

**YARGI KARARLARI IŖIĞINDA
İDARİ VESAYET YETKİSİNİN İNCELENMESİ**

(Yüksek Lisans Tezi)

Lütfü YEĞİN

Kütahya - 2016

T.C.
DUMLUPINAR ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

**YARGI KARARLARI IŞIĞINDA
İDARİ VESAYET YETKİSİNİN İNCELENMESİ**

Danışman:
Yrd. Doç. Dr. Fatih KIRIŞIK

Hazırlayan:
Lütfü YEĞİN

Kütahya – 2016

Kabul ve Onay

Lütfü YEĞİN'in hazırladığı “Yargı Kararları Işığında İdari Vesayet Yetkisinin İncelenmesi” başlıklı Yüksek Lisans tez çalışması, jüri tarafından lisansüstü yönetmeliğinin ilgili maddelerine göre değerlendirilip oybirliği / oyçokluğu ile kabul edilmiştir.

03/08/2016

Tez Jürisi	İmza	
	Kabul	Ret
Prof. Dr. Abdullah YILMAZ		
Yrd. Doç. Dr. Fatih KIRIŞIK (Danışman)		
Yrd. Doç. Dr. Aykut ACAR		

Doç. Dr. Niyazi KURNAZ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

Yemin Metni

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum “Yargı Kararları Işığında İdari Vesayet Yetkisinin İncelenmesi” adlı çalışmamın, tarafımdan bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurmaksızın yazıldığını ve yararlandığım kaynakların kaynakçada gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve bunu onurumla doğrularım.

...../...../2016

Lütfü YEĞİN

Özgeçmiş

1979 yılında Bursa’da doğdu. İlkokulu Hamzabey İlkokulu’nda, ortaokulu Namazgah Ortaokulu’nda ve lise eğitimini Bursa Demirtaşpaşa Endüstri Meslek Lisesi’nde tamamladı. Lisans eğitimini Uludağ Üniversitesi Kamu Yönetim Lisans Programı’nda 2004 yılında tamamladı. 2010 yılında Dumlupınar Üniversitesi’nde Kamu Yönetimi Bilimi’nde yüksek lisans eğitimine başladı.

2010 yılında Dumlupınar Üniversitesi Şaphane Meslek Yüksekokulu’nda Öğretim Görevlisi Okutmanı olarak göreve başladı. 2013 yılında İdari Yargı Hâkim Adayı olarak, 2014 yılında da Danıştay Tetkik Hâkimi olarak atandı, halen Danıştay Başkanlığı’nda Tetkik Hâkim’i olarak görevine devam etmektedir.

ÖZET

YARGI KARARLARI IŞIĞINDA İDARİ VESAYET YETKİSİNİN İNCELENMESİ

YEĞİN, Lütfü

Yüksek Lisans Tezi, Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı

Tez Danışmanı : Yrd. Doç. Dr. Fatih KIRIŞIK

Ağustos, 2016, 121 sayfa

Hızlanan demokratikleşme hareketleriyle birlikte kamusal hizmetlerin sunum şekillerinde de değişimler yaşanmaya başlanmıştır. Söz konusu hizmetlerin vatandaşlara en hızlı ve doğru bir şekilde aktarımı temel hedef olmuştur. Bu hedefi gerçekleştirmek için ise merkezi idareden bağımsız yerel idarelerin daha etkin hale getirilmesi, karar organlarının o yörede yaşayan seçmenler tarafından seçilmesi, karar alırken bağımsız hareket etmelerinin sağlanması gerekmektedir.

Devletler bu değişime ayak uydurup yerel idarelerin özerk yapılarını kuvvetlendirirken bir yandan üniter yapılarını korumak diğer yandan da bu özerk yapının ortaya çıkardığı sorunları en aza indirme çabasına girişmişlerdir. İdari vesayet denetimi, bu değişimin bir nevi kontrol mekanizması görevini üstlenmiştir.

Bu çalışmada idari vesayet yetkisinin uygulanma aşamasında ortaya çıkan sorunlar yargı kararları ışığında incelenmiştir. Bu kapsamda çalışmanın ilk iki bölümünde vesayet yetkisinin tanımı, özellikleri, bu yetkiyi kullanan makamlar ve kullanım şekillerine değinilmiş, üçüncü bölümde ise vesayet yetkisi kullanılarak tesis edilen işlemlerin yargı organları önünde nasıl çözüme kavuşturulduğu irdelenmiştir.

Anahtar Kelimeler: Hiyerarşi, İdari Makam, Kamu Tüzel Kişiliği, Özerklik, Yerellik, Yerinden Yönetimler

ABSTRACT**A STUDY ON ADMINISTRATIVE TUTELAGE IN TERMS
OF JUDICIAL VERDICTS****YEĞİN, Lütfü****Master Thesis, Department of Public Administration****Thesis Advisor: Asst. Assoc. Dr. Fatih KIRIŞIK****August, 2015, 121 pages**

Along with the accelerating democratization movements, delivery forms of public services have begun to change. Delivering these services in the fastest and an accurate way to the citizens forms the main objective. To achieve this goal, it is necessary to ensure making the independent local authorities more effective, electing the decision-making bodies by the voters living in those regions and these bodies' acting independently in making their decisions.

States strengthen the autonomous structures of the local authorities by keeping pace with this change; they, on the one hand, try to protect their unitary structure and on the other hand try to minimize problems arising from this autonomous structure. It is possible to say that administrative tutelage control has undertaken the task a kind of control mechanism in this change.

In this study, we deal with the problems that arise in the implementation process of administrative tutelage in terms of judicial decisions. In this context, the definition, features and usage patterns of tutelage and the authorities using it are dealt with in the first two parts of the study, in the third part, we discuss how the processes, which were ensured using tutelary powers, are resolved in justice.

Keywords: Autonomy, Locality, Public Legal Entity, Hierarchy, Administrative Authorities, Local Authorities.

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
ÖZET.....	v
ABSTRACT.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR	x
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM POZİTİF HUKUKTA İDARİ VESAYET YETKİSİ

1.1. TANIMI.....	4
1.2. İDARİ VESAYET YETKİSİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE MEVZUATIMIZDAKİ YERİ	7
1.2.1. İdari Vesayet Yetkisinin Tarihsel Gelişim	7
1.2.2. 1982 Anayasasında İdari Vesayet Yetkisi	10
1.2.3. İdari Vesayet Yetkisiyle İlgili Yasal Düzenlemeler	11
1.3. İDARİ VESAYET YETKİSİNİN ÖZELLİKLERİ	13
1.4. İDARİ VESAYET YETKİSİNİN KAPSAMI	16
1.4.1. İşlemler Üzerindeki Denetim.....	16
1.4.1.1. Onama.....	17
1.4.1.2. İptal – Bozma – Geriye İade Yetkisi	19
1.4.1.3. İzin	20
1.4.1.4. Yargıya Başvurma	21
1.4.1.5. İkame	23
1.4.1.6. Yürütmenin Durdurulması – Erteleme	25
1.4.2. Organlar Üzerindeki Denetim.....	26
1.4.3. Personel Üzerindeki Denetim	29
1.5. İDARİ VESAYETİN DİĞER UYGULAMALARDAN FARKI.....	30
1.5.1. İdari Vesayet – Medeni Vesayet Farkı	30
1.5.2. İdari Vesayet – Hiyerarşik Yetki Farkı.....	32
1.5.3. İdari Vesayet – Yetki Genişliği Farkı.....	34

İKİNCİ BÖLÜM İDARİ VESAYET YETKİSİNİN UYGULAMASI

2.1. ÜZERİNDE VESAYET DENETİMİ UYGULANAN KAMU KURUM VE İDARELERİ	37
---	-----------

2.1.1. Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı	39
2.1.2. Yer Yönünden Yerinden Yönetim.....	40
2.1.2.1. Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.....	41
2.1.3. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim	43
2.1.3.1. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları Örneği.....	44
2.1.3.2. Yükseköğretim Örneği	45
2.2. İDARİ VESAYET YETKİSİNİ KULLANAN MAKAMLAR	49
2.2.1. İdari Makamlar	49
2.2.1.1. Cumhurbaşkanı.....	50
2.2.1.2. Başbakan.....	52
2.2.1.3. Bakanlar Kurulu	53
2.2.1.4. İçişleri Bakanı.....	54
2.2.1.5. Mülki Amirler.....	55
2.2.2. İl ve İlçe İdare Kurulları	56
2.2.3. Yargı Organları.....	57
2.2.3.1. Danıştay.....	57
2.2.3.2. Sayıştay.....	60
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM	
YARGI KARARLARI IŞIĞINDA İDARİ VESAYET YETKİSİNİN	
KULLANILMASI	
3.1. KAMU İDARELERİ ÜZERİNDE İDARİ VESAYET UYGULAMASI	62
3.1.1. Yerel Özerklik İdari Vesayet İlişkisi	63
3.2. KAMU KURUMLARI ÜZERİNDE İDARİ VESAYET UYGULAMASI ...	68
3.2.1. Yargı Kararları Kapsamında Meslek Kuruluşları Üzerinde Vesayet Denetimi.....	72
3.2.2. Yargı Kararları Kapsamında Üniversiteler Üzerinde Vesayet Denetimi	76
3.3. İDARİ VESAYETİN UYGULANMASINDA KARŞILAŞILAN SORUNLARIN YARGISAL ÇÖZÜMLERİ.....	80
3.3.1. İdari Vesayet Yetkisinin Yasaya Dayanması ve Devredilemezliği İle İlgili Yargı Kararları	81
3.3.2. İdari Vesayet Yetkisini Kullanan Makam ve İlgili Yargı Kararları	86
3.3.3. Vesayet Makamının Yetkisini Aşması Durumunda Ortaya Çıkan Sorunlarla İlgili Yargı Kararları.....	89
3.3.4. İdari Vesayet Yetkisinin Sınırlarının Yasayla Belirlenmesi Gerektiğiyle İlgili Yargı Kararları	93
3.3.5. Vesayet Denetimi Kapsamında Yargıya Başvuru Hakkı.....	100
SONUÇ.....	106

KAYNAKÇA	109
DİZİN	121

KISALTMALAR

age.	Adı geçen eser
agm.	Adı geçen makale
agt.	Adı geçen tez
C.	Cilt
D.	Dergisi
DİİK	Danıştay İdari İşler Kurulu
E.	Esas Numarası
İİBF	İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
İDDK	İdari Dava Daireleri Kurulu
İYUK	İdari Yargılama Usulü Kanunu
K.	Karar Numarası
md.	Madde
RG.	Resmi Gazete
s.	Sayfa
S.	Sayı
SBE	Sosyal Bilimler Enstitüsü
TİD	Türk İdare Dergisi
TODAİE.	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
y.	Yıl
YYD.	Yerel Yönetimler Dergisi
YÖK.	Yükseköğretim Kurulu

TEZ METNİ

GİRİŞ

İdari teşkilatımız, Anayasanın 123. maddesinin 2. fıkrasında da belirtildiği gibi merkezden ve yerinden yönetim esaslarına göre şekillenmiştir. Bir yanda merkezi idare ve onun uzantısı olan taşra teşkilatı yer alırken, diğer yanda merkezi idarenin hiyerarşisine tabi olmayan kamu tüzel kişiliğine sahip özerk kuruluşlar olan yerinden yönetimler yer almaktadır. Kamu hizmetlerinin halka sunumunda bu ikili yapı birlikte hareket etmekte, yerine getirmekle yükümlü oldukları görevleri kendi aralarında konu ve yer bazında paylaşmaktadırlar.

Merkezden veya yerinden yönetim ilkelerinin birine bağlı olarak şekillenen idari yapılar kendi içlerinde bir takım avantaj ve dezavantajlar barındırmaktadırlar. Her şeyden önce hizmetin tek elden yani merkezden yürütülmesi göz ardı edilemeyecek aksamalara ve gecikmelere yol açacak, yerel ihtiyaçlar gereği gibi göz önünde bulundurulup karşılanamayacaktır. Yaşanacak olan bu olumsuz gelişmelere mahal vermemek için yerinden yönetim kuruluşları devreye sokulmuş, hizmetlerin halka en yakın makamlar tarafından sunulması amaçlanmıştır. Yerinden yönetim kuruluşları yaşanan aksaklıkları bir nebze olsa azaltmış fakat beraberinde yeni sorunların ortaya çıkmasına sebep olmuştur. İlk olarak partizanca uygulamalar göze çarpmış, denetimde sorunlar yaşanmıştır.

Devlet idaresinin bir bütün içinde yürümesi gerektiği, idarenin bütünlüğünün sağlanması ve yerinden yönetimin mevcut sakıncalarının azaltılması ihtiyacı idari vesayet yetkisinin hayata geçirilmesini kaçınılmaz kılmıştır.

İdari vesayet yetkisi, idarenin bütünlüğünü tesis etmede kullanılan en önemli araçlardan biridir.¹ Bu yetki anayasal bir temele dayandırılmıştır ve Anayasamızın 127. maddesinin 5. fıkrasında “*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*” açıklamasıyla bir tanımlama yoluna gitmiştir.

¹ Hamza Eroğlu, (1984), *İdare Hukuku*, Işın Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara: s.321.

1982 Anayasasında da belirtildiği gibi, idari vesayet yetkisinin kimler tarafından kullanılacağı, kullanılırken hangi esas ve usuller dairesinde hareket edileceğinin, hangi kamu kurum ve idarelerinin idari vesayete tabi olduğunun kanunla belirlenmesi gerekmektedir. Buradan çıkan sonuç ise bu yetkinin istisnai bir yetki olduğudur. Yani yorum yoluyla genişletilemez ve uygulanamaz. İdari vesayet yetkisi hangi makama, hangi konularla sınırlı olarak tanındıysa yetkili makam da o sınır içinde hareket etmeli, kanunla belirlenen sınırların dışına çıkılmamalıdır.

Merkezi idare sahip olduğu gücü dolayısıyla iktidar kuvvetini kaybetmek istemez. Özerk yapıya sahip yerinden yönetimlerin ortaya çıkması ve kamu hizmetlerinin merkezi idare ile bu kurumlar arasında paylaşılması gücün de bölünmesi anlamına gelmektedir. Mevcut iktidarını kaybetmek istemeyen merkezi idare kendisine tanınmış vesayet yetkisini kullanırken çoğu zaman gücünü koruma refleksiyle hareket etmekte ve bu yetkinin sınırlarını genişletip hiyerarşik denetim gerçekleştirmektedir.

Vesayet yetkisi kullanılırken çizilen bu sınırların aşılması, kullanan makamın bu yetkiyi genişletmesi, kamu tüzel kişiliğine sahip kamu kurum ve idarelerinin özerkliklerinin zedelenmesine sebep olmaktadır. Sonuç olarak bu denetim yetkisini kullanan makamların da denetlenmesi gerekliliği ortaya çıkmaktadır.

İdari vesayet yetkisinin denetiminin sağlanmasında ise asıl görev yargı organlarına düşmektedir. Yargı organları bu denetimi gerçekleştirirken ilk olarak, vesayet yetkisinin Anayasa'nın 127. maddesindeki tanımını kendilerine kılavuz olarak belirlemektedirler. Kullanılan bu yetki anayasal sınırları aşmıyorsa ikinci olarak yasalar tarafından böyle bir yetkinin kullanımına izin verilip verilmediğine, kullanan makamın yetkili olup olmadığına, kullanılan bu yetkinin sınırlarının genişletilip genişletilmediğine bakılmaktadır. Yargı organının bu denetimi sonucunda yargısal bir karar ortaya çıkmakta dolayısıyla vesayet denetiminin hukuksal denetimi gerçekleştirilmiş olmaktadır. Bu çalışmada, vesayet denetimi sonucu ortaya çıkan sorunların yargı organları önüne hangi gerekçelerle geldikleri, hukuksal denetimi gerçekleştiren yargı organlarının bu sorunların çözümünde hangi kriterleri göz önünde bulundurarak karar verdikleri incelenirken, aynı zamanda vesayet makamının kendisine verilen bu yetkiyi kullanırken yasal sınırlara riayet edip etmediği, hangi hukuksal ihlalleri gerçekleştirdiği de açıkça görülecektir.

BİRİNCİ BÖLÜM

POZİTİF HUKUKTA İDARİ VESAYET YETKİSİ

1.1. TANIMI

Devlet kavramını soyut olmaktan kurtaran ve onun vücut bulmasını sağlayan idari yapı ve bu yapının içinde yer alan kamu kurum ve idareleri birbirleriyle uyum içinde hareket etmek zorundadırlar. Devlet yapısının bir bütün halinde tek parça olarak hareket etmesi, merkezi idare ile yerinden yönetimler arasındaki uyumunun en üst seviyede olmasıyla yakından ilgilidir. İstenilen bu işleyişin hayata geçmesini sağlayan kontrol mekanizmaları ise hiyerarşi ve idari vesayettir. Anayasa Mahkeme'si de bir kararında “*İdari vesayet, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünleşmeyi sağlamakta, ayrışmayı, farklılaşmayı ve kopmayı önlemektedir*”² diyerek idari vesayetin önemini açıkça vurgulamıştır.

İdari vesayet yetkisinin tanımı mevzuatımızda pek yer bulmamış, daha çok doktrinde ve yargı kararları ile tanımlama yoluna gidilmiştir. İdari vesayetin genel olarak ilk yasal tanımına 1982 Anayasasında yer verilmiştir.

Anayasamızın 127. maddesinin 5. fıkrasında “*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*” açıklamasıyla bir tanımlama yoluna gidilmiştir.

İdari vesayetin hukuk sistemimizde yer almasının sebebi göz önünde bulundurularak da bu denetim aracının tanımlanması yoluna gidilebilir. Vesayet yetkisine tabi olan kurum veya kuruluşların faaliyetlerinin denetlenmesi ve düzeltilmesi amaçlanmış ise farklı bir tanım, faaliyetlerinin korunması ve desteklenmesi amaçlanmış ise farklı bir tanım ortaya çıkabilir. Fakat ikinci amaç göz önünde bulundurularak yapılan tanımlar idari vesayet yetkisinin işlevsizleşmesine yol açabilecektir.³

İdari vesayet, merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde idarenin bütünlüğünü korumak amacıyla kullandığı en etkili yöntemlerdendir. Merkezi idare bu yolla mahalli idarelerin, kanunlar tarafından tanınan yetkiler ışığında aldığı kararlarını, kararların

²Anayasa Mahkemesi, (4.2.2010), E.2008/27, K.2010/29.

³Bülent Kent, (2006), “Almanya’da Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.8, Sayı: 1, İzmir: ss.123-142.

hayata geçirilmesini kontrol etme imkânına sahip olmaktadır. Aynı zamanda yerinden yönetim mekanizmasının ortaya çıkaracağı sorunları da azaltan bir yöntemdir. Yerinden yönetim kuruluşlarının üzerindeki idari vesayet yetkisi istisnai bir yetkidir ancak kamu düzeni ve kamu yararı bakımından merkezi yönetim tarafından belirli şartlar altında kullanılmaktadır.

Gözübüyük/Tan, bu yetkiyi “*yerel idarelerin ve kamu kurumlarının onlara varlık veren devlet tarafından kamu yararı amacıyla denetlenmesi*” şeklinde tanımlamışlardır.⁴ Onar’a göre “*idari vesayet merkezin âdemimerkeziyet idarelerinin icrai kararlarını ve idari fiil ve hareketlerini murakabe etmek ve bu kararları bozabilmek salahiyetidir.*”⁵ Başka bir tanımda da idari vesayet, devletin yerinden yönetim kuruluşlarının kararlarını ve eylemlerini denetlemek ve bozabilmek yetkisi olarak tanımlanmıştır.⁶ Kemal Gözler ise idari vesayet yetkisini, yasalar tarafından belirlenen şartlar altında merkezi idarenin, yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemleri üzerinde kullandığı sınırlı bir yetki olarak tanımlamıştır.⁷

Arslan idari vesayet yetkisini “*merkezden yönetimin yerinden yönetim sistemi üzerinde kurulan idare ve kurumların eylem ve işlemlerini kanunla görülen sınırlar içinde denetlemek ve kararlarını bozabilmek yetkisidir*”⁸ şeklinde tanımlamıştır.

İdari vesayet, tüzel kişilik denetimi olarak anlaşılabilir, çünkü burada tüzel kişiliğe sahip kurumların sadece organlarının yapısı değil iş ve eylemleri de denetlenmektedir.⁹

Vesayet kavramı özel hukuk açısından değerlendirildiğinde, medeni hakları kullanma ehliyetine sahip olmayan kişilere vasi atanması ve vasinin gerçekleştirdiği işlemlerin tümüdür. İdari vesayet yetkisine bu açıdan bakıldığında, tüzel kişiliğe sahip

⁴ Şeref Gözübüyük ve Turgut Tan, (2006), *İdare Hukuku Genel Esasları*, C.I, Turhan Kitabevi, Ankara: s. 162.

⁵ Sıddık Sami Onar, (1960), *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C.II, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul: s.622.

⁶ Nuri Tortop, (1986), *Mahalli İdareler*, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara: s.13.

⁷ Kemal Gözler, (2009), *İdare Hukuku*, Güncellenmiş ve Düzeltilmiş 2. Baskı, C.I, Ekin Kitabevi, Bursa: s.209.

⁸ Süleyman Arslan, (1990), “İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasından Ortaya Çıkan Sorunlar”, *I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, Danıştay Yayınları, 1-4 Mayıs, Ankara: ss. 505-542.

⁹ Bülent Kent, (2006), “Almanya’da Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi”, *Dokuz Eylül Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.VIII, Sayı: 1, İzmir: ss.123-142.

kuruluşlara, korunması ve gözetim altında tutulması gereken kurumlar şeklindeki bakışın ifadesi olarak tanımlanabilir.¹⁰

İdari vesayetle alakalı olarak yapılan tanımlar değerlendirildiğinde, bu yetkiyi kullanma yetkisine sahip olan bir merkezi idarenin ve üzerlerinde vesayet yetkisinin kullanılacağı, tüzel kişiliğe haiz kurumların varlığı şarttır.

Diğer yandan, Anayasamızdaki idari vesayet tanım ile doktrinde yapılan tanımlar arasında bir fark göze çarpmaktadır. Anayasamızda idari vesayet yetkisinin mahalli idareler üzerinde kullanılan bir yetki olduğundan bahsedilirken, doktrinde, bu yetkinin kullanım alanı genişletilmiş, yerinden yönetim kuruluşlarının tamamının üzerinde kullanılabileceği yolunda bir tanımlama yoluna gidilmiştir. Bu genellemeye ulaşılmasının nedeni olarak da, yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına nazaran daha özerk bir yapıya sahip oldukları, bunlar üzerinde kullanılacak olan idari vesayet yetkisinin daha az özerkliğe sahip olan hizmet kuruluşları üzerinde hayli hayli kullanılabileceğidir.¹¹

Anayasa Mahkemesi bir kararında idari vesayetle alakalı olarak şöyle bir açıklama getirmiştir: “*Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasının öngördüğü idarî vesayet, merkezden yönetimin yerel yönetimler üzerinde yapabileceği ve yasa ile düzenlenmesi gereken bir denetim yetkisidir. Ancak bu yetki, sınırsız ve takdire bağlı olmayıp, ... mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması... amaçlarına yöneliktir. Ayrıca, idarî vesayet yetkisi, merkezden yönetimin elinde sadece salt ve biçimsel bir denetim ve otorite aracı olarak düşünülemez. Bu yetki, aynı zamanda demokratikleşme sürecinde yerel plandaki katılımcı yönetimi sosyal hukuk devleti anlayışı doğrultusunda geliştirici, toplumsal dayanışmayı güçlendirici, Anayasa'nın öngördüğü temel hak ve özgürlüklere saygı bilincini yüceltici, çağdaş ve uygar bir eğitim yöntemi olarak da değerlendirilmelidir. Anayasa'nın koyduğu ilke ve kurallara aykırı olmamak koşuluyla, yasada açıklık olan yerlerde ve yasanın gösterdiği derece ve genişlikte kullanılması gereken idarî vesayet,*

¹⁰ Hikmet Kavruk ve Turgut Tatar, (2010), “Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılmaları ve Başkanlıklarının Yargı Kararları İle Sona Erdirilmesi”, *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.59. Sayı.4, Ankara: ss.631-690.

¹¹ Metin Günday, (2011), *İdare Hukuku*, 10. Baskı, İmaj Yayınları, Ankara: s.85.

aslında devletin genel yararları bakımından konmuş olmakla beraber, yerel halkın yararlarının da korunması açısından bir güvencedir.”¹²

Danıştay’ın idari vesayet tanımı ise şöyledir,” bir kamu hukuku kurumu olan *idari vesayet, merkezi idareye, yerinden yönetim idarelerinin icraya ilişkin bazı kararlarını, idari işlem ve eylemlerini kamunun ve yöre halkının çıkarları açısından denetleme amacıyla tanınmış sınırlı bir yetkidir*”.¹³ Başka bir kararında da “*İdari vesayet, kamu düzenini ve idarede bütünlüğü sağlamak için kamu yararı amacıyla kanunların verdiği yetkiye dayanarak, merkezi idarenin, yerel yönetimin organları ve bunların bazı işlemleri ile harcamaları üzerinde, kamu hizmetinin gereklerine uygun olarak kullanılan bir denetim şeklidir*” olarak tanımlanmıştır.¹⁴

Yapılan tanımlardan bu yetki ile ulaşılacak istenen amaç da ortaya çıkmaktadır. İdari vesayet yetkisiyle, yerinden yönetimlerin yetkilerini kullanırken aşırıya kaçıp yetki tecavüzü veya gaspına neden olmalarını önlemek, üniter yapıyı koruyarak, kamu hizmetinin sunumunda uyumu sağlamak amaçlanmaktadır.¹⁵

1.2. İDARİ VESAYET YETKİSİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE MEVZUATIMIZDAKİ YERİ

1.2.1. İdari Vesayet Yetkisinin Tarihsel Gelişim

Türk tarihine bakıldığında idari yapıya merkeziyetçi sistemin hakim olduğu görülmektedir. Yerel hizmetlerin görülmesi ve ihtiyaçların karşılanması merkezi idare dışında ilk defa vakıflar eliyle gerçekleştirilmiş, söz konusu bu vakıflar da kadılar eliyle denetlenmiştir. Bu açıdan bakıldığında vakıfları ilk hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak değerlendirmek mümkündür.¹⁶

Tanzimat’la birlikte ortaya çıkan yerel idare anlayışı ve akabinde 1854 yılında İstanbul’da kurulan belediye idaresiyle birlikte kamu hizmetlerinin sunumunda merkezi

¹² Anayasa Mahkemesi, (26.11.1988), E.1987/18, K.1988/23.

¹³ Danıştay 9.D, (27.20.1981), E.1980/4070, K.1981/4814, *Danıştay Dergisi*, S.46-47, s.314.

¹⁴ Danıştay 8.D, 25.11.1996, E.1995/860, K.1996/3388, *Danıştay Dergisi*, S.93, s.409.

¹⁵ Murat Akçakaya, (2000), “Belediyeler Üzerindeki Vesayet Çıkmazı”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 38, Ankara: ss.189-210.

¹⁶ Sabri Coşkun, (1976), *İdarenin Denetiminde İdari Vesayet*, Ankara: s.36.

idarenin dışında da yetkili birimler oluşmuştur.¹⁷ Kurulan bu belediyenin başkanı ve meclis üyelerinin tamamının merkezi idare tarafından atanması idari vesayet anlayışının tam olarak yerleşmediğini, hiyerarşik denetim anlayışının devam ettiği göstermektedir. Yine 1864 yılında kabul edilen Vilayet Nizamnamesiyle idari yapı vilayet, sancak, kaza, nahiye ve köy birimlerine ayrılmış, yerel yönetimler alanında düzenlemeler yapılmıştır.¹⁸

Tanzimat dönemi ile birlikte Osmanlı idari yapısında yaşanan gelişmelere bakıldığında temel amacın mahalli idareleri güçlendirmek olmadığı bu sistemin alındığı Fransız sistemine bakıp anlaşılabilir. Osmanlı idari yapısının oluşumunda mahalli idarelerin güçlü olduğu İngiliz sistemi yerine merkezi teşkilatın güçlü olduğu Fransız sistemi benimsenmiştir.¹⁹ Fakat durum her ne kadar bu şekilde olsa da günümüz mahalli idarelerinin temeli bu dönemlerde atılmıştır.²⁰

İdari vesayetin anayasaya dâhil oluşu 1876 Anayasasıyla gerçekleşmiştir. Anayasada yerel yönetimlerin yetkileri sınırlandırılmış ve merkezi idareye idari vesayet yetkisi öngörülmüştür. Bu dönemde de merkeziyetçi yapı anlayışı devam etmiştir.²¹

1921 Anayasası her ne kadar pek uygulanma alanı bulamadan yürürlükten kaldırılmış ise de özerkliğin yer aldığı tek anayasadır. Anayasanın 11. maddesinin 1. fıkrasında “ *Vilayet mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir*” diyerek özerklik vurgulamış, 14. maddesinde de “*Vilâyete Büyük Millet Meclisinin vekili ve mümessili olmak üzere vali bulunur. Vali, Büyük Millet Meclisi Hükümeti tarafından tâyin olunup vazifesi devletin umumi ve müşterek vazâifini rüyet etmektir. Vali yalnız devletin umumi vazâifiyle mahallî vazâif arasında tearuz vukuunda müdahale eder.*” diyerek valinin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisinden bahsedilmiştir. İlgili maddeye bakıldığında valiye, devlet ile il özel idaresinin görevleriyle ilgili bir uyumsuzluk olması halinde müdahale yetkisi verilmiştir. Böyle bir durumda valinin devreye girerek devletin genel çıkarını koruyacağı, bulacağı çözümün devlet lehine olacağı açıktır. Bu nedenle bu maddenin il özel idaresi üzerinde bir idari vesayet yetkisi

¹⁷ İlber Ortaylı, (1974), *Tazminattan Sonra Mahalli İdareler*, TODAİE Yayınları, Ankara: s.115.

¹⁸ Halil Nadaroğlu, (2001), *Mahalli İdareler Teorisi Ekonomisi Uygulaması*, Beta Yayınları, 7. Baskı, İstanbul: s.13.

¹⁹ Yıldızhan Yayla, (1982), *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezâif*, İstanbul Üniversitesi SBF Yayınları, no:56, İstanbul: s.54.

²⁰ Ortaylı, a.g.e., s.XI.

²¹ Şeref Gözübüyük, (1976), *Türkiye’de Mahalli İdareler*, TODAİE Yayınları, Ankara: s.6.

öngördüğü söylenebilir. Devlet ile il özel idaresinin görev alanında herhangi bir anlaşmazlık yaşanmaması durumunda ise yerel yönetimin kararlarının herhangi bir denetime tabi olmadığı açıktır.²² Valilere verilen bu yetkini yanında denetim amacıyla müfettişler de görevlendirilmiştir. Müfettişlerin yetkisi konu bakımından valilerin yetkilerine nazaran geniş olarak düzenlenmiştir. Yerel yönetimlerin işlemlerinin denetiminin müfettişler eliyle yapılacağı fakat bu yetkinin genel nitelikli olduğu, istisnai bir hal taşımadığından hareketle, yapılan denetimin idari vesayet olmadığı açıktır.²³

1961 Anayasası ile birlikte çeşitli kurumlara anayasal nitelik kazandırılmıştır. Aynı zamanda yerinden yönetim kuruluşlarının seçilmiş organlarının bu sıfatlarını kaybetmeleri yargı organının yetkisine dahil edilmiş, böylece merkezi idarenin yetkileri kısıtlanmıştır. 1961 Anayasasında idari vesayet yetkisinden açıkça bahsedilmemiş olmasına rağmen merkezi idarenin böyle bir yetkiye sahip olduğu kabul edilmektedir. Çünkü ilk defa 1961 Anayasasında söz edilen idarenin bütünlüğü ve yasallığı ilkelerinin sonucu bunu gerektirir.²⁴ Anayasanın 116. maddesinin son bölümünde de yerel yönetimlerin “merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri” düzenlenmiştir. Madde metninde yer alan “karşılıklı” ibaresi de dikkate alındığında merkezi idare ile yerel yönetimlerin arasındaki bağ ve ilginin idari vesayet denetimi olduğu sonucuna ulaşılabilir.²⁵

1961 Anayasası hükümlerine göre vesayet denetimine konu kamu tüzel kişilerini; yerel yönetim birimleri, yasalarla kurulan özerk kamu tüzel kişileri, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları, özerk üniversiteler, TRT, vakıflar olarak saptamak mümkündür.

²² Muhammed Savaş Bayındır, (2007), *İdari denetim Olarak İdari Vesayet*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara: s.89-90.

²³ Eyüp Kılıç, (2005), *İdarenin Denetlenmesi ve Mahalli idareler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi*, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul: s.72.

²⁴ Esat Mahmut Yılmaz, “Ulus Devlet Bağlamında İdari Vesayet Denetimi”, *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi*, 15. Dergi, Ankara, <http://www.msb.gov.tr/Ayim/Makale/MakaleDetay?id=54733214d83cff1a504d92a8>, 2016.

²⁵ Muhammed Savaş Bayındır, a.g.t., ss.92-93.

1.2.2. 1982 Anayasasında İdari Vesayet Yetkisi

1982 anayasasıyla ilk defa açık olarak idari vesayet yetkisine yer verilmiştir. 1982 Anayasasında idari vesayet yetkisi sadece il özel idaresi, belediye ve köyler üzerinde kullanılan istisnai bir idari yetki olarak düzenlenmiştir.

Anayasanın 127. maddesinde idari vesayet yetkisi, “*Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.*” denilerek tanımlanmıştır. Bu tanımda göze çarpan husus, idari vesayet yetkisinin sınırsız bir yetki olmadığı, kanunla böyle bir yetki tanındığı ölçüde, yine kanunda belirtilen sınırlar içinde kullanılabileceğidir. Herhangi bir yasal düzenleme olmaksızın salt idari işlemle idari vesayet yetkisi kullanılamaz. 127. maddenin 4. fıkrasında ise “*Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir*” hükmünde ortaya çıkan yetki ise idari vesayet yetkisinin ağırlaştırılmış şeklini oluşturmaktadır.²⁶

Yine anayasamızın 127. maddesinin son fıkrasında da “*Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları....*” şeklindeki düzenlemeyle idari vesayet yetkisi vurgulanmıştır.

Görüldüğü gibi anayasamızda idari vesayet yetkisinden sadece yerel yönetimler üzerinde kullanılabilen bir yetki olarak bahsedilmiş, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına değinilmemiştir. Anayasamızın 123. maddesinde yer alan “*idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür...*” hükmü idari vesayete hayat vermektedir.²⁷ İşte bu maddeden hareketle idari vesayet yetkisinin genişletilip, hizmet

²⁶ Barış Şensoy, (2010), *Yerel Özerklik ve Yerel Yönetimler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkisi*, Doktora Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul: s.117.

²⁷ Halil Gündüz, (2002), *İdari Denetim*, Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul: s.78.

yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kullanılabileceği sonucuna ulaşılabilir.²⁸

1.2.3. İdari Vesayet Yetkisiyle İlgili Yasal Düzenlemeler

İdari vesayet yetkisinin kanunla düzenlenmesi gerektiği anayasamızda 127. maddesinin 5. ve 6. fıkralarında belirtilmiştir. Bu düzenlemenin kanuna dayandırılmasının sebebi yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliğinin esas olmasıdır.²⁹ İdari vesayet kanunla düzenlemesinin en önemli sonucu merkezi idarenin verilen bu yetkinin sınırları içinde hareket etme zorunluluğudur.³⁰ Bu yetkinin kullanılabilmesi için hangi karar ve işlemlerin idari vesayete tabi olduğunun ve nasıl kullanılacağına yasa ile açıkça belirlenmesi gerekmektedir.³¹

Anayasa Mahkemesi de verdiği bir kararda, *"idarî vesayet, merkezden yönetimin yerel yönetimler üzerinde yapabileceği ve yasa ile düzenlenmesi gereken bir denetim yetkisidir. Ancak bu yetki, sınırsız ve takdire bağlı olmayıp, ... "* diyerek yasallık ilkesine atıf yapmıştır.³²

İdari vesayetle alakalı olarak kanunlarımızda yer alan düzenlemelere kısaca bakmak gerekirse;

3046 sayılı kanunun³³ 19/a maddesi *"Bakanlık bağlı, ilgili ve ilişkili kuruluşları (10/12/2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa ekli (III) sayılı cetvelde yer alan kurumlar dâhil) Başbakanın teklifi ve Cumhurbaşkanının onayı ile, Başbakanlıkla veya diğer bakanlıklarla ilgilendirilebilir. Söz konusu kuruluşların özel kanunlarında bağlı, ilgili ve ilişkili olunan bakanlığa ya da bakana verilen yetki ve görevler ilgilendirilen bakanlık veya bakan tarafından kullanılır ve yerine getirilir."* hükmünü içermektedir. Bakanlıkların, hizmet kuruluşları üzerindeki idari vesayet yetkisine bu madde hükmü örnek gösterilebilir.

²⁸ Metin Günday, a.g.e., s.74.

²⁹ Muhammed Savaş Bayındır, a.g.t., s.97.

³⁰ Süleyman Arslan, (1978), *Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi*, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, no.109, Ankara: s.31.

³¹ DİİK, 22.12.2009, E.2009/7, K.2009/14.

³² Anayasa Mahkemesi, 26.11.1988, E.1987/18, K.1988/23.

³³ Bakanlıkların Kuruluş Ve Görev Esasları Hakkında 174 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname İle 13/12/1983 Gün ve 174 Sayılı Bakanlıkların Kuruluş ve Görev Esasları Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Bazı Maddelerinin Kaldırılması ve Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi Hakkında 202 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun

3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkındaki kanunun 1. maddesinde *“Bu Kanunun amacı,..., mahalli idarelerin yönlendirilmesi,...”*, 2. maddesinde *“Ülkenin idari bölümlere ayrılması, il ve ilçelerin genel idarelerini, mahalli idareleri ve bunların merkezi idare ile olan alaka ve münasebetlerini düzenlemek,”* İçişleri Bakanlığının idari vesayete ilişkin görevleri arasında sayılmıştır.

5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nun 9. maddesinde ise, *“ valinin, ilde devletin ve hükümetin temsilcisi ve ayrı ayrı her bakanın mümessili ve bunların idari ve siyasi yürütme vasıtası”* olduğu. Yine aynı maddenin d fıkrasında *“... adli ve askeri teşkilat dışında kalan bütün Devlet daire, müessese ve işletmelerini, özel işyerlerini, özel idare, belediye köy idareleriyle bunlara bağlı tekmil müesseseleri denetler, teftiş eder”* hükmüne yer verildiğinden, bu görevi nedeniyle valinin ildeki bütün yerel yönetimler üzerinde merkezi idare adına idari vesayet yetkisini kullandığı bilinen bir husustur.

2575 sayılı Danıştay Kanununun 1. maddesinde Danıştay’ın danışma ve inceleme mercii olduğu hükme bağlanmıştır. 42. maddesinin (ı) bendinde, *“Belediye Kanunu ile idari davaya konu olmayan işleri”* inceleyerek karara bağlamak, (h) bendinde, *“İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu Muvakkatı gereğince doğrudan doğruya veya itiraz yoluyla Danıştay’a verilen işleri”* inceleyerek karara bağlamak görevleri Birinci Dairenin görevleri arasında sayılmıştır. Bu düzenlemeler idari vesayet denetimine örnek teşkil etmektedir.

İdari vesayet yetkisine başka bir örnek de 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 27. maddesinin 6. fıkrası gösterilebilir. İlgili maddede, valinin kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebileceği, Encümenin kararında ısrar etmesi halinde kararın kesinleşeceği, bu takdirde valinin, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurarak idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvuracağı düzenlenmiştir.

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunuyla getirilmiş olan ve birlik meclisi kararlarının, birlik merkezinin bulunduğu yerin valiliğine, ülke düzeyinde kurulan birlikler ile başkan vali veya vali yardımcısı olan birliklerde ise İçişleri Bakanlığına gönderilmesi şeklindeki düzenleme ile vesayet denetimini sağlamaktadır. Bunlara benzer şekilde 442 sayılı Köy Kanununda, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununda, 5393

sayılı Belediye Kanununda, 832 sayılı Sayıştay Kanununda örneklere rastlamak mümkündür.

İdari vesayet yetkisinin yasadan kaynaklanmasının istisnalarına uygulamada rastlanmaktadır. Bunlar, merkezi idarenin sirküler veya genelgeler yoluyla yerinden yönetim kuruluşlarını yönlendirmesi, yerinden yönetim kuruluşlarının idarenin görüşünü alarak ya da merkezi idarenin tavsiyeleri üzerine hareket etmeleridir.³⁴

1.3. İDARİ VESAYET YETKİSİNİN ÖZELLİKLERİ

İdari vesayetin ilk özelliği, onun idari bir denetim olduğudur. İdari makamlar ile Danıştay ve Sayıştay'ın idari görevlerle donatılmış birimleri tarafından yerine getirilir. İdari makamlar ile adli makamların birbirinden ayrı olarak yapılaştığı ülkelerde durum böyledir. Adli makamların yerinden yönetim kuruluşları üzerinde böyle bir denetim yetkisi yoktur. Bu durum idari makamların, adli makamlardan ayrılığı prensibinin bir sonucudur.³⁵ Adli sistemin hâkim olduğu kimi ülkelerde de merkezin bu tür idari denetim yetkisine sahip olduğu görülmektedir.³⁶

İdari vesayet yetkisi, devletin birlik ve bütünlüğünü, menfaatlerini korumak, yerel hizmetlerden faydalanan halkın korunması, sunulan kamu hizmetlerinde düzenin ve ahengin tesis edilmesi için konulmuştur.³⁷

İdari vesayet yetkisi kanuna dayanır. Danıştay bir kararında “...merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkisinin hangi hususları kapsayacağına kanunlarda açıkça belirlenmesi gerektiği idare hukukunun genel ilkelerindendir”³⁸ diyerek bu durumu vurgulamıştır. İdari vesayetin bu özelliği “metinsiz vesayet olmaz” özdeyişiyle de kullanılmaktadır.³⁹ Kemal Gözler “kanun olmadan vesayet de olmaz”⁴⁰ şeklinde özetlemiştir. Bu durum Anayasamızın 127. maddesinde açıkça belirtilmiştir. Kanun, idari vesayet yetkisinin sınırlarını ve kullanacak olan makamları tespit eder,

³⁴ Hikmet Çolak, (2004), *Yerel Yönetimlerde İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği*, Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara: s.27-28.

³⁵ Sıdık Sami Onar, a.g.e., s.624.

³⁶ İsmet Giritli vd., (2001), *İdare Hukuku*, Der Yayınları, İstanbul: s.185.

³⁷ Süleyman Arslan, (1990), “İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasından Ortaya Çıkan Sorunlar”, *1.Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, Danıştay Yayınları, 1-4 Mayıs, Ankara: ss. 505-542.

³⁸ Danıştay 3. D. 17.7.1979, E.1979/354, K.1979/409, *Danıştay Dergisi*, S.38-39, s.68.

³⁹ Kemal Gözler, a.g.e., s.211.

⁴⁰ Kemal Gözler, a.g.e., s.211.

yetki belirlenen sınırlar içinde kullanılır. Yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliği esas olduğundan idari vesayetin sınırlarının kanunla belirlenmesi doğal bir sonuçtur. Böylece kamu yararı da temin edilmiş olacaktır.⁴¹ Vesayet yetkisinin kullanılmasında yetkisizlik asıl, yetkililik istisnadır.⁴²

İdari vesayet yetkisini kullanacak makamın kanunla belirlenmesinin bir sonucu da bu yetkinin devredilememesidir.⁴³ Yetki devri, hiyerarşik bir bağlılıkta söz konusu olabilir.⁴⁴ Yerinden yönetim kuruluşları merkezi idarenin hiyerarşisine tabi değildirler. Dolayısıyla bu idareler üzerinde valiye kanunla tanınmış olan idari vesayet yetkisinin yetki devri yoluyla kaymakam tarafından kullanılması mümkün değildir.

İdari vesayet anayasal bir kavramdır. 1982 Anayasasının 127. maddesinde bu yetkiden açıkça söz edilmiş fakat sadece yerel yönetimler üzerindeki denetim şeklinden bahsedilmiştir.

İdari vesayet, yerel yönetimler üzerinde dolaylı bir eğitim işlevine de sahiptir.⁴⁵ Yerel yönetimlerin organlarının seçiminde çoğu zaman liyakat ikinci planda kalmaktadır, aynı zamanda seçilen kişiler yönetim tecrübesi olmayan kişiler olabilmektedir. Durum böyle olunca merkezi idare dolaylı olarak yerel yönetimlerin organlarını eğitici bir fonksiyon üstlenmektedir.

Yerinden yönetim kuruluşlarının özerklikleri kural, üzerlerindeki vesayet denetimi istisnadır. Bunun doğal bir sonucu olarak idari vesayet dar yoruma tabidir.⁴⁶ Hangi durum ve şartlar dâhilinde kullanılacağı düzenlenmiş ise sadece o durumlarda kullanılır, kıyas yolu ile benzer şartlara uygulanamaz.⁴⁷

İdari vesayet, yerel yönetimlerin işlem, eylem, organ ve personeli üzerinde uygulanır. Anayasa'nın 127. Maddesinin 4. fıkrasında merkezi yönetimin bu yetkisine bir sınırlandırma getirilmiştir: “*Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık*

⁴¹ Süleyman Arslan, (1990), “İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasından Ortaya Çıkan Sorunlar”, *I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, Danıştay Yayınları, 1-4 Mayıs, Ankara: ss. 505-542.

⁴² Cengiz Derdiman, (2007), *İdare Hukuku*, Alfa Aktüel, Bursa: s.64.

⁴³ Bahtiyar Akyılmaz vd., (2013), *Türk İdare Hukuku*, Seçkin Yayınları, Ankara: s.214.

⁴⁴ Osman Günaydın, (1989), *İdari Vesayet Denetimi ve Belediyelerin Kararları Üzerinde Uygulanışı*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara: s.7.

⁴⁵ Osman Günaydın, a.g.t., s.8.

⁴⁶ Kemal Gözler, a.g.e., s.213.

⁴⁷ Hasan Hüseyin Can, (2011), “Yeni Mahalli İdare Yasalarında İdari Vesayet Uygulamaları”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Mayıs-Haziran 2011, Sayı:145, Ankara: ss.43-46.

sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim, yargı yolu ile olur.” Getirilen bu sınırlama 1961 Anayasasıyla benzer niteliktedir.

İdari vesayet denetimi, yerinden yönetim makamının kararının onaylanması, iptal, onama, erteleme, izin verme, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme şeklinde kullanılabileceği gibi bunların organlarının kararlarına karşı idari yargı mercilerinde dava açma yetkisi şeklinde kullanılabilir. Kararın değiştirilmesi söz konusu olamaz, çünkü kararın konusunun belirlenmesi yerinden yönetim makamının takdirine bırakılmıştır.⁴⁸ Vesayet yetkisi, istisnai durumlar dışında, denetime tabi kuruluşun yerine geçerek karar alma yetkisi de vermez. Anayasa Mahkemesi bir kararında “*Buna karşılık vesayet yetkisi kural olarak merkezî idareye, yerinden yönetim kuruluşları yerine geçerek icrai karar alma yetkisi vermez. Ancak Anayasa Mahkemesi kararlarında da vurgulandığı gibi, yerinden yönetim kuruluşlarının kanunla kendilerine verilen görevleri hiç yapmaması veya kanunun öngördüğü şekilde yapmaması gibi kamu yararının zorunlu kıldığı durumlarda kanunla öngörülmek kaydıyla, merkezî idareye yerinden yönetim kuruluşunun yerine geçerek karar alma yetkisi tanınabilir*”⁴⁹ diyerek bu duruma vurgu yapmıştır.

Vesayet yetkisinin kullanımı süreyle kısıtlanabilir.⁵⁰ 5202 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 27. maddesi “.....*Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur.....*” diyerek süre kısıtlaması getirmiştir.

İdari vesayet makamı bu yetkisini kullanarak işlem tesis ettiğinde, vesayet altında olan makamların buna itiraz hakları vardır.⁵¹

Anayasa Mahkemesi bir kararında idari “..*merkezî idareye 'görev' değil 'yetki' olarak verildiğinden mutlak bir kullanım zorunluluğu da içermez. Anayasa'da belirtilen amaç ve çerçeve içinde kalmak koşuluyla bu yetkinin kapsam ve sınırını belirleme yetkisi kanun koyucuya aittir*”⁵² diyerek idari vesayetin farklı bir özelliğine vurgu yapmıştır.

⁴⁸ Hasan Hüseyin Can, a.g.m., ss.43-46.

⁴⁹ Anayasa Mahkemesi, 29.11.2012, E.2011/100, K.2012/191.

⁵⁰ Hikmet Çolak, a.g.e., s.24.

⁵¹ Mehmet Say, (2004), *Türk Hukukunda İdari Vesayet ve Yeni Kamu Reformu Yasa Tasarısı*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul: s.13.

⁵² Anayasa Mahkemesi, 29.11.2012, E.2011/100, K.2012/191.

İdari vesayet denetimi, hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimini kapsamaktadır. Anayasamızın 127. maddesinin 5. fıkrasında “...mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir” denilerek yerindelik denetiminin önü açılmıştır. Anayasa Mahkemesi bir kararında “Vesayet denetimi kanunda belirtilen hallerde ve yine kanunun öngördüğü usullere göre yapılır. Bu denetim ekseriya hukuka uygunluk ve bazen de yerindelik bakımından yapılan bir denetim niteliğindedir”⁵³ diyerek bu durumu vurgulamıştır. Bu denetim yetkisi yargı organı eliyle kullanıldığı zaman ise hukukilik denetimiyle sınırlı olarak kalmaktadır. Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartının 8. maddesinde de bu yetkinin hukukilik ve yerindelik denetimini bir arada bulundurduğu dile getirilmiştir.⁵⁴

1.4. İDARİ VESAYET YETKİSİNİN KAPSAMI

İdari vesayet yetkisini kullanan makamlar bu yetkiyi sınırsız bir biçimde kullanamazlar. Daha önce de belirttiğimiz gibi, bu yetkinin hangi makam tarafından hangi özerk kurum veya idare üzerinde kullanılacağı ve hangi kararları kapsayacağı kanunla açık olarak belirtilmesi gerekmektedir. İdari vesayet makamı bu sınırlar içinde kalmak şartıyla işlemler, organlar ve personel üzerinde bu yetkisini kullanabilir.

1.4.1. İşlemler Üzerindeki Denetim

İdari vesayet yetkisinin büyük bir bölümünü vesayete tabi makamın işlemleri oluşturur. Yapılan denetimin bir kısmı işlem yapılmadan önce diğer bir kısmı ise işlem yapıldıktan sonra gerçekleşir.

İşlemden önce yapılan denetime örnek olarak, izin, uygun bulma, görüş bildirme, işlemden sonra gerçekleşen denetime ise, onama, iptal, erteleme, yürütmenin durdurulması gösterilebilir.⁵⁵ Bu yetkilere kural olarak ikame yetkisi dahil değildir fakat bazı durumlarda bu yetkinin kullanıldığına rastlanmaktadır.⁵⁶

⁵³ Anayasa Mahkemesi, 1.3.1985, E.1984/12, K.1985/6.

⁵⁴ Bahtiyar Akyılmaz, a.g.e., s.214.

⁵⁵ Bahtiyar Akyılmaz, a.g.e., s.215.

⁵⁶ Bahtiyar Akyılmaz, a.g.e., s.215.

1.4.1.1. Onama

Onama yetkisi, vesayet makamının, vesayete tabii makamın işlemleri üzerinde, kanunun verdiği sınırlar içinde kalmak şartıyla kullandığı en önemli yetkilerdendir. Onamaya tabi kararlar, vesayete tabi makam tarafından alınmış fakat yürürlüğe girmemiş olan kararlarıdır.⁵⁷ Başka bir anlatımla, alınan bir kararın hukuk âleminden maddi âleme geçişi, uygulanabilir hale gelmesi onama işlemiyle gerçekleşmektedir.

Vesayet makamı tarafından onanan kararın vesayete tabi makam tarafından uygulanma zorunluluğu yoktur, fakat bir karar onandıktan sonra vesayete tabi makam tarafından değiştirilirse bu yeni işleminde aynı makam tarafından onanması gerekir.⁵⁸

Onama işlemi, vesayet makamının bütün kararları açısından geçerli değildir. Daha öncede belirtildiği gibi yasayla açık olarak belirlenen kararlar açısından geçerlidir. Bunun sonucu olarak bu yetki kıyas yoluyla genişletilemez.⁵⁹

Bazı durumlarda onama işlemi açık şekilde gerçekleşmeyebilir. Vesayet makamının onama kararının süreye bağlandığı durumlarda hal böyledir. Belirlenen süre içerisinde vesayet makamının susması vesayete tabi makamın kararının onaylandığı anlamına gelir. Bu duruma “zımnî onama” adı verilir.⁶⁰

Onama işlemi onanan işlemin ayrılmaz bir parçası değildir.⁶¹ Vesayet makamının onama işlemi, vesayete tabi makamın kararına hukuka uygunluk kazandırmaz eğer alınan karar hukuka aykırıysa böyle kalmaya devam eder.⁶² Onaylanan bir karar vesayet makamına sorumluluk yüklemeyebilir. Alınan kararın sorumluluğu vesayete tabi makama aittir.⁶³

Anayasa Mahkemesi bir kararında onama işlemi ve vesayete tabi makamın işleminin birbirinden ayrı işlemler olduğunu belirtmiştir ve bu durumu kararında şöyle

⁵⁷ Kemal Gözler, a.g.e., s.220.

⁵⁸ Sıddık Sami Onar, a.g.e., s.629.

⁵⁹ Süleyman Arslan, (1978), *Türkiye ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi*, Kalite Matbaası, Ankara: s.63.

⁶⁰ Süleyman Arslan, (1990), “İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasından Ortaya Çıkan Sorunlar”, *I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, Danıştay Yayınları, 1-4 Mayıs, Ankara: ss. 505-542.

⁶¹ Sıddık Sami Onar, a.g.e., s.513, Celal, Erkut, (1990), *İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği*, Danıştay Yayınları, Ankara: s.125.

⁶² Süleyman, Arslan, (1978), *Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi*, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını No: 109, Ankara: s. 69.

⁶³ Sıddık Sami Onar, a.g.e., s.514.

açıklamıştır, “onay, yerel yönetimlerin kararlarının bir ögesi ya da tamamlayıcı parçası değildir. Bu kararlar, kamu tüzelkişiliğine sahip ve kendi adlarına irade izharına yeterli olan yerel yönetimlerin iradesinden doğmuş hukuksal bir tasarruftur. Son aşamada onay biçiminde beliren, dayanağını Anayasa ve yasalardan alan merkezden yönetimin idarî vesayet yetkisi ise, yerel iradenin dışında ve karşısında, onların eylem ve işlemlerini denetlemek, kararlarını onaylamak, değiştirecek onaylamak ya da bozmak biçiminde kendini gösteren ikinci bir güç ve iradedir. Şu halde, yerel yönetimlerin kararı ile merkezden yönetimin kararını ayrı birer tasarruf olarak kabul etmek gerekir.”⁶⁴

Onay işlemi ile onaya tabi olan işlem “idari işlemin unsurları” açısından da farklılık arz etmektedir. Örneğin, onay işleminin konu unsurunda hukuka aykırılığın tespit edilmesi, onaya tabi işlemin de hukuka aykırı olduğu sonucunu doğurmaz.⁶⁵

Kanunlarımızdan onama işlemine örnekler verecek olursak; 5393 sayılı Belediye Kanununun 6. maddesine göre, “Belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşir.” Kanunun 9. maddesine göre, “Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olur.” Yine aynı Kanunun 81. maddesine göre, “Cadde, sokak, meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin kararlarda; belediye meclisinin üye tam sayısının salt çoğunluğu, bunların değiştirilmesine ilişkin kararlarda ise meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğunun kararı aranır. Bu kararlar mülkî idare amirinin onayı ile yürürlüğe girer.” Aynı Kanunun 68. maddesinin (e) fıkrasında, “Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir.” 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunundan da benzer bir örnek verilebilir, kanunun 9. maddesine göre “Birlik tüzüğü, birliği kuracak

⁶⁴ Anayasa Mahkemesi, 22.06.1988, E.1987/18, K.1988/23.

⁶⁵ Celal, Erkut, a.g.e., s.125.

mahallî idarelerin meclislerinde üye tam sayısının üçte iki çoğunluğuyla kabul edildikten sonra valinin; birlik birden fazla ildeki mahallî idarelerin katılımı ile kuruluyorsa İçişleri Bakanının onayı ile kesinleşir”

1.4.1.2. İptal – Bozma – Geriye İade Yetkisi

Vesayet makamları yaptıkları incelemeler neticesinde, vesayete tabi makamlar tarafından alınan kararlarının kanunlara ve kamu yararına aykırılık teşkil ettiğini tespit ederse bu kararları iptal edebilirler.⁶⁶ Yine unutulmaması gereken en önemli nokta, vesayet makamının bu yetkisini kullanabilmesi için mutlaka böyle bir yetkinin kanunla kendisine tanınmış olması gerektiğidir.

Vesayet makamının sahip olduğu iptal yetkisi, vesayete tabi makamın yürürlüğe girmiş olan,⁶⁷ kesin ve icrai kararları üzerinde kullanılabilen bir yetkidir.⁶⁸ Vesayet makamın iptal işlemi ile iptal edilen karar hiç alınmamış gibi ortadan kalkar, yani iptal kararı geriye etkili sonuçlar doğurur.⁶⁹ Bu yetkiyi vesayet makamı kendiliğinden harekete geçerek kullanabileceği gibi, üçüncü bir kişinin vesayete tabi makamın kararlarına karşı vesayet makamına başvurması sonucunda da kullanabilir. Bu denetim yetkisinin kullanımı ile hukuka aykırılığı tespit edilen kararlar sayesinde, bir yandan yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliğinin güvencesi sağlanırken,⁷⁰ diğer yandan hukuka aykırı kararlar almaları engellemektedir.

Vesayet makamının başka bir yetkisi de bozmadır. Bozmanın iptalden farkı ise geriye yürümemesidir, yani bozulan karar bu tarihten geleceğe dönük olarak ortadan kalkar.⁷¹ Böyle bir yetkiye Köy Kanununda rastlıyoruz, 442 sayılı kanunun 40. maddesinde “*Köy muhtarının köylü faydasına olmıyan kararlarını kaymakam bozabilir. Fakat onun yerine kaymakam kendiliğinden karar veremez. Karar, gene köylü tarafından verilir.*”

⁶⁶ Ali Erkan Eke, (1992), *Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler*, TODAİE Yayınları, Ankara: s.65.

⁶⁷ Kemal Gözler, a.g.e., s.219.

⁶⁸ Eyüp Kılıç, a.g.t., s.94.

⁶⁹ Sedat Erdoğan, (1972), *Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkileri, Belediyemize Yararlı Bilgiler*, Türk Belediyecilik Derneği Yayınları, Ankara: s.204.

⁷⁰ Süleyman Arslan, (1990), “İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasından Ortaya Çıkan Sorunlar”, *I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, Danıştay Yayınları, 1-4 Mayıs, Ankara: ss. 505-542.

⁷¹ Bahtiyar Akyılmaz, a.g.e., s.219.

İptal ve bozmadan başka bir de geriye iade yetkisine değinmek gerekir. Bu yetki ile kesinleşmiş fakat yürürlüğe girmemiş kararların denetimi sağlanmaktadır. 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 15. maddesinde “İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez” denilerek bu yetkinin kullanımına izin verilmiştir.

1.4.1.3. İzin

Vesayete tabi makamların bir karar almadan önce vesayet makamından olur almaları gereken durumlarda izin yetkisinden bahsedilir. Bu yetki, kararın alınıp uygulanabilmesinin ön koşulunu oluşturur. Böyle bir durumda alınacak karar daha hukuk âleminde dahi vücut bulmamıştır. Vesayete tabi makam gerekli izni almadan karar alacak olursa, bu karar hukuka aykırı olarak doğmuş olacaktır. Onay işleminde ise alınmış fakat yürürlüğe girmemiş bir karar söz konusudur. İki yetkiyi birbiriyle karıştırmamak için “önceden izin”⁷² tabirini kullanmak daha yerinde olacaktır.

Vesayet makamına böyle bir yetki tanınmasındaki temel amaç, ilgili konularda tecrübesiz olan, bilgi eksiği olan vesayete tabi makamın alacağı yanlış kararların önüne geçilmek istenilmesidir.⁷³

5393 sayılı kanunda bu yetkinin kullanılmasına yönelik örnekler mevcuttur. Anılan Kanunun 71. maddesinde “Belediye, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilir.” Aynı kanunun 74. maddesinde “Belediye, belediye meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir. Belediye bu teşekkül, organizasyon ve yabancı mahallî idarelerle ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilir. Birinci ve ikinci fıkra gereğince yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden İçişleri Bakanlığının izninin alınması zorunludur.” 5302 sayılı İl Özel İdaresi kanunundan da örnek vermek

⁷² Süleyman Arslan, (1990), “İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasından Ortaya Çıkan Sorunlar”, *I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, Danıştay Yayınları, 1-4 Mayıs, Ankara: ss. 505-542.

⁷³ Bahtiyar Akyılmaz, a.g.e., s.217.

gerekirse, “İl özel idaresi, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içi işletme kurarak yapabilir.”

1.4.1.4. Yargıya Başvurma

Vesayet makamına, vesayete tabi makamın aldığı kararlara karşı kanunda belirlenen süreler içinde yargıya başvurma yetkisi de tanınmış olabilir. Tanınan bu yetki diğer vesayet yetkilerinden farklılık arz eder. İlk olarak diğer yetkiler kararlar üzerinde doğrudan etkiye sahipken, yargıya başvurma yetkisi dolaylı bir etki gösterir.⁷⁴ İkinci bir fark ise onama, iptal, izin gibi vesayet yetkileri içlerinde yerindelik denetimini de barındırırken, yargıya başvurma sadece hukuksal denetimle sınırlıdır.⁷⁵ Başka bir fark ise, diğer vesayet yetkilerini kullanıp vesayet makamının işlemleri üzerinde direkt etkiye sahip olan vesayet makamı iken, yargıya başvurma yetkisinde ise vesayet makamının yetkisi, denetimi başlatmaktan ibarettir.⁷⁶

Yargısal denetim 5393, 5302, 5216 sayılı kanunlarla birlikte uygulama alanı bulmaya başlamıştı. Fakat Anayasa Mahkemesi vesayet makamlarına tanınan bu yetkiyi, “Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir, biçimindeki kuralın, merkezi idarece Anayasa’nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir vesayet yetkisini içermediği sonucuna varılmıştır. Bu nedenle, itiraz konusu kural Anayasa’nın 123. ve 127. maddelerine aykırıdır”⁷⁷ gerekçesiyle iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi mülki amirin yargıya başvurma yetkisini iptal etmekle kalmamış aynı zamanda idari vesayetin kapsamının Anayasanın 127. maddesinde yapılan tanımın sınırları içerisinde kalması gerektiğini de belirtmiştir.⁷⁸

Anayasa Mahkemesi daha önce vermiş olduğu başka bir kararında da “5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 15. maddenin ikinci ve üçüncü fıkralarında yapılan düzenleme de vesayet yetkisinin hem yerindelik denetimi bağlamında, hem de alınan kararın iptali doğrultusunda kullanımına imkân tanımamakta; valiye sadece meclisin

⁷⁴ Bahtiyar Akyılmaz, a.g.e., s.220.

⁷⁵ Muhammed Savaş Bayındır, a.g.t., s.213.

⁷⁶ Muhammed Savaş Bayındır, a.g.t., s.213.

⁷⁷ Anayasa Mahkemesi, 04.02.2010, E.2008/27, K.2010/29.

⁷⁸ Erkan Bulgan, (2011), “Mülki İdare Amirlerinin Belediyeler Üzerindeki Denetim Yetkisi ve Sorunlar”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Ocak-Şubat, Sayı:143, Ankara: ss.52-55 <http://www.tid.web.tr/ortakicerik/tid.web/143/21-%20erkan%20bulgan.pdf>, 2016.

ısrarı ile kararın kesinleşmesi halinde, alınan karar aleyhine idari yargıya başvurma yetkisi vermektedir. Vesayet yetkisinde böylesi bir daraltma ve etkisizleştirmenin yukarıda açıklandığı gibi hem Anayasanın 123, 126 ve 127 nci maddelerine aykırı olacağı; hem de kamu yararının gerçekleşmesini engellediği için hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmayacağı açıktır. Maddenin ikinci fıkrasında yer alan, " ... yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir." biçimindeki kuralla, merkezi idarece Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken vesayet yetkisinin zayıflatıldığı sonucuna varılmıştır. Açıklanan nedenlerle, 15. maddenin ikinci fıkrasının "...ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar ..." ibaresi ile üçüncü fıkrasının "Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir." ibaresi, Anayasa'nın 123 ve 127. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir"⁷⁹ diyerek, vesayet yetkisinin kullanımına bakış açısını ortaya koymuştur.

Yargıya başvurma şeklinde uygulama imkânı bulan vesayet yetkisine örnek olarak, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun 22. maddesinde "...mahallî idare birliklerinin, İçişler Bakanlığı, valiler veya kaymakamlarca malî denetimi sonucunda tespit edilen kamu zararı üzerine yapılan kişi borcu teklifleri, birlik meclisinde görüşülerek karara bağlanır. Bu kararın örneği, birlik merkezinin bulunduğu yerin valiliğine, ülke düzeyinde kurulan birlikler ile başkanı vali veya vali yardımcısı olan birliklerde ise İçişleri Bakanlığına gönderilir. Karara karşı, ülke düzeyinde kurulan birlikler ile başkanı vali veya vali yardımcısı olan birliklerde İçişleri Bakanlığı, diğerlerinde ise valiler veya hakkında kişi borcu çıkarılanlar on gün içinde idarî yargıya başvurabilirler. İdarî yargı kararı doğrultusunda işlem sonuçlandırılır." gösterilebilir. Bu düzenleme ile İçişleri Bakanı ve valilere, vesayet denetimi kapsamında idari yargıya başvurma hakkı tanınmıştır.

Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş olsa dahi bu yetki "menfaati ihlal" edilmek şartıyla kullanılabilecek bir yetkidir. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinde "İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları" denilerek iptal davasının tanımı yapılmış ve

⁷⁹ Anayasa Mahkemesi, 18.01.2007, E.2005/32, K.2007/3.

vesayet makamının, bu makam sıfatıyla olmasa bile menfaati ihlal edilen sıfatıyla dava açma yolu açık tutulmuştur.⁸⁰

1.4.1.5. İkame

İkame yetkisi, vesayet makamının, vesayete tabi makamın yerine geçerek onun adına kararlar alması veya aldığı kararlar üzerinde değişiklik yapabilme yetkisidir. Bu yetki diğer denetim yetkilerine nazaran daha istisnaidir ve vesayetin ağır bir şeklidir.⁸¹ Kural olarak vesayet makamı vesayete tabi makamın işlemini iptal ederek kendi kararını onun yerine koyamaz.⁸² Göreli, *“Teşebbüs kuvvetinin daima yerinden yönetim hükmi şahsına ait olması, özerkliğin mantıki sonucudur. Bu sebeple vesayet makamının yerinden yönetim idaresinin kararını değiştirmek yetkisini sahip olması durumunda, hükmi şahsın özerkliği, teşebbüsün elinde bulunması hakkı manasız bir noktadan ibaret kalır.”* diyerek bu yetkinin önemine vurgu yapmıştır.⁸³

Anayasa Mahkemesi bir kararında, *“Kanunun öngördüğü hal ve şartlarda özellikle merkezi idare ile idari vesayet ilişkisi içinde bütünleşen yerinden yönetim idare ve kurumlarının herhangi bir işlemi yapmamak hususundaki temerrüdü ya da ihmali hallerinde, denetim makamının, asıl yetkili olan organ yerine geçeceği işlem yapması,...”*⁸⁴ diyerek ikame yetkisine vurgu yapmıştır. Aynı şekilde Danıştay da ikame yetkisinin kanunla açıkça tanınması gerektiği hususuna bir kararında şöyle değinmiştir, *“İdari vesayeti haiz olan merkezi idare yasada belirli sınırlar içinde yerinden yönetim idaresinin kararını değiştirerek veya aynen onar, iptal eder veya yürütülmesini erteleyebilir. Fakat merkezi idarenin yerinden yönetim idarelerinin kararları üzerine değişiklik yapabilmesi ancak açık bir yasa hükmünün mevcudiyeti ile mümkündür”*.⁸⁵

Kanun tarafından vesayete tabi makama belli konularda karar alma yetkisi yüklenmiş olabilir. Böyle durumlarda vesayete tabi makamların hareketsiz kalması veya

⁸⁰ Metin, Günday, (2005), “Kamu Yönetimi Reformu”nun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi”, *Sempozyum, Danıştay ve İdari Yargı Günü*, Danıştay Yayınları, 10 Mayıs, Ankara: ss.95-147.

⁸¹ Süleyman Arslan, (1990), “İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasından Ortaya Çıkan Sorunlar”, *I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, Danıştay Yayınları, 1-4 Mayıs, Ankara: ss. 505-542.

⁸² Mukbil Özyörük, (1997), “İdare Hukuku Ders Notları”, Ankara: s181 <http://auhf.ankara.edu.tr/auhf-yayinlari-arsivi/mukbil-ozyoruk/idare-hukuku-dersleri/idare-hukuku-dersleri-bolum-1.pdf>, 2016.

⁸³ İsmail Hakkı Göreli, (1944), *İdari Vesayet-Amme Hükmi Şahısların İdarece Murakabesi*, Ankara: s.14

⁸⁴ Anayasa Mahkemesi, 1.3.1985, E.1984/12, K.1985/6.

⁸⁵ Danıştay 9. D., 29.1.1982, E.1980/5000, K.1982/541.

ihmalleri söz konusu olduğunda, onları uyaracak, harekete geçirecek olan etken vesayet makamının sahip olduğu ikame yetkisidir. Bu yetki kullanılarak aynı zamanda vesayet makamının hareketsiz kalarak hukuksuz davranmasının da önüne geçilmektedir.⁸⁶

İkame yetkisine örnek olarak, 5302 sayılı kanunun 40. maddesi gösterilebilir. Bu maddede “*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.*”denilerek vesayet makamına vesayete tabi makamın işlemleri üzerinde kullanabileceği ikame yetkisi açıkça tanınmıştır.

5393 sayılı kanunun 57.maddesinde, “*Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı 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 müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir. İçişleri*

⁸⁶ Süleyman Arslan, (1990), “İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasından Ortaya Çıkan Sorunlar”, *I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, Danıştay Yayınları, 1-4 Mayıs, Ankara: ss. 505-542.

Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir.” hükmü yer almaktadır.

Bir diğer örnek; 3194 sayılı İmar Kanunu’nun 9. maddesinde yer alan; *“Bakanlık gerekli görülen hallerde,..... imar planlarının veya içerisinde veya civarından demiryolu veya karayolu geçen, hava meydanı bulunan veya havayolu veya denizyolu bağlantısı bulunan yerlerdeki imar ve yerleşme planlarının tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bu yolda bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve re’sen onaylamaya yetkilidir.”* ifadeleridir.

Burada unutulmaması gereken husus, ikame sonucu tesis edilen işlem, vesayete tabi makamın işlemidir ve bu işlemlerden sorumlu olan da vesayet makamıdır.⁸⁷

İkame yetkisi bir işlemin ikamesi⁸⁸ şeklinde gerçekleşebileceği gibi bir organın ikamesi⁸⁹ şeklinde de gerçekleşebilir. Organ ikamesine 5393 sayılı kanunun 46. maddesi örnek olarak gösterilebilir, *“Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması ve yeni belediye başkanı veya başkan vekili seçiminin yapılamaması durumunda, seçim yapılıncaya kadar belediye başkanlığına büyükşehir ve il belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde vali tarafından görevlendirme yapılır. Görevlendirilecek kişinin belediye başkanı seçilme yeterliğine sahip olması şarttır.”*

1.4.1.6. Yürütmenin Durdurulması – Erteleme

Vesayet makamı hukuka, kamu yararına aykırı gördüğü vesayete tabi makam kararlarının yürütmesini süreli veya süresiz olarak durdurabilir.⁹⁰ Bu yetki tek başına kullanılan bir yetki değildir. Şöyle ki böyle bir karar alan vesayet makamı hemen akabinde yargıya başvurmakta ve işlemin iptalini istemektedir. Buradaki amaç yargı yeri bir karar verinceye kadar doğabilecek olumsuzlukların önlenmek istenmesidir. Bu

⁸⁷ Bahtiyar Akyılmaz, a.g.e., s.219.

⁸⁸ Ender Ethem Atay, (2006), *İdare Hukuku*, Turan Kitabevi, Ankara: s.133.

⁸⁹ Muhammed Savaş Bayındır, a.g.t., s.207.

⁹⁰ Bülent Kent, (2006), “Almanya’da Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi”, *Dokuz Eylül Hukuk Fakültesi Dergisi*, C.VIII, Sayı:1, İzmir: ss.123-142.

yetki vesayete tabi olan makamın icrai yani yürürlükte olan kararları açısından kullanılabilir.⁹¹

5393 sayılı kanunun 30. maddesinde bu yetkinin kullanımına izin verilmiştir. Anılan maddede, *“Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa, belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirimi üzerine Danıştay’ın kararı ile feshedilir. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister.....”* şeklindeki düzenlemeyle Belediye Meclisinin işlemleri üzerinde İçişleri Bakanlığına tanınmış olan “yürürlüğünü erteleme” yetkisi açıkça görülmektedir.

5302 sayılı kanunun 27. maddesinde de benzer bir uygulama mevcuttur;

“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....”

1.4.2. Organlar Üzerindeki Denetim

Organlar üzerinde gerçekleşen vesayet denetimi, vesayete tabi makamın organlarını harekete geçirmek, faaliyetlerine son vermek, toplantıya davet etmek şeklinde kendini gösterir.⁹²

Anayasamızın 127. maddesinin 4. fıkrasında *“Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.”* diyerek organların bu sıfatı kazanmaları ve kaybetmeleri hakkında karar verecek makamın yargı olduğuna işaret etmiştir. Vesayet makamına bu konuda

⁹¹ Kemal Gözler, a.g.e., s.222.

⁹² Sedat Erdoğan, a.g.e., s.204.

doğrudan bir yetki vermemiştir. Vesayet makamının yetkisi yargı organını harekete geçirmekten ibarettir.⁹³

Vesayete tabi makamın organları üzerinde, yargı organına tanınmış olan vesayet yetkisi, 2575 sayılı Danıştay Kanununda “*Danıştay, belediyeler ile il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceler ve karara bağlar.*” şeklinde düzenlenmiş ve 8. Dairenin görevleri arasında sayılmıştır. Organlık sıfatının kazanılması ve kaybedilmesi yolunda Danıştay’a tanınmış olan bu yetki yargısal değil, idari nitelikte bir yetkidir.⁹⁴

Anayasa Mahkemesi bir kararında Danıştay’a verilen bu yetkinin yargısal bir faaliyet olmadığını söylemiştir. “*İdari davalardan iptal davaları, icrası gerekli idari bir işleme karşı, bu işlemin hukuka aykırılığından dolayı, menfaati ihlal edilenler tarafından açılır. Tam yargı davaları da, yine idari eylem ve işlemlerden dolayı hakları muhtel olanlar tarafından idareye karşı açılan davalardır. Hâlbuki mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri konusunda önceden alınmış, yürütülmesi zorunlu idari bir işlem yoktur. Burada idare, davalı olmayıp sadece seçilmiş organın sıfatını kaybetmesini gerektiren belgeleri sağlayıp sunmakla görevli ve yetkilidir.*”⁹⁵ Aynı şekilde Danıştay bir kararında “*belediye başkanlığından düşürme istemlerinin bir idari dava türü olmayıp Danıştay’a verilmiş bir idari görev olduğu anlaşılmaktadır*”⁹⁶ diyerek kullandığı bu yetkinin idari nitelikte olduğunu belirtmiştir.

5302 sayılı kanunun 22. maddesinde İl Özel İdaresinin bir organı olan İl Genel Meclisi üzerinde kullanılacak benzer bir vesayet yetkisi İçişleri Bakanı ve Danıştay’a verilmiştir. “*İl genel meclisi; a) Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa, b) İl özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasî konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay’ın kararı ile feshedilir. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildiri ile birlikte karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, toplantıların ertelenmesi hususunu en geç bir ay içinde karara bağlar.*” Aynı Kanunun 34. maddesinde de “*Görevleriyle ilgili*

⁹³ Bahtiyar Akyılmaz, a.g.e., s.223.

⁹⁴ Cemil Kaya, (2007), *Mahalli idarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri*, Seçkin Yayıncılık, Ankara: s.329.

⁹⁵ Anayasa Mahkemesi, 24.09.1987, E.1987/4, K.1987/20.

⁹⁶ Danıştay 8. D., 18.06.1997, E.1997/2117, K.1997/2169.

bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan il özel idaresi organları veya bu organların üyeleri, geçici bir önlem olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırılabilir. Görevden uzaklaştırma önlemi iki ayda bir gözden geçirilir. Devamında kamu yararı bakımından yarar görülmeyen görevden uzaklaştırma önlemi kaldırılır.” şeklinde yapılan düzenleme de organlar üzerindeki vesayet denetimine örnektir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 44. maddesinde belediye başkanıyla alakalı benzer örnek mevcuttur. “.....Belediye başkanının; a) Mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülkî idare amiri tarafından belirlenmesi, b) Seçilme yeterliğini kaybetmesi, c) Görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya sakatlık durumunun yetkili sağlık kuruluşu raporuyla belgelenmesi, d) Meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması, hâllerinden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer.”

Vesayete tabi makamların organlarının bu sıfatlarını kaybetmeleri ancak yargı kararıyla mümkündür denmesine rağmen 442 sayılı Köy Kanununda farklı bir düzenleme bulunmaktadır. “İl merkezine bağlı köylerde vali, ilçelere bağlı köylerde kaymakamlar, muhtarın köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını görürlerse muhtara yazılı ihtarda bulunurlar. Buna rağmen iş görmeyen muhtar, yetkili idare kurulu kararıyla görevinden uzaklaştırılır.” İl veya ilçe idare kurullarına verilmiş olan görevden uzaklaştırma yetkisi geçici nitelik taşımasına rağmen uygulamada göreve son verme şeklinde uygulanmaktadır.⁹⁷ Danıştay 8. Dairesi 2576 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte il ve ilçe idare kurullarının bu görevlerinin son bulduğu iddiasıyla Anayasa Mahkemesine başvurmuş, Yüksek Mahkeme anayasaya aykırı bir durum görmemiştir.⁹⁸

⁹⁷ Cemil Kaya, a.g.e., s.264.

⁹⁸ Anayasa Mahkemesi, 24.9.1987, E.1987/4, K.1987/20, “Anayasa gereğince, İl İdaresi Kanunu’nun değişik 33. Maddesine dayanılarak il ve ilçe idare kurullarınca yargısal usul ve kararlarla, muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliklerinden çıkarma görevi; 2576 sayılı Kanunla 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 hükümde getirilmemiştir”.

1.4.3. Personel Üzerindeki Denetim

Personel üzerinde uygulanan bu denetim yetkisi, atamaların gerçekleştirilmesi veya onanması, disiplin işlemleri, izin, terfi gibi durumları kapsamaktadır.⁹⁹ Bu şekilde kullanılan vesayet yetkisi, seçimle iş başına gelmeyen personeli kapsamaktadır.¹⁰⁰ Vesayet denetimine tabi bu personel içinde, üst kademe yöneticileri, teknik elemanlar, sağlık personeli hatta meclis üyeleri de yer alabilmektedir.¹⁰¹

Kişiler üzerinde uygulanacak en önemli vesayet yetkisine “geçici olarak görevden uzaklaştırma” örnek olarak gösterilebilir. Bu yetki Anayasamızın 127. maddesinin 4. fıkrasında “*Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.*” ve 135. maddesinin 6. fıkrasında “*Ancak, milli güvenliğin, kamu düzeninin, suç işlenmesini veya suçun devamını önlemenin yahut yakalamanın gerektirdiği hallerde gecikmede sakınca varsa, kanunla bir merci, meslek kuruluşlarını veya üst kuruluşlarını faaliyetten men ile yetkilendirilebilir. Bu merciin kararı, yirmidört saat içerisinde görevli hâkimin onayına sunulur. Hâkim, kararını kırksekiz saat içinde açıklar; aksi halde, bu idari karar kendiliğinden yürürlükten kalkar.*” şeklindeki düzenlemelerle bu yetki açıkça yer almıştır.

5302 sayılı kanunun 36. maddesi personel üzerindeki vesayet yetkisine örnek gösterilebilir, “*Norm kadro ilke ve standartları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Bu ilke ve standartlar çerçevesinde norm kadro çalışmasını il özel idaresi yapar veya yaptırır.*” “*İl özel idaresi personeli, vali tarafından atanır ve ilk toplantıda il genel meclisinin bilgisine sunulur. Genel sekreter, valinin teklifi ve İçişleri Bakanının onayı ile atanır ve aynı usulle görevden alınır.*” Aynı kanunun geçici 2. maddesinde ise şöyle bir düzenlemeye yer vermiştir. “*Memur kadrolarının, il özel idareleri ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birliklerinde norm kadro uygulamasına geçilinceye kadarki ihdas ve iptalleri ile boş kadro değişiklikleri, Maliye Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığının görüşü ve İçişleri Bakanlığının*

⁹⁹ Bahtiyar Akyılmaz, a.g.e., s.226.

¹⁰⁰ Halil Gündüz, a.g.t., s.85.

¹⁰¹ Süleyman Arslan, (1990), “İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasından Ortaya Çıkan Sorunlar”, *I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, Danıştay Yayınları, 1-4 Mayıs, Ankara: ss. 505-542.

teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile yapılır. Sürekli işçi kadroları ile geçici iş pozisyonları, bu dönem içerisinde İçişleri Bakanlığının vizesine tâbidir.”

Aynı şekilde 5216 sayılı Kanunda da, “*Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanır.*” denilerek benzer bir yetkiye yer vermiştir

1.5. İDARİ VESAYETİN DİĞER UYGULAMALARDAN FARKI

Türk idari teşkilat yapısı parçalı bir yapıdadır.¹⁰² İdari vesayet yetkisinin uygulamaya geçirilmesinde ki temel amaç idarenin bütünlüğünü sağlamak,¹⁰³ merkezle yerinden yönetim kuruluşları arasındaki doğabilecek sorunları en aza indirmektir. Fakat idarenin bütünlüğünü hayata geçirmede kullanılan tek yöntem idari vesayet yetkisi değildir. Hiyerarşi ve yetki genişliği de bu amaca hizmet etmektedir. 1982 Anayasasının 123. maddesinde “idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” denilerek idarenin bütünlüğünden bahsetmiştir. Anayasa Mahkemesi de bir kararında “*İster "merkezden yönetim", ister "yerinden yönetim" esası olsun, hepsi genelde idare çatısı altında ve "idarenin bütünlüğü" ilkesi kapsamında aynı esaslara bağlıdır*”¹⁰⁴ ifadesiyle idarenin bütünlüğü ilkesine atıf yapmıştır.

İdari vesayet, hiyerarşi ve yetki genişliği arasındaki farklara değinmeden önce özel hukukta uygulama alanı olan medeni vesayet ile idari vesayet arasındaki farka değinmek yerinde olacaktır.

1.5.1. İdari Vesayet – Medeni Vesayet Farkı

Bu iki kavram birbirinden tamamen farklıdır. İlk olarak idari vesayet, medeni vesayetten amaç yönünden ayrılmaktadır. Medeni vesayette temel amaç, vesayet altına alınan kişinin hak ve menfaatlerini korumak ve gözetmektir. Medeni Kanunun 403. maddesinde “*Vasi, vesayet altındaki küçüğün veya kısıtlının kişiliği ve malvarlığı ile ilgili bütün menfaatlerini korumak ve hukuki işlemlerde onu temsil etmekle yükümlüdür.*” denilerek bu durumu açıkça ortaya konulmuştur. İdarî vesayetin amacı ise, denetimine tabi tutulmuş bulunan vesayete tabi kuruluşun hak ve menfaatlerinin

¹⁰² Kemal Gözler, a.g.e., s.160.

¹⁰³ İsmet Giritli, (1975), *Amme İdaresi Teşkilatı ve Personeli*, 5. Baskı, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No:466, İstanbul: s.28.

¹⁰⁴ Anayasa Mahkemesi, 9.2.1993, E.1992/44, K.1993/7.

korunması değil, tam tersine bu kuruluşun yapacağı işlem ve eylemlere karşı toplumsal yararı korumaktır.¹⁰⁵

İkinci bir fark, vesayet yetkisini kullanan makamlar açısından kendini göstermektedir. Türk Medeni Kanunu’nun 396. maddesinde “*vesayet makamları vesayet organları, vesayet daireleri ile vasi ve kayyımlardır.*” Bu maddede de görüldüğü gibi vesayet yetkisini kullanan tek kişi “vasi”dir. İdari vesayette ise birden çok makam bu yetkiyle donatılmıştır.¹⁰⁶

Diğer bir fark ise vesayet gerektiren durumlara ilişkindir. Medeni vesayette, “*Velayet altında bulunmayan her küçük vesayet altına alınır diyerek*” küçüklerin, akıl hastalığı ve zayıflığı olan kişilerin, bir yıldan daha uzun süreli özgürlüğü bağlayıcı ceza alanların ve bunların yanında kendi isteği ile talep edenlerin (yaşlı, sakat, ağır hastalık vs.) üzerinde vesayet denetimi uygulanması söz konusudur. İdari vesayet ise kanunda açıkça belirtilmesi şartıyla merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde veya iki farklı kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluştan birinin diğeri üzerinde kullandığı bir yetkidir.

İdari vesayet yetkisi kullanılırken bu yetkinin kapsamının, neleri içerip içermediğinin kanunda açıkça belirtilmesi gerekir. İdari vesayette vesayet makamının, vesayete tabi makamı temsil yetkisi yoktur. Medeni vesayette ise Medeni Kanunun 448. maddesinde belirttiği gibi “*Vesayet dairelerinin yetkilerine ilişkin hükümler saklı kalmak kaydıyla vasi, vesayet altındaki kişiyi bütün hukuki işlemlerinde temsil eder.*”

Medeni vesayette vasi olarak atanan kişi, kısıtlının veya küçüğün yerine geçerek onun adına işlemler yapabilmektedir. Yani vesayet altına alınan kişinin iradesi son bulmakta, onun yerine vasinin iradesi geçmektedir.¹⁰⁷ İdari vesayette ise vesayet makamı çok istisnai durumlar hariç olmak kaydıyla vesayete tabi makamın yerine geçerek işlem tesis edemez.¹⁰⁸ Başka bir anlatımla medeni vesayette iradeler birbiri

¹⁰⁵ Cahit Dönmez, (2012), “İdari Vesayet Yetkisi ve Kullanılması”, *Sosyoteknik Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi*, Sayı: 3, Konya: ss.1-18 <http://sosyoteknik.selcuk.edu.tr/sustad/article/view/19/17>, 2016.

¹⁰⁶ Kemal Gözler, a.g.e., s.217.

¹⁰⁷ Cahit Dönmez, a.g.m., ss.1-18.

¹⁰⁸ Kemal Gözler, a.g.e., s.217.

yerine ikame edilmekte iken, idari vesayette birkaç hal dışında böyle bir durum söz konusu değildir.¹⁰⁹

1.5.2. İdari Vesayet – Hiyerarşik Yetki Farkı

Hiyerarşi yetkisi, herhangi bir kurum içindeki düzeni, disiplini, yetki ve sorumluluk dağıtımını gerçekleştirmeye yönelik bir uygulamadır.¹¹⁰ Merkezi idarenin başkent teşkilatı ile taşra teşkilatını birbirine bağladığı gibi, yerinden yönetim kuruluşlarının da kendi içlerindeki bütünlüğü sağlamaktadır. Hiyerarşi yetkisini *Günday* şöyle tanımlamaktadır, “*İdare teşkilatı içinde hiyerarşi, bu teşkilatın bir kademeleşme göstermesini, bu teşkilatın görevlilerinin aşağıdan yukarıya doğru basamak basamak, derece derece birbirlerine bağlanarak baştaki yetkililere tabi olmalarını ifade etmektedir. Bu düzeni gerçekleştirmek için bir yukarıdaki basamak veya derecedeki makam veya memurun, alt derecedeki basamak ve derecelerdeki makam veya memurlar üzerinde sahip olması gereken güce hiyerarşi gücü, bu güçten kaynaklanan yetkilere ise hiyerarşik yetkiler denir*”.¹¹¹

İdari vesayet ile hiyerarşi bir denetim türü olmalarına rağmen aralarında birçok farklar bulunmaktadır.¹¹²

İdari vesayet yetkisi farklı kamu tüzel kişileri arasında geçerli iken,¹¹³ hiyerarşi yetkisi aynı kamu tüzel kişisinin kendi içinde geçerlidir. Hiyerarşi, bir tüzel kişilik içinde bütünlüğü sağlarken,¹¹⁴ vesayet merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlar.

Hiyerarşi yetkisi genel nitelikli bir yetkidir. Yani bu yetkinin kullanılabilmesi için özel bir düzenlemeye gerek yoktur. İdari vesayet yetkisi ise açık bir yasal düzenleme gerektiren istisnai bir yetkidir.¹¹⁵

¹⁰⁹ Metin Günday, a.g.e., s.87.

¹¹⁰ Turgut Tan, (2011), *İdare Hukuku*, Turhan Kitabevi, Ankara: s.101.

¹¹¹ Metin Günday, a.g.e., s.81.

¹¹² Tahir Aktan, (1996), *Kamu İdaresi*, Uludağ Üniversitesi Yayınları, Bursa: s.4.

¹¹³ Turan Yıldırım, (1999), *Türkiye'nin İdari Teşkilatı*, Alkım Yayınları, İstanbul: s.19.

¹¹⁴ Metin Günday, a.g.e., s.81.

¹¹⁵ Nuri Tortop, (1999), *Mahalli İdareler*, Yargı Yayınları, Ankara: s.12.

Hiyerarşi daha geniş yetkiler içerirken, idari vesayet daha sınırlı yetkiler içerir. Mesela hiyerarşik makamın emir talimat verme yetkisi varken, idari vesayet makamı böyle bir yetkiye sahip değildir.¹¹⁶

Dava açabilme yetkisi açısından da farklılık göze çarpmaktadır. Hiyerarşik makamın işlemine karşı üzerinde hiyerarşik denetim uygulanan kişi dava açamaz iken, vesayete tabi makam vesayet makamının işlemine karşı dava açma hakkına sahiptir. Dava açma açısından getirilen bu farkın nedeni tesis edilen işlem sonucu sorumluluğun kime ait olduğuyla ilişkilidir. Örneğin yerel yönetimin bir işleminin vesayet makamı tarafından onaylanmaması sonucu ortaya çıkan iradenin sahibi yerel yönetim kuruluşudur. Bu işleme karşı açılan davada husumet makamı da yerel yönetim kuruluşudur.¹¹⁷ Bu sorumluluğun muhatabı olan yerel yönetim kuruluşu doğal olarak vesayet makamına dava açma hakkına sahiptir.

Danıştay bir kararında, farklı tüzel kişiliğe sahip makamların birbirleri aleyhine dava açabileceklerini fakat ayrı tüzel kişilikleri olmayan bakanlıkların kendi aralarında yaşanabilecek olan anlaşmazlıklara karşı birbirleri aleyhine dava açamayacağına hükmetmiştir. Kararın devamında bu makamların söz konusu anlaşmazlıklarının Bakanlar Kurulu veya Başbakanlıkça çözüme kavuşturulması gerekliliğinden hareketle açılan davayı incelenmeksizin reddetmiştir.¹¹⁸

İdari vesayet dar yorumlanırken, hiyerarşi yetkisi geniş olarak yorumlanır.¹¹⁹

Hiyerarşik denetim hukuka uygunluk denetiminin yanında yerindelik denetimini de içinde barındırır. Hiyerarşik makam bu yetkisini kendiliğinden harekete geçerek kullanabileceği gibi yapılan bir başvuru üzerine de gerçekleştirebilir.¹²⁰ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 11. maddesinde “İlgililer tarafından idari dava açılmadan önce, idari işlemin kaldırılması, geri alınması değiştirilmesi veya yeni bir işlem yapılması üst makamdan, üst makam yoksa işlemi yapmış olan makamdan, idari dava açma süresi içinde istenebilir. Bu başvurma, işlemeye başlamış olan idari dava açma süresini durdurur.” diyerek bu durumu yasal temele dayandırmıştır. İdari vesayet yetkisi ise hukuka uygunluk denetimi ile sınırlıdır. İdari vesayetin yerindelik

¹¹⁶ Kemal Gözler, a.g.e., s.216.

¹¹⁷ Eyüp Kılıç, a.g.t., s.84.

¹¹⁸ Danıştay 8. D., 12.4.2001, E.2000/742, K.2001/1640.

¹¹⁹ Kemal Gözler, a.g.e., s.216.

¹²⁰ Turgut Tan, a.g.e., s.102.

denetimini de içermesi çok istisnai bir durumdur ve kanunla açıkça tanınması gerekir. 442 sayılı Köy Kanunu'nun 40. maddesinde yerindelik denetimine bir örnek vardır, *“Köy muhtarının köylü faydasına olmıyan kararlarını kaymakam bozabilir. Fakat onun yerine kaymakam kendiliğinden karar veremez. Karar, gene köylü tarafından verilir.”*

İdari vesayet denetimi dış denetim iken, hiyerarşi denetimi iç denetimdir.¹²¹

1.5.3. İdari Vesayet – Yetki Genişliği Farkı

Yetki genişliği diğer adıyla tevsi mezuniyet, merkezden yönetim sisteminin ortaya çıkardığı sorunları ortadan kaldırmak ve bu sistemin işleyişini kolaylaştırmak amacıyla geliştirilmiş bir sistemdir.¹²² Merkezden yönetimin taşra teşkilatı üzerine düşen görevleri yerine getirirken bir takım aksamalar ve gecikmeler yaşanması olasıdır, böyle durumlarda yetki genişliğinin kullanılması gündeme gelmektedir.

1982 Anayasasının 126. maddesinde *“Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır. İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.”* diyerek yetki genişliğinden bahsetmiş ve yetki genişliğinin sadece illerin idaresini kapsayacağını söylemiştir. İl idaresinin başı olan valiye bu yetkiyi kullanma hakkı tanınmıştır. Diğer ilçe ve bucak birimlerinin başlarındaki kaymakam ve bucak müdürleri böyle bir hakka sahip değildir. Valiler, bu yetki sayesinde merkez adına karar alabilme imkânına kavuşmuştur. Bu yetkiye dayanılarak tesis edilen işlemin, merkezi idarenin işleminden bir farkı yoktur.¹²³ Yetki genişliğinin uygulanmadığı sistemleri Nalbant *“yetki yoğunlaşması”* olarak tanımlamaktadır.¹²⁴

İdari vesayet ile yetki genişliğinin her ikisi de anayasal kavramlardır. Aralarındaki farklar şöyle sıralanabilir;

Yetki genişliği merkezden yönetimin ortaya çıkaracağı bir takım sorunları çözüme kavuşturmayı amaçlarken, idari vesayet yetkisi, yerinden yönetim sisteminin ortaya çıkarabileceği sorunları azaltmayı hedeflemektedir.

¹²¹ Osman Günaydın, a.g.t., s.23.

¹²² Halil Kalabalık, (1996), “Yetki Genişliği Yerinden Yönetim Sisteminin Bir Uygulaması Sayılır mı?”, *Türk İdare Dergisi*, Sayı:413, Ankara: ss.129-146.

¹²³ Danıştay 2. D., 24.5.2005, E.2004/1326, K.2005/1786, *Danıştay Dergisi*, S.111, s.120.

¹²⁴ Atilla Nalbant, (1997), *Üniter Devlet*, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul: s.37.

Yetki genişliği, merkezin taşra teşkilatı olan il ile sınırlı iken, idari vesayet yetkisi merkezi idare tarafından yerinden yönetimler üzerinde kullanılabilen bir yetkidir.

Yetki genişliğini kullanma yetkisi tek bir kişiye valiye aittir. İdari vesayet yetkisinde ise böyle bir sınırlama yoktur.

Bu yetkiyi kullanan vali merkezin hiyerarşisine tabiyken, idari vesayet yetkisi birbirinden farklı tüzel kişiliğe sahip idareler arasında söz konusudur.

İKİNCİ BÖLÜM

İDARİ VESAYET YETKİSİNİN UYGULAMASI

2.1. ÜZERİNDE VESAYET DENETİMİ UYGULANAN KAMU KURUM VE İDARELERİ

Devlet, kamu hizmetlerini yerine getirirken merkezden ve yerinden yönetim olmak üzere iki farklı biçimde teşkilatlanmıştır. 1982 Anayasasıyla bu durum anayasal bir temele dayandırılmıştır. 1982 Anayasasının 123. maddesinde, “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır.*” denilerek bu durum açıkça vurgulanmıştır. Bir tarafta merkezi idare yer alırken diğer tarafta yerinden yönetim kuruluşları yer almaktadır. Merkezi idare başlı başına bir tüzel kişilik iken, merkezi idareden bağımsız, onun hiyerarşisine tabi olmayan birden çok tüzel kişilik yer almaktadır.¹²⁵

Doktrinde kamu tüzel kişileri “kamu idareleri” (amme idareleri) ve “kamu kurumları” (amme müesseseleri) şeklinde gruplandırılmaktadır.¹²⁶

Tüzel kişiliğe bulunan bu kuruluşlar bir yandan kendi bütçelerine, personeline, mal varlığına sahipken, diğer yandan tek yanlı işlemler yapma yetkisi, re'sen icra yetkisi, hukuka uygunluk karinesinden yararlanma, zorunlu üyelik gibi birçok hak ve yetkilere sahiptirler.¹²⁷

Kamu tüzel kişiliği Anayasamıza göre “..... ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur”. Kamu idareleri yani yerel yönetimlerin tüzel kişiliği anayasa tarafından açıkça tanınmıştır, Anayasamızın 127. maddesinde “*Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.*” Kamu kurumları yani hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından ise bazılarının, örneğin Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, Radyo ve Televizyon İdaresi ve Üniversiteler kamu tüzel kişilikleri Anayasa ile güvence altına alınmıştır.

¹²⁵ Bahtiyar Akyılmaz, a.g.e., s.178.

¹²⁶ Devlet Denetleme Kurulu Araştırma ve İnceleme Raporu, (2009), *Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Teşkilat ve Mali Yapıları, Denetimleri, Organlarının Seçimlerine Dair Esasların Değerlendirilmesi ile Bunların Etkin ve Verimli Şekilde Hizmet Yürütmelerinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler*, s.233.

¹²⁷ Kemal Gözler, a.g.e., ss.191-192.

Merkezden yönetimde teşkilat yapısı bir bütündür ve bu yapı devlet idaresinde vücut bulur.¹²⁸ Bu bütünlüğün doğal sonucu ise hiyerarşi ilişkisini doğurur. Yani merkezi idare kuruluşları birbirlerine hiyerarşi bağı ile sıkı sıkıya bağlıdır. Merkezi idarede, tüm hizmetler ve kaynaklar merkezde toplanmıştır. Merkezden yönetim yapısı kendi içinde başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı olarak ikiye ayrılmaktadır. Taşra teşkilatı, başkent teşkilatının bir uzantısı olarak görev yapmakta ve merkeze hiyerarşi ile bağlanmaktadır.¹²⁹

Merkezden yönetimin kendi içinde bir takım yarar ve zararları mevcuttur. İlk olarak güçlü bir devlet yönetimi sağlar. Hizmetlerin tek elden daha az harcama ile ve eşit olarak yürütülmesini sağlar. Zararları yönleri ise bürokrasi ve kırtasiyeciliğe yol açması ve demokratik ilkelere uygun olmamasıdır.¹³⁰ Merkezi yönetiminin bu zararları daha önce de belirttiğimiz gibi yetki genişliği ile bertaraf edilmek istenmektedir.

Merkezi yönetimin taşrada sunacağı hizmetlerin daha verimli olarak yerine getirilmesi amacıyla bir kısım hizmetlerin merkezi teşkilattan ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olarak kurulmuş yerinden yönetim kuruluşları tarafından yürütülmesi söz konusudur.¹³¹

Zaman içinde devletin birçok alana müdahil olması kendisine yeni görevler yüklemiş ancak artan bu görevlerin tek bir merkezden yeterli derecede karşılanamayacağının farkına varılması üzerine merkezi idare, yetkilerinin bir bölümünü yerel idarelere devretmiştir. Merkez devredilen bu yetkilerin denetiminden sorumlu olmuştur.¹³² Yerinden yönetim, “*yerel ya da teknik nitelikteki kamu hizmet ve faaliyetlerinin, merkezi teşkilattan alınarak ayrı kamu tüzel kişilerine verilmesidir*”.¹³³

Yerinden yönetim sisteminin de yarar ve sakıncaları mevcuttur. Demokratik ilkelere uygun olması, kırtasiyeciliği azaltması ve hizmetlerin yerel gereksinimlere

¹²⁸ Serkan Ağar, (2006), “Kamu Kurumları (Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları) Teorisi”, *TBB Dergisi*, Sayı:65, ss.277-310.

¹²⁹ Turgut Tan, a.g.e., s.101.

¹³⁰ Metin Günday, a.g.e., ss.67-68.

¹³¹ Devlet Denetleme Kurulu Araştırma ve İnceleme Raporu, (2009), *Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Teşkilat ve Mali Yapıları, Denetimleri, Organlarının Seçimlerine Dair Esasların Değerlendirilmesi ile Bunların Etkin ve Verimli Şekilde Hizmet Yürütmelelerinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler*, s.231.

¹³² Selçuk Yalçındağ, (1995), “Yerinden Yönetim-Yerel Yönetim”, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, C.IV, Sayı: 2, Ankara: ss.3-19.

¹³³ Serkan Ağar, a.g.m. ss.277-310.

uygun olarak yürütülmesi yararlı yanlarını oluşturmaktadır. Ülke bütünlüğünü sarsması, partizanca uygulamalara sebebiyet vermesi, denetiminin zor olması ise sakıncalı yönleridir.¹³⁴ Yerinden yönetim kuruluşlarının yerine getirmekle sorumlu oldukları kamu hizmetlerinin herhangi bir gecikmeye uğramadan gerçekleştirilmesi, bu kuruluşların merkezden tamamen kopuk olarak hareket etmelerini önlemek ve yukarıda saydığımız sakıncalarını azaltmak amacıyla üzerlerinde bir denetimin olması idarenin bütünlüğü ilkesinin hayata geçirilmesinin kaçınılmaz bir sonucu olmuştur. Yerinden yönetim kuruluşlarının ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmaları sözü edilen denetimin ast üst ilişkisi şeklinde olmasına engel teşkil eder.¹³⁵ Bu nedenle merkezi idare sahip olduğu denetim yetkisini idari vesayet denetimi şeklinde gerçekleştirmektedir.

Üzerlerinde idari vesayet denetiminin hakim olduğu kamu tüzel kişiliğine sahip olan yerinden yönetimler, daha önce de belirtildiği gibi yer yönünden ve hizmet yönünden yerinden yönetim olarak ikiye ayrılırlar. Bu ayrımın doğal sonucu olarak da aralarında birtakım farklılıkları barındırırlar. İlk olarak kamu idareleri Anayasaya göre sınırlı sayıdadırlar, kamu kurumlarının sayısının belirlenmesinde Anayasamız tarafından yasama organına geniş bir takdir hakkı tanınmıştır.¹³⁶ Kamu idarelerinin yetkileri konu açısından herhangi bir sınırlamaya tabi değilken, kamu kurumlarının yetkileri konu açısından sınırlandırılmıştır, yani “*tipe bağlılık*” ilkesi geçerlidir.¹³⁷ Kamu idareleri sahip olduğu yetkileri belirli bir coğrafi alan içinde kullanırken, kamu kurumları ülke genelinde hizmet verirler.

2.1.1. Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı

İdari vesayet denetiminden söz edebilmek için her şeyden önce merkezi idareden bağımsız ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip bir teşkilatlanmanın gerekli olduğundan bahsetmiştik. Üzerinde idari vesayetin uygulandığı bu kurum ve idarelerden bahsetmeden önce kamu tüzel kişiliği kavramına açıklık getirmek yerinde olacaktır.

Çok sık karşımıza çıkan bir kavram olmasına karşın, Anayasamız ve yasalarımızda kamu tüzel kişiliğinin tanımıyla alakalı herhangi bir açılama yer

¹³⁴ Metin Günday, a.g.e., s.68.

¹³⁵ Ender Ethem Atay, a.g.e., s.129.

¹³⁶ İlhan Özay, (2004), *Günışığında Yönetim*, Filiz Kitabevi, İstanbul: s.128.

¹³⁷ İlhan Özay, a.g.e., s.128.

almamaktadır.¹³⁸ Anayasamızın çeşitli maddelerinde “devlet ve diğer kamu tüzel kişileri..” ibaresi yer almakla birlikte tanımına değinilmemiş, sadece 123. maddesinde “kamu tüzel kişiliği, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kurulur” denilerek kuruluş şekline yönelik bir şart getirilmiştir.

Gözler’e göre “Kamu tüzel kişisi, devlet tarafından kanunla veya kanunun verdiği açık yetkiye dayanarak kurulmuş ve kamu gücü ayrıcalıklarıyla donatılmış olan bir tüzel kişidir.”¹³⁹

Kamu tüzel kişiliğinin ölçütleri ise her şeyden önce kanunla veya kanunun verdiği yetkiye dayanılarak idari bir işlemle kuruluyor olmasıdır. Buna ek olarak ayrı bir mal varlığının, personelinin olması kamu gücüyle donatılmış olması onları özel hukuk tüzel kişilerinden ayırır. Kamu tüzel kişisi olmanın sağladığı özellikler ise en başta yönetmelik çıkarabiliyor olmaları, hak ve fiil ehliyetine sahip olmaları, davacı ve davalı olabilmeleri, işlemlerinin hukuka uygunluk karinesine sahip olması, kamu gücüne sahip olmaları olarak sayılabilir.¹⁴⁰

2.1.2. Yer Yönünden Yerinden Yönetim

1982 Anayasasının 127. maddesi yerel yönetimleri “il, belediye ve köy halkının ortak yerel gereksinimlerini karşılayan ve genel karar organları seçmenler tarafından seçilen kamu tüzel kişileri” olarak tanımlar. Yerel yönetimler, coğrafi alanla sınırlı olarak kendilerine yüklenen kamu hizmetlerini yerine getirmektedirler. Üstlendikleri kamu hizmetleri konu olarak sınırlandırılmamıştır.¹⁴¹

Anayasamızda da belirtildiği gibi bu idareler kamu tüzel kişiliğine sahiptir ve idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak hizmet verirler, dolayısıyla üzerlerinde merkezi idarenin vesayet denetimi mevcuttur¹⁴². Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu, yerel yönetimlerin kendilerine verilmiş görevleri yerine getirirken bağımsız karar alma yetkisine sahip oldukları fakat bu bağımsızlığın sınırsız olmadığını, merkezin idari vesayetine tabi olduklarını belirtmiştir.¹⁴³ Danıştay bir başka kararında “...mahalli

¹³⁸ Ramazan Yıldırım, (2005), *İdare Hukuku Dersleri*, 1.Baskı, Mimoza Yayınevi, Konya: s.23.

¹³⁹ Kemal Gözler, a.g.e., s.175.

¹⁴⁰ Metin Günday, a.g.e., ss.78-79.

¹⁴¹ Şeref Gözübüyük, a.g.e., s.92.

¹⁴² Şeref Gözübüyük, a.g.e., s.92.

¹⁴³ Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu, 29.01.1976, E.1968/7, K.1976/3.

idareler, yerinden yönetim ilkesine dayanan özerk kuruluşlardır; buna "mahalli idare özerkliği" denildiği de malumdur. Özerklik, genel idarenin mahalli idareler üzerinde haiz olabileceği vesayet denetimine engel oluşturamaz..." diyerek vesayet denetimine vurgu yapmıştır.¹⁴⁴

Yerel yönetimlerin en önemli özelliğini oluşturan “yerel özerklik” kavramı, bu idarelerin yasayla kendilerine verilmiş görevleri yerine getirirken, merkezi idarenin müdahalesinden bağımsız olarak hareket etmeleri anlamına gelmektedir.¹⁴⁵ Unutulmaması gereken en önemli nokta ise, vesayet yetkisini kullanan makamın, bu yetkiyi kullanırken yerel yönetimlerin özerk yapılarına müdahale etmemeye özen göstermesidir.

2.1.2.1. Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 3.10.1992 tarih ve 21364 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanmıştır.¹⁴⁶ 15.10.1985 tarihinde imzaya açılmıştır, Türkiye şarta 21.11.1988 tarihinde imza koymuş, şart 9.12.1992 tarihinde onaylanmıştır. Yürürlük tarihi ise 1.4.1993 olarak belirlenmiştir.

Şart 3 ana bölümden oluşmaktadır. Anlaşmanın birinci bölümünde, yerel yönetimlerin dayandığı başlıca ilkeler sayılmaktadır. Yerel yönetimler üzerindeki devlet denetiminin azaltılması da birinci bölüm içinde yer almaktadır. İkinci bölümünde, anlaşmayı onaylamış olan devletlerin yükümlülük ve sorumluluklarıyla ilgili kurallar yer almaktadır. Yerel özerklik şartında, devletlerce şartın ilkelerinin uygulanıp uygulanmadığının ya da nasıl uygulandığının denetlenmesi amacı ile kurumsallaştırılmış bir nevi izlemeye dayalı sistem öngörülmüş bulunmaktadır. Üçüncü bölümde ise, şartın yürürlüğe girmesi ve uygulanması ile ilgili kurallar yer almaktadır.¹⁴⁷

Anlaşmanın 3. maddesi özerk yerel yönetim kavramını aşağıdaki şekilde tanımlamıştır;

¹⁴⁴ Danıştay 1. D., 05.04.1995, E.1995/62, K.1995/60.

¹⁴⁵ Ulvi Saran, (1995), “Özerklik ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim”, *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 67, Sayı: 408, Ankara, ss.21-33.

¹⁴⁶ http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf, 2016.

¹⁴⁷ http://www.abgs.gov.tr/files/haberler/2011/yerel_yonetimler_ozerklik_sarti.pdf, 2016.

“Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkanı anlamını taşır.”

6. maddesinde ise özerk yönetimin kapsamı belirlenmiştir;

“Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanun ile belirlenecektir. Bununla beraber, bu hüküm yerel yönetimlere kanuna uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilmesine engel teşkil etmeyecektir.” denildikten sonra aynı maddenin 4. fıkrasında *“Yerel makamlara verilen yetkiler normal olarak tam ve münhasırdır. Kanunda öngörülen durumların dışında, bu yetkiler öteki merkezi veya bölgesel makamlar tarafından zayıflatılamaz veya sınırlandırılmaz.”* denilerek vesayet makamının müdahalesinin yasalar çerçevesinde olması gerektiği vurgulanmıştır.

Türkiye, ilgili anlaşmanın bazı maddelerine çekince koymuştur. Çekince konulan maddeler incelendiğinde ağırlıklı olarak merkezi idarenin denetim yetkisinin sınırlandığı veya yerel yönetimler adına aldığı kararlarda, yerel yönetimlerin de görüşünün dahil edildiği maddelerdir. Ancak, çekince konulan maddeler üzerindeki çekinceler, şartın onaylanmasının uygun bulunduğu dair kanunun verdiği yetkiyle, Bakanlar Kurulu tarafından kaldırılabilir. ¹⁴⁸ Çekince konulan maddelere örnek olarak;

“Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır.”

“Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hâle getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir.”

“Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.”

¹⁴⁸ Hüseyin İnanç, Feyzullah Ünal, (2007), “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye’de Belediyeler”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Sayı:17, Kütahya: ss.1-24, <http://dergi.park.ulakbim.gov.tr/dpusbd/article/viewFile/5000126209/5000116007>, 2016.

“Yerel yönetimler kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetini sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahip olacaklardır.”

Şartın “Yerel Makamların Faaliyetlerinin İdari Denetimi” başlıklı 8. maddesinde ise idari vesayet yetkisi düzenlenmiştir;

“Yerel makamların her türlü idari denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir.”

“Yerel makamların faaliyetlerinin idari denetimi normal olarak sadece kanunla ve anayasal ilkelerle uygunluk sağlamak amacıyla yapılacaktır. Bununla beraber, üst makamlar yerel makamları yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetimine tabi tutabileceklerdir.” Bu madde ile idari vesayet yetkinin kullanılabilmesinin ilk şartının yasayla tanınmış olması gerektiği, yine sınırlarının yasa ile belirlenmesi gerektiği vurgulanmıştır. Denetimin, hukukilik denetimi yanında aynı zamanda yerindelik denetimini de kapsadığı “...yetkili kıldıkları işlerin gereğine göre yapılıp yapılmadığını idari denetimine tabi tutabileceklerdir.” hükmüyle açıkça vurgulanmıştır.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartını imzalayan devletlerin uygulama aşamasında zorluk yaşadıkları görülmektedir. Bunun nedeninin ise, ülkelerin ulusal bütünlüğün zedelenmesi konusundaki çekinceleri olduğu söylenebilir.¹⁴⁹ Ülkemiz açısından durum incelendiğinde Şarta konulmuş olan birçok çekinceyle ilgili hususlarda 2000’li yıllarda önemli reformlar yapıldığı gözlenmektedir. Yapılan bu düzenlemelerde özellikle yerel yönetim reformu altında belediyelere yönelik 5393, 5216, 5302 sayılı Kanunlarla Şart’a uygun birçok değişiklik yerine getirilmiştir. 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu ile “hukuka uygunluk denetimi” kanun metnine taşınmıştır.¹⁵⁰

2.1.3. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim

Hizmet yerinden yönetim kuruluşları devletin klasik hizmetleri dışında özellikle ekonomik ve sosyal hayata müdahale etmesi sonucunda yüklendiği yeni

¹⁴⁹ Bilal Eryılmaz, (1997), *Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması*, Birleşik Yayıncılık, İstanbul: s.11.

¹⁵⁰ http://www.abgs.gov.tr/files/haberler/2011/yerel_yonetimler_ozerklik_sarti.pdf, 2016.

hizmetler dolayısıyla ortaya çıkmışlardır.¹⁵¹ Hizmet bakımından yerinden yönetim, bazı hizmetlerin, özelliklerinin ve teknik koşullarının gereği olarak merkezi yönetimin ve mahalli idarelerin dışında kalan kuruluşlarca yapılması olarak tanımlanmaktadır.¹⁵²

Tüzel kişiliğe sahip hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde vesayet yetkisinin uygulanabileceğini Anayasa Mahkemesi bir kararında “...*idari vesayet, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünleşmeyi sağlamaktadır*”¹⁵³ diyerek açıkça vurgulamıştır.

Kamu kurumlarının kendi aralarında faaliyet alanları (milli-mahalli), yönetim biçimleri (kamusal ve özel) ve faaliyet konuları (idari-iktisadi-sosyal-bilimsel, teknik, kültürel) açısından bir ayrıma tabi tutulabilir.¹⁵⁴

2.1.3.1. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları Örneği

Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları idari ve mali yönden özerk bir yapıya sahiptirler. Bu kuruluşlara merkezi idare dışında ayrı bir kamu tüzel kişiliği tanınmış olması ve bunların belli bir kamu hizmetini yürütmekle görevlendirilmiş olmalarının doğal bir sonucu olarak özerk bir yapıya kavuşmuşlardır.¹⁵⁵

Anayasanın 135. maddesi Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarıyla ilgili düzenlemeleri içermektedir. İlgili maddenin birinci fıkrasında bu kuruluşların kamu tüzel kişiliğine sahip olduğu vurgulandıktan sonra beşinci fıkrasında, “*Bu meslek kuruluşları üzerinde Devletin idarî ve malî denetimine ilişkin kurallar kanunla düzenlenir.*” hükmü yer almaktadır.

Meslek kuruluşları her ne kadar özerk bir yapıya sahip olsalar da bunları merkezi idareden tamamen bağımsız olarak düşünmek mümkün değildir. Diğer hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde uygulanan vesayet denetiminin bu meslek kuruluşları üzerinde de uygulanabileceği açık olmakla birlikte, bu denetimin sınırlarının

¹⁵¹ Ömer Faruk Kuntoğlu, (2011), *Kamu Tüzel Kişiliği*, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara: s.49.

¹⁵² Serkan Ağar, (2006), “Kamu Kurumları (Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları) Teorisi”, *TBB Dergisi*, Sayı:65, Ankara: ss.277-310.

¹⁵³ Anayasa Mahkemesi, 12.9.2013, E:2013/19, K:2013/100.

¹⁵⁴ Metin Günday, a.g.e., ss.534-535.

¹⁵⁵ Devlet Denetleme Kurulu Araştırma ve İnceleme Raporu, (2009), *Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Teşkilat ve Mali Yapıları, Denetimleri, Organlarının Seçimlerine Dair Esasların Değerlendirilmesi ile Bunların Etkin ve Verimli Şekilde Hizmet Yürütmelerinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler*, S.2009/6, s.220.

belirlenmesi önem arz etmektedir. Anayasanın 135. maddesinde uygulanacak bu denetimin kapsamının kanunla belirleneceği belirtilmiş fakat “*Devletin idarî ve malî denetimine ilişkin* “ denilerek özel bir sınırlamaya da yer verilmiştir.

Yasama organı çıkaracağı kanunlarla, merkezi idarenin vesayet yetkisini kullanabilmesinin yolunu açacak fakat bunu yaparken de Anayasa tarafından belirlenen, idari ve mali denetim sınırını aşmamaya özen gösterecektir. Anayasanın 135. maddesi göz önünde bulundurulduğunda, merkezi idareye tanınmış denetim yetkisinin kapsamı, mahalli idareler üzerinde vesayet yetkisinin tanımlandığı 127. maddesinde olduğu gibi açıkça belirlenmemiş, bunu belirleme yetkisi yasama organına bırakılmıştır. Fakat meslek kuruluşlarına yönelik olarak düzenlenmiş ilgili kanunlar incelendiğinde, merkezi idareye geniş bir vesayet yetkisi tanındığı görülmektedir. Bununla beraber, söz konusu denetim yetkisini hiyerarşik denetime benzeyecek şekilde genişletmemek, meslek kuruluşlarının kamu tüzel kişiliğine sahip özerk yapılarının zedelenmemesine özen göstermek gerekmektedir.¹⁵⁶

Anayasa Mahkemesi önüne gelen bir iptal davasında “*Geliri bütçeden sağlanan bütçe içi ya da bütçe dışı kamu kaynaklarından oluşan, tüzelkişiliğe sahip ve bir kamu hizmeti yapmak üzere kurulan tüm kamu kuruluşlarının Meclis’ce denetlenmesi parlamenter sistemin en belirgin özelliklerinden biridir*”¹⁵⁷ şeklindeki açıklamasıyla meslek kuruluşları üzerindeki idari ve mali denetimin bu kuruluşların özerkliklerinin önünde bir engel olmadığını vurgulamıştır.

Üçüncü bölümde, yargı kararları ışığı altında meslek kuruluşları üzerinde uygulanan vesayet denetimine değinilecektir.

2.1.3.2. Yükseköğretim Örneği

Üniversite özerkliği, onların mali, akademik ve bilimsel açıdan özerk olmaları ile sağlanır.¹⁵⁸ İdari özerklik ise, bu kurumların kendilerinin seçtikleri organlar aracılığı

¹⁵⁶ Devlet Denetleme Kurulu Araştırma ve İnceleme Raporu, (2009), *Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Teşkilat ve Mali Yapıları, Denetimleri, Organlarının Seçimlerine Dair Esasların Değerlendirilmesi ile Bunların Etkin ve Verimli Şekilde Hizmet Yürütmelerinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler*, S.2009/6, s.223.

¹⁵⁷ Anayasa Mahkemesi, 25.6.2002, E.2002/31, K.2002/58.

¹⁵⁸ Ali Rıza Erdem, (2013), “Üniversite Özerkliği Mali, Akademik ve Yönetmel Açısından Yaklaşım”, *Yükseköğretim ve Bilim Dergisi*, Sayı: 2, Zonguldak: ss.97-107, http://higheredu-sci.beun.edu.tr/pdf/pdf_HIG_1609.pdf, 2016.

ile yönetilmesi ve denetlenmesi, üniversite personelinin seçilen bu organlar dışındaki herhangi bir makam tarafından hukuksal bir zemine dayanmadan görevinden uzaklaştırılmayacağı anlamına gelir.¹⁵⁹

6-10 Eylül 1988 de onaylanan “*Yüksek öğrenim kurumlarının özerkliği ve akademik özgürlük üzerine Lima bildirgesi*”, üniversitelerin idari, mali ve bilimsel özerkliği konusunda bir referans olarak kabul edilir. Üniversitelerin özerkliği bu bildirmede aşağıdaki şekilde tanımlanmıştır;

*“Özerklik, yüksek öğretim kurumlarının iç işleyişlerine, mali işlerine ve yönetimlerine ilişkin kararlar almada ve eğitim, araştırma, dışa yönelik çatışmalar ve diğer ilgili faaliyetlerde kendi politikalarını oluşturmada devlet ve toplumun tüm diğer güçleri karşısındaki bağımsızlıkları anlamına gelir.”*¹⁶⁰

Anayasamızın 130. maddesinde üniversiteler ile ilgili düzenlemeler mevcuttur;

“...kamu tüzelkişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip üniversiteler Devlet tarafından kanunla kurulur.

Üniversiteler ve bunlara bağlı birimler, Devletin gözetimi ve denetimi altında olup, güvenlik hizmetleri Devletçe sağlanır.”

1961 Anayasasının üniversiteleri düzenleyen 120. maddesinde “...üniversiteler, ancak Devlet eliyle ve kanunla kurulur. Üniversiteler, özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir.” denilerek üniversitelerin özerk olduğundan bahsedilmiştir. 1982 Anayasasında ise üniversitelerin idari özerkliğinden hiç bahsedilmeden, yalnızca “*bilimsel özerklik*” kavramı vurgulanmıştır. Yükseköğretim Kurulunun (YÖK) kurulmasıyla, yükseköğretimin dışa karşı bağımsız yapısı korunmuş, denetim yetkisi merkezi idare adına YÖK’e kaydırılmıştır. YÖK, Devletin üniversiteler üzerindeki vesayet yetkisini, devlet adına kullanmak üzere kurulmuş bir organdır.¹⁶¹

1961 Anayasasının 120. maddesinde, “*Üniversiteler, kendileri tarafından seçilen yetkili öğretim üyelerinden kurulu organları eliyle yönetilir ve denetlenir*”

¹⁵⁹Ali Rıza Erdem, (2013), “Üniversite Özerkliği Mali, Akademik ve Yönetimsel Açından Yaklaşım”, *Yükseköğretim ve Bilim Dergisi*, Sayı:2, Zonguldak: ss.97-107, http://higheredu-sci.beun.edu.tr/pdf/pdf_HIG_1609.pdf, 2016.

¹⁶⁰ Coşkun Can Aktan, (2007), *Yüksek Öğretimde Değişim: Global Trendler ve Yeni Paradigmalar*, Yaşar Üniversitesi Yayını, İzmir: s.19.

¹⁶¹ Devlet Denetleme Kurulu Raporu, (2009), *Yükseköğretimde Gözetim ve Denetim Yasal Çerçeve ve Uygulamalar*, S.2009/8, ss.1-324, <http://www.tccb.gov.tr/assets/dosya/ddk43.pdf>, 2016.

şeklindeki düzenleme, 1982 Anayasasıyla birlikte değiştirilmiş ve “*Üniversiteler, Devletin gözetimi ve denetimi altında, kendileri tarafından seçilen organları eliyle yönetilir*” şekline dönüşmüştür. Böylece 1982 Anayasasıyla birlikte üniversitelerin kendini denetleme yetkisi Devlet tarafından kullanılmaya başlanmıştır.

03.08.1982 tarih ve 17771 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan “Yükseköğretim Denetleme Kurulu Teşkilât, Görev ve Çalışma Usulleri Yönetmeliği” nin 3. maddesinde gözetim; “*Yükseköğretim kurumlarıyla bağlı birimlerinin yürürlükteki mevzuat hükümlerine ve özellikle 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu’nun anlam ve ruhuna uygun hareket edip etmediklerinin ve hizmetlerin bu kurumların amaçlarını gerçekleştirecek şekilde yürütülüp yürütülmediğinin aralıksız izlenmesi*” şeklinde, denetim ise; “*Yükseköğretim kurumlarının faaliyetlerinin teftiş, inceleme ve gerektiğinde soruşturma yoluyla mevzuata ve amaçlara uygun olup olmadığının tespit ve değerlendirilmesi*” şeklinde tanımlanmıştır.

Burada yapılan açıklamalar ışığında, üniversiteler üzerindeki vesayet denetimini dar anlamda ve geniş anlamda ikiye ayırmak mümkündür. Dar anlamda denetim YÖK tarafından, geniş anlamda denetim ise merkezi idare tarafından yapılan denetim olarak tanımlanabilir.¹⁶²

131. maddede de YÖK ile ilgili düzenlemeler mevcuttur,

“Yükseköğretim kurumlarının öğretimini planlamak, düzenlemek, yönetmek, denetlemek, yükseköğretim kurumlarındaki eğitim - öğretim ve bilimsel araştırma faaliyetlerini yönlendirmek bu kurumların kanunda belirtilen amaç ve ilkeler doğrultusunda kurulmasını, geliştirilmesini ve üniversitelere tahsis edilen kaynakların etkili bir biçimde kullanılmasını sağlamak ve öğretim elemanlarının yetiştirilmesi için planlama yapmak maksadı ile Yükseköğretim Kurulu kurulur.”

Anayasada yapılan bu değişikliklere paralel olarak, 1981’de çıkarılan 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu ile yükseköğretimde akademik ve idari yönden yapılanmaya gidilmiş, tüm yükseköğretim kurumları, özerkliğe ve kamu tüzel kişiliğine

¹⁶² Devlet Denetleme Kurulu Raporu, (2009), *Yükseköğretimde Gözetim ve Denetim Yasal Çerçeve ve Uygulamalar*, S.2009/8, ss.1-324, <http://www.tccb.gov.tr/assets/dosya/ddk43.pdf>, 2016.

sahip bir kuruluş olan YÖK çatısı altında toplanmış ve bu kurul tüm yükseköğretimden sorumlu tek kuruluş haline gelmiştir.¹⁶³

Devletin üniversiteler üzerindeki vesayet yetkisine Anayasamızın 130. maddesinde yer alan;

“Kanunun belirlediği usul ve esaslara göre; rektörler Cumhurbaşkanınca, dekanlar ise Yükseköğretim Kurulunca seçilir ve atanır.” hükmü örnek olarak gösterilebilir.

Anayasanın 130. maddesinin 8. fıkrasındaki *“... Üniversitelerin hazırladığı bütçeler; Yükseköğretim Kurulunca tetkik ve onaylandıktan sonra ...”* hükmü de en önemli vesayet ilişkisini oluşturmaktadır. Bu sayede, tüm yükseköğretim kurum ve üst kuruluşları, bütçelerinin hazırlanmasında doğrudan Devletin gözetimi ve denetimine tabi hâle gelmektedir.

2547 sayılı Yükseköğretim Kanununun 6. maddesinde, kurulun üye seçimi düzenlenmiştir,

“b). Yükseköğretim Kurulu;

(1) Cumhurbaşkanı tarafından, rektörlük ve öğretim üyeliğinde başarılı hizmet yapmış profesörlere öncelik vermek suretiyle seçilen yedi,

(2) (Değişik alt bent: 23/12/1988 - KHK - 351/13 md.) Bakanlar Kurulunca temayüz etmiş üst düzeydeki Devlet görevlileri veya emeklileri arasından, (hakim ve savcı sınıfından olanlar için Bakanlığın ve kendilerinin muvafakatı alınmak kaydıyla) seçilen yedi,

(5) Üniversitelerarası Kurulca, Kurul üyesi olmayan profesör öğretim üyelerinden seçilen yedi, kişiden oluşur.

(2), (3), (...) (1) ve (5) inci bentlere göre seçilenlerin üyelikleri Cumhurbaşkanının onayı ile kesinleşir.

Bu bentlerde belirtilenlerin seçimleri bir ay içinde, Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmayanların yerine yeni adayların seçimleri ise iki hafta içinde yapılmadığı takdirde, Cumhurbaşkanınca doğrudan atama yapılır.

¹⁶³ <http://www.yok.gov.tr/web/guest/tarihce>, 2016.

Cumhurbaşkanı, Kurul üyeleri arasından dört yıl süreyle bir Başkan seçer.

Milli Eğitim Gençlik ve Spor Bakanı, gerekli gördüğü hallerde, Kurula katılır ve başkanlık eder.”

Yukarıdaki madde içeriğinden de açıkça görüldüğü gibi, kurul üyelerinin seçimi konusunda idareye geniş bir yetki tanınmıştır. Bu, üniversiteler üzerinde vesayet yetkisine sahip YÖK üzerinde devletin sahip olduğu vesayet yetkisine açık bir örnektir.

Diğer bir örnekte yine 2547 sayılı Kanun, Ek Madde 1’ de; “*gerektiğinde bu kanunda belirtilen süreleri dolmadan tayinlerindeki usule uygun olarak görevlerinden alınabilmeleri*” düzenlenmiştir. Vesayete tabi olan üniversitelerin yönetici ve organlarının görevine son verme yetkisi idari vesayetin bir başka türü olarak değerlendirilebilir.

2.2. İDARİ VESAYET YETKİSİNİ KULLANAN MAKAMLAR

İdari vesayet yetkisinin kapsamı nasıl kanunla belirleniyorsa aynı şekilde bu yetkiyi kullanacak olan makamların da kanunla belirlenmesi gereklidir. İdari vesayet yetkisinin, yerinden yönetimlerin hareket alanını kısıtlayan etkisi de göz önünde bulundurulduğunda bu yetkinin belirli kişiler¹⁶⁴ tarafından kullanılması ve kanunla belirlenmesinin gerekliliği açıkça ortaya çıkmaktadır.

İdari vesayet yetkisini kullanan organları idari makamlar ve yargı organları olarak ikiye ayırarak incelemek mümkündür.

2.2.1. İdari Makamlar

Anayasamıza göre idari vesayet yetkisi “merkezi idare” tarafından kullanılır. Merkezi idare, devlet kavramıyla da ifade edilmektedir.¹⁶⁵ Anayasa Mahkemesi de bir kararında merkezi idareye “devlet genel yönetimi” demektedir.¹⁶⁶ İdari teşkilatımız merkezden yönetim ve yerinden yönetim olarak ikiye ayrılmakta, merkezi yönetim ise başkent ve taşra teşkilatından oluşmaktadır. Devlet adına bu yetkiyi kullanacak makamların kimler olacağı önemli bir noktayı oluşturmaktadır. Alt kademeler

¹⁶⁴ Ramazan Yıldırım, a.g.e., s.90.

¹⁶⁵ Kemal Gözler, a.g.e., s.209.

¹⁶⁶ Anayasa Mahkemesi, 17.4.1973, E.1973/1, K.1973/18.

tarafından bu yetkinin kullanılması her şeyden önce yerinden yönetimin özerkliğine aykırılık teşkil eder.¹⁶⁷

Bu yetki başkentte bulunan makamlar tarafından kullanılabileceği gibi taşrada bulunan yetkili makamlar tarafından da kullanılabilir.

2.2.1.1. Cumhurbaşkanı

Parlamente sisteminin geçerli olduğu ülkelerde Cumhurbaşkanı'nın yetkileri şekli niteliktedir ve bu yetkileri kullanırken sorumluluğu bulunmamaktadır.¹⁶⁸ Hal böyle olunca Cumhurbaşkanı'nın denetim yetkisi sınırlı ve etkisiz bir hal almaktadır.¹⁶⁹

Cumhurbaşkanı idari vesayet yetkisini Devlet Denetleme Kurulu (DDK) aracılığıyla yerine getirir. 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanunun 1. maddesinde kurulun amacı “*Yönetimin hukuka uygun, düzenli ve verimli bir şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması...*” olarak belirtilmiştir. Aynı Kanunun 2. maddesinde kurulun görevleri sayıldıktan sonra “*Silahlı Kuvvetler ve yargı organları Devlet Denetleme Kurulunun görev alanı dışındadır.*” denilerek iki kurum kapsam dışında tutulmuştur.

Anayasamızın 108. maddesinde, “*idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşlarında ve sermayesinin yarısından fazlasına bu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü kuruluşta, kamu kurumu niteliğinde olan meslek kuruluşlarında, her düzeydeki işçi ve işveren meslek kuruluşlarında, kamuya yararlı derneklerle vakıflarda, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar.*” Bu açıklamadan hareket ettiğimizde yerinden yönetim kuruluşlarının da kurulun denetimine dahil olduğunu görmekteyiz.

¹⁶⁷ Muhammed Savaş Bayındır, a.g.t., s.128.

¹⁶⁸ Kemal Gözler, (2000), *Türk Anayasa Hukuku*, Ekin Kitabevi Yayınları, Bursa, ss.481-552, <http://www.anayasa.gen.tr/cumhurbaskani.htm>, 2016.

¹⁶⁹ Süleyman Arslan, (1990), “İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasından Ortaya Çıkan Sorunlar”, *1.Ulusal İdare Hukuku Kongresi*, İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, Danıştay Yayınları, 1-4 Mayıs, Ankara: ss. 505-542.

DDK'nun kendiliğinden harekete geçerek denetleme yapma yetkisi yoktur. Cumhurbaşkanının talimatıyla hareket ederler.¹⁷⁰

Cumhurbaşkanı'nın DDK aracılığıyla yaptığı bu denetimin amacı idarenin hukuka uygunluğunun, düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanmasıdır. Yapılan bu denetimin idari vesayet denetimiyle benzerliği ortadadır.¹⁷¹

DDK tarafından gerçekleştirilen denetimin mahalli idareleri de kapsaması ve vesayet denetimiyle benzer amaçlara hizmet etmesine karşın, bu denetimin idari vesayet denetimi olarak değerlendirilemeyeceği¹⁷² açıktır. Bu öncelikle kurulun inceleme sonucu hazırladığı raporların bağlayıcı bir gücünün olmamasından kaynaklanır. Bu rapor ihbar niteliğinde kabul edilerek, ilgili kurumu inceleme yapmaya teşvik edebilir. Ancak ilgili kurumların bu rapor doğrultusunda işlem tesis etme mecburiyetleri bulunmamaktadır.¹⁷³

Kanımızca, 2443 sayılı Kanunun “*Raporlarla ilgili işlemler*” başlıklı 6. maddesinde yer alan “Kurul adına hazırlanan raporlar, Kurulda konuşulur ve Cumhurbaşkanına arz edilmek üzere karara bağlanır. Kurul raporları Cumhurbaşkanının onayı alındıktan sonra Başbakanlığa gönderilir. Kurul raporlarında; incelenmesi, teftişi, tahkiki veya dava açılması istenilen konular en geç kırkbeş gün içinde gereği yapılmak üzere Başbakanlıkça yetkili mercilere intikal ettirilir. Sonuçtan Başbakanlık aracılığı ile Cumhurbaşkanlığına bilgi verilir. Cumhurbaşkanı gerek gördüğünde önemli konularla ilgili raporları doğrudan adli ve idari mercilere intikal ettirir.” şeklindeki düzenlemeler incelendiğinde, kurul tarafından yapılan denetim sonucu hazırlanan raporlar ile etkili bir denetim gerçekleştirildiği açıktır.

Diğer bir önemli fark ise, idari vesayet denetiminin, sadece yerinden yönetimler üzerinde yapılan bir denetim olmasına karşın kurul tarafından yapılan denetimin merkezi idarenin yanında özel hukuk tüzelkişilerini de kapsamasıdır. Bu

¹⁷⁰ Kemal Gözler, (2011), *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Yayınevi, Bursa: s.292.

¹⁷¹ Muhammed Savaş Bayındır, a.g.t., s.131.

¹⁷² Metin Günday, (2005), “Kamu Yönetimi Reformu”nun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi”, *Sempozyum, Danıştay ve İdari Yargı Günü*, Danıştay Yayınları, 10 Mayıs Ankara: ss.95-147.

¹⁷³ Kemal Gözler, (2011), *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Yayınevi, Bursa: s.292.

bağlamda, kurul tarafından yapılan denetim, bir çeşit “*ombudsman benzeri*” bir denetimdir ve daha çok “*denetimin denetimini*” yapmaktadır.¹⁷⁴

Cumhurbaşkanı’nın idari nitelikteki görevlerinden, Yükseköğretim Kurulu üyelerini ve Üniversite rektörlerini seçmek görevleri vesayet yetkisinin kullanımına örnek olarak gösterilebilir.

Yürürlükten kaldırılmış olan 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 7. maddesindeki “...*Devlet Şurasının kararı ve Reisicumhurun tasdiki ile o yerde belediye kurulur.*” şeklindeki düzenleme Cumhurbaşkanı’nın vesayet yetkisine örnek teşkil etmekteydi. Aynı şekilde halen yürürlükte olan 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun, belediyelerin kurulması ve tüzel kişiliklerinin sona ermesini düzenleyen maddelerinde, bu işlemlerin müşterek kararname ile olacağı belirtilmiştir. Burada da Cumhurbaşkanı’nın dolaylı da olsa vesayet yetkisi göze çarpmaktadır.

2.2.1.2. Başbakan

Başbakan, Bakanlar Kurulu’nun başı olarak, bakanlar arasındaki koordinasyonu sağlamak ve devlet örgütünün düzenli bir şekilde işlemesinden sorumludur.¹⁷⁵ Bu görevi Anayasamızın 112. maddesinde şöyle düzenlenmiştir, “*Başbakan, bakanların görevlerinin kanunlara uygun olarak yerine getirilmesini gözetmek ve düzeltici önlemleri almakla yükümlüdür.*” Bu düzenleme ile başbakan, vesayet yetkisine sahip olan bakanlıkları bu yetkilerini kanunlara uygun olarak kullanılmasının denetleyicisi konumundadır.

Aynı zamanda Başbakanlığın ilgili kuruluşu olarak faaliyet gösteren, TRT, TMSF, Merkez Bankası gibi tüzel kişiliğe sahip kuruluşlar üzerindeki yetkileri de vesayete örnektir. Bunun yanında ortak kararname ile hayata geçen işlemlerde de Başbakanın vesayet yetkisi mevcuttur.¹⁷⁶

2954 sayılı Radyo Televizyon Kanunu’nun 23. maddesindeki “*Başbakan veya görevlendireceği bakan, milli güvenliğin açıkça gerekli kıldığı hallerde, bir haber veya*

¹⁷⁴ Recep Sanal, (2002), *Türkiye’de Yönetmel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu*, TODAİE Yayınları, Ankara: s.269.

¹⁷⁵ Kemal Gözler, (2011), *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Yayınevi, Bursa: s.300.

¹⁷⁶ Esat Mahmut Yılmaz, (2001), “Ulus Devlet Bağlamında İdari Vesayet Denetimi”, *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi*, 15. Dergi, Ankara http://www.msb.gov.tr/ayim/Ayimmakaledetay.asp?IDNO=28#_Toc514226657, 2016.

yayını menetmeye yetkilidir. Men kararının yazılı olması esastır.....” şeklindeki bu hüküm, Başbakanın kullanmış olduğu idari vesayet yetkisine örnektir.

2.2.1.3. Bakanlar Kurulu

Bakanlar Kurulu ülkenin genel siyasetini yürütmekle görevli siyasi bir organdır. Fakat aynı zamanda idare teşkilatının en yüksek karar organıdır.¹⁷⁷ Bu yönüyle siyasi görevlerinin yanında birçok idari görevleri de yer almaktadır. Yerel yönetimlerle alakalı hayata geçirilmiş olan yasaların birçok maddesinde Bakanlar Kurulu’na tanınmış olan idari vesayet yetkisi karşımıza çıkmaktadır.

5393 sayılı Belediye Kanununun belediyenin borçlanmasını düzenleyen 68. maddesinde “*Belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddî kaynak gerektiren alt yapı yatırımlarında Devlet Plânlama Teşkilatı Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmalar....*” denilerek Bakanlar Kuruluna vesayet yetkisi tanınmıştır. Yine aynı kanunun kentsel dönüşüm alanlarını düzenleyen maddesinde, bu uygulamanın hayata geçirileceği yerlerin belirlenmesinde Bakanlar Kurulu kararının gerekliliği vurgulanmıştır.¹⁷⁸

5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu’nun birliğin kuruluşunu düzenleyen 4. maddesinde “*Birlik, birlik tüzüğünün kesinleşmesinden sonra Bakanlar Kurulunun izni ile kurulur ve tüzel kişilik kazanır.*” denilerek idari vesayet denetim yöntemlerinden biri olan izin sistemi hayata geçirilmiştir. Aynı kanunun köylere hizmet götürme birliğinin kurulmasıyla alakalı olarak 18. madde kapsamında yaptığı düzenlemede “*İlçelerde, tarım ürünlerinin pazarlanması hariç olmak üzere, yol, su, kanalizasyon ve benzeri altyapı tesisleri ile köylere ait diğer hizmetlerin yürütülmesine yardımcı olmak, bizzat yapmak, yaptırmak ve kırsal kalkınmayı sağlamak üzere, tüm köylerin iştiraki ile o ilçenin adını taşıyan, köylere hizmet götürme birliği kurulabilir. Bakanlar Kurulu, bu konuda genel izin vermeye yetkilidir.*” denilerek Bakanlar Kuruluna bu konuda izin verme yetkisi tanındığı görülmektedir.

¹⁷⁷ Kemal Gözler, (2011), *Anayasa Hukukuna Giriş*, Ekin Yayınevi, Bursa: s.298.

¹⁷⁸ 5393 sayılı Belediye Kanunu 73. Maddesi “...kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olan yerlerde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edilebilmesi ve uygulama yapılabilmesi için ilgili belediyenin talebi ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca bu yönde karar alınması şarttır.” (13.7.2005).

2.2.1.4. İçişleri Bakanı

Bakanlıkların Yerel yönetimler üzerinde uygulanan idari vesayet denetimine “bakanlık denetimi” de denilmektedir.¹⁷⁹ Örneğin 652 sayılı Milli Eğitim Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin 35. maddesinde “*Bakanlık, hizmet alanına giren konularda mahalli idarelerle koordinasyonu sağlar.*” Yine 4848 sayılı Kültür ve Turizm bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanunun 29. maddesinde “*Bakanlık, ana hizmet ve görevleriyle ilgili konularda, diğer bakanlıklar, mahalli idareler ile kamu kurum ve kuruluşlarının uyacakları esasları mevzuata uygun olarak belirlemekle, kaynak israfını önleyecek ve koordinasyonu sağlayacak tedbirleri almakla görevli ve yetkilidir.*” denilerek çeşitli bakanlıklara koordinasyonu sağlama görevi verilmiştir ve denetim ilişkisinin kurulması sağlanmıştır.¹⁸⁰

Söz konusu kanunlarda yapılan düzenlemelerin daha çok soyut ve genel nitelikli düzenlemeler olmasından dolayı idari vesayet yetkisi kapsamında değerlendirilmesi pek mümkün değildir. Yerel yönetimlere ilişkin kanunlar incelendiğinde, merkezi idareye tanınmış olan vesayet denetim yetkisinin büyük oranda İçişleri Bakanına tanındığı ve bu bakanlık tarafından kullanıldığı görülmektedir.¹⁸¹ İçişleri Bakanlığına tanınmış olan vesayet yetkisinin yasal kaynağı 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun kapsamında temellenmektedir.¹⁸²

İçişleri Bakanlığının kullandığı vesayet yetkilerinden en önemlileri arasında Anayasanın 127. maddesinde de belirtilmiş olan, 5393 sayılı Belediye Kanununun belediye başkanının görevden uzaklaştırılmasıyla alakalı 47. maddesindeki “*Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir.*” düzenleme gösterilebilir. Bunun dışında aynı kanunun 4,10,12,18,53,74. maddelerinde yapılmış olan düzenlemeler idari vesayet yetkisinin kullanımına örnek teşkil etmektedir. Köy Kanununun 74. ve 78. maddeleri ve

¹⁷⁹ Süleyman Arslan, (1978), *Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi*, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, No:109, Ankara: s.42.

¹⁸⁰ Muhammed Savaş Bayındır, a.g.t., s.132.

¹⁸¹ Ender Ethem Atay, a.g.e., s.131.

¹⁸² Hasan Hüseyin Can, a.g.m., ss.43-46.

5302 sayılı İl Özel İdaresi, 5216 sayılı Büyükşehir yasasının çeşitli maddelerinde İçişleri Bakanına tanınmış olan benzer yetkilere rastlamak mümkündür.

2.2.1.5. Mülki Amirler

Mülki amirler idari vesayet yetkisinin kullanımı açısından ayrı bir öneme sahiptirler. Mahalli idarelerle alakalı yasalarda bu makamlara oldukça önemli yetkiler verilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nda, belediye sınırlarının kesinleşmesini düzenleyen 6. maddede valiye onay yetkisi verilmiştir. Aynı kanunun mahalle yönetimini düzenleyen 9. maddesinde, hizmetlerde aksama olması durumunda yapılacak olanları düzenleyen 57. maddesinde valiye tanınmış olan yetkiler idari vesayete örnek gösterilebilir. Belediye meclisinin kararlarının kesinleşme sürecinde 23. madde kapsamında mülki amire tanınmış olan dava açma hakkı idari vesayetin hayata geçirilmesini sağlayan önemli bir yetkiydi, fakat bu yetki Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Üçüncü bölümde bu konu incelenecektir.

5442 sayılı İl İdaresi Kanununun 9. maddesinin (d) fıkrasındaki “Vali, *dördüncü maddenin son fıkrasında belirtilen adli ve askeri teşkilat dışında kalan bütün Devlet daire, müessese ve işletmelerini, özel işyerlerini, özel idare, belediye köy idareleriyle bunlara bağlı tekmil müesseseleri denetler, teftiş eder.*” şeklindeki düzenleme de idari vesayete örnektir.

Mülki amirlerin bu yetkiyi kullanmalarına önemli bir örnek ise Köy Kanunu'nda karşımıza çıkmaktadır. 442 sayılı kanunun 12. maddesinde “... *köylünün isteğine bağlı bu gibi işlerde köy derneğinin yarısından çoğu hükmederler ve vilayete bağlı olan yerlerde vali ve kazaya bağlı olan köylerde kaymakamın rızasını alırlarsa o iş bütün köylü için mecburi olur...*” denilerek idari vesayet yetkisi vurgulanmıştır. Aynı kanunun 40. maddesinde kaymakama tanınmış olan “*Köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarını kaymakam bozabilir. Fakat onun yerine kaymakam kendiliğinden karar veremez. Karar, gene köylü tarafından verilir.*” Düzenlemesindeki bozma yetkisi de önemli bir örnektir.

Köy Kanununun ek 3. Maddesinde yer alan “*Köy İhtiyar meclisi salınacak salmanın nispet, cins ve miktarını İkinci kanun ayı içinde tayin ve tevzi cetvellerini*

tanzim ederek on beş gün müddetle umumun görebileceği yerlere asmak suretiyle ilan ve hariçte bulunanlara tebliğ eder. Salınan salmalarda kanun hükümlerine uygunsuzluk veya nispetsizlik olduğunu iddia edenler ilan veya tebliğ müddetinin hitamından itibaren on gün içinde itirazlarını köy muhtarına söylerler veya yazı ile bildirirler ve müracaatlarını tutulacak deftere yazdırarak bir ilmühaber alırlar. Köy ihtiyar meclisi bir hafta içinde itirazlara bakarak kararını vermeğe ve itiraz edenlere bildirmeğe mecburdur. Bu kararlar aleyhine tebliğ tarihinden itibaren on beş gün içinde merkez kazasında valiye, diğer kazalarda kaymakamlara müracaat edilebilir.” şeklindeki düzenleme köyün üzerindeki merkezi idarenin vesayet yetkisine tipik bir örnektir.¹⁸³ Ancak bu maddenin devamında yer alan “*Bunların verecekleri kararlar kat'i olup aleyhine Devlet Şûrasına müracaat edilemez*” hükmü Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.¹⁸⁴

2.2.2. İl ve İlçe İdare Kurulları

Köy Kanununda il ve ilçe idare kurullarına tanınmış olan bir vesayet yetkisi göze çarpmaktadır. İlgili Kanunun 41. maddesinde “*İl merkezine bağlı köylerde vali, ilçelere bağlı köylerde kaymakamlar, muhtarın köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını görürlerse muhtara yazılı ihtarda bulunurlar. Buna rağmen iş görmeyen muhtar, yetkili idare kurulu kararıyla görevinden uzaklaştırılır*” denilerek vesayet yetkisi düzenlenmiştir.

2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanunun 15. maddesinde “*İdare ve vergi mahkemelerinin görev alanına giren ve kanunlarla çeşitli kurul ve komisyonlara verilmiş bulunan görev ve yetkiler, bu mahkemelerin göreve başladığı tarihte sona erer.*” şeklinde bir düzenleme yapılmış ve bu kurulların yargısal nitelikli görevlerine son verilmiştir. Aynı zamanda Anayasamızın 127. maddesinde de “*Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur.*” düzenleme yoluna gidilmiştir.

Yukarıdaki düzenlemeler sonucu il veya ilçe kurullarının mevcut yetkilerini kullanmaya devam etmeleri karşısında Anayasa Mahkemesi bakmakta olduğu bir

¹⁸³ Fethi Aytaç, (2000), *Açıklamalı Köy Kanunu*, Seçkin Yayınları, Ankara: s.116.

¹⁸⁴ Anayasa Mahkemesi, 4.2.2010, E.2008/112, K.2010/31.

davada “İl İdaresi Kanunu'na ve Köy Kanunu'nun değişik 41. maddesine dayanılarak il ve ilçe idare kurullarınca yapılan, yargısal usul ve kararlarla, muhtarlıktan çıkarma görevi; 2576 sayılı Kanunla 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”¹⁸⁵ diyerek anayasaya aykırı bir durum görmemiştir.

442 sayılı kanunun 5. maddesinde “Bir köy sınırı; bu kanun mucibince çizildikten beş sene sonra hasıl olacak lüzum ve ihtiyaç üzerine ihtiyar meclisi sınırın büyültülüp küçültülmesi için müracaatta bulunabilir. Şayet bu sınırın büyütülmesi veya küçültülmesi başka bir köye dokunmuyorsa vilayet veya kaza idare meclisleri karariyle sınır tashih olunur ve tasdikli deftere yazılır.” şeklindeki düzenleme il ve ilçe idare kurullarının idari vesayet yetkisine örnektir.

2.2.3. Yargı Organları

Yargı organlarından kastedilen idari yargıdır. İdari yargı içinde de yüksek mahkeme olan Danıştay’ın idari vesayet yetkisini kullandığı görülmektedir. Sayıştay Anayasamızda yargı organları arasında sayılması, verdiği kararların başka bir yargı organı tarafından denetlenememesi ve Anayasa Mahkemesi’nin, Sayıştay’ın yaptığı itiraz başvurusunu kabul etmesi,¹⁸⁶ onunda bu kapsamda değerlendirilebilmesine imkân tanımaktadır.

2.2.3.1. Danıştay

İdari yapı içerisinde yer alan ve yargılama faaliyeti yanında idari görevleri de olan yardımcı kuruluşlardan biri de Danıştay’dır.

¹⁸⁵ Anayasa Mahkemesi, 24.09.1987, E.1987/18, 1987/23.

¹⁸⁶ Anayasa Mahkemesi, 28.2.2013, E.2011/21, K.2013/36, “...Sayıştay’ın, sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlama görevi yönünden yargısal bir faaliyet gerçekleştirdiği ve bu çerçevede verdiği kararların maddi anlamda kesin hüküm teşkil eden yargı kararı niteliğinde olup, bu kararlarına karşı yargı organları dahil hiçbir makam ve merciye başvurma olanağının bulunmadığı ve yargısal sonuçlu kararlar veren bir hesap mahkemesi olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.”

Danıştay aynı anda iki fonksiyona sahiptir. Bunlardan biri yargılama fonksiyonu diğeri ise danışma ve inceleme fonksiyonudur.¹⁸⁷ 2575 sayılı Danıştay Kanunu’nun 1. maddesinde “*Danıştay, Türkiye Cumhuriyeti Anayasası ile görevlendirilmiş Yüksek İdare Mahkemesi, danışma ve inceleme merciidir.*” denilerek bu durum vurgulanmıştır. Yani Danıştay bir yandan yüksek mahkeme diğeri bir yandan idari organdır.¹⁸⁸ Danıştay idari görevlerini İdari Daireleri ve İdari İşler Kurulu aracılığı ile yerine getirir. Bu özellikleri ile Danıştay kendine özgü bir nitelik taşımaktadır.¹⁸⁹

Danıştay 1. Dairesinin görevleri 2575 sayılı kanunun 42. maddesinde sayılmıştır. İlgili maddenin (h) bendinde, İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanunu Muvakkatı gereğince doğrudan doğruya veya itiraz yoluyla Danıştay'a verilen işleri, (ı) bendinde ise, Belediye Kanunu ile Danıştay'a verilip idari davaya konu olmayan işleri, inceler ve karara bağlayacağı hükme bağlanmıştır.¹⁹⁰ İdari İşler Kurulunun idari vesayet denetimine ilişkin olarak görevi, Danıştay 1. Dairesi tarafından 42. maddede belirtilen görevleri doğrultusunda aldığı kararları temyizen incelemek ve karara bağlamaktır. 1. Daire, İdari İşler Kurulunun verdiği bu kararlara uymak zorundadır.

Danıştay’ın idari nitelikteki görevlerinin kullanımına ilişkin 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nda örnekler mevcuttur. Kanunun 21. maddesinde “*İl genel meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir.*” Meclisin feshiyle ilgili 22. maddesinde “*İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay’ın kararı ile feshedilir. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildiri ile birlikte karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, toplantıların ertelenmesi hususunu en geç bir ay içinde karara bağlar.*” denilerek idari vesayet yetkisi vurgulanmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanununda da benzer örnekler mevcuttur. İlgili kanun maddelerine bakıldığında Danıştay’ın kullanmış olduğu idari vesayet yetkisinin, diğeri vesayet makamlarından farklı ve kural olarak, kendisine yapılan bir başvuruya bağlı olduğu görülmektedir.¹⁹¹

¹⁸⁷ Şeref Gözübüyük, Turgut Tan, (2012), *İdare Hukuku*, Cilt: I, Turhan Kitabevi, Ankara: s.196.

¹⁸⁸ Kemal Gözler, a.g.e., s.290.

¹⁸⁹ Anayasa Mahkemesi, 21.12.1993, E.1993/27, K.1993/57.

¹⁹⁰ 2575 sayılı Danıştay Kanunu, 20.1.1982.

¹⁹¹ Evren Altay, (2005), “Danıştay’ın İdari Görevleri ve Kararları”, *TBB Dergisi*, Sayı. 56, Ankara: ss.189-238.

İdari daire ve idari işler kurulunun ilgili kanunlarda belirtilen bu görevlerini yerine getirirken aldığı kararların yargısal nitelikte olmadığı¹⁹² idari nitelik taşıdığı görüşlerini destekler nitelikte Anayasa Mahkemesinin bir kararı da mevcuttur; “...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 dava olmayıp, yönetsel bir başvurudur.”¹⁹³ Danıştay’ın da görüşü Anayasa Mahkemesiyle benzerlik gösterir. Danıştay 6. Dairesi bir kararında “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 75. madde uyarınca Danıştay’a yapılan başvuru, belediye meclisi kararının iptalini ya da onaylanmasını öngörmektedir. Yalnızca bu saptama bile. Danıştay’ca yapılan denetimin "idari vesayet" olduğunu kanıtlamaktadır”¹⁹⁴ diyerek, kullanılan bu yetkinin idari vesayet yetkisi olduğunu vurgulamıştır.

Danıştay’a idari vesayet yetkisi verilirken amaçlanan, bu yetkinin tarafsız kurullarca yerine getirilmesini sağlamaktır.¹⁹⁵ Danıştay bu görevlerini idari kararlar olarak yerine getirmektedir.¹⁹⁶

Danıştay’ın idari dairesi tarafından verilen idari kararlar bizzat Danıştay Başkanlığı tarafından uygulanmaz. Danıştay’a verilen bu tür görevlere baktığımız zaman bunların ancak bir başka idari karar ile birlikte kullanıldığını görmekteyiz. Örneğin 5393 sayılı Belediye Kanununun belediye kurulmasına ilişkin 4. maddesinde, nihai kararın verilebilmesi için “işlem dosyası valinin görüşüyle birlikte İçişleri Bakanlığına gönderilir, Danıştay’ın görüşü alınarak müşterek kararname ile o yerde belediye kurulur”. denilmektedir.

¹⁹² Alp Yüksel Fırat, (1968), *İdare Umumiyei Vilayat Kanunu Gereğince Danıştayca Verilen Kesin Kararlar*, Yüzyıl Boyunca Danıştay, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara: s.828.

¹⁹³ Anayasa Mahkemesi, 21.12.1993, E.1993/27, K.1993/57.

¹⁹⁴ Danıştay 6. D., 21.09.1994, E.1992/1437, K.1994/3095.

¹⁹⁵ DİİK, 25.9.1986, E.1986/118, K.1986/84.

¹⁹⁶ Evren Altay, a.g.m., ss. 189-238.

2.2.3.2. Sayıştay

Anayasamızın 160. maddesinde “*Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün 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 görevlidir.*” denilerek Sayıştay’ın görevlerini belirtmiştir. Yine anayasamızın 160. maddesinde 2005 tarihinde yapılan bir değişiklikle mahalli idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi kesin hükme bağlanması da Sayıştay tarafından gerçekleştirileceği hükme bağlanmıştır. Mahalli idarelerin tüzel kişiliklerinin olduğu ve bunun sonucu olarak kendilerine has bir bütçelerinin olduğu ve bütçelerinin kendileri tarafından yapılıp onaylandığı göz önünde bulundurulursa, Sayıştay bu denetimi TBMM adına yapmadığı görülmektedir.¹⁹⁷ Karabeyli’ye göre, Sayıştay tarafından yapılan bu denetim vesayet yetkisi kapsamında yapılan bir denetim değildir.¹⁹⁸

6085 sayılı Sayıştay Kanununun 5. maddesinde de “*Genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin; gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığını denetler, sorumluların hesap ve işlemlerinden kamu zararına yol açan hususları kesin hükme bağlar.*” şeklinde ki açıklamayla görevi belirtilmiştir. Buralarda sayılmış olan inceleme ve denetleme görevleri idari nitelik taşıyan görevlerdir.¹⁹⁹

Kanımızca, Anayasadaki ve Sayıştay Kanunundaki düzenlemeler göz önünde bulundurulduğunda, Sayıştay’a verilmiş olan denetim yetkisinin vesayet denetimini kapsamında değerlendirilmesi gerekmektedir. Dolayısıyla Sayıştay tarafından bu yönde tesis edilen işlemlerin idari vesayet yetkisinin özelliklerine uygun olarak tesis edilmesi gerekmektedir.

¹⁹⁷ Kemal Gözler, a.g.e., s. 316.

¹⁹⁸ Levent Karabeyli, (1999), “Yerel Yönetimler ve Sayıştay Denetimi”, *Yerel Gündem*, Sayı. 4, Ankara: ss.4-10

¹⁹⁹ Kemal Gözler, a.g.e., ss.315-316.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

YARGI KARARLARI IŞIĞINDA İDARİ VESAYET YETKİSİNİN KULLANILMASI

3.1. KAMU İDARELERİ ÜZERİNDE İDARİ VESAYET UYGULAMASI

İdari vesayetin özelliklerini saydığımız birinci bölümde, bu yetkinin kullanılabilmesinin ilk şartının yasal bir düzenlemenin varlığına bağlı olduğunu belirtmiştik. Söz konusu yasal düzenleme ile bu yetkinin sınırları, kapsamı, süresi ve konusunun açıkça belirtilmesi gerekmektedir. Bu yetki kullanılırken, denetime tabi kuruma yasalar tarafından verilmiş görevlerin sağlıklı şekilde yerine getirilmesinin sağlanması amaçlanmalı, aynı zamanda bu hizmeti yerine getirmekle görevli kurumun haklarının korunması sağlanmalıdır.²⁰⁰

İdari vesayet yetkisini düzenleyen kanun hükmüne aykırı olarak tesis edilen işlemler, üzerlerinde vesayet uygulanan kamu idare ve kurumlarının özerkliğine karşı bir tehdit oluşturmakta ve uygulamada yaşanan bu sorun yargı organlarının önüne taşınmaktadır.

Kamu hizmetlerinin halka sunumundaki temel amacın, bu hizmetlerin en çabuk ve doğru şekilde vatandaşa ulaşması olduğu kuşkusuzdur. Bunu gerçekleştirecek olan ise yerellik ilkesinin hayata geçirilmesi, dolayısıyla da özerklik kavramının desteklenmesidir. Yerellik ilkesinin hayat bulmasıyla, kamu idareleri de kamu hizmetinin sunumunda başrolde olacaklardır.²⁰¹ Merkezi idare bu hizmetlerin sunumunda asli unsur olmayacak, işbölümünde yerel yönetimlere öncelik tanınacaktır.²⁰² Bu kapsamda merkezi idarenin görevi, denetimden ibaret olacaktır. 5302, 5216, 5393 sayılı Yerel Yönetim yasaları yerellik ilkesini destekler niteliktedir.

Mahalli idareler, bir başka adıyla yerel yönetimler olarak adlandırılan kamu idareleri, İl Özel İdaresi, Belediye ve Köy yapılanması olarak idari yapımız içinde yer bulmuşlardır. Diğer yandan, birden fazla mahallî idarenin, yürütmekle görevli oldukları hizmetlerden bazılarını birlikte görmek üzere kendi aralarında kurdukları ve kamu tüzel kişiliğine haiz mahalli idare birlikleri bulunmaktadır.²⁰³ Bu idarelerin temel fonksiyonları, merkezi idarenin vatandaşa ulaşmada, hizmet sunmada yaşadığı sorunları

²⁰⁰ Bülent Kent, a.g.m., ss.123-142.

²⁰¹Fatih Kırışık, (2013), *Kamu Yönetiminin Yeniden Örgütlenmesi ve Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Yerellik İlkesi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Sosyal Bilimler Metinleri, Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Tekirdağ: ss.1-16, http://euniversity.nku.edu.tr/kullanicidosyaları/413/files/Sbm_05_2013.pdf, 2016.

²⁰² Fatih Kırışık, a.g.m., ss.1-16.

²⁰³ 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 11.6.2005.

azaltmak ve olabildiğince yerel halkın katılımıyla gerçekleşen bir yönetim sistemi oluşturmaktır.

“Sosyal devlet” yapısının daha uygulanır hale gelmesi ile birlikte merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki iş bölümünde de değişiklikler yaşanmaya başlanmıştır.²⁰⁴ Bu değişim ve gelişime paralel olarak ülkemizde de bir takım reformlar yapılmaya başlanmıştır.

1855 yılında ilk belediye örgütü olan İstanbul Şehremaneti kurularak²⁰⁵ başlanan yerel yönetim yapılanması bugüne gelindiğinde yetkileri arttırılmış, demokratik ilkeler kapsamında özerk yapıları güçlendirilmiş idareler olarak karşımıza çıkmaktadır. 2004 ve 2005 yıllarında bu idarelerin ilgili mevzuatlarında kapsamlı değişiklikler yapılmıştır.

Yaşanan gelişmelerle birlikte bu idarelerin özerklikleri ve bu özerkliğin istisnası olarak değerlendirilen merkezi idarenin denetim yetkisi tartışılır hale gelmiştir.

3.1.1. Yerel Özerklik İdari Vesayet İlişkisi

İdari vesayet yetkisinin kullanıldığı en önemli alan şüphesiz ki yerel yönetim idareleridir. Bu idarelerin karar organı olan meclisleri üzerinde bu yetkinin kullanımının zaman içerisinde etkin hale geldiği görülmektedir. Özellikle İl özel idaresi ve belediye yasalarında yapılan yeni düzenlemeler ve bu düzenlemeler üzerine Anayasa Mahkemesinin 2007/3 ve 2010/29 sayılı kararıyla bu yetkinin kullanımına ilişkin önemli değişiklikler meydana gelmiştir.

Yerel yönetimlerin karar organlarının o yörede yaşayan seçmenler tarafından seçimi ve bu organların aldığı ve alacağı kararları kendi özgür iradeleriyle alabilmeleri, bu kararları alırken de dışarıdan herhangi bir müdahale ile karşılaşmamaları yerel özerklik olarak tanımlanabilir.²⁰⁶ Özerklik ilkesi, yerel yönetimlere demokratik özellik kazandıran en önemli unsurdur.²⁰⁷

²⁰⁴ Vahide Feyza Urhan, (2008), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 70, Ankara: ss. 85-102.

²⁰⁵ Ruşen Keleş, (2011), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınları, 7. Baskı, İstanbul: s. 136.

²⁰⁶ Lütfi Duran, (1982), *İdare Hukuku Ders Notları*, İÜHF Yayınları, İstanbul: s. 54.

²⁰⁷ M. Akif Özer, (2000), Yerel Özerkliğe Doğru Optimum Görev Bölüşümü, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 38, Ankara: ss. 168-188.

Erdem'e göre özerklik, “Yönetim hukukunda özerklik, bir kanun ile herhangi bir teşkilat, kurum veya kuruluşu kendi kendini yönetme hakkının tanınması, diğer bir ifade ile kamu kurum ve kuruluşlarına üstlendikleri hizmetleri kendilerinin düzenleyebilmesi ve bunların gerektirdiği düzenlemeleri kendilerinin yapabilmesi olanağının tanınmasıdır.”²⁰⁸

Türkiye'nin de imzaladığı Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın üçüncü maddesinde özerklik, “Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirtilen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır. Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır”²⁰⁹ şeklinde tanımlanmıştır.

Şartta yer alan tanım, yerel özerkliğin merkezi idare karşısındaki durumuna da vurgu yapmaktadır. Bu tanımdan hareketle yerel yönetimlerin tamamen bağımsızlığından söz edilemez. Özerklik ile bağımsızlık arasındaki ince çizgi üzerinde dengeyi sağlayan²¹⁰ diğer bir ifadeyle bu idarelerin tamamen başına buyruk hareket etmelerinin önüne geçerek üniter yapıyı korumaya hizmet eden müessese idari vesayet yetkisidir.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi son yapılan düzenlemeler, yerel yönetimler üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisinin kapsamını değiştirmiştir. Örneğin 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunuyla birlikte, vali il genel meclisi başkanlığı sıfatını kaybetmiştir. Kanunun 11. maddesinde “İl genel meclisi, seçim sonuçlarının ilânını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanır. Bu toplantıda meclise en yaşlı üye başkanlık eder. Meclis, bu toplantıda, üyeleri arasından ve gizli oyla meclis başkanını, ... seçer.” denilerek, özerklik şartına uygun olarak meclis başkanı seçim usulü düzenlenmiştir. Ancak aynı maddenin devamında yer alan “İl genel meclisinin çalışmalarına ilişkin esas ve usuller İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.” şeklindeki

²⁰⁸ Ali Rıza Erdem, a.g.m., s.98, http://higheredu-sci.beun.edu.tr/pdf/pdf_HIG_1609.pdf, 2016.

²⁰⁹ http://www.tbb.gov.tr/mevzuat/kanunlar/Avrupa_Yerel_Yonetimler_ozerklik_Sarti.pdf, 2016.

²¹⁰ Mehmet Boztepe, (2014), “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yerel Yönetimlerin Meclis Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi”, *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, Yıl 6, Sayı: 10, Kilis: ss.94-110.

düzenleme ve 13. maddede yer alan “*Gündem, meclis başkanı tarafından belirlenir ve üyelere en az üç gün önceden bildirilir. Valinin önerdiği meclisin ilk toplantısında hususlar gündeme alınır.*” düzenlemesi, meclis kararları üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisinin varlığının ve valinin meclis çalışmaları üzerindeki etkisinin devam ettiğinin somut bir kanıtıdır.²¹¹ Bu yeni düzenlemeler, özerklik ilkesiyle paralellik göstermekte ve karar organlarının seçimle iş başına gelmesi şartına uyum sağlamaktadır.²¹²

5302 sayılı Kanunun 25. maddesinde “*İl encümeni valinin başkanlığında...*” ve 29. maddesindeki “*Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir.*” şeklindeki düzenlemeler Yıldırım'a göre, valinin bir yandan merkezi idarenin temsilcisi diğer yandan da il özel idaresinin temsilcisi ve encümeninin başkanı olması özerklik ilkesiyle çelişmektedir.²¹³ Nadaroğlu ise, bunun aksini savunmuş ve esas olan yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmesidir, vali il özel idaresinin yürütme organıdır bu nedenle özerklik ilkesinin bir şartı olan karar organlarının seçimle iş başına gelmesi şeklindeki Anayasal düzenlemeye aykırı değildir.²¹⁴

5302 sayılı yasanın 15.maddesinde, “*İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir.*”düzenlemesinde açıkça görüldüğü üzere Belediye Meclis kararlarına karşı valiye, idari yargıya başvurma şeklinde bir vesayet yetkisi tanınmıştır.

Anayasa Mahkemesi 15.madenin ikinci fıkrasında yer alan “... kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen...” düzenleme ile üçüncü fıkrasındaki “*Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen*

²¹¹Mehmet Boztepe, a.g.m., ss. 94-110.

²¹²Nuri Tortop, (2005), “İl Özel İdareleri İle İlgili son Düzenlemeler”, *İdarecinin Sesi Dergisi*, Cilt: 19, Sayı: 110, Ankara: ss. 47-49.

²¹³Turan Yıldırım, (2000), *Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatını Kaybetmeleri*, Alkım Yayınevi, İstanbul: s. 23.

²¹⁴Halil Nadaroğlu, (2001), *Mahalli İdareler*, Beta Yayınevi, İstanbul: s. 187.

kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir.” şeklindeki düzenlemeyi iptal etmiştir. Yüksek Mahkeme gerekçesinde;

*“İdari vesayet hem hukukilik hem de yerindelik açısından kullanılabilecek bir denetim yetkisidir. Ancak 15 inci maddenin birinci fıkrasının ikinci cümlesinde valiye sadece hukuki uygunluk açısından vesayet denetimi yapmak imkanı tanınmış; yerindelik açısından ise böyle bir denetim yetkisi tanınmayarak idari vesayet yetkisi, Anayasanın 123, 126 ve 127 nci maddelerine aykırı bir biçimde daraltılmış ve etkisizleştirilmiştir...”*²¹⁵ açıklamasına yer vermiştir.

Yüksek Mahkemenin verdiği iptal kararı ile mülki idare amirlerinin meclis kararlarına karşı iptal davası açabilme yetkisi kaldırılmış, gerekçe olarak ise bu yetkinin hukukilik denetimi yanında yerindelik denetimini de kapsadığı, ifade edilmiştir. Anayasa Mahkemesi’nin iptal kararı üzerine yasama organı herhangi bir düzenleme yapmayarak meclis kararlarının tamamını mülki amirlerin onayına tabi hale getirmiş ve mülki amirin onaylamadığı bir karar kesinleşmemesi gibi bir durum ortaya çıkmıştır.²¹⁶ Bu durum ise yerel özerklik ilkesiyle açıkça çelişmektedir.²¹⁷ Günday, iptal kararıyla birlikte ortaya çıkan hukuki durumu, valiye tanınmış olan denetim yetkisi iyice kuvvetlenmiş, valinin onaylamadığı meclis kararları yürürlük kazanamaz hale gelmiştir diyerek özetlemiştir.²¹⁸ Böyle bir hukuki durumun oluşması yasama organının iptal kararı sonrası üzerine düşen sorumluluğu yerine getirip gerekli düzenlemeleri yapmamasından kaynaklanmaktadır.²¹⁹

5302 sayılı Yasaya paralel olarak 5393 sayılı Belediye Kanununda da, merkezi idarenin vesayet yetkisini azaltan ve belediyelerin özerk yapılarını kuvvetlendiren düzenlemeler hayata geçirilmiştir. Anayasa Mahkemesi benzer bir iptal kararına imza atarak, belediye meclis kararlarına karşı mülki amirlerin dava açabilme yetkisini düzenleyen Belediye Kanununun 23. maddesinin 5. fıkrasını Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir. Yüksek Mahkeme iptal kararında, İl Genel Meclisi kararlarına karşı mülki

²¹⁵ Anayasa Mahkemesi, 18.1.2007, E.2005/32, K.2007/3.

²¹⁶ Kemal Gözler, a.g.e., s. 397.

²¹⁷ Mehmet Boztepe, a.g.m., ss. 94-110.

²¹⁸ Metin Günday, a.g.e., s. 90.

²¹⁹ Mehmet Boztepe, a.g.m., ss. 94-110.

amire tanınmış olan dava açma yetkisi iptal ettiği kararındaki benzer gerekçeye yer vermiştir.²²⁰

Fakat burada farklı bir durum ortaya çıkmıştır. 5302 sayılı Yasada yer alan meclis kararlarının valiye gönderilmesi, valiye gönderilmeyen kararların yürürlüğe giremeyeceği, vali tarafından yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararların kesinleşebileceği şeklindeki düzenlemeler 5393 sayılı yasada yer almamaktadır. Belediye kanunun 23. maddesinin 5.fıkrasında yer alan ve mülki amire tanınmış olan tek vesayet yetkisi “*Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargıya başvurabilir.*” şeklindeki düzenlemedir. 23. maddenin 5. fıkrasının Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi ve yasama organının bu boşluğu dolduracak şekilde bir düzenleme yapılmaması, belediye meclis kararları üzerindeki vesayet yetkisinin tamamen ortadan kalkmasına sebep olmuştur.

İptal edilen hükümle birlikte mülki amire tanınmış olan dava açma hakkının tamamen ortadan kalktığı söylenemez. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2. maddesinde “*İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan iptal davaları*” denilerek iptal davası tanımlanmıştır. Mülki amir bu genel hüküm çerçevesinde ve 60 günlük dava açma süresi içerisinde iptal davası açma hakkına sahiptir.²²¹

Danıştay İdari Dava Diareleri Kurulu, önüne gelen bir davada; “*Vesayet yetkisi kapsamında değerlendirilen mülki idare amirinin hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine her ne kadar Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiş ise de, iptal kararının gerekçesi dikkate alındığında mahalli idarelerin mahalli niteliği aşan kamu hizmetlerine yönelik iş ve işlemlerine karşı İYUK’un 2. maddesi kapsamında sübjektif dava ehliyeti bulunan mülki idare amirinin dava açabileceğini*” hükme bağlamıştır.²²²

Son olarak yerel yönetimlerin en küçük birimi olan Köy idareleri için bir parantez açmak gerekir. Doğrudan demokrasiye en yakın yönetim biçimi ile yönetilen bu idareler, yerel özerklik ilkesine en yakın yönetim biçimine sahiptirler. Ancak son zamanlarda birçok ilin büyükşehir haline getirilmesi ve sınırlarının il mülki sınırlarını

²²⁰ Anayasa Mahkemesi, 04.02.2010, E.2008/27, K.2010/29.

²²¹ Metin Günday, a.g.e., s. 498.

²²² DİDDK, 18.3.2013, E.2012/1896, K.2013/914.

kapsar hale gelmesiyle ve bu sınırlar içinde kalan köylerin büyükşehir belediyelerine dahil mahalleye dönüştürülmeleriyle yerellik, dolayısıyla özerklik ilkesinde geriye gidış yaşanmıştır.²²³

3.2. KAMU KURUMLARI ÜZERİNDE İDARİ VESAYET UYGULAMASI

Anayasanın 127. maddesinde idari vesayet yetkisinin kim tarafından ve kimler üzerinde kullanılacağı “*Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.*” denilerek açıkça belirtilmiştir. Madde hükmünden de açıkça görüldüğü üzere bu yetki merkezi idare tarafından mahalli idareler üzerinde kullanılacak olan bir yetkidir. Fakat çeşitli kanunlarda idari vesayet yetkisinin hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde de kullanılmasına imkân sağlayan düzenlemeler de mevcuttur.

Anayasayla kapsamı belirlenmiş olan idari vesayet yetkisinin sınırlarının kanunlar tarafından genişletilmesinin uygun olup olmadığı karşımıza önemli bir sorun olarak çıkmaktadır. Günday’a göre “*Anayasada hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde merkezi idarenin sahip olduğu vesayet yetkisi açıkça belirtilmemekle beraber, bu kuruluşlara oranla daha özerk olan yerel yönetimler için kabul edilen bu yetkinin hizmet yerinden yönetim kuruluşları için öncelikle var olduğunu kabul etmek gerekmektedir.*” Yazar bu tezini Anayasada yer alan “*idarenin bütünlüğü*” ilkesine dayandırmıştır.²²⁴ Yıldırım da, benzer düşüncüyü paylaşmış ve hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde de idari vesayet yetkisinin kullanılabileceği, Anayasa da sadece mahalli idareler üzerinde bu yetkinin kullanılabileceğinin belirtilmesi bu idarelerin özerkliğinin Anayasa tarafından açıkça korunmak istendiği şeklinde yorumlanması gerektiğini değerlendirmesinde bulunmuştur.²²⁵ Atay’da aynı şekilde, “*İdarenin bütünlüğü ilkesi sadece mahalli idareler anlamında değil, genel anlamda hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarını da kapsayıcı bir özelliğe sahip anayasal bir ilkedir. Dolayısıyla mahalli idarelerle birlikte hizmet bakımından yerinden yönetim*

²²³ Fatih Kırışık, a.g.m., ss. 1-16.

²²⁴ Metin Günday, a.g.e., s. 85.

²²⁵ Ramazan Yıldırım, a.g.e., s. 28.

kuruluşları için de idari vesayet yetkisinin kabulü gerekir”²²⁶ diyerek mahalli idarelerin dışında, hizmet yerinden yönetim kurumlarının üzerinde de vesayet yetkisinin varlığını kabul etmiştir.

Anayasada merkezi idare tarafından kullanılacağı belirtilen bu yetkinin, onun dışında bir kamu tüzel kişisi tarafından kullanılacağı²²⁷ mevcut yasal düzenlemelerimiz de görülmektedir. Özay, bu şekilde kullanılan yetkinin, vesayet yetkisinin özel bir türü olduğunu vurgulamıştır.²²⁸

Bayındır ise, “1982 Anayasasının açık hükmü karşısında idari vesayet denetiminin, mahalli idarelerden başka hizmet yerinden yönetimleri ve hatta iki kamu tüzelkişisi arasındaki denetim ilişkisini kapsayacak biçimde yorumlanması isabetli değildir.” diyerek Anayasanın 6. maddesinin 3. fıkrasındaki “hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz” düzenlemesini, idare hukukunun “idari makamların yetkisiz olması kural, yetkili olması ise istisnaidir” ilkesini ve yetkilerin kullanılması bakımından geçerli olan “dar yorum” ilkesini temel dayanak olarak kullanmıştır.²²⁹

Danıştay vermiş olduğu bir kararında, “Anayasanın 127. maddesiyle; hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, kamu yararına olan yerel ihtiyaçların yasal sınırlar içinde karşılanması amacıyla merkezi yönetime, yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi tanınmıştır. Ancak yerel yönetim birimlerinin birbirleri üzerinde vesayet yetkisi bulunmamaktadır... Olayda ise; davalı ... Büyükşehir Belediye Başkanlığı tarafından, davacı ... Belediyesini denetlemek ve kontrol etmek için bir heyet görevlendirildiği görülmektedir. Bu durumda; Anayasa'nın ve Yasaların öngörmediği bir yetkinin kullanılması durumunu ortaya çıkaran dava konusu işlemde ve bu işlemin iptali için açılan davayı reddeden Mahkeme kararında hukuka uyarlık bulunmamaktadır”²³⁰ diyerek merkezi idareye tanınmış olan idari vesayet yetkisinin onun dışındaki iki ayrı tüzelkişi arasında söz konusu olmadığını belirtmiştir.

²²⁶ Ethem Ender Atay, a.g.e., s. 130.

²²⁷ Türkiye Barolar Birliğinin, barolar üzerinde, YÖK'ün, üniversiteler üzerinde, Büyükşehir Belediyelerinin, ilçe belediyeleri üzerinde sahip olduğu yetkiler örnek gösterilebilir.

²²⁸ İlhan Özay, a.g.e., s. 174.

²²⁹ Muhammed Savaş Bayındır, a.g.t., ss. 48-49.

²³⁰ Danıştay 8. D., 07.05.2002, E.2001/3979, K.2002/2583.

Anayasa Mahkemesi de vermiş olduğu bir kararında, “*İdari vesayet mahalli idareler üzerinde merkezi idareye tanınan bir yetki olduğuna göre bir mahalli idare olan büyükşehir belediyesine tanınan bu yetkinin vesayet içerisinde değerlendirilmesi mümkün değildir*”²³¹ diyerek merkezi idare dışında bu yetkinin kullanılamayacağına vurgu yapmıştır.

Kanaatimizce, idari vesayet yetkisi idarenin bütünlüğü ilkesinin kaçınılmaz bir sonucu olarak karşımıza çıkmaktadır. Anayasa Mahkemesi’nin bir kararında da “*Üniter devlet modelinin yönetim alanındaki temel dayanağını oluşturan idarenin bütünlüğü ilkesi, kamusal hizmet yürüten ve kamu yararını gözetten ayrı hukuksal statülere bağlı değişik kuruluşların bir bütün oluşturduğunu ifade etmektedir. İdarenin bütünlüğü, merkezin denetimi ve gözetimi ile hayata geçirilmekte ve yönetimde bütünlüğü sağlamak için hiyerarşi, yetki genişliği ve idari vesayet gibi başlıca üç hukuksal araç kullanılmaktadır*”²³² diyerek bu durumu açıkça dile getirmiştir.

Anayasada, yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisinin kullanılacağına öngörülmesi bu idarelerin önemine binaen yapılmış bir düzenlemedir. Bu yetkinin sadece bu idareler üzerinde kullanılacağına düşünülmesi üniter devlet kavramıyla açıkça çelişmektedir. Anayasa Mahkemesi bir kararında; “*Anayasa’nın 123. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği öngörüldükten sonra, idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı hükme bağlanmış, kamu tüzel kişiliğinin, ancak kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulacağı belirtilmiş ve idari yapı içinde yer alan kurumların bir bütünlük içerisinde çalışması öngörülmüştür. Bu kurumların, idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak denetlenmeleri hiyerarşik denetim ve idari vesayet yoluyla gerçekleştirilebilmekte ve burada geçen "idare" kavramı da sadece merkezi idareyi ve onun taşradaki uzantılarını değil, yerel yönetimleri ve kamu tüzel kişiliğine sahip çeşitli kamu kurumlarını ve bütün bu teşkilatın personelini de kapsamaktadır.*

İdarenin bütünlüğü, tekil devlet modelinin yönetim alanındaki temel ilkesidir. Bu ilke, idari işlev gören ayrı hukuksal statülere bağlı değişik kuruluşların bir bütün oluşturduğunu anlatmaktadır. İdarenin bütünlüğü, merkezin denetimi ve gözetimi ile

²³¹ Anayasa Mahkemesi, 25.01.2007, E.2004/79, K.2007/6.

²³² Anayasa Mahkemesi, 29.11.2011, E.2011/100, K.2012/191.

hayata geçirilmekte ve yönetimde bütünlüğü sağlamak için başlıca üç hukuksal araç olan hiyerarşi, yetki genişliği ve idari vesayet kullanılmaktadır. Bunlardan idari vesayet, merkezi yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünleşmeyi sağlamaktadır”²³³ diyerek idari vesayet yetkisinin kapsamını açıkça belirtilmiştir.

Anayasa Mahkemesi başka bir kararında, “Anayasa’da “yerinden yönetim esaslarının” neler olduğu gösterilmemiştir. Buna karşılık, öğretide “özerklik” ve “vesayet ilişkisi” kavramlarının yerinden yönetim esasları arasında merkezi bir rol oynadığı kabul edilmektedir. Bununla birlikte, özerkliğin sınırları ve vesayet yetkisinin kapsamı kanunlarda farklı şekillerde düzenlenebilmektedir. Bu bağlamda özerkliğin derecelerinden söz edilmekte ve kimi kurumların göreceli olarak daha özerk, kimi kurumların ise oldukça sınırlı bir alanda özerk olduklarına vurgu yapılmaktadır. Anayasa’nın 127. maddesinde, “Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılaması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.” denilerek idari vesayete cevaz verilmiştir. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisine sahip olduğu hususu belirtilmemiş; ancak, mahalli idareler üzerinde bu yetki var ise hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarında da var olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Ayrıca, Anayasa’nın 123. maddesinde yer alan idarenin bütünlüğü ilkesi de bu hususu destekler niteliktedir”²³⁴ diyerek, Anayasada sadece yerel yönetimler üzerinde merkezi idarenin idari vesayet yetkisinin olduğunun belirtilmesi hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde böyle bir yetkiden kullanılamayacağı anlamına gelemeyeceğini belirtmiştir.

Aynı zamanda Gözler’in de ifade ettiği gibi “... söz konusu vesayet ilişkisini öngören kanun, Anayasa’nın bir hükmüne aykırı değil ise, bu kanunun Anayasa’da dayanağının olmaması o kanunu hukuka aykırı hale getirmez”²³⁵ şeklinde bir değerlendirme yerinde olacaktır.

²³³ Anayasa Mahkemesi, 12.9.2013, E.2013/19, K.2013/100.

²³⁴ Anayasa Mahkemesi, 3.4.2013, E.2011/142, K.2013/52.

²³⁵ Kemal Gözler, a.g.e., s. 234.

3.2.1. Yargı Kararları Kapsamında Meslek Kuruluşları Üzerinde Vesayet Denetimi

Meslek kuruluşları 1961 Anayasası ile anayasal bir statü kazanmıştır. 1961 Anayasasının 122. maddesinde meslek kuruluşları idari teşkilat içinde “*Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşu*” adıyla yer almıştır. Bu dönemde Anayasa Mahkemesi bir kararında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarını “*yerinden yönetim kesimine giren kuruluşlar*”²³⁶ olarak değerlendirmiş ve merkezi idarenin vesayeti altında olduklarını belirtmiştir. Anayasa Mahkemesi 27.1.1981 tarih ve E.1980/27 sayılı kararında da, 5590 sayılı Kanunla düzenlenen borsaların, kamu kurumu olduklarını belirterek bu kuruluşları idarenin bütünlüğü ilkesiyle bağlantılı olarak “kamu kurumu” olarak değerlendirmiştir.²³⁷ Anayasa Mahkemesi kararlarında da görüldüğü üzere, 1961 Anayasası döneminde meslek kuruluşları üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisi açıkça kabul edilmiştir.

1961 Anayasası’nın 122. maddesinde “*İdare, seçilmiş organları, bir yargı mercii kararına dayanmaksızın, geçici veya sürekli olarak görevinden uzaklaştıramaz.*” hükmüne yer verilmek suretiyle merkezi idarenin meslek kuruluşları üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisine sınırlama getirilmiştir. Bu dönemde Anayasa Mahkemesi önüne gelen bir davada, 5590 sayılı Ticaret ve Sanayi Odalarıyla ilgili Kanunun 59. maddesiyle Ekonomi ve Ticaret Bakanlığına tanınmış olan, borsa meclisi ve yönetim kurulunun feshi yetkisinin, borsa organlarının bir yargı kararına dayanmaksızın feshedilemeyeceği gerekçesiyle Anayasanın 122. maddesine aykırı bularak iptal etmiştir.²³⁸ Anayasa Mahkemesi başka bir kararında da yine aynı kanunun 75. maddesince Ticaret Bakanlığına tanınmış olan, oda meclislerinin Ticaret Bakanlığınca işten el çektirebileceği dair hükmü 1961 Anayasasının 122. maddesine aykırı bulmuş ve iptal etmiştir.²³⁹ Söz konusu mahkeme kararlarından da açıkça anlaşılacağı üzere, Yüksek Mahkeme, meslek kuruluşlarının kamu kurumu statüsünde olduğunu kabul ederek üzerlerinde merkezi idarenin vesayet yetkisinin olduğunu kabul etmiştir. Fakat

²³⁶ Anayasa Mahkemesi, 17.6.1969, E.1968/60, K.1969/36.

²³⁷ Devlet Denetleme Kurulu Araştırma ve İnceleme Raporu, (2009), *Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Teşkilat ve Mali Yapıları, Denetimleri, Organlarının Seçimlerine Dair Esasların Değerlendirilmesi ile Bunların Etkin ve Verimli Şekilde Hizmet Yürütmelerinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler*, S.2009/6, Ankara: s. 265.

²³⁸ Anayasa Mahkemesi, 2.6.1967, E.1963/35, K.1967/17.

²³⁹ Anayasa Mahkemesi, 12.7.1963, E.1963/117, K.1963/191.

bu denetim yetkisinin sınırsız olarak kullanılmasına izin vermemiş, Anayasal sınırlara riayet edilmesi gerektiğini verdiği kararlarla açık şekilde vurgulamıştır.

1136 sayılı Avukatlık Kanununun 77. maddesinin 7. fıkrasında yer alan *“Adalet Bakanlığının bu Kanun uyarınca baro organlarının işlemleri hakkında onay mercii olarak verdiği kararları görevli baro organları aynen yerine getirmekle yükümlüdürler. Bakanlık kararını idari yargı merciinin yürütmenin durdurulmasına veya esasına ilişkin kararı veya kanuni bir sebep olmaksızın yerine getirmeyen veya eski kararda direnme niteliğinde yeni bir karar veren veya kanunun zorunlu kıldığı işlemleri Bakanlığın uyarısına rağmen yerine getirmeyen baro organları hakkında da yukarıdaki fıkralar hükümleri uygulanır.”* şeklindeki düzenleme ile barolar üzerindeki merkezi idarenin vesayet yetkisi vurgulanmıştır. Bu düzenlemeye karşı Anayasa Mahkemesine iptal davası açılmış, Yüksek Mahkeme söz konusu davada *“Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları 1982 Anayasasında da niteliklerini aynen korumuş ve idarenin bütünlüğü içinde yer almışlardır. 1982 Anayasasının sözü edilen kuruluşlarla ilgili esasları içeren 135. maddesi; konuya bazı noktalarda açıklık ve daha yoğun bir denetim sisteminin ölçütlerini getirmiştir... Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının Anayasal statülerini belirleyen Anayasanın 135. maddesinde belirgin olan esaslardan biri de, hiç kuşkusuz bunlar üzerinde Devlet denetiminin etkinliğinin artırılmasıdır... Yerinden yönetim idare ve kurumları üzerinde yapılan denetim idarenin bütünlüğünün gerçekleştirilmesine hizmet eden vazgeçilmez bir araçtır. Bu nedenle dava konusu hükmün idarenin bütünlüğünü düzenleyen Anayasanın 123. maddesine aykırı bir yönü görülmemiştir”*²⁴⁰ yönündeki kararıyla Avukatlık Kanunuyla ilgili bakanlığa tanınmış olan denetim yetkisinin anayasal sınırlar içinde olduğuna karar vermiştir.

Meslek kuruluşları üzerindeki idari vesayet denetiminin salt idari ve mali yönlerle sınırlı olmasını öngören anayasa hükmü karşısında Anayasa Mahkemesi verdiği bir kararında, bu denetimin yalnızca idari ve mali konulara yönelik olarak değil, geniş anlamıyla idare hukukundaki idari vesayet uygulamasını tam olarak karşılayacak şekilde değerlendirmiştir. Mahkeme kararında, *“Anayasanın 135. maddesinin beşinci fıkrasında “Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kanunda gösterildiği şekilde Devletin idari ve mali denetimine tabidir”* denilerek, meslek kuruluşlarının üzerinde var olan denetimin anayasal temeline vurgu yapılmış fakat diğer yandan ise *“denetimin*

²⁴⁰ Anayasa Mahkemesi, 1.3.1985, E.1984/12, K.1985/6.

kanuniliği ve kanunda gösterildiği biçimde yapılması gerektiği esası getirilmiştir.”²⁴¹ Yüksek mahkeme söz konusu kararıyla, çıkarılacak yasalar ile idari vesayetin uygulama alanının belirlenmesinin ve yapılacak denetimin sınırlarının yasa ile belirlenebileceğinin, kamu kurumlarının ayrıma tabi tutulmaksızın farklı şekillerde merkezi idarenin gözetimi ve denetimine tabi olduğunu vurgulamıştır.²⁴²

Anayasa Mahkemesi önüne gelen başka bir davada, meslek kuruluşları üzerindeki merkezi idarenin sahip olduğu denetim yetkisinin sınırlarını açıkça belirlemiş, yasallık unsuruna dikkati çekip, bu yetkinin kullanılmasında anayasal sınırların aşılmaması gerektiğine vurgu yaparak şöyle bir karara imza atmıştır, “*Genel olarak kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerindeki devlet denetiminin bir vesayet yetkisi olduğu kabul edilmektedir. Ancak, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında uygulanması gereken vesayet, Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen vesayet yetkisinden farklıdır. Bu maddede vesayet yetkisinin hangi koşullarda kullanılabileceği açıklanmakta olup, bu koşullar, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması olarak sayılmaktadır. Buna karşın, Anayasa'nın 135. maddesinin beşinci fıkrasında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerinde devletin 'idari ve mali denetiminden' söz edilmektedir. Dolayısıyla, merkezî idarenin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerindeki denetimi idari ve mali denetimin ötesine geçmemelidir.*

Turist rehberleri odaları birlikleri, Kanun'da belirtilen görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak ve odaların üst kuruluşu olmak üzere kurulan tüzel kişiliğe sahip ve kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları olup, merkezî idarenin bu birlikler üzerindeki denetimi idari ve mali denetimle sınırlı olmalıdır. Dava konusu kural, idari ve mali denetim kapsamına girmeyen turist rehberliği niteliğindeki hizmet veya faaliyetler, meslekte uzmanlık ve ilgili sertifika programlarının düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslar, turist rehberliği hizmetine yönelik sözleşmelerde bulunması gerekli

²⁴¹ Anayasa Mahkemesi, 1.3.1985, E.1984/12, K.1985/6.

²⁴² Devlet Denetleme Kurulu Araştırma ve İnceleme Raporu, (2009), *Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Teşkilat ve Mali Yapıları, Denetimleri, Organlarının Seçimlerine Dair Esasların Değerlendirilmesi ile Bunların Etkin ve Verimli Şekilde Hizmet Yürütmelerinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler*, S.2009/6, Ankara: s. 221.

asgari hususlar, disiplin, sicil, ruhsatname ve çalışma kartları ile Kanun'un uygulanmasına ilişkin diğer tüm hususlar hakkında yönetmelikle düzenleme yapma yetkisini Kültür ve Turizm Bakanlığına vermektedir. Bu durum, idari ve mali denetimin ötesinde, merkezî idarenin vesayet denetimi yetkisini aşacak biçimde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu olan turist rehberleri odaları birlikleri yerine geçerek faaliyet göstermesi anlamına gelmektedir. Bir başka ifadeyle, Kanun'un uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri düzenleme yetkisinin idari ve mali denetim yetkisiyle bağdaşmayacağı açıktır.

Açıklanan nedenlerle, Kanun'un uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri düzenleme yetkisini idari ve mali denetim yetkisini aşacak biçimde merkezî idare içerisinde yer alan Kültür ve Turizm Bakanlığına veren dava konusu kural Anayasa'nın 135. maddesine aykırıdır. İptali gerekir.” Görüldüğü gibi yüksek mahkeme idari vesayet denetiminin idari ve mali denetim ile sınırlı olması gerektiği üzerinde durmuştur.²⁴³

Yüksek Mahkemenin yukarıda yer verilen kararları incelendiğinde görüş değiştirdiği sonucuna ulaşılmaktadır. Önceki tarihli kararlarında, hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki vesayet denetiminin idari ve mali denetimle sınırlanamayacağına vurgu yaparken, ilerleyen yıllarda bu görüşünden dönmüştür.

5174 Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği ile Odalar ve Borsalar Kanununun 100.maddesinde, “*Odalar, borsalar, Birlik ve bunların bağlı ve ilgili kuruluşları Bakanlığın denetimine tabidir...İkinci fıkrada belirtilen yükümlülüklerini yerine getirmeyen veya 76 ncı maddede belirtilen suçlardan dolayı haklarında kovuşturmaya başlanan ya da görevi başında kalması yapılan denetim bakımından sakıncalı görülen oda, borsa ve Birlik personeli Bakanlık müfettişinin teklifi üzerine Bakanlıkça tedbiren geçici olarak görevden uzaklaştırılabilir.*” hükmü yer almaktadır. Bu hüküm Anayasanın 137 maddesine aykırılık teşkil ettiği gerekçesiyle dava açılmış, Yüksek Mahkeme kararında;

“...bu kuruluşlar üzerinde Devletin idari ve mali denetimine ilişkin kuralların kanunla düzenleneceği ifade edilmiştir. Görevden uzaklaştırmanın geçici süreli oluşu ve ivedilik arz etmesi hususları da dikkate alındığında bu işlemin, idari ve mali denetimin

²⁴³ Anayasa Mahkemesi, 10.1.2013, E.2012/95, K.2013/9.

sağlıklı yapılabilmesi için gerekli bir önlem olduğu anlaşılmakta ve bu yönüyle oda, borsa ve Birlik personelinin görevden uzaklaştırılmasına ilişkin kuralda kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ilişkin anayasal düzenlemeye aykırılık bulunmamaktadır”²⁴⁴ gerekçesine yer vermiştir. Anayasa Mahkemesi dava konusu düzenlemeyi vesayet yetkisi kapsamında değerlendirmiş ve bu durumun Anayasanın 135. maddesinde düzenlenmiş, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının özerk yapılarına aykırılık teşkil etmediği sonucuna varmıştır.

3.2.2. Yargı Kararları Kapsamında Üniversiteler Üzerinde Vesayet Denetimi

Anayasanın 104 maddesinde Cumhurbaşkanının görevleri sayılmış ve görevlerden yürütme alanına ilişkin olanlardan biri de “Üniversite rektörlerini seçmek,” olarak belirlenmiştir. Cumhurbaşkanı bu yetkisini Anayasa'nın 131. maddesi uyarınca kurulan, “Yükseköğretim Kurulu...” paylaşmaktadır. Anayasanın ilgili maddelerinde rektör adaylarının seçin usulü belirtilmediğinden buna ilişkin düzenlemenin yasayla yapılacağı açıktır. Ancak, yapılacak yasal düzenlemenin, diğer ilgili anayasal kurallara ve kamu yararı amacına uygun olması gerektiği de kuşkusuzdur. 130. maddenin gerekçesinde de, yasaya bırakılan konuların “bilimsel özerklik” ilkesi göz önünde bulundurularak düzenlenmesi gerektiği vurgulanmıştır.

2547 sayılı Yükseköğretim Yasası'nın 13. maddesinde (2008 öncesi) rektör atanma usulü, “Üniversite tüzelkişiliğinin temsilcisi olan rektör, Yükseköğretim Kurulunun önereceği yükseköğretimden sonra en az onbeş yıl başarılı hizmet vermiş tercihen Devlet hizmetinde bulunmuş ikisi üniversitelerde görevli profesörlerden olmak üzere dört kişi arasından Cumhurbaşkanınca beş yıl için atanır. Önerilenler atanmadığı ve iki hafta içerisinde yeni adaylar gösterilmediği takdirde Cumhurbaşkanınca doğrudan atama yapılır. Süresi biten rektör yeniden atanabilir.” şeklinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye bakıldığında rektör adaylarını belirleyip önerme yetkisi Yükseköğretim Kurulu'na verilmiştir.

Yeni kurulan üniversitelerin kurucu rektörlerinin seçim usulünü belirleyen 5467 sayılı Yükseköğretim Kurumları Teşkilatı Kanunu, Yükseköğretim Kanunu, Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Telsiz Kanunu ile 78 ve 190 Sayılı Kanun

²⁴⁴ Anayasa Mahkemesi, 29.1.2014, E.2013/66, K.2014/19.

Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun'un geçici 1. maddesinde, “Bu Kanunla kurulan üniversitelerin kurucu rektörleri iki yıl için, Milli Eğitim Bakanı ve Başbakanın önereceği üç isim arasından Cumhurbaşkanınca atanır.” şeklinde bir düzenleme getirilmiştir. Söz konusu düzenlemenin iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine başvurulmuş, Yüksek Mahkeme;

“Üniversite tüzel kişiliğini temsil eden ve yönetiminde bulunduğu üniversitenin eğitim-öğretim, bilimsel araştırma ve yayım faaliyetleri ile o üniversitenin genel yönetim ve denetiminde birinci derecede yetki ve sorumluluk sahibi olan rektörlerin seçiminde, Yükseköğretim Kurulu'nun yetki sahibi olması, bilimsel özerklik ilkesinin ve Yükseköğretim Kurulu'nun Anayasa'nın 131. maddesinde gösterilen kuruluş hedeflerinin gereğidir. Ancak, yeni kurulan üniversitelerde “görevde bulunan rektör”ün söz konusu olmaması ve 2547 sayılı Yasa'nın 13. maddesinde yer alan kurallar çerçevesinde rektör adaylarında aranacak nitelikleri haiz yeterli sayıda öğretim üyesinin bulunmaması gibi kimi maddi ve hukuki olgular nedeniyle 2547 sayılı Yasa'nın 13. maddesinde öngörülmüş olan rektör seçimi yönteminden farklı bir yöntemin uygulanması gerekebilirse de bu durum, yükseköğretimle ilgili konularda Yükseköğretim Kurulu'nun rektör adaylarının belirlenmesi sürecinden dışlanmasını haklı gösteremez. Buna göre, Geçici 1. maddede, 5467 sayılı Yasa ile kurulan üniversitelerin kurucu rektör adaylarının belirlenmesinde Yükseköğretim Kurulu'na hiçbir yetki tanınmamasının Anayasa ile uyum içinde olduğu ileri sürülemez”²⁴⁵ diyerek dava konusu kuralı, Anayasa'nın 130. ve 131. Maddelerine aykırı bulmuş ve iptal etmiştir.

İptal kararı üzerine yasa koyucu 2547 sayılı kanunun 13. maddesini aşağıdaki şekilde düzenlemiştir;

“(Değişik birinci paragraf: 18/6/2008-5772/2 md.) Devlet üniversitelerinde rektör, profesör akademik unvanına sahip kişiler arasından görevdeki rektörün çağrısı ile toplanacak üniversite öğretim üyeleri tarafından seçilecek adaylar arasından Cumhurbaşkanınca atanır. Rektörün görev süresi 4 yıldır. Süresi sona erenler aynı yöntemle yeniden atanabilirler. Ancak iki dönemden fazla rektörlük yapılamaz. Rektör, üniversite veya yüksek teknoloji enstitüsü tüzel kişiliğini temsil eder. Rektör adayı

²⁴⁵ Anayasa Mahkemesi, 4.5.2006, E.2006/51, K.2006/57.

seçimleri gizli oyla yapılır. Oy veren her ğretim üyesi oy pusulasına yalnız bir isim yazabilir. Birinci toplantıda ğretim üyelerinin en az yarısının hazır bulunması şarttır. Bu sağlanamadığı takdirde toplantı 48 saat ertelenir ve nisap aranmaksızın seçime geçilir. Bu toplantıda en çok oy alan altı kişi aday olarak seçilmiş sayılır. Yükseköğretim Genel Kurulunun bu adaylar arasından seçeceği üç kişi Cumhurbaşkanlığına sunulur. Cumhurbaşkanı, bunlar arasından birini seçer ve rektör olarak atar. Yeni kurulan üniversitelere rektör adayı olarak başvuran profesörler arasından Yükseköğretim Genel Kurulunun seçeceği üç aday Cumhurbaşkanlığına sunulur. Cumhurbaşkanı, bunlar arasından birini seçer ve rektör olarak atar. Vakıflarca kurulan üniversitelerde rektör adaylarının seçimi ve rektörün atanması ilgili mütevellî heyet tarafından yapılır.”

Rektör seçimini düzenleyen maddeyle alakalı olarak son yapılan düzenleme ile üniversitelerin idari özerkliğine olumlu katkılar yapılmıştır. İlk olarak Cumhurbaşkanının belirli şartlarda doğrudan rektör atama yetkisine son verilmiş, ğretim görevlileri seçim sürecine dâhil edilmiştir. Yeni kurulan üniversitelerin kurucu rektörlerini önerme yetkisi de Bakanlığın uhdesinden çıkarılıp Anayasa Mahkemesinin iptal kararı doğrultusunda Yükseköğretim Kurumuna bırakılmıştır.

6114 sayılı Ölçme, Seçme ve Yerleştirme Merkezi Başkanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un 4. maddesinin 2. fıkrasında, ÖSYM Başkanının devlet üniversitelerinde görev yapan profesör unvanına sahip ğretim üyelerinden, Yükseköğretim Kurulunun önereceği üç aday arasından müşterek kararname ile dört yıllığına atanacağı öngörülmüştür. Başkanın müşterek kararname ile seçilecek olmasının, kurumun özerk yapısına aykırı olduğu gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine dava açılmış, Yüksek Mahkeme;

“Anayasa'da ÖSYM ile ilgili herhangi bir kural yer almadığı gibi, ÖSYM Başkanının hangi organ tarafından ve nasıl bir yöntem izlenerek atanacağı ile ilgili olarak da emredici ya da yasaklayıcı herhangi bir hüküm de bulunmamaktadır. Yasama yetkisinin asliliği ve genelliği ilkesi gereğince kanun koyucu bu alanı dava konusu kural ile düzenlemiştir. Anayasa'da düzenlenmemiş bir alanın kanun koyucunun takdirine bırakıldığı, Anayasa'nın temel ilkeleri ile yasaklayıcı hükümlerine aykırı olmamak kaydıyla, bu konudaki tercihin kanun koyucunun takdiri kapsamında kaldığı kabul

edilmelidir. Kanun koyucu, dava konusu kuralı vazederken ÖSYM Başkanının, Yükseköğretim Kurulunun belirleyeceği üç aday arasından müşterek kararname ile atanması yöntemini tercih etmiştir....

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu olan ÖSYM'nin Başkanının müşterek kararnameyle atanması, merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki vesayet yetkisinin bir gereği olarak görülmelidir. Bu çerçevede ÖSYM Başkanının, Yükseköğretim Kurulunca gösterilen adaylar arasından müşterek kararname ile atanmasının özerklikle bağdaşmayacağı ileri sürülemez”²⁴⁶ diyerek, söz konusu düzenlemeyi Anayasaya aykırı görmemiş ve bu durumun merkezi idarenin yerinden yönetimler üzerindeki vesayet yetkisini kapsamında değerlendirilmesi gerektiğini vurgulamıştır.²⁴⁷

İdari vesayet yetkisinin hiyerarşi ile arasındaki farkların sayıldığı bölümde, hiyerarşiye tabi olan makamın, bu yetki kapsamında tesis edilen işlemlere karşı dava açma hakkının olmadığı, idari vesayete tabi olan makamın ise idari vesayet makamının işlemlerine karşı dava açma hakkının olduğundan bahsetmiştik. Bu konuyla alakalı olarak Danıştay 8. Dairesi temyiz aşamasında verdiği bir kararla; Dicle Üniversitesi Rektörlüğünce kadro tahsisine ilişkin başvurunun Yükseköğretim Kurulu Başkanlığınca zımnen reddedilmesine ilişkin işleme karşı açtığı davada ehliyet ret kararı veren İdare Mahkemesi kararını bozmuştur. 8. Daire kararında;

“Anayasamızda kaynağını bulan yükseköğrenimin yapısı ise, hiyerarşik ilişkinin egemen olduğu idare örgütünden farklı özellikler içermektedir. Anayasanın 130. maddesinde üniversitelerin kamu tüzel kişiliğine ve bilimsel özerkliğe sahip olduğu vurgulanmakta, rektörlerin Cumhurbaşkanınca, dekanların ise Yükseköğretim Kurulunca seçilip atanacağı açıklanmaktadır. eğitim-öğretim yanında bilimsel araştırmalar yapan ve kendisine bağlı fakülte, enstitü, yüksekokul gibi kuruluş ve

²⁴⁶ Anayasa Mahkemesi, 31.1.2013, E.2011/45, K.2013/24.

²⁴⁷ Anayasa Mahkemesi benzer bir konuda şöyle karar vermiştir; “Anayasa’nın 134. maddesinde belirtildiği üzere Başbakanlığa bağlı ve kamu tüzel kişiliğine sahip olan Yüksek Kurum, bir hizmet yerinden yönetim kuruluşudur. Belirtilen hukuki konumu dolayısıyla Yüksek Kurum ile Başbakanlık arasındaki ilişki, bir idari vesayet ilişkisidir. Bu ilişki çerçevesinde, aksi yönde bir anayasal düzenleme bulunmadıkça, Yüksek Kurumun Yönetim Kurulu üyelerinin bir bölümünün siyasal organlar tarafından seçilmesinin Yüksek Kurumun özerkliğiyle bağdaşmayacağı söylenemez. Bu çerçevede, Başbakanlığa bağlı bir yerinden yönetim kuruluşu olan Yüksek Kurumun dokuz üyeli Yönetim Kurulunun iki üyesinin Başbakan ile ilgili Bakan tarafından seçilmesinde Anayasa’nın 134. maddesine aykırılık bulunmamaktadır.” Anayasa Mahkemesi, 10.1.2013, E.2011/141, K.2013/10.

birimler bulunan üniversitelerin üst kuruluşlarla akademik veya özlük ilişkilerini, hiyerarşik ilişki olarak nitelemek olanağı bulunmamaktadır. Çünkü ayrı ayrı kamu tüzel kişisi olan üniversite ile yükseköğretim kurulu arasındaki ilişki, orta öğretime dayalı olan ve özenle yaklaşılan yükseköğretim evresinin kendine özgü yapılanmasıdır.

Bu durumda, üniversite ile yükseköğretim kurulu arasında dava açmayı engelleyen bir hiyerarşik ilişki bulunmadığı ve İdare Mahkemesince işin esasına girilerek bir karar verilmesi gerekirken, davanın "ehliyet" yönünden reddinde hukuki isabet görülmemiştir”²⁴⁸ diyerek iki kamu tüzel kişisi arasındaki ilişkinin idari vesayet ilişkisi olduğunu vurgulamış ve vesayete tabi olan kurumun dava açma ehliyetinin olduğu gerekçesine yer vermiştir.²⁴⁹

3.3. İDARİ VESAYETİN UYGULANMASINDA KARŞILAŞILAN SORUNLARIN YARGISAL ÇÖZÜMLERİ

Birinci bölümde idari vesayet yetkisinin kullanım aşamasında uyulması gereken şartlardan bahsettik. Vesayet denetimi altında tesis edilen işlemlerin sayılan bu şartlara uygun olması gerekmektedir. Örneğin;

- Yasayla böyle bir yetkinin tanınması.
- Yetkiyi kullanacak kişinin yasayla açıkça belirlenmesi.
- Yetkinin yasal sınırlar içerisinde kullanılması.
- Devredilemeyen bir yetki olması.

Bu şartlara uyulmadan tesis edilen işlemler yargı organları önüne gelmekte ve hukuka aykırılıkları tespit edilenler iptal edilmektedir.

²⁴⁸ Danıştay 8. D., 29.4.2003, E.2002/1831, K.2003/1942.

²⁴⁹ Kaymakamlığın, bakanlığa karşı açmış olduğu bir davada, iki makam arasındaki ilişkinin hiyerarşik ilişkisi olduğunu vurgulamış ve “*Bu durumda, İnebolu Kaymakamlığı’nın, hiyerarşik üstü konumundaki Bakanlık tarafından yürürlüğe konulan ve Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından yürütülen hükümleri içeren düzenleyici işleme karşı dava açmasında kişisel, meşru ve güncel bir menfaatinin bulunmadığı sonucuna varıldığından davanın ehliyet yönüyle reddi gerekmektedir.*” diyerek davayı ehliyet yönünden reddetmiştir. Danıştay 12. D., 10.4.2014, E.2014/1267, K.2014/2447.

3.3.1. İdari Vesayet Yetkisinin Yasaya Dayanması ve Devredilemezliği İle İlgili Yargı Kararları

Birinci bölüm altında vesayet yetkisinin özelliklerinden bahsederken bu yetkinin istisnai nitelikte olduğu ve kullanılabilmesi için açık bir yasal düzenleme olması gerektiğinden bahsetmiştik. Vesayet yetkisinin bu özelliğine uyulmadan kullanılması veya kanunla yetkilendirilen makamın bu yetkisini devretmesi durumunda hukuka aykırı durumlar ortaya çıkmakta ve yargı organları önüne gelmektedir.

Danıştay bir kararında, yerel yönetimlerin özerkliklerinin kural olduğu, idari vesayet denetimine tabi olmalarının ise istisnai bir durum olduğu ve bu denetim yetkisinin ancak kanunlar tarafından açıkça tanınması durumunda kullanılabileceğine hükmederek “yasallık” ilkesine vurgu yapmıştır.²⁵⁰ Aynı şekilde bir başka kararında “İdari vesayet yetkisi, niteliği itibariyle esas ve usulleri kanunla belirlenmiş bir yetki olduğundan bu yetkinin, açıkça öngörüldüğü konu ve usuller dışına yorum yoluyla taşırılmasına olanak bulunmamaktadır”²⁵¹ şeklinde bir açıklamaya yer vermiştir.

İdari işlemin, idare adına hareket etme yetkisine sahip kişiler tarafından yapıp yapılmadığının denetimi yetki unsuruyla ilgilidir. Yetki, idari işlemin beş unsurundan biridir ve kamu düzeniyle alakalıdır.²⁵² Yetki unsurda meydana gelen sakatlık yargılama sürecinin her aşamasında ileri sürülebileceği gibi yargı organı tarafından resen de göz önünde bulundurulur. Anayasamızın 6. maddesinde “Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz.”denilerek, bu yetkinin Anayasa veya kanunlar tarafından açıkça tanınmadıkça kullanılamayacağını vurgulamıştır.

Yetki kanunla verildiğine göre, bunun devrine de kanun tarafından açıkça izin verilmelidir.²⁵³ Danıştay 13. Dairesinin bir kararında, “Kanunla Belediye Meclisine verilen ve kural olarak devredilemeyen yetkilerin, yasanın açık bir biçimde buna izin vermesi halinde, sınır ve kapsamı açıkça belirtilerek devredilebileceği tartışmasıdır”²⁵⁴ diyerek bu durumu vurgulamıştır.

²⁵⁰ Danıştay 1. D., 14.12.1989, E.1989/178, K.1989/185.

²⁵¹ Danıştay 1. D., 07.06.1994, E: 1994/88, K: 1994/91.

²⁵² Selami Demirkol, (1998), “İptal Davasında İdari İşlemin Beş Unsuru”, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 29, Ankara: ss. 65-89.

²⁵³ Kemal Gözler, a.g.e., s. 763.

²⁵⁴ Danıştay 13. D., 15.10.2008, E.2008/3526, K.2008/6807.

Yetkili makamın bu yetkisini devretme hakkına sahip olmadığı halde böyle bir işlem tesis etmesi “ yetki tecavüzü” ne neden olacaktır.

Danıştay 8. Dairesi açılan bir davada “*Yetki kurallarının dar ve özel anlamda kamu düzenine ilişkin olduğu, bu nedenle, idarenin yetki kurallarına sıkı bir şekilde uymak zorunda bulunduğu idare hukukunun bilinen ilkelerindendir. Dar anlamda yetki unsuru denilen karar alma yeteneği, konu, yer ve zaman itibarıyla Anayasa ve yasalarla belli bir organ, makam ve kamu görevlilerine tanınmış bir güçtür*”²⁵⁵ diyerek yetkinin kamu düzenine ilişkin olduğunun ve bunun idare açısından sonuçları üzerinde durmuştur.

İçişleri Bakanına ait idari vesayet yetkisinin valilere devriyle alakalı olarak çıkarılan genelgeye karşı açılan bir davada Danıştay 8. Dairesi;

“*İdari vesayet, kamu düzenini ve idarede bütünlüğü sağlamak için kamu yararı amacıyla kanunların verdiği yetkiye dayanarak, merkezi idarenin, yerel yönetimin organları ve bunların bazı işlemleri ile harcamaları üzerinde, kamu hizmetinin gereklerine uygun olarak kullanılan bir denetim şeklidir. Merkezi idareye verilen bu yetki ile yukarıda belirtildiği üzere kamu düzeni bakımından ülkede genelliği ve bütünlüğü sağlama amacı güdülmüştür.*

Merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki vesayet denetimi. 1580 sayılı Belediye Yasasının ilgili maddelerinde olayına özgü olarak ayrı ayrı düzenlenmiştir. Belediye personelinin de 657 sayılı Devlet Memurları Kanunu ve 190 sayılı Genel Kadro ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameye tabi personel olması nedeniyle atama ve kadro gibi birçok konuda merkezi idare ile ilgisi bulunmaktadır.

Bu nedenle, belediye başkanları, meclis ve encümen üyeleri ile atanmaları bakanlığın onayına tabi personelin yurt dışına görevli veya izinli gitmelerine ilişkin olarak izin onama yetkisinin merkezi yönetime verilmesinde idari vesayet yetkisinin aşıldığını veya yerinde kullanılmadığını söylemeye olanak bulunmamaktadır.” diyerek, vesayet yetkisinin İçişleri Bakanı tarafından valilere devredilmesine ilişkin genelgeyi hukuka aykırı görmemiştir.²⁵⁶

²⁵⁵ Danıştay 8. D., 14.10.2005, E.2004/2996, K.2005/4085.

²⁵⁶ Danıştay 8. D., 25.11.1996, E.1996/860, K.1996/3398 (Akt. Kemal Gözler, a.g.e., s.760).

Aynı kararda Danıştay savcısı “*merkezi idarenin yerel idareler üzerindeki vesayet denetiminin ancak kanunda belirtilen esaslar ve usuller çerçevesinde olabileceği, olayımızda seçilmiş organ olan belediye başkanının resmi olmayan yurt dışı seyahatine bile valilikten onay alması gerektiğine ilişkin genelgenin bu konuda yasal bir düzenlemenin mevcut olmaması ve de bu uygulamanın Anayasanın 127. maddesinin 2. bendinde öngörülen yerinden yönetim ilkesine de uygun bulunmaması nedeniyle, hukuka açıkça aykırılık oluşturmaktadır*”²⁵⁷ şeklinde görüş bildirerek, vesayet yetkisinin yasallığını vurgulamıştır. Kanımızca, dava konusu genelge iki açıdan hukuka aykırıdır; ilk olarak, böyle bir yetkinin kanunla verilmemesi, ikinci olarak ise, kanunla tanınmış olsa bile yine açıkça kanunla izin verilmedikçe devredilemeyeceğidir. Yukarıdaki bölümlerde de açıkça belirtildiği üzere, vesayet yetkisi ayrıksı bir yetkidir ve bu yetkinin kim tarafından hangi iş ve işlemler üzerinde kullanılacağına açıkça yasalar tarafından belirlenmesi gereklidir, kaldı ki bu yetkinin kanunla İçişleri Bakanlığına verilmesi, Bakan tarafından bu yetkinin devredilebileceği anlamına gelmemektedir. Danıştay verdiği kararın gerekçesinde, Merkezi teşkilatın yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisini genelleme yapıp genişletmiş dolayısıyla vesayet yetkisinin özüne aykırı bir karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesi de bir kararında “*Merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki bütünlüğü sağlamaya yönelik bir hukuki araç olan idari vesayet yetkisine dayanarak merkezi idarenin, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde yerel idarenin karar ve işlemleri üzerinde hem yerindelik, hem hukukilik denetimi yapılabilmesine imkan tanınmıştır. Anayasa ve kanunla belirtilen hallerde ve yine Anayasa ve kanunla gösterilen yöntemlere göre kullanılabilecek bir yetki olan vesayet yetkisi, takdire bağlı değildir. Bu yetkinin kullanılabilmesi için hangi karar ve işlemlerin idari vesayete tabi olduğunun ve nasıl kullanılacağına yasa ile açıkça belirlenmesi gerekmektedir*”²⁵⁸ diyerek bir yandan idari vesayetin tanımı yapmış diğer yandan da bu yetkinin kullanılmasının ilk şartının yasal bir dayanak olmasının şart olduğunu belirtmiştir.

²⁵⁷ Danıştay 8. D., 25.11.1996, E.1996/860, K.1996/3398 (Akt. Kemal Gözler, a.g.e., s.760).

²⁵⁸ Anayasa Mahkemesi, 22.12.2009, E.2009/7, K.2009/14.

Belediye başkanlarının ödeneklerinin nasıl belirleneceğiyle alakalı olarak 1995 yılı bütçe kanunun 47/e maddesi ile İçişleri Bakanlığı'na yetki verilmiştir.²⁵⁹ Bakanlıkta bu yasa hükmüne dayanarak bir genelge düzenlemiştir. Bu genelgenin, idari vesayet yetkisinin kanuna dayanması ve kanunla verilen sınırlar içinde kalması gerektiğinden bahisle iptali istemiyle Danıştay a dava açılmıştır. Danıştay 8. Dairesi;

“Merkezi idare ile mahalli idareler arasında bütünlüğünün ve hizmeti yürütenler arasında uyum ve paralelliği sağlamak amacıyla belediye başkanlarının aylık ücretlerinin siyasi görüşlerden uzak ve olanaklar ölçüsünde belirlenmesi amacıyla dava konusu genelgenin, 1995 Bütçe Yasasının verdiği yetkiye istinaden düzenlendiği açıktır. Bu durumda, belediye başkanlarının ödeneklerinin bu açıklamalar doğrultusunda, belediyenin nüfus ve statüleri dikkate alınmak suretiyle net olarak tespit edilmesinde hukuka aykırılık bulunmamaktadır.” diyerek davayı reddetmiştir. Azlıkta kalan üyeler ise *“İdare hukuku açısından vesayet denetimi, merkez idarenin mahalli idareler üzerindeki, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde yapılan denetimidir.”* şeklinde idari vesayet tanımlaması yaptıktan sonra *“Söz konusu genelgenin, belediyenin kurduğu veya iştirak ettiği şirket, birlik, işletme müessese ve teşebbüslerden her ne ad altında olursa olsun belediye başkanlarına herhangi bir ödeme yapılmayacağını belirleyen kısmı, bütçe yasasıyla verilen yetkiyi aşan bir düzenleme olduğundan, bu kısmının iptal edilmesi gerekmektedir.”* diyerek yasallık ilkesine vurgu yapmışlardır.²⁶⁰

İl Özel İdaresi Kanunu 78. maddesinin 13. bendin birinci tümcesinden sonra gelen ve *“İl Özel İdarelerinin görevli olduğu mahallî ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı Bakanlar Kurulunca tespit olunur.”* biçimindeki kuralın Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci fıkrasındaki "yasa" koşuluna, "yerinden yönetim ilkesi "ne ve beşinci fıkrasındaki "idarî vesayet yetkisi "ne aykırılık teşkil ettiği gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine iptal davası açılmıştır. Yüksek mahkeme verdiği kararda;

²⁵⁹ “İçişleri Bakanlığınca tespit edilecek asgarî ve azamî sınırlar dahilinde belediye başkanlarının aylık ödemeleri, Belediye Meclislerince kararlaştırılır.” https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc078/kanuntbmmc078/kanuntbmmc07804061.pdf, 2016.

²⁶⁰ Danıştay 8. D., 25.05.1997, E.1996/2367, K.1997/1827.

“Yerel yönetimlere ilişkin temel kavramlar üzerinde yapılan bu açıklamalar da göstermektedir ki, yerel yönetimlerin kuruluş esasları, karar organlarının oluşumu, görev ve yetkilerinin belirlenmesi, merkezî yönetimle bağ ve ilgileri, bunlar üzerinde uygulanacak idarî vesayet yetkisi, yasal bir düzenlemeyi gerektirmekte, "yasallık" vazgeçilmez bir koşul olmaktadır. Anayasa'nın 123. ve 127. maddeleri bu koşulu açık-seçik vurgulamaktadır.

İl Özel İdaresi Kanunu (İUVKM.)'nun 78. maddesine, 3360 sayılı Yasanın 2. maddesiyle eklenen 13. bendin ikinci tümcesiyle "İl Özel İdarelerinin görevli olduğu mahallî ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı..."nın saptanması yetkisinin Bakanlar Kurulu'na verilmesi, yasallık ilkesi ile çatışmaktadır. Burada Bakanlar Kurulu kararı, yasa yerini almaktadır.

Bakanlar Kurulu'na bu yetkinin yasayla verilmiş olması da, Anayasa açısından yasal düzenleme koşulunun yerine getirildiği biçiminde yorumlanamaz. Yapılan düzenlemeyle Bakanlar Kuruluna, "İl özel idarelerinin görevli olduğu mahallî ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı ..."nı saptama yetkisinin verilmesi, Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan ve daha önce açıklanan "yerinden yönetim ilkesi" ile bir başka ifadeyle "özerklik" kavramıyla bağdaştırılamaz.

Anılan Bakanlar Kurulu yetkisinin, Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında sayılan "... mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla..." idarî vesayet kurumuna dayandırılması da olanaksızdır. Daha önce de açıklandığı üzere, idarî vesayet, merkezden yönetimin yerel yönetimler üzerinde yapabileceği ve yasa ile düzenlenmesi gereken bir denetim yetkisi olup, sınırsız ve takdire bağlı değildir. İdarî vesayetin, genel bir yetki olmadığı, yasalarla sınırlı ve sayılı bulunduğu, öğretide de vurgulanmaktadır.

Oysa 3360 sayılı Yasanın 2. maddesinin getirdiği düzenleme, Bakanlar Kuruluna, genel, sınırsız, takdire bağlı, zaman içinde sık sık değişebilen, hiyerarşi benzeri, ölçütleri belirsiz bir yetki tanımaktadır. İdarî vesayet yetkisini de aşan bu hükmün Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasına aykırılığı açıktır”²⁶¹ diyerek, yerel yönetimlerinin özerk yapıların esas, idari vesayet yetkisinin ise istisna olduğunu

²⁶¹ Anayasa Mahkemesi, 22.6.1998, E.1987/18, K.1988/23.

vurgulamış ve bu yetkinin kullanımı sırasında yasal bir dayanak olması gerektiğini açıkça dile getirmiştir. Yasayla böyle bir yetki tanınsa dahi bu yetkinin sınırlarının da yine yasayla belirlenmesi gerektiği açıkça vurgulanmıştır.

Yine bir başka Danıştay kararında, 442 sayılı köy Kanununun 41.maddesinde yer alan “İl merkezine bağlı köylerde vali, ilçelere bağlı köylerde kaymakamlar, muhtarın köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını görürlerse muhtara yazılı ihtarla bulunurlar. Buna rağmen iş görmiyen muhtar, yetkili idare kurulu kararıyla görevinden uzaklaştırılır.” hükmüne dayanarak, köy muhtarının yetkili İl veya İlçe idare kurulu tarafından görevden alınabilmesi için sadece görevini yapmama sebebine dayanabileceğini belirtmiştir.²⁶² Burada da Danıştay’ın yasallık ilkesine gönderme yaptığı görülmektedir. Danıştay bu kararını destekler nitelikte verdiği başka bir kararında, okuma yazma bilmeyen muhtarın il idare kurulu tarafından görevden alınamayacağına, okuryazar olmanın seçilebilme şartı olduğundan dolayı bu yetkinin yüksek seçim kuruluna ait olduğuna karar vermiştir.²⁶³

3.3.2. İdari Vesayet Yetkisini Kullanan Makam ve İlgili Yargı Kararları

İdari vesayet yetkisini uygulayacak olan yetkili makam kavramı bu yetkinin devredilemez olması ile sıkı bir ilişki içindedir. Kanunlar bu yetkinin kullanım sınırlarını belirlerken aynı zamanda kimin tarafından kullanılacağını da açıkça göstermek zorundadırlar. Bu denetim yetkisinin kanunlarla gösterilen kişiler dışında kullanılması açıkça hukuka aykırılık teşkil edecektir.

Kaymakamlık tarafından muhtarın görevine son verilmesine ilişkin olarak açılan bir davada Danıştay 8. Dairesi;

“442 sayılı Köy Kanununun 41. maddesine, il merkezine bağlı köylerde Vali ilçelere bağlı köylerde Kaymakamlar muhtarın köy işlerini ve Kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını görürlerse muhtara yazılı ihtarla bulunurlar. Buna rağmen iş göremeyen muhtar yetkili İdare Kurulu kararıyla görevinden uzaklaştırılır hükmü yer aldığı, olaydaki işlemin ise İlçe İdare Kurulu kararı olmaksızın Kaymakamlıkça tesis olunduğu, yukarıda belirtilen hüküm uyarınca muhtarların görevine son verilmesi için il veya İlçe İdare Kurulu kararı olması gerektiği, olayda da bu usule uyulmadığı tespit

²⁶² Eyüp Kılıç, a.g.t., s. 80.

²⁶³ Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu, 10.04.1971, E.1968/4, K.1971/23 (Akt. Eyüp Kılıç, a.g.t., s.183).

edildiğine göre idarece uygulanan işlemde mevzuata uyarlık görülmediği”²⁶⁴ yolundaki kararıyla, vesayet yetkisinin kullanılmasında yetkili kişi veya kurul dışında bu yetkinin kullanımının açıkça hukuka aykırılığını vurgulamıştır.

Seçilme yeterliği taşımayan bir kimsenin muhtar olduktan sonra bu durumun tespit edilerek il idare kurulu kararıyla görevden alınması işlemine karşı açılan davada, Danıştay, işi esastan karara bağlayan ilk derece mahkemesi kararını hukuka uygun bulmayarak, yetkisizlik unsurunu vurgulamış ve şöyle bir karar vermiştir;

“İlçe İdare Kurulu kararıyla, davacının muhtar seçilmeden önce hüküm giymiş olması nedeniyle, muhtarlık görevine son verildiği anlaşılmaktadır. Seçilen bir kimsenin muhtar seçilme niteliğini taşıyıp taşımadığı, başka bir deyişle bu seçimin geçerli olup olmayacağı konusunda karar verme görevi seçim kurullarına ait bulunmaktadır. Böyle bir durumun seçilme niteliği ile ilgili olduğuna kuşku yoktur. Seçimlerle ilgili itirazın karara bağlanması için, tamamen idarenin dışında ve yargı gözetin ve denetimi altında seçim kurulları oluşturulmuştur. Bu durumda hiç bir yetkisinin bulunmadığı konuda idarece verilen karar ağır bir yetkisizlik kusuru ile sakat bir karardır. Bu durumda bulunan idari işlemler yok sayılacağından, bu kararlara karşı açılan davalarda herhangi bir süre de söz konusu olmaz. Muhtarın görevinden alınmasına ilişkin ilçe idare kurulu kararının iptali istemiyle açılan davada, ilçe idare kurulu kararı yetkisizlikten iptal edilmesi gerekirken İdare Mahkemesince işin esasına girilerek davanın reddedilmesinde Yasaya uyarlık bulunmamaktadır.”²⁶⁵

Danıştay 6. Dairesi önüne gelen bir davada yetki unsurunu değerlendirmiş, 1580 sayılı Belediye Kanunu zamanında İl İdare Kurulunun sahip olduğu idari vesayet yetkisine dayanarak tesis ettiği işlemi, 5393 sayılı kanun yürürlüğe girdikten sonra Kurula tanınmış olan vesayet yetkisinin ortadan kalktığı gerekçesiyle usul hükümlerini uygulayarak iptal etmiş ve şöyle bir gerekçeye imza atmıştır;

“İptal davasının öze ilişkin koşulları arasında idari işlemin yetki yönünden hukuka uyarlılığı da yer almaktadır. İdare hukukunda yetki, hukuksal gücü ifade etmekte olup, idareye bu güç yasalarla verilmektedir. Yasalar da yetkiyi yer, zaman ve konu olmak üzere üç yönden tanımaktadır. İdarenin yetkileri zaman yönünden de

²⁶⁴ Danıştay 8. D., 16.1.1985, E.1984/476, K.1985/50.

²⁶⁵ Danıştay 8. D., 6.6.1985, E.1985/157, K.1985/575.

belirlenmiştir. Yasayla yetkinin ancak belirli bir süre içinde kullanılabileceğinin öngörülebileceği gibi sonradan çıkan yasayla da bu yetki sona erdirilebilecektir.

Usul hukuku kurallarının kamu düzenine ilişkin olması nedeniyle yürürlüğe girdiği tarihten itibaren uygulanması hukukun genel ilkelerindendir. Dava açılmakla ihtilaflı hale gelen idari işlemin yargılaması sırasında, usul hukukuna dair olan ve sonradan çıkan yasayla idarenin yetkisi kaldırılmış ise yargı yerince bu durum göz önünde tutularak karar verilmesi gerekmektedir.

Davaya konu edilen İl İdare Kurulu kararının alındığı tarihte yürürlükte bulunan 1580 sayılı Belediye Kanunu, 24.12.2004 günlü, 25680 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5272 sayılı Belediye Kanunu'nun 87. maddesiyle yürürlükten kaldırılmıştır. Bu Yasanın yürürlüğü de 13.07.2005 günlü, 25874 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 85. maddesinin (f) bendi ile son bulmuştur.

Dosyanın incelenmesinden, yetkisiz kişi tarafından hazırlanan plan teklifinin kabul edilmesi suretiyle imar planı değişikliği yapılması nedeniyle davalı belediye meclisince alınan 04.06.1996 günlü, 8/h sayılı kararın 1580 sayılı Yasanın 74. maddesinde tanınan yetki uyarınca dava konusu İl İdare Kurulu Kararıyla iptali üzerine görülmekte olan davanın açıldığı anlaşılmaktadır.

Görülmekte olan davanın temyiz aşamasında, yürürlükte bulunan düzenlemelere göre belediye meclis kararlarının idari vesayet yoluyla İl İdare Kurulu kararı ile iptaline karar verme yetkisi bulunmamaktadır.

Bu durumda, sonradan yürürlüğe giren yasayla usul hukuku kapsamında idarenin yetkisinin sona erdirilmesi nedeniyle dayanaksız kalan dava konusu il idare kurulu kararının iptali yolundaki temyize konu mahkeme kararında sonucu itibariyle isabetsizlik görülmemiştir.”²⁶⁶

Yukarıdaki karara katılmayan üyeler ise şöyle bir gerekçe öne sürmüşlerdir, “Öte yandan idari vesayet yetkisi maddi hukuk alanına ait olup bir usul hükmü niteliğinde değildir. Bu nedenle idari işlemin yargılama sırasında da tesis edildiği tarihteki yetki kuralları uyarınca incelemeye konu edilmesi gerekmektedir. Başka bir anlatımla anılan yasal yetki usul hukuku hükmü niteliği taşımadığından yargılama

²⁶⁶ Danıştay 6. D., 19.9.2008, E.2006/7746, K.2008/5663.

sürecinde sonradan yürürlüğe giren yeni kuralın uygulanması suretiyle idarenin kullanmış olduğu yetkinin zaman yönünden sona erdirilmiş olarak değerlendirilmesine olanak bulunmamaktadır.

Bu durumda, belediye meclisi kararlarının iptali yolunda idari vesayet yetkisi kapsamında idari itiraz şeklinde öngörülen yöntem uygulanarak tesis edilen işlemin iptali istemiyle açılan davada işin esası incelenerek karar verilmesi yerine iptali yolunda verilen temyize konu mahkeme kararının bozulması gerektiği oyuyla karara katılmıyoruz.”²⁶⁷

Yukarıdaki karara katılmak mümkün değildir. Bilindiği gibi idari işlemler ancak hukuka aykırı olmaları halinde iptal davasına konu olabilirler²⁶⁸ ve iptal edilene kadar hukuka uygunluk karinesinden yararlanırlar. İdari işlemler yargı önüne geldiklerinde yetki, şekil, sebep, konu ve amaç yönlerinden hukuka uygunlukları açısından incelemeye tabi tutulur.²⁶⁹ İşlemi yapmaya yetkili makam bu yetkisini kanunların izin verdiği ölçüde ve zamanda kullanmak zorunda olup, bu yetkinin kullanılmaması da hukuka aykırılık sebebi oluşturmaktadır.²⁷⁰

Yargı organı tarafından idari işlemin hukuka uygunluğunun denetimi yapılırken, işlemin tesis edildiği zamanda yürürlükte olan hukuki durum göz önünde bulundurulur ve denetim buna göre yapılır. İşlemin tesis edildiği tarihte yetkili olan kişinin yaptığı bir işlem sonradan yetkisizlik gerekçesiyle iptal edilirse bu durum hukuki güvenlik ilkesiyle açıkça çelişecektir.

3.3.3. Vesayet Makamının Yetkisini Aşması Durumunda Ortaya Çıkan Sorunlarla İlgili Yargı Kararları

İdari vesayet yetkisini kullanan makam kural olarak, vesayete tabi makamın aldığı kararları değiştiremez veya düzeltemez.

²⁶⁷ Danıştay 6. D., 19.9.2008, E.2006/7746, K.2008/5663.

²⁶⁸ Selami Demirkol, a.g.m., ss. 65-89.

²⁶⁹ 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu 2. maddesinin a fıkrası “İdari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlâl edilenler tarafından açılan iptal davaları.”

²⁷⁰ Selami Demirkol, a.g.m., ss. 65-89.

Danıştay 1. Dairesi 14.12.1982 tarihli bir kararında bu durumu vurgulamış, belediye ücret tarifelerini onaylamaya yetkili olan valinin, bu tarifeyi değiştirerek onaylayamayacağına hükmetmiştir.²⁷¹

Diğer bir önemli nokta ise vesayet yetkisini kullanan makamın, denetime tabi idarenin yerine geçerek, onun adına işlem tesis edip edemeyeceğidir. Kural olarak vesayet denetimi böyle bir yetkiyi içermez ancak istisnai hallerde ve kanunla böyle bir yetkinin vesayet makamına tanınması durumunda başvurulabilecek bir yoldur. Danıştay ve Anayasa Mahkemesinin de bu yönde kararları mevcuttur.²⁷² Nitekim Anayasa Mahkemesi önüne gelen bir davada;

“Vesayet makamlarınca bu yetki yerinden yönetim kuruluşunun işlemlerini iptal, onama, erteleme, izin verme, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme şeklinde kullanılabileceği gibi bunların organlarının kararlarına karşı idari yargı mercilerinde dava açma yetkisi şeklinde de kullanılabilir. Buna karşılık vesayet yetkisi kural olarak merkezî idareye, yerinden yönetim kuruluşları yerine geçerek icrai karar alma yetkisi vermez. Ancak Anayasa Mahkemesi kararlarında da vurgulandığı gibi, yerinden yönetim kuruluşlarının kanunla kendilerine verilen görevleri hiç yapmaması veya kanunun öngördüğü şekilde yapmaması gibi kamu yararının zorunlu kıldığı durumlarda kanunla öngörülmek kaydıyla, merkezî idareye yerinden yönetim kuruluşunun yerine geçerek karar alma yetkisi tanınabilir. İl çevre düzeni planı yapmakla yetkilendirilen mahallî idarelerin Bakanlıkça verilen süre içerisinde bu görevlerini yapmaması durumunda, her tür ve ölçekteki fiziki planların birbiriyle uyumunu ve mekânsal strateji planları hedeflerine ve kararlarına uygunluğunu sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri almakla görevli kılınan Mekânsal Planlama Genel Müdürlüğü'nün, resen bu planları yapması veya yaptırmasında Anayasa'ya aykırılık bulunmamaktadır”²⁷³ diyerek bu yetkinin hangi şartlar altında kullanılabileceğine açıklık getirmiştir.

Danışta daireleri ise bu konuda farklı kararlara imza atmışlardır. Bir meslek kuruluşu tarafından hazırlanıp kabul edilen yönetmeliğin ilgili Bakanlığa gönderilmesi ve Bakanlığın söz konusu yönetmeliği değiştirerek yayımlaması üzerine açılan bir davada, Danıştay 8. Dairesi;

²⁷¹ Danıştay 1.D., 14.12.1982, E.1989/78, K.1989/85 (Akt. Eyüp Kılıç, a.g.t., s.92).

²⁷² Danıştay 9. D., 29.1.1982, E.1980/5000, K.1982/541, Anayasa Mahkemesi, 1.3.1985, E.1984/12, K.1985/6.

²⁷³ Anayasa Mahkemesi, 29.11.2011, E.2011/100, K.2012/191.

“Anayasanın 135. maddesine göre, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, kanunla kurulan ve kamu tüzel kişiliğine sahip, idari ve mali denetime tabi kuruluşlardır. Devletin vergi denetimi konusundaki yükünü azaltmak, uyuşmazlıkların en aza indirilmesi gibi amaçlarla 3568 sayılı Yasayla kurulan ve beyan tasdiki gibi Devlet yetkileriyle donanmış uzmanlık ve sorumluluk sahibi meslek mensuplarından oluşan TÜRMOB üzerinde, Maliye Bakanlığının, Anayasa ve Yasalarda çerçevesi çizilen denetim yetkisinin bulunduğu açıktır. Bakanlığın denetim yetkisi içinde, yasada belirtilen konularda Birlik Yönetim Kurulu tarafından hazırlanıp, Genel Kurulca onaylanan Yönetmelikleri inceleyerek görüş vermek de bulunmaktadır. Bu durumda, dava konusu Yönetmelik tasarısı üzerinde, Bakanlığın denetim yetkisini kullanarak, değişiklikler yapılmasını talep etme hakkı bulunmaktadır. Ayrıca, Birlik Genel Kurulunun, bu durumu gözeterek, Bakanlığın talepleri doğrultusunda, Yönetim Kuruluna düzeltme yapma yetkisi vermiş olması karşısında, davacı odanın iddialarının yasal ve hukuki dayanağı bulunmadığı açıktır.” gerekçesiyle ilgili Bakanlığın yaptığı işlemi hukuka uygun bulmuş ve davayı reddetmiştir.²⁷⁴

Başka bir kararında ise;

“Genel olarak kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerindeki Devlet denetiminin bir vesayet yetkisi olduğu kabul edilmektedir. Ancak, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarında uygulanması gereken vesayet, Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında öngörülen vesayet yetkisinden farklıdır. Bu maddede vesayet yetkisinin hangi koşullarda kullanılabileceği açıklanmakta olup, bu koşullar, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması olarak sayılmaktadır. Buna karşın, Anayasa'nın 135. maddesinin beşinci fıkrasında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerinde Devletin 'idari ve mali denetiminden' söz edilmektedir...” meslek kuruluşları üzerinde varolan vesayet denetiminin kapsamını belirledikten sonra;

*“.. Bu durumda, merkezi idarenin, kamu kurumu niteliğindeki bir meslek kuruluşu olan TÜRMOB'un **yerine geçerek**, vergi inceleme yetkisini almış ancak 10 yıllık süreyi tamamlamamış olan kişiler için yeminli mali müşavirlik sınavı yapması,*

²⁷⁴ Danıştay 8. D., 15.1.2000, E.1997/5877, K.2000/7555.

idari ve mali denetim kapsamına girmemektedir. **Bu durum, denetimin ötesinde, merkezi idarenin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşunun yerine geçerek faaliyet göstermesi anlamına gelmektedir.** Bu nedenlerle bazı kişilerin gireceği yeminli mali müşavirlik sınavının idari ve mali denetim yetkisini aşacak biçimde merkezi idare içerisinde yer alan Maliye Bakanlığı'na verilmesi Anayasa'nın 135. maddesine aykırı düşer. Açıklanan nedenlerle, kural Anayasa'ya aykırıdır, iptali gerekir”²⁷⁵ gerekçesiyle, meslek kuruluşları üzerindeki vesayet denetiminin idari ve mali denetimle sınırlı olduğu, bunun dışında bir vesayet yetkisinin yasayla dahi verilmiş olsa Anayasaya aykırı olacağı sonucuna ulaşmıştır.

Başka bir dava da ise, 1739 sayılı Milli Eğitim Temel Kanunu'nun 51. maddesinin 4.fıkrasında yer alan “...ile Millî Eğitim Bakanlığı kullanımında bulunan mülkiyeti il özel idaresine veya köy tüzel kişiliğine ait taşınmazlardan gerekli görülenlerin, mülkiyetinin Hazineye bedelsiz devrinden sonra...” şeklindeki düzenleme, Anayasanın 127.maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle iptali istenmiştir. Anayasa mahkemesi;

*“Anayasa’nın 127. maddesi uyarınca yerel yönetimlerin idari ve mali özerkliklerinin bulunduğu vurgulanmıştır. İl özel idaresi ve köyün, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişiliği oldukları kuşkusuzdur. İdari özerklik icrai karar alma yetkisini de içermektedir. Merkezi idarenin bu kuruluşlar üzerindeki **vesayet yetkisi yerindelik ve hukukilik denetimleriyle sınırlı olup vesayet, yerinden yönetim kuruluşları yerine geçerek icrai karar alma yetkisini içermez.** Kuralın kapsamına il özel idareleri ve köy tüzel kişilerinin kendi imkânları ile yaptırdıkları okullar ile Millî Eğitim Bakanlığının yaptırdığı ancak Yasa gereği özel idareler ve köy adına kayıtlı bulunan okul olarak kullanılan taşınmazlar girmektedir. İl özel idaresinin herhangi bir kararına bağlı olmaksızın Yasa kapsamındaki taşınmazlarının satışı için Hazineye bedelsiz devrinin öngörülmesi, mahalli idarelerin özerkliği ile bağdaşmamaktadır.*

Bu nedenlerle 1739 sayılı Yasa’nın 51. maddesinin dördüncü fıkrasının “...ile Millî Eğitim Bakanlığı kullanımında bulunan mülkiyeti il özel idaresine veya köy tüzel kişiliğine ait taşınmazlardan gerekli görülenlerin, mülkiyetinin Hazineye

²⁷⁵ Anayasa Mahkemesi, 18.5.2011, E:2008/80, K.2011/81.

bedelsiz devrinden sonra;...” bölümü Anayasa’nın 127. Maddesine aykırıdır, iptali gerekir.”²⁷⁶

Vesayet makamının vesayete tabi kurumun yerine geçerek işlem tesis edip edemeyeceğinin hukuka uygunluğunun denetimi yapılırken dikkat edilmesi gereken iki önemli nokta vardır. Bunlardan biri kamu yararı ikincisi ise vesayete tabi kurumun özerk yapısının korunması meselesidir. Özerk yapıya sahip olan kamu kurum ve idareleri kendilerine yasalarla tanınmış olan görevleri icra ederken kamu yararının teminiyle hareket etmektedirler. Kendilerine tanınmış olan bu görevlerin aksatılması sonucunda ise kamu yararının temini ön plana çıkacak ve merkezi idare, devlet yapısının işleyişinde yaşanacak bu aksaklığı giderme ihtiyacı duyacaktır. Böyle bir durumda müdahale edecek konumda olan ve vesayet yetkisine sahip merkezi idare kurumların özerkliği ile kamusal yarar arasındaki ince çizgiye çok dikkat etmeli, kendisine yasayla tanınmış olan denetim yetkisinin sınırlarını aşmamalıdır.

3.3.4. İdari Vesayet Yetkisinin Sınırlarının Yasayla Belirlenmesi Gerektiğiyle İlgili Yargı Kararları

İdari vesayet yetkisinin yasayla açıkça tanınmış olmasının yanında bu yetkinin sınırlarının da yine yasayla açıkça belirlenmesi gerekmektedir. Bu durumu Danıştay 3. Dairesi verdiği bir kararda açıkça vurgulamıştır;

“...merkezi yönetimin mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkisinin hangi hususları kapsayacağını kanunlarda açıkça belirtilmesinin idare hukukunun genel ilkelerinden...”²⁷⁷

442 sayılı Köy Kanunun 33. maddesinde köy muhtarlarının görevlerine son verecek olan İl ve İlçe idare Kurullarının bu yetkilerini hangi durumlarda kullanabilecekleri sayılmış ve sayılan bu durumların seçimden sonra ortaya çıkmasını şart koşmuştur. Yasanın ilgili maddesi incelendiğinde vesayet yetkisinin hem konu hem de süre açısından sınırlandırıldığı görülmektedir.

Anayasa Mahkemesi, imar kanunun “3030 sayılı Kanuna tâbi belediyeler dahil, imar plânı hususunda belediyelere verilen bütün yetkiler Başbakanın onayı ile

²⁷⁶ Anayasa Mahkemesi, 15.5.2008, E.2004/1, K.2008/106.

²⁷⁷ Danıştay 3. D., 17.7.1979, E.1979/134, K.1979/409.

geçici olarak Bayındırlık ve İskan Bakanı'na verilebilir. Bu durumda Bakan; bölge çevre düzeni plânları bulunan alanlar dâhil mücavir alan, belediye ve imar hudutları içindeki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar plânları ile revizyonlarını, tamamen veya kısmen plân değişiklikleri dâhil ada ve parsel bazına kadar re'sen yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve onaylamaya yetkilidir. Belediyeler bu şekilde onanan plân ve değişikliklerine uymak zorunda olup; bunlar üzerinde her türlü revizyon ve değişiklikler da aynı usulle yapılabilir” şeklindeki düzenlemesiyle alakalı olarak önüne gelen anayasaya aykırılık iddiasını değerlendirmiştir.

İlk olarak ilgili maddeyi anayasanın 127.maddesi kapsamında incelemiş ve *”Merkezî yönetim, yerel yönetimlere bırakılan işlerde ise ancak yasada açıkça belirlenen konularda Anayasa'nın 127. maddesindeki idarî vesayet yetkisini kullanabilecektir.”* diyerek idari vesayet yetkisinin “yasallık” ilkesine vurgu yapmıştır. Daha sonra *“yerel yönetim-merkezî yönetim ilişkisinde bir dengeyi zorunlu gören Anayasakoyucu yerel yönetimlere özerklik tanırken 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, yerel yönetimlerin icrai kararlarını onama, geri çevirme ve kimi ayırık durumlarda da değiştirerek onama 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 kaldırarak, etkisiz kılacak biçimde kullanılamaz”* şeklinde idari vesayeti tanımlama yoluna gitmiştir bu yetkinin kullanırken anayasanın yerel yönetimlere tanıdığı özerkliğin zedelenmemesi gerektiğini belirtmiştir.²⁷⁸ Yüksek Mahkeme aynı zamanda bu kariyla idari vesayet yetkisinin sınırlarını da çizmiştir.

Kararın devamında, *“İtiraz konusu kural ise, merkezî yönetimin gerekli gördüğü hallerde yerel yönetimlerin yerine geçerek plânlamayı parsel düzeyine kadar düzenleme yetkisi vermektedir. Böylece yerel yönetimlerin yasa ile kendilerine verilen plânlama yetkilerini yerel gereksinimlere göre kullanmalarını olanaksız duruma*

²⁷⁸ Anayasa Mahkemesi, 26.09.1991, E.1990/38, K1991/32.

getirmektedir. Yasada yerel yönetimlere ait olan yetkilerin geçici olarak alınabileceği belirtilmekle birlikte bunun için bir sınırlama getirilmediğinden bu yetkilerin merkezî yönetimce çok uzun süre kullanılması olanağını getirmektedir. Bu durum, yerel yönetimlerin özerkliğine idarî vesayet yetkisinin kullanılması dışında bir müdahale olanağı tanımayan Anayasa'nın 127. maddesi ile bağdaşmamaktadır. İtiraz konusu düzenlemede bir idarî vesayet ilişkisinin varlığından değil, merkezî yönetimin yerel yönetimlerin plânlama yetkilerine yukarıda özetlenen nedenler dışında ve sınırı belirsiz biçimde gelişigüzel el atmasından söz edilebilir”²⁷⁹ diyerek itiraz konusu kuralın Anayasa'nın 127. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan yerel yönetimlerin görevlerinin kanunla düzenleneceği ilkesine ve aynı maddenin beşinci fıkrasına aykırı olduğu kanısına varmıştır.

Anayasa mahkemesi gayet yerinde bir karar vermiştir. İdari vesayet yetkisinin kanunla verilmesinin yanında aynı zamanda bu yetkinin sınırlarının da yine yasayla belirlenmesi gerekmektedir. İmar konusunda belediyelere verilen tüm yetkilerin ilgili bakanlığa devri, sınırları belli olmayan bir vesayet yetkisinin ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.

Anayasa Mahkemesi önüne gelen başka bir davada ise idari vesayet yetkisinin sınırlarının kanunlar tarafından açıkça belirlenmesi hususunda yasama organının takdir yetkisine vurgu yapmıştır. Söz konusu kararın içeriği şöyledir;

“Kamu kurumlarının kuruluş ve işleyişlerinin düzenlenmesi ve gerektiğinde bu kurumların varlığına son verilmesi hususunda da yasa koyucunun yetki sahibi olduğu gerçeği yadsınamaz. Bu nedenle TÜBİTAK'ın organlarının nasıl oluşturulacağı, bu kurumun özerkliğinin hangi unsurları içereceği ve vesayet makamına hangi yetkilerin tanınacağı hususları da bu çerçevede ele alınmak durumundadır.

TÜBİTAK'ın statüsünün düzenlenmesi bağlamında ne 123. maddede ne de diğer bir maddede yasa koyucuyu sınırlandıran Anayasal bir kural bulunmamaktadır. Bu itibarla, TÜBİTAK'ın özerkliğinin hangi unsurları içereceği, Tübitak Bilim Kurulu üyelerinin ve Başkanının hangi yöntemle göreve getirileceği ve bu süreçlerde vesayet makamına hangi yetkilerin tanınacağı hususlarında yasa koyucunun takdir yetkisinin

²⁷⁹ Anayasa Mahkemesi, 26.09.1991, E.1990/38, K1991/32.

bulunduğunun kabulü gerekir. Açıklanan nedenlerle, dava konusu yasa kuralları Anayasa'nın 123. maddesine aykırı değildir; iptal isteminin reddi gerekir.”²⁸⁰

5355 sayılı Yasa'nın değişik 22. maddesinin ikinci fıkrasında yer alan birlik meclisi kararları aleyhine vesayet makamları ile hakkında kişi borcu çıkarılanların idarî yargı mercilerine başvuru yetkisinin tanınmasına yönelik düzenlemeye karşı açılan iptal davasında Yüksek Mahkeme,

“İdarî vesayet yetkisi, hiyerarşik denetimde olduğu gibi genel bir yetki olmayıp, kanunla çerçevesi çizilen sınırlar içerisinde kullanılması gereken istisnâî bir yetkidir. İstisnâîlik ve kanunîlik idarî vesayetin en belirgin iki temel özelliğidir. Bu bağlamda vesayet, merkezî idareye 'görev' değil 'yetki' olarak verildiğinden mutlak bir kullanım zorunluluğu da içermez. Anayasa'da belirtilen amaç ve çerçeve içinde kalmak koşuluyla bu yetkinin kapsam ve sınırını belirleme yetkisi yasa koyucuya aittir.

Bu kapsamda Anayasa'da belirtilen amaç ve çerçeve içinde kalmak koşuluyla yerel yönetimlerin merkezî idare tarafından kanunların öngördüğü yetki ve kapsam içinde denetlenmesinde kullanılacak idarî vesayet yöntemini ve yoğunluğunu belirleme yetkisi yasama organının takdirindedir.

Vesayet makamlarınca bu yetki mahallî idarelerin işlemlerini iptal, onama, erteleme, izin verme, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme şeklinde kullanılabileceği gibi, mahallî idare organlarının kararlarına karşı idarî yargı mercilerinde dava açma yetkisi şeklinde de kullanılabilir.

Açıklanan nedenlerle itiraz konusu kural, Anayasa'nın 123. ve 127. maddelerine aykırı değildir. İptal isteminin reddi gerekir”²⁸¹ şeklindeki değerlendirmesiyle, idari vesayetin Anayasal kapsamı ve özellikleri üzerinde durmuştur.

Başka bir davada Yüksek Mahkeme benzer bir gerekçe ile iptal kararı vermiştir;

“...idarî vesayet, merkezden yönetimin yerel yönetimler üzerinde yapabileceği ve yasa ile düzenlenmesi gereken bir denetim yetkisi olup, sınırsız ve takdire bağlı değildir. İdarî vesayetin, genel bir yetki olmadığı, yasalarla sınırlı ve sayılı bulunduğu, öğretide de vurgulanmaktadır. Oysa 3360 sayılı Yasanın 2. maddesinin getirdiği

²⁸⁰ Anayasa Mahkemesi, 2.6.2011, E.2008/88, K.2011/85.

²⁸¹ Anayasa Mahkemesi, 3.11.2011, E.2011/11, K.2011/151.

düzenleme, Bakanlar Kuruluna, genel, sınırsız, takdire bağlı, zaman içinde sık sık değişebilen, hiyerarşi benzeri, ölçütleri belirsiz bir yetki tanımaktadır. İdarî vesayet yetkisini de aşan bu hükmün Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasına aykırılığı açıktır.

*Belirtilen nedenlerle, 3360 sayılı Yasanın 2. maddesiyle İl Özel İdaresi Kanunu (İUVKM.)'nun 78. maddesine eklenen 13. bendin "İl özel idarelerinin görevli olduğu mahallî ve müşterek ihtiyaçların kapsamı ve sınırı Bakanlar Kurulunca tespit olunur." biçimindeki ikinci tümcesinin; Anayasa'nın 7. maddesindeki yasama yetkisinin devredilmezliği, 123. maddesindeki idarenin bütünlüğü, 127. maddesinin ikinci fıkrasındaki yerel yönetim ilkelerine ve beşinci fıkrasındaki idarî vesayet yetkisine aykırılığı nedeniyle iptali gerekmektedir"*²⁸² diyerek, Bakanlar Kurulu kararlarının yasa yerine geçemeyeceği, bu durumun özerklik ilkesiyle çeliştiği ve vesayet yetkisiyle çelişen durumların ortaya çıkabileceğini ifade etmiştir.²⁸³

Yukarıda yer verilen kararların içeriğinden de açıkça anlaşılabacağı üzere, Yüksek Mahkeme, vesayet yetkisinin sınırlarının yasa ile belirlenmesi gerektiği hususunu tekrarlamış fakat bu sınırların ne genişlikte olacağı hususunun yasama organının takdirinde olduğunun altını çizmiştir. Yasa koyucu bu takdir yetkisini kullanırken Anayasa'nın 127. maddesinde hayat bulan idari vesayet tanımıyla belirlenmiş doğal sınırlara da riayet etmek durumundadır.

Danıştay'a açılan başka bir davada ise, 21.04.2008 gün ve 2008/31 sayılı İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Genelgesinin, belediye şirketleri üzerinde yasayla getirilmemiş bir vesayet denetimi yarattığı, mevzuatta herhangi bir izin mekanizması olmamasına karşın, belediye şirketlerinin sermaye katılımıyla şirket kurması, bir şirkete ortak olması veya bedelsiz şirket edinimi için Bakanlar Kurulundan izin alınması yükümlülüğünü getirdiği,²⁸⁴ Bakanlığın sahip olduğu vesayet hak ve yetkisinin fiilen genişletilmesi sonucunu doğurduğu gerekçeleriyle iptali istenmiştir.

"5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası'nın 26. maddesinde; "Büyükşehir belediyesi kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen

²⁸² Anayasa Mahkemesi, 22.6.1988, E.1987/18, K.1988/23.

²⁸³ Ruşen Keleş, a.g.e., s. 109.

²⁸⁴ http://www.mahalliidarelerdergisi.org/Belediyelerce_Sirket_Kurulmasi_ve_Ilgili_Mevzuat_icerik2694.html, 2016.

usullere göre sermaye şirketleri kurabilir. Genel Sekreter ile belediye ve bağlı kuruluşlarında yöneticilik sıfatını haiz personel bu şirketlerin yönetim ve denetim kurullarında görev alabilirler. Büyükşehir belediyesi, kendine ait büfe, otopark ve çay bahçelerini işletebilir; yada bu yerlerin 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." düzenlemesine; 5393 sayılı Belediye Yasası'nın 70. maddesinde de, "Belediye kendisine verilen görev ve hizmet alanlarında, ilgili mevzuatta belirtilen usullere göre şirket kurabilir." düzenlemesine yer verilmek suretiyle belediyelere yetkili organlarının kararıyla şirket kurabilme olanağı tanınmıştır.

4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Yasa'nın "Mahalli İdarelerde Özelleştirme Uygulamaları" başlıklı 26. maddesinin son fıkrasında, "Belediyeler ve diğer mahalli idareler ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari kuruluşlar **kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması, Bakanlar Kurulu'nun iznine tabidir.**" hükmüne yer verilmiş;

Yukarıda aktarılan mevzuat hükümlerinin birlikte değerlendirilmesinden; belediyeler ve diğer mahalli idareler ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere şirket kurulması ve mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması olanaklı bulunmakla birlikte; bu durum, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu idari vesayet yetkisi çerçevesinde Bakanlar Kurulu iznine tabi kılınmıştır.

Dava konusu Genelgenin 5. fıkrasında, "Belirtilen mevzuat hükümleri gereğince, İl özel idareleri, büyükşehir belediyeleri ve diğer belediyeler ile bunların kurdukları birlikler tarafından veya bu kuruluşların sermayesine ortak olduğu şirketlerin sermaye iştiraki ile kurulacak, ortak olunacak veya bedelsiz şirket ediniminde Bakanlığımız yoluyla Bakanlar Kurulundan izin alınması gerekmektedir. Bakanlar Kurulundan izin alınması için yapılacak taleplerde gönderilecek belgeler ekte belirtilmiştir." düzenlemesi yer almıştır.

İdare hukukunun bilinen ilkeleri gereği; idari vesayet, merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin icrai kararlarını onama, geri çevirme ve kimi ayrık durumlarda da

*değiştirerek onama yetkisi olarak tanımlanmaktadır. Diğer bir deyişle vesayetin, merkezi yönetime yerinden yönetim organları ve onların çalışmaları üzerinde, kamu yararını korumak amacıyla üst otoritelere yasayla verilen yetkilerin bütünü olduğu kabul edilmektedir. Bu yetki, yerel yönetimlerin yetkisini ortadan kaldıracak, etkisiz kılacak biçimde kullanılamayacağı gibi **yasada öngörülen vesayet denetimine ilişkin sınırların yorum yoluyla genişletilmesine** de hukuken olanak bulunmamaktadır.*

Bu bağlamda; 4046 sayılı Yasa'nın 26. maddesi ile merkezi idareye tanınan izin yetkisinin sadece şirketin kurulması veya sermayenin konulması aşamasıyla sınırlı olduğu açıktır. Bu nedenle; Türk Ticaret Yasası uyarınca faaliyet gösterecek olan şirketlerin, daha sonra piyasa koşullarında bedelsiz şirket edinimi için İçişleri Bakanlığı kanalıyla Bakanlar Kurulundan izin almaları gerekmeyeceği, kabul edilmelidir.

Bu durumda; Yasal düzenlemelerle kurala bağlanmayan bir hususu izne tabi tutan dava konusu Genelgenin hukuka aykırı olduğu, anlaşılmıştır.”²⁸⁵

Danıştay 8. Dairesi isabetli bir karara imza atmıştır. İdari vesayet yetkisinin kullanımının yasalar tarafından açıkça tanınmasının yeterli olmadığını vurgulamış, tanınan bu yetkinin sınırlarının da aşılmaması gerektiği üzerinde durmuştur ve bu gerekçeyle ilgili genelgede ki bu düzenlemeyi iptal etmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir, 5302 sayılı İl Özel İdaresi ve 5393 sayılı Belediye Kanunlarında yer alan ve meclis kararlarına karşı mülki amirlere tanınmış olan idari yargıda dava açma hakkı Anayasa Mahkemesi tarafından, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisini zayıflattığı gerekçesiyle iptal edilmiştir.²⁸⁶ Yüksek Mahkeme verdiği bu kararlarla, Anayasa ile mahalli idareler üzerinde uygulama imkânı bulan denetim yetkisinin yasa ile sınırlanamayacağına vurgu yapmıştır. Normlar hiyerarşisinin en üstünde yer alan anayasa tarafından özellikleri belirlenen İdari vesayet denetiminin bu özelliklerinin yasa ile sınırlanamayacağını vurgulamıştır.

Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu Önüne gelen bir davada Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu bu iptal kararlarını “Anayasa Mahkemesi'nin 04/02/2010 günlü, E:2008/27 K:2010/29 sayılı iptal kararının gerekçesini mülki idare amirlerinin dava açma yetkilerinin olmadığı hususu oluşturmayıp, belediye meclisi kararlarına

²⁸⁵ Danıştay 8. D., 16.12.2009, E.2008/6094, K.2009/7619.

²⁸⁶ Anayasa Mahkemesi, 18.1.2007, E.2005/32, K.2007/3, Anayasa Mahkemesi, 4.2.2010, E.2008/27, K.2010/29, Anayasa Mahkemesi, 4.2.2010, E.2008/28, K.2010/30.

karşı mülki amirlere tanınan yetkinin sadece dava açma yetkisiyle sınırlı tutulmasının Anayasanın 127. maddesindeki idarenin bütünlüğü ilkesi ile vesayet yetkisine aykırılık taşıdığı hususu oluşturmaktadır”²⁸⁷ diyerek aynı şekilde yorumlamıştır.

3.3.5. Vesayet Denetimi Kapsamında Yargıya Başvuru Hakkı

Vesayet denetiminde, denetim makamının yargıya başvurma hakkının bulunduğunu yukarıda açıklamıştık. Kullanılan bu yetkinin idari vesayet denetimi kapsamında değerlendirilmesi mümkün müdür?

Vesayet makamı, yerinden yönetim makamının yapmış olduğu bir işlem veya almış olduğu bir kararı idari açıdan değerlendirmekte, tespit ettiği aksaklıklara ise idari vesayetin izin verdiği ölçüde müdahale etmektedir. Bu müdahale yollarından biride yargıya başvurma hakkıdır. Yargıya başvuru sonucunda, yargı organı tarafından söz konusu işlem hukukilik açısından değerlendirilmekte ve sonuçta yargısal bir karar verilmektedir. Bu durum, Anayasanın 125. maddesinin dördüncü fıkrasında yer alan *“Yargı yetkisi, idarî eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olup, hiçbir surette yerindelik denetimi şeklinde kullanılamaz.”* hükmünün doğal sonucudur.

Yargısal denetim sonucu yerinden yönetim makamının işlemleri hukuksal açıdan değerlendirilecek, yerindelik denetimi aksayabilecektir. Oysa Anayasanın 127. maddesinde belirtilen amacı gerçekleştirmenin yolu hukukilik ve yerindelik denetiminden geçmektedir. 127. maddede sayılan *“...mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması...”* unsurların denetiminin, yerindelik denetimi olmadan yapılamayacağının açık olması karşısında, vesayet makamının bu denetimi yargıya başvurarak kullanması vesayet denetimi olarak kabul edilecek midir?

Mahalli idareler yasalarında 2005 yılından bu yana önemli değişiklikler olmuştur. Yeni düzenlemelerle vesayet makamına tanınmış olan meclis kararlarını denetleme yetkisinin kapsamı değiştirilmiş ve yargısal denetimle sınırlandırılmıştır.²⁸⁸

²⁸⁷ DİDDK, 18.3.2013, E.2013/397, K.2013/362.

²⁸⁸ Gürsel Kaplan, (2005), “5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu İle 5393 Sayılı Belediye Kanununa Göre Belediye Meclisi Kararları Üzerindeki Denetim”, *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, Yıl: 3, Sayı: 6, İstanbul: s. 233–256 <http://www.idare.gen.tr/kaplan-denetim.htm>, 2016.

Bununla birlikte yargıya başvurma hakkının vesayet denetiminde yeterli olup olmadığı sorunu karşımıza çıkmaktadır. Anayasa mahkemesi 5393, 5302 sayılı kanunlarla vesayet makamına tanınmış olan yargıya başvurma hakkının vesayet yetkisini sınırlandırdığı gerekçesiyle iptallerine karar vermiştir.

Yüksek Mahkeme iptal kararının gerekçesinde, “*İdari vesayet hem hukukilik hem de yerindelik açısından kullanılabilir bir denetim yetkisidir. Ancak 15 inci maddenin birinci fıkrasının ikinci cümlesinde valiye sadece hukuki uygunluk açısından vesayet denetimi yapmak imkanı tanınmış; yerindelik açısından ise böyle bir denetim yetkisi tanınmayarak idari vesayet yetkisi, Anayasanın 123, 126 ve 127 nci maddelerine aykırı bir biçimde daraltılmış ve etkisizleştirilmiştir.....*”²⁸⁹ diyerek vesayet yetkisinin sadece yargısal denetimle uygulanmasının bu yetkiyi sınırlandıracağına vurgu yapmış, yerindelik denetiminin gerekliliğini dile getirmiştir.

Anayasanın 127. Maddesi ile vurgulanmak istenen idari vesayet yetkisinin hukukilik denetimi yanında yerindelik denetimi de içerebileceğidir. Bu denetim yetkisinin kullanım sınırlarının ve kullanıcılarının yasalar tarafından belirleneceği açıktır. Meclis tarafından hayata geçirilecek yasaların anayasa aykırı olmaması ilk kuraldır. Bu yetki bazı durumlarda iptal, onama bazı durumlarda ise yargıya başvurma, erteleme olarak kendini gösterecektir. Yasalar tarafından hukukilik denetimine imkân tanınarak yargıya başvuru hakkı getirildi ise, vesayet makamı bu yetki ile sınırlı kalmak suretiyle denetimini gerçekleştirecektir.

Yargısal başvuru sonucunda ise bunu denetleyen yerin neresi olduğu önem arz etmektedir.

Danıştay 1. Dairesi verdiği bir kararında bu duruma açıkça değinmiş ve şöyle bir değerlendirmede bulunmuştur;

“...Mahalli idarelere ilişkin 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 27 nci maddesinin altıncı fıkrası ve 15 inci maddesinin üçüncü fıkrası, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun 22 nci maddesinin ikinci fıkrası, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 14 üncü maddesinin 5 inci fıkrası ile 5393 sayılı Belediye Kanununun 23 üncü maddesinin beşinci fıkrasında yer alan ve mülki idare amirlerine mahalli idare organlarının kararları aleyhine idari yargı mercilerine başvurma yetkisi

²⁸⁹ Anayasa Mahkemesi, 18.1.2007, E:2005/32, K:2007/3.

verilen hükümlerin idari vesayet denetimi kapsamında Danıştay idari dairesine başvurma dışında yetkili ve görevli idari mahkemelere iptal istemiyle başvurma yolu olarak düşünülmesi mümkün değildir. Zira, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanununun 2 nci maddesinin 1/a bendinde, iptal davası, idari işlemler hakkında yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biri ile hukuka aykırı olduklarından dolayı iptalleri için menfaatleri ihlal edilenler tarafından açılan davalar olarak tanımlanmıştır.

İptal davası, idari yargı rejimini benimsemiş olan hukuk sistemlerinde idari işlemlerin yargısal denetimini sağlayan genel dava yoludur. İptal davasının genel dava açma yolu olması nedeniyle bir idari işleme karşı dava açılabilmesi için yasada iptal davası açılabilmesine ilişkin bir hüküm olmasına gerek bulunmamaktadır. İptal davasına göre özel bir başvuru yolu olması nedeniyle idari itiraz yolunun işletilebilmesi için, mutlaka yasal bir düzenlemenin varlığına ihtiyaç bulunmaktadır.

Bu bağlamda, vesayet makamının idari vesayet yetkisini iptal davası açmak suretiyle kullanması, başka bir ifadeyle vesayet denetiminde yargısal yöntem, öğretide tartışma konusu olan, bir vesayet denetimi sayılıp sayılmayacağı konusunda görüş birliği olmayan ve Türk idare hukukuna yabancı bir hukuk uygulamasıdır. Bu yöntemde yerel yönetimin işlem ya da kararlarının yargı organının önüne getirilmesine ilişkin işlemler yönetsel olarak değerlendirilmekte ve bu başvuru vesayet yönetimi tarafından yapılmaktadır.

Başvuru sonucu başlayan süreç tamamen yargısal olduğu gibi varılan denetim sonucu da yargısalıdır. Bu durumda, Anayasanın 125 inci maddesinin dördüncü fıkrası hükmü gereğince, yargı yetkisi, idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı olarak işletilebileceğinden, yargısal denetimin yerindelik denetimini içermesi söz konusu olamayacaktır.

Bu durumda, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanununun 22 nci maddesi uyarınca yapılan başvurunun idari itiraz yolu olduğu ve bu başvurunun esasının Danıştay Birinci Dairesince karara bağlanabileceği açıktır." ²⁹⁰

Birinci daire, idari vesayet kapsamında, vesayet makamı tarafından yargıya başvurma hakkının kullanılmak suretiyle denetimin gerçekleştirilmesi sonucunda bu

²⁹⁰ Danıştay 1. D., 1.2.2008, E.2007/1025, K.2008/146.

başvuruyu karara bağlayacak olan yerin önemli olduğu üzerinde durmuştur. Böyle bir başvurunun Danıştay'ın dava daireleri tarafından karara bağlanması durumunda, yapılan denetim yerindelik açısından aksayacak ve sonuçta yargısal bir karar ortaya çıkacaktır deyip, bu başvurunun iptal davası değil, itiraz başvurusu olduğunu ve birinci daire tarafından karara bağlanmasının doğru olacağı sonucuna ulaşmıştır.

Aynı şekilde, 5302 sayılı Kanunla yürürlükten kaldırılan 13 Mart 1329 tarihli İl Özel İdaresi Kanununun aynı konuyu düzenleyen 141 inci maddesinin uygulaması nedeniyle de yaşanmıştı. Anılan maddede, valinin gerektiğinde kesinleşen encümen kararlarının uygulanmasını durdurarak iptali için idari yargı mercilerine başvurabileceği, ilgili idari yargı merciince verilen karara göre uygulama yapılacağı hükmü yer almaktaydı. Ankara Valiliği tarafından Ankara İl Daimi Encümeni kararının iptali istemiyle yapılan başvuru üzerine Danıştay Onuncu, Sekizinci ve Birinci Daireleri arasında çıkan görev uyuşmazlığının çözümlenmesine ilişkin Danıştay Başkanlar Kurulu; *"... 141. madde uyarınca Vali tarafından bir dava açılması söz konusu olmadığına göre maddede yer alan idari yargı mercii ile 135. maddede belirtilen Danıştay'ın amaçlandığı ve vali tarafından yapılan itiraz konusunda Danıştay Yasasının 42. maddesinin (h) bendi uyarınca Birinci Dairece karar verilmesi gerektiğine kuşku yoktur."* gerekçesiyle Birinci Dairenin görevli olduğuna karar vererek bu nitelikteki hükümlerin idari itiraz yolu olarak algılanmasına gerek duyulduğu hükme bağlanmıştır.²⁹¹

Danıştay birinci dairesi idari daire olarak görev yapmakta ve idari kararlar almaktadır. Eğer kanunlar tarafından vesayet makamına tanınan yargıya başvurma hakkından, bu başvuruların yapılacağı yer olarak Danıştay 1.dairesi anlaşılacaksa, hukuki denetim yanında yerindelik denetimi de yapılabilir.

Danıştay 1. Dairesinin verdiği bu karara karşı İdari İşler Kurulunun karşı yönde kararı aşağıdaki gibidir;

"...5355 sayılı yasaya 5445 sayılı yasayla eklenen maddenin son cümlesinde ise kişi borçlarının idari yargı kararına göre sonuçlandırılacağı belirtilmiştir. Yapılan düzenlemede yer alan idari yargıdan ne anlaşılması gerektiği konusunda bir duraksama yaşandığı kuşkusuzdur.

²⁹¹ Danıştay Başkanlar Kurulu, 26.5.1993, E.1993/17, K.1993/1.

Anılan Yasada, önerilen kişi borcunun yerinde bulunmayarak kaldırılması yolunda verilen birlik meclisi kararlarının yargıya götürülmesi görevi idari vesayet makamı olarak İçişleri Bakanlığı ve valilere verilirken; kişi borcunun yerinde bulunması nedeniyle verilen birlik meclisi kararlarına karşı hakkında kişi borcu çıkartılanların idari yargıya başvurma hakkı bulunmaktadır... getirilen yasal düzenlemede "idari yargıdan" söz edilmesi kişi borçlarıyla ilgili birlik meclis kararlarının Danıştay'da inceleneceği sonucunu ortaya koymamaktadır.

Özetle Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 22'nci maddesinde yer alan "idari yargı" sözcüğünden, bu maddeye göre yapılması gereken iş ve işlemlerin Danıştay nezdinde takip edileceği sonucu çıkmamaktadır. Bu maddeye göre konunun takip edileceği yer olarak Danıştay Birinci Dairesini anlamak ve bunun bir itiraz yolu olduğunu kabul etmek Danıştay Kanunu'nun 42'nci maddesinde yer alan düzenlemeler çerçevesinde de olanaklı değildir. Bu maddede il özel idareleri ve belediyelere atıf yapılırken burada ayrı ve kendine özgü özelliği bulunan yerel yönetim birliklerinden de söz edilmemektedir.

Esasında konunun niteliği de birlik harcamalarından kaynaklanan kamu zararlarının itiraz yolu ile çözüme kavuşturulmasına uygun düşmemektedir. Sayıştay Kanunu kapsamında dahi değerlendirilmeyen birlik hesaplarının Danıştay Birinci Dairesinde itiraz yoluyla incelenmesi yerine pek çok ilde kurulmuş bulunan idare mahkemelerinde dava yoluyla ele alınması ve sonuçlandırılması, yerel yönetim reformları ile getirilen yeni vesayet anlayışı açısından da uygundur.

*Açıklanan nedenlerle 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'nun 22'nci maddesinde düzenlenen birlik meclisi kararlarına karşı İçişleri Bakanlığı, vali veya hakkında kişi borcu çıkarılanlar tarafından idari yargı yerlerine başvurulabileceği yolundaki hükmün; iptal davası açmaya ilişkin olduğu, bu konuda inceleme ve karar verme yetkisinin de genel görevli idari yargı yerleri olan idare mahkemelerine ait bulunduğu...*²⁹²

İdari İşler Kurulu, vesayete tabi olan makamın kim olduğu ve işlemin niteliğine bağlı olarak vesayet makamına tanınmış olan yargısal başvuru hakkının yargısal bir başvurumu yoksa 1. Daireye yapılacak bir idari başvurumu olduğunu değerlendirmiştir.

²⁹² DİİK, 22.12.2009, E.2009/7, K.2009/14.

Bu başvurunun yargısal bir başvuru olduğu kabul edildiğinde çıkan sonuçlarda yargısal nitelikte olacaktır.

Yargısal denetim kapsamında yargı organları tarafından verilen kararlar ile hukukilik denetiminin gerçekleştireceği kuşkusuz olmakla beraber, yerindelik denetimi ile hukukilik denetimi arasında kesin sınırlar çizilip birbirinden ayrılması da kolay değildir.²⁹³

Yargısal denetim hızlı olmaması, sert şekil kurallarına tabi olması²⁹⁴ bu denetim şeklinin diğer olumsuzluklarıdır. Ancak, vesayet denetiminin diğer uygulamaları olan iptal, onama, izin, erteleme, kararın uygulanmasını durdurma gibi yöntemler bir arada değerlendirildiğinde, yargısal denetim ile sekteye uğrayan yerindelik denetiminin diğer yollarla telafi edilebileceği açıktır. Burada sorulması gereken soru vesayeti düzenleyen yasa metninin ne şekilde ve ne kadar denetime izin verdiğidir.

²⁹³ Halil Kalabalık, (2005), *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırılmalı yerel Yönetim Hukuku*, Seçkin Yayıncılık, Ankara: s. 771.

²⁹⁴ Serdar Bastık, (2011), *Kamu İhalelerinde İdari Başvurular*, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası İnşaat ve Malzeme Genel Müdürlüğü, Ankara: s. 5.

SONUÇ

Anayasamızın 123. maddesinde “İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” düzenlemesine paralel bir şekilde idari teşkilatımız yapılanmıştır. Bir tarafta merkezi idare ve onun uzantısı konumunda olan taşra teşkilatı yer alırken, diğer tarafta yerinden yönetimler yer almaktadır. Yerinden yönetimlerde kendi içinde yer yönünden yerinden yönetimler (mahalli idareler) ve hizmet yönünden yerinden yönetimler olarak ikiye ayrılmışlardır.

Kamusal hizmetlerin sunumunda yetkinin tek merkezde toplanmasının önüne geçilmesi ve kamu hizmetlerinin vatandaşa en etkin biçimde ulaşmasını sağlamak amacıyla hayata geçirilmiş yerinden yönetim kuruluşları demokratik hayatın vazgeçilmez yapıları haline gelmişlerdir. Bu kamu kurum ve idareleri kurulurken, bir yandan yerellik ilkesine hizmet etmeleri diğer yanda da merkezden yönetimin ortaya çıkardığı sorunları en aza indirmeleri hedeflenmiştir.

Yerinden yönetim kuruluşlarına, üzerlerine düşen sorumluluklarını yerine getirebilmeleri amacıyla birçok yetkiler verilmiştir. Gücünü paylaşma niyetinde olmayan merkezi idarenin etkisinde kalmamaları içinde özerk bir yapıya kavuşturulmuşlardır. Böylece kendi bütçeleri, personeli, mal varlığına sahip, kamu tüzel kişilikleri ortaya çıkmıştır.

İdari teşkilatın bu şekilde parçalı bir yapıya kavuşmasıyla birlikte yeni yeni sorunları ortaya çıkmıştır. İdarenin bütünlüğünün, idari teşkilat ve yönetim birliği açısından önemli bir ilke olduğu gerçeğinin karşısında, ortaya çıkan yeni sorunları en aza indirmek amacıyla “yetki genişliği”, “hiyerarşi” ve “idari vesayet” gibi uygulama ve denetim şekilleri hayata geçirilmiştir.

Tez çalışmamda, idari vesayet yetkisinin pozitif hukuktaki yeri belirlendikten sonra, özellikleri üzerinde durulmuş, bu yetkiyi kullanan makam ve üzerinde bu yetkinin kullanıldığı kurum ve idareler incelendikten sonra, bu yetkinin kullanımıyla alakalı olarak yargı önüne gelen uyuşmazlıklar incelenmiştir. Tez çalışmasındaki temel amaç, vesayet yetkisinin kullanımında ne gibi sorunlarla karşılaşıldığının tespiti ve bu sorunların önüne geldiği yargı organlarının tutumlarının ne olduğunun tespit edilmesidir.

Merkezi idarenin, yerinden yönetim kuruluşları üzerinde uyguladığı denetim şekli olan “idari vesayet” yetkisi, bu kuruluşların idari teşkilat içinde başlarına buyruk hareket etmelerinin önüne geçilmesi, yukarıda yer verilen “idarenin bütünlüğü” nün sağlanması amacıyla uygulanan bir yetki olarak karşımıza çıkmaktadır. Merkezi idare bu yetkisini kullanırken tamamen bağımsız şekilde hareket edememekte, yerinden yönetimlerin özerk yapılarına müdahale niteliği taşıyan davranışlardan uzak durmak zorundadır.

Daha öncede belirttiğimiz gibi, merkezi idare yetkilerini devretmekte gönüllü olmadığı gibi söz konusu yetkilerini genişletme amacıyla da hareket edebilmektedir. Hal böyle olunca da elindeki vesayet yetkisini, sınırları zorlayacak şekilde kullanabilmektedir. Bu sebeptendir ki bu yetkinin kullanılması sıkı kurallara bağlanmıştır. Bu kurallara uyulmadan kullanılan vesayet yetkisi yargı organının engeline takılmaktadır. Vesayet yetkisi yasaya uygun kullanılsa dahi, söz konusu yasa kuralının Anayasal sınırlarla belirlenmiş vesayet yetkisini aşması durumunda bu seferde Anayasa Mahkemesi devreye girmekte ve ilgili yasa maddesini iptal etmektedir.

İdari vesayet yetkisinin kullanılabilmesinin ilk ve en önemli şartı böyle bir yetkinin yasalar tarafından açıkça tanınmış olmasıdır. Aynı şekilde vesayet yetkisini kullanacak makam ve bu yetkinin kapsam ve sınırları da aynı yasa kapsamında belirlenmelidir.

İdari vesayet yetkisi, merkezi idarenin gücünü sergileme ve kendini tatmin aracı olmamalı, bu yetkinin üzerinde uygulandığı kurum ve idarelere yol gösterici, sorunlara çözüm üretici ve eğitici bir nitelik taşımalı ve bu amaçla kullanılmalıdır.

Merkezi idare yönetim alanındaki tecrübesini, nispeten daha az tecrübeye sahip olan yerinden yönetim kuruluşlarına, sahip olduğu idari vesayet yetkisini kullanarak aktarmalıdır. Vesayet yetkisi bu amaca hizmet etmelidir.

Vesayet makamı vesayet yetkisiyle, vesayete tabi kuruluşların sadece yanlış ve eksik işlerinin tespitini yapılmamalı, yetersiz kaldıkları yerlerde destekleyici rol oynamalıdır. Bu sebeptendir ki vesayet yetkisi özünde yerindelik denetimini de barındırmalı ve ikame yetkisini de içermelidir. Fakat burada unutulmaması gereken en önemli mesele, bu şekilde kullanılacak vesayet yetkisinin, yerinden yönetimlerin özerk yapılarına müdahale niteliği taşımasıdır.

İdari vesayetin kullanılabilmesinin ilk şartının yasal bir düzenlemenin gerekliliği olduğunu söylemiştik. Yasama organı tarafından idari vesayet yetkisi içeren yasal düzenlemeler yapılırken, bu düzenlemelerin içeriğinin Anayasamızda yer alan idari vesayetin tanımı ve kapsamına uygun olmasına özen gösterilmelidir.

İdari vesayetin uygulanmasından kaynaklı sorunların çözümünde bir görevde idari yargıya düşmektedir. Yargı organı bu tür bir uyuşmazlıkla karşılaştığında yargılama sürecini daha hızlı ve aktif hale getirmelidir. Böylece hukuka aykırı olarak kullanılan ve vesayete tabi kurumun işleyişine mani olan vesayet yetkisine dayalı olarak tesis edilen işlemin ortadan kalkması çabuklaşacak, yerel hizmetler aksamayacaktır.

Vesayet yetkisinde, önleyici denetim anlamına gelen “A Priori” denetim şekli daha aktif kullanılmalı, vesayete tabi işlemdeki aksaklıklar daha işlem yürürlük kazanmadan giderilmelidir. Böylece yargı organlarının önüne gelen uyuşmazlıklarda da azalma olacaktır.

Aslında en önemli nokta, vesayet yetkisini kullanan makamın bu yetkinin kendine verilmesindeki temel amacın idarenin bütünlüğünün ve devlet yönetiminde uyumun sağlanmasının olduğunu, üzerinde vesayet denetimi uygulanan kurumun ise, özerk yapısının başına buyruk hareket etmek anlamına gelmediğini unutmaması gerektiğidir.

KAYNAKÇA

- AĞAR, Serkan, (2006), “Kamu Kurumları (Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları) Teorisi”, **TBB Dergisi**, Sayı:65, Ankara, ss.277-310.
- AKAT, Ömer, (2004), **Uygulamaya Yönelik İşletme Politikası ve Stratejik Pazarlama**, Ekin Kitabevi, Üçüncü Baskı, Bursa.
- AKÇATAYA, Murat, (2000), “Belediyeler Üzerindeki Vesayet Çıkmazı”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı:38, Ankara, ss.189-210.
- AKTAN, Aktan, (1996), **Kamu İdaresi**, Uludağ Üniversitesi Yayınları, Bursa.
- AKTAN, Coşkun Can, (2007), **Yüksek Öğretimde Değişim: Global Trendler ve Yeni Paradigmalar**, Yaşar Üniversitesi Yayını, İzmir.
- AKYILMAZ, Bahtiyar, Murat SEZGİNER ve Cemil KAYA, (2013), **Türk İdare Hukuku**, Seçkin Yayınları, Ankara.
- ALTAY, Evren, (2005), “Danıştay’ın İdari Görevleri ve Kararları”, **TBB Dergisi**, Sayı: 56, Ankara, ss.189-238
- ARSLAN, Süleyman, (1978), **Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, No.109, Ankara.
- ARSLAN, Süleyman, (1990), “İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasından Ortaya Çıkan Sorunlar”, **I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, İkinci Kitap, Kamu Yönetimi, Danıştay Yayınları, Ankara
- ATAY, Ender Ethem, (2006), **İdare Hukuku**, Turan Kitabevi, Ankara.
- AYTAÇ, Fethi, (2000), **Açıklamalı Köy Kanunu**, Seçkin Yayınları, Ankara.
- BAYINDIR, Muhammed Savaş, (2007), “İdari denetim Olarak İdari Vesayet”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Ankara.
- BOZTEPE, Mehmet, (2014), “Anayasa Mahkemesi Kararları Işığında Yerel Yönetimlerin Meclis Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi, Kilis Üniversitesi Yayınları”, **Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi**, Yıl: 6, Sayı: 10, Kilis, ss.94-110

CAN, Hasan Hüseyin, (2011), “Yeni Mahalli İdare Yasalarında İdari Vesayet Uygulamaları”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Mayıs-Haziran, Sayı:145, Ankara: ss.43-46

COŞKUN, Sabri, (1976), **İdarenin Denetiminde İdari Vesayet**, Ankara.

ÇOLAK, Hikmet, (2004), “Yerel Yönetimlerde İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, **Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Ankara.

Danıştay 1. Dairesi, (1989), Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı: E.1989/178, K.1989/185.

Danıştay 1. Dairesi, (1994), Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı: E.1994/88, K.1994/91.

Danıştay 1. Dairesi, (1995), Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı: E.1995/62, K.1995/60.

Danıştay 1. Dairesi, (2008), Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı: E.2007/1025, K.2008/146.

Danıştay 12. Dairesi, (2014), Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı: E.2014/1267, K.2014/2447.

Danıştay 13. Dairesi, (2008), Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı: E.2008/3526, K.2008/6807.

Danıştay 2. Dairesi, (2005), Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı: E.2004/1326, K.2005/1786, **Danıştay Dergisi**, S.120.

Danıştay 3. Dairesi, (1979), Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı:, E.1979/354, K.1979/409, **Danıştay Dergisi**, S. 38-39

Danıştay 3. Dairesi, (1979), Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı: E.1979/134, K.1979/409.

Danıştay 6. Dairesi, (1994), Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı: E.1992/1437, K.1994/3095.

Danıştay 6. Dairesi, (2008), Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı: E.2006/7746, K.2008/5663.

- Danıştay 8. Dairesi, (1985), Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı: E.1984/476, K.1985/50.
- Danıştay 8. Dairesi, (1985), Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı: E.1985/157, K.1985/575.
- Danıştay 8. Dairesi, (1996), Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı: E.1995/860, K.1996/3388, **Danıştay Dergisi**, S.93
- Danıştay 8. Dairesi, (1996), Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı: E.1996/860, K.1996/3398, Nakleden: GÖZLER, Kemal, **İdare Hukuku**, (2009), Cilt 2 Ekin Kitabevi, 2. Baskı, Bursa.
- Danıştay 8. Dairesi, (1997), Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı: E.1997/2117, K.1997/2169.
- Danıştay 8. Dairesi, (1997), Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı: E.1996/2367, K.1997/1827.
- Danıştay 8. Dairesi, (2000), Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı: E.1997/5877, K.2000/7555.
- Danıştay 8. Dairesi, (2001), Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı: E.2001/742, K.2001/1640.
- Danıştay 8. Dairesi, (2002), Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı: E.2001/3979, K.2002/2583.
- Danıştay 8. Dairesi, (2003), Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı: E.2003/1831, K.2003/1942.
- Danıştay 8. Dairesi, (2005), Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı: E.2004/2996, K.2005/4085.
- Danıştay 8. Dairesi, (2009), Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı: E.2008/6094, K.2009/7619.
- Danıştay 9. Dairesi, (1981), Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı: E.1980/4070, K.1981/4814, **Danıştay Dergisi**, S.46-47
- Danıştay 9. Dairesi, (1982), Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı: E.1980/5000, K.1982/541.

- Danıştay Başkanlar Kurulu, (1993), Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı: E.1993/17, K.1993/1.
- Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu, (1976), Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı: E.1968/7, K.1976/3, **Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu Kararları 1973-1984**, Yarı Açık Cezaevi Matbaası, Ankara.
- Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, (2013), Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı: E.2012/1896, K.2013/914.
- Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, (2013), Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı: E.2013/397, K.2013/362.
- Danıştay İdari İşler Kurulu, (1986), Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı: E.1986/118, K.1986/84.
- Danıştay İdari İşler Kurulu, (2009), Türkiye Cumhuriyeti Danıştay Başkanlığı: E.2009/7, K.2009/14
- DEMİRKOL, Selami, (1998), “İptal Davasında İdari İşlemin Beş Unsuru”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 29, Ankara, ss.65-89
- DERDİMAN, Cengiz, (2007), **İdare Hukuku**, Alfa Aktüel, Bursa.
- DURAN, Lütfi, (1982), **İdare Hukuku Ders Notları**, İÜHF Yayınları, İstanbul.
- EKE, Ali Erkan, (1992), **Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- ERKUT, Celal, (1990), **İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği**, Danıştay Yayınları, Ankara.
- EROĞLU, Hamza, (1984), **İdare Hukuku**, Işın Yayıncılık, Dördüncü Baskı, Ankara.
- ERYILMAZ, Bilal (1997), **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, Birleşik Yayıncılık, İstanbul.
- FIRAT, Alp Yüksel, (1968), **İdarei Umumiyei Vilayat Kanunu Gereğince Danıştayca Verilen Kesin Kararlar, Yüzyıl Boyunca Danıştay**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, Ankara.

- GİRİTLİ, İsmet, (1975), **Amme İdaresi Teşkilatı ve Personeli**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayınları, No:466, 5. baskı, İstanbul.
- GİRİTLİ, İsmet, Pertev, BİLGİN ve Tayfun, AKGÜNER, (2001), **İdare Hukuku**, Der Yayınları, İstanbul.
- GÖRELİ, İsmail Hakkı, (1944), **İdari Vesayet-Amme Hükmi Şahısların İdarece Murakabesi**, Ankara
- GÖZLER, Kemal, (2009), **İdare Hukuku**, Cilt: I-II, Ekin Kitabevi, Bursa.
- GÖZLER, Kemal, (2011), **Anayasa Hukukuna Giriş**, Ekin Yayınevi, Bursa.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref ve Turgut, TAN (2006), **İdare Hukuku Genel Esasları**, Cilt: I, Turhan Kitabevi, Ankara.
- GÖZÜBÜYÜK, Şeref, (1976), **Türkiye’de Mahalli İdareler**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- GÜNAYDIN, Osman, (1989), “İdari Vesayet Denetimi ve Belediyelerin Kararları Üzerinde Uygulanışı”, Yüksek Lisans Tezi, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Ankara.
- GÜNDAY, Metin, (2005), “Kamu Yönetimi Reformu”nun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi”, **Sempozyum, Danıştay ve İdari Yargı Günü**, Danıştay Yayınları, Ankara.
- GÜNDAY, Metin, (2011), **İdare Hukuku**, 10.Baskı, İmaj Yayınları, Ankara.
- GÜNDÜZ, Halil, (2002), “İdari Denetim”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, **Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, İstanbul.
- KALABALIK, Halil, (1996), “Yetki Genişliği Yerinden Yönetim Sisteminin Bir Uygulaması Sayılır mı?”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 68, Sayı: 131, ss.129-146
- KAVRUK, Hikmet ve TATAR, Turgut, (2010), “Belediye Başkanlarının Görevden Uzaklaştırılmaları ve Başkanlıklarının Yargı Kararları İle Sona Erdirilmesi”, **Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 59, Sayı: 4, Ankara, ss.631-690
- KAYA, Cemil, (2007), **Mahalli idarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri**, Seçkin Yayıncılık, Ankara.

- KELEŞ, Ruşen, (2011), **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınları, 7. Baskı, İstanbul.
- KENT, Bülent, (2006), “Almanya’da Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi”, **Dokuz Eylül Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 8, Sayı: 1, İzmir, ss.123-142
- KILIÇ, Eyüp, (2005), “İdarenin Denetlenmesi ve Mahalli idareler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, **Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, İstanbul.
- KIRIŞIK, Fatih, (2013), “Kamu Yönetiminin Yeniden Örgütlenmesi ve Kamu Hizmetlerinin Yürütülmesinde Yerellik İlkesi ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Sosyal Bilimler Metinleri, **Namık Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Antakya.
- KUNTOĞLU, Ömer Faruk, (2011), “Kamu Tüzel Kişiliği”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, **Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, Ankara.
- NADAROĞLU, Halil, (2001), **Mahalli İdareler Teorisi Ekonomisi Uygulaması**, Beta Yayınları, 7. Baskı, İstanbul.
- NADAROĞLU, Halil, (2001), **Mahalli İdareler**, Beta Yayınevi, İstanbul.
- NALBANT, Atilla, (1997), **Üniter Devlet**, Yapı Kredi Yayınları, İstanbul.
- ONAR, Sıddık Sami, (1960), **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt: II, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul.
- ORTAYLI, İlber, (1974), **Tazminattan Sonra Mahalli İdareler**, TODAİE Yayınları, Ankara.
- ÖZAY, İlhan, (2004), **Günışığında Yönetim**, Filiz Kitabevi, İstanbul.
- ÖZER, M. Akif, (2000), “Yerel Özerkliğe Doğru Optimum Görev Bölüşümü”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 38, Ankara, ss.168-188
- SARAN, Ulvi, (1995), “Özerklik ve Mahalli İdareler Düzeyinde Denetim”, **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 67, Sayı: 408, Ankara.
- SAY, Mehmet, (2004), “Türk Hukukunda İdari Vesayet ve Yeni Kamu Reformu Yasa Tasarısı”, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, **Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, İstanbul.

- ŞENSOY, Barış, (2010), “Yerel Özerklik ve Yerel Yönetimler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkisi”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, **Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü**, İstanbul.
- TAN, Turgut, (2011), **İdare Hukuku**, Turhan Kitabevi, Ankara.
- TORTOP, Nuri, (1986), **Mahalli İdareler**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara.
- TORTOP, Nuri, (2005), “İl Özel İdareleri İle İlgili son Düzenlemeler”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Cilt: XIX, Sayı: 110, ss. 47-49
- URHAN, Vahide Feyza, (2008), “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, **Sayıştay Dergisi**, Sayı: 70, Ankara, ss.85-102
- YALÇINDAĞ, Selçuk, (1995), “Yerinden Yönetim-Yerel Yönetim”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 4, Sayı: 2, ss.3-19
- YAYLA, Yıldızhan, (1982), **Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaif**, İstanbul Üniversitesi SBF Yayınları, no:56, İstanbul.
- YILDIRIM, Ramazan, (2005), **İdare Hukuku Dersleri**, 1. Baskı, Mimoza Yayınevi, Konya.
- YILDIRIM, Turan, (1999), **Türkiye’nin idari Teşkilatı**, Alkım Yayınları, İstanbul.
- YILDIRIM, Turan, (2000), **Mahalli İdarelerin Seçilmiş Organlarının Organlık Sıfatını Kaybetmeleri**, Alkım Yayınevi, İstanbul.

Elektronik Kaynaklar:

- Anayasa Mahkemesi, (1963), **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi: E.1963/117, K.1963/191 Sayılı Karar**, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/08f0b367-3391-4d54-bda6-8ca6fd57f1d2?ExcludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (08.03.2016).
- Anayasa Mahkemesi, (1967), **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi: E.1963/35, K.1967/17 Sayılı Karar**, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/b71ee5d5-7ea7-4357-bd72-66afb900862d?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (02.02.2016).

Anayasa Mahkemesi, (1973), **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi: E.1973/1, K.1973/18 Sayılı Karar**, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/32c2ea1d-e64e-4752-ba1d-bf707e967463?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (02.03.2016).

Anayasa Mahkemesi, (1985), **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi: E.1984/12, K.1985/6 Sayılı Karar**, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/126b04ff-26a0-43de-ade3-d3f8a3dc9f93?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (25.04.2016).

Anayasa Mahkemesi, (1987), **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi: E.1987/4, K.1987/20 Sayılı Karar**, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/a076165d-25ae-4803-99fd-bf49e73ac85d?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (25.04.2016).

Anayasa Mahkemesi, (1988), **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi: E.1987/18, K.1988/23 Sayılı Karar**, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/11d188ca-5b5a-49a0-9f3d-30cc16613fa4?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (13.02.2016).

Anayasa Mahkemesi, (1991), **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi: E.1990/38, K.1991/32 Sayılı Karar**, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/01ef3c82-0c59-4042-9790-3f2ae1391caf?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (22.03.2016).

Anayasa Mahkemesi, (1993), **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi: E.1992/44, K.1993/7 Sayılı Karar**, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/b8821f23-2623-43b7-8c6f-709667d4a0ed?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (26.04.2016).

Anayasa Mahkemesi, (1993), **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi: E.1993/27, K.1993/57 Sayılı Karar**, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/593644cd-ed8a-4845-a7bf-60774215b4b5?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (17.05.2016).

Anayasa Mahkemesi, (2002), **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi: E.2002/31, K.2002/58 Sayılı Karar**, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/075d8134-1ae0-4f7b-9b0d-cb8f1a5f199d?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (01.03.2016).

Anayasa Mahkemesi, (2006), **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi: E.2006/51, K.2006/57 Sayılı Karar**, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/5262a517-a709-4ec7-b2c3-18e0c1756272?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (17.03.2016).

Anayasa Mahkemesi, (2007), **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi: E.2005/32, K.2007/3 Sayılı Karar**, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/e8e61629-434c-40d9-bdf9-b957953f78fc?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (20.03.2016).

Anayasa Mahkemesi, (2007), **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi: E.2004/79, K.2007/6 Sayılı Karar**, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/a3ba00ac-3bb8-402b-873b-24506b90d8f4?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (17.05.2016).

Anayasa Mahkemesi, (2007), **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi: E.2005/32, K.2007/3 Sayılı Karar**, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/e8e61629-434c-40d9-bdf9-b957953f78fc?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (27.06.2016).

Anayasa Mahkemesi, (2008), **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi: E.2004/1, K.2008/106 Sayılı Karar**, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/b30bd997-cf73-4454-96f4-19c4f91645fd?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (11.04.2016).

Anayasa Mahkemesi, (2010), **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi: E.2008/27, K.2010/29 Sayılı Karar**, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/e852b212-5bb6-4bb0-be3b-5cf1ef5f68fc?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (12.02.2016).

Anayasa Mahkemesi, (2010), **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi: E.2008/112, K.2010/31 Sayılı Karar**, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/33d655a0-9b00-4499-84dc-53030f6448ca?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (17.04.2016).

Anayasa Mahkemesi, (2011), **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi: E.2008/80, K.2011/81 Sayılı Karar**, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/dbbd03c4-3caa-431a-b8b8-61687e45e6cf?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (11.04.2016).

Anayasa Mahkemesi, (2011), **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi: E.2008/88, K.2011/85 Sayılı Karar**, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/ce8ac36e-8139-491f-9b69-6ede8a9d4ec0?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (25.01.2016).

Anayasa Mahkemesi, (2011), **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi: E.2011/11, K.2011/151 Sayılı Karar**, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/d153719e-aca1-42d4-9ac8-bb329988772c?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (24.05.2016).

Anayasa Mahkemesi, (2012), **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi: E.2011/100, K.2012/191 Sayılı Karar**, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/8aa3f18f-66b8-4419-bd18-49a877794297?ExcludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (15.03.2016).

Anayasa Mahkemesi, (2013), **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi: E.2013/19, K.2013/100 Sayılı Karar**, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/72e0a94c-195c-4789-b08b-ba43e74c5449?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (29.01.2016).

Anayasa Mahkemesi, (2013), **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi: E.2011/142, K.2013/52 Sayılı Karar**, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/696d5229-e476-4b5f-a45f-cc0923693995?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (02.03.2016).

Anayasa Mahkemesi, (2013), **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi: E.2012/95, K.2013/9 Sayılı Karar**, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/6b1aa5fd-3cb2-42c3-984b-813b4b5e8e01?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (15.04.2016).

Anayasa Mahkemesi, (2013), **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi: E.2011/45, K.2013/24 Sayılı Karar**, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/bf6f9635-90eb-408a-9147-1c7f4161817b?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (27.04.2016).

Anayasa Mahkemesi, (2013), **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi: E.2011/141, K.2013/10 Sayılı Karar**, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/b87fc1f6-bdf2-4fd6-b1f0-e81ab45edea4?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (27.04.2016).

Anayasa Mahkemesi, (2013), **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi: E.2011/21, K.2013/36 Sayılı Karar**, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/e2285c9f-c53d-4763-b602-8ba41ef19d68?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (17.03.2016) .

Anayasa Mahkemesi, (2014), **Türkiye Cumhuriyeti Anayasa Mahkemesi: E.2013/66, K.2014/19 Sayılı Karar**, <http://www.kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/9ddcdebb-6e5b-4699-952b-6308bc221d8d?excludeGerekce=False&wordsOnly=False>, (15.05.2016).

BULGAN, Erkan, (2011), “Mülki İdare Amirlerinin Belediyeler Üzerindeki Denetim Yetkisi ve Sorunlar”, **İdarecinin Sesi Dergisi**, Ocak-Şubat 2011, Sayı:143, ss.52-55, <http://www.tid.web.tr/ortakicerik/tid.web/143/21%20erkan%20bulgan.pdf>, (11.03.2016).

Devlet Denetleme Kurulu Araştırma ve İnceleme Raporu, (2009), **Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının Teşkilat ve Mali Yapıları, Denetimleri, Organlarının Seçimlerine Dair Esasların Değerlendirilmesi ile Bunların Etkin ve Verimli Şekilde Hizmet Yürütmelerinin ve Geliştirilmesinin Sağlanması Amacıyla Alınması Gereken Tedbirler**, <https://www.tccb.gov.tr/assets/dosya/ddk41.pdf>, (10.03.2016).

- Devlet Denetleme Kurulu Raporu, (2009), **Yükseköğretimde Gözetim ve Denetim Yasal Çerçeve Ve Uygulamalar**, Sayı: 2009/8, <http://www.tccb.gov.tr/assets/dosya/ddk43.pdf>, (28.04.2016).
- DÖNMEZ, Cahit, (2012), “İdari Vesayet Yetkisi ve Kullanılması”, **Sosyoteknik Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi**, Yıl:2, Sayı:3, Kasım, <http://sosyoteknik.selcuk.edu.tr/sustad/article/view/19/17>, (10.04.2016).
- ERDEM, Ali Rıza, (2013), “Üniversite Özerkliği Mali, Akademik ve Yönetimsel Açından Yaklaşım”, **Yükseköğretim ve Bilim Dergisi**, Sayı: 2, http://higheredu-sci.beun.edu.tr/pdf/pdf_HIG_1609.pdf, (22.02.2016).
- http://www.abgs.gov.tr/files/haberler/2011/yerel_yonetimler_ozerklik_sarti.pdf, (19.03.2016).
- <http://www.yok.gov.tr/web/guest/tarihce>, (28.04.2016).
- https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc078/kanuntbmmc078/kanuntbmmc07804061.pdf, (11.01.2016).
- İNAÇ, Hüseyin ve Feyzullah ÜNAL, (2007) “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ve Türkiye’de Belediyeler”, **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Sayı:17, ss.1-24 <http://dergipark.ulakbim.gov.tr/dpusbd/article/view/File5000126209/5000116007>, (04.04.2016).
- KAPLAN, Gürsel, (2005), “5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu İle 5393 Sayılı Belediye Kanununa Göre Belediye Meclisi Kararları Üzerindeki Denetim”, **Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi**, Cilt: III, Sayı: 6, <http://www.idare.gen.tr/kaplan-denetim.htm> (12.02.2016).
- ÖZYÖRÜK, Mukbil, (1997), **İdare Hukuku Ders Notları**, Ankara <http://auhf.ankara.edu.tr/auhf-yayinlari-arsivi/mukbil-ozyoruk/idare-hukuku-dersleri/idare-hukuku-dersleri-bolum-1.pdf>, (11.02.2016).
- YILMAZ, Esat Mahmut, (2001), “Ulus Devlet Bağlamında İdari Vesayet Denetimi”, **Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Dergisi**, 15. Dergi, Ankara, http://www.msb.gov.tr/ayim/Ayim_makale_detay.asp?IDNO=28#_Toc514226657, (02.02.2016).

DİZİN

-1-

1876 Anayasası, 8
1921 Anayasası, 8
1961 Anayasası, 9, 15, 47, 73

-B-

Belediye, 6, 12, 13, 18, 20, 25, 26, 28,
44, 53, 54, 55, 56, 59, 60, 63, 66, 67,
68, 70, 83, 84, 85, 89, 99, 101, 102,
103, 115, 123

-E-

Erteleme, 15, 16, 26, 91, 98, 103, 107

-H-

Hiyerarşi, 4, 31, 32, 33, 34, 38, 71, 72,
81, 87, 98, 108

-İ-

İdarenin Bütünlüğü, 1, 4, 6, 9, 10, 21,
30, 39, 40, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75,
85, 87, 93, 98, 101, 102, 109, 110
İdari İşler Kurulu, 60

İkame, 17, 24, 25, 32, 109
İl Özel İdaresi, 21, 24, 28, 30, 64, 94

-K-

Kamu Tüzel Kişiliği, 1, 2, 32, 39, 40,
44, 45, 48, 64, 71, 80, 81, 92, 94
Köy, 13, 20, 28, 34, 55, 56, 57, 58, 63,
68, 88, 95, 111

-M-

Mahalli İdareler, 4, 6, 8, 10, 12, 13, 27,
41, 44, 45, 52, 55, 61, 68, 69, 70, 71,
72, 85, 94, 95, 100, 101, 108
Medeni Vesayet, 31, 32

-T-

Tanzimat, 7, 8

-Y-

Yerel Özerklik, 41, 65, 67, 69
Yetki Genişliği, 30, 31, 35, 38, 71, 72,
108
Yürütmenin Durdurulması, 17, 74

