacaktır. Aynı şekilde büyükşehir belediye meclisinin bütçe içinde işletme kurulmasına ilişkin kararı da 5393 sayılı Kanun'un 71. maddesi gereği İçişleri Bakanlığı'nın iznine tâbidir. Bunun gibi 5216 sayılı Yasa'da, hakkında özel hüküm sevk edilmeyen konularda 5393 sayılı Yasa'nın ilgili hükümleri uygulanmak suretiyle büyükşehir belediye meclisinin bazı kararlarının izin ya da onaya tâbi olduğu kabul edilebilecektir. Ulaştığımız bu sonucun kanunî dayanağı ise 5216 sayılı Kanun'un 28. maddesidir. Bu maddeye göre 5216 sayılı Kanun'a aykırı olmayan Belediye Kanunu hükümleri, büyükşehir belediyeleri hakkında da uygulanacaktır.

5216 sayılı Kanun'un veya 5393 sayılı Kanun'un büyükşehir belediyelerine de uygulanacak hükümlerine göre onaya tâbi büyükşehir belediye meclis kararlarının onaylandıktan sonra ayrıca 14. maddeye göre valiye gönderilmesine gerek yoktur ve vali tarafından bu kararlara karşı 14. maddeye göre idarî yargıya başvurulması mümkün değildir. Zira büyükşehir belediye meclisinin kararlarını onaya tâbi tutan bu gibi hükümler, 14. maddenin istisnasını oluşturan özel düzenlemelerdir.

Buna karşın izne tâbi büyükşehir belediye meclisi kararlarının 14. maddeye tâbi olduğunun kabul edilerek izne istinaden alınan büyükşehir belediye meclisi kararlarının valiye gönderilmesinin ve vali tarafından bu kararlara karşı idarî yargıya başvurulabileceğinin benimsenmesinin önemli bir işlevi olacaktır. Gerçekten böylece vali tarafından, önüne gelen büyükşehir belediye meclisi kararının izne istinaden alınıp alınmadığı veya iznin kapsamı dışına çıkıp çıkmadığı denetlenebilecek ve gerekirse idarî yargıya başvurulabilecektir. Bundan dolayı kanaatimizce izne tâbi büyükşehir belediye meclis kararlarının 5216 sayılı Kanun'un 14. maddesindeki usûle tâbi olduğu kabul edilmelidir.

2. Büyükşehir Belediye Encümeni Kararlarının İdarî Vesayet Yoluyla Denetimi

a. Mülga 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun'a Göre

(1). Büyükşehir Belediye Encümeninin Görev ve Yetkileri

3030 sayılı Kanun'da büyükşehir belediye meclisi gibi büyükşehir belediye encümeninin görev ve yetkileri de sayılmamış, yalnız tek bir hâlde encümenin bir görevinden bahsedilmişti⁸⁸⁰. Ancak yine 3030 sayılı Kanun'un 1580 sayılı Kanun'a atıf yapan hükmü nedeniyle büyükşehir belediye encümeninin görev ve yetkilerinin, 1580 sayılı Kanun'da belediye encümenine verilen görev ve yetkilerden büyükşehir belediye idaresinin görev ve yetkilerini ilgilendirenlerin oluşturduğu kabul edilmekteydi⁸⁸¹. Nitekim, 3030 sayılı Kanun'un uygulama yönetmeliğinin 41/I. maddesinde “*Büyük Şehir Belediye Encümenleri, 1580 sayılı Belediye Kanunu ile diğer mevzuatın belediye encümenlerine verdiği görevleri yapmak ve yetkileri kullanmakla beraber, 3030 sayılı Kanunun ve bu Yönetmeliğin verdiği görevleri yerine getirir ve yetkileri kullanır*” denilmektedir. Buna göre de, meselâ büyükşehir belediye encümeninin (büyükşehir belediye meclisi toplantı hâlinde değilse) acil durumlarda meclis yerine karar alma yetkisine sahip olduğu söylenmekteydi⁸⁸². Aynı şekilde, büyükşehir belediyesi lehine yapılacak kamulaştırmalarda da kamu yararı kararı büyükşehir belediye encümenince alınmaktadır. Görev ve yetkileri itibarıyla büyük şehir belediye encümeninin büyük şehir belediyesinin ikinci karar organı olduğu kabul edilmekteydi⁸⁸³.

⁸⁸⁰ Bu hüküm, 3030 sayılı Kanun'un 24. maddesinin II. fıkrasıydı. Bu hükme göre “*İlçe belediyelerinin kendi aralarında veya büyük şehir belediyesi ile aralarında ihtilaf çıkması veya ilçe belediyeleri arasında farklı uygulamalar bulunması hâlinde, bu ihtilaf ve farklı uygulamaları ortadan kaldırmak amacıyla, büyük şehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici tedbirleri almaya yetkilidir. Büyük şehir belediye meclisi toplantı hâlinde değilse, bu yetki büyük şehir belediye encümenine aittir.*”

⁸⁸¹ Günday, İdare Hukuku, s. 443; Giritli/Bilgen/Akgüner, s. 253; Eryılmaz, Kamu Yönetimi, s. 150.

⁸⁸² Gözler, İdare Hukuku, C. I, s. 409.

⁸⁸³ Giritli/Bilgen/Akgüner, s. 250.

(2). Büyükşehir Belediye Encümeninin Kararları Üzerinde İdarî Vesayet Denetimi

Bir kere, büyükşehir belediye encümeninin aldığı kamu yararı kararı valinin onaylamasına tâbi idi (2942 sayılı Kanun md. 6/a) ve bu hüküm hâlen yürürlükte olduğundan bugün de encümenin bu kararları onaya tâbidir. Diğer taraftan, 3030 sayılı Kanun'un 24/son fıkra hükmünde büyükşehir belediye encümeninin kararına karşı itiraz yoluyla başlatılan bir idarî vesayet denetimi öngörülmüştü. 3030 sayılı Kanun'un 24. maddesinin II. fıkrasına göre büyükşehir belediye meclisinin görev ve yetkileri arasında bulunan ilçe belediyeleri arasında koordinasyona dönük olarak düzenleyici ve yönlendirici tedbirler alma görevi, meclisin toplantı hâlinde bulunmaması durumunda bu görev büyükşehir belediye encümenince kullanılır. İşte encümenin bu yetkiye dayanarak alacağı kararlara karşı ilgililer 10 gün içinde valiye itiraz edebilir. İtiraz üzerine valinin vereceği karara göre encümenin bu kararı yürürlükten kaldırılabilirdi.

Bunun dışında büyükşehir belediye encümeni kararlarına karşı 1580 sayılı Kanun'un 87. maddesinde öngörülen belediye başkanının itiraz hakkının geçerli olup olmayacağı açık değildir. Ancak kanaatimizce 3030 sayılı Kanun ile uygulama yönetmeliğinde encümen kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesi konusunda herhangi bir hüküm sevk edilmemesi yanında 3030 sayılı Kanun ile ilgili yönetmelikte⁸⁸⁴ 1580 sayılı Kanun'a yapılan atıflar dikkate alındığında 1580 sayılı Kanun'un 87. maddesinde öngörülen belediye başkanının itiraz yetkisinin büyükşehir belediye encümen kararları hakkında da geçerli olduğu kabul edilmeliydi. Buna karşın yerel yönetimlerin kararları üzerinde öngörülen idarî vesayet yetkisinin, bu idarelerin özerkliklerinin istisnası olduğu ve dar yorumlanması gerektiği ileri sürülerek aksi görüş de savunulabilirdi.

⁸⁸⁴ Yönetmeliğin 41/II. maddesinde şöyle bir hüküm vardır: “Encümenle ilgili olarak bu Yönetmelikte hüküm bulunmayan hallerde Belediye Kanunu hükümleri uygulanır.”

b. 5216 Sayılı Yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na Göre

(1). Büyükşehir Belediye Encümeninin Görev ve Yetkileri

Tıpkı mülga 3030 sayılı Kanun gibi 5216 sayılı Kanun'da da büyükşehir belediye encümeninin⁸⁸⁵ görev ve yetkileri, açık bir biçimde tek tek sayılmamıştır. Ancak büyükşehir belediye meclisinin görev ve yetkilerinde olduğu gibi 5216 sayılı Kanun'un 28. maddesinin 5393 sayılı Kanun'a yaptığı atıftan hareketle 5393 sayılı Kanun'da belediye encümenine verilen görev ve yetkilerden büyükşehir belediye idaresini ilgilendirenlerin büyükşehir belediye encümenince yerine getirileceği söylenebilir⁸⁸⁶. Buna göre meselâ büyükşehir belediyesinin stratejik plânı ile bütçe ve kesin hesabını inceleyip meclise görüş bildirme görevi büyükşehir belediye encümeninin görevleri arasındadır. Aynı şekilde, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili büyükşehir belediyesi lehine yapılacak kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, öngörülme-yen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek, kanunlarda öngörülen ve büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan cezaları vermek, büyükşehir belediyesine ait taşınmazların süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek gibi görev ve yetkiler, hep büyükşehir belediye encümeninin görev ve yetkileri arasındadır⁸⁸⁷.

5216 sayılı Yasa'nın 22. maddesinin son fıkrasında istisnaî olarak, büyükşehir belediye encümeninin kararını gerektiren bir husustan bahsedilmiştir. Bu hükümde büyükşehir belediye encümeni kararıyla büyükşehir belediyesi memurlarına yılda en fazla iki kez ikramiye ödenebileceği belirtilmiştir.

Kısacası, nasıl ki belediye idaresinde sahip olduğu görev ve yetkilerle belediye encümeni belediye idaresinin meclisten sonra diğer karar organı ise

⁸⁸⁵ 3030 sayılı Kanun'a göre büyük şehir belediye encümeni üyeleri arasında başkan dışında seçilmiş üye yokken yeni 5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediye encümeninin büyükşehir belediye başkanının başkanlığında, büyükşehir belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için seçeceği beş üye ile biri genel sekreter biri malî hizmetler birim âmiri olmak üzere belediye başkanının birim âmirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur (5216 sayılı Kanun md. 16/I). Yeni Kanun'la encümen üyeleri arasında seçilmiş üye sayısı önemli oranda artırılmakla birlikte büyükşehir belediyesinin ikinci karar organı olan encümen üyeleri arasında atanmış üyelere yer veren düzenlemenin Anayasa md. 127/I'e aykırılığı devam etmektedir. **Yıldırım** Turan, İdarî Teşkilât, s. 232; **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 118, 124; **Derdiman**, Yerel Yönetimler, s. 76.

⁸⁸⁶ **Günday**, İl Özel İdareleri ve Belediyeler, s. 64; **Derdiman**, Yerel Yönetimler, s. 76.

⁸⁸⁷ **Derdiman**, Yerel Yönetimler, s. 76.

büyükşehir belediye encümeni de büyükşehir belediyesinin büyükşehir belediye meclisi dışında diğer karar organıdır.

(2). Büyükşehir Belediye Encümeninin Kararları Üzerinde İdarî Vesayet Denetimi

5393 sayılı Kanun'da olduğu gibi 5216 sayılı Kanun'da da büyükşehir belediye encümeninin kararlarına karşı en büyük mülkî âminin başvurabileceği herhangi bir yol öngörülmuş değildir⁸⁸⁸. Bundan dolayı büyükşehir belediye encümeninin kararlarının alınmakla kesinleşen ve yürürlüğe girmesi için en büyük mülkî âmire gönderilmesi gerekmeyen kararlar olduğu ve bunlar üzerinde idarî vesayet yetkilerinin bulunmadığı kabul edilmektedir⁸⁸⁹. Diğer bir deyişle büyükşehir belediye encümeni kararları hakkında büyükşehir belediye meclisi kararları için yürürlüğe girme koşulu olarak öngörülen en büyük mülkî âmire gönderilme zorunluluğu bile getirilmemiştir. Buna rağmen, en büyük mülkî âminin bize göre hukuka aykırı gördüğü büyükşehir belediye encümen kararlarına karşı idarî yargıda iptâl dâvası açabileceği ve açılan iptâl dâvasının menfaat ihlâli olmadığı gerekçesiyle reddedilemeyeceği kabul edilmelidir⁸⁹⁰.

C. İlçe ve İlk (Alt) Kademe Belediyesi Karar Organlarının İşlemleri Üzerinde Vesayet Denetimi

3030 sayılı Kanun döneminde ilçe belediyeleri ile sonradan kurulan alt kademe belediyeleri; 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu döneminde de ilçe ve ilk kademe belediyeleri, aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip olduklarından (5216 sayılı Kanun md. 3/d) aşağıda 3030 sayılı Kanun bakımından ilçe ve alt kademe belediyeleri; 5216 sayılı Kanun bakımından da ilçe ve ilk kademe belediyeleri aynı başlık altında incelenecektir.

⁸⁸⁸ Büyükşehir belediye başkanına da encümen kararlarının yeniden görüşülmesini isteme yetkisi tanınmamıştır. Buna karşın hatırlanacağı üzere 5302 sayılı Kanun'un 27/VI. maddesinde valiye, il encümeni kararlarının bir sonraki toplantıda yeniden ele alınmasını isteme ve ısrar edilen kararlara karşı uygulanmasını durdurarak Danıştay'a başvurma yetkisi tanınmıştı.

⁸⁸⁹ **Günday**, İl Özel İdareleri ve Belediyeler, s. 41; Buna karşın başka kanunlarla belediye encümeninin alacağı karar, merkezî idarenin onaylamasına tâbi tutulmuş olabilir. Örneğin 2942 sayılı Kamulaştırma Kanunu'nun 6/a maddesi uyarınca belediye ve büyükşehir belediye encümeninin aldığı kamu yararı kararı, en büyük mülkî idare âmininin onaylamasına tâbidir.

⁸⁹⁰ Belediye meclisi ve il genel meclisi kararları hakkında yeni kanunlarda en büyük mülkî âminin idarî yargıya başvurabileceği açıkça belirtilmemiş olsaydı bile mülkî âminin meclis kararları aleyhine genel hükümlere göre iptâl dâvası açabileceğini savunan Günday'ın da bu görüşte olduğu söylenebilir. **Günday**, Kamu Yönetimi Reformu, s. 167.

1. İlçe ve İlk (Alt) Kademe Belediye Meclisi Kararlarının İdarî Vesayet Yoluyla Denetimi

a. Mülga 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun'a Göre

(1). İlçe ve Alt Kademe Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri

3030 sayılı Kanun'un 6. maddesinin (A) fıkrasında (a) ilâ (s) bentleri arasında büyük şehir belediyesinin görevleri sayılmış; (B) fıkrasının birinci paragrafında, (A) fıkrası dışında kalan ve yürürlükteki mevzuatla belediyelere verilen bütün görevlerin ilçe belediyelerince yürütüleceği, ikinci paragrafında ise bazı görevlerin (yeşil sahalar, parklar ve bahçeler yapmak gibi sosyal ve kültürel görevler ile toptancı halleri ve mezbahalar yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek gibi görevler) büyük şehir belediyeleri yanında ilçe belediyelerince de yerine getirilebileceği, bu görevlerden hangilerinin ilçe belediyelerince yürütüleceğinin yönetmelikte gösterileceği belirtilmiştir⁸⁹¹. Büyük şehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasında bu şekilde görev dağılımı yapılmakla birlikte 3030 sayılı Yasa'da büyük şehir belediye meclisinin olduğu gibi ilçe belediye meclislerinin de görev ve yetkileri açıkça sayılmamıştır. Bundan dolayı, büyük şehir belediye meclisinin görev ve yetkilerinde olduğu gibi büyük şehir sınırları içindeki ilçe belediye meclislerinin görev ve yetkilerinin, 3030 sayılı Yasa'nın 21. maddesinin yaptığı yollamayla 1580 sayılı Kanun'da belediye meclisine verilen görev ve yetkilerden büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyelerinin görevlerini ilgilendirenlerin oluşturduğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

⁸⁹¹ Kısacası 3030 sayılı Yasa'da büyük şehir belediyelerinin görevleri tahdidî olarak belirtilmiş, sınırlı olarak sayılan bu görevler dışındaki diğer belediye işlerinin asıl olarak ilçe belediyelerince yerine getirileceği söylenerek ilçe belediyelerinin aslî görevleri korunmuştur.

(2). İlçe ve Alt Kademe Belediye Meclisinin Kararları Üzerinde İdarî Vesayet Denetimi ve Dış İdarî Denetim

3030 sayılı Kanun’a göre büyük şehir sınırları içindeki ilçe ve alt kademe belediye meclisi kararları üzerinde denetim, büyük şehir belediyesi (büyük şehir belediye başkanı, meclisi veya büyük şehir belediye encümeni) ile il valisince yapılır⁸⁹². Bunlardan valinin yaptığı denetimin idarî vesayet denetimi olduğu kuşkusuz ise de büyük şehir belediye başkanı veya meclisince yapılan denetimin (idarenin dıştan denetiminin bir türü olduğu açık olmakla beraber) klâsik bir idarî vesayet denetimi olduğunu söylemek zordur. Zira daha önce de belirttiğimiz üzere, idarî vesayet, yerinden yönetim kuruluşları üzerinde merkezî idarenin haiz olduğu denetim yetkileridir. 3030 sayılı Kanun’da ilçe belediye meclis kararları üzerinde denetim yapması öngörülen büyük şehir belediyesi bir merkezî idare organı olmadığına, aksine bir mahallî idare (yerel yönetim) olduğuna göre büyük şehir belediye organlarının (büyük şehir belediye başkanı ve meclisi ile encümeninin) ilçe ve alt kademe belediye meclis kararları üzerinde sahip olduğu yetkileri, idarî vesayet yetkileri olarak kabul etmek kanaatimizce yerinde değildir. Ancak öğretide büyük şehir belediye başkanının ilçe belediyeleri üzerinde sahip olduğu denetim yetkilerini idarî vesayet yetkileri olarak görenler de vardır⁸⁹³. Bizce ilçe ve alt kademe belediye meclis kararları üzerinde büyük şehir belediyesine tanınan bu gibi yetkiler, idarenin dıştan denetiminin özel bir türü olarak adlandırılabilir. İdarenin dıştan denetiminin bu özel türü için, İl Han Özay, “dış idarî denetim⁸⁹⁴”, Güran ise “iç idarî vesayet⁸⁹⁵” terimini önermektedir⁸⁹⁶. Bundan dolayı burada öncelikle ilçe ve alt kademe belediye

⁸⁹² 3030 sayılı Kanun döneminde büyük şehir sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyeleri üzerinde büyükşehir belediyesine verilen denetim yetkileri konusunda bkz. **Olgun**, s. 89 vd.

⁸⁹³ **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 416; Yazar, bu görüşüne gerekçe olarak büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin ayrı kamu tüzel kişileri olduğunu göstermekte ve bu görüşün Danıştay 8. Dairesinin 17.03.1993 gün ve E. 1992/912, K. 1993/1414 sayılı kararında (Dnş. Der., S. 88, s. 215) da paylaşıldığını belirtmektedir. **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 417; Danıştay’ın anılan kararında; ilçe belediye meclisinin kararı hakkında 3030 sayılı Kanun’da büyükşehir belediye başkanına geri gönderme yetkisi verilerek ayrı bir kesinleşme süreci öngörüldüğünden bahisle ilçe belediye meclisinin 1580 sayılı Kanun’un 71. maddesine göre ayrıca valinin onayına tâbi olmadığı kabul edilmiştir.

⁸⁹⁴ **Özay**, Gün Işığında Yönetim, s. 173, 175.

⁸⁹⁵ **Güran**, Büyük Şehir Yönetimi Üzerine, s. 53.

⁸⁹⁶ Öğretide İMKB ve SPK örneğinde yerinden yönetim kuruluşu olan iki farklı kamu tüzel kişisi arasındaki denetim ilişkisini “eşgüdüm denetimi” olarak adlandıran yazarların da bulunduğu daha önce değinmiştik. **Gürsel**, İMKB, s. 186.

meclis kararları üzerinde büyükşehir belediyesinin sahip olduğu denetim yetkilerine yer vermek uygun olacaktır.

Öncelikle mülga 3030 sayılı Kanun'un 6/A-b maddesine göre ilçe ve alt kademe belediyelerinin nazım imar plânına uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek görevi büyük şehir belediyesine aittir. Büyük şehir belediyesi uygulama imar plânını onaylamak görev ve yetkisini, 21. maddenin yollamasıyla 1580 sayılı Kanun'un 70/9 ve ilgili yönetmeliğin 38/c maddesi gereğince büyük şehir belediye meclisi kararıyla yerine getirir⁸⁹⁷. Diğer yandan 3030 sayılı Kanun'un 20. maddesinin III. fıkrasına göre ilçe ve alt kademe belediye bütçeleri, yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak şekilde büyük şehir belediye meclisince aynen ya da değiştirilerek kabul edilir. Büyük şehir belediye meclisi, ilçe ve alt kademe belediye bütçesini kabul ederken V. fıkra da belirtilen hususlarla sınırlı olarak değişiklik yapmaya yetkilidir. Ayrıca, mülga 3030 sayılı Yasa'nın 24. maddesinde de ilçe ve alt kademe belediye meclis kararları üzerinde büyük şehir belediye meclisi, meclisin toplantıda bulunmadığı zamanlarda encümeninin kullanabileceği bir yetkiye yer vermişti. Bu hükme göre *"İlçe belediyelerinin kendi aralarında veya büyük şehir belediyesi ile aralarında ihtilaf çıkması veya ilçe belediyeleri arasında farklı uygulamalar bulunması hâlinde, bu ihtilaf ve farklı uygulamaları ortadan kaldırmak amacıyla, büyük şehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici tedbirleri almaya yetkilidir. Büyük şehir belediye meclisi toplantı hâlinde değilse, bu yetki büyük şehir belediye encümenine aittir."* İşte bu hükümde büyük şehir belediye meclisi ve onun toplantı hâlinde bulunmadığı zamanlarda büyük şehir belediye encümenine verilen *düzeltilici önlemleri* alma yetkisi, ihtilâfa meydan veren ilçe ve alt kademe belediye meclis kararının büyük şehir belediye meclis veya encümeni kararıyla bertaraf edilmesine hukuksal zemin hazırlamaktaydı. İlçe ve alt kademe belediyesi, büyük şehir belediye meclis veya encümen kararını derhal uygulamak zorundaydı. Ancak ilgililer, meclis veya

⁸⁹⁷ Büyük şehir belediye meclisinin buradaki yetkisi onaylamak ya da onaylamamaktan ibaret olup değiştirerek onaylamak yetkisini içermemektedir. Nitekim Danıştay 6. Dairesi 16.12.1993 gün ve E. 1992/3343, K. 1993/502 sayılı kararında büyük şehir belediye meclisinin ilçe belediyesinin uygulama imar plânının değiştirilmesine ilişkin kararını iptâl etmiştir. Nakleden **Olgun**, s. 95, dn. 109; Ayrıca ilçe belediyelerince kabul edilen imar planlarının büyükşehir belediyelerince belirli süre içerisinde incelenmemesi halinde bu plânların kesinleşmeyeceği hakkında bkz. Dnş. 6. D., 09.10.1986 gün ve E. 1986/621, K. 1986/809 (www.danistay.gov.tr).

encümenin bu kararına karşı 10 gün içinde valiye itiraz etme hakkına sahipti (md. 24/son fıkra). Bunlardan başka, ilçe ve alt kademe belediye meclisinin birlik kurmaya ilişkin kararının Bakanlar Kurulu'nun iznine tâbi olduğu, 3030 sayılı Kanun'un 25. maddesinde belirtilmiştir.

İlçe ve alt kademe belediye meclis kararları üzerinde büyük şehir belediye başkanı, büyük şehir belediye meclisi ve tek bir hâlde encümenine verilen bu yetkiler yanında ilçe ve alt kademe belediye meclisi kararlarının tamamının büyük şehir belediye başkanına gönderileceği, büyük şehir belediye başkanının bu kararları tekrar görüşülmek üzere ilçe ve alt kademe belediye meclisine iade edebileceği⁸⁹⁸, meclisin kararında ancak 2/3 çoğunlukla ısrar edebileceği ve ancak bu hâlde ilçe ve alt kademe belediye meclis kararının kesinleşebileceği öngörülmüştür⁸⁹⁹ (md. 14/III-

⁸⁹⁸ Ancak bu kural ilçe belediye meclisince çeşitli komisyonlara üye seçimine ilişkin kararları hakkında uygulanmaz, çünkü seçim bu anlamda bir karar değildir. **Kaplan**, s. 244, dn. 57. Uygulamada ise Danıştay 8. Dairesi'nin 05.11.1999 gün ve E. 1997/5951, K. 1999/5825 sayılı kararına (www.danistay.gov.tr) konu olan bir olayda bu sorun gündeme gelmiştir. Karara konu olayda İstanbul'un bir ilçe belediye meclisi, komisyon üyeliklerine dair seçim kararı almış, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı ise bu kararı 3030 sayılı Kanun'un 14. maddesi uyarınca yeniden görüşülmek üzere geri göndermiştir. Geri gönderme işlemine karşı açılan dâvada idare mahkemesi 1580 sayılı Kanun'un 70. maddesinde (*aslında 71. madde kastediliyor O.D.*) sayılan konulara ilişkin olmayan ilçe belediye meclis kararlarının onaya tâbi olmadığından hareketle başkanın geri gönderme işlemini iptâl etmiş ve bu iptâl kararı Danıştay'ın yukarıda anılan kararıyla onanmıştır. Böylece uygulamada ilçe belediye meclislerinin komisyonlara üye seçimine ilişkin kararlarının başkanın geri gönderme yetkisine tâbi olmadığı kabul edilmiştir. Ancak Gözler, 1580 sayılı Kanun'un burada uygulanamayacağını ve ilçe belediye meclislerinin komisyonlara üye seçimi dahil bütün kararlarının büyük şehir belediye başkanının geri gönderme yetkisine tâbi olduğunu söyleyerek idare mahkemesi ve Danıştay kararını eleştirmektedir. **Gözler**, İdare Hukuku, C. I, s. 419-420.

⁸⁹⁹ 3030 sayılı Kanun'da böylesine açık ve kesin ifadeler kullanılmasına rağmen, aynı konuda Yönetmelik bambaşka bir prosedür getirmekte sakınca görmemiştir. Yönetmeliğin 42. maddesine göre, büyük şehir belediye başkanı meclislerin kararlarını inceleyecek; aynen veya **değiştirerek** onaylayacak ya da meclislere tekrar görüşülmek üzere iade edecektir. Değiştirerek onaylamada ilgili ilçe belediye meclisi, iadede 2/3 çoğunlukla kesinleştirme hâlinde büyük şehir belediye başkanı, yetkili idarî yargı mercilerine başvurabilirler. Burada idarî yargı mercilerine yapılan itirazın dâva olmadığı, idarî nitelikte bir başvuru olarak idarî vesayet denetimini tahrik ve tesis etmekte olduğu ancak idarî itiraz ve inceleme görevinin idarî yargı mercisine verildiği ileri sürülmüş, bu düzenlemeleri itibarıyla Yönetmeliğin kanunda öngörülme ve kanunu aşan düzenlemelere yer vererek fonksiyon gasbı teşkil ettiği ve yoklukla malûl olduğu iddia edilmiştir. **Güran**, Büyük Şehir Yönetimi Üzerine, s. 54-55-56; **Dönmez**, s. 48 vd.; **Olgun**, s. 91-92; Nitekim ilgili Yönetmeliğin büyük şehir belediye başkanına "tadilen tasdik" yetkisi veren düzenlemesi, Danıştay 6. Dairesi'nin 17.12.1996 gün ve E. 1996/469, K. 1996/5824 sayılı kararıyla iptâl edilmiş, bu karar DİDDGK'nın 14.05.1999 gün ve E. 1997/301, K. 1999/681 (Dnş. Der., S. 102, s. 88) sayılı kararıyla onanmıştır.; Ayrıca büyük şehir belediye başkanına ilçe belediye meclis kararlarını tekrar görüşülmek üzere geri gönderme yetkisinin tanınmış olması yerel özerklikle bağdaşır olmadığı gerekçesiyle eleştirilmiştir. **Keleş**, s. 81;

IV). Büyük şehir belediye başkanının sahip olduğu geri gönderme yetkisini başkasına devredemeyeceği kabul edilmiştir⁹⁰⁰.

İlçe ve alt kademe belediye meclisinin ilçe ve alt kademe belediyesinin bütçesinin kabulüne ilişkin kararının, (ilçe ve alt kademe belediye bütçesi büyük şehir belediye meclisi tarafından yukarıda anlatıldığı şekilde aynen ya da tadilen kabul edildikten sonra) valinin onaylamasına tâbi olduğu belirtilmiştir (md. 20/III). Vali, bu onaylama yetkisini kullanırken V. fıkra da belirtilen hususlarla sınırlı olarak değiştirerek onaylama yetkisini de haizdi. Vali tarafından yapılan değişikliklere karşı, büyük şehir belediye başkanı 20 gün içinde görevli idarî yargı merciine itiraz hakkına sahipti (md. 20/VII).

Bunların dışında 3030 sayılı Kanun’a tâbi ilçe ve alt kademe belediye meclis kararlarının ayrıca 1580 sayılı Kanun’un 70 ve 71. maddelerinde öngörülen vesayet denetimine tâbi olmadığı kabul edilmekteydi. Zira, 3030 sayılı Kanun’un 14. maddesinde ilçe ve alt kademe belediye meclis kararlarının zaten büyük şehir belediye başkanına gönderileceği ve başkanca bu işlemlerin geri gönderilebileceği belirtilmiştir⁹⁰¹. Bunun sonucu olarak, 1580 sayılı Kanun’un 70 ve 71. maddeleri uyarınca vesayet makamının onayını gerektiren belediye meclis işlemlerini yapan yer, 3030 sayılı Kanun’a tâbi ilçe ve alt kademe belediye meclisi ise bu işlemler, en büyük mülkî idare âmirinin onayına tâbi olmayacaktır. Danıştay 1. Dairesi’nin 05.11.1991 gün ve E. 1991/360, K. 1991/384 sayılı kararında da bu yöndeki görüş benimsenmiştir⁹⁰².

⁹⁰⁰ Gözler, İdare Hukuku, C. I, s. 420.

⁹⁰¹ Dönmez, s. 52; Olgun, s. 92.

⁹⁰² Dönmez, s. 51-52, dn. 13; Olgun, s. 100-101; Danıştay’ın aynı yöndeki başka bir kararı için bkz. Dnş. 1. D, 01.11.2002 gün ve E. 2002/165, K. 2002/176 (www.danistay.gov.tr)

b. 5216 Sayılı Yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na Göre

(1). İlçe ve İlk Kademe Belediye Meclisinin Görev ve Yetkileri

5216 sayılı Kanun'da da ilçe⁹⁰³ ve ilk kademe⁹⁰⁴ belediye meclislerinin görev ve yetkileri tek tek sayılmamıştır. Buna karşın, büyükşehir belediyesinin kurulduğu yerlerde büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında görev ve yetki dağılımı, 5216 sayılı Kanun'un 7. maddesinde yapılmıştır. Bu maddenin II. fıkrasının (a) bendine göre kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada büyükşehir belediyesine verilenler dışındaki görev ve yetkileri kullanmak ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve yetkileri arasında sayılmış⁹⁰⁵, aynı fıkranın devam eden betlerinde de bazı hizmetler, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve yetkileri arasında kabul edilmiştir. İşte ilçe ve ilk kademe belediyeleri tarafından yürütülecek bu hizmetlere ilişkin genel karar organı olarak ilçe ve ilk kademe belediye meclisinin görev ve yetkileri, 5216 sayılı Kanun'un 12/son fıkra⁹⁰⁶ ve 28. maddesinin yaptığı yollamayla 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun belediye meclisinin görev ve yetkilerini düzenleyen hükümlerine göre belirlenir. Buna göre kısaca 5393 sayılı Kanun'la belediye meclisine verilen görev ve yetkilerden 5216 sayılı Kanun'un 7/II. maddesi ile verilen görev ve yetkileri ilgilendirenlerin ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinin görev ve yetkilerini oluşturduğu söylenebilir.

⁹⁰³ 5216 sayılı Yasa'nın 3/c maddesinde büyükşehir ilçe belediyeleri, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesi olarak tanımlanmakla birlikte daha teknik bir tanımla büyükşehir ilçe belediyelerinin, büyükşehir belediyesinin sınırları içinde yer alan merkez ilçelerde kurulan belediyeler olduğu söylenebilir. **Yıldırım** Ramazan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 125.

⁹⁰⁴ 5216 sayılı Yasa'da ilk kademe belediyeleri ise şöyle tanımlanmıştır: "*İlk kademe belediyesi: Büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyeyi ifade eder.*" (md. 3/d)

⁹⁰⁵ Bundan dolayı büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarının sayma yöntemiyle belirlendiği ve bu sayılanlar dışında kalanların ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve yetkisi içinde kaldığı kabul edilmektedir. **Günday**, *İl Özel İdareleri ve Belediyeler*, s. 60; **Yıldırım** Ramazan, *İdare Hukuku Dersleri*, s. 112; **Derdiman**, *Yerel Yönetimler*, s. 70.

⁹⁰⁶ 5216 sayılı Yasa md. 12/son fıkra: "*Büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye meclisleri ile bunların çalışma usul ve esaslarına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır.*"

(2). İlçe ve İlk Kademe Belediye Meclisi Kararlarının Kesinleşmesi ve Yürürlüğe Girmesi

5216 sayılı Yasa'nın 14. maddesinde ilçe ve ilk kademe belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesi, kararın konusuna göre farklı düzenlenmiştir. Gerçekten, 14. maddenin VI. fıkrasında ilçe ve ilk kademe belediye meclisinin bütçe ve imarla ilgili olanlar dışındaki kararları; aynı maddenin VIII. Fıkrasında imara ilişkin kararlar; 25. maddesinde de bütçenin kabulüne ilişkin kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesi düzenlenmiştir. Dolayısıyla aşağıda ikili bir ayırım yapılarak konu işlenmiştir.

aa. Bütçenin Kabulüne ve İmarla İlgili Olanlar Dışındaki Kararlar

Büyükşehir sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediye meclis kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesi, 5216 sayılı Kanun'un 14. maddesinin VI. fıkrasında düzenlenmiştir. Bu hükme göre *“İlçe ve ilk kademe belediye meclislerinin bütçe ve imarla ilgili olanlar dışındaki kararları dayanak belgeleriyle birlikte büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Büyükşehir belediye başkanı, yedi gün içinde, gerekçesini de belirterek hukuka aykırı gördüğü kararların yeniden görüşülmesini isteyebilir. İlgili meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Kesinleşen kararlar yedi gün içinde büyükşehir belediyesine gönderilir. Belediye başkanı, kesinleşen kararın iptali için on gün içinde idarî yargı merciine başvurabilir.”* Görüldüğü üzere büyükşehir belediyesi sınırları içindeki 5216 sayılı Kanun'a tâbi olan (5216 sayılı Kanun md. 2) ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinin kararları hakkında 5216 sayılı Yasa'da, kararların kesinleşmesinden sonra mülkî idare âmirine gönderileceğine ilişkin bir düzenleme yoktur. Hükümün lafzından anlaşıldığına göre ilçe ve ilk kademe belediye meclisinin bütçe ve imar dışındaki⁹⁰⁷ kararları, mecliste kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilecek⁹⁰⁸ ve bu kararların yeniden görüşülmesi

⁹⁰⁷ 5216 sayılı Kanun'un 14. maddesinin VI. fıkrasındaki “olanlar dışındaki” ibaresinin iptâli istemiyle TBMM'nin 119 milletvekilinin Anayasa Mahkemesi'ne başvurduğu aktarılmaktadır. **Aytaç**, Belediye Kanunu, s. 257; Ancak henüz Anayasa Mahkemesi bu istemi sonuçlandırmamıştır.

⁹⁰⁸ Bu kararlar 5393 sayılı Yasa'ya göre ilçe ve ilk kademe belediye başkanına gönderilmeden doğrudan büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Daha doğru bir ifadeyle ilçe ve ilk kademe belediye meclis kararları üzerinde ilçe ve ilk kademe belediye başkanının 5393 sayılı Yasa'ya göre geri gönderme yetkisi yoktur.

büyükşehir belediye başkanı tarafından istenebilecektir⁹⁰⁹. Mezkûr Yasa'nın 14. maddesinin VI. fıkrasına göre ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinin bütçe ve imarla ilgili olanlar dışındaki kararlarının kesinleşmesi için büyükşehir belediye başkanının bu kararların belediye meclisinde yeniden görüşülmesini istememesi veya yeniden görüşülmesi istenilen kararların belediye meclisinde üye tam sayısının salt çoğunluğu ile yeniden kabul edilmesi gerekir. 14. maddenin VII. fıkrasında, bu suretle kesinleşen ilçe ve ilk kademe belediye meclis kararlarının büyükşehir belediye başkanına gönderileceği ve büyükşehir belediye başkanının kesinleşen kararlar aleyhine **on gün içinde** idarî yargı denetimine başvurabileceği düzenlenmiştir⁹¹⁰. Şimdi bu düzenlemeden büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediye meclis kararlarının yürürlüğe girmesi için en büyük mülkî âmire gönderilmesi zorunluluğu olmadığı sonucu çıkarılabilir mi? İçişleri Bakanlığı'nın 5216 sayılı Yasa'nın uygulanmasına ilişkin İl Valiliklerine gönderdiği 07.04.2005 tarih ve 865-80970 sayılı Genelge⁹¹¹,de ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinin bütçe ve imar dışındaki kararlarının 14. madde gereğince ayrıca mülkî idare âmirlerine gönderilmeyeceği belirtilmiştir. Diğer bir ifadeyle büyükşehir sınırları dışındaki (geleneksel) belediye meclis kararları için kabul edilen yöntem, ilçe ve ilk kademe belediye meclis kararların bütçe ve imar dışındaki kararları için benimsenmemiştir⁹¹². Bu durum, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinin imar ve bütçe dışındaki kararlarının mülkî idare âmirine gönderilmeksizin yürürlüğe girmesi sonucunu doğurmakta ve mülkî âminin bu belediyelerin meclis kararlarını takip etme ve denetleme imkânından yoksun

⁹⁰⁹ Daha önce belediye başkanının belediye meclis kararları hakkında haiz olduğu geri gönderme yetkisini, idarî vesayet, dış idarî denetim ile hiyerarşi yetkilerinin dışında kendine özgü bir denetim yetkisi olarak nitelendirmiştik. Fakat büyükşehir belediye başkanının ilçe ve ilk kademe belediye meclis kararları hakkında haiz olduğu geri gönderme yetkisinin dış idarî denetim yetkisi içinde görülmesi mümkündür. Çünkü, büyükşehir belediyesi ile ilçe ve ilk kademe belediyesi ayrı kamu tüzel kişilikleridir.

⁹¹⁰ Büyükşehir belediye başkanının ilçe ve ilk kademe belediye meclisi kararları aleyhine idarî yargıya yapacağı başvuru da kanaatimizce idarî yargıda açılacak bir iptâl dâvası niteliğindedir. Dolayısıyla bu iptâl dâvasının açılacağı görevli ve yetkili mahkemenin genel hükümlere göre belirlenmesi gerekir. Diğer yandan kanunda bu yetki açıkça tanındığından büyükşehir belediye başkanının subjektif ehliyeti, iptâl dâvasının ilk incelemesinde tartışılmayacaktır. Buna karşın idarî yargıya başvuru süresi açıkça 10 gün olarak belirlendiğinden artık 60 veya 30 günlük dâva açma süreleri burada geçerli olmayacaktır.

⁹¹¹ Genelge'nin tam metnine İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü'nün web sitesinden ulaşılmıştır. Tam metin için bkz. <http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Mevzuat/Genelge/2005Genelgeleri/5216%20ve%205272%20sayili%20kanun%20uygulama%20genelge.htm> E.T. 22.03.2006.

⁹¹² **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 775.

bırakmaktadır. Ancak bize göre “Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri, ilgisine göre büyükşehir, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında da uygulanır” diyen 5216 sayılı Kanun’un 28. maddesi gereğince büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye meclis kararlarının 14. maddenin VI. fıkrasındaki süreci de⁹¹³ geçirerek kesinleşmesinden sonra en büyük mülkî âmire gönderilmesi ve ancak bu şekilde yürürlüğe girdiğinin kabulü gerekir⁹¹⁴. Bu sonuç, yerel yönetim reformuna ilişkin yasaların, idarî vesayet konusundaki genel sistematığı ve mantığına da uygundur. Zira bu yasalar, merkezî idarenin yerel yönetim meclislerinin kararları üzerindeki onaylama yetkisine son verirken; kararların ancak mülkî âmire gönderilmek ve bu kararlara karşı idarî yargı denetimine başvurma imkânı tanınmak suretiyle denetim konusunda bir denge sağlanmaya çalışılmıştır. Bu dengenin büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyeleri bakımından aranmamasının kanaatimizce haklı bir sebebi olamaz.

bb. Bütçenin Kabulüne ve İmarla İlişkin Kararlar

Yukarıdaki açıklamalarımız, büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinin imar ve bütçe dışındaki kararları hakkında geçerlidir. İlçe ve ilk kademe belediye meclislerinin imar ve bütçe ile ilgili kararları hakkında farklı hükümler sevk edilmiştir. İlçe ve ilk kademe belediye meclislerinin imarla ilgili aldığı kararlar, büyükşehir belediye meclisi tarafından aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderileceği belirtilmiştir (5216 sayılı Yasa md. 14/son fıkra). Aynı şekilde ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinin bütçe ile ilgili kararlarının da büyükşehir belediye meclisinde görüşüleceği ve aynen veya değiştirilerek kabul edileceği düzenlenmiştir⁹¹⁵ (5216

⁹¹³ 14. maddenin VI. fıkrasındaki süreç şu şekildedir: İlçe ve ilk kademe belediye meclisi kararı alındıktan sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Büyükşehir belediye başkanı, 7 gün içinde yeniden görüşülmesini isteyebilir.İlgili meclis üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kararında ısrar ederse karar kesinleşir.

⁹¹⁴ Bununla birlikte yasa hükmünün bu sonucu kabul etmeye müsait olmadığı da ileri sürülebilir. Nitekim öğretilde 5216 sayılı Yasa’nın 14. maddesinin ilçe ve ilk kademe belediye meclis kararları aleyhine mülkî âmire idarî yargıya başvurma yetkisi tanımadığı, bu durumda ilçe ve ilk kademe belediye meclis kararları üzerinde merkezî idarenin hiçbir denetim yetkisinin kalmadığı belirtilmiştir. **Kaplan**, s. 249; **Kalabalık**, Yerel Yönetim Hukuku, s. 775.

⁹¹⁵ Büyükşehir belediye meclisinin ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinde yaptığı değişikliklere karşı ilgili belediye tarafından on gün içinde itiraz edilebilir. Bu itirazı Danıştay, karara bağlar (5216 sayılı Yasa md. 25/IV). Danıştay’ın birinci dairesi tarafından yerine getirilecek bu görev, büyükşehir belediye meclis kararı hakkında öngörülmüş bir idarî vesayet denetimi olup Danıştay’a yapılacak itiraz yargısal bir başvuru değil, idarî bir başvurudur. **Yıldırım** Turan, İdarî Teşkilât, s. 235.

sayılı Yasa md. 25/I). Bu suretle büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediye meclisinin imar ve bütçeye ilişkin kararının büyükşehir belediye meclisinin kararı hâline geldiği addedilerek⁹¹⁶ büyükşehir belediye meclis kararlarının kesinleşmesi ile ilgili hükümlere tâbi kılınmıştır. Gerçekten de 14. maddenin son fıkrasında geçen “...aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir” yönündeki ibare ile 25. maddenin II. fıkrasında büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediye bütçelerinin birlikte görüşüleceğine ve tek bütçe hâlinde bastırılacağına ilişkin hüküm bu düşüncüyü güçlendirmektedir. Bundan dolayı, ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinin bütçe ve imarla ilgili kararlarını aynen veya değiştirilerek kabul eden büyükşehir belediye meclisi kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesi ile bu kararlara karşı en büyük mülkî âmirin (valinin) idarî yargı denetimine başvurması 5216 sayılı Kanun’un 14. maddesine tâbidir. Dolayısıyla bu kararlar, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde valiye gönderilir ve vali bu kararları hukuka aykırı görüyorsa on gün içinde idarî yargı denetimine başvurabilir. Yukarıda adı geçen Genelge’de de bu yönde açıklama yapılmıştır. İdarî yargı yerinin burada yapacağı denetim de hukuka uygunluk denetimi ile sınırlıdır.

Buna karşın 5216 sayılı Yasa’da merkezî idarenin izni ya da onayına tâbi olan ilçe ve ilk kademe belediye meclisi kararlarından bahsedilmemiştir. Buna karşın ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinin kararlarının tamamı üzerinde merkezî idarenin izin ya da onay yetkisinin olmadığı söylenemez. Kanaatimizce 5393 sayılı Kanun’a göre merkezî idarenin izin ya da onayına tâbi olduğu belirtilen belediye meclisi kararların konusuna ilişkin ilçe ve ilk kademe belediye meclisi kararlarının da 5393 sayılı Kanun’da belirtilen merkezî idarenin izin ya da onay yetkisine tâbi olması gerekir. Zira 5216 sayılı Kanun’un 28. maddesi gereğince Belediye Kanunu’nun bu Kanun’a aykırı olmayan hükümleri ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında da uygulanacaktır. Buna göre meselâ 5393 sayılı Kanun’un 68/e maddesi gereğince ilçe ve ilk kademe belediye meclisinin belli miktarı aşan iç borçlanmaya ilişkin kararları İçişleri Bakanlığı’nın onayına tâbidir. Aynı şekilde ilçe ve ilk kademe belediye

⁹¹⁶ “İlçe belediyelerinin bütçesini, büyükşehir belediyesi kabul etmektedir” diyen Ramazan Yıldırım’ın da aynı görüşte olduğu anlaşılmaktadır. **Yıldırım** Ramazan, İdare Hukuku Dersleri, s. 125; **Derdiman** da, “5272 sayılı Kanun ile 5216 sayılı Kanun’un birlikte değerlendirilen hükümlerinden, büyükşehir belediyesi bütçesinin, ilçe ve ilk kademe bütçelerinin bütününden oluştuğu anlaşılmaktadır” demektedir. **Derdiman**, Yerel Yönetimler, s. 74.

meclisinin bütçe içi işletme kurulmasına ilişkin kararı da İçişleri Bakanlığı'nın iznini gerektirir (5393 sayılı Belediye Kanunu md. 71). Bunlar dışında 5393 sayılı Yasa'da izin ya da onaya tâbi tutulan konulara ilişkin ilçe ve ilk kademe belediye meclisi kararlarının da kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesinde merkezî idarenin iradesine ihtiyaç vardır.

2. İlçe ve İlk (Alt) Kademe Belediye Encümeni Kararlarının İdarî Vesayet Yoluyla Denetimi

a. Mülga 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun'a Göre

(1). İlçe ve Alt Kademe Belediye Encümeninin Görev ve Yetkileri

Mülga 3030 sayılı Kanun'da büyük şehir belediye meclisi, büyük şehir belediye encümeni, ilçe ve alt kademe belediye meclisi gibi ilçe ve alt kademe belediye encümeninin de görev ve yetkileri belirtilmemiştir. Bununla birlikte 3030 sayılı Yasa'nın 1580 sayılı Belediye Kanunu'na atıf yaptığı 21. maddesi, ilçe ve alt kademe belediye encümeninin görev ve yetkilerinin tespit edilmesine olanak vermektedir. Buna göre 3030 sayılı Yasa'nın 6/B maddesinde büyük şehir belediyesi kurulan yerlerde ilçe ve alt kademe belediyelerine verilen görevleri ilgilendirmek koşuluyla, 1580 sayılı Yasa'da belediye encümenine verilen görev ve yetkilere ilçe ve alt kademe belediye encümenlerinin de sahip olduğu söylenebilir. Meselâ, mülga 3030 sayılı Yasa'nın 6/B maddesinin ikinci paragrafında ilçe ve alt kademe belediyelerine verilen görevlerden biri yeşil sahalarda, parklar ve bahçeler yapmaktır. İşte ilçe ve alt kademe belediyesinin bu görevini yerine getirmek üzere bir taşınmazın kamulaştırmasına karar verme yetkisi ilçe ve alt kademe belediye encümenine aittir.

(2). İlçe ve Alt Kademe Belediye Encümeni Kararları Üzerinde İdarî Vesayet Denetimi

3030 sayılı Kanun'da ilçe ve alt kademe belediye encümeninin kararları üzerinde merkezî idarenin sahip olduğu idarî vesayet yetkilerine yer verilmemişti. Encümen kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesi konusunda da herhangi bir hüküm sevk edilmemişti. Bundan dolayı, ilçe ve alt kademe belediye encümeninin

aldığı kararların alınmakla yürürlüğe giren kararlar olduğu kabul edilebilirdi. Tabii, ilçe ve alt kademe belediye encümeninin aldığı kamu yararı kararının kaymakamın onaylamasına tâbi olması, bugün olduğu gibi o dönemde Kamulaştırma Kanunu'nun gereği idi.

İlçe ve alt kademe belediye encümeninin kararlarının alınmakla yürürlüğe giren, kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesi için merkezî idarenin onaylamasına tâbi olmayan kararlar olduğu tartışmasız olmakla birlikte mülga 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 87. maddesinde öngörülen belediye başkanının itirazı ile encümen kararları hakkında başlatılabilen idarî vesayet denetiminin büyük şehir sınırları dahilinde olan ve asıl olarak Büyük Şehir Belediye Kanunu'na tâbi olan ilçe ve alt kademe belediye encümen kararları hakkında da uygulanabilip uygulanamayacağı açık değildir. Bizim kanaatimizce bugün ikisi de yürürlükte bulunmayan 1580 sayılı Yasa ile 3030 sayılı Yasa'nın birlikte değerlendirilmesinden o dönemde ilçe ve alt kademe belediye encümen kararları hakkında da 1580 sayılı Kanun'un 87. maddesinin geçerli olduğunun kabul edilerek ilçe ve alt kademe belediye başkanının encümen kararına itiraz etmesi üzerine konunun valiye intikal ettirilmesi ve kararın il idare kurulunda incelenmesi gerekirdi. Zira kanun koyucu, 3030 sayılı Kanun'da büyük şehir belediye meclisi ile ilçe ve alt kademe belediye meclis kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesi konusunda açık hüküm sevk etmişken; büyük şehir belediye encümeni ile ilçe ve alt kademe belediye encümeni kararlarının kesinleşmesi ve yürürlüğe girmesi konusunda herhangi bir düzenleme yapmadığı gibi 3030 sayılı Kanun'un 21. maddesinde de bu Kanun'a aykırı olmamak şartıyla 1580 sayılı Belediye Kanunu hükümlerinin ilçe ve alt kademe belediyeleri hakkında da uygulanacağını belirtmiştir. Bu durumda 1580 sayılı Kanun'un 87. maddesinin, 3030 sayılı Kanun'un herhangi bir hükmüne aykırı olması söz konusu olmadığından kanaatimizce ilçe ve alt kademe belediye encümeni kararları hakkında 87. maddeye göre ilçe ve alt kademe belediye başkanının itirazı üzerine idarî vesayet denetimi yapılabileceği kabul edilmeliydi.

b. 5216 Sayılı Yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na Göre

(1). İlçe ve İlk Kademe Belediye Encümeninin Görev ve Yetkileri

3030 sayılı Kanun gibi 5216 sayılı Kanun'da da ilçe ve ilk kademe belediye encümenlerinin belediyenin bir organı olarak hangi görev ve yetkileri haiz olduğu açıkça belirtilmemiştir. Buna karşın 5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyesinin kurulduğu yerlerde ilçe ve ilk kademe belediyesinin hangi görev ve yetkileri yerine getireceği düzenlenmiştir. Gerçekten 5216 sayılı Yasa'nın I. fıkrasında büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları sayıldıktan sonra II. fıkrasında beş bent hâlinde ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir. Aynı Kanun'un 28. maddesinde de Belediye Kanunu ve diğer ilgili mevzuatın Bu Kanun'a aykırı olmayan hükümlerinin ilgisine göre ilçe ve ilk kademe belediyeleri hakkında da uygulanacağı belirtilmiştir. Buna göre 5393 sayılı Kanun'da belediye encümenine verilen görev ve yetkilerden 5216 sayılı Kanun'da büyükşehir sınırları içerisinde ilçe ve ilk kademe belediyelerine verilen görev, yetki ve sorumlulukları ilgilendirenlerin ilçe ve ilke kademe belediye encümenince kullanılacağı sonucu çıkarılabilir.

(2). İlçe ve İlk Kademe Belediye Encümeni Kararları Üzerinde İdarî Vesayet Denetimi

Büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir sınırları içindeki ilçe ve ilk kademe belediyelerini kapsayan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda, ilçe ve ilk kademe belediye encümen kararları üzerinde merkezî idare organlarına herhangi bir denetim yetkisi vermemiştir. 28. madde ile yollamada bulunulan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda da daha önce belirttiğimiz üzere belediye encümenlerinin kararları üzerinde idarî vesayet yetkileri öngörülmemiştir. Bundan dolayı, ilçe ve ilk kademe belediye encümen kararlarının alınmakla kesinleşen ve yürürlüğe giren icraî kararlar oldukları kabul edilmelidir.

SONUÇ

Son yasal düzenlemelerle yerel yönetimlerin kararları üzerindeki idarî vesayet denetiminde yapılan değişiklikleri konu edinen çalışmamızda vardığımız sonuçları aşağıdaki gibi özetleyebiliriz:

1. İdarî vesayet denetimi her şeyden önce “idare”nin denetlenmesinin yolları içinde idarî denetimin türlerinden biridir. İdarî bir denetim olarak idarî vesayet denetimini yapan ve bu denetime tâbi olan idarî kuruluşlar “idare” kavramına dahildir. Merkezî idarenin taşra teşkilâtındaki idarî makamlar (valilik ve kaymakamlık makamı gibi) yanında siyasî görev ve yetkileri de olan Bakanlar Kurulu ve bakanların da yerel yönetim kararları üzerinde vesayet yetkileri olabilir. Diğer taraftan merkezî idarenin başkent teşkilâtındaki yardımcı kuruluşlardan biri olan Danıştay’ın da yerel yönetim kararları üzerinde sahip olduğu yetkiler idarî vesayet yetkileri olarak adlandırılır. İdarî vesayet denetimine tâbi olan belediye (ve büyükşehir belediyesi) ile il özel idareleri ise Türk idare teşkilâtında yerinden yönetim ilkesine göre kurulmuş kamu “idareleri”dir.

2. Bir çok önem ve amacından bahsedilmekle birlikte idarenin ve yerel yönetimlerin denetlenmesinin asıl ve nihaî amacı, yönetimin sahip olduğu kamu gücü yetkilerini hukuka uygun olarak kullanmasını temin etmektir. Yeni yerel yönetim kanunlarında merkezî idarenin sahip olduğu denetim yetkilerinin kullanılmasının sadece hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılması da idarî vesayet denetiminin amacını idarenin ve yerel yönetimlerin denetlenmesinin asıl ve nihaî amacıyla sınırlandırmıştır. Anayasa’nın 127/V. maddesine göre yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin hukuka uygun işleyişi sağlamak dışında kamu görevlerinde birliği, mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasını, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun yürütülmesini, toplum yararının korunmasını sağlamak gibi amaçları da bulunmaktadır. Yerel yönetimlerin kararları üzerindeki vesayet denetiminin hukuka uygunluk denetimi ve yargısal denetim yolunu harekete geçirme ile sınırlandırılması, bu amaçlara ulaşılması için yeterli olup olmadığı tartışılabilir noktadır. Ancak yerel yönetimler üzerinde öngörülen yerindelik denetimini de içeren bir vesayet denetiminin bu idarelerin görevlerini gereği gibi yerine getirmelerinde ortaya çıkaracağı sakıncalar düşünülmüş olacak ki yeni kanunlarda yerel

yönetimlerin kararları üzerindeki denetimin hukuka uygunluk denetimi ile sınırlı olacağı açıkça belirtilmiştir.

3. Yerel yönetimlerin denetlenmesinde kabul edilen bir çok yol olmakla birlikte denetimi etkileyen ve ilgilendiren ilkelerin de varlığı bir gerçektir. Hukuk devleti ilkesi, idarenin ve bu arada yerel yönetimlerin her türlü eylem ve işleminin hukuka uygun olması gereğini ortaya koymakta, hukuka aykırı eylem ve işlemlerine karşı da yargısal denetim yolunun kapatılmasını engellemektedir. İdarenin bütünlüğü ilkesi, devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişiliğe sahip olan yerel yönetimlerin eylem ve işlemleriyle kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, olması gereken organik ve işlevsel uyumu bozmalarının kabul edilemeyeceğini; kanunî idare ilkesi ise idarenin ve yerel yönetimlerin görev ve hizmetlerini yerine getirirken hukuka saygılı olması gerektiğini ve idarenin kuruluş ve görevlerinin düzenlenmesinde yasa koyucunun yetki sahibi olduğunu belirtmektedir. Nihayet genel idarî usûl ve yönetimde açıklık ilkesi de mahallî idarî hizmetlerin yürütülmesinde yurttaşların yönetime katılım haklarını güvence altına alarak idarenin denetlenmesinde önemli bir işlevi görmektedirler.

4. Yerel yönetimlerin denetlenmesi yolları içinde yargısal denetim yolunun en etkili olduğu söylemek yanlış olmayacaktır. Zira bu denetim yolu sonunda verilen karar, kesin hüküm niteliğini kazanarak tartışmayı bitirir, düzenlediği toplumsal ilişkilere kesin ve istikrarlı bir görünüm sağlar. Buna karşın teknik hukuk bilgisine ihtiyaç gösteren konuların mevcut olması, istenilen sonucun geç alınması ve bu yola başvurulmasındaki biçimsel koşulların fazla olması yargısal denetim yolunun diğer denetim yollarına göre zayıf noktalarını oluşturmaktadır. Öte taraftan yargısal denetim yolunda idare ve yerel yönetimlerin eylem ve işleminin yalnızca hukuka uygunluğunun denetlenebilmesi de yurttaşlar açısından bir eksiklik olmakla birlikte merkezî idarenin sahip olduğu vesayet denetimi bakımından yerel yönetimler için bir güvence olmaktadır.

5. Yargısal denetim yolu dışında yerel yönetimler üzerinde; siyasî ve idarî denetim, kamuoyu ve ombudsman denetimi gibi denetim yolları mevcuttur. Bunlardan idarî denetim türleri içinde yer alan idarî vesayet denetimi, iki ayrı kamu tüzel kişisi olarak merkezî idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasında söz konusu

olan denetim ilişkisini ifade etmektedir. Bir başka idarî denetim türü olan “dış idarî denetim” ise genellikle ikisi de yerinden yönetim kuruluşu olan iki ayrı kamu tüzel kişisi arasında cereyan eden denetim ilişkisi için kullanılan bir kavramdır. Bu anlamda meselâ büyükşehir belediye meclisi ve büyükşehir belediye başkanının ilçe ve ilk kademe belediye meclisi kararları üzerinde sahip olduğu yetkileri “dış idarî denetim” kavramı içinde değerlendirebiliriz. Buna karşın özellikle yeni yerel yönetim kanunlarında belediye idaresi içinde belediye başkanına verilen meclis kararlarını yeniden görüşülmek üzere geri gönderme yetkisiyle ilgili bir denetim kavramı üretilmemiştir. Bize göre belediye (veya büyükşehir belediye) idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olan belediye (veya büyükşehir belediye) başkanına verilen, başkanı olduğu belediye (veya büyükşehir belediye) meclisinin kararlarını tekrar görüşülmek üzere geri gönderme yetkisinin kendine özgü bir iç denetim türü olduğu kabul edilmelidir.

6. İdarî vesayet yetkileri olarak kabul edilen iptâl, onaylama, uygulanmasını durdurma, itiraz ve anlaşmazlıkları karara bağlama gibi yetkiler yeni yerel yönetim kanunlarında önemli ölçüde kaldırılmış olmakla birlikte; merkezî idarenin denetim yetkilerine tamamen son verilmemiştir. Merkezî idarenin kaldırılan denetim yetkileri yerine başka vesayet yetkileri ikame edilmiştir. Meselâ il genel meclisi ve il encümeni kararlarında valiye geri gönderme yetkisi tanınmış; il genel meclisi ve il encümeninin kararı aynen kabul etmesi hâlinde valinin idarî yargıya veya Danıştay’a başvurabileceği öngörülmüştür. Diğer taraftan il encümeni kararlarında Danıştay’a başvuran valiye kararın uygulanmasını durdurma yetkisi tanınmıştır. Öte yandan il genel meclisi ve belediye (ve büyükşehir belediye) meclisi kararlarının yürürlüğe girebilmesi için mülkî âmire gönderilme zorunluluğu getirilerek merkezî idarenin kararların hukuka uygunluğunu takip etme ve gözetme yetkileri devam ettirilerek mülkî âmirin gerekirse idarî yargıya başvurusu imkânı sağlanmıştır. Bunlardan başka belediye ve il özel idarelerinin bazı önemli görülen kararlarında merkezî idareden izin alması veyahut da bu kararların merkezî idare tarafından onaylanması öngörüldüğü gibi belediye ve büyükşehir belediyelerinin kendi içindeki denetim yollarına da yer verilmiştir.

7. Kanaatimizce yeni yerel yönetim kanunlarında merkezî idareye tanınan kararın yeniden görüşülmesini isteme (geri gönderme) yetkisi ile ısrar edilerek kesinleşen kararlara karşı idarî yargıya başvurma yetkilerinin de idarî vesayet denetimi kavramı içinde düşünülmesi gerekir. Zira idarî vesayet denetiminin anayasal kaynağı olan Any. Md. 125/V’de idarî vesayet yetkilerinin nelerden oluştuğu belirtilmemiş, yalnızca belirli sebeplerle kanun koyucunun merkezî idareye yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkileri verebileceği belirtilmiştir. Bu vesayet yetkilerinin hangi içerikte olabileceği meselesi kanun koyucunun takdirindedir. Yeni kanunlarda da kanun koyucu, merkezî idarenin vesayet yetkilerinin içeriğini değiştirmiştir. Yoksa artık yerel yönetimlerin kararları üzerinde vesayet yetkileri kalmamış değildir. Bugün yine mülkî âmirler, ancak kendilerine gönderilmekle yürürlüğe girebilecek olan belediye ve il genel meclisi kararlarındaki hukuka aykırılıkları takip edecek ve gözetleyecekler, hukuka aykırı iseler bu kararların iptâllerini idarî yargıya başvurarak isteyeceklerdir.

8. Bilindiği üzere eski yerel yönetim kanunlarında Danıştay’a verilen itiraz ve anlaşmazlıkları karara bağlama yetkilerin idarî bir görev olduğu düşünülerek Danıştay’ın idarî (1.) dairesi tarafından çözümlenmesi ve Danıştay’ın başvuru üzerine vereceği kararların idarî nitelikte bir karar olduğu kabul edilmekteydi. İdarî nitelikte bir görev olunca da Danıştay’ın yerine getirdiği denetim işlevi yargısal bir denetim yolu olarak değil; idarî işlev kapsamında idarî vesayet denetimi olarak kabul edilmekteydi. Ancak yeni yerel yönetim mevzuatında yerel yönetim kararlarına karşı en büyük mülkî âmirin başvurularında genellikle Danıştay değil; ilk derece idarî yargı mercileri görevlendirilmiştir. Ülkemizde ilk derece idarî yargı mahkemelerinin Danıştay gibi idarî görevleri bulunmadığından bizce bu kanunlarla mülkî âmire verilen idarî yargıya başvurma yetkilerinin idarî yargıda açılacak bir iptâl dâvası olarak anlaşılması ve bu iptâl dâvalarında (özel bir yargılama usûlü getirilmediğinden) genel yargılama kurallarının uygulanması gerekir. Buna göre de bizce idarî yargıya yapılacak bu başvurularda özel bir süre öngörülmediği sürece 2577 sayılı İdarî Yargılama Usûlü Kanunu’ndaki genel dâva açma sürelerinin geçerli olması, belediye veya il genel meclisinin kararının içeriğine göre de görevli ve yetkili idarî yargı yerinin yine 2577 sayılı Kanun’daki görev ve yetki kurallarına göre belirlenmesi gerekir. Öte yandan yeni yerel yönetim kanunlarında mülkî âmirlere

açıkça idarî yargıya başvurma yetkisi tanındığından; açılacak iptâl dâvalarında mülkî âmirin kararla menfaat bağının bulunup bulunmadığı araştırılmayacak diğer ön koşullar da tamamsa dâvaya esastan bakılacaktır.

9. Belediye ve il genel meclisi kararlarına karşı idarî yargıya yapılacak başvurularda yargısal bir denetim yolu öngörülmüş olmakla birlikte yeni yerel yönetim kanunlarında istisnaî olarak iki hâlde Danıştay’a verilen görevlerin “idarî görev”, dolayısıyla da Danıştay’a yapılacak başvuruların “idarî başvuru” ve Danıştay’ın başvuru sonunda verdiği kararların “idarî nitelikteki bir karar” olduğunu düşünüyoruz. Bunlardan birincisi valinin geri göndermesi üzerine ısrar edilerek kesinleşen il encümeni kararlarına karşı valinin Danıştay’a yaptığı başvuruyla ilgilidir. Gerçekten 5302 sayılı İÖİK md. 27/VI’ya göre “*Vali; kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. 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’ca en geç altmış gün içinde karara bağlanır*”. Hükümde valinin *idarî yargı mercilerine başvurusu* ve itirazın *Danıştay’ca karara bağlanmasından* bahsedilmektedir. Bir kere burada başvurunun yapılacağı merci olarak idarî yargı mercileri, itirazın karara bağlanacağı merci olarak da Danıştay’dan bahsedilmesi hükmün anlam bütünlüğünü zedelemektedir. Ancak sonuçta itirazın karara bağlanacağı merci olarak Danıştay’ın görevli olarak belirlendiği sonucu çıkmaktadır. Bizce Danıştay’a burada verilen görev, eski yasalar döneminde olduğu gibi “itiraz ve anlaşmazlıkları karara bağlama” (vesayet) yetkisidir ve Danıştay’ın idarî dairesi tarafından karara bağlanmalıdır (Danıştay Kanunu md. 42/h). Yargılama usûlleri ile Danıştay dâva dairesinin itirazı 60 gün içinde karara bağlaması zaten mümkün değildir. Ancak ilginç olan Danıştay’a verilen idarî bir görevde idarî yargılama hukukuna özgü yürütmeyi durdurma talebinin öngörülmüş olmasıdır. Diğer ilginç olan yön ise valinin uygulanmasını durdurduğu karar için bir de yürütmeyi durdurma talebinde bulunmasıdır. Öte taraftan il özel idaresinin genel karar organı olan il genel meclisi kararlarına karşı yapılacak başvurularda yargısal bir görevle idare veya vergi mahkemelerinin görevlendirilmiş olmasına karşın; il encümenin kararlarına karşı yapılacak itirazlarda Danıştay’ın görevlendirilmesi de

dikkat çekici diğ er bir noktadır. Kısacası il genel meclisi kararları, idare veya vergi mahkemesinde yargısal bir kararla     mlenecekken; il encümeni kararlarına yapılan itirazlar Danıştay tarafından idarî bir kararla     me kavuşturulacaktır. Bu yönleriyle madde hükümünün hazırlanmasında yeterli itinanın g sterilmediğı anlaşılmaktadır.

Yeni yerel yönetim kanunlarında Danıştay’a verilen görevlerden biri de 5216 sayılı yeni Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 25/III. maddesinde öngörülmüştür. Bu h k me göre büyükşehir belediye meclisinin ilçe ve ilk kademe belediye b t  lerinde yaptığı değişikliklere karşı 10 gün içinde Danıştay’a itiraz edilebilir ve itiraz Danıştay’ca 30 gün içinde karara bağlanır. Kanaatimizce Danıştay’a burada verilen görevin de idarî bir görev ve Danıştay’a yapılacak itirazın idarî bir başvuru olduğunun kabul etmek gerekmektedir. Bir kere hükümde geçen “itiraz” deyimini yargısal bir başvurudan çok idarî bir başvuru yolunu andırmaktadır. Diğ er yandan hükümde Danıştay’ın itirazı 30 gün içinde karara bağlanması bahsedilmektedir ki 2577 sayılı İYUK’taki yargılama us llerine göre itirazın 30 gün içinde karara bağlanması mümkün değildir. Dolayısıyla kanun koyucunun burada Danıştay’ın görevini, eski mevzuattaki gibi Danıştay’a verilen görevler gibi düşündüğü sonucunu çıkmaktadır. Bu sonuca göre de Danıştay’ın itirazı bir idare organı gibi aldığı idarî bir kararla sonu landıracağı ve Danıştay’ın bu denetiminin idarî vesayet denetimi olduğu sonucu çıkmaktadır.

10.  zetlediğimiz bu sonuçlardan sonra yeni yerel yönetimler kanununda en ilgi çekici noktanın mülkî  mirlerce yapılacak başvurular ile bu başvurularda idarî yargı mercilerinin yapacakları görevlerin niteliğı konusu olduğunu söyleyebiliriz. Gerçekten benzer görevleri Danıştay’da idarî daire   z mlediğinden, Danıştay’a yapılan başvuruların idarî bir başvuru ve Danıştay’ın bu başvuruları bir idare organı gibi aldığı idarî bir kararla sonu landırıdığı s yleniyorken; verilen benzer görevlerde idarî yargı ilk derece mahkemelerinin yargısal bir görev ifa ettiğini söylemek gerekecektir. Başka bir ifadeyle idarî vesayet denetiminde merkezî idarenin yaptığı başvuruları Danıştay 1. Dairesi’nin, idarî bir kararla   z mlemesi; buna mukabil idare veya vergi mahkemelerinin bu başvuruları bir dâva şeklinde (yargısal bir görevle) görüp çözümlemeleri gibi bir durum ortaya çıkmaktadır. Ortaya çıkan bu ikili durumun uygulamadaki sonucu ise şöyle olacaktır: Danıştay 1. Dairesi’nin bu

idarî kararı, ancak Danıştay Başkanı'nın havale etmesi veya ilgili bakanlığın görüşüne uygun olmadığı takdirde Danıştay İdarî İşler Kurulu'nda yeniden görüşülebilecektir (Dnş. Kan. md. 46/e, 46/2). Danıştay 1. Dairesi'nin veya İdarî İşler Kurulu'nun idarî vesayet denetiminde verdiği idarî karar üzerine uygulanan eylem ve işlemlere karşı ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da dâva açılabilecektir (Dnş. Kan. md. 24/d). Fakat idare ve vergi mahkemelerinin mülkî âmirin başvurusunu çözümleyen yargısal kararlarının Danıştay'da temyizi mümkün olacak ve temyiz incelemesini Danıştay'ın (idarî dairesi değil) dâva dairesi yapacaktır. Temyiz incelemesi sonunda kesinleşecek yargı kararı “kesin hüküm” niteliği kazanarak uyuşmazlığı tamamen çözecektir.

Kanaatimizce aynı konuda Danıştay'ın denetiminin idarî vesayet; idare veya vergi mahkemelerinin denetiminin yargısal denetim olması şeklinde ortaya çıkan bu ikili durumun ortadan kaldırılması için ya sistemimizde idarî yargı ilk derece mahkemelerinin (idare ve vergi mahkemelerinin) de Danıştay gibi idarî görevlerinin olduğu kabul edilecek; veyahut da idarî vesayet denetiminde Danıştay'a verilen görevlerin de yargısal görevler olduğu kabul edilerek Danıştay'ın dâva dairesi tarafından açılmış bir iptâl dâvası şeklinde çözümleneceği kabul edilecektir. Nitekim 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun'un 9. maddesinin son fıkrasında Danıştay dışında idarî yargı mercilerinden biri olan bölge idare mahkemelerine idarî nitelikte bir görev verilmiştir. 4483 sayılı Kanun'un Danıştay'a verdiği itirazları çözme görevi yargısal görevleri olmayan 1. Daire tarafından çözümlenmektedir (Dnş. Kan. md. 42/k).

KAYNAKÇA

- Akad Mehmet/Dinçkol Abdullah** : 1982 Anayasası, (Alkım Yayınevi), İstanbul 1998.
- Akılhoğlu Tekin** : Yönetim Önünde Savunma Hakları, (TODAİE Yayını), Ankara 1983. (**Savunma Hakları**)
- Akılhoğlu Tekin** : “Bireyin Yönetmel İşlemler Karşısında Korunması”, (AİD, C. 14, S. 5, Eylül 1981, s. 37-56). (**İşlemler Karşısında Korunma**)
- Akılhoğlu Tekin** : “Yönetmel Yargı ve Denetimin Etkinliği”, (AİD, C. 23, S. 1, Mart 1990, s. 3-11). (**Denetimin Etkinliği**)
- Akın Cengiz** : “Kamu Yönetimimizde Yeniden Düzenleme Çalışmaları ve Denetim Sistemimiz”, (TİD, Y. 72, S. 427, Haziran 2000, s. 77-108).
- Akıncı Müslüm** : Bağımsız İdarî Otoriteler ve Ombudsman, (Beta Yayınevi) İstanbul 1999.
- Aktan Coşkun Can** : Kirlî Devletten Temiz Devlete, Yeni Türkiye Yayınları, Ankara 1999.
- Aktan Tahir** : “Mahallî İdarelerde Vesayet Denetimi”, (AİD, C. 9, S. 3, Eylül 1976, s. 3-24).
- Akyılmaz Bahtiyar** : “Bir İdarî Usûl İlkesi Daha: Anayasa md. 40/II Başvuru Yollarının Gösterilmesi”, (Yıldızhan Yayla’ya Armağan, GSÜ Yayınları, İstanbul 2003, s. 83-91). (**Başvuru Yollarının Gösterilmesi**)

- Akyılmaz Bahtiyar** : İdare Hukuku, (Sayram Yayınları), Konya 2003. (**İdare Hukuku**)
- Akyılmaz Bahtiyar** : İdarî Usûl İlkeleri Işığında İdarî İşlemin Yapılış Usûlü, (Yetkin Yayınları), Ankara 2000. (**İdarî Usûl İlkeleri**)
- Al Hamza** :Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, (<http://www.liberal.org.tr/index.php?lang=tr&message=article&art=135>) E.T. 23.3.2005.
- Alan Nuri** : “Türk İdarî Yargısında Yerindelik ve Takdir Yetkisinin Değerlendirilmesi”, (İdarî Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu, 10-11-12 Haziran 1982, Ankara, s. 42-61).
- Arsel İlhan** : Anayasa Hukuku, Ankara 1964.
- Arslan Süleyman** : Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezî İdarenin Mahallî İdareler Üzerindeki Denetimi, (AİTİA Yayını), Ankara 1978. (**Mahallî İdareler Üzerindeki Denetim**)
- Arslan Süleyman** : “Mahallî İdareler Üzerinde Merkezî İdareye Tanınan İdarî Denetimin Kapsadığı Yetkiler”, (SÜHFD, C. II, S. 2, s. 65-87). (**İdarî Denetim**)
- Arslan Süleyman** : “İdarî Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasında Ortaya Çıkan Sorunlar”, (I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, 1-4 Mayıs 1990, Ankara, s. 505-542). (**İdarî Vesayet**)
- Aykaç Burhan/Özer M. Akif** : “Mahallî İdarelerin Denetiminde Etkinlik Arayışları”, (Yerel Yönetim ve Denetim, C. 7, S. 4, Nisan 2002, s. 3-25).

- Aytaç Fethi** : “İdarî Yargı Mercileriyle Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkiler Yeniden Düzenlenmelidir”, (I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, II. Kitap, 1990, s. 931-938). **(Yerel Yönetimler)**
- Aytaç Fethi** : Gerekçeli-Açıklamalı Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu, (Seçkin Yayınevi), Ankara 2005. **(Belediye Kanunu)**
- Azrak Ali Ülkü** : “Yargı ve İdare: İki Fonksiyonun Karşılaştırılması Üzerine Teorik Bir Deneme”, (İÜHFM, C. XXXIV, S. 1-4, 1969, s. 129-155). **(Yargı ve İdare)**
- Azrak Ali Ülkü** : “Umumî İdarî Usûl ve Kodifikasyon Meselesi”, (İHFM, C. XXXIII, 1967, s. 66-82). **(Umumî İdarî Usûl)**
- Azrak Ali Ülkü** : Umumî İdarî Usûlün Teorik Esasları ve Çeşitli Hukuk Sistemlerinde Gelişimi, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul 1964. **(İdarî Usûlün Teorik Esasları)**
- Azrak Ali Ülkü** : “İdarî Yargı Denetiminin Sınırı Olarak İdarenin Takdir Yetkisi”, (İHİD, Vakur Versan’a Armağan Özel Sayısı, Y. 6, S. 1-3, Aralık 1985). **(Takdir Yetkisi)**
- Azrak Ali Ülkü** : “Türk İdaresinde Reform Girişimlerinin Değerlendirilmesi”, (Hukuk ve Adalet, Eleştirel Hukuk Dergisi, Y. 1, S. 2, Nisan-Haziran 2004, s. 223-235). **(Reform Girişimlerinin Değerlendirilmesi)**

- Azrak A. Ülkü** : Kamuda Tehlikeli Reform, Radikal Gazetesi, 12.1.2004. (**Tehlikeli Reform**)
- Balta Tahsin Bekir** : İdare Hukuku I, (AÜ Basımevi), Ankara 1970/72. (**İdare Hukuku**)
- Balta Tahsin Bekir** : İdare Hukukuna Giriş, (TODAİE), Ankara 1968/1970. (**İdare Hukukuna Giriş**)
- Başbakanlık** : İdarî Usûl Kanunu Hazırlığı Sempozyumu, (Başbakanlık Basımevi), Ankara 1998.
- Başgil Ali Fuat** : Vatandaşların TBMM'ye Müracaat Hakkı, Hukukun Ana Mesele ve Müesseseleri, İstanbul 1946.
- Candan Turgut** : Açıklamalı İdarî Yargılama Usûlü Kanunu, (Maliye ve Hukuk Yayınları), Ankara 2005.
- Coşkun Bayram** : Türkiye'de İdarî Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İzmir 1995. (**Özerklik**)
- Coşkun Bayram** : "Türk Kamu Yönetiminde İdarî Denetim Süreci ve Bu Süreç İçinde Ortaya Çıkan Sorunlar", (TİD, Y. 74, S. 437, Aralık 2002). (**İdarî Denetim Süreci**)
- Coşkun Bayram** : "Türkiye'de İdarî Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği", (Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 5, S. 3, Mayıs 1996, s. 35-47). (**İdarî Vesayet**)
- Coşkun Alev** : "Control Over Administration", (Turkish Public Administration Annual, Vol. 4, 1977,

Institutue Of Public Administration For Turkey and The Middle East, 1977, s. 77-109).

Chapman Brian : İdare Mesleği, (Çev. Cahit Tutum), Ankara 1970.

Çağlayan Ramazan : “Türk Hukukunda İdarenin Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi”, (AÜEHFD, C. VII, S. 3-4, Aralık 2003, s. 171-208).

Çiftçi Yusuf : Merkezî Yönetimin Belediyeler Üzerindeki İdarî Vesayeti, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 1998.

Demirbaş Tolga : Performans Denetimi, Sayıştay ve Türkiye’deki Durumun Değerlendirilmesi, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Bursa 2000.

Derbil Süheyp : İdare Hukuku, Ankara 1959.

Derdiman R. Cengiz : İdarî Yargının Genel Esasları, (Aktüel Yayınları), İstanbul 2004. (**İdarî Yargı**)

Derdiman R. Cengiz : Yerel Yönetimler, (Aktüel Yayınları), İstanbul 2005. (**Yerel Yönetimler**)

Doğan M. Emin : “Belediyelerin Denetimi”, (Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 5, S. 5, Eylül 1996, s. 22-35).

Dönmez Zühal : “3030 Sayılı Kanun’a Tâbi Belediyelerin İşlemleri Üzerinde İdarî Vesayet”, (Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 2, S. 6, Kasım 1993, s. 47-53).

- Duran Lûtfi** : İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul 1982.
(İdare Hukuku)
- Duran Lûtfi** : “İdarî Usûlün İlkeleri ve Kapsadığı Konular”, (AİD, C. 31, S. 2, Haziran 1998, s. 3-13). **(İdarî Usûl)**
- Duran Lûtfi** : “İdarî İşlem Niteliğinde Yargı Kararıyla Vergi Dâvalarının Çözümü I”, (AİD, C. 20, S. 4, s. 3-17). **(Vergi Dâvaları)**
- Eken Musa** : “Gizlilik Geleneğinden Şeffaf Yönetime Doğru”, (AİD, C. 38, S. 1, Mart 2005, s. 113-130).
- Ekici Birol/Toker M. Cem** : “Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği”, (Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 14, S. 1, Ocak 2005, s. 5-28).
- Ergun Turgay/Polatoğlu Aykut** : Kamu Yönetimine Giriş, (TODAİE), Ankara 1992.
- Erguvan Derya Deviner** : İdare Hukuku’nda Tahkim Yolu, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İzmir 2003.
- Erhürman Tufan** : İdarî Denetim ve Ombudsman, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara 2001.
(İdarî Denetim)
- Erhürman Tufan** , “Ombudsman”, (AİD, C. 31, S. 3, Eylül 1998, s. 87-102). **(Ombudsman)**
- Eroğlu Hamza** : İdare Hukuku, Ankara (Yayın tarihi yok).

- Eryılmaz Bilâl** : Kamu Yönetimi, İstanbul 2003. (**Kamu Yönetimi**)
- Eryılmaz Bilâl** : “Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler”, (AİD, C. 26, S. 4, Aralık 1993, s. 81-106). (**Kamu Bürokrasisi**)
- Fındıklı Remzi** : “Yönetimde Açıklık-Açık Yönetim”, (TİD, Y. 68, s. 412, Eylül 1996, s. 103-110).
- Giritli İsmet** : “Âmme İdaresi Teşkilâtının Ana Kavramları”, (İÜHFM, C. XXIX, S. 1-2, 1963, s. 29-45). (**Ana Kavramlar**)
- Giritli İsmet/ Bilgen Pertev /**
- Akgüner Tayfun** : İdare Hukuku, İstanbul 2001.
- Gourney Bernard** : Yönetim Bilimine Giriş, (Çev. İhsan Kuntbay), Ankara 1971.
- Göksu Turkut/Bilgiç Veysel K.** : “Baskı Grupları ve Karar Alma Mekanizmasına Etkileri”, (AİD, C. 36, S. 2, Haziran 2003, s. 51-66).
- Gözler Kemal** : “Askerî Yargı Organlarının Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi’ne Uygunluğu Sorunu”, (İnsan Hakları Yıllığı, C. 21-22, 1999-2000, s. 77-93). (**Askerî Yargı Organları**)
- Gözübüyük A. Şeref** : Yönetimsel Yargı, (Turhan Kitabevi), Ankara 2001. (**Yönetimsel Yargı**)
- Gözübüyük A. Şeref** : Yönetim Hukuku, (Turhan Kitabevi), Ankara 2002. (**Yönetim Hukuku**)

- Gözübüyük A. Şeref** : Türkiye'nin Yönetim Yapısı, (Turhan Kitabevi), Ankara 2001. **(Yönetim Yapısı)**
- Gözübüyük A. Şeref** : Türkiye'de Mahallî İdareler, Ankara 1967. **(Mahallî İdareler)**
- Gözübüyük A. Şeref/Tan Turgut** : İdare Hukuku-Genel Esaslar, (Turhan Kitabevi), C. 1, Ankara 1998.
- Gözübüyük A. Şeref/Dinçer Güven**: İdarî Yargılama Usûlü, (Turhan Kitabevi), Ankara 1996.
- Güler Bilgöl Ayman** : “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, (Hukuk ve Adalet, Eleştirel Hukuk Dergisi, Y. 1, S. 2, Nisan-Haziran 2004, s. 26-61). **(Kamu Yönetimi Temel Kanunu)**
- Güler Birgül A.** : “1998 Reform Tasarısı Üzerine İnceleme”, (Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 7, S. 4, Ekim 1998, s. 3-25). **(1998 Reform Tasarısı)**
- Günday Metin** : İdare Hukuku, (İmaj Yayınevi), Ankara 2002. **(İdare Hukuku)**
- Günday Metin** : “İdarî Yargının Görev Alanının Anayasal Dayanakları”, (Anayasa Yargısı, S. 14, 1997, s. 347-358). **(Görev Alanı)**
- Günday Metin** : İl Özel İdareleri ve Belediyeler, Kitaptan ayrı bası, Ankara 2005. **(İl Özel İdareleri ve Belediyeler)**
- Günday Metin** : “Kamu Yönetimi Reformu'nun Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi”, (Danıştay Başkanlığı 137. Yıl Sempozyumu, Ankara 2005, s. 163- 176). **(Kamu Yönetimi Reformu)**

- Gündoğdu Balamir** : “Kamusal Alanda Yaşanan Değişimler:Yerel Yönetimlerin Denetimi”, (Yerel Yönetim ve Denetim, C. 8, S. 10, Ekim 2003, s. 4-11).
- Gündüz M. Nihat** : “İdarî Reform ve Sayıştay”, (Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1973).
- Güneş Turan** : Türk Pozitif Hukukunda Yürütmenin Düzenleyici İşlemleri, Ankara 1965.
- Güney Haşim** : İdarenin İç Denetimi, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 1994.
- Güran Sait** : “Hak Arama Özgürlüğünün İki Boyutu”, (Anayasa Yargısı, S. 9, 1993). (**Hak Arama**)
- Güran Sait** : “Yargı Denetiminin Kapsamı”, (İHFM, C. LII, S. 1-4, 1986-1987). (**Yargı Denetimi**)
- Güran Sait** : “Büyük Şehir Yönetimi Üzerine”, (İHİD, Y. 4, S. 1-3, 1983, s. 51-58). (**Büyük Şehir Yönetimi**)
- Güran Sait** : “Yönetimde Açıklık”, (İHİD, Y. 3, S. 1-3, 1982, s. 101-112). (**Açıklık**)
- Gürsel Meltem Kutlu** : “İdare Hukuku Bağlamında Yönetime Katılma ve İdare Hukuku Süjelerinden Biri Olarak Bireyin Niteliğindeki Değişim”, (Yıldızhan Yayla’ya Armağan, GSÜ Yayınları, No:4, İstanbul 2003, s. 322). (**Yönetime Katılma**)
- Gürsel Meltem Kutlu** : İstanbul Menkul Kıymetler Borsası, (Turhan Kitabevi), Ankara 2003. (**İMKB**)

- Gürsel Meltem Kutlu** : “Sermaye Piyasası Kurulu’nun Denetimi”, (Danıştay Başkanlığı 137. Yıl Sempozyumu, Ankara 2005, s. 39-99). **(SPK’nın Denetimi)**
- Kalabalık Halil** : İdarî Yargılama Hukuku, (Değişim Yayınevi), İstanbul 2003. **(İdarî Yargılama Hukuku)**
- Kalabalık Halil** : Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku, (Seçkin Yayınevi), Ankara 2005. **(Yerel Yönetim Hukuku)**
- Kalabalık Halil** : Mahallî İdarelerde Özerklik Sorunu, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Konya 1996. **(Özerklik Sorunu)**
- Kaplan Gürsel** : “5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu İle 5393 Sayılı Belediye Kanununa Göre Belediye Meclis Kararları Üzerindeki Denetim”, (SBArđ, Y. III, S. 6, Eylül 2005, Prof. Dr. Hüseyin Hatemi’ye Armağan, Diyarbakır 2005, s. 233-265).
- Karatepe Şükrü** : İdare Hukuku, İzmir 1988.
- Karavelioğlu Celâl** : İdarî Yargılama Usûlü Kanunu, C. I, (Basım Yeri Yok) 2001.
- KAYA** : Genel Rapor, (TODAİE), Ankara 1991, s. 40.
- Kaya Cemil** : İdarenin Takdir Yetkisi ve Yargısal Denetimi, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Konya 1997.
- Keleş Ruşen/Yavuz Fehmi** : Yerel Yönetimler, (Turhan Kitabevi), Ankara 1983.

- Keleş Ruşen** : “Türkiye’de Anakent Yönetimi”, (AİD, C. 18, S. 2, Haziran 1985, s. 67-82).
- Köksal Servet** : “Sayıştay’ın Görev Alanı”, (Cumhuriyetin 50. Yılında Sayıştay, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1973).
- Kuntbay İhsan** : “Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi’nin 28 Eylül 1977 tarih ve 77/31 sayılı İdarenin İşlemleri Karşısında Bireyin Korunması Hakkında Kararı”, (AİD, C. 11, S. 4, Aralık 1978, s. 3-11).
- Kutlu Meltem** : İdarî Bir İşlem Olarak Kamulaştırma ve İptâl Davası, Ankara 1992.
- Kuyaksil Ali** : “Devlet Denetleme Kurulu”, (TİD, Y. 66, S. 405, 1994, s. 77-90).
- Mehtap Kurulu Raporu** : Merkezî Hükûmet Teşkilâtı Kuruluş ve Görevleri, 2. Baskı, Ankara 1966.
- Mutta Serdar** : İdarenin Denetlenmesi ve Ombudsman Sistemi, (Kazancı Yayınları) İstanbul 2005.
- Odyakmaz Zehra** : “Bilgi Edinme Hakkı İşliyor mu?”, (Türk Hukuk Kurumu, Yetmişbirinci Kuruluş Yılı Armağanı, 9 Nisan 2005, Ankara, s. 235-300).
- Odyakmaz Zehra/Kaymak Ümit/**
- Ercan İsmail** : Anayasa Hukuku-İdare Hukuku, (Savaş Yayınevi), 5. Baskı, Ankara 2005.

- Oğurlu Yücel** : “İdarî Usûl Kanunu Neden Acil ve Zorunludur?”, (AÜEHFD, C. IX, S. 1-2, 2005, s. 73-88).
- Olgun Rukiye** : Büyükşehir Belediye Sınırları İçindeki İlçe Belediyeleri Üzerindeki İdarî Vesayet Denetimi, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), İstanbul 1997.
- Onar Sıddık Sami** : İdare Hukukunun Umumî Esasları, C. I, II ve III, İstanbul 1966. (**Umumî Esaslar**)
- Oytan Muammer** : “Yargılamanın Yargılama Teknikleri İle Sınırlandırılması”, (I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, I. Kitap, İdarî Yargı, 1990, s. 149-158).
- Öğütcü Muhlis** : Çevre Kolluk İşlemleri, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İzmir 2000.
- Öğütcü Muhlis** : “Doğal Hukuk ve Pozitif Hukuk Işığında İnsan Hakları Alanındaki Bazı Kavramlar”, (DEÜHFD, Prof Dr. İrfan Baştuğ Anısına Armağan, C. 7, Özel Sayı, İzmir 2005, s. 555-614).
- Örnek Acar** : Kamu Yönetimi, İstanbul 1992.
- Örmeci Mesut** : Bir Yönetim Fonksiyonu Olarak Denetimin Örgütsel Amaçlara Ulaşmada Örgütsel Etkinliği Araştırmada ve Örgütsel Değişimi Sağlamada Yeri ve Önemi, (TODAİE Kamu Yönetimi Uzmanlık Tezi), Ankara 1994.
- Özay İl Han** : Günışığında Yönetim, İstanbul 2004. (**Günışığında Yönetim**)

- Özay İl Han** : “Korkulu Rüyadan Karabasana: İdarî Vesayet”, (KHuka, Y. 3, S. 2-3, Haziran-Ekim 2000, s. 88-89). (**İdarî Vesayet**)
- Özbudun Ergun** : Türk Anayasa Hukuku, (Yetkin Yayınları), Ankara 1997.
- Özer M. Akif** : “TBMM’nce Uygulanan Parlâmento Denetimi: Eleştirel Bir İnceleme”, (AİD, C. 33, S. 2, Haziran 2000, s.35-55). (**Parlâmento Denetimi**)
- Özer M. Akif,** “İdarî Usûlün Yönetim Yapımıza Etkileri Üzerine Bir Örnek Olay İncelemesi”, (Yerel Yönetim ve Denetim, C. 7, S. 12, Aralık 2002, s.41-50). (**İdarî Usûl**)
- Özer Ahmet** : “Yerel Yönetimlerin Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme”, (Çağdaş Yerel Yönetimler, C. 2, S. 4, Temmuz 1993, s. 23-32). (**Yerel Yönetimler**)
- Özer Ahmet** : “Yönetim Tekniklerinde Fransa’da Gerçekleştirilen Reformlar ve Ülkemizde İl Sisteminde ve Yerel Yönetimlerde Ahenkli ve Koordineli Yeniden Düzenleme İhtiyacı”, (I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, 1-4 Mayıs 1990, Ankara, s. 725-767). (**Yeniden Düzenleme İhtiyacı**)
- Özer Hüseyin** : Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Ankara 1995.

- Özkan Gürsel** : “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı: Kamu Yönetimi Reformu mu? Ulus Devletin Tasfiyesi mi?”, (KHuka, Y. 7, S. 1-148, Mart 2004, s. 67-95).
- Payashoğlu Arif** :”Yönetimde Dâvaları Azaltma Yolları”, (AİD, C. 2, S. 3, Eylül 1969, s. 3-13).
- Polatoğlu Aykut** : “Türk Kamu Yönetim Sisteminin Yeniden Örgütlenmesi Üzerine Düşünceler”, (AİD, C. 36, s. 4, Aralık 2003, s. 1-16).
- Pickly Victor J.** : “Ombudsman ve Yönetimde Reform”, (Çev. Turgay Ergun, AİD, C. 19, S. 4, Aralık 1987, s. 37-46).
- Sağlam Mehmet** : İdarenin Takdir Yetkisi ve Takdir Yetkisinin Yargısal Denetimi, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara 1992.
- San Coşkun** : “Çağdaş Demokrasi Anlayışı ve İdarî Vesayet Denetimi”, (SÜHFD, Prof. Dr. Şakir Berki’ye Armağan, C. 5, S. 1-2, s. 285-297).
- Sanal Recep** : Türkiye’de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu, Ankara 2002. (**Yönetimsel Denetim**)
- Sarıca Ragıp** : İdarî Kaza, C. I, İstanbul 1949.
- Selçuk Sami** : “Yönetimde Yasallık İlkesi ve Bunun Sağlanması”, (Dnş. Der., S. 32-33, s. 45-85).
- Sezen Serkiye** : “Ombudsman: Türkiye İçin Nasıl Bir Çözüm”, (AİD, C. 34, S. 4, Aralık 2001, s. 71-96).

- Sezer Duygu** : Kamuoyu ve Dış Politika, Ankara 1972.
- Soybay Selçuk** : İdarenin Yargısal Olmayan Biçimlerde Denetimi, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul 1994. **(İdarenin Denetimi)**
- Soybay Selçuk** : “Devlet Denetleme Kurulu’nun Konumu ve İşlevi”, (İHİD, Y. 5, S. 1-3, s. 107-114). **(DDK)**
- Şentürk Bilâl** : Bir Yerel Yönetim Birimi Organı Olarak Belediye Meclisleri, Yapı ve İşlevleri, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara 1999.
- Tanilli Server** : Devlet ve Demokrasi, İstanbul 1982.
- Tansuğ Çağla** : “2001 Anayasa Değişiklikleri – Yürütme ve İdareye İlişkin Değişiklikler” (Yıldızhan Yayla’ya Armağan, GSÜ Yayınları, No:4 İstanbul 2003).
- Tarhanlı İştâr** : “Amerikan İdarî Usûl Kanunu”, (İHİD, Vakur Versan’a Armağan, Y. 6, S. 1-3, 1985, s. 225-264).
- Tezcan Durmuş** : “Türk İdare Hukuku Açısından 21. Yüzyıl Arifesinde Yerel Yönetimlerin İşlemleri Üzerinde Vesayet Denetimi, (Prof. Dr. Mahmut Tevfik Birsel’e Armağan, DEÜ Yayını, İzmir 2001, s. 659-665).
- Teziç Erdoğan** : Anayasa Hukuku, (Beta Yayınevi), İstanbul 1997.
- Tortop Nuri** : Yönetim Biliminin Temel İlkeleri, TODAİE, Ankara 1990. **(Yönetim Bilimi)**

- Tortop Nuri** : Mahallî İdareler, (TODAİE), Ankara 1984.
(Mahallî İdareler)
- Tortop Nuri** : “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, (AİD, C. 7, S. 1, Mart 1974, s.27-50). **(Denetleme Biçimleri)**
- Tortop Nuri** : “Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması”, (AİD, C. 31, S. 1, Mart 1998, s. 3-11). **(Ombudsman)**
- Tortop Nuri/İspir Eyüp G./**
- Aykaç Burhan** : Yönetim Bilimi, Ankara 1993.
- Tunaya Tarık Zafer** : Siyasal Kurumlar ve Anayasa Hukuku, İstanbul 1982.
- Tülen Hikmet** : “03.10.2001 tarihli ve 4709 sayılı Kanunla Yapılan Anayasa Değişiklikleri Üzerine Genel Bir Değerlendirme” (AÜEHFD, C. V, S. 1-4, Y. 2001, Erzincan 2001, s.191-243).
- Uluğ Feyzi,** “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı Işığında Kamu Denetim Sisteminde Yeniden Yapılanma”, (AİD, C. 37, S. 2, Haziran 2004, s. 97-122).
- Ulusoy Ali** : “Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi”, (Danıştay Başkanlığı 137. Yıl Sempozyumu, Ankara 2005, s. 179- 196). **(Yeni Yasal Düzenlemeler)**
- Ulusoy Ali** : “Kamu Yönetimi Reformu Hakkında Bir Değerlendirme”, (Hukuk ve Adalet, Eleştirel Hukuk Dergisi, Y. 1, S. 2, Nisan-Haziran 2004,

s. 134- 144). **(Reform Hakkında Bir Değerlendirme)**

Versan Vakur

: Kamu Yönetimi, İstanbul 1990.

Yalçındağ Selçuk

: “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu”, (AİD, C. 26, S. 1, Mart 1993, s. 43-69).

Yayla Yıldızhan

: İdare Hukuku, (Filiz Kitabevi), 2. Bası, İstanbul 1990. **(İdare Hukuku)**

Yayla Yıldızhan

: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısında Denetim, (Hukuk ve Adalet, Eleştirel Hukuk Dergisi, Y. 1, S. 2, Nisan-Haziran 2004, s. 128). **(Denetim)**

Yıldırım Turan

: Türkiye’nin İdarî Teşkilâtı, (Alkım Yayınevi), İstanbul 2005. **(İdarî Teşkilât)**

Yıldırım Ramazan

: İdare Hukuku Dersleri I, (Mimoza Yayınları), Konya 2005. **(İdare Hukuku Dersleri)**

Yıldırım Ramazan

: “Diyarbakır’da İlçesiz İlçe Belediyeleri ve Alt Kademe Belediyeleri”, (KHuka, Y. 2000, S. 1, s. 58-68). **(Alt Kademe Belediyeleri)**

Yıldırım İbrahim

: “Kamu Yönetiminde Açıklık ve Bilgi Edinme Hakkı”, (Hukuk ve Adalet, Eleştirel Hukuk Dergisi, Y. 1, S. 2, Nisan-Haziran 2004, s. 78-95).

Yılmaz Esat Mahmut

: “Ulus Devlet Bağlamında İdarî Vesayet Denetimi”, (AYİMD, S. 15, Ankara 2001, s. 73-100).

Yüksel Fatih

: Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi,
(Yayımlanmamış Doktora Tezi), İstanbul 1999

Zanobini Guido

: İdare Hukuku, (Çev. Sahir Erman), İstanbul
1948.