

**TÜRKİYE’DE YEREL YÖNETİM REFORMU KAPSAMINDA İL ÖZEL İDARESİNDE  
İDARİ VESAYET UYGULAMASI**

*APPLICATION OF ADMINISTRATIVE ENTERTAINMENT IN THE PROVINCIAL  
ADMINISTRATION OF THE LOCAL GOVERNMENT REFORM IN TURKEY*

**Öğr.Gör.Dr. Arzu YILDIRIM**

Şırnak Üniversitesi, Kamu Yönetimi, a\_ucar\_44@hotmail.com, Şırnak/Türkiye

**ÖZ**

Yerel yönetimler bütün dünyada kamu yönetiminin vazgeçilemez birer unsuru olarak varlıklarını devam ettirmektedirler. Çünkü yerel yönetim birimlerinin etkili ve güçlü olması o ülkenin demokrasi düzeyini de belirlemektedir. İçinde bulunduğumuz dünyada meydana gelen değişim ve gelişmeler hiç kuşkusuz yerel yönetimleri de etkilemiş, yerel yönetimlerin yapılarında da birtakım değişikliklere neden olmuştur. Türkiye’de yerel yönetim reformu kapsamında birçok düzenleme gerçekleştirilmiştir. Yapılan bu yasal düzenlemeler kapsamında; yerel yönetim birimlerinin kuruluş, teşkilat, görev ve yetkileri ve denetlenmeleri konusunda birtakım değişiklik ve düzenlemeler getirilmiştir. Bu kapsamda bu çalışmanın amacı İl Özel İdaresi Kanunu’nda il özel idareleri üzerinde var olan idari vesayet uygulaması ayrıntılı olarak incelenecektir.

**Anahtar Kelimeler:** Merkezi Yönetim, Özerklik, Denetim, İdari Vesayet, İl Özel İdaresi.

**ABSTRACT**

Local governments are continuing their existence as an indispensable element of public administration all over the world. Because the effective and strong local government units also determine the level of democracy of that country. The changes and developments that have taken place in the world that we are in are undoubtedly influenced by the local administrations and also caused some changes in the structures of the local administrations. In Turkey, many arrangements have been made within the scope of local government reform. Within the scope of these legal regulations; a number of amendments and regulations have been introduced regarding the establishment, organization, duties and authorities of local government units and their audits. In this context, the purpose of this work will be examined in detail in the administrative tutelage authority on special provincial administrations within the framework of the Special Provincial Administration Law No. 5302.

**Key Words:** Central Government, Autonomy, Supervision, Administrative Guardianship, Provincial Private Administration.

**1. GİRİŞ**

Yerel yönetimlerin tanımlanmasında olduğu gibi tarihsel gelişimi konusunda da farklı farklı görüşler ileri sürülmektedir. Fakat yerel yönetimlerin doğuşunda tam bir görüş birliği sağlanmıştır. Çünkü herkes yerel yönetim birimlerinin doğuşunun devletlerin doğuşu ile aynı zamanda olduğu konusunda hemfikirlerdir. Ancak yerel yönetimlerin bugünkü anlamıyla var olmaları her ülkenin kendi yönetim yapısına göre değişiklik göstermektedir. Yerel yönetimlerin tarihsel geçmişine bakıldığında 19.yüzyılın ikinci yarısından itibaren, Tanzimat sonrası yapılan reformlarla idari sistemimize giren birimler olarak kabul edilmiştir. Hem Osmanlı devleti zamanlarında hem de cumhuriyet dönemlerinde merkeziyetçi bir yapı olmasına rağmen, yerel yönetim birimleri halka en yakın birimler olarak her zaman yerini korumuştur.

Denetim; bir görev ya da faaliyetin önceden belirlenmiş kurallara uyulmasını sağlamak amacıyla görevin yerine getirilmeden önce, görev yerine getirilirken veya görev yerine getirildikten sonra gerçekleştirilen eylem ve faaliyetlerin incelenmesi (Doğar, 1996: 27) şeklinde tanımlanabilir. Gerçekleştirilen kamu hizmetlerinin kaliteli bir şekilde yerine getirilmesi, kamu çalışanları arasında birlik ve uyumun sağlanması denetimin önemli nedenleri arasında (Bayındır, 2007: 23) gösterilmektedir.

Denetimin amacı, denetlenecek kurumların görev ve sorumluluklarını yerine getirirken kurallara uyulmasını sağlamak, hataları en aza indirerek, sıfır hata anlayışıyla daha kaliteli hizmet sunmaktır. Denetim sırasında varsa eksik ya da zayıf yönler tespit edilerek gerçekleştirilen hizmetten maksimum fayda sağlanacaktır.

Yerel yönetim birimleri özerk birimler olarak kabul edilmektedir. Bu idarelerin özerk olması denetlenmeyeceği, mutlak ve sınırsız yetkilerinin olması anlamına gelmiyor. Yapılan hizmetlerin gerçekleştirilen diğer hizmetlerle çakışmaması, topluma daha etkili ve verimli hizmet sunulması için yerel yönetim birimleri merkezi yönetim tarafından denetlenmektedir. Merkezi yönetim kendisine verilen bu yetkiyi keyfi olarak kullanmadan; bölgesel ve ulusal dengesizlikleri gidermeyi, kamu yararını amaçlamalıdır. Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimin sınırları iyi çizilmelidir. Bu bakımdan merkezi yönetim, yerel yönetim birimleri üzerinde çeşitli yöntemlerle denetlenmektedir. Bu denetim türünden bir tanesi de vesayet denetimidir.

İdari vesayet kavramı, vesayet kavramından çok daha geniş ve farklı bir anlama bürünmüştür. Merkezi yönetim, yerine getirmekle sorumlu olduğu bazı görev ve sorumlulukları yerel yönetim birimleri aracılığıyla yaptırmaktadır. Bu noktada merkezi yönetimin, yerel yönetim birimlerini yerine getirirken denetleme ihtiyacı ortaya çıkmaktadır. Bu denetim, idari vesayet denetimi olarak adlandırılmaktadır. Bu amaçla, bu çalışmada il özel idareleri üzerindeki idari vesayet denetiminin uygulanma biçimleri irdelenecektir.

## 2. İDARİ VESAYET DENETİMİNE GENEL BAKIŞ

Bir kurum ya da kuruluşa idari vesayet yetkisi verilerek, yerine getirilen hizmetlerin daha etkili ve verimli bir şekilde gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. Özerklik kavramıyla ise, gereksinim duyulan şeylerin daha ucuz, daha basit ve daha etkili olarak elde edilmesi (Aktalay, 2011: 98) anlatılmaktadır.

Merkezi yönetimin, yerel yönetim birimleri üzerinde kamu hizmetlerinde bütünlüğün sağlanması, yerel halkın ihtiyaçlarının gereği gibi karşılanması, yerel halkın yararının korunması için kanunlara uygun olarak gerçekleştirilebilecek idari vesayet yetkisi bulunmaktadır (Annak, 2016: 4). İdari vesayet yetkisi kanunlarla belirtilen sınırlar doğrultusunda kullanılan bir yetki (Dönmez, 2012: 8) olarak kabul edilir.

Merkezi yönetimin yerel yönetim birimleri üzerindeki idari vesayet denetimi bir dış denetim yöntemidir. Anayasanın 127. Maddesinde bahsedildiği üzere, kamu yararının korunması, kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğün sağlanması, yerel ihtiyaçların etkin ve kaliteli bir şekilde yapılması için merkezi yönetim tarafından denetlenmektedir.

İdari vesayet denetimi, kamuda düzeni ve yurtta bütünlüğü sağlamak amacıyla yasaların kendisine verilen yetkiler çerçevesinde merkezi yönetim birimlerinin yerel yönetim üzerindeki denetim yetkisi (Coşkun, 1976: 18) şeklinde tanımlanabilir.

## 3. İDARİ VESAYET YETKİSİNİN AMACI

İdari vesayet denetiminin amaçları; devletin yararını gözetmek ve kamu hizmetlerinin beraberlik ve bütünlük anlayışı içinde yürütülmesini sağlamaktır. Ayrıca, idari vesayet denetimi ile yerel halkı yerel yönetim birimlerinin keyfi uygulamalarına karşı koruma amacı (Arslan, 1978: 60) güdülenerek keyfi uygulamaların ortadan kalkması sağlanmaktadır.

Yerel ihtiyaçları karşılamak idari vesayet denetiminin genel amaçları arasında sayılmaktadır. Yerel yönetimlerin yerel halkın ihtiyaçlarını karşılaması gerçekleştirdikleri hizmetleri kurallara uygun bir şekilde yapmalarına ve halkın ihtiyaçlarını etkili bir şekilde gidermelerine bağlıdır. Yerel yönetimlerin bu görevlerini yerine getirirken kurallara uyup uymadıklarını merkezi yönetim tarafından denetlenerek (Akkoyunlu, 2010: 58) halkın ihtiyaçları en verimli bir şekilde karşılanmaya çalışılmaktadır.

İdari vesayet denetiminin en önemli amaçlarından birisi de kamu yararını korumaktır. Kamu yararı korunarak toplumun yararları da korunmuş olmaktadır (Bayındır, 2007: 106-107). İdari vesayet denetiminden beklenen yararın sağlanması yapılan bu uygulamaların sınırlarının en asgari düzeyde belirtilmesine bağlı (Kavruk ve Yaylı, 2008: 4) olarak artmaktadır.

## 4. İDARİ VESAYET YETKİSİNE TARİHSEL BAKIŞ

İdari vesayet yetkisi tarihsel gelişim açısından bakıldığında yerel yönetimlerin ortaya çıkmasına kadar çok eskilere dayandırılabilir. Yerel yönetim birimleri ilk olarak İngiltere adaları civarında kurulmuşlardır. Bu yerel yönetim birimleri kendi içlerinde bölgelere ayrılmış, kendi içlerinden seçtikleri bir temsilci tarafından yerli halk yönetilmiştir. Her bölge kendi örf ve adetlerine göre yönetilmeye başlanmıştır. Yerli halk bu yönetim sistemini saygılı bir şekilde devam ettirmişler, yerel yönetim birimleri varlıklarını bu şekilde devam ettirmişler.

Toplum gelişmeye başlayınca modern hukuk sistemine göre yönetilme anlayışı başlamıştır. Buna göre merkezi yönetimin başı olan kral, genel politika kurallarını uygulamakta, yerel yönetim birimlerinin de bu kurallara uygunluğunun denetimini yapmaktadır (Arsel, 1961: 101-105). Türk kamu yönetiminde orta çağdan itibaren idari vesayet denetimi uygulanmaktadır. Vesayet denetimi o dönemde görevli kadılar tarafından (Coşkun, 1976: 14) gerçekleştiriliyordu.

Yerel yönetim birimleri 19. Yüzyıldan itibaren varlık kazanmaya başlamıştır. Türk hukuk sisteminde ise 1911 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanun-u Muvakkati ile hukuki bir varlığa (Gürsoy, 1987: 2) bürünmüştür.

İdari vesayet denetiminin kanuni dayanakları olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da yer almaktadır. Şart, yerel birimlerin yaptıkları eylem işlemlerden dolayı denetlenmelerini ancak kanunlarda belirtilen şekillerde yapılması gerektiğini vurgulamaktadır. Yine bu maddede merkezi yönetimin yerel yönetimleri denetleyebileceği ifade edilmiştir. Kabul edilen bu maddeleri Türkiye de kabul etmiştir.

## 5. İDARİ VESAYET DENETİMİ İLE İDARİ ÖZERKLİK KAVRAMI

Yönetim sisteminde merkezi yönetim-yerel yönetim arasındaki ilişkinin yönünü özerklik kavramı belirlemektedir. Buna göre devletlerin sahip oldukları siyasi ve idari yapı özerkliğin sınırlarını belirlemektedir. Merkezi yönetim anlayışını benimseyen üniter yapı devlet anlayışlarında merkezi yönetim-yerel yönetim arasındaki ilişkinin yönünü belirleyen kavram ise idari özerkliktir. İdari özerklik yapılanmasını kabul eden devletler, sahip oldukları siyasi ve idari yapı, ekonomik koşullar, toplumsal, tarihi, kültürel ve sosyolojik özelliklere göre farklılık göstermektedir (Eryiğit, 2015). Yerel yönetim birimlerinin özerk hale getirilmesiyle hizmetler daha hızlı ve daha kolay gerçekleşecek (Karaaslan, 2007: 19) yerel halkın ihtiyaçları hızlı bir şekilde yerine getirilecektir.

Özerklik ile idari vesayet denetimi arasındaki denge; eğer yerel yönetim birimlerinin aldıkları kararlar anında uygulanabiliyorsa ya da vesayet denetimini yapan organ yapılan değerlendirmelerden sonra alınan kararları hukuka uygunluk yönünden araştırılması amacıyla yargı organlarına gönderebiliyorsa vesayet denetimi hafif şekilde denilebilir. Eğer söz konusu yerel yönetim birimlerinin aldıkları kararlar üzerinde vesayet makamının yürütmeyi erteleme ya da kabul etme yetkisi bulunuyorsa vesayet denetimi ağır bir şekilde yapılmaktadır. Yine vesayet denetimini yapan birimler, yerel yönetim birimlerinin yerine geçerek karar alabiliyor ise bu durumda yerel yönetim birimlerinin özerklikleri ortadan kalkması (Özer, 1993: 4) durumu söz konusu olacaktır.

Merkezi yönetim yerel yönetim birimleri üzerindeki idari vesayet yetkisini kullanırken, yerel birimlerin özerkliklerini etkileyecek, yerel birimlerde yerel demokrasiyi olumsuz bir şekilde etkileyecek, yerel otoritelerin girişimcilik özelliklerini olumsuz etkileyecek yaklaşımlardan uzak durması gerekmektedir. Bu bakımdan idari vesayet yetkisi kullanılırken, özerklik ve yerel demokrasiyi olumsuz etkileyecek her türlü davranıştan kaçınılması gerekir. Bu ikisi arasındaki denge iyi sağlanmalıdır. Aksi takdirde yerel demokrasi olumsuz olarak etkilenir ve zarar görür. Fakat idari vesayet denetimi yapılırken çok esnek davranılmamalıdır. Eğer çok esnek davranıldığı zaman, yerel birimler kendilerine verilen yetkileri keyfi olarak kullanacaklar yerel demokrasi yine zarar görecektir. Bir başıboşluk ve düzensizlik ortaya çıkacak (Eryılmaz, 2012) keyfi uygulamalar sonucu halk zarar görebilecektir.

İdari vesayet denetimi ile özerklik arasındaki ortaya çıkan bu ters orantılı ilişkinin, merkezi yönetim tarafından idari vesayet denetiminin yumuşatılmasıyla ortadan kaldırılması (Önen ve Eken, 2016: 220) mümkün olabilir.

## 6. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI VE İDARİ VESAYET YETKİSİ

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Avrupa Konseyi tarafından kabul edildikten sonra Türkiye 1988 yılında bu şartı imzalamış, daha sonra 1991 yılında "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun"un Resmi Gazete'de yayımlanmasından sonra Türkiye tarafından kabul edilmiştir (Coşkun, 1996: 41). Çoğu Avrupa ülkeleri de Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı kabul etmişlerdir.

Kabul eden çoğu ülkeler Şart'ın bazı maddelerine çekinceler koymuşlardır. Türkiye de çekince koyan devlet arasında sayılmaktadır.

Bu çekinceler değerlendirilecek olunursa;

- ✓ Yerel yönetim birimlerine kendilerini doğrudan ilgilendiren konularda planlama ve karar alma durumlarında danışılması ile ilgili Şartın 4. maddesinin 6.fıkrası,
- ✓ Yerel yönetim birimlerinin yönetsel örgüt teşkilatlarının kendileri tarafından belirlenmesi ile ilgili 6. maddenin, 1. fıkrası,

- ✓ Seçimle gelen kişilerin görevleri sırasında yaptıkları sorumluluklarıyla örtüşmeyecek konuların yasa ve yönetmeliklerde belirlenmesi gerektiği ile ilgili 7. maddenin 3. fıkrası,
- ✓ Yönetim denetiminin sadece korunmak istenen amaçla aynı orantıda olması durumunda uygun görülmesi ile ilgili 8. maddenin, 3. fıkrası,
- ✓ Yerel yönetim birimlerine aktarılan kaynakların nasıl dağıtılacağı konusunda danışılması gerektiği ile ilgili 9. maddenin, 6. fıkrası,
- ✓ Yerel yönetim birimlerine, yerel çıkarları korumak ve geliştirmek için istenilen derneklere veya uluslar arası birliklere üye olma konusu ile ilgili 10. maddesinin, 2. fıkrası,
- ✓ Yerel yönetim birimlerine, diğer herhangi bir ülkeyle işbirliği ve anlaşmalar yapabilme konusu ile ilgili 10. maddesinin, 3. fıkrası (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı).

Türkiye açısından değerlendirilecek olunursa; bu çekişmeler Türkiye'nin yeni reform ve gelişmeler kaydetmesine olanak sağlamıştır. Bu dönemden sonra sırayla kabul edilen ve yasalara 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda Şarta uygun olarak birçok yenilik kabul edilmiştir. Hukuka uygunluk denetimi 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yer almıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, yerel yönetim birimleri üzerinde olumlu değişmelerin gerçekleşmesinin önünü açmıştır. Kabul edilen bu Şart ile yerel yönetim birimlerine daha fazla önem verilmesi gerçeği ortaya çıkmıştır. Kendilerine verilen görev ve yetkileri daha belirgin hale getirilmiştir. Yine Avrupa Yerel Yönetim Özerklik Şartı'nın 11. Maddesinde yerel yönetim birimleri merkezi yönetim karşısında korunmak istenmiştir. Yetkilerinin yargı güvencesi çerçevesinde kullanılmasının önünü açılmış (Selçuk, 2014: 88) merkezi yönetimin keyfi uygulamalarının önüne geçilmek istenmiştir.

## 7. İDARİ VESAYET YETKİSİNİN İL ÖZEL İDARELERİ ÜZERİNDE UYGULANMASI

İl özel idareleri 1913 tarihinde kabul edilen "İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı" ile yönetilmekteydi. Daha sonra 1987 yılında kabul edilen 3360 sayılı "İl Özel İdareleri Kanunu" kabul edilmiş, bu yasa doğrultusunda yönetilmeye başlanmıştır (Gözübüyük: 1983: 110). En son 2005 yılında yapılan değişiklikle 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu kabul edilmiş ve halen yürürlüktedir.

Bir yerel yönetim birimi olan İl Özel idareleri üzerinde siyasi denetim, idari denetim, yargısal denetim, kamuoyu denetimi, ombudsman denetimi ve mali denetim yöntemleri uygulanmaktadır. Yani genel olarak yerel yönetim birimlerinin denetiminde geçerli olan denetim yöntemleri il özel idareleri için de geçerlidir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda il özel idareleri üzerinde yapılacak denetimden bahsedilmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 37. Maddesinde belirtildiği üzere denetimle amaçlanan; il özel idarelerinin yapacakları iş ve işlemlerde hataların yapılmamasını sağlamak, yapılan hataları en aza indirmek, il özel idare çalışanlarının faaliyetlerini yerine getirirken il özel idarenin performans ve programlarına uygun olarak çalışmalarını sağlamak için nesnel bir şekilde gerekli inceleme ve araştırmaları yapmak, yapılan inceleme sonuçlarını gerekli yerlere bildirmektir. Yine aynı kanunun 38. Maddesinde denetimin kapsamı ve türleri üzerinde durulmuştur. İl özel idareleri üzerinde iç ve dış denetimin yapılacağını, denetimin sınırlarının iş ve işlemlerin hukuka uygunluk, malî ve performans denetimi şeklinde sınırlarının çizileceğini, iç ve dış denetimin 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu doğrultusunda gerçekleştirilebileceğini (Sobacı: 2005: 45) vurgulamıştır.

İl özel idarelerinde uygulanan vesayet denetimi değerlendirildiği zaman 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanun'un 3360 sayılı kanuna göre daha özerk bir anlayışla hareket ettiği (Korkmaz, 2009: 99) ortaya çıkmaktadır.

### 7.1. İdari Vesayet Yetkisinin İl Özel İdaresinin Organları Üzerinde Uygulanması

Yerel yönetim birimleriyle ilgili kabul edilen yeni yasalarda yerel seçilmiş organların, organlık sıfatını kaybetmeleri ile ilgili düzenlemeler yapılmıştır. Yapılan yeni düzenlemeler Anayasanın 127. maddesine uygun olarak yapılmış ve çok fazla farklılıklar (Akyılmaz, 2005: 197) yapılmamıştır.

Buna göre Anayasanın 127. maddesinde yerel birimlerin seçilmiş organlarının sıfatlarını kaybetmeleri konusunda yargı yolu açık olmaktadır. Ancak bu organların ya da organların üyelerinin, görevleri nedeniyle herhangi bir konu söz konusu olduğu durumda İçişleri Bakanlığı tarafından tedbir olarak geçici olarak görevden uzaklaştırılabilmektedir. Buna göre yerel yönetim birimlerinin organları üzerindeki vesayet denetimi yargı kararıyla gerçekleşmektedir. Ancak bazı durumlarda İçişleri Bakanlığı'nın yerel yönetim birimlerinin seçilmiş organlarını geçici olarak görevden alma yetkisi bulunmaktadır.

İl özel idarelerinin organları üzerindeki vesayet denetimi, organların ivedi durum söz konusu olduğunda acil olarak toplantıya çağrılmaları, karar organları üzerinde faaliyette bulunmaları ve gerektiği durumlarda

organların faaliyetlerine son verilmeleri şeklinde gerçekleşmektedir. İl özel idareleri üzerindeki vesayet denetimi il genel meclisi ve encümeni kapsamaktadır. Vali merkezi yönetimin bir memuru konumundadır. Bu yüzden vali üzerinde hiyerarşik denetim söz konusudur.

### 7.1.1. Vali Üzerindeki İdari Vesayet Uygulaması

Valinin yetki ve sorumlulukları İl Özel İdaresi Kanununun 30. Maddesinde belirtilmiştir. Valinin özel durumu söz konusudur. Vali hem il yönetiminde genel idarenin başı hem de il özel idaresinin yürütme organı sıfatı (Gözübüyük, 1976: 125) ile hareket etmektedir.

Yapılan hizmetlerin birlik ve bütünlük içinde yapılması ve yürütülmesinden vali sorumludur. Vali hizmetlerin uyum içinde gerçekleştirilmesini sağlamaktadır. Valinin merkezi yönetim tarafından tayinle yürütmenin başında olması tartışmalı bir durum olsa da yapılan toplantılar sonucunda, vali il genel meclisi ve encümenindeki yapılan görüşmeler ve tartışmalar sonucunda, il yönetiminin sorunlarını, yapılması gerekenleri, sorunları yerinde görme ve çözüm fırsatı yaratabilme imkanına sahip olmaktadır. Merkezi yönetim valinin aracılığıyla yerel sorunları öğrenmekte, yerel halka daha iyi iletişim kurma imkanına kavuşmaktadır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu dışındaki kabul edilen diğer bütün yasalarda il genel meclisi başkanı atama yoluyla (Bozlağan, 1998: 174) görev başına gelmektedir.

İl özel idarelerinin görevleri, 3360 sayılı İl Özel İdare Kanununda 78 maddede, maddeler halinde belirtilmiştir. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nda, eski kanunda olduğu gibi listeler halinde ayrıntılı olarak belirtilmemiş, genel konular belirtilerek genel yetkili (Eryılmaz, 2000: 128) olarak kabul edilmiştir.

### 7.1.2. İl Genel Meclisi Üzerindeki İdari Vesayet Uygulaması

İl özel idaresinin görev ve yetkileri 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 10. Maddesinde ayrıntılı olarak belirtilmiştir. İl özel idaresinin karar organı il genel meclisidir. İl genel meclisi karar alma yetkisine sahiptir.

İl Özel İdaresi genel teşkilatı; genel sekreterlik, mali işler birimi, sağlık birimi, tarım birimi, imar birimi, insan kaynakları birimi ve hukuk işleri birimlerinden oluşmaktadır. Eğer ihtiyaç duyulduğu takdirde farklı yeni birimlerin kurulması söz konusudur. Yeni birimlerin kurulması, kaldırılması gibi işlemler il genel meclisinin kararı ile olmaktadır (Kalabalık, 2005: 623). İl genel meclisinin aldığı kararları valinin onaylaması gerekmektedir. Valinin onaylamadığı kararlar yürürlüğe girememektedir.

Valinin, il genel meclisinin aldığı kararlar üzerinde; hukuka uygunluk, İhtiyaca uygunluk, yerindelik, Kamu çıkarlarına uygunluk, İdari, teknik ve ekonomik gereklilikler gibi nedenlerden dolayı itiraz etme hakkı bulunmaktadır (Arslan, 1978:105). 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, il genel meclisi kararları üzerinde bütçe ve kesin hesaba dayalı olarak alınan kararlara karşı idari vesayet yetkisini ortadan kaldırmıştır.

Meclis tarafından alınan kararların kesinleşebilmesi için valinin onayının alınması şartı artık ortadan kaldırılmıştır. Bu il özel idareleri için önemli bir gelişme olarak kabul edilmektedir. İl genel meclisi valinin onayı olmadan kararlar alabilme yetkisine kavuşmuştur. Her ne kadar il genel meclisi tarafından alınan kararların yürürlüğe girmesi için valinin onayı gerekse de il genel meclisi kararları üzerindeki idari vesayet yetkisinin hala varlığını göstermektedir (Kaplan, 2005).

### 7.1.3. İl Encümeni Üzerindeki İdari Vesayet Uygulaması

İl Özel İdaresi Kanunu'nun 34. maddesine göre, il özel idaresi organlarının kendilerine verilen görev ve sorumluluklarıyla ilgili olarak haklarında soruşturma veya kovuşturma açılması durumunda, geçici bir önlem olarak görevden uzaklaştırılabilirler. İçişleri bakanının il özel idaresi organları hakkında verilen görevden uzaklaştırma kararı idari vesayet yetkisi olarak kabul edilebilir (Hondu, 1992: 19).

İl özel idaresi bakımından değerlendirilen bir idari vesayet denetiminin de 40. maddede düzenlendiği görülmektedir. Bu maddeye göre; il özel idareleri tarafından yapılan hizmetlerin olumsuz yönleri olduğunun, bu olumsuz yönlerin yerel halka zarar verdiği tespit edildiği zaman İçişleri Bakanlığı devreye girmektedir. Bu zararın giderilmesi için il özel idarelerine bildirimde bulunmaktadır. Eğer il özel idareleri verilen süre içerisinde zararı gidermezse İçişleri Bakanlığı bu durumu valiye bildirmektedir. Vali ortaya çıkan zararı il özel idaresinin kaynaklarıyla gidermeye çalışmaktadır. Söz konusu zarar il özel idarelerinin kaynaklarıyla karşılamaya yetmiyorsa diğer kuruluşlardan yardım isteme hakkı bulunmaktadır. Vali bu durumu İller Bankasına bildirmek zorundadır. İller Bankası zararın giderilmesi için valilik emrine bütçe ayırmaktadır (md.40). il özel idaresi üzerindeki idari vesayet yetkisinin kullanılmasına bir örnek teşkil etmektedir.

Yapılan yeni düzenlemeyle, encümen tarafından alınan kararlar üzerinde denetim yetkisi hafifletilmiştir. Vali encümen tarafından alınan kararları geri gönderme yetkisine sahip olmakla birlikte, bu yetkisini sadece alınan

kararların hukuka aykırı olduğu durumlarda geri gönderebilme yetkisi bulunmaktadır. Eski kanunda olduğu gibi kamu yararına aykırı gördüğü iddiasıyla tekrar geri gönderme yetkisi bulunmamaktadır. Valinin encümen kararları üzerinde hukuki denetimi söz konusudur. Eski kanunda olduğu gibi yerindelik denetimi artık söz konusu değildir (Kaplan, 2005).

## 7.2. İdari Vesayet Yetkisinin İl Özel İdaresinin Eylem ve İşlemleri Üzerinde Uygulanması

İl özel idarelerinin eylem ve işlemleri üzerinde mülkiye müfettişleri aracılığıyla yapılan denetim merkezi yönetimin yürütme organı tarafından yapılan bir idari vesayet denetimine (Demirtaş, 2005: 68) örnek teşkil etmektedir.

İl özel idareleri Sayıştay tarafından denetlenmektedir. Fakat Sayıştay'ın yaptığı denetim mali denetim olarak kabul edilir, eylem ve işlemler üzerinde yapılan denetim vesayet denetimi değildir.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 27. Maddesinde belirtildiği gibi, vali hukuk kurallarına aykırı bulduğu il encümeninde alınan kararların tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen aynı şekilde değişiklik yapmadan tekrar kabul ederse karar kesinleşmektedir. Bu durumda vali idari yargı yoluyla kararın uygulanmasını durdurma talebinde bulunur. Vali tarafından yapılan bu itiraz karara bağlanır (md.27). Bu maddeye göre, valiye il encümeninin aldığı kararları üzerinde itiraz hakkı bulunmamaktadır. Karar kesinleştikten sonra itiraz hakkı bulunmaktadır.

## 7.3. İdari Vesayet Yetkisinin İl Özel İdaresi Personeli Üzerinde Uygulanması

İl özel idaresi personeli maaşlarını yerel yönetimin bütçesinden almaktadır. İl özel idaresi çalışanlarının göreve atanması, kademe, derece ve terfilerinin yapılması, izin kullandırılması, disiplin ve ceza işlemleri merkezi yönetim tarafından yapılmaktadır. Merkezi yönetimin il özel idare personeli üzerindeki yaptığı bu denetim vesayet denetimi olarak kabul edilir (Akyılmaz ve Sezginer, 2005: 101).

İl Özel İdaresi Kanunu'nun 34. Maddesinde belirtildiği üzere, il özel idare personelinin görevleriyle ilgili herhangi bir suç konusu nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılması durumunda İçişleri Bakanı'nın geçici olarak haklarında vereceği görevden uzaklaştırma kararı idari vesayet yetkisi (Hondu, 1992: 19) olarak değerlendirilir.

## 8. SONUÇ

Demokrasinin beşiği olan yerel yönetim birimlerinin kendinden beklenen gelişmeleri gerçekleştirebilmesi ve yerel yönetim birimlerinin güçlendirilmesi için birtakım düzenlemelerin yapılması gerekmektedir. Dünyada hızlı bir şekilde yaşanan değişim ve dönüşümle beraber, Türkiye'de bu değişim rüzgarına ayak uydurmuş, küreselleşen ve değişen dünyada yerini alabilmek için birtakım düzenlemelere ve değişiklik yapma yoluna gitmiştir. Bu değişimi gerektiren diğer sebepler olarak küreselleşme ve Avrupa Birliği süreçleri olarak sıralanabilir.

Kamu yönetiminde beklenen etkinlik, verimlik, kalitenin sağlanması yerel yönetim birimlerine bağlı olmaktadır. Yerel yönetim birimleri etkili ve kaliteli hizmet sunarsa kamu yönetimi de etkinliği ve verimliliği gerçekleştirmiş olacaktır. Yerel yönetim birimlerinin kendilerinden beklenen sorumlulukları yerine getirebilmesi için gerekli kaynak ve yetkilerle donatılması gerekmektedir. Nitekim bu konuda son yıllarda yapılan düzenlemelerle yerel yönetim birimlerine eskisine oranla daha fazla önem verildiği görülmektedir.

Türkiye katı bir merkezîyetçilik anlayışına sahip olmasına rağmen, idari teşkilat sisteminde ademi merkezîyetçi birimlere de büyük bir önem vermiştir. Bu yüzden yerel yönetim birimlerinin kurulması, organları, organlık sıfatını kazanmaları ve kazanmış oldukları organlık sıfatını kaybetmeleri anayasada düzenlenmiş ve anayasal güvence altına alınmıştır.

Cumhuriyetin kuruluşundan bu yana bakıldığında yerel yönetim birimleri üzerindeki vesayet denetimi değişken bir süreç yaşamıştır. Özellikle 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile denetim konusunda daha tarafsız ve daha nesnel bir denetim anlayışı ile hareket edilmeye başlanmıştır. Yapılan düzenlemelerle vesayet denetimi yumuşatılmaya çalışılmıştır. Her ne kadar vesayet denetimi yumuşatılmaya çalışılsa da halen kanunda bazı uygulamalar vesayet denetiminin örneklerini göstermektedir. Özellikle de il özel idaresi içindeki valinin konumu bakımından halen vesayet yetkisi etkisini göstermektedir.

Türk kamu yönetiminde yürütülen denetim çalışmalarının ortak amacı; sadece yapılan hataları bulup ortaya çıkarmak ve eleştirmek değil aynı zamanda yapılan bu hataları bulup düzeltmek, denetim sırasında ortaya çıkan sorunlara çözüm önerileri getirebilmek ve sonuçta yönetimi iyileştirmektir. Yönetimin denetlenmesi hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir. Yönetimin denetlenmesi bir zorunluluktur. Yönetimin denetlenmesi

sayesinde devletin yaptığı her türlü eylem ve işlemler hukuk kuralları çerçevesinde gerçekleşir, yönetilenlere o hizmetten yararlanan kişilere hukuk güvenliği sağlar, tüm bunların sonucunda ise; o toplumda yaşayan bireylerin devlete güven duymasını, huzur ve barış içinde yaşanmasını sağlar. İşte bu noktada, merkezin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetimi ile yerel yönetimlerin özerkliği kavramları iyi anlaşılmalı ve aralarındaki denge iyi kurulmalıdır.

Yerel yönetim birimlerinin yaptıkları faaliyetler sonucu denetlenmesi mutlaka gerekli ve zorunludur. Ancak yapılacak olan bu denetimin sınırlarının iyi çizilmesi gerekmektedir. Değişen koşullara ayak uydurabilmesi, kendisinden beklenen sorumluluğu en iyi şekilde yapabilmesi için idari vesayet yetkisinin kapsamı yapılacak yeni düzenlemelerle belirginleştirilmelidir.

## KAYNAKÇA

AKTALAY, Alptekin, (2011), Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi, İstanbul, Legal Kitapevi, s. 98.

AKTAN, Tahir, (1976), “Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi” A.İ.D., C.9, S.3, Eylül.

AKYILMAZ, B. ve M. SEZGİNER, (2001), İdare Hukuku Dersleri, Göksu Matbaası, Konya.

AKYILMAZ, Bahtiyar, (2005), “Seçilmiş Organların Organlık Sıfatını Kaybı”, Danıştay Başkanlığı 137. Yıl Sempozyumu, Ankara, 11 Mayıs 2005, s.197

ANNAK, Celal, (2016), Mahalli idareler Açısından İdari Vesayet Müessesine Bir Bakış, <http://akademikperspektif.com/2014/12/03/idari-vesayet/>.

ARSEL, İlhan, (1961), Anayasa Hukukunun Umumi Esasları, Mars Matbaası, Ankara.

ARSLAN, Süleyman, (1978), Türkiye ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, AİTİA Yayını, No: 109, Kalite Matbaası, Ankara.

BAYINDIR, Savaş Muhammed (2007), İdari Denetim Olarak İdari Vesayet, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi, Ankara.

BOZLOĞAN, Recep (1998), “Türk Anayasalarında İdareye İlişkin Düzenlemeler”, Türkiye’de Yönetim Geleneği, Davut Dursun ve Hamza Al (Ed.), 1. Baskı, İstanbul, İlke Yayıncılık.

COŞKUN, Sabri. (1976), İdarenin İdarî Denetiminde İdarî Vesayet, Ankara.

COŞKUN, Bayram, (1996), “Türkiye’ de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği” Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 5(3), s.41.

DEMİRTAŞ, Mustafa (2005), “Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği ve İdari Vesayet”, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Mart.

DOĞAR, M. Emin, (1996), “Belediyelerin Denetimi”, A.İ.D, C.5, S.5, Eylül.

DÖNMEZ, Cahit, (2012), İdari Vesayet Yetkisi ve Kullanılması, Sosyoteknik Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi Yıl:2 Sayı:3.

ERYILMAZ, Bilal, (2012), Kamu Yönetimi Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar, 5. Baskı, Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

ERYILMAZ, Bilal (2000), Kamu Yönetimi, Der Yayınları.

ERYİĞİT, Burak Hamza,(2015), Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi Temmuz, Sayı:8

GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref (1976), Türkiye’nin İdari Yapısı, Ankara, S Yayını.

GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, (1983), Yönetim Hukuku, Turhan Kitapevi.

GÜRSOY Bedri, (1987), “Demokratik Bir Toplumda İdari Vesayet Üzerine Bir Deneme”, TİD, S.377.

HONDU Selçuk, (1992), “Belediyelerin Seçilmiş Organlarının ve Seçilmiş Organ Üyelerinin Görevden Uzaklaştırılması ve Bunun Yargı Denetimi”, TİD, Yıl: 64, S.395.

KALABALIK, Halil (2005), Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara.

- KARAARSLAN, Mehmet (2008), Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Doktora Tezi, Ankara.
- KAPLAN, Gürsel, (2005),“Yeni İl Özel İdaresi Kanununa Göre İl Genel Meclisi ve Encümeni Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi”, Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Cilt. 54, Sayı: 3, s.121–155, (Erişim: [http://www.idare.gen.tr/kaplan-vesayet-ioi.htm#\\_ftn84](http://www.idare.gen.tr/kaplan-vesayet-ioi.htm#_ftn84), 29.12.2017).
- KAVRUK, Hikmet; YAYLI, Hasan, (2008), 2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerinin/5 Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 10 / 3.
- KELEŞ, Ruşen (2006), Yerinden Yönetim ve Siyaset, 5. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul.
- KORKMAZ, Zişan, (2009), Yerel Yönetimlerde Özerklik ve İdari Vesayet Denetimi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Isparta.
- ÖNEN S. Mustafa, Eken, İhsan, (2016), Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt:15 Sayı:56
- ÖZER, Akif,(1993), Yerel Yönetimlerin Denetimi Üzerine Bir Değerlendirme, Cilt: 2, ÇYY.
- PARLAK, Bekir (2014), “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim–Yerel Yönetim İlişkileri”, Tesam Akademi Dergisi.
- SELÇUK, Harun, (2014), Yerel Yönetimler ve İdari Vesayet, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Erzurum.
- SOBACI, Zahit M., (2005), Yeniden Yapılanma Sürecinde İl Özel İdarelerinin Dünyü, Bugünü ve Geleceği Üzerine Bir Değerlendirme, ÇYYD, C.14.
- Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Resmi Gazete, 21 Mayıs 1991, Sayı: 20877.