



**İDARİ VESAYET VE YEREL YÖNETİMLER  
ÜZERİNDE UYGULANIŞI**

**2022  
YÜKSEK LİSANS TEZİ  
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI**

**HAKAN KÜÇÜKALTUN**

**Tez Danışmanı  
Dr. Öğr. Üyesi Emin HÜSEYİNOĞLU**

# **İDARİ VESAYET VE YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDE UYGULANIŞI**

**Hakan KÜÇÜKALTUN**

**T.C.  
Karabük Üniversitesi  
Lisansüstü Eğitim Enstitüsü  
Metal Eğitimi Anabilim Dalında  
Yüksek Lisans Tezi  
Olarak Hazırlanmıştır**

**Tez Danışmanı  
Dr. Öğr. Üyesi Emin HÜSEYİNOĞLU**

**KARABÜK  
2022**

## İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER .....	3
TEZ ONAY SAYFASI.....	9
DOĞRULUK BEYANI .....	10
ÖZ.....	11
ABSTRACT.....	12
ARŞİV KAYIT BİLGİLERİ.....	13
ARCHIVE RECORD INFORMATION .....	14
KISALTMALAR .....	15
ARAŞTIRMANIN KONUSU .....	16
ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ.....	16
ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ.....	16
ARAŞTIRMANIN HİPOTEZLERİ / PROBLEM .....	17
KAPSAM VE SINIRLILIKLARI / KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER .....	17
1. BİRİNCİ BÖLÜM .....	18
MERKEZDEN YÖNETİM, YERİNDEN YÖNETİM VE İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ İLKESİ .....	18
1.1. Merkezden Yönetim .....	18
1.1.1. Kavram.....	18
1.1.2. Özellikleri.....	18
1.1.3. Taşra Teşkilatı.....	20
1.1.3.1. İl İdaresi.....	21
1.1.3.2. İlçe İdaresi .....	22
1.1.4. Merkezi Yönetimin Yarar ve Sakıncaları.....	23
1.1.4.1. Yararları.....	23
1.1.4.2. Sakıncaları.....	24
1.1.5. Yetki Genişliği .....	25
1.2. Yerinden Yönetim.....	28
1.2.1. Kavram.....	28

1.2.2. Özellikleri.....	28
1.2.3. Yerinden Yönetimin Yarar ve Sakıncaları.....	30
1.2.3.1 Yararları.....	30
1.2.3.2. Sakıncaları.....	32
1.2.4.Yerinden Yönetim Türleri.....	33
1.2.4.1. Siyasi Yerinden Yönetim.....	33
1.2.4.2. İdari Yerinden Yönetim.....	34
1.2.4.2.1. Yer Yönünden Yerinden Yönetim.....	35
1.2.4.2.2. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim.....	36
1.3. İdarenin Bütünlüğü ve Yerinden Yönetim Kuruluşlarının Denetlenmesinin Gerekliliği.....	37
1.3.1. Genel Olarak.....	37
1.3.2. Yerinden Yönetim Kuruluşlarının Denetiminin Gerekliliği.....	39
1.3.3. İdarenin Denetlenmesi ve Denetim Türleri.....	39
1.3.3.1. Siyasal Denetim.....	40
1.3.3.2. Yargı Denetimi.....	41
1.3.3.3. Kamuoyu Denetimi.....	42
1.3.3.4. Ombudsman Denetimi.....	43
1.3.3.5. Mali Denetim.....	44
1.3.3.6. Hiyerarşik Denetim.....	46
1.3.3.6.1. Genel Olarak.....	46
1.3.3.6.2. Hiyerarşik Denetimin İçermediği Yetkiler.....	48
1.3.3.6.2.1. İkame Yetkisinin Yokluğu.....	48
1.3.3.6.2.2. Kanunsuz Emir.....	48
1.3.3.7. İdari Vesayet Denetimi.....	49

<b>2. İKİNCİ BÖLÜM</b> .....	<b>50</b>
<b>İDARİ VESAYET</b> .....	<b>50</b>
<b>2.1. İdari Vesayet Kavramı</b> .....	<b>50</b>
<b>2.1.1. Türk Dil Kurumunda Vesayet</b> .....	<b>50</b>
<b>2.1.2. Uluslararası Hukukta İdari Vesayet</b> .....	<b>50</b>
<b>2.1.3. 1982 Anayasası'nda İdari Vesayet</b> .....	<b>51</b>
<b>2.1.4. Doktrinde İdari Vesayet</b> .....	<b>52</b>
<b>2.1.5. Anayasa Mahkemesi Kararlarında İdari Vesayet</b> .....	<b>53</b>
<b>2.1.6. İdari Vesayet ve Özel Hukuktaki Vesayet Kavramının Farkı</b> .....	<b>55</b>
<b>2.2. Türkiye'de İdari Vesayet Yetkisinin Tarihi Gelişimi</b> .....	<b>56</b>
<b>2.2.1. 1876 Kanun-i Esasi</b> .....	<b>56</b>
<b>2.2.2. 1921 Anayasası</b> .....	<b>56</b>
<b>2.2.3. 1924 Anayasası</b> .....	<b>57</b>
<b>2.2.4. 1961 Anayasası</b> .....	<b>57</b>
<b>2.3. İdari Vesayet Yetkisinin Amaçları</b> .....	<b>58</b>
<b>2.3.1. Genel Olarak</b> .....	<b>58</b>
<b>2.3.2. İdarenin Bütünlüğünün Korunması</b> .....	<b>60</b>
<b>2.3.3. Mahalli İhtiyaçların Gerektiği Gibi Karşılanması</b> .....	<b>61</b>
<b>2.3.4. Toplum Yararının Korunması</b> .....	<b>62</b>
<b>2.4. İdari Vesayet Özellikleri</b> .....	<b>64</b>
<b>2.4.1. Genel Olarak</b> .....	<b>64</b>
<b>2.4.2. Hukuka Uygunluk Denetimi</b> .....	<b>66</b>
<b>2.4.3. Yerindelik Denetimi</b> .....	<b>67</b>
<b>2.5. İdari Vesayete Taraf Olanlar</b> .....	<b>68</b>
<b>2.6. İdari Vesayet ve Hiyerarşik Denetim Arasındaki Farklar</b> .....	<b>68</b>

<b>3.ÜÇÜNCÜ BÖLÜM .....</b>	<b>70</b>
<b>İDARİ VESAYET YETKİSİNİN KAPSAMI VE YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDE UYGULANIŞI.....</b>	<b>70</b>
<b>3.1. İdari Vesayet Yetkisinin Kapsamı .....</b>	<b>70</b>
<b>3.1.1. Kişiler Üzerinde.....</b>	<b>70</b>
<b>3.1.2. İşlemler Üzerinde .....</b>	<b>71</b>
<b>3.1.2.1. İptal Yetkisi .....</b>	<b>72</b>
<b>3.1.2.2. Onama Yetkisi.....</b>	<b>73</b>
<b>3.1.2.3. Yeniden Görüşme İsteme Yetkisi .....</b>	<b>74</b>
<b>3.1.2.4. Yargıya Başvurma Yetkisi .....</b>	<b>74</b>
<b>3.1.2.5. Erteleme Yetkisi .....</b>	<b>74</b>
<b>3.1.2.6. İzin Yetkisi.....</b>	<b>74</b>
<b>3.1.2.7. Vesayet Yetkisinin İçermediği Yetkiler .....</b>	<b>75</b>
<b>3.1.2.7.1. İkame Yetkisi.....</b>	<b>75</b>
<b>3.1.2.7.2. Emir ve Talimat Verme Yetkisi.....</b>	<b>76</b>
<b>3.1.2.7.3. Düzeltme Yetkisi .....</b>	<b>77</b>
<b>3.2. Yerel Yönetimler Üzerinde İdari Vesayet Yetkisinin Uygulanması.....</b>	<b>78</b>
<b>3.2.1. İl Özel İdaresi Üzerinde.....</b>	<b>79</b>
<b>3.2.1.1. İl Özel İdaresinin Yapısı .....</b>	<b>79</b>
<b>3.2.1.1.1. Genel Olarak İl Özel İdaresi.....</b>	<b>79</b>
<b>3.2.1.1.2. İl Özel İdaresinin Organları .....</b>	<b>80</b>
<b>3.2.1.1.2.1. İl Genel Meclisi.....</b>	<b>81</b>
<b>3.2.1.1.2.2. İl Encümeni .....</b>	<b>81</b>
<b>3.2.1.1.2.3. Vali .....</b>	<b>83</b>
<b>3.2.1.2. İl Özel İdaresi Üzerinde İdari Vesayet Denetimi Uygulamaları .....</b>	<b>83</b>
<b>3.2.1.2.1. Genel Olarak İl Özel İdaresi Üzerinde İdari Vesayet Denetimi. 83</b>	

3.2.1.2.2. İl Genel Meclisi Üzerinde İdari Vesayet Denetimi .....	86
3.2.1.2.3. İl Encümeni Üzerinde İdari Vesayet Denetimi .....	90
3.2.1.2.4. Vali Üzerinde İdari Vesayet Denetimi .....	91
3.2.2. Belediye Üzerinde.....	92
3.2.2.1. Belediyenin Yapısı.....	92
3.2.2.1.1. Genel Olarak Belediye.....	92
3.2.2.1.2. Belediyenin Organları .....	94
3.2.2.1.2.1. Belediye Meclisi.....	94
3.2.2.1.2.2. Belediye Encümeni.....	95
3.2.2.1.2.3. Belediye Başkanı .....	96
3.2.2.2. Belediye Üzerinde İdari Vesayet Denetimi Uygulamaları .....	96
3.2.2.2.1. Genel Olarak Belediye İdaresi Üzerinde Vesayet Denetimi .....	96
3.2.2.2.2. Belediye Meclisi Üzerinde İdari Vesayet Denetimi.....	100
3.2.2.2.3. Belediye Encümeni Üzerinde İdari Vesayet Denetimi.....	104
3.2.2.2.4. Belediye Başkanı Üzerinde İdari Vesayet Denetimi .....	104
3.2.3. Büyükşehir Belediyesi Üzerinde .....	109
3.2.3.1. Büyükşehir Belediyesinin Yapısı .....	109
3.2.3.1.1. Genel Olarak Büyükşehir Belediyesi .....	109
3.2.3.1.2. Büyükşehir Belediye İdaresinin Organları.....	110
3.2.3.1.2.1. Büyükşehir Belediye Meclisi .....	111
3.2.3.1.2.2. Büyükşehir Belediye Encümeni .....	112
3.2.3.1.2.3. Büyükşehir Belediye Başkanı .....	113
3.2.3.2. Büyükşehir Belediyesi Üzerinde İdari Vesayet Uygulamaları .....	113
3.2.3.2.1. Genel Olarak Büyükşehir Belediye İdaresi Üzerinde Vesayet Denetimi.....	113
3.2.3.2.2. Büyükşehir Belediye Meclisi Üzerinde Vesayet Denetimi.....	114

3.2.3.2.3. Büyükşehir Belediye Encümeni Üzerinde İdari Vesayet Denetimi .....	115
3.2.3.2.4. Büyükşehir Belediye Başkanı Üzerinde İdari Vesayet Denetimi .....	116
3.2.3.2.5. Büyükşehir Belediyesinin Büyükşehir İlçe Belediyeleri Üzerinde Vesayet Denetimi.....	116
3.2.4. Köy Üzerinde .....	118
3.2.4.1. Köyün Yapısı .....	118
3.2.4.1.1. Genel Olarak Köy İdaresi .....	118
3.2.4.1.2. Köy İdaresinin Organları.....	120
3.2.4.1.2.1. Köy Derneği.....	120
3.2.4.1.2.2. Köy İhtiyar Meclisi .....	121
3.2.4.1.2.3. Köy Muhtarı.....	121
3.2.4.2. Köy Üzerinde İdari Vesayet Denetimi Uygulamaları.....	122
3.2.4.2.1. Genel Olarak Köy İdaresi Üzerinde Vesayet Denetimi.....	122
3.2.4.2.2. Köy Derneği Üzerinde İdari Vesayet Denetimi.....	122
3.2.4.2.3. Köy İhtiyar Meclisi Üzerinde İdari Vesayet Denetimi .....	123
3.2.4.2.3.4. Köy Muhtarı Üzerinde İdari Vesayet Denetimi.....	124
SONUÇ .....	126
KAYNAKÇA.....	129
ÖZGEÇMİŞ .....	138



## TEZ ONAY SAYFASI

Hakan KÜÇÜKALTUN tarafından hazırlanan “İDARİ VESAYET VE YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDE UYGULANIŞI” başlıklı bu tezin Yüksek Lisans Tezi olarak uygun olduğunu onaylarım.

Dr. Öğr. Üyesi Emin HÜSEYİNOĞLU .....

Tez Danışmanı, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı

Bu çalışma, jürimiz tarafından Oy Birliği ile Kamu Yönetimi Anabilim Dalında Yüksek Lisans tezi olarak kabul edilmiştir. 27.01.2022

**Ünvanı, Adı SOYADI (Kurumu)**

**İmzası**

Başkan : Dr. Öğr. Üyesi Abdülazim İBRAHİM (KBÜ) .....

Üye : Dr. Öğr. Üyesi Emin HÜSEYİNOĞLU ( KBÜ) .....

Üye : Dr. Öğr. Üyesi Nematollah AGHABALAEI FANID (MAKÜ) .....

KBÜ Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Yönetim Kurulu, bu tez ile, Yüksek Lisans Tezi derecesini onamıştır.

Prof. Dr. Hasan SOLMAZ .....

Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Müdürü

## **DOĞRULUK BEYANI**

Yüksek lisans tezi olarak sunduğum bu çalışmayı bilimsel ahlak ve geleneklere aykırı herhangi bir yola tevessül etmeden yazdığımı, araştırmamı yaparken hangi tür alıntıların intihal kusuru sayılacağını bildiğimi, intihal kusuru sayılabilecek herhangi bir bölüme araştırmamda yer vermediğimi, yararlandığım eserlerin kaynakçada gösterilenlerden olduğunu ve bu eserlere metin içerisinde uygun şekilde atıf yapıldığını beyan ederim.

Enstitü tarafından belli bir zamana bağlı olmaksızın, tezimle ilgili yaptığım bu beyana aykırı bir durumun saptanması durumunda, ortaya çıkacak ahlaki ve hukuki tüm sonuçlara katlanmayı kabul ederim.

**Adı Soyadı: Hakan KÜÇÜKALTUN**

**İmza :**

## ÖZ

Günümüzde modern devlet yapısı içinde hayatlarını devam ettirmekte olan insanların ihtiyaçlarının karşılanmasında, merkezi bir planlama modeli öngörülerek tam anlamda verim sağlanması olası görülmemektedir. Bu nedenle yerel yönetimler, toplumsal ihtiyaçların yerine getirilmesinde verimliliğin artırılması ve hizmetlerin etkin bir şekilde sunulması açısından etkin yapıya sahip hizmet birimleri olarak ön plana çıkmaktadırlar. Yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda hayatını devam ettiren toplulukların ortak ihtiyaçlarının giderilmesi amacıyla kurulan; karar organları o bölgede yaşayanlar aracılığıyla seçilen; görev, yetki, sorumluluk ve imtiyazları kanun koyucu tarafından belirlenen; kendine has özel gelirleri, bütçesi, personeli olan kamu tüzel kişileridir.

Türkiye Cumhuriyeti'nin idare teşkilat yapısı incelendiğinde, Anayasa'nın 123. maddesinde belirtildiği gibi idarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine dayanmaktadır. Anayasa'nın 127. maddesine göre merkezden yönetim idarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik olarak yerinden yönetim kuruluşları üzerinde birtakım denetim yetkilerine sahiptir. Bu sayede merkez, üniter devlet yapısına uygun olacak şekilde yerel yönetimler üzerinde uyum ve istikrar sağlayabilmektedir. İdari vesayet yetkisi olarak adlandırılan bu denetim yetkisi kendine has kurallara ve özelliklere sahiptir.

İdari vesayet denetimi, yerel yönetimlerin yerine getirdikleri hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yapılıp yapılmadığı üzerine yapılan bir denetimdir. Bu denetimin yokluğu, idarenin özelliklerinden olan süreklilik kavramının işlevsiz kalmasına ve toplum ihtiyaçlarına cevap verilememesi gibi istenmeyen durumların ortaya çıkmasına sebebiyet verebilir. Bu gibi durumların ortaya çıkmaması için idare vesayet kurumu büyük önem arz etmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** İdari Vesayet, Merkezden Yönetim, Yerel Yönetim, İl Özel İdaresi, Belediye, Köy.

## **ABSTRACT**

Today, it is not possible to provide full efficiency by foreseeing a central planning model in meeting the needs of people who continue their lives in the modern state structure. For this reason, local governments come to the fore as service units with an effective structure to increase efficiency in meeting social needs and providing services effectively. Local governments are public legal entities that meet the common needs of communities living in a certain geographical area, whose decision-making bodies are chosen by the residents of that region, whose duties, powers, responsibilities and privileges are determined by the legislator, and have their own special income, budget and personnel.

When the administrative organization structure of the Republic of Turkey is examined, as stated in Article 123 of the Constitution, the establishment and duties of the administration are based on the principles of central administration and local administration. According to Article 127 of the Constitution, the central government has certain supervisory powers over local government institutions in order to ensure the integrity of the administration. In this way, the center can provide harmony and stability to local governments in accordance with the unitary state structure. This control authority, which is called administrative tutelage, has its own rules and features. Administrative tutelage control is an audit on whether the services performed by local governments are carried out in accordance with the principle of the integrity of the administration.

In the absence of this control, the concept of continuity, which is one of the characteristic of the administration, may become dysfunctional and may cause undesirable situations such as the inability to respond to the needs of the society. The institution of administrative tutelage is of great importance in order to avoid such situations.

**Keywords:** Administrative Guardianship, Local Administrations, Special Provincial Administration, Municipality, Village

## ARŞİV KAYIT BİLGİLERİ

<b>Tezin Adı</b>	İdari Vesayet ve Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanışı
<b>Tezin Yazarı</b>	Hakan KÜÇÜKALTUN
<b>Tezin Danışmanı</b>	Dr. Öğr. Üyesi Emin HÜSEYİNOĞLU
<b>Tezin Derecesi</b>	Yüksek Lisans
<b>Tezin Tarihi</b>	2022
<b>Tezin Alanı</b>	Kamu Yönetimi
<b>Tezin Yeri</b>	KBÜ/LEE
<b>Tezin Sayfa Sayısı</b>	138
<b>Anahtar Kelimeler</b>	İdari Vesayet, Merkezden Yönetim, Yerinden Yönetim, Yerel Yönetimler, İdarenin Bütünlüğü, İl Özel İdaresi, Belediye, Köy.

## ARCHIVE RECORD INFORMATION

<b>Name of the Thesis</b>	Administrative Guardianship and Its Application on Local Administrations
<b>Author of the Thesis</b>	Hakan KÜÇÜKALTUN
<b>Advisor of the Thesis</b>	Dr. Öğr. Üyesi Emin HÜSEYİNOĞLU
<b>Status of the Thesis</b>	High License Theme
<b>Date of the Thesis</b>	2022
<b>Field of the Thesis</b>	Department of Public Administration
<b>Place of the Thesis</b>	KBÜ/LEE
<b>Total Page Number</b>	138
<b>Keywords</b>	Administrative Tutelage, Central Administration, Local Administration, Local Administrations, Integrity of Administration, Special Provincial Administration, Municipality, Village.

## KISALTMALAR

<b>ABD</b>	: Anabilim Dalı
<b>AY</b>	: Anayasa
<b>BK</b>	: Belediye Kanunu
<b>BBK</b>	: B�y�k�ehir Belediyesi Kanunu
<b>C.</b>	: Cilt
<b>DMK</b>	: Devlet Memurları Kanunu
<b>E.</b>	: Esas
<b>�İK</b>	: İl İdaresi Kanunu
<b>��İK</b>	: İl �zel İdaresi Kanunu
<b>KDKK</b>	: Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu
<b>KK</b>	: Köy Kanunu
<b>KT</b>	: Karar Tarihi
<b>S.</b>	: Sayı
<b>s.</b>	: sayfa
<b>SK</b>	: Sayılı Kanun
<b>vb.</b>	: ve benzeri

## **ARAŞTIRMANIN KONUSU**

AraŐtiranın konusu idari vesayet kavramı ve bunun yerel yönetimler üzerinde nasıl uygulandığıdır. Bu kapsamda araŐtiranın birinci bölümünde Türkiye Cumhuriyeti idari yapısını oluşturan merkezden yönetim ve yerinden yönetim kuruluşlarının tanımları yapılmıştır. Ayrıca idarenin bütünlüğü kavramı, idarenin yapmış olduğu işlemlerin hukuka uygunluğunun sağlanması amacıyla hangi denetim yollarının uygulandığı üzerinde durulmuŐtur.

AraŐtiranın ikinci bölümünde idari vesayet kavramının tanımı, amaçları, özellikleri, bu kavrama kimlerin taraf olduğu ve nihayetinde hiyerarşik denetim ile ne gibi farklılıklar gösterdiği incelenmiŐtir.

AraŐtiranın son bölümü olan üçüncü bölümde ise yerel yönetimler üzerinde uygulanan idari vesayet denetimini içeren kanun maddeleri üzerinden bu yetkinin hangi şekillerde kullanıldığı üzerinde durulmuŐtur.

## **ARAŞTIRMANIN AMACI VE ÖNEMİ**

Günümüzde yerel yönetimlerin özerkliği kavramı önemini her geçen gün arttırmaktadır. Yerel yönetimlerin organlarının göreve geliş şekli demokrasi ilkesine daha uygun görülmektedir. Fakat her ne kadar yerel yönetimler özerk yapıda olsa da Türkiye Cumhuriyeti üniter nitelikli bir devlet yapılanmasına sahiptir. Bu nedenle yerel yönetimlerin üzerinde denetim uygulamaları hayati bir öneme sahiptir.

Çalışmanın amacı, idarenin bütünlüğü ilkesinin hayata geçirilebilmesi için merkezi yönetimin yerinden yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisini, özelliklerini, kapsamını ve yerel yönetimler üzerinde nasıl uygulandığını genel hatlarıyla incelemektir.

## **ARAŞTIRMANIN YÖNTEMİ**

İdari vesayet ve yerel yönetimler üzerinde uygulaması isimli tez çalışması literatür üzerinden (dergi, makale, kitap, internet kaynakları) yapılan kaynak taraması ile tamamlanmıştır.



## **ARAŞTIRMANIN HİPOTEZLERİ / PROBLEM**

Araştırmanın problemi, yerel yönetimler üzerinde uygulanan idari vesayet denetiminin hangi ölçütlere göre ve nasıl uygulandığıdır. İdari vesayet kavramının gerekliliği ve yerel yönetimler üzerinde uygulanması araştırmanın hipotezini oluşturmaktadır. Buradan hareketle çalışmada bulunan sorular şunlardır;

- İdarenin yönetim esasları nelerdir?
- İdari kuruluşların denetlenmesinde hangi yöntemler kullanılır?
- İdarenin bütünlüğü kavramı hangi araçlarla sağlanır?
- İdari vesayet kavramı nedir?
- İdari vesayetinin amaçları ve özellikleri nelerdir?
- İdari vesayet yerel yönetimler üzerinde hangi şekillerde uygulanmaktadır?

## **KAPSAM VE SINIRLILIKLARI / KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER**

Anayasa'nın 127/4. maddesinde genel hatları belirtilen idari vesayet kavramı doktrinde Anayasa'ya paralel olacak şekilde yer almaktadır. Fakat Türkiye'de idari yapı içerisinde birden çok kamu tüzel kişisi mevcuttur. Bu kamu tüzel kişilerini düzenleyen kanun hükümlerinde de vesayet makamına idari vesayet yetkileri verildiği görülmektedir. İdari vesayet yetkilerini içeren hükümlerin farklı kanunlarda yer aliyor olması bunların takip edilmesi noktasında araştırmada karşılaşılan güçlüklerin temeli oluşturmaktadır.

# 1. BİRİNCİ BÖLÜM

## MERKEZDEN YÖNETİM, YERİNDEN YÖNETİM VE İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ İLKESİ

### 1.1. Merkezden Yönetim

#### 1.1.1. Kavram

Merkezden yönetim, Devlet tüzel kişiliğinin kamusal hizmetleri ülkesinde yaşamakta olanlara sunma faaliyetlerini merkezden ve tek elden yürütülmesidir.<sup>1</sup>

Merkezden yönetim başka bir ifadeyle; vatandaşlara sunulacak hizmetlerin belediye, köy, üniversite, kamu iktisadi teşebbüsleri gibi devlet tüzel kişiliğinden ayrı kamu tüzel kişiliklerine sahip olan idareler aracılığıyla değil, doğrudan devlet tüzel kişiliği tarafından bizzat yerine getirilmesini öngören ilkedir.<sup>2</sup>

#### 1.1.2. Özellikleri

Merkezden yönetim; merkez olarak kabul görmüş bir yerde toplu halde bulunan üst düzey yöneticilerinin aldıkları kararlar ve yaptıkları hukuka uygun yürütülebilir işlemlere, tüzel kişiliğin sınırları içerisinde bulunan tüm kamusal kuruluşların ve bu tüzel kişiliğe bağlı görevlilerin uyulması ve bunları uygulamasıdır.<sup>3</sup>

Merkezden yönetimde kamu hizmetleri, hizmetin gereklerine göre bakanlık teşkilatlı şeklinde bir yapıya sahip olsalar da bakanlıkların tüzel kişilikleri bulunmamakta, hizmetler tek elden yani kamu tüzel kişiliğine sahip olan devlet tarafından yerine getirilmektedir.<sup>4</sup> Bu yönetim şeklinde, kamusal planlar ve hizmetler tek bir merkez tarafından organize edilmekte ve yapılan planlamalar yine aynı merkez tarafından hayata geçirilmektedir. Yani tüm yetkiler başkent adı verilen devlet

---

<sup>1</sup> İl Han ÖZAY, *Günlükte Yönetim*, (İstanbul: Alfa Yayınları, 1996), s.149.

<sup>2</sup> Kemal GÖZLER / Gürsel KAPLAN, *İdare Hukuku Dersleri*, 16. Baskı (Bursa: Ekin Yayınevi, 2015), s.73.

<sup>3</sup> ÖZAY, s.149.

<sup>4</sup> Bahtiyar AKYILMAZ / Murat SEZGİNER / Cemil KAYA, *İİBF – SBF – MYO’lar İçin Türk İdare Hukuku*, 2. Baskı (Ankara: Savaş Yayıncılık, 2020), s.50.

merkezinde toplanır, burada planlanır ve sonrasında merkezden ve merkezin hiyerarşik yapısı içerisinde faaliyet göstermekte olan görevliler tarafından yürütülürler.<sup>5</sup>

Merkezden yönetimde, kamu hizmetlerinde birliğin sağlanması, bütünlüğün kaybedilmemesi ve hizmetlerin uyum içerisinde yerine getirilmelerini sağlamak amacıyla, alınan kararlar ve gerçekleştirilen faaliyetler merkezi hükümet ve onun hiyerarşik oluşumu içinde hareket eden örgütler tarafından gerçekleştirilir.<sup>6</sup>

Çeşitli ülkelerde yönetim sistemi uygulamaları merkeziyetçilik bakımından farklılık gösterse de bu sistemin katı bir biçimde uygulanması yerel halkın merkezin personellerinin faaliyetlerini denetleyememesi sonucunu doğurur.<sup>7</sup> Merkezi yönetimde, siyasi güç ve hükümet etme yetkisi gibi kavramlar ulusal düzeyde toplanmaktadır.<sup>8</sup> Merkezi yönetimin merkez teşkilatı cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve merkezi yardımcı bazı kuruluşlardan oluşur.<sup>9</sup> Fakat merkezi yönetim ile tüm ülke düzeyinde hizmetlerin uyum ve koordinasyon içerisinde yürütülmesi oldukça zor olduğundan başkent dışında merkeze bağlı, ülke geneline yayılmış bir yönetime ihtiyaç duyulmaktadır.<sup>10</sup> Bu ihtiyaç merkezi idarenin taşra teşkilatının ortaya çıkmasına neden olmuştur<sup>11</sup>.

Merkezi yönetim, yürütmekle görevli olduğu hizmeti, iktisadi ve sosyal koşulları, hizmetin gereklerini ve ülkenin coğrafi şartlarını gözeterek yerine getirmekle yükümlüdür. Bu hizmetleri yerine getirebilmek için, taşrada teşkilatlanmıştır.<sup>12</sup> Merkezi idaresinin taşra teşkilatı oluşturma yetkisi kurum ve kuruluşların kendi kanunlarında belirtilmiştir. Kanunlarında bu konuda açıkça yetki bulunmayan bir kurum veya kuruluş taşra teşkilatı kuramaz.<sup>13</sup> 1982 Anayasası'nın 123. maddesine göre

---

<sup>5</sup> Ramazan ÇAĞLAYAN, İdare Hukuku Dersleri, 7. Baskı (Ankara: Adalet Yayınevi, 2019), s.112.

<sup>6</sup> Şeniz Anbarlı BOZATAY / Kemal KIZILKAYA, "Merkezden Yönetim - Yerinden Yönetim Tartışmalarının Odağında Bir Düzenleme: 6360 Sayılı Yasa Hakkındaki Değerlendirmeler", Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.6, S.1, (2016), s.611.

<sup>7</sup> Ahmet ULUSOY / Tekin AYDEMİR, Mahalli İdareler, 11. Baskı (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019), s.57.

<sup>8</sup> BOZATAY / KIZILKAYA, s.612.

<sup>9</sup> A. Şeref GÖZÜBÜYÜK, Türkiye'nin Yönetim Yapısı, 10. Baskı (Ankara: Turhan Kitapevi, 2008), s.105.

<sup>10</sup> GÖZLER / KAPLAN, s. 74.

<sup>11</sup> Ender Ethem ATAY, İdare Hukuku, 3. Bası (Ankara, Turhan Kitapevi, 2012), s.265.

<sup>12</sup> A. Şeref GÖZÜBÜYÜK / Turgut TAN, İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar, 5. Bası (Ankara: Turhan Kitapevi, 2007) s.234.

<sup>13</sup> ATAY (2012), s.266.

*“Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.”* İller ve illerin ayrıldığı diğer kademeli bölümler merkezi idarenin taşra teşkilatını oluşturmaktadır.<sup>14</sup> Fakat unutulmamalıdır ki merkezi idarenin merkez ve taşra teşkilatı devlet tüzel kişiliğinin farklı yansımaları olsa da her ikisi de bir bütünü oluşturan idari kuruluşlardır.<sup>15</sup>

Özetle merkezi idare parçalı bir yapıya sahip olsa da tek bir tüzel kişilik söz konusudur. Bu da devlet tüzel kişiliğidir. Buradan hareketle iller, ilçelerin, bakanlıkların ayrıca yargı ve yasama organlarının, farklı bir tüzel kişiliği yoktur; bunlar devlet tüzel kişiliğinin içinde yer almaktadırlar. Yani bunlar merkezi idarenin daireleri, merkezi idarenin hizmet birimleridir.<sup>16</sup>

Anayasa’da mülki idari teşkilat kademelerinden sadece ilden bahsedilmektedir. İllerin ayrıldığı diğer kademeli bölümler konusunda kanun koyucuya bir takdir yetkisi verilmiş olduğu söylenebilir.<sup>17</sup> Merkezi yönetimin taşra teşkilatının bölümlerinden en kapsamlı olanı il yönetimidir.<sup>18</sup> Merkezi idarenin en büyük taşra teşkilatı olan il idaresini, bir yerinden yönetim kuruluşu olan il özel idaresinden ayırmak için, bu teşkilata il genel idaresi denilmektedir.<sup>19</sup> 10.06.1949 tarihli İl İdaresi Kanunu’nun 3. maddesine göre, *“İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır. İllerde genel idare teşkilatı il, ilçe ve bucak bölümlerine uygun olarak düzenlenir. Belli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile birden çok ili içine alan çevrede, bu hizmetler için yetki genişliğine sahip kuruluşlar meydana getirilebilir.”*

### **1.1.3. Taşra Teşkilatı**

Taşra teşkilatı merkezi idarenin taşradaki uzantısıdır.<sup>20</sup> İİK’nın 1. maddesine göre, *“Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, iktisadi*

---

<sup>14</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.128.

<sup>15</sup> ATAY, (2012), s.265.

<sup>16</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.128.

<sup>17</sup> Halil KALABALIK, İdare Hukuku Dersleri Cilt I, 5. Baskı (Ankara: Seçkin Yayınları, 2019), s.215.

<sup>18</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.164.

<sup>19</sup> KALABALIK, s.216.

<sup>20</sup> KALABALIK, s.215.

*şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller ilçelere ve ilçeler de bucaklara bölünmüştür.” İİK’nın 2. maddesine göre ise “İl ve ilçe kurulması, kaldırılması, merkezlerinin belirtilmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir il’e bağlanması kanun ile olur.” İİK’de il, ilçe ve bucak olarak sayılmakla birlikte 2014 yılında bucak idaresinin varlığına son verilmiştir. 5747 sayılı Kanununun 10.09.2014 tarihinde değiştirilen 2/9. maddesine göre, “Tüm illerde bucaklar kaldırılmıştır. Kaldırılan bucaklara bağlı belde ve köyler, bucağın bağlı olduğu idari birime bağlanmıştır”.*

### **1.1.3.1. İl İdaresi**

İl yönetimi üç bölümden oluşmaktadır. Bunlar, vali, il idare başkanları ve il idare kuruludur.

Vali il idaresinin başı ve en yüksek mülki idare amiridir.<sup>21</sup> Vali, ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtasıdır (İİK m.9/1). Valiler Cumhurbaşkanı tarafından serbestçe atanırlar ve istisnai memuriyet kapsamındadırlar (DMK m.59/1). Valiler, ilin genel idaresinden doğrudan Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar. Valilere Cumhurbaşkanı yardımcıları ve bakanlar, görevlerine ait konularda re’sen emir ve talimat verebilirler (İİK m.9/1/A). Vali, kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat hükümlerini ilanını ve uygulanmasının sağlamakla yükümlüdür (İİK m.9/1/C). Ayrıca bu hükümlerin yerine getirilebilmesi için vali genel emir çıkarabilir (İİK m.9/1/Ç).

İldeki genel idare kuruluşlarının başında bulunan kamu görevlilerine idare şube başkanları denilir. Bu kamu görevlileri 3 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin II sayılı listesinde yer aldıklarından Cumhurbaşkanının onayı ile atanırlar.<sup>22</sup> İl idare şube başkanları çıkartılan kanun, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ve diğer mevzuat hükümleri aracılığıyla kendi görev alanlarıyla ilgili konularda verilen görevleri yaparlar ve valiyeye karşı sorumludurlar (İİK m.21/1).

İl idaresinin bir diğer bölümü ise il idare kuruludur. İl idare kurulu; valinin başkanlığında hukuk işleri müdürü, çevre ve şehircilik il müdürü, milli eğitim müdürü,

---

<sup>21</sup> ATAY (2012), s.267.

<sup>22</sup> KALABALIK, s.226.

il sağlık müdürü, tarım ve orman il müdürü ve defterdardan oluşur (İK m.57/1). Vali, il idare kuruluna başkanlık etmek üzere vali yardımcısını görevlendirebilir. İl idare kurulu ilin yönetiminde valiye yardımcı olmak ve ilde sunulacak kamusal hizmetleri uyum içerisinde gerçekleştirmek amaçlarını taşımaktadır.<sup>23</sup>

### 1.1.3.2. İlçe İdaresi

Köklü bir geçmişi olan ilçe yapılanması, kamu hizmetlerinin halka sunulmasında ve kurulduğu bölgedeki halkın sosyal, iktisadi durumlarının iyileşmesinde önemli bir konuma sahiptir.<sup>24</sup>

Her ilde birden fazla ilçe bulunur. İlçe, merkezden yönetim birimi olan yetki genişliği sahibi illerin coğrafi olarak bölünmesiyle ortaya çıkan taşra teşkilat birimidir.<sup>25</sup> İllerin aksine ilçeler yetki genişliğine sahip değildir.

İlçeler kanunla kurulurlar ve mülki idarenin ikinci kademesini oluştururlar.<sup>26</sup> İlçe sayısının gerekli koşullara uygun olarak arttırılması genel yönetim hizmetlerinin yaygınlaştırılması bakımından önem arz etmektedir.<sup>27</sup>

İlçelerin kaldırılması, merkezlerinin belirlenmesi, adlarının değiştirilmesi, bir ilçenin başka bir ile bağlanması kanunla olur (İK m.2/1/A). İl idaresi gibi ilçe idaresi de üç bölümden oluşur. Bunlar; kaymakam, ilçe idare kurulu ve ilçe idare şube başkanlarıdır. Kaymakam, ilçe idaresinin başıdır ve ilçenin genel yönetiminden sorumludur.<sup>28</sup> Kaymakam, ilçede Cumhurbaşkanının idari yürütme aracıdır (İK m.27/2). Kaymakam, ilçe içinde kanunların uygulanmasın sağlanması sorumludur ve ilçe sınırları içinde faaliyet gösteren, idari kuruluşları denetler, verimli çalışmalarını gözetir ve bunlar arasında koordinasyonu sağlar.<sup>29</sup> Vali merkeze sormadan merkez

---

<sup>23</sup> Bahtiyar AKYILMAZ / Murat SEZGİNER / Cemil KAYA, Türk İdare Hukuku, 8. Baskı (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2017), s.294.

<sup>24</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.170.

<sup>25</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA (2017), s. 295.

<sup>26</sup> ATAY (2012), s. 271.

<sup>27</sup> GÖZÜBÜYÜK / TAN, s.244.

<sup>28</sup> Oğuz SANCAKDAR / Lale Burcu ÖNÜT / Eser US DOğAN / Mine KASAPOğLU TURHAN / Serkan SEYHAN, İdare Hukuku Teorik alışma Kitabı, 9. Baskı (Ankara: Seçkin Yayınları, 2020), s.176.

<sup>29</sup> GÖZÜBÜYÜK / TAN, s.244

adına karar alabilme yetkisine sahiptir. Fakat kaymakamın böyle bir yetkisi söz konusu değildir. Yani kaymakamlar yetki genişliğine sahip değillerdir.<sup>30</sup> İlçe ile ilgili tüm resmi yazışmalar kaymakam aracılığı ile yapılır. Kaymakam olağan dönemlerde yazışmalarını vali ile yapar fakat olağanüstü hallerde bakanlıklarla doğrudan doğruya yazışabilir. Bu durumda valiyi derhal haberdar eder.<sup>31</sup>

İlçe yönetimi içinde yer alan genel yönetim kuruluşlarının başında bulunan görevlilere ilçe idare şube başkanları denir.<sup>32</sup> İlçe idare şube başkanları, il idare şube başkanlarının önerisi üzerine valiler tarafından atanırlar (İİK m.30).

İlde olduğu gibi ilçede de bir idare kurulu mevcuttur. İlçe idare kurulu, kaymakamın başkanlığında yazı işleri müdürü, mal müdürü, hükümet hekimi, milli eğitim müdürü ile tarım müdüründen oluşur (İİK m.58). Bu kurulunun başlıca işlevi, ilçe yönetimi konusunda kaymakama yardımcı olmaktır.<sup>33</sup>

#### **1.1.4. Merkezi Yönetimin Yarar ve Sakıncaları**

Merkezden yönetimin yararları bulunduğu gibi bazı sakıncaları da bulunmaktadır.

##### **1.1.4.1. Yararları**

Merkezi yönetim güçlü ve otoriter bir devlet yönetim mekanizması sağlar.<sup>34</sup> Bu sayede devletin tekliğini, milletin bütünlüğünü ve ülkenin bölünmezliğini, üniter yapısını korumak mümkündür.<sup>35</sup>

Merkezi yönetimde, hizmetlerin merkezden planlanması ve ülke genelinde dengeli bir şekilde uygulanması bölgeler arasında kalkınmışlık düzeyi açısından farklarının oluşmamasına ve kamu görevlilerinin yerel etkilerden kurtarmasına imkan

---

<sup>30</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.180.

<sup>31</sup> GÖZÜBÜYÜK / TAN, s.245

<sup>32</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.171.

<sup>33</sup> ÇAĞLAYAN, s.101.

<sup>34</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.75.

<sup>35</sup> Sanem BERKÜN, "Kamu Açısından Yönetim", HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, C.6, S.16, (2017/3), s.644.

sağlamaktadır.<sup>36</sup> Bu sayede ülkede bir adil hizmet dağılımı meydana geldiği söylenebilir.<sup>37</sup>

Merkezi yönetimde hizmetler gerçek ihtiyaçlara daha uygun, daha planlı bir şekilde yürütülebilir ve hizmetlerin yürütülebilmesi için gerekli olan planlama bu sisteminde daha kolay yapılır.<sup>38</sup> Ayrıca ulusal düzeyde yürütülmesi gereken, büyük maddi kaynak, teşkilat ve uzman personele ihtiyaç duyulan hizmetler için kaynakları birleştirmek ve tek elden yönetmek daha yararlı olacaktır.<sup>39</sup>

Tek bütçe bulunması nedeniyle, merkezi yönetimde yapılan iş ve işlemlerin, harcamaların takip edilmesi, denetlenmesi çok daha kolaydır. Bu sayede topluma sunulan hizmetler gerçekleştirilirken yapılan harcamalar bir arada görülebilir ve denetimi şeffaf bir şekilde gerçekleştirilebilir.<sup>40</sup> Ayrıca sunulacak olan hizmetlerin maliyetleri de daha düşüktür.<sup>41</sup>

#### **1.1.4.2. Sakıncaları**

Merkezden yönetim sistemi, taşrada görev yapmakta olan kamu görevlilerine görev alanlarında fazla inisiyatif tanımamaktadır. Bu durum görevlilerin bilgi ve becerilerini geliştirememelerine ve hizmetler konusunda gerekli ilgiyi göstermemelerine neden olabilmektedir.<sup>42</sup> Ayrıca hizmetin gerçekleştirilebilmesi için merkezin onayı ve bilgisinin şart olması hizmetlerin yerine getirilmesinde zaman kaybı ve kırtasiyeciliğin artmasına sebep olur.<sup>43</sup>

Yine bu yönetimin demokrasi ilkelere pek uygun olmadığı kabul edilmektedir. Burada halkın karar alma süreçlerine katılıp bunun bir parçası olması daha kısıtlıdır.

---

<sup>36</sup> Cengiz DERDİMAN, İdare Hukuku, 3. Baskı (Bursa: Alfa Aktüel Yayınları, 2010), s. 61.

<sup>37</sup> KALABALIK, s.88

<sup>38</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.75.

<sup>39</sup> ULUSOY / AKDEMİR, s.64.

<sup>40</sup> Bekir PARLAK / Zahit SOBACI, Ulusal ve Küresel Perspektifte Kamu Yönetimi Teori ve Pratik, (Bursa: MKM-Marmara Kitap Merkezi Yayıncılık, 2012), s.29.

<sup>41</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.75.

<sup>42</sup> Bilal ERYILMAZ, Kamu Yönetimi, (Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 2013), s.108.

<sup>43</sup> DERDİMAN, s.61.



Çünkü uygulanacak olan planlar daha önce de söylendiği gibi merkezde planlanıp taşraya gönderilmektedir.<sup>44</sup>

Merkezden yönetim genel olarak düşünüldüğünde, hizmetlerin tek elden yürütülmesi bakımından yararlı gibi gözüke de ülke düzeyinde uygulanan bu faaliyetler esnasında yerel ihtiyaçların gözardı edebilmesi ihtimali doğacak ve bu durum kamu kaynaklarının israfı sonucunu doğurabilecektir.<sup>45</sup> Yine aynı şekilde merkezi idarenin kamusal hizmetleri yürüteceği yörelerin ihtiyaçlarını tam olarak belirlenmesinde ve hizmetlerin bu ihtiyaçlara göre yürütülmesinde bazı güçlükler ortaya çıkar. Bunun nedeni ise her bölgenin kendine has özelliklerinin bulunmasıdır. Bu durum hizmetlerde aksama veya gerektiği gibi işlememe problemini beraberinde getirebilecektir.<sup>46</sup>

Bütün kamusal işlemlerin merkezden planlanması, her türlü kaynak ve para tahsisinin yine merkez tarafından yapılması<sup>47</sup> veya merkezin fikrinin alınması<sup>48</sup> bürokrasi ve kırtasiyeciliğe sebep olmakta taşrada göre yapan kamu görevlilerinin merkeze sormadan karar alamamalarına sebep olmaktadır. Bu durum sonucunda yine idari hizmetlerde aksamalar ortaya çıkabilir.<sup>49</sup>

### **1.1.5. Yetki Genişliği**

Günümüzde merkezden yönetim sisteminin ülke genelinde uygulanmasına paralel olarak, iletişim araç ve yöntemleri son derece gelişmiş olsa da çok geniş ve farklı yöresel özelliklere sahip bir toprak parçası üzerinde istenen verimin elde edilememesi ihtimali bulunmaktadır.<sup>50</sup> Modern yapıya sahip olan bir devlette tüm hizmetlerin merkez tarafından planlanması ve yönetilmesi durumunda yönetsel etkinlik sağlanması konusunda zorluklar ortaya çıkabilecektir. Bu durum bürokratik bir

---

<sup>44</sup> ÇAĞLAYAN, s.112.

<sup>45</sup> DİRDİMAN, s.61.

<sup>46</sup> Metin GÜNDAY, İdare Hukuku, 10. Baskı (Ankara: İmaj Yayınevi, 2011), s.68.

<sup>47</sup> KALABALIK, s. 88.

<sup>48</sup> ÇAĞLAYAN, s.114.

<sup>49</sup> GÜNDAY, s.68.

<sup>50</sup> ÖZAY, s.155.

karışıklık durumu ortaya çıkarabilir.<sup>51</sup> Merkezdeki üst düzey yöneticilerin merkez dışındaki bölgeler hakkında tam bilgiye sahip olmalarının her zaman mümkün olmaması, merkez dışında görev yapmakta olan kamu görevlilerinin kanunlarla çizilmiş olmak şartıyla kısmen de olsa hareket özgürlüğünün olabilmesini zorunlu hale getirmektedir.<sup>52</sup>

Yukarıda anlatılan durumdan hareketle 1982 Anayasası'nın 126/2. maddesine göre, "*İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır.*" Bu düzenleme ile Türk hukuk sistemi içerisinde yetki genişliği ilkesi anayasal bir hüküm haline getirilmiştir.<sup>53</sup>

Genel olarak yetki genişliği, devlete ait kamusal hizmet ve faaliyetlerin yerine getirilmesinde bir yerin başındaki veya kamusal hizmeti yapmakla görevli olan kişiye, esasında merkeze ait olan bazı karar alma ve bunları hayata geçirme yetkisinin merkeze sormadan yapabilme yetkisi olarak tanımlanmaktadır.<sup>54</sup> Merkezi yönetim sisteminin başlıca özelliği olan karar alma ve alınan bu kararları uygulama konusunda yetkinin bir merkezde toplaması, toplumsal hayatın dinamik yapısı içerisinde değişen koşullara pratik ve kalıcı çözümler üretilememesi sorununu doğurabilmektedir. Bundan dolayı, merkezden çevre kurumlarına doğru bazı sorumlulukların ve karar alma yetkisinin paylaşılması konusunda yoğun bir fikir birliği bulunmaktadır.<sup>55</sup>

Buradan hareketle, merkezi idarenin taşra teşkilatı içerisinde yer alan ve il idaresinin başında bulunan valinin belirli konularda merkeze danışmadan merkez adına karar alma ve uygulayabilme yetkisine "yetki genişliği ilkesi" adı verilir.<sup>56</sup> Yetki genişliği sadece il yönetiminde uygulanmaktadır.<sup>57</sup>

Bu sayede merkezden yönetimin ortaya çıkardığı sakıncaları olabildiğince ortadan kaldırmak ve merkezden yöntemin yol açtığı kırtasiyeciliği önleyerek hizmetlerin taşrada aksamadan yerine getirilmesini sağlamak amacı ile yetki genişliği

---

<sup>51</sup> BOZATAY / KIZILKAYA, s.612.

<sup>52</sup> ÖZAY, s.155.

<sup>53</sup> KALABALIK, s.85.

<sup>54</sup> Dilşat YILMAZ, "*Yetki Genişliği İlkesi Üzerine Bir İnceleme*", Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.11, S.1-2, (2007), s.1245.

<sup>55</sup> BOZATAY / KIZILKAYA, s.612.

<sup>56</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA, (2020), s.52.

<sup>57</sup> ÇAĞLAYAN, s.115.

ilkesinin uygulanması yoluna gidilmiştir.<sup>58</sup> Bu yetkiyi kullanacak olan kişinin yetkileri, hukuksal nitelikleri ve etkileri açısından genişler. Yetki genişliğinde kullanılan yetkilerin tümü, merkez adına, merkezmiş gibi ve merkezin yerine geçilerek kullanılır.<sup>59</sup>

İdarenin bütünlüğünün gerçekleştirilmesinde kullanılan temel araçlar hiyerarşi ve vesayet olarak kabul edilmektedir. Öte yandan Anayasa Mahkemesi bir kararında, hiyerarşi ve idari vesayetin yanında, idarenin bütünlüğünün gerçekleştirilmesini imkan tanıyan üçüncü hukuksal aracın, merkezi idarenin taşra teşkilatının başında yer alan amirlerin, merkezden talimat veya emir beklemeksizin, merkez adına karar verebilme yetkisini ifade eden illerin yönetiminin dayandığı yetki genişliği olduğunu belirtmiştir.<sup>60</sup>

Yetki genişliğini sahip olan makam, devlet tüzel kişiliğini kullanmaktadır. Bu makam, merkezi temsil eder ve merkezi temsilen işlemler yapar. Yetki genişliğini kullanan makam bu yetkisini merkezin gözetimi ve denetimi altında kullanır.<sup>61</sup> Bu nedenle de, ortaya koymuş olduğu irade de ve hayata geçirdiği konularda yaptığı işlemlerin merkezinkilerden hiçbir farkı yoktur, onun bağlı olduğu mevzuat kurallarına bağlı kalarak ve aynı usuller çerçevesinde gerçekleştirmeleri gerekir.<sup>62</sup>

Özetle merkezi yönetim sistemi içerisinde var olan il temel örgütlenmesinin yetki genişliği ilkesi ile yönetilmesi merkeziyetçiliğin yumuşatılmasıdır.<sup>63</sup> Yetki genişliği ilkesinin kabul edildiği durumlarda vali, görev yapmakta olduğu ilin sınırları içerisinde olmak şartıyla milli bir kamu hizmetini gerçekleştirmek için ilgili bakana sormadan bakanın kullanabileceği yetkileri kullanır.<sup>64</sup> Bu ilke temelde kamusal hizmetlerde aksamaların önüne geçebilmek, hızlı ve etkili bir şekilde problemlerin çözülebilmesini sağlamak amacıyla tasarlanmış ve kanuni dayanaklarla hayata geçirilmiştir. Yetki genişliğinde yetki, merkez adına, milli bir kamu hizmetlerinin ifası

---

<sup>58</sup> GÜNDAY, s.69.

<sup>59</sup> DERDİMAN, s.66.

<sup>60</sup> AYM, K.T. 18.01.2007, E. 2005/32, K. 2007/3. (www.hukukturk.com, Erişim Tarihi: 15.01.2021).

<sup>61</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA, (2020), s.52.

<sup>62</sup> ÖZAY, s.156.

<sup>63</sup> Beytullah ÇETİN, “*Türk Hukuk Düzeninde Yetki Genişliği İlkesi*”, Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, C.1, S.2, (2018), s.97.

<sup>64</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.76.

için kullanılırken<sup>65</sup> bu yetkinin kullanılması sonucu ortaya çıkacak olan tüm gelir ve gider de merkeze aittir.<sup>66</sup>

## **1.2. Yerinden Yönetim**

### **1.2.1. Kavram**

Yerinden yönetim bazı kamu hizmetlerinin devlet tüzel kişiliği dışındaki diğer kamu tüzel kişileri aracılığıyla yürütülmesidir.<sup>67</sup> Devlet üstlendiği görevleri yerine getirebilmek için faaliyet alanı tüm ülkeyi kapsayan bir merkezi yönetim örgütünün yanı sıra, etkin, verimli hizmetler verebilmek ve yerel nitelikteki ortak ihtiyaçları karşılayabilmek için özerk yerel yönetim örgütlerinin kurulmasına da imkan tanımaktadır.<sup>68</sup>

### **1.2.2. Özellikleri**

Toplumun her alanında değişen şartlara uygun ve nitelikli hizmet talebi, teknolojik gelişme, iletişim altyapısının güçlenmesi, sanayi tesislerinin, ticari altyapının ve ekonomik kesimlerin büyümesi ve ilerlemesi, her geçen gün artan gereksinimler, kamuoyu denetimi ve toplumda ortaya çıkan demokratik bilinçlenme gibi birçok ekonomik, sosyal ve siyasal neden, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki bağların tekrardan kontrol edilmesini, katılımcı bir şekilde düzenlenmesini, pratik, verimli ve kaliteli hizmet sunması amacıyla yeniden tanzim edilmesini, demokratikleştirilmesini zorunlu kılmaktadır.<sup>69</sup>

Bahsedilen bu yapılanma belirli hedefleri gerçekleştirmek ve belirli gereksinimleri karşılayabilmek amacıyla, toplulukların tarihsel süreçlerine ve

---

<sup>65</sup> SANCAKDAR / ÖNÜT / DOĞAN / TURHAN / SEYHAN, s. 128.

<sup>66</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA (2020), s.52.

<sup>67</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.77.

<sup>68</sup> İrfan TÜRKOĞLU / Adil BUCAKTEPE, “Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği ve Avrupa Birliği Ülke Uygulamalarından Örnekler”, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C.24, S.2, s.324.

<sup>69</sup> Abdulkadir MAHMUTOĞLU, “Türkiye’de Merkezi Yönetim - Yerel Yönetimler Mülki İdare İlişkisinin Geleceği”, Türk İdare Dergisi, S.471-472, Haziran - Eylül (2011), s.144.

dinamiklerine paralel olarak ortaya çıkmıştır.<sup>70</sup> Bütün kamusal karar alma ve uygulama yetkisinin devlet tüzel kişiliği olarak tekçi bir yapıda örgütlenmesini ifade eden merkeziyetçi devlet anlayışı, zaman içerisinde hantal bir yapılanmanın oluşmasına neden olabilmektedir. Bu hantallık merkezi yönetimi günümüzün toplumsal ihtiyaçları ve problemleri karşısında kimi zaman verimsiz ve yetersiz durumda bırakmaktadır. Bahsedilen bu durum toplumsal hizmetlerin sunulmasında problemlerin oluşmasına zemin hazırlamaktadır. Yaşanan bu problemler merkezi yapılanmanın içeriğini tartışma konusu haline getirmiş, kamu sektöründeki geleneksel bürokratik yapının kamuoyu tarafından denetimi ve yönlendirilmesinin zor olmasına istinaden yaşanan sorunların çözümü için yerel yönetim yapılanması fikri ortaya çıkmıştır.<sup>71</sup>

Devlet, merkezi yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarıyla, üstlendiği hedefleri yerine getirmeye çalışmaktadır. Fakat burada yerel yönetimlerin etkinliği ve gücü, o ülkedeki yönetim anlayışıyla çok yakından ilgilidir. Diğer bir söyleyişle yerel demokrasinin o ülkede ne kadar benimsendiği ile doğru orantılıdır.<sup>72</sup>

1982 Anayasası'nın 123. maddesinde belirtildiği üzere kamu tüzel kişileri, kanunla ya da Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kurulurlar. Burada bahsedilen yerinden yönetim idarelerinin devlet tüzel kişiliğinden ayrı tüzel kişiliği bulunduğundan, bu idarelerin kendi karar, yürütme organları ve personelleri bulunmaktadır.<sup>73</sup> Ayrıca bu kuruluşlar hizmet alanlarıyla ilgili konularda kamu gücü ayrıcalıklarından faydalanırlar. Bu idareler kanunun kendilerini yapmakla yükümlü tuttuğu veya hak verdiği faaliyetleri yürütmekle görevli ve yetkilidirler.<sup>74</sup>

Merkezden yönetimin tersine, yerinden yönetim sisteminde, topluma sunulması planlanan kamusal hizmetlerin tek elden yani devlet merkezinden değil, merkezi idare hiyerarşisine dahil olmayan ve merkezi idare teşkilatı içinde yer almayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmektedir.<sup>75</sup> Bu yönetim türünde kararlar yerinden yönetim

---

<sup>70</sup> Nuri TORTOP / Burhan AYKAÇ / Hüseyin YALMAN / M. Akif ÖZER, Mahalli İdareler, 3. Basım (Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2014), s.1.

<sup>71</sup> Mehmet KARAASLAN, Türkiye'de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi, (Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku ABD, 2017), s.7.

<sup>72</sup> KARAASLAN, s. 5

<sup>73</sup> ÇAĞLAYAN, s.116.

<sup>74</sup> DERDİMAN, s.62.

<sup>75</sup> GÜNDAY, s.70.

kuruluşunun yetkili organları tarafından alınır.<sup>76</sup> Bu kararlar üstlenilen hizmetlerin yerine getirilebilmesi amacıyla hukuken geçerlidir ve yerinden yönetim kuruluşlarının aldıkları bu kararları uygulayabilme hak ve yetkileri bulunmaktadır.<sup>77</sup> Bu kurumlarda görev yapmakta olan görevliler kural olarak doğrudan yerinden yönetim kuruluşu tarafından atanır<sup>78</sup> veya seçimle göreve gelir.<sup>79</sup> Bu sayede yerel yönetimde vatandaşlar daha iyi hizmet sunacağını düşündükleri kişilere oy vererek karar organlarının oluşumunu belirleyebilmektedirler.<sup>80</sup>

Yerinden yönetim kuruluşlarının, merkezden yönetimden ayrı olarak her birinin ayrı ve özerk bütçeleri bulunur.<sup>81</sup> Ülkemizde geçmişten günümüze kadar hazırlanan anayasalar yerel yönetimlerin özerliği desteklemiş ve bunlar üzerinde devletin kontrolü çok önemli hususlarda ve istisnai olarak uygulanan bir yetki şeklinde düzenlemiştir.<sup>82</sup>

### **1.2.3. Yerinden Yönetimin Yarar ve Sakıncaları**

Merkezden yönetim sisteminde olduğu gibi yerinden yönetim sisteminin de yarar ve sakıncaları bulunmaktadır.

#### **1.2.3.1 Yararları**

Yerinden yönetim ilkesi demokrasi ilkesinin etkin olarak uygulanabilmesi ve yerel demokrasinin gelişimi için daha elverişlidir.<sup>83</sup> Çünkü bu sistemde yerel yöneticiler halk tarafından seçilir ve bu şekilde karar alma sürecine daha fazla bireyin

---

<sup>76</sup> Cem ANGIN, “Anayasa Mahkemesi ve Danıştay Kararlarında Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik”, Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi, C.6, S.3, Aralık (2016), s.644.

<sup>77</sup> KALABALIK, s.94.

<sup>78</sup> TÜRKOĞLU / BUCAKTEPE, s.322.

<sup>79</sup> Tülin ÇAĞDAŞ, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik”, Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C.30, S.1, (2011), s.394.

<sup>80</sup> TÜRKOĞLU / BUCAKTEPE, s.323.

<sup>81</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA (2020), s.53.

<sup>82</sup> ÖZAY, s.175.

<sup>83</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.84.

katılımını sağlar.<sup>84</sup> Bu özelliğinden dolayı yerel yönetimler için demokrasinin okulları deyimi kullanılmaktadır.<sup>85</sup>

Gerçekten güçlü bir yerinden yönetim, dinamik, demokratik toplumun temel ögesi ve merkezîyetçi siyasal yapının oluşturabileceği sakıncaların giderilmesini sağlar. Yurttaşların yerel işlerin yönetimine geniş bir şekilde katılmasını sağlamış olur.<sup>86</sup>

Merkezi yönetim sisteminde ağırlıklı olarak var olan bürokrasi ve kırtasiyecilik anlayışı, yerinden yönetimde daha hafif bir şekilde görülmektedir. Karşılaşılan sorunlar yerinde ve kaynağında çözülür, bunlar için başkentle sürekli yazışma yapılması gerekmez.<sup>87</sup>

Yer yönünden yerinden yönetim uygulaması sayesinde ihtiyaç duyulan hizmetin o yöre için en gerekli olanların olması sağlandığı gibi, hizmet yönünden yerinden yönetim uygulaması sayesinde ise hizmetin teknik bilgi ve uzmanlık sayesinde daha rasyonel ve ihtiyaçlara daha uygun bir biçimde gerçekleştirilmesi mümkün olmaktadır.<sup>88</sup>

Yerinden yönetimde, hizmetleri yürütenler üzerinden merkezin siyasal veya farklı türde baskıları, etkileri veya kısmen yönlendirmeleri ortadan kalkar. Dolayısıyla, hizmetin götürülmesinden sorumlu olanlar hizmeti bizzat yerine getirir ve muhatapları bu kuruluşlara başvurarak işlerini daha kısa zamanda görme imkanına kavuşur.<sup>89</sup>

Yerinden yönetim kavramı hukuk devleti olmanın getirmiş olduğu bir zorunluluktur. Bu ilke vatandaşların yönetime katılımını arttırdığı gibi kendilerine duydukları güveni de artırmaktadır.<sup>90</sup>

---

<sup>84</sup> ULUSOY, AKDEMİR, s.65.

<sup>85</sup> TÜRKOĞLU / BUCAKTEPE, s.323.

<sup>86</sup> Tayfun AKGÜNER, İdare Hukuku Dersleri, 2. Basım (İstanbul: Der Yayınları, 2017), s.107.

<sup>87</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.84.

<sup>88</sup> GÜNDAY, s.75.

<sup>89</sup> DERDİMAN, s.65.

<sup>90</sup> ÖZAY, s.179.

### 1.2.3.2. Sakıncaları

Yerinden yönetimler sahip oldukları özellikler gereği siyasi etkileri açıkça görülebilen kuruluşlardır.<sup>91</sup> Bu nedenle ülkenin birlik ve bütünlüğünü bozulabilme tehlikesi vardır.<sup>92</sup>

Yerinden yönetim sistemi ile sunulmakta olan hizmetlerin yurdun tamamında eşit bir şekilde dağılması mümkün olmayabilir. Bu durum herhangi bir hizmetin bir yerde yürütülürken, diğer yerde aynı hizmetten mahrumiyet durumunu doğurabilir.<sup>93</sup> Dolayısıyla yerinden yönetim nedeniyle bölgeler arasında eşitsizlikler artabilir.<sup>94</sup>

Gelir kaynakları daha çok olan yerel yönetimler daha fazla hizmet sunabilecek buna paralel olarak daha çok geliştirecekken, geliri nispeten az olanlar ise aynı derecede hizmet sunmakta zorlanacak ve daha az gelişmişlik düzeyine sahip olacaktır.<sup>95</sup>

Öte yandan yerel yönetimler demokratik ilkelerin hayata geçirilmesi açısından daha elverişli, verimli olsa da, partizanca uygulama ve çekişmelere yol açabilme riskini de beraberinde getirmektedir.<sup>96</sup>

Yerinden yönetimin bir diğer sakıncası da seçimle iş başına gelenlerin, tekrar seçilebilmek amacıyla toplum için gerekli ve uzun vadeli yatırımlar yerine, göz boyamaya yönelik birtakım popülist yatırımlara yönelmesidir.<sup>97</sup> Bu durum zaman içerisinde bu tarz politikaları uygulayan idare adına olumsuzlukların doğmasına zemin hazırlar.

Yerel yönetim kavramının bir diğer olumsuz yanı bu kuruluşların mali denetimlerinin merkezden yönetim kuruluşlarına göre daha güç olması ve bunların mali durumlarının açık bir surette görülememesidir.<sup>98</sup> Farklı bir bütçe ve muhasebe yöntemi uygulanması sonucunda mali kaynakların nasıl elde edildiğinin,

---

<sup>91</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA (2017), s.193.

<sup>92</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.84.

<sup>93</sup> DERDİMAN, s.65.

<sup>94</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.84.

<sup>95</sup> ÇAĞLAYAN, s.118.

<sup>96</sup> GÜNDAY, s.76.

<sup>97</sup> GÖZLER / KAPLAN, s. 84.

<sup>98</sup> Turan YILDIRIM / Melikşah YASIN / Nur KAMAN / H. Eyüp ÖZDEMİR / Gül ÜSTÜN / Okay TEKINSOY, İdare Hukuku, 6. Baskı (İstanbul: On İki Levha, 2017), s.53.



kullanıldığı ve harcandığının tespit edilmesi güçlük gösterebilir ayrıca yolsuzluk ve usulsüzlüklerin olması da daha olasıdır.<sup>99</sup> Usulsüzlük ve kötüye kullanma ihtimali merkezi yönetim sistemine göre daha müsait bir duruma gelecektir.<sup>100</sup>

Son olarak yerinden yönetim kuruluşları yaşadıkları bazı teknik sorunların çözüme kavuşturulması için gerekli olan personeli yetiştirme, bulma ve istihdam etme sorunu yaşayabilmektedirler. Bu durum hizmetlerde aksama tehlikesini de beraberinde getirir.<sup>101</sup>

#### **1.2.4.Yerinden Yönetim Türleri**

Yerinden yönetim, siyasal yerinden yönetim ve idari yerinden yönetim olmak üzere iki farklı şekilde uygulanmaktadır.<sup>102</sup> Yerinden yönetim türleri, bu sistemlerin uygulandığı devletlerin idari ve siyasi yapılarına göre farklılıklar gösterebilmektedir.<sup>103</sup>

##### **1.2.4.1. Siyasi Yerinden Yönetim**

Siyasal yerinden yönetim kavramı genellikle federal yapıya sahip devletlerde, anayasa aracılığıyla yerelde hizmet sunmakta olan birimlere verilen özerk veya yarı özerk statüyü ifade eden bir yönetim şeklidir.<sup>104</sup> Siyasi yerinden yönetim ile merkezi idare ve yerel yönetim arasında siyasi otorite paylaşılmıştır. Bu sistem ile yerel yönetim kuruluşlarına yasama ve yürütme alanlarında bazı bağımsızlıklar verilmektedir.<sup>105</sup>

Siyasi yerinden yönetimde devlet egemenliğinin tekliğinden söz edilemez ve devlet teşkilatı bir bütünlük göstermez.<sup>106</sup> Bu devlet yapısı içerisinde idari yetkileri yanı sıra, belli ölçüde yasama ve yargı yetkilerine sahip çeşitli kısımlar mevcuttur.<sup>107</sup>

---

<sup>99</sup> AKGÜNER, s.258.

<sup>100</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.85.

<sup>101</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.85.

<sup>102</sup> BOZATAY / KIZILKAYA, s.614.

<sup>103</sup> KALABALIK, s.98.

<sup>104</sup> BOZATAY / KIZILKAYA, s.614.

<sup>105</sup> BERKÜN, s.643.

<sup>106</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA, (2020), s.53.

<sup>107</sup> GÜNDAY, s.70.

Bu devlet şekline “federasyon” adı verilir.<sup>108</sup> Federasyonda merkezi devlet yapılanması ile ona bağlı eyaletler arasındaki yetki paylaşımı ve örgütlenme şekli anayasayla belirlenmektedir.<sup>109</sup>

#### 1.2.4.2. İdari Yerinden Yönetim

İdari bakımdan yerinden yönetim, siyasi yerinden yönetimden farklı olarak sadece idari alanda uygulanan yerinden yönetim ilkesidir.<sup>110</sup> İdari yerinden yönetim ilkesinde üniter devlet yapısı korunur ve farklı tüzel kişiliklerin olması bu üniter yapıyı ortadan kaldırmaz.<sup>111</sup> İdari yerinden yönetim ilkesi merkezi yönetim ilkesinden farklı olarak, vatandaşlara sunulacak kamusal hizmetlerin merkezi idare ve bu merkezi idareye hiyerarşi bağı ile bağlı olan kamu tüzel kişileri aracılığıyla değil kendi kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar aracılığıyla yerine getirilmesini ifade eden kavramdır.<sup>112</sup>

Merkezden kısmen ve kanunda yazılı belli sınırlar çerçevesinde bağımsız olan<sup>113</sup> bu tüzel kişilikler merkez tarafından belirli kurallara göre denetlenmektedir.<sup>114</sup> Yasama ve yürütme yetkisinin tamamı idari yerinden yönetimde merkezde toplanmıştır. Bu nedenle burada tanınan özerklik sadece yürütmeye ilişkin bir yetkidir.<sup>115</sup> İdari yerinden yönetim anlayışında bir özerklik vardır fakat bu özerklik sınırlı şekilde olup etkili kararlar alınması ve ülke menfaatlerinin korunmasına uygun hizmetlerin sunulabilmesi için yerinden yönetim kuruluşlarına tanınmıştır.<sup>116</sup>

---

<sup>108</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA, (2020), s.53.

<sup>109</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.53.

<sup>110</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA, (2020), s.53.

<sup>111</sup> GÜNDAY, s.70.

<sup>112</sup> BERKÜN, s.644.

<sup>113</sup> ATAY (2012), s.214.

<sup>114</sup> Kemal GÖZLER, Mahalli İdareler Hukuku, 1. Baskı (Bursa: Ekin Yayınevi, 2018), s.211.

<sup>115</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.96.

<sup>116</sup> TORTOP / AYKAÇ / YALMAN / ÖZER, s.91.

Bu sistemde amaç, merkeziyetçi yönetim anlayışının katı bir şekilde uygulanmasının aksine<sup>117</sup> o yörede oturan halkın kendi yöneticilerini seçebildiği, kısmen yönetime katılabildiği ve mahalli müşterek ihtiyaçları doğrultusunda şekillenen kamu hizmetlerinin sunulabildiği bir yapının oluşturulmasıdır.<sup>118</sup> Bu sayede merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilmesi durumunda etkin, verimli ve işlevsel olmayacak olan hizmetler yerel yönetimler aracılığıyla gerçekleştirilecek ve verimlilik arttırılacaktır.<sup>119</sup> İdari yerinden yönetim kendi içerisinde “belli bir yöre ya da belli bir hizmet itibarıyla” gruplandırılır.<sup>120</sup> Bunlar yer yönünden yerinden yönetim ve hizmet yönünden yerinden yönetim şeklindedir.<sup>121</sup>

#### 1.2.4.2.1. Yer Yönünden Yerinden Yönetim

Anayasa'nın 127/1. maddesine göre, “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.”

Günümüzde belli bir şehirde, kasabada veya köyde hayatını sürdüren insanların o bölgede yaşamalarının sonucu olarak ortaya çıkan gereksinimlerinin merkezi idare aracılığıyla tüm ülkede aynı şekilde gidermeye çalışılması<sup>122</sup> gereksiz harcamalara, zaman kayıplarına ve hizmetlerin gerektiği gibi sunulamaması gibi istenmeyen durumların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.<sup>123</sup> Yer yönünden yerinden yönetim belirli bir bölgede bir arada oturanların ortaya çıkan mahalli müşterek ihtiyaçlarını ve idari haklarını korumak amacıyla kurulan, faaliyet gösteren özerk nitelikleri olan kamu tüzel kişilerinin oluşturduğu bir sistemdir.<sup>124</sup>

---

<sup>117</sup> Konur Alp DEMİR, “Merkeziyetçilik Anlayışının Yerel Düzeyde Siyasal Katılıma Etkileri Üzerine Kavramsal Bir Değerlendirme”, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, C.13, S.3, Aralık (2018), s.208.

<sup>118</sup> SANCAKDAR / ÖNÜT / DOĞAN / TURHAN / SEYHAN, s.132.

<sup>119</sup> Erbay ARIKBOĞA, “Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması”, Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, C.6, S.1, Mart (2018), s.4.

<sup>120</sup> GÜNDAY, s.70.

<sup>121</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.96.

<sup>122</sup> GÜNDAY, s.71.

<sup>123</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.80.

<sup>124</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA, (2020), s.53.

Merkezi idare bu yerleşim yerlerini birer kamu tüzel kişisi olarak tanımış, onların zaman içerisinde süregelen şekilde yerine getirdikleri kamu hizmetlerine yürütmeye devam etmelerine müsaade etmiştir.<sup>125</sup> Burada sunulması gereken hizmetlerin hangilerinin milli, hangilerinin mahalli düzeyde gerçekleştirilmesi konusu da önemlidir.<sup>126</sup> Milli kamu hizmetleri ülke genelinde yürütülürken yerel mahalli kamu hizmetleri belli bir coğrafi alanla sınırlı olmak şartıyla itfaiye, toplu taşıma veya katı atık gibi çok farklı alanlarda gerçekleştirilebilir.<sup>127</sup> Bu hizmetler bazen iç içe geçmiş şekilde de olabilir öyle ki öteden beri mahalli kamu hizmeti ile yerine getirilen bazı ihtiyaçlar değişen koşullara bağlı olarak milli kamu hizmeti ile karşılanmakta ya da bunun tam tersi de olabilmektedir.<sup>128</sup>

Yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları; il özel idaresi, belediye idaresi ve köy idaresinden ibarettir.

#### **1.2.4.2.2. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim**

Devletin kamusal hayatın devamı için yerine getirmesi gereken bazı hizmetler özel, teknik ihtisas ve işletme bilgisinin var olmasını zorunlu kılabilir.<sup>129</sup> Bilimsel ve teknolojik ilerlemeler sayesinde ortaya çıkan bir takım yeni ihtiyaçlar merkezi idare içerisinde yer alan kuruluşlar tarafından gerektiği gibi karşılanamayabilir.<sup>130</sup>

Yine hizmet niteliği gereği, bir bakanlığın hiyerarşik yapısı içine alınması mümkün olmayan, işlev yönünden diğerlerinden ayrılabilen bilimsel, teknik ve kültürel hizmetlerin merkezi idare aracılığıyla yürütülmesi mümkün olamamaktadır.<sup>131</sup> Hizmet yönünden yerinden yönetimde, özel bilgi ve uzmanlık gerektiren kamu hizmetlerinden söz edilmektedir ve bunlar yer yönünden yerinden yönetim

---

<sup>125</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.80.

<sup>126</sup> GÜNDAY, s.71.

<sup>127</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA (2020), s.53.

<sup>128</sup> GÜNDAY, s.71.

<sup>129</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.81.

<sup>130</sup> KALABALIK, s.101.

<sup>131</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.81.

kuruluşlarından farklı olarak belli bir coğrafi alanla sınırlı değildir.<sup>132</sup> Hizmet yerinden yönetiminde de tıpkı yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları gibi merkezi teşkilattan ayrı ve hukuki bir varlıktan bahsedilir ancak burada özerklik, hizmetin kendisine tanınmaktadır.<sup>133</sup>

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına “kamu kurumları” da denilmektedir. Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına üniversite, kamu iktisadi teşebbüsleri, Radyo ve Televizyon Üst Kuruluşu, Karayolları Genel Müdürlüğü, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları örnek olarak verilebilir.<sup>134</sup>

### **1.3. İdarenin Bütünlüğü ve Yerinden Yönetim Kuruluşlarının Denetlenmesinin Gerekliliği**

#### **1.3.1. Genel Olarak**

İdarenin bütünlüğü ilkesi, idari faaliyetler yerine getiren yerel yönetimler ile kamu kurumlarının, merkezi yönetimden ayrı hukuki rejimlere sahip bulunsalar da sonuçta bir bütünün parçaları olduklarını anlatmaktadır.<sup>135</sup> Merkezden yönetimin ve yerinden yönetim kuruluşlarının temel varlık nedeni kamusal alanda sunulacak hizmetlerin çeşitliliği ve uygulanacak olan alanın çok geniş coğrafi yapıya sahip olmasıdır. İdari yapıyı oluşturan tüm bu kuruluşlar bakıldığında parçalı ve birbirinden ayrı gibi bir tablo çizse de gerek kuruluşları ve gerek görevleri yönünden birbirlerinden tam anlamıyla kopuk veya bağımsız olarak düşünülemezler.<sup>136</sup>

Bu kapsamda Anayasa'nın 123/1. maddesine göre, “*İdare kuruluş ve görevleri bakımından bir bütündür ve kanunla düzenlenir.*” Türkiye'nin idari yapısının başında devlet tüzel kişiliği yer almaktadır.<sup>137</sup> Merkezden yönetimin başkent teşkilatı dışında il ve ilçe gibi taşra teşkilatları bulunmaktadır. Yine yerinden yönetim kuruluşları da

---

<sup>132</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA (2020), s.54.

<sup>133</sup> Serkan AĞAR, “*Kamu Kurumları (Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları) Teorisi*”, TBB Dergisi, S.65, (2006), s.280.

<sup>134</sup> ÇAĞLAYAN, s.117.

<sup>135</sup> Atilla NALBANT, *Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye*, (Ankara: Yapı Kredi Yayınları, 1997), s.185.

<sup>136</sup> GÜNDAY, s.80.

<sup>137</sup> AKGÜNER, s.111.

farklı birimlere ayrılır. Bu ayrımlara rağmen idarenin bütünlüğü kavramı çerçevesinde çeşitli görevleri yerine getiren bu kurumlar idari yapı içerisinde bir bütünlük göstermektedirler.<sup>138</sup> İdareyi oluşturan örgütler kendiliğinden değil varlıklarını kanunlardan almaktadırlar.<sup>139</sup> İdarenin bütünlüğü ilkesi, kanun aracılığıyla kurulan çeşitli tüzel kişiliğine sahip kamusal kuruluşların uyum içinde var olmalarını ve işlevlerini yerine getirmeyi zorunlu kılar.<sup>140</sup>

İdarenin bütünlüğü ilkesi, var olması gereken bir kavramdır. Çünkü devlet bir organizma olarak düşünüldüğünde, uzuvları olan yapının bir noktaya bağlı olması ve koordineli şekilde hareket etmesi gerekliliktir. Aksi halde organizma işlevsiz kalır, bloke olur ve ortaya bir karmaşa çıkar.<sup>141</sup> Bu nedenlerle idareyi oluşturan örgütlerin uyum içinde çalışmasını sağlayacak bir üst örgütlenme ve örgütlerin görevleri yönüyle bütünlük ve uyum göstermeleri gerekmektedir.<sup>142</sup> Bu örgütler görevlerini yerine getirirken kopuk olarak değil birbirleri ile belirli bir uyum ve düzen içerisinde yürütmek zorundadırlar.<sup>143</sup>

Bu doğrultuda, hukukumuzda idarenin bütünlüğünün sağlanması için, sistemin iki temel unsuru olan hiyerarşi ve idari vesayet kavramları mevcuttur.<sup>144</sup> Kamu tüzel kişilerinin birisinin diğeri tarafından denetlenmesi şeklinde düzenlemesi idari vesayet denetimi<sup>145</sup> olarak ifade edilirken aynı tüzel kişilik içerisinde denetimi ve bütünlüğü sağlamak için kullanılan kavram ise hiyerarşik denetim olarak adlandırılmaktadır.<sup>146</sup>

İdarenin bütünlüğünün gerçekleştirilmesi için kullanılan hiyerarşi ve idari vesayet gibi denetim yolları kamusal yaşam içinde gerçekleşen olaylar sonucunda meydana gelen ve belli hukuksal durumlarda bulunan organ, makam ve kişiler arasında geçen ilişkilidir.<sup>147</sup>

---

<sup>138</sup> YILDIRIM / YASİN / KAMAN / ÖZDEMİR / ÜSTÜN / TEKİNSOY, s.31.

<sup>139</sup> GÜNDAY, s.80.

<sup>140</sup> ATAY (2012), s.168

<sup>141</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.106.

<sup>142</sup> GÜNDAY, s.80.

<sup>143</sup> GÜNDAY, s.80.

<sup>144</sup> ÖZAY, s.147.

<sup>145</sup> DERMİMAN, s.68.

<sup>146</sup> Sabri COŞKUN, İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetmel) Vesayet, (Ankara: 1976), s.17.

<sup>147</sup> ÖZAY, s.147.

### 1.3.2. Yerinden Yönetim Kuruluşlarının Denetiminin Gerekliği

Denetim, en kısa anlamda, örgütlerin faaliyet gösterdikleri alanlarda, kuruluş amaçlarına paralel olarak hareket edip etmediği, ortaya çıkan aksamaların ne şekilde çözülmeye çalışıldığı, yönetim görev ve yetkisine sahip olanların bu yetkilerini ne doğrultuda kullandıklarını ve örgütün etkinliğini, verimliliğini gözetleme faaliyetidir.<sup>148</sup> Kendi yapısı içinde, uyumlu, esnek bir şekilde organlaşmış ve böylece oluşmuş bir bütün, iş bölümü ve görev ilişkileri çerçevesinde ortaya çıkmış bir birlik olan örgütlerin farklı türleri bulunmaktadır.<sup>149</sup> Devlette idaresi de kamusal hizmetleri yerine getirmek amacıyla oluşturulmuş birbirinden farklı özellikler gösteren birimlerden, örgütlerden oluşmaktadır.

Yerel yönetimlerin kendilerine özel personele, bütçeye ve kamu tüzel kişiliğe sahip olması onların hareket kabiliyetinin artmasına olanak tanımaktadır.<sup>150</sup> Ancak, bu idarelerin kendi başlarına buyruk hareket etmeleri ve tamamen merkezin kontrolü dışında kalmaları söz konusu olamaz.<sup>151</sup>

Bu anlayış, üniter bir devlette yaşamsal önem taşır, farklı tüzel kişilere sahip kamu yönetimi alanındaki kuruluşların uyum içinde çalışmalarını sağlar.<sup>152</sup> Bu nedenlerle yerel yönetimler koşulları kanunların belirlediği usullerle denetim altında tutulur ve toplum yararının korunması sağlanmaya çalışılır.<sup>153</sup>

### 1.3.3. İdarenin Denetlenmesi ve Denetim Türleri

Denetimin amacı öncelikle, neden gerekli olduğu ile ilgilidir. Denetim; mevcut duruma kıyasla daha iyi ve yararlıyı bulmak, olumsuzlukları ortaya çıkartmak,

---

<sup>148</sup> Alptekin AKTALAY / Erdal ABDULHAKİMOĞULLARI, “Yerel Yönetimlerde Dış Denetimin Amaç Bakımından Değerlendirilmesi”, ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, C.6, S.12, (2010), s.180.

<sup>149</sup> Mehmet YAZICI, Örgütlenme İlkeleri (İstanbul: İktisat ve Ticaret Yüksek Okulu Vakfı Yayınları, 1978), s.15.

<sup>150</sup> Ömer ÇAMUR / Ahmet Hamdi AYDIN, “Türkiye’de Merkezileşme ve Yerelleşme Sorununun Giderilmesinde Adaletin Rolü Türkiye”, Bingöl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C.9, S. 18, (2019), s.1182.

<sup>151</sup> ULUSOY / AKDEMİR, s.31.

<sup>152</sup> Yusuf KARAKILÇIK, Yerel – Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler Yeni Cumhurbaşkanlığı Sistemine Göre, (Ankara: Seçkin Yayınları, 2018), s.25.

<sup>153</sup> GÜNDAY, s.84.

uygulama farklılığını gidermek ve kararlarda isabetli olabilmek için yapılmaktadır.<sup>154</sup> Denetleme, yönetim kavramının tamamlayıcısıdır. Gerçekleştirmek istenilen bir şeyi, bir hedefi, tasarlandığı şekle paralel olarak hayata geçirilmesine olanak sağlar. Planlanan amaçlara ulaşıp ulaşılamadığının tespiti, ulaşılamamış ise bunun nedenlerinin araştırılması ve değerlendirilmesi ve bunlar için yapılan iş ve işlemlerin tümü şeklinde tanımlanabilir.<sup>155</sup>

Denetim kavramından söz edilebilmesi için öncelikle belirli şekilde konulmuş ilkelerin, kabul edilmiş planların ve verilmiş talimatların bulunması gerekir. Buna paralel olarak kabul edilen planlara, verilen emirlere ve konulan ilkelere uygun ve etkin bir yönetim faaliyeti bulunmalıdır. Bahsedilen bu şartlar sağlandıktan sonra kabul edilen planlara, verilen emirlere ve konulan ilkelere uygun hareket edilip edilmediği denetlenmesi anlamlı olacaktır.<sup>156</sup> Kamu yönetimi, yönetim teorisinin önemli bir parçası olarak denetimin uygulanması gereken bir saha konumundadır. Yapılacak olan denetim sayesinde kamu yönetiminde plan ve programların ne derece yerine getirildiği ve bunların ne derecede kamu yararına hizmet edip etmediği belirlenmektedir.<sup>157</sup>

Denetim kavramı özetle gerek kamu yönetiminde gerekse diğer alanlarda faaliyetlerin olabildiğince planlara sadık kalarak gerçekleştirilmesi ve bu faaliyetler gerçekleştirilirken birimlerin verimli, etkili, yerindelik ve hukukilik kurallarına uygun olarak çalışmalarını sağlayan kontrol ve değerlendirme aracıdır.<sup>158</sup>

### 1.3.3.1. Siyasal Denetim

İdarenin siyasi denetimi kavramında anlaşılması gereken şey idarenin yasama organı tarafından denetlenmesidir. Siyasi denetimle anlatılmak istenen yasama organının yürütmeyi ve onun talimat ve emirleri doğrultusunda faaliyet gösteren

---

<sup>154</sup> Ahmet KEBELİ, “Kamu İç Denetiminde Kurumsal Performans Denetimi”, Denetişim, S.20, Ocak / Haziran (2020), s.6.

<sup>155</sup> YAZICI, s.89.

<sup>156</sup> Nuri TORTOP / Eyüp G. İSBİR / Burhan AYKAÇ / Hüseyin YAYMAN / M. Akif ÖZER, Yönetim Bilimi, 11. Basım (Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2017), s.113.

<sup>157</sup> Kadir Caner DOĞAN, “Yönetimin Bir Fonksiyonu Olarak Denetim ve Kamu Yönetimindeki Yeri”, Ombudsman Akademik Dergisi, S.3, (2015), s.108.

<sup>158</sup> Paşa BOZKURT, “Denetim Kavramı ve Denetim Anlayışındaki Gelişmeler”, Denetişim, S.12, (2016), s.57.



idareyi denetlemesidir.<sup>159</sup> Şu halde yasama organı ulusal egemenliğin temsilcisidir ve hukuk kurallarını belirler. Hukuk kurallarını koyan bir organın, bu kurallara uyulup uyulmadığını denetlemesi doğal bir sonuçtur.<sup>160</sup> Hukukun üstünlüğüne dayanan demokratik rejimlerde kanunlar yetkisini halktan olan yasama organı tarafından düzenlendiği için bunlar halkı temsil eder. Dolayısıyla idarenin donanmış olduğu yetkiler kendisine ait olmayıp, temsili siyasi irade ile ona verilmiş olan yetkililerdir.<sup>161</sup>

Bu nedenle yasama organı idareyi denetleme yetkisine sahiptir. Yasama organının yürütme organını denetimi aynı zamanda dolaylı olarak idarenin de denetlenmiş olması anlamına gelecektir.<sup>162</sup> Yasama organı tarafından yapılan düzenlemeler aynı zamanda yönetsel çalışmaların merkezi mi veya adem-i merkezi mi olarak yürütüleceği sorusunu da cevaplayacaktır. Yönetsel çalışmaları bir ülkenin politik rejimi, siyasi partiler ve baskı gruplarının faaliyetleri önemli miktarda etkilemektedir.<sup>163</sup>

Her ne kadar mahalli idareler özerk bir yapıya sahip olsalar da yetki görev ve sorumlulukları parlamento tarafından belirlenen hukuksal işlemlerle sınırlıdır. Yani bu idarelerin kendilerinin herhangi bir konuda kendilerini yetkilendirmeleri söz konusu olamaz. Mahalli idarelerin hareket alanları yasama organı tarafından belirlenir, bu mahalli idarelerin üzerinde siyasi denetimin gerçekleştirilmesini sağlar.<sup>164</sup>

### 1.3.3.2. Yargı Denetimi

İdarenin denetlenmesi hukuk devleti ilkesinin kaçınılmaz bir unsurudur. İdarenin yargısal denetimi, istikrarlı bir toplumsal yapının oluşturulması, var olan sosyal yapıya saygı gösterilerek kolektif çıkarların yönetilmesini sağlar.<sup>165</sup> İdarenin

---

<sup>159</sup> Ali BALKAN, İdarenin Yargı Dışı Yollardan Denetlenmesi (Yüksel Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku ABD, 2009), s.48.

<sup>160</sup> Nuri TORTOP, “Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”, Amme İdaresi Dergisi, C.7, S.1, (1974), s.30.

<sup>161</sup> BALKAN, s.48.

<sup>162</sup> Hamza EROĞLU, İdare Hukuku: Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve idarenin Denetlenmesi, (Ankara: Turhan Kitabevi, 1985) s.343.

<sup>163</sup> TORTOP, s.30.

<sup>164</sup> Mustafa DEMİRTAŞ, Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği ve İdari Vesayet (Yüksek Lisans Tezi, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ABD, 2005), s.58.

<sup>165</sup> TORTOP, s.38.

yargısal denetimi diğer denetim yollarından farklılık içermektedir. Yargısal denetimde öncelikle denetimi yapan yargısal bir organdır. Bu durum uyumsuzluğun tarafları bakımından bir güvence oluşturmaktadır.<sup>166</sup>

1982 Anayasası'nın 125/1. maddesine göre, “İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır”. Türk hukukunda adli yargıdan bağımsız bir idari yargı kolu bulunmakta olup, idari yargı kolunda yüksek mahkeme olarak Danıştay bulunmaktadır. Danıştay idari yargıda temyiz mercii olarak, bazı davalar bakımından ise ilk derece mahkemesi olarak görev yapmaktadır. Bölge idare mahkemeleri ise idari yargıda istinaf mahkemesi olarak görev yapmaktadırlar. İdare ve vergi mahkemeleri idari yargının ilk derece mahkemelerini oluşturmaktadırlar.<sup>167</sup>

### 1.3.3.3. Kamuoyu Denetimi

Kamuoyu; belli bir dönemde, üzerinde farklı fikirler bulunan bir konuda bu konuyla ilgilenen önemli sayıda insanın aynı doğrultudaki fikirlerinin karar alıcıları kamu politikasının oluşturulmasında ve hayata geçirilmesinde belirli bir miktarda etkilemesi olarak ifade edilebilir.<sup>168</sup> Ayrıca kamuoyu denetimi ise idarenin haksız fiillerine maruz kalan vatandaşların, bu haksızlığın ortadan kaldırılmasına yönelik kitle iletişim araçlarıyla gündem oluşturarak tepki göstermesi mümkün olacaktır.<sup>169</sup> Belirli bir yörede yaşayan halkın sadece yönetilen pasif bir insan topluluğu niteliğinden çıkıp yerel yönetime her aşamada ortak olan, sorumluluğunu paylaşan ve aynı zamanda onu denetleyen bir yapıya ulaşabilmesi için sağlıklı bir halkla ilişkiler düzeni ve duyarlı bir kamuoyu gerekmektedir.<sup>170</sup>

Halk denetimi halkın idarenin eylemlerine ve işlemleri karşısında takındığı tutumun idareyi etkilemesi suretiyle ortaya çıkmaktadır. İdari faaliyetlerin muhatabı

---

<sup>166</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.812.

<sup>167</sup> Nihat KAYAR, İdari Yargı Kurulu ve İşleyiş, 3. Baskı (Bursa: Ekin Yayınevi, 2015), s.78.

<sup>168</sup> Hüsamet'in İNAÇ / Feyzullah ÜNAL, “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi Ve Uygulanma Düzeyi”, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S.18, (2007), s.47.

<sup>169</sup> Vasfiye ÇELİK / Ömer DEMİRCİ, “Türk Kamu Yönetiminin Denetim Yolları”, Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi, C.5, S.2, (2019), s.139.

<sup>170</sup> DEMİRTAŞ, s.59

olan vatandaşların bu faaliyetlerin denetiminde söz sahibi olması gerekir.<sup>171</sup> Vatandaşların kamu işleriyle yakından ilgilenmesi, yapıldığı iddia edilen yolsuzluklara karşı kuvvetli ve sağlıklı bir şekilde tepki göstermesi idare üzerinde yolsuzlukları önleyici bir denetim sağlayabilir.<sup>172</sup> Ayrıca oluşturulan bu kamuoyu sayesinde yerel kamu hizmetlerinin sunulması ya da ihtiyaçların çözülmesi aşamalarında etkin şekilde rol alan vatandaşlar ulusal kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi amacıyla yapılan çalışmaların etkinliği hakkında daha deneyimli ve bilinçli olacaklardır.<sup>173</sup>

Kitle iletişim araçlarının etkinliğinin giderek artışı, sosyal medya vb. gibi yollarla iletişimin kolaylaşması vatandaşların olaylar karşısında tepkisini daha kolay ve geniş kitleler şeklinde dile getirmesini sağlamaktadır. Bu durumun yönetimler üzerindeki kamuoyu denetimini arttırdığı söylenebilir. Bu süreçte teknolojik gelişmeler ve basın kuruluşları da önemli rollere sahiptir. Basın yoluyla idarenin kararları geniş kitlelere ulaşacak vatandaşların konu hakkında fikirleri olması sağlanacak oluşan kamuoyu sayesinde idarenin denetimi mümkün olabilecektir.<sup>174</sup>

#### **1.3.3.4. Ombudsman Denetimi**

Yargısal denetimin sınırlı oluşu, kimi zaman geç işleyebilmesi, bazı durumlarda modern idari yapının dönüşümüne ve gelişimine cevap verememesi, idarenin kendi içinde yapılan denetiminde tek yönlü ve objektif olmaktan uzak oluşu gibi nedenlerle İsviçre’de doğan ve gelişen bir tür denetim sistemi olan ombudsmanı pek gerekli kılmıştır.<sup>175</sup>

Vatandaşların sahip olduğu hak ve özgürlüklerin korunması hukuk devleti için vazgeçilmez bir koşuldur. Bu hak ve özgürlüklerin korunması adına demokratik

---

<sup>171</sup> Sencer Abdullah AKKOYUNLU, İl Özel İdareleri Üzerinde İdari Vesayet Denetimi (Yüksek Lisans Tezi, Erzincan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku ABD, 2010), s.25.

<sup>172</sup> EROĞLU, s.346.

<sup>173</sup> TÜRKOĞLU / BUCAKTEPE, s.323.

<sup>174</sup> ÇELİK / DEMİRCİ, s.139.

<sup>175</sup> EROĞLU, s.349.

toplulukların hukuk sistemlerinde belli başlı önlemler alınmıştır.<sup>176</sup> Bunlardan birisi olan ombudsman taraf tutmayan, bağımsız bir kamu görevlisidir.<sup>177</sup>

Ombudsmanlık, 29.06.2012 tarihinde yürürlüğe giren Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu ile düzenlenmiştir. Kamu Denetçiliği Kurumu, idarenin işleyişi ile ilgili şikayet üzerine, idarenin yapmış olduğu her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve idareye önerilerde bulunmakla görevlidir (KDKK m.5). Kamu Denetçiliği Kurumu, görev alanındaki işlem ve davaları sadece hukuka uygunluk bakımından değil, aynı zamanda adalet anlayışı, hakkaniyete uygunluk ve insan haklarına saygı yönlerinden de inceler.<sup>178</sup>

Kusur veya yönetsel bir ihmal saptanması halinde bu kusuru ilgili idareye bildirir fakat yönetimin yerine geçerek onun adına karar alması mümkün değildir. Yönetimin takdir hakkına tecavüz etmesi söz konusu olmaz.<sup>179</sup> Kamu Denetçiliği Kurumunun bağlayıcı karar alma yetkisi mevcut değildir. Kararları öneri niteliğindedir ve ilgili mercii kurumun önerdiği çözüm yöntemini uygun görmediği durumlarda bunun gerekçesini kuruma bildirmelidir.<sup>180</sup>

### 1.3.3.5. Mali Denetim

Mali denetim mali nitelikteki işlem ve olayların bu konuda yapılan kanunlara uygun bir şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini, hazırlanan ve sunulan mali raporların gerçek durumla örtüşüp örtüşmediğini ve denetlenen kurumun kanuni düzenlemelerin yanı sıra, birtakım ilke ve kurallara ne ölçüde uyduğunu anlayabilmek amacıyla bağımsız denetçilerce yapılan inceleme ve değerlendirmeleri kapsamaktadır. Bu denetim aynı zamanda düzenlilik denetimi olarak da adlandırılabilir.<sup>181</sup> Yerel yönetimlerde mali denetimin içeriğini muhasebe işlemlerinin kontrolünün

---

<sup>176</sup> Ümit ARKLAN, “Bir Kamu Denetimi Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”, Selçuk İletişim, C.4, S.3, (2006), s.83.

<sup>177</sup> EROĞLU, s.351.

<sup>178</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.811.

<sup>179</sup> TORTOP, s.41.

<sup>180</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.811.

<sup>181</sup> Ömer KÖSE, Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim, (Ankara: T.C. Sayıştay 145. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, 2007), s.66.

sağlanması, gelir ve giderin mevzuata uygun şekilde yapılmış olması, yapılan harcamaların kayıtlarının tutulması, doğru ve tutarlı olması oluşturmaktadır.<sup>182</sup>

Merkezi yönetim, yerel yönetimlerin kamu yararı amacıyla gerçekleştirmekte olduğu faaliyetlerden doğan giderlerine katkıda bulunmak, yerel yönetimler arasında ortaya çıkan mali kaynak farklılıklarını ortadan kaldırmak, yerel yönetimlerce hayata geçirilmek istenen ve merkezi yönetim tarafından yapılması onaylanan hizmet ve faaliyetleri gerçekleştirmek, yerel yönetimlerin gelir yetersizliğinin doğurabileceği olumsuzlukları ortadan kaldırmak amacıyla yerel yönetimlere mali yardım sağlamaktadır.<sup>183</sup>

Ayrıca yerel yönetimlerin merkezden yönetimden aktarılan kaynaklar dışında ayrı kendilerine has malvarlıkları, gelirleri ve bütçeleri bulunmaktadır.<sup>184</sup> Gerek merkezi bütçeden aktarılan gerekse yerel yönetimlerin kendilerine ait tüzel kişilikleri bağlı olarak elde ettikleri bu gelirlerin Anayasa’da yerel yönetimlerin gerçekleştirmesi gerektiği belirtilen amaçlar doğrultusunda kullanılıp kullanılmadığının araştırılması, kaynakların etkin ve ekonomik olarak kullanılıp kullanılmadığı mali denetimin kapsamını oluşturmaktadır.<sup>185</sup> Yerel yönetimlerin mali işlemlerinin Türkiye’de denetimi Sayıştay tarafından yapılmaktadır. Sayıştay bu denetim yetkisini Türkiye Büyük Millet Meclisi adına yerine getirmektedir.<sup>186</sup> Sayıştaylar kamu gelirlerinin mevzuata, kamu yararına ve verimlilik ölçütlerine ne denli uygun bir biçimde yerine getirildiğini denetleyerek, toplum adına hazinenin korunmasını sağlayan bir kuruluştur.<sup>187</sup>

Sayıştay denetimi kapsamında her türlü bilgi ve belgeyi, Devlet, il özel idaresi, ve diğer resmi kurum ve kuruluşlardan, gerçek ve tüzel kişilerden isteyebilir, denetime tabi olan daire ve kuruluşlarından işlemleriyle ilgili eşya ve malları her safhada

---

<sup>182</sup> Birol EKİCİ / M Cem TOKER, “Avrupa’ da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.14, S.1, Ocak (2005), s.16.

<sup>183</sup> A. Yasin KARANFİLOĞLU, Yerel Yönetimlerin Denetimi, (Ankara: Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, 2000), s.16.

<sup>184</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.81.

<sup>185</sup> EKİCİ / TOKER, s.16

<sup>186</sup> KARANFİLOĞLU, s.37.

<sup>187</sup> KÖSE, s.14.

inceleyebilir.<sup>188</sup> Bu sayede yerel yönetimlerin mali denetimleri yapılarak kamu yönetiminde verimli ve rasyonel harcamaların yapılabilmesi amaçlanmaktadır.

### **1.3.3.6. Hiyerarşik Denetim**

#### **1.3.3.6.1. Genel Olarak**

Merkezi yönetim sisteminde, tüm hizmetlerin planlandığı, toplandığı ve düzenlendiği bir başkent teşkilatının yanı sıra, bu hizmetlerin tüm ülke genelinde yürütülmesini sağlayacak bir taşra teşkilatının varlığı da zorunludur. Ancak başkent teşkilatı ve taşra teşkilatı arasında da bir bütünlüğün olması gerekir.<sup>189</sup>

Hiyerarşi yetkisi aynı kamu tüzel kişiliği içinde geçerli bir yetkidir. Hiyerarşi yetkisinin kullanılması belirli bir sebebe bağlı değildir ve genel bir yetkidir. Hiyerarşik yetkinin illa kanunla verilmesine gerek yoktur yani metin olmaksızın var olan bir yetkidir.<sup>190</sup>

Hiyerarşide personel düzeni bakımından biri dışında her görevli diğer bir görevliye bağlıdır.<sup>191</sup> Yani idare teşkilatında yer alan makam ve görevliler aşağıdan yukarı doğru birbirlerine bağlı olarak gelirler ve en tepedeki yetkiliye tabi olurlar.<sup>192</sup> İdari işlemlerin yerine getirilebilmesi için üst makam veya memurların ast derecelerdeki makam veya memurlar üzerinde bazı yetkilerinin bulunması zorunludur. Hiyerarşik üst, astının durumuna ilişkin işlemler yapabilme hakkına sahiptir. Yani onu terfi ettirebilir, üst astını atayabilir.<sup>193</sup> Üst, astına disiplin cezası verebilir.<sup>194</sup>

Hiyerarşik amir, ast işlemlerini yaptıktan sonra bu işlemleri denetlemek ve denetim sonucunda bunlar üzerinde onama ya da onamama, düzeltme, değiştirme, kaldırma, geri alma, uygulanmasını erteleme ya da durdurma şeklinde işlemler yapma

---

<sup>188</sup> KARANFİLOĞLU, s.39.

<sup>189</sup> GÜNDAY, s.81.

<sup>190</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.112.

<sup>191</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.107.

<sup>192</sup> YILDIRIM / YASİN / KAMAN / ÖZDEMİR / ÜSTÜN / TEKİNSOY, s.32.

<sup>193</sup> KALABALIK, s. 107.

<sup>194</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.111.

hakkına sahiptir.<sup>195</sup> Hiyerarşik denetim hem hukukilik hem de yerindelik açısından yapılabilir.<sup>196</sup>

Amirler (üstler), kamu hizmetlerini yürütülmesini ve planlanmasını sevk ve idare ederler. Amirlerin buldukları makamlar o kamu tüzel kişisini temsil etme durumunu doğurur. Bu nedenle o tüzel kişiyi, yaptıkları işlemler neticesinde hak ve yükümlülük altına sokabilen ve emretme yetkisi olan amir makamlardır. Hiyerarşi gücünün doğal bir sonucu olarak üstün asta emir ve talimat verebilir.<sup>197</sup>

Memurlar (astlar) ise mevzuat kapsamında amirlerinden aldıkları emir ve talimatlara göre kamu hizmetlerini fiilen yürüten personellerdir. İşte hiyerarşi, bir kamu tüzel kişisi içinde faaliyet gösteren memurların bölüm amirlere bağlantısı ve amirlerin de kendi aralarında sınıflandırmasıdır.<sup>198</sup>

Hiyerarşi kapsamında var olan yetkiler kural olarak resen kullanılır. Fakat yetkilerin talep üzerine de kullanılması mümkündür. Bu yetkilerin gerekli durumlarda kullanılmasından kaçınılamaz ve kullanılmasından vazgeçilemez.<sup>199</sup>

Teşkilatın kendi içinde görevlilerin ve statülerin, alttan üste veya üstten alta doğru sıralı dizilişi şeklinde tanımlanabilecek hiyerarşi, teşkilatın yönetimi, iç koordinasyonu ve teşkilat içi bütünlük sağlama yoluyla, idarenin bütünlüğü ilkesine katkıda bulunan araçtır. Ast-üst ilişkisinin genel görünümü açısından hiyerarşi, herkesin yükselen statüler ve yetkiler silsilesi içinde yer aldığı sosyal organizasyondur.<sup>200</sup> Bu organizasyon yapısına bakıldığında alt, üst ilişkisi her örgüt içinde söz konusudur ve idare işlevinin söz konusu olduğu her örgütte hiyerarşi vardır.<sup>201</sup>

---

<sup>195</sup> GÜNDAY, s.83.

<sup>196</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.113.

<sup>197</sup> KALABALIK, s. 106.

<sup>198</sup> TORTOP / İSBİR / AYKAÇ / YAYMAN / ÖZER, s.128

<sup>199</sup> Ender Ethem ATAY, İdare Hukuku, 2. Baskı (Ankara; Seçkin Yayınları, 2019), s.111.

<sup>200</sup> DİRDİMAN, s.73.

<sup>201</sup> ÖZAY, s.148.

### 1.3.3.6.2. Hiyerarşik Denetimin İçermediği Yetkiler

Hiyerarşik denetim, yukarıda belirtildiği gibi üstler tarafından kamu hizmetlerinin iç düzeni ile ilgili tedbirler ve kararlar alabilmek amacıyla kullanılmaktadır.<sup>202</sup> Ancak hiyerarşik denetimin içermediği bazı yetkiler de bulunmaktadır.

#### 1.3.3.6.2.1. İkame Yetkisinin Yokluğu

Hiyerarşik üst, astının yerine geçerek kanun tarafından asta verilen bir yetkiyi kullanamaz. Buna “ikame yetkisinin yokluğu” denilir. Bunun sebebi kamu hukukunda yetkinin hiyerarşiden üstün olmasıdır.<sup>203</sup> Ancak bu durumun tersi bir bağlı yetki ile düzenlenmişse üst astın yerine işlem tesis edilebilir.<sup>204</sup>

#### 1.3.3.6.2.2. Kanunsuz Emir

Hiyerarşik amir daha önce de belirtildiği gibi astlarına işlemlerin nasıl yapılacağına dair emir ve talimat verme, genelge ve tebliğ açıklama gibi yöntemlerle kanunların nasıl uygulanması gerektiği konusunda yol gösterme yetkisine sahiptir.<sup>205</sup> Hiyerarşi yetkisinin içerdiği bu emir ve talimat verme yetkisinin istinasını kanunsuz emir kavramı oluşturmaktadır.<sup>206</sup> Anayasa'nın 137. maddesine göre, “*Kamu hizmetlerinde herhangi bir sıfat ve suretle çalışmakta olan kimse, üstünden aldığı emri, yönetmelik, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi, kanun veya Anayasa hükümlerine aykırı görürse, yerine getirmez ve bu aykırılığı o emri verene bildirir. Ancak, üstü emrinde ısrar eder ve bu emrini yazı ile yenilerse, emir yerine getirilir; bu halde, emri yerine getiren sorumlu olmaz. Konusu suç teşkil eden emir, hiçbir suretle yerine getirilmez; yerine getiren kimse sorumluluktan kurtulamaz.*”

---

<sup>202</sup> KALABALIK, s.107.

<sup>203</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.112.

<sup>204</sup> ATAY (2019), s.107.

<sup>205</sup> GÜNDAY, s.83.

<sup>206</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA (2017), s.216.



### **1.3.3.7. İdari Vesayet Denetimi**

İdari vesayet yetkisini düzenleyen Anayasa'nın 127/5. maddesine göre, *“Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir”*. İdari vesayet denetimi ileride ayrıntılı olarak incelenecektir.

## 2. İKİNCİ BÖLÜM

### İDARİ VESAYET

#### 2.1. İdari Vesayet Kavramı

##### 2.1.1. Türk Dil Kurumunda Vesayet

Türk Dil Kurumu sözlüğünde vesayet, “vasilik” olarak belirtilmektedir.<sup>207</sup> Vasi kavramı; medeni hukuk açısından vesayet altındaki küçüğün veya kısıtlının, kişiliği ve malvarlığıyla ilgili var olan bütün menfaatlerini korumak ve hukuki işlemlerle onu temsil etmek şeklinde tanımlanabilir.<sup>208</sup> Ayrıca vasi ölen bir kimsenin vasiyetini yerine getirmesiyle görevli olan kimsedir.<sup>209</sup>

##### 2.1.2. Uluslararası Hukukta İdari Vesayet

İdari vesayet, sadece ülkemize özgü bir denetim şekli değildir. Ülkeler kendi koşullarına göre derecesi farklı olmak üzere bu denetim ve gözetim yetkisini kullanmışlardır. İdari ve mali özerklik anlamına gelen yerel özerkliğin en geniş ölçüde sağlanmış olduğu Anglo – Sakson geleneğine sahip ülkeler dahi, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde belli bir miktarda denetim ve gözetim yetkisi vardır.

Mahalli idareler, ülkemizde olduğu gibi uluslararası düzlemde de varlık göstermekte ve bu idarelerle ilgili mevzuatlar uluslararası alanda yer almaktadır. Konuyla ilgili en önemli belgelerden biri olan ve Türkiye’de 01.04.1993 tarihinde yürürlüğe giren Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nın önsözünde yerel idari makamların ve vatandaşların kamu işlerinin yerine getirilmesinde katılımcı olmalarının demokratik rejimin temellerinden birisi olduğu belirtilmiştir. Gerekli yetkilerle donatılmış yerel makamların varlığı etkili bir yönetim yapısı oluşturacaktır. Yerel yönetimlerin kendilerini ilgilendiren işlerin önemli bir bölümünü, kendi sorumlulukları

---

<sup>207</sup> TDK, <https://sozluk.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 24.12.2019.

<sup>208</sup> Şaban KAYIHAN / Mustafa ÜNLÜTEPE, Medeni Hukuk Bilgisi, 4. Baskı (Ankara: Seçkin Yayınları, Eylül 2017), s. 385.

<sup>209</sup> TDK, <https://sozluk.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 24.12.2019.

altında düzenleme ve yönetme hakkı ile merkezi idareden ayrı bir tüzel kişiliğe sahip oldukları ifade edilmektedir.<sup>210</sup>

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 3. maddesine göre, “*Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme hakkı ve imkanı anlamını taşır.*” Fakat buradaki özerklik ülkemizde yerel yönetimlerin üzerindeki denetim olgusunu ortadan kaldırmamaktadır. Bunun en temel nedeni merkezden yönetim ve yerinden yönetim kuruluşlarının hepsinin idare çatısı altında, idarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında aynı esaslara bağlı olması ve bu doğrultuda faaliyet göstermeleridir.<sup>211</sup>

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8. maddesine göre ise “*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 denetime tabi tutabileceklerdir. Yerel makamların idari denetimi, denetleyen makamın müdahalesinin korunması amaçlanan çıkarların önemiyle orantılı olarak sınırlandırılmasını sağlayacak biçimde yapılmalıdır.*”

### **2.1.3. 1982 Anayasası'nda İdari Vesayet**

1982 Anayasası'nda idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği hükmü bulunmaktadır. Yine aynı maddenin devamında, idarenin kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esasına dayandığı ifade edilmiştir (AY m.123).

Mahalli idarelerin üzerinde denetimi sağlayan idari vesayet yetkisi Anayasa'da açıkça öngörülmüştür. Anayasa'nın 127/5. maddesine göre, “*Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde*

---

<sup>210</sup> Refat ÇEVİKBAŞ, “*Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*”, Türk İdare Dergisi, S.475, (2012), s.37.

<sup>211</sup> GÖZÜBÜYÜK / TAN, s.165

*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.”*

#### **2.1.4. Doktrinde İdari Vesayet**

1982 Anayasası'nda açıkça düzenlenen idari vesayet kavramı doktrinde de geniş bir şekilde yer almaktadır. Doktrinde idari vesayet yetkisinden bahsedilirken sadece kanunla düzenlenmesinin yeterli olmadığı ayrıca bu yetkinin sınırlarının da kanunla açıkça düzenlemesi gerektiği belirtilmektedir.<sup>212</sup> Yine idari vesayet ile yapılan başka bir tanımda merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşlarının genel ve mahalli menfaatlere uymayan işlem ve eylemlerine engel olması gerektiği dile getirilmektedir.<sup>213</sup> Bir başka tanımda idari vesayet in idari rejimde yargı organı aracılığıyla değil de doğrudan doğruya merkezi idare tarafından gerçekleştirilen denetim ve gözetim türü olduğu belirtilmektedir.<sup>214</sup>

Anayasa'nın 127. maddesinde merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde yani yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının üzerinde idari vesayet yetkisinin olduğundan söz edilmektedir.<sup>215</sup> Anayasa'da belirtilen bu madde dışında idari vesayetle ilgili doktrinde hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde de vesayet denetiminden söz edilmektedir.<sup>216</sup> Bunun sebebi olarak ise idarenin bütünlüğü ilkesinin sadece mahalli idareler anlamında değil<sup>217</sup>, genel anlamda hizmet yerinden yönetim kuruluşlarını da kapsayacak şekilde düzenlenmiş bir ilke olmasıdır.<sup>218</sup>

Bunların yanında yine doktrinde önceki dönemlerde merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kullandığı denetim şekli olan idari vesayet yetkisinin, zaman içerisinde bir kamu tüzel kişisinin başka bir kamu tüzel kişisi üzerinde vesayet denetimi yapmasını sağlayacak bir denetim yetkisi olarak değerlendirilmeye

---

<sup>212</sup> SANCAKDAR / ÖNÜT / DOĞAN / TURHAN / SEYHAN, s.157.

<sup>213</sup> KALABALIK, s. 110.

<sup>214</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA (2017), s.222.

<sup>215</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.115.

<sup>216</sup> GÜNDAY, s.85.

<sup>217</sup> ATAY (2019), s.111.

<sup>218</sup> Semih Mustafa ÖNEN / İhsan EKEN, “Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi”, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, C.15, S.56, (2016), s.220.

başlanmıştır.<sup>219</sup> Büyükşehir belediyesinin büyükşehir ilçe belediyeler üzerinde, Yükseköğretim Kurulunun üniversiteler üzerinde, Barolar Birliğinin barolar üzerinde sahip olduğu denetim yetkisi buna örnek olarak verilebilir.<sup>220</sup> Doktrinde bu denetim türüne “dış denetim” de denilmektedir.<sup>221</sup> Ancak denetim kanunda verilen bir yetkiden kaynaklanmaktadır.<sup>222</sup>

Doktrinde her ne kadar kamu tüzel kişilerinin birbirleri üzerinde denetiminin idari vesayet yetkisine benzediği söylene de Anayasa Mahkemesi bir kararında bunun aksi yönünde görüş bildirmiştir. Mahkeme kararında idari vesayet mahalli idareler üzerinde merkezi idareye tanınan bir yetki olduğuna göre bir mahalli idare olan büyükşehir belediyesine, Büyükşehir Belediye Kanunu ile kendi içerisindeki ilçe belediyeleri üzerinde tanınan yetkinin idari vesayet kapsamında olamayacağı görüşündedir.<sup>223</sup> Anayasa Mahkemesi’nin bu görüşüne paralel olarak bazı kaynaklarda bu tüzel kişilere verilen vesayet benzeri yetkilerin Anayasa’nın 127. maddesindeki idari vesayet yetkisine uymadığını dile getirmektedir.<sup>224</sup> Bu nedenle bu tür bir denetime “kendine özgü, kanundan doğan bir denetim” demek daha doğru olacaktır.<sup>225</sup>

### 2.1.5. Anayasa Mahkemesi Kararlarında İdari Vesayet

İdari vesayet yetkisi genel ve olağan bir yetki olmayıp istisnai bir yetkidir. Anayasa Mahkemesine bir kararına göre, “*idari vesayet yetkisi dışında, merkezi yönetime yerel yönetimlere müdahale olanağı tanınmamıştır.*”<sup>226</sup> Vesayet yetkisinin kullanımı kanuni düzenlemeye tamamen uygun olmalıdır.<sup>227</sup> İdari vesayet kullanılabilmesi için kesin olarak geçerli olan kanuna bağlılık ilkesinin nedeni vesayet

---

<sup>219</sup> GÜNDAY, s.85.

<sup>220</sup> ÇAĞLAYAN, s. 125.

<sup>221</sup> ÖZAY, s.170.

<sup>222</sup> Alptekin AKTALAY, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezi Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi, (İstanbul: Legal Yayınları, 2011), s.16.

<sup>223</sup> AYM, K.T. 25.01.2007, E. 2004/79, K. 2007/6. (GÜNDAY, s.85).

<sup>224</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.116.

<sup>225</sup> ÇAĞLAYAN, s.125.

<sup>226</sup> AYM, K.T. 14.06.1988, E. 1988/14, K. 1988/18. (www.hukukturk.com, Erişim Tarihi: 15.12.2021).

<sup>227</sup> AKGÜNER, s.111.

denetiminin özerklik uygulamasına karşı bir sınırlama olmasıdır.<sup>228</sup> Anayasa Mahkemesinin bir kararına göre, “Anayasa’da yerel yönetimlere idari ve mali özerklik tanınmış olmasına karşın, merkezi yönetime, yerinden yönetim kuruluşlarını denetleme yetkisi verilmiş ve bu yetki idari vesayet olarak somutlaştırılmıştır.”<sup>229</sup>

Anayasa Mahkemesi de idari vesayet konusunda verdiği hükümlerde yerel yönetimlerin özerliği ile idari vesayet yetkisinin kanuniliği ve istisnai bir yapıda olması durumunu ön planda tutmuştur. Mahkemenin bir kararına göre “İdari vesayet yetkisi, hiyerarşik denetimde olduğu gibi genel bir yetki olmayıp, kanunla çerçevesi çizilen sınırlar içerisinde kullanılması gereken istisnai bir yetkidir. İstisnailik ve kanunilik idari vesayetin en belirgin iki temel özelliğidir. Bu bağlamda vesayet yetkisi mutlak bir kullanım zorunluluğunu da içermez. Anayasa’da belirtilen amaç ve çerçeve içinde kalmak koşuluyla bu yetkinin kapsam ve sınırını belirleme yetkisi kanun koyucuya aittir.”<sup>230</sup>

İdari vesayet özerk kuruluşlarda uygulanan bir denetimdir. Özerkliğin sınırlarını aşma, o hakkı kötüye kullanma veya yanlış kullanma gibi nedenlerden dolayı idari vesayet kendini hissettirir. Bir bakıma, idari vesayet özerkliğin kullanılmasında hakem rolü üstlenmiştir.<sup>231</sup> Anayasa Mahkemesi burada bahsedilen vesayet yetkisinin sınırının belirlenmesi konusunda kanun koyucunun takdir yetkisinin olduğunu belirtmektedir. Mahkeme bir kararında “Bu kapsamda Anayasa’da belirtilen amaç ve çerçeve içinde kalmak koşuluyla yerel yönetimlerin merkezi idare tarafından kanunların öngördüğü yetki ve kapsam içinde denetlenmesinde kullanılacak idari vesayet yöntemini ve yoğunluğunu belirleme yetkisi yasama organının takdirindedir.”<sup>232</sup>

---

<sup>228</sup> ULUSOY / AKDEMİR, s.32.

<sup>229</sup> AYM, K.T. 15.05.2008, E. 2004/1, K. 2008/106. (www.hukukturk.com, Erişim Tarihi: 10.12.2021).

<sup>230</sup> AYM, K.T. 12.09.2013, E. 2013/19, K. 2013/100. (F. Ebru GÜNDÜZ, “Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet”, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.20, S.33, (2016), s. 73.)

<sup>231</sup> Sermet BAŞARAN, Yerel Yönetimlerde Özerklik ve İdari Vesayet Türkiye Örneği, (Ankara: Sonçağ Yayınları, 2018), s.69.

<sup>232</sup> AYM, K.T. 03.11.2011, E: 2011/11, K: 2011/151. (GÜNDÜZ, s.69.)

### 2.1.6. İdari Vesayet ve Özel Hukuktaki Vesayet Kavramının Farkı

İdari vesayet, özel hukuktaki vesayetten çok farklıdır. Zira, idari vesayette amaç toplum yararının korunması iken, özel hukuktaki vesayette amaç, vesayet altındaki kişinin hak ve çıkarlarının korunmasıdır.<sup>233</sup> Özel hukuk da vesayetin amacı, özellikle bir kimsenin himayesini, korunmasını sağlamaktır.<sup>234</sup> Vasi, vesayet altındaki küçük veya kısıtlının kişiliklerine özen gösterir, mallarını yönetir ve yapacakları işlemlerde onları temsil eder.<sup>235</sup>

Kayyum ise bir malın yönetilmesi ve bir işin görülmesi için seçilir. Vesayet daireleri de vasileri denetler.<sup>236</sup> Fakat kamu hukukunda vesayet kavramının asıl amacı, yerinden yönetim kuruluşunun çıkarlarının gözetilmesi değildir. Bu amaçta vardır fakat asıl olan, yerinden yönetim kuruluşlarının yetki aşımını engellemek, üzerinde yapılacak denetimin sınırlarını çizmek ve kamu yararını korumaktır.<sup>237</sup> Ayrıca medeni vesayette vasi, vesayet altına alınan kişinin yerine geçebilir onun nam ve hesabına işlemler yapabilir. Yani medeni vesayette vasinin iradesi vesayet altına alınan kişinin iradesinin yerine geçer.

Oysa idari vesayette vesayet makamı, vesayete tabi makamın yerine geçerek işlem yapamamaktadır. İdari vesayet kural olarak ikame yetkisini içinde barındırmamaktadır. Sadece açıkça kanunda belirtilen işlemler üzerinde kanunun belirttiği oranda idari vesayet yetkileri vardır.<sup>238</sup> Aslında idari denetim türlerinden biri olan vesayet ancak idari makamlar veya Danıştay gibi idare mahkemeleri tarafından kullanılan bir yetkidir ve Türkiye'nin de kabul etmiş bulunduğu idari rejimin sonucu olarak idarenin adliyeden bağımsızlığı ilkesi uyarınca adli makamlara böyle bir yetki tanınmamıştır.<sup>239</sup>

---

<sup>233</sup> GÖZÜBÜYÜK / TAN, s.172.

<sup>234</sup> TORTOP / AYKAÇ / YAYMAN / ÖZER, s.88.

<sup>235</sup> Nevzat KOÇ, "Türk Medeni Kanunundaki Düzenlemeler Işığında Vesayet Hukukuna Genel Bir Bakış", Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.7, S.0, (2005), s.102.

<sup>236</sup> BAŞARAN, s.84.

<sup>237</sup> TORTOP / AYKAÇ / YAYMAN / ÖZER, s.88.

<sup>238</sup> GÖZLER, s.217.

<sup>239</sup> ÖZAY, s.165.

## 2.2. Türkiye’de İdari Vesayet Yetkisinin Tarihi Gelişimi

### 2.2.1. 1876 Kanun-i Esasi

Osmanlı Devleti döneminde ilk belediye örgütlenmesi 1854 yılında İstanbul’da kurulmuştur. Belediye başkanı görev yapan kişi aynı zamanda merkezi yönetime bağlı bir memurdu. 1864 Vilayet Nizamnamesi ile belediye örgütleri yaygınlık kazanmaya başlamıştır.<sup>240</sup>

1876 Kanunu Esasi’nin 112. maddesinde belediye idaresi anayasal bir kuruluş halini almış, başkent ve taşrada kurulacak belediye idarelerinin, kurulması, görevleri ve üyelerinin yetkilerinin kanunla belirlenmesi öngörülmüştür. Fakat özerkliği sınırlı şekilde düzenlemiş ve Anayasa’nın tümü incelendiğinde belediyelerin denetimi konusunda Kanunu Esasi döneminde sıkı bir idari vesayet anlayışının olduğu söylenemez.<sup>241</sup>

### 2.2.2. 1921 Anayasası

1921 Anayasası diğer Osmanlı ve Türk anayasalarından farklı olarak çerçeve anayasa niteliği göstermektedir.<sup>242</sup> Fakat 21 maddeden oluşan bu kısa metinde, yerel yönetimlere geniş bir özerklik alanı düzenlenmek istenmiştir. Anayasa’nın 11. maddesine göre, “*Vilayet, mahalli umurda manevi şahsiyeti ve muhtariyeti haizdir.*” 16. maddeye göre ise “*Nahiye, hususi hayatında muhtariyeti haiz bir manevi şahsiyettir.*”

Anayasa’nın ilgili hükümlerinden anlaşılacağı üzere illerin ve nahiyelerin tüzelkişiliği ve özerkliği bulunmaktadır.<sup>243</sup> 1921 Anayasası’nda, devletin örgütlenmesinde merkezden ve yerinden yönetim ilkeleri esas alınmış, yerel yönetimlerin özerkliği anayasada güçlü bir biçimde vurgulanmıştır. Anayasa yerinden yönetim ilkesine ağırlık vermiş, ademi merkezîyetçi yaklaşım esas almıştır. Ancak anayasanın belirttiği il ve bucak meclisleri hiçbir zaman toplanamadığı için söz konusu

---

<sup>240</sup> Okay UYGUN, “*Yerel Yönetim Reformu için Anayasal İlkeler*”, Strategic Public Management Journal, Issue No: 2, (2015), s.4.

<sup>241</sup> Murteza BALCI, *Yerel Yönetimler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi (Türk ve İngiliz Sisteminin İncelenmesi)* (Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 1995), s.23.

<sup>242</sup> Abdurrahman EREN, *Anayasa Hukuku Dersleri*, 2. Baskı (Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2021), s.219.

<sup>243</sup> ÇAĞDAŞ, s.403.



anayasal hükümler uygulanamamıştır.<sup>244</sup> Geniş yetkilerle düzenlenen yerel yönetimler üzerinde idari vesayet uygulamasının azaltılması istenmiştir.<sup>245</sup>

### 2.2.3. 1924 Anayasası

1924 Anayasası, 1921 Anayasası'nda baskın olan ademi merkeziyetçi yaklaşımdan tamamen uzaklaşmış, merkeziyetçi bir sistemi esas almış katı bir anayasadır.<sup>246</sup> 1924 Anayasası'nda il yerel yönetiminin yetkileri anayasada sayılmamış, il ve bucak meclislerinden söz edilmemiştir.<sup>247</sup>

1924 Anayasası'nda, mahalli idarelerin görev ve yetkileri açıkça belirtilmemiş, sadece bunların dayanacağı ilkeler ve tüzel kişiliklerinden bahsetmekte yetinilmiştir.<sup>248</sup> Anayasa'nın 90. maddesine göre, "*Vilayetlerle şehir, kasaba ve köyler hükmi şahsiyeti haizdir.*" 1924 Anayasası, bir yerel yönetim kuruluşu olarak vilayeti iktisadi ve coğrafi bir birlik olarak kabul etmekte, sınırlarını da bu esas dahilinde çizmekte ve faaliyet alanını da bu sınırlar olarak belirlemektedir.<sup>249</sup> Bunlarla beraber 1921 Anayasası'nın yerel yönetimlere tanıdığı geniş özerkliğin azaltılması yönünde bir anlayış hakim olmuştur.<sup>250</sup>

### 2.2.4. 1961 Anayasası

1961 Anayasasına göre idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür. İdarenin kuruluş ve görevleri kanunla düzenlenecektir (m.112). Ayrıca idarenin bütün eylem ve işlemleri yargı denetimine tabidir.<sup>251</sup>

Anayasa; yerel yönetimleri il, belediye ve köy olarak saymıştır. Bunun dışında hizmet yerel yönetimleri bakımından bazılarının ismi açıkça metinde yer almış

---

<sup>244</sup> UYGUN, s.4.

<sup>245</sup> BALCI, s.23.

<sup>246</sup> Yavuz ATAR, Türk Anayasa Hukuku, 14. Baskı (Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021), s.44.

<sup>247</sup> UYGUN, s.7.

<sup>248</sup> Mehmet Ali KAHRAMAN, "*Özerk Yerel Yönetimler ve Türkiye*", Toplum ve Hukuk, S.3, Bahar (2004), s.7.

<sup>249</sup> UYGUN, s.7-8

<sup>250</sup> BALCI, s.23.

<sup>251</sup> ATAR, s.48.

Anayasal güvence sağlanmıştır. Anayasada yerel yönetimlerin genel karar organlarının halk tarafından seçileceği belirtilmiştir. Ayrıca bu organların organlık sıfatlarını kaybetmelerine ilişkin hususların yargı yoluyla olacağı hükme bağlanmıştır (m.116). Bu idarelerin kamu tüzel kişiliğine sahip olduklarına ve merkezi idare ile olan ilişkilerinin kanunla düzenleneceği vurgulanmıştır (m.116).

Anlaşılacağı üzere kanun aracılığı ile yerel yönetimlerin denetlenebilmesi mümkündür fakat bu denetim yetkisinin belirli sınırları bulunmaktadır sınırsız nitelikte değildir.<sup>252</sup> 1961 Anayasası döneminde idari vesayet 1982 Anayasası'nda olduğu gibi açık bir biçimde düzenlenmemiştir. Ancak idari vesayet yetkisinin 1961 Anayasası'nda açıkça verilmemiş olması bu dönemde merkezi idarenin yerel yönetimleri denetleyemeyeceği anlamına gelmemektedir.<sup>253</sup> Anayasa'da kamu tüzel kişiliğine sahip olan idareler ile merkezi idarenin bağının kanunla belirleneceğinin belirtilmesi bu ilişkilerin düzenlenmesinde zımni bir idari vesayet anlayışına verildiğine işaret etmektedir.<sup>254</sup>

Bu çerçevede 1961 Anayasası döneminde uygulanmakta olan idari vesayet yetkisinin yerinden yönetimlerin özerkliğini keyfi şekilde kısıtlayabilme ihtimali 1982 Anayasası dönemine göre daha fazladır. Esasında 1982 Anayasası ile 1961 Anayasasında yer almayan ancak uygulamada var olan bir ilke yazılı hale getirilmiş, anayasal sınırları çizilmiş ve böylece idari vesayetinin amaç ve kapsamı belirlenerek keyfi uygulamaların önüne de geçilmek istenmiştir.<sup>255</sup>

### **2.3. İdari Vesayet Yetkisinin Amaçları**

#### **2.3.1. Genel Olarak**

Anayasa'nın kuruluş ve görevleriyle bir bütün olarak nitelediği Türkiye Cumhuriyeti idaresi ayrı ayrı ve çok sayıda tüzelkişiliklerden oluşsa bile esasen bu

---

<sup>252</sup> ÖNEN / EKEN, s.219.

<sup>253</sup> Hikmet KAVRUK / Hasan YAYLI, "2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerinin Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma", Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.10, S.3, (2008), s.5.

<sup>254</sup> BALCI, s.24.

<sup>255</sup> KAVRUK / YAYLI, s.5.

kuruluşlar bir bütündür ve belli amaçlar etrafında toplanmışlardır.<sup>256</sup> Anayasa'nın 127. maddesinde, merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir. Merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisine sahip olmadığı bir sistem, yani özerk yapıdaki yerel yönetimlerin, denetimsiz kalması Anayasal kavramlarla çelişecektir. Bu nedenle yerel yönetim kuruluşlarının üzerinde muhakkak bir vesayet denetimi bulunmalıdır.<sup>257</sup>

İdari vesayetin genel amacı yerinden yönetimin hukuka uygun faaliyet göstermesi ve idarenin bütünlüğünün sağlanmasıdır.<sup>258</sup> Zira mevzuatta bir idari işlemin özel amacının belirtildiği hallerde dahi bu özel, belirli amacın mevzuat tarafından tanımlanmış kamu yararı olduğu kabul edilir.<sup>259</sup>

İdareye bir takım kamusal yetkilerin verilmesinin amacı, kamu yararının gerçekleştirilmesidir. Kamu yararı istisnasız bütün idari işlemler için gerekli bir genel amaçtır.<sup>260</sup> Burada düzenlenen amaçların dışına çıkılması halinde, bir idari işlem olan idari vesayet denetiminin hukuka aykırı şekilde gerçekleştirilmiş olması sonucu ortaya çıkacaktır çünkü vesayet denetiminin amacı kamu yararını etkin biçimde gerçekleştirmektir.<sup>261</sup>

Başka bir ifadeyle idari vesayet denetimi, yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerine yönelik keyfiyetin engellenmesi yoluyla kamu yararının korunmasını gerçekleştirmek böylece yerel yönetimlerin işleyişine katkı sunulurken keyfi uygulamalara da meydan verilmeyerek topluma sunulan hizmetlerin en iyi şekilde gerçekleştirilmesini sağlamaktır.<sup>262</sup>

---

<sup>256</sup> ÖZAY, s.147.

<sup>257</sup> GÖZLER, s.211.

<sup>258</sup> BALKAN, s.67.

<sup>259</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA (2020), s.146.

<sup>260</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.366.

<sup>261</sup> COŞKUN, s.20.

<sup>262</sup> Tuğba Perihan KAYA, Türkiye'de İdarenin Bütünlüğü İlkesinin Bir Aracı Olarak Yerel Yönetimler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi (Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ABD, 2019), s.89.

### 2.3.2. İdarenin Bütünlüğünün Korunması

Devlet karmaşık bir yapıya sahip, çok yönlü, çok yanlı bir kuruluştur.<sup>263</sup> İdari teşkilat içinde çok sayıda farklı kuruluş bulunmaktadır. Bu farklılığın temel sebebi topluma sunulması gereken hizmetlerin en iyi şekilde yerine getirilebilmesidir.<sup>264</sup> Nasıl ki bir örgütün düzenli ve verimli biçimde çalışabilmesi için, bütün bölüm ve birimlerinin iş birliği içerisinde, uyumlu ve denetim altında çalışması gerekiyorsa idari kuruluşlar içinde bu durum geçerlidir.<sup>265</sup>

Bu kuruluşların tamamı bir bütünün parçalarıdır.<sup>266</sup> Burada bahsedilen bütünlük bir bakıma etkili yönetimin ve hatta eşyanın tabiatının bir gereğidir. Devlet denen organizmanın her uzvu birbiriyle bağlantısız bir şekilde, başına buyruk hareket ederse, organizma işlevsiz kalır, bloke olur; bu durum kaosa ve karmaşaya neden olur. Parçalı bir yapıya sahip idare içerisinde, bir bütünlüğe, uyuma ve koordinasyona ihtiyaç vardır.<sup>267</sup> İdari düzende yer alan varlıklar bir bütün olarak Türk yönetim sistemini oluşturmakta, uygulanan denetim araçları birçoğunun örgütsel alanı tüm ülkeyi kapsasa bile çok sayıda tüzelkişilik bütün halinde ve sistemli olarak işleyebilmektedir.<sup>268</sup>

Her ne kadar hizmetlerin gereklerine göre farklılık gösteren kamu idareleri ve bu idareler içerisinde kamu tüzel kişiliğine sahip mahalli idareler bulunmakta olsa da bu idari birimler bir bütün olarak değerlendirilmekte ve idare başlığı altında toplanmaktadır.<sup>269</sup> Bu bütünlük önce devletin genel menfaatleri bakımından gereklidir. Bu sayede parçalı biçimde bulunan idari kuruluşların eylem ve işlemleri denetlenerek, devletin kamu hizmet ve faaliyetlerinin ahenk ve düzeni temin edilmek istenmiştir.<sup>270</sup>

---

<sup>263</sup> Bedri GÜRSOY, “*Demokratik Bir Toplumda İdari Vesayet Üzerine Bir Deneme*”, Türk İdare Dergisi, S.377, (1987), s.4.

<sup>264</sup> AKKOYUNLU, s. 56.

<sup>265</sup> TORTOP / İSBİR / AYKAÇ / YAYMAN / ÖZER, s. 106.

<sup>266</sup> Ahmet ÖZER, “*Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet*”, Türk İdare Dergisi, S.368, (1985), s.16.

<sup>267</sup> GÖZLER, s.214.

<sup>268</sup> ÖZAY, s.147.

<sup>269</sup> AKGÜNER, s.111-112.

<sup>270</sup> ÖZER, s.13 – 14.

### 2.3.3. Mahalli İhtiyaçların Gerektiği Gibi Karşlanması

Toplumsal ihtiyaçlar özel ihtiyaçlar ve kamusal ihtiyaçlar şekilde ikili bir ayrıma tabi tutulabilir. Özel ihtiyaçlar insanların acıkmak, üşümek vb. gibi fizyolojik ihtiyaçlardır. Kamusal ihtiyaçlar ise bir arada yaşamaktan kaynaklanan ve çeşitlilik gösteren milli güvenlik, toplu ulaşım, itfaiye, vb. ihtiyaçlardır.<sup>271</sup> Bu kamusal ihtiyaçların giderilebilmesi için idari teşkilat birimlerinin oluşturulması bir zorunluluktur.<sup>272</sup>

Kamusal ve yarı kamusal nitelikteki bu ihtiyaçlar, insanların bir arada yaşamalarından kaynaklanmaktadır.<sup>273</sup> Merkezden yönetim ve yerinden yönetim idarelerinin her ikisi de kamu hizmetleri sunan ve bunların işleyişiyle sorumlu olan idarelerdir. Ancak hangi hizmetlerin kamusal olduğuna hangi kamusal hizmetin kim tarafından, nasıl yerine getirileceğine anayasa yapıcı ve kanun koyucu karar vermektedir. Kamu hizmeti gerçekleştirmek maksadıyla devlet tarafından meydana getirilen her oluşum, özerk yapıda bile olsa, devletin bir unsuru ve aynı zamanda devletin denetim ve gözetimi altında bir idare organı olarak görülmektedir.<sup>274</sup>

Merkezi yönetimin vatandaşlara sunacağı tüm idari hizmetleri merkezden planlamakta ve bu hizmetlere ilişkin tüm kararları merkezdeki sayıları belirli ve sınırlı yetkiler aracılığıyla düzenlemektedir.<sup>275</sup> Bu durum kırtasiyeciliği artırır, yerel gereksinimlerin tam olarak saptanamamasına neden olur.<sup>276</sup> Böylelikle mahalli ihtiyaçlara göre karar alma ve çözüm üretme mümkün olmayabilir.<sup>277</sup>

Kamusal hizmetlerin yerine getirilmesinde verimli ve katılımcı bir yapının oluşturulabilmesi, ortak ve genel amacın sürekli bir ihtiyacın varlığı sebebine bağlı

---

<sup>271</sup> Nezih VARGAN / Abdurrahman TARAKTAŞ / Canatay HACİKÖYLÜ, Yerel Yönetimler, (Eskişehir: Açıköğretim Yayınları, 2013) s.7.

<sup>272</sup> TÜRKOĞLU / BUCAKTEPE, s.321.

<sup>273</sup> VARGAN / TARAKTAŞ / HACİKÖYLÜ, s.7

<sup>274</sup> ÖNEN / EKEN, s. 219.

<sup>275</sup> KALABALIK, s.86.

<sup>276</sup> GÖZÜBÜYÜK, TAN, s.162

<sup>277</sup> ATAY (2012), s. 212.

olması ve bu ihtiyaçların tatmine yönelik bir etkinliğin ön planda tutulması merkezi yönetim yanında yerinden yönetimlerin varlığını da gerekli kılmaktadır.<sup>278</sup>

Merkezden yönetimin hizmetlerin işleyişi ile ortaya çıkardığı daha birçok sakınca yerinden yönetim ile azaltılmaktadır.<sup>279</sup> Hizmetler, yerel ihtiyaçları bizzat gören ve duyan yöneticiler tarafından karşılanmakta, hizmetlerin görülmesinde sürat sağlanmaktadır.<sup>280</sup> Ayrıca, kimi hizmetlerin teknik ve mali nitelikleri ve ilişkili bulunduğu ilgililer ve bu hizmetlerden yararlananlar ile üçüncü kişilerin durumları itibarıyla kamu idarelerinin klasik, katı esas ve usulleri uyarınca ve kendi bünyeleri içinde yürütülmesinde güçlük ve sakıncalar bulunduğu için, ayrı kuruluşlar halinde teşkilatlanması daha uygun görülebilir.<sup>281</sup>

Bu kuruluşlar sayesinde hizmetlerin daha akılcı ve işin gereklerine göre yürütülmesi, yerel ihtiyaçların gerektiği gibi karşılanması mümkün olabilecektir.<sup>282</sup>

#### **2.3.4. Toplum Yararının Korunması**

Toplum yararının korunması şeklinde Anayasada ifade edilen kavramı kamu yararının gerçekleştirilmesi olarak anlamak ve değerlendirmek mümkündür.<sup>283</sup> Kamu yararı, kamu yönetiminin eylem ve işlemlerinin vatandaşlar adına yerine getirilmesinde ve dolayısıyla toplum tarafından meşru kabul edilmesinde doğrudan etkili olan önemli bir kavramdır.<sup>284</sup> Kamu yararı bir ürün değil amaçtır. Bu sayede sorumluluk basite indirgemenen stratejik düşünmekte, demokratik kurallara göre hareket edilmekte, vatandaş odaklı hizmet üretilmekte ve verimlilikle aynı orantıda insana da değer verilmektedir.<sup>285</sup>

---

<sup>278</sup> Mustafa ÖKMEN / Uluç ÇAĞATAY, “Kamu Hizmeti - Yerel Hizmet İlişkisi ve Açılımları Üzerine Notlar”, Yerel Politikalar, C.0, S.6, (2014), s.77.

<sup>279</sup> TÜRKOĞLU / BUCAKTEPE, s.320.

<sup>280</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.98.

<sup>281</sup> KALABALIK, s.357.

<sup>282</sup> TÜRKOĞLU / BUCAKTEPE, s.324.

<sup>283</sup> Muhammed Savaş BAYINDIR, İdari Denetim Olarak İdari Vesayet (Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku ABD, 2007) s.107 – 108.

<sup>284</sup> Ömer ÇAMUR, “Kamu Yönetiminde Kamu Yararının Gerçekleştirilmesinde Adaletin Önemi”, MANAS Sosyal Araştırma Dergisi, C.9, S.1, (2020), s.606.

<sup>285</sup> Selim ÇAPAR / Recep DEMİR / Şükrü YILDIRIM, “Kamu Hizmet Sunumunda İdarecilerinin İşlevi”, Türk İdare Dergisi, S.481, (2015), s.362.

Kamu yararı kavramı hukuki ve teknik bir kavramdır. Bunların ötesinde ise anayasaların dayandığı siyasal ve toplumsal ilkelerle ilgilidir. Devletin anayasada belirlenen görevleri ile ilgili, değer yargıları içeren, etik bir kavramdır.<sup>286</sup> Kamu yararı, kamu yönetiminin genel amacının kamuya yararlı olmasını içerir.<sup>287</sup> Kamu yararı kavramı son derece önemli olup, idarenin gerçekleştirmekle yükümlü olduğu kamu hizmetlerinin bir unsurudur.

Bir işlemin idareye mal edilebilmesi için onun kamuya bir menfaat temin etmek üzere yapılmış olması şarttır. O halde kamu yararı idari işlemin genel amacıdır.<sup>288</sup> İdari işlemlerin amaç unsurunun kamu yararından ibaret olduğu göz önünde bulundurulursa,<sup>289</sup> bunun dışında belirlenen amaçlar doğrultusunda yapılan işlemlerde idarenin yetkilerini kullanması gerektiği amaçla değil,<sup>290</sup> toplum yararının korunmadığı yani bu işlemlerin kamu yararı gözetilerek yapılmadığı sonucu ortaya çıkacak ve amaç unsuru yönünden işlem hukuka aykırı olacaktır.<sup>291</sup>

İnsanların sağlık, eğitim, ulaşım gibi çok sayıda ihtiyaçları bulunmaktadır. Bu ihtiyaçlar genel ve süreklilik arz etmektedir ve bu ihtiyaçların karşılanabilmesi için, güç birliği yapılması, bir organizasyon, teşkilat ya da örgüt kurulması gerekmektedir.<sup>292</sup> Bu gibi toplumsal ihtiyaçlar idari kuruluşlar tarafından idari işlemlerle yerine getirilmektedir. Her idari işlemin bir amacı vardır. Amaç idari işlemin gerçekleştirmek istediği nihai sonuçtur. Bu da, idari işlemin yöneldiği genel veya belirli bir kamu yararıdır.<sup>293</sup>

İdari işlemin amaç unsuru bakımından idarenin herhangi bir takdir yetkisi bulunmamaktadır. Çünkü idari işlemlerin biricik amacı muhakkak kamu yararıdır. Bu konu idare için mutlaktır. Kanunlarda herhangi bir özel amaç belirtilmiş olsa da en

---

<sup>286</sup> Seçil ÖZALP / Gülten ERKUT, “*Kamu Yararı Perspektifinden İstanbul’da Kentsel Müdahaleler*”, TMMOB Şehir Plancıları Odası, Planlama, (2016), s.237.

<sup>287</sup> ÇAMUR, s.606.

<sup>288</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA (2020), s.147.

<sup>289</sup> Eylem BAL, İdari Yargı Kararlarının İmar Planlama Süreci İçindeki Rolü: İzmir Örneği (Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Şehir Planlama ABD, 2004), s.62.

<sup>290</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.365.

<sup>291</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA (2020), s.147.

<sup>292</sup> ÇAĞLAYAN, s.28.

<sup>293</sup> ATAY (2012), s.496

nihayetinde genel amaç olan kamu yararının içinde yer alacaktır.<sup>294</sup> Yapılan işlemlerde kamu yararı dışında bir amaç güdülmesi yapılan işlemi hukuka aykırı hale getirecektir.<sup>295</sup>

Buradan hareketle kamusal faaliyetler yerine getiren ve bu nedenle kamu tüzel kişiliğine sahip olan yerinden yönetim kuruluşları hizmet verdikleri kitlelere karşı yaptıkları faaliyetlerde kamu yararını gözeterek hareket etmek zorundadır. Böylelikle toplum yararı korunacak ve hizmetlerden maksimum verim elde edilecektir. Bu durum yine de vesayet makamının genel bir yerindelik denetimi yapma yetkisini ortaya çıkarmaz.<sup>296</sup>

## 2.4. İdari Vesayet Özellikleri

### 2.4.1. Genel Olarak

Katı bir merkezi yönetimin sakıncalarını ortadan kaldırmak, yönetimde verimliliğin, etkinliğin artmasını sağlamak ve Devletin yüklendiği birçok alanlardaki görevlerin yerine getirilmesini kolaylaştırmak amacıyla yerel yönetim birimlerine<sup>297</sup> merkezden emir ve talimat beklemeksizin<sup>298</sup> kendi organları aracılığıyla bağımsız bir şekilde karar alma ve aldıkları kararları uygulama hakkı tanınmıştır.<sup>299</sup> Bu sayede toplumun genel yararı ve çıkarları korunacaktır.<sup>300</sup> Ancak kamu düzeninin sağlanması ve toplumsal yararın korunması bakımından merkezi yönetim tüzel kişilerini çeşitli yollarla denetleme yetkisini saklı tutmuştur. İşte bu denetim ilişkisi idari vesayeti oluşturmaktadır.<sup>301</sup>

Yerinden yönetim sistemi hem yer hem de belli bir hizmet bakımından uygulanır. Bu durum devlet tüzelkişiliği yanında farklı kamu tüzelkişilerinin de ortaya

---

<sup>294</sup> İbrahim GÜL, “Danıştay Kararlarında “Kamu Yararı” Kavramı”, Ankara Barosu Dergisi, S.2, (2014), s.539.

<sup>295</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA (2020), s.202.

<sup>296</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.124.

<sup>297</sup> COŞKUN, s.15.

<sup>298</sup> TÜRKOĞLU / BUCAKTEPE, s.323

<sup>299</sup> COŞKUN, s.15.

<sup>300</sup> YILDIRIM / YASİN / KAMAN / ÖZDEMİR / ÜSTÜN / TEKİNSOY, s.37.

<sup>301</sup> COŞKUN, s.15.



çıkmasına yol açar.<sup>302</sup> İdari vesayet, ortaya çıkan bu farklı kamu tüzel kişileri üzerinde merkezi yönetimin, icrai kararlarını onama, geri çevirme ve kimi ayrık durumlarda da değiştirerek onama yetkisidir.

Yerel yönetimler, merkezi idare tarafından denetime tabi tutulur. İdari rejimde merkezi idare tarafından gerçekleştirilen denetim ve gözetim yetkisi son derece önemlidir.<sup>303</sup> Buradan hareketle idari vesayet, merkezi idare ile yerinden yönetim idareleri arasındaki bütünlüğü sağlayan hukuki araçtır. Ancak bu yetkinin kullanımı özerk yapıda olan yerel yönetimlerin özerkliğini ortadan kaldıracak, etkisiz kılacak biçimde kullanılamaz.<sup>304</sup> Yerinden yönetim kuruluşlarının özerliği kural, idari vesayete tabi olmaları istisnadır bu durumda hangi işlemlerim idari vesayete tabi olduğunun açıkça belirtilmiş olması gerekmektedir.<sup>305</sup>

İdari vesayet kural olarak çok önemli konularda ve istisna olarak kullanılacak ve dayanağı kanun olan bir yetkidir. Aslında idari vesayet yetkisi devlet tüzelkişiliği içerisinde yer alan merkezi idareden ayrı bir tüzelkişiliğe ve özerk idareye sahip olan, yani merkezi idareden ya da merkez kabul edilen kamu tüzelkişisinden bağımsız yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kullanılır.<sup>306</sup> Ancak kural olarak böyle olsa da yasama organı yaptığı düzenlemelerle idari vesayet denetimine konu olan alanları arttırmış ve her geçen gün buna yenilerini eklemiştir.<sup>307</sup>

İdari vesayet merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bir ilişkiyi temsil etmektedir.<sup>308</sup> İdari vesayet bir idari denetimdir yani ancak idari makamlar tarafından yerine getirilebilir. Anayasa uyarınca merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bir denetim mekanizması oluşturulacaksa, bunun ancak idari vesayet yetkisinin kullanılması biçiminde olacağı söylenebilir. Yine daha önce de belirtildiği gibi idari vesayet yetkisi istisnai bir yetkidir yani hangi işlemlerin idari vesayet kapsamında değerlendirileceği açıkça belirtilmiş olması gerekir.<sup>309</sup> İdari

---

<sup>302</sup> GÜNDAY, s.84.

<sup>303</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA (2020), s.65.

<sup>304</sup> ÇAĞLAYAN, s. 125.

<sup>305</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.117.

<sup>306</sup> GÜNDAY, s.86.

<sup>307</sup> ÖZAY, s.175.

<sup>308</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.115.

<sup>309</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.116.

vesayet devletin birliğini, toplumun faydasını, kamusal faaliyetlerin uyumunu ve tutarlılığını sağlamak ve korumak için konulmuştur. Bununla birlikte bu denetimin keyfi davranmasından ve bu tür hareketlerden korunması için de kullanılacağı kabul edilmiştir.

Vesayet denetimi kamu tüzeli kişilerinden birinin diğeri üzerinde, kanunla açıkça belirlenmiş haliyle teşkilatın oluşumuna, personellerine, eylem ve işlemlerine yönelik olarak yaptığı denetimdir.<sup>310</sup> Vesayet denetiminin kullanılması bakımından yetkisizlik asıl, yetkililik ise istisna ve yasal dayanaktır.<sup>311</sup> Yerinden yönetim idarelerinin bir kısım kararları vesayet makamının yani idari vesayeti kullanacak merciin tasdikine tabidir.<sup>312</sup> Yani denetim arttıkça özerklik azalmaktadır bu nedenle kanunla açıkça düzenleme mevcut değilse idari vesayet denetimi yapılamaz.<sup>313</sup> İdari vesayet yetkisi hukuka uygunluk denetimi ile sınırlıdır yani işlemin bağlı olduğu hukuk normlarına göre yapılıp yapılmadığıyla ilgilendir yerindelik denetimi ancak kanunda açıkça belirtilmişse kullanılabilir.<sup>314</sup> Vesayet makamı vesayeti altındaki kuruluşlara hiçbir zaman emir veremez ve onların kararlarını değiştiremez. Vesayet makamının iptal, onaylama ve işlem tesis etme yetkilerine gelince; bunlar ancak yasal metinlerde açıkça öngörüldüğu durumlarda uygulanabilir.<sup>315</sup>

#### **2.4.2. Hukuka Uygunluk Denetimi**

Bir idari makamın, kamu hizmetlerini gerçekleştirirken mevzuatta öngörülen dişında bir hareket şeklini seçme hakkının bulunmaması, belli hukuki olay ve vakalar karşısında, mevzuatta daha önceden belirlenmiş davranış ve çözümleri şeklini benimsemekle yükümlü olması, bir işlemi yapmak ya da belli bir eylemde bulunmak zorunda olması “bağlı yetki” olarak ifade edilir.<sup>316</sup> Yerel yönetimlerin yapmış oldukları işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi bağlı yetki kavramı çerçevesinde

---

<sup>310</sup> DERDİMAN, s.68.

<sup>311</sup> DERDİMAN, s.69.

<sup>312</sup> EROĞLU, s.336.

<sup>313</sup> ÇAĞLAYAN, s.125.

<sup>314</sup> GÜNDAY, s.88-89.

<sup>315</sup> ATAY, (2012), s.184.

<sup>316</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA (2017), s.152

gerçekleştirilir.<sup>317</sup> Merkezi yönetim bu sayede yerinden yönetim idaresinden yaptığı işlemlerde ilk olarak hukuk kurallarını dikkate alınmasını istemekte ve sonuç olarak hukuk kurallarına saygı gösterilmesi gerekliliğini yerinden yönetimlere benimsetmektedir.<sup>318</sup>

Bağlı yetki, kamu hizmetinden yararlananlara, bu yetki ile idareye yüklenen yükümlülüklerin yerine getirilmesini isteme hakkı tanır.<sup>319</sup> Fakat idare bazen yetkisi dışında bir karar almış olabilir veya mevzuata aykırı bir karar almış olabilir. Yapılan denetim ile yerel yönetimin bu yanlış tasarrufunun önüne geçilmiş olunur. Merkezi idare veya ajanının almış olduğu denetim kararı kesin olmayıp, kesin hüküm verme yetkisi idari yargı organlarına aittir.<sup>320</sup> Buradan hareketle idari vesayet yetkisi her zaman hukukilik denetimi yetkisini içerisinde barındırmaktadır.<sup>321</sup>

### 2.4.3. Yerindelik Denetimi

Bu denetim şeklinde merkezi yönetim veya onun taşradaki temsilcileri denetimi, yapılmış olan tasarrufun verimlilik, milli plan ve politikalara uygun olup olmadığı açısından gerçekleştirir.<sup>322</sup> Yine burada önemle üzerinde durulması gereken bir başka konu hukuka uygunluk denetiminin bağlı yetki şeklinde kullanılırken yerindelik denetiminin takdir yetkisi şeklinde kullanılıyor olmasıdır.<sup>323</sup>

Takdir yetkisi, belirli koşul ve durumlar esnasında idarenin karar alıp almama veya kanunda öngörülen farklı çözümler arasında kanunen geçerli biçimde seçim yapma özgürlüğünü ifade etmektedir.<sup>324</sup> Yerindelik denetimi aracılığıyla vesayet makamı yerinden yönetim idaresinin karar ve faaliyetleri üzerinde kendi görüşlerinin ön planda tutulmasını istemektedir.<sup>325</sup>

---

<sup>317</sup> Mehmet ÖZEL, “Yerel Yönetimlerimizin Temel Ayakbağı: İdari Vesayet Deneti”, Öneri Dergisi, C.2, S.10, (1998), s.85.

<sup>318</sup> ATAY (2019), s.114.

<sup>319</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA (2017), s. 152

<sup>320</sup> ÖZEL, s.85.

<sup>321</sup> GÖZLER, s.240.

<sup>322</sup> ÖZEL, s.85.

<sup>323</sup> ÖZEL, s.85.

<sup>324</sup> SANCAKDAR / ÖNÜT / DOĞAN / TURHAN / SEYHAN, s. 326.

<sup>325</sup> ATAY (2019) s.114

Genel olarak hiyerarşik bir yapılanma içerisinde söz konusu olan yerindelik denetimi, özerk yerel yönetim anlayışına ters düşer.<sup>326</sup> Bu nedenle kanun koyucu vesayet makamına yerindelik denetimi yapma yetkisini verebilir fakat bu yetki genel bir yetki olarak değerlendirilemez.<sup>327</sup> Vesayet makamına yerindelik denetimi sınırları belli olacak şekilde kullanılmalıdır.<sup>328</sup>

## 2.5. İdari Vesayete Taraf Olanlar

Vesayet makamı ya devlet içindedir ya da diğer bir kamu tüzelkişisidir.<sup>329</sup> Yani devlet tüzel kişiliğinin diğer kamu tüzel kişileri üzerinde sahip olduğu bir denetim yetkisidir. Bunun yanı sıra kanunlarda iki yerinden yönetim kuruluşu arasında da idaresi arasında denetim vesayet benzeri yetkilerin verildiği de görülmektedir.<sup>330</sup>

İdari vesayet yetkisi, kural olarak yerinden yönetim kuruluşları üzerinde, merkezi idare tarafından ve merkezi idare içerisinde bu yetkiye sahip olan makamlar tarafından kullanılır. Bu nedenle, kendisine idari vesayet denetimi yapma yetkisi verilen makamlar ve kişiler bu yetkiyi başka bir makama ve mercilere devredemezler.<sup>331</sup>

## 2.6. İdari Vesayet ve Hiyerarşik Denetim Arasındaki Farklar

İdari vesayet denetimi ve hiyerarşik denetiminden çok daha farklı özellikler göstermektedir. İdari vesayetten söz edebilmek için öncelikle hiyerarşide olduğundan farklı olarak iki ayrı kamu tüzel kişiliğinin bulunması gerekmektedir.<sup>332</sup>

İdari vesayet kanuni bir dayanağı olmak zorundadır. İdari vesayet kanuna dayanan sınırlı bir yetkidir. İdari vesayet yasalarla sayılı ve sınırlıdır. Oysa hiyerarşik

---

<sup>326</sup> ÖZEL, s.85.

<sup>327</sup> GÖZLER, s.240.

<sup>328</sup> ATAY (2019). s.115

<sup>329</sup> DİRDİMAN, s.68.

<sup>330</sup> ÇAĞLAYAN, s.125.

<sup>331</sup> KALABALIK, s.111.

<sup>332</sup> ÖNEN / EKEN, s.219

genel bir yetkidir. Kanun ile düzenlenmesine gerek yoktur.<sup>333</sup> Buradan hareketle vesayet yetkisi istisnai bir niteliğe sahiptir. Kanunda bu kapsamda öngörülen yetki dar yorumlanır ve yorum yapılarak genişletilemez. Bu konu, kamu hukuku bağlamında yetkinin kamu düzenine ilişkin olması ve yetkisizliğin esas nitelik taşıması ilkelerinin bir sonucudur.<sup>334</sup>

İdari vesayete tabi organlar, idari yargıya başvurabilir ve bazı durumlarda idari vesayet yetkisi idari yargı denetimine doğrudan tabidir. Fakat hiyerarşide üst makamın yapmış olduğu işlemlerine karşı idari yargıya başvuru hakkı söz konusu değildir.<sup>335</sup> İşlem gerçekleştirildikten sonra hiyerarşik üstü bu işlemi değiştirebilir, kaldırabilir, uygulamasını durdurabilir, iptal edebilir. Fakat vesayet makamı kanunda açıkça belirtmek koşuluyla işlemler üzerinde onama, bazen değiştirerek onama, uygulanmasının erteleme biçimlerinde yetkileri kullanabilir.<sup>336</sup>

---

<sup>333</sup> SANCAKDAR / ÖNÜT / DOĞAN / TURHAN / SEYHAN, s. 124.

<sup>334</sup> ATAY (2019), s.118

<sup>335</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.117.

<sup>336</sup> GÖZÜBÜYÜK / TAN, s.175.

## 3.ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### İDARİ VESAYET YETKİSİNİN KAPSAMI VE YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDE UYGULANIŞI

#### 3.1. İdari Vesayet Yetkisinin Kapsamı

##### 3.1.1. Kişiler Üzerinde

Kişiler üzerinde uygulanan idari vesayet yetkileri, yerinden yönetim kuruluşlarının organlarında yer alan kişilerin atanmaları, seçimi, seçimlerinin onanması, geçici olarak görevlerine son verilmesi şeklinde meydana gelmektedir.<sup>337</sup>

Türk hukukunda kişiler üzerinde uygulanabilecek vesayet yetkisi çok sınırlı şekilde düzenlemiştir. 1982 Anayasası'nda yerel idarelerin organlarının merkezi idare tarafından seçilmesine veya görevlerine son verilmesine imkan tanımamaktadır.<sup>338</sup>

Türk hukuk sisteminde mahalli idarelerin organlarında görev yapan seçilmiş kişiler üzerinde vesayet yetkisi niteliğinde merkezi idareye verilmiş tek yetki vardır; o da geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisidir (AY m.127/4).

Ayrıca Anayasa'da yapılan bu düzenlemeye benzer şekilde Belediye Kanunu'nda İçişleri Bakanına kişiler üzerinde uygulanabilecek bir vesayet yetkisi hakkı tanınmaktadır (BK m.47). Benzer hükümler İl Özel Kanunu'nda da yerini almıştır (İÖİK m.34). Yine Köy Kanunu'nda seçilmiş kişiler üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkileri görülmektedir (KK, m 41).

Kişiler üzerinde vesayet yetkisini başlığı altında meslek kuruluşlarından da bahsetmek gerekir. Çünkü meslek kuruluşlarının bazıları kamusal nitelik göstermektedirler ve bu kuruluşlar kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları olarak adlandırılmaktadır. Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, bir kamu kurumu değildir fakat kamu kurumlarının sahip oldukları görev ve yetkiler ile donatılmışlardır.<sup>339</sup>

---

<sup>337</sup> GÜNDAY, s.87.

<sup>338</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.118.

<sup>339</sup> Metin GÜNDAY / Orhan TEKİNSOY / Mustafa Bayrak MISİR / Yunus Bakıhan ÇAMURDAN, "Anayasa'nın 135. Maddesinin Karşılaştırmalı Değerlendirilmesi ve Bir Öneri", Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları Raporu, 2013, s.28.

Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının sorumlu organlarının görevlerine mahkeme kararıyla son verilir (AY m.135/6). Ancak bunun istisnaları mevcuttur. Anayasada aynı maddenin 7. fıkrasına göre, “*kanunla bir merci, meslek kuruluşlarını veya üst kuruluşlarını faaliyetten men ile yetkilendirilebilir.*”

Yine Avukatlık Kanunu’nun 77/9. maddesine göre, “*Ancak, milli güvenliğin, kamu düzeninin, suç işlenmesini veya suçun devamını önlemenin yahut yakalamanın gerektirdiği hallerde gecikmede sakınca varsa, barolar ile Türkiye Barolar Birliği, vali tarafından faaliyetten men edilebilir.*”

Buradan hareketle bazı durumlarda meslek kuruluşlarının yöneticileri merkezi idareye bağlı bir mercii tarafından görevden uzaklaştırılabilmektedir. Merkezi idare yapmış olduğu bu işlemle kişiler üzerinde idari vesayet yetkisini kullanmış olacaktır.<sup>340</sup>

### 3.1.2. İşlemler Üzerinde

İdari vesayet denetimi büyük oranda yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde söz konusu olur.<sup>341</sup> Vesayet yetkisi kanuna dayanan ve kanunla sınırları belirlenmesi gereken bir yetkidir.<sup>342</sup> Bu yetki yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde, kanunla belirlenmiş esas ve usuller çerçevesinde yürütülmesi mecburidir.<sup>343</sup> Dolayısıyla vesayet makamları sadece kanunun verdiği o yetkilere sahiptir.<sup>344</sup>

Merkezi yönetim bu sayede gerçekleştirdiği denetimler aracılığıyla yapılan işlemlerin kanunlara uygunluğunu ve yerindeliğini denetler ve aynı zamanda kamu tüzelkişilerinin kanunlara saygılı olmasını sağlar.<sup>345</sup>

Merkezi idare, işlemler üzerindeki idari vesayet denetimini yetki, şekil, sebep, konu ve amaç unsurları açısından yerine getirir.<sup>346</sup> İşlemler üzerindeki idari vesayet

---

<sup>340</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.119.

<sup>341</sup> ÖNEN / EKEN, s.229.

<sup>342</sup> AKGÜNER, s.109.

<sup>343</sup> Ramazan YILDIRIM / Serkan ÇINARLI, Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt: I, 1. Baskı (Ankara: Astana Yayınları, 2018), s.50.

<sup>344</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.119.

<sup>345</sup> COŞKUN, s.27.

<sup>346</sup> KALABALIK, s.113.

yetkisi bazen kararın alınmasından önce, bazen de kararın alınmasından sonra uygulanır.<sup>347</sup> Merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla sahip olduğu vesayet yetkisi Anayasada açıkça belirtilmiştir (AY m.127/5). Anayasada bu durumun açıkça düzenlenmesi ile merkezi yönetim ve yerel yönetim arasındaki ilişkilerde dengenin sağlanması ve bu dengenin herhangi birinin lehine bozulmasını önlemek istemiştir.<sup>348</sup>

İşlemler üzerinde vesayet denetimi iptal, onama, izin ve yerine karar alma biçiminde ortaya çıkmaktadır.<sup>349</sup>

### 3.1.2.1. İptal Yetkisi

İptal yetkisi yerinden yönetim kuruluşunun işlemlerinin onaylanmaması ya da geri gönderilmesi şeklinde iptal edilmesi durumudur.<sup>350</sup> Yerinden yönetim kuruluşlarının yaptığı işlemlerin kanuna veya kamu yararına uygun bulunmaması halinde idari vesayet yetkisine sahip olan merkezi idare makamının yapılan bu işlemi ortaya çıkarttığı bütün hukuki sonuçlarıyla birlikte işlemin yapıldığı tarih itibarıyla ortadan kaldırılmasıdır.<sup>351</sup> Bu durumda vesayet makamı, yerinden yönetim kuruluşunun yürürlüğe girmiş işlemi geçmişe yönelik ortadan kaldırır ancak bu durumun oluşması için vesayet makamına bu yetkinin kanunda açıkça verilmiş olması gerekmektedir.<sup>352</sup> İptal yetkisi vesayet makamına kural olarak hukuka uygunluğu denetleyebilmesi anlamında tanınması gerekir ancak istisnai durumlarda yerindelik denetimi amacıyla da tanınabilir.<sup>353</sup>

---

<sup>347</sup> Süleyman ARSLAN, Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, (Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, 1978), s.62.

<sup>348</sup> YILDIRIM / YASİN / KAMAN / ÖZDEMİR / ÜSTÜN / TEKİNSOY, s.38.

<sup>349</sup> GÖZBÜYÜK / TAN, s.172.

<sup>350</sup> DİRDİMAN, s 71.

<sup>351</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA (2017), s.233.

<sup>352</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.119.

<sup>353</sup> ATAY (2012), s.192.



### 3.1.2.2. Onama Yetkisi

Onama yetkisi yerinden yönetim kuruluşlarının işlem ve kararlarını ilgilendirmektedir.<sup>354</sup> Onamaya tabi işlem, mahalli idarenin bir irade açıklamasıdır.<sup>355</sup> Bununla birlikte bazı durumlarda yerinden yönetim idaresinin işlemlerinin, vesayet makamının onaması ile yürürlüğe girebileceğini öngörmektedir.<sup>356</sup> Kimi idarelerin almış oldukları kararların sadece bir bölümü onaya bağlı iken, kimi idarelerin almış oldukları tüm kararlar onaya bağlıdır.<sup>357</sup> Kanunun merkezi idareye yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerini onaylama tanıdığı durumlarda, işlem yerinden yönetimce tamamlandığı anda hukuken oluşmuş, vesayet makamının onayı ile yürürlük kazanmış olur.<sup>358</sup> Yani onama var olan işleme icrailik kazandıran bir işlemdir.<sup>359</sup> Dolayısıyla işlem yerinden yönetim kuruluşunun işlemidir.<sup>360</sup> Her ne kadar işlem merkezi idare tarafından onaylansa da sorumluluk merkezi idareye geçmez.<sup>361</sup> Bu işleme karşı yerinden yönetim kuruluşu hasım gösterilerek dava açılabilir.<sup>362</sup>

Yerel yönetim birimlerinin hangi kararların vesayet makamının onayına tabi olduğu vesayet denetimine yetki veren kanunlarda düzenlenmektedir.<sup>363</sup> Görüldüğü gibi burada yetki bir tüzelkişiliğin sınırını aşarak diğerini etkilemekte, ancak bu sadece yasaların öngördüğü konularda ve yine yasaların öngördüğü biçimde olabilmektedir.<sup>364</sup> Onama işlemi yerel yönetimlerin işlemlerinin, tamamlayıcısı değildir. Yapılan bu onama işlemi ayrı bir işlem olarak kabul edilir.<sup>365</sup> Yerinden yönetim kuruluşları zaten kanunun verdiği yetkiler dahilinde işlem yapma yetkisini sahip durumdadırlar.<sup>366</sup>

---

<sup>354</sup> DERDİMAN, s.72.

<sup>355</sup> GÖZLER, s.243.

<sup>356</sup> ÇAĞLAYAN, s.127.

<sup>357</sup> AKGÜNER, s.109.

<sup>358</sup> ATAY (2012) , s.192

<sup>359</sup> GÖZLER, s.210.

<sup>360</sup> ATAY (2012), s.192

<sup>361</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA (2017), s.231.

<sup>362</sup> ATAY (2012), s.192

<sup>363</sup> KALABALIK, s.117.

<sup>364</sup> ÖZAY, s.169

<sup>365</sup> BAŞARAN, s.114.

<sup>366</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.102.

Son olarak belirtmek gerekir ki vesayet makamının onayına tabi işlem onaylandıktan sonra mutlaka uygulanması gerekmez, karar uygulanmayabilir.<sup>367</sup>

### **3.1.2.3. Yeniden Görüşme İsteme Yetkisi**

Vesayet makamına verilen bir diğer vesayet yetkisi de kararın yeniden görüşülmesini isteme yetkisidir.<sup>368</sup> Bu yetki geciktirici ve zorlaştırıcı veto yetkisi olarak isimlendirilmektedir.<sup>369</sup>

### **3.1.2.4. Yargıya Başvurma Yetkisi**

İdare üzerindeki en etkili denetim yargısal denetimdir.<sup>370</sup> Yerinden yönetim kuruluşlarının yapmış olduğu işlemlere karşı bazı durumlarda kanunlar vesayet makamına yargıya başvuru hakkını vermektedir.<sup>371</sup>

### **3.1.2.5. Erteleme Yetkisi**

Erteleme kararı vesayet makamının iradesiyle oluşmuş kendi başına ayrı bir icrai karardır.<sup>372</sup> Yerinden yönetim kuruluşları tarafından yapılan işlem ve alınan kararların, yetkili idari vesayet makamları tarafından uygulanmasının geriye bırakılmasıdır.<sup>373</sup>

### **3.1.2.6. İzin Yetkisi**

Bilinmeyen ve beklenmeyen<sup>374</sup> bazı istisnai durumlar için önceden izin alınması gerekebilir.<sup>375</sup> Yerinden yönetim kuruluşlarının yapmaları gereken işlemlerle

---

<sup>367</sup> BAŞARAN, s.114.

<sup>368</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.121.

<sup>369</sup> BAŞARAN, s.115.

<sup>370</sup> YILDIRIM / ÇINARLI, s.50.

<sup>371</sup> KALABALIK, s.118.

<sup>372</sup> GÖZLER, s.244.

<sup>373</sup> KALABALIK, s.115.

<sup>374</sup> BAŞARAN, s. 116.

ilgili olarak karar almadan önce, idari vesayet makamından izin almaları öngörülmüş olabilir.<sup>376</sup> Burada bahsedilen izin kararın yürütülmesi için gerekli olan izindir.<sup>377</sup> İdari vesayet yetkisi kapsamında kullanılan önceden izin usulü ile ulaşılmaya çalışılan asıl amaç, yerel yönetimlerin yapmış oldukları işlemlerin hukuki veya teknik bilgisizlik nedeniyle yanlış olmasının önlenbilmesi düşüncesidir.<sup>378</sup>

Bu sayede yerinden yönetim kuruluşlarının yerine getirecekleri hizmetlerde aksamaların önüne geçilmesi ve en yüksek düzeyde verim alınması hedeflenmektedir. Önceden izin alma kimi zaman görüş sorma ile karıştırılmaktadır. Burada en temel ayırım bazı durumlarda izin almanın yasal bir zorunlulukken görüşe başvurmanın isteğe bağlı olmasıdır.<sup>379</sup>

### **3.1.2.7. Vesayet Yetkisinin İçermediği Yetkiler**

İdari vesayet yetkisi istisnai bir durum olduğuna göre<sup>380</sup> kanuna dayanır ve onunla sınırlı olacak şekilde kullanılabilir.<sup>381</sup> Bunlarla birlikte idari vesayet denetiminin içermediği bazı yetkiler de bulunmaktadır.

#### **3.1.2.7.1. İkame Yetkisi**

İkame yetkisi vesayet makamının yerel yönetimlerin organlarının yerine karar alması veya yerel yönetim idare organlarının aldıkları kararlar üzerinde değişiklik yapabilmesidir.<sup>382</sup> Bu durumda vesayet makamının iradesi, yerel yönetim idaresi makamının iradesinin yerine geçmiştir.<sup>383</sup>

İkame yetkisi, idari vesayet yetkisinin asıl amacı olan, yerel yönetimlerin faaliyetlerinin korunması, desteklenmesi ve toplum yararının korunması ilkesine

---

<sup>375</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.122.

<sup>376</sup> KALABALIK, s.116.

<sup>377</sup> ARSLAN, s.67.

<sup>378</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA (2017), s. 231.

<sup>379</sup> BAŞARAN, s. 117.

<sup>380</sup> ÇAĞLAYAN, s.125.

<sup>381</sup> KALABALIK, s.110.

<sup>382</sup> ARSLAN, s.67.

<sup>383</sup> GÖZLER, s.237.

aykırılık teşkil eder yerel yönetimlerin özerk yapılarını zayıflatır.<sup>384</sup> Bu nedenle vesayet yetkisinin en ağır şekli olan ikame yetkisi daha çok idari hiyerarşi prensibine benzemektedir.<sup>385</sup>

İdari vesayet makamı yerinden yönetim biriminin işlemini iptal edebilir fakat kural olarak onun yerine kendi kararını ikame edemez.<sup>386</sup> Fakat kanun aracılığıyla vesayet makamına, yerinden yönetim idarelerinin kararlarında belirli bazı değişiklikler yapmak yetkisi verebilir. Buradaki temel amaç yerinden yönetim idaresini, kanunen verilmiş görevleri yerine getirmeye veya alması gereken kararları almaya zorlamaktır.<sup>387</sup>

### 3.1.2.7.2. Emir ve Talimat Verme Yetkisi

Yerinden yönetim kuruluşlarında özerklik ve bağımsızlık esas olduğundan,<sup>388</sup> emir ve talimat verme yetkisi, yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliği ilkesiyle örtüşmemektedir<sup>389</sup> ve daha çok hiyerarşi kavramı içerisinde bulunan bir yetkidir.<sup>390</sup>

Yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliğini ortadan kaldıracak şekilde vesayet yetkisi kullanımına mümkün kılan kanunu düzenlemeler Anayasa'ya aykırılık teşkil eder. Ayrıca vesayete tabi makam vesayet makamının astı bir makam değildir.<sup>391</sup> Merkezi idare makamına yerinden yönetim kuruluşları üzerinde emir ve talimat verme yetkisi tanınırsa, yerel yönetimlerin özerk olarak karar alma hürriyeti büyük ölçüde ortadan kalkabilir ve merkezi idare kendi iradesini mahalli idarelere kendi iradeleriymiş gibi uygulatabilecektir.<sup>392</sup>

Kural olarak idari vesayet yetkisi emir ve talimat vermeyi içermese de bu durumun bir istisnası bulunmaktadır. 1 Sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında

---

<sup>384</sup> Bülent Kent, “Almanya’da Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi”, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.8, S.1, (2006), s.124.

<sup>385</sup> KALABALIK, s.116.

<sup>386</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA (2017), s.232.

<sup>387</sup> ARSLAN, s.68.

<sup>388</sup> ARSLAN, s.60.

<sup>389</sup> ÇAĞLAYAN, s.126.

<sup>390</sup> GÖZLER, s.235.

<sup>391</sup> ATAY (2019), s.118

<sup>392</sup> GÖZLER, s.235.

Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 525/1. maddesine göre, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin bu kısmında; verilen görevleri yerine getirmek üzere Cumhurbaşkanlığına bağlı, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz, idari ve mali özerkliğe sahip, Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisi kurulmuştur.”

Yine bu Kararnamenin 533. maddesine göre, “Ofiste görev yapan her kademedeki yöneticiler yapmakla yükümlü buldukları hizmet veya görevleri, Cumhurbaşkanı tarafından verilecek emir ve direktifler ile sıralı yöneticiler tarafından verilecek emir ve talimatları yönünde mevzuata uygun olarak düzenlemek ve yürütmekten bir üst kademeye karşı sorumludur.”

Burada merkezi yönetimden ayrı tüzel kişiliği bulunan ofisler üzerinde Cumhurbaşkanıya tanınan yetki idari vesayet yetkisini aşan<sup>393</sup> emir ve talimat verebilme şeklinde bir hiyerarşi yetkisidir.<sup>394</sup> Bizim de katıldığımız bir görüşe göre ayrı tüzel kişilikleri bulunan bu kuruluşlar üzerinde Cumhurbaşkanının idari vesayet yetkisi kapsamında yetkilerinin bulunması gerekir.<sup>395</sup> Cumhurbaşkanıya idari vesayet yetkisini aşan ve hiyerarşiye yaklaşan bir denetim yetkisi verilmesi kamu tüzel kişiliği kavramının içeriği ile çelişmektedir.<sup>396</sup> Bu nedenle ofislerin ya tüzel kişilikleri kaldırılmalı ya da üzerlerinde uygulanan denetim idari vesayete uygun olacak şekilde tekrar düzenlenmelidir.<sup>397</sup>

### 3.1.2.7.3. Düzeltme Yetkisi

Vesayet makamının düzeltme yetkisi, diğer bir adıyla değiştirerek onama yetkisi bulunmamaktadır.<sup>398</sup> Onama yetkisi başlığı altında dile getirildiği gibi bazı

---

<sup>393</sup> KALABALIK, s.405.

<sup>394</sup> Kasım OCAK, “Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İle İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri”, Anayasa Yargısı, C.36, S.1, (2019), s.174.

<sup>395</sup> ÇAĞLAYAN, s.236.

<sup>396</sup> KALABALIK, s.405.

<sup>397</sup> ÇAĞLAYAN, s.236.

<sup>398</sup> GÖZLER, s.236.

durumlarda merkezi idare yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerine uygulanabilirlik ve kesinlik kazandırabilmek adına alınan kararların onaylanmasını zorunlu kılmıştır.<sup>399</sup>

Merkezi idare, yerinden yönetim idaresinin kararını ya onaylar veya fesheder yahut yürütülmesini durdurur.<sup>400</sup> Vesayet makamının yerinden yönetim kuruluşunun işlemlerini yerindelik ve hukukilik açısından uygun bulmaması söz konusu olabilir.<sup>401</sup> Fakat böyle bir durum söz konusu olsa dahi vesayet makamı kural olarak yerinden yönetimin yerine geçerek onun adına aldığı kararları düzeltmez, değiştiremez<sup>402</sup> ve yeni bir işlem yapamaz.<sup>403</sup>

### **3.2. Yerel Yönetimler Üzerinde İdari Vesayet Yetkisinin Uygulanması**

Yerel yönetim kuruluşları, merkezi idarenin hiyerarşisi dışında olan ve merkezi idareye karşı belli ölçülerde bağımsızlığa yani özerkliğe ve ayrı tüzel kişiliğe sahip idari birimlerdir.<sup>404</sup> Bu kuruluşların hiyerarşik denetimin dışında bulunmalarının sebebi belli oranda özerkliğe sahip olmalarıdır.<sup>405</sup> Bu idareler ile merkezi idarenin uyum bir şekilde çalışması, kamu hizmetlerinin toplumsal ihtiyaçları tam anlamıyla karşılayabilmesi için bir zorunluluktur.<sup>406</sup>

Toplumsal ihtiyaçların karşılanması amacıyla yerel yönetimlere verilen özerkliğin ortaya çıkarabileceği sakıncaları ortadan kaldırmak<sup>407</sup> veya görevlerin yürütülmesinde yaşanabilecek uyumsuzlukların ortadan kaldırılabilmesi adına<sup>408</sup> bu idareler üzerinde merkezi idareye bazı denetim yetkileri verilmiştir.<sup>409</sup>

---

<sup>399</sup> COŞKUN, s.30.

<sup>400</sup> ARSLAN, s.64.

<sup>401</sup> GÜNDÜZ, s.74.

<sup>402</sup> ARSLAN, s.64.

<sup>403</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.123.

<sup>404</sup> ÇAĞDAŞ, s.394.

<sup>405</sup> ATAY, (2019), s.111.

<sup>406</sup> ÇAĞLAYAN, s.122.

<sup>407</sup> KALABALIK, s.109.

<sup>408</sup> ATAY, (2019), s.111.

<sup>409</sup> KALABALIK, s.109.

İdari vesayet olarak adlandırılan bu denetim şekli tüm yerel yönetim birimleri üzerinde aynı şekilde gerçekleşmemektedir. İdari vesayet uygulamaları kimi yerel yönetimler üzerinde geniş bir uygulama alanına sahipken, kimi yerel yönetimlerde daha dar bir uygulanmaktadır.<sup>410</sup>

### **3.2.1. İl Özel İdaresi Üzerinde**

Merkezi yönetim, il özel idarelerinin özellikle organları, personeli, işlemleri ve eylemleri üzerinde idari vesayet denetimini gerçekleştirmektedir.<sup>411</sup>

#### **3.2.1.1. İl Özel İdaresinin Yapısı**

##### **3.2.1.1.1. Genel Olarak İl Özel İdaresi**

İl, genel yönetimin idari bir birimi olduğu gibi aynı zamanda özerk yerel bir yönetim birimidir.<sup>412</sup> Anayasa'nın 127. maddesinde öngörülen yerel yönetim idarelerinden biri olan il özel idaresi 22.02.2005 tarihli İl Özel İdaresi Kanunu ile düzenlemiştir. İÖİK'nun 3/a. maddesine göre, "*il özel idaresi il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.*" İl özel idaresi, il genel idaresi ile birlikte kanunla kurulur. Dolayısıyla bir kanunla il kurulduğunda aynı anda il özel idaresi de kurulmuş olur (İÖİK m.3/a).

İl özel idaresinin kurulması için ayrı bir yola başvurulmaz.<sup>413</sup> 12.11.2012 tarihli On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile büyükşehir belediyelerinde il özel idareleri kaldırılmıştır. Bu nedenle il özel idareleri büyükşehir belediyesi olmayan 51 ilimizde bulunmakta ve faaliyetlerini sürdürmektedirler.<sup>414</sup>

---

<sup>410</sup> AKKOYUNLU, 67.

<sup>411</sup> ÖNEN / EKEN, s.223.

<sup>412</sup> COŞKUN, s.92.

<sup>413</sup> GÖZÜBÜYÜK, TAN, s.265.

<sup>414</sup> ÇAĞLAYAN, s.158.

Kamu tüzel kişiliğine sahip olmasına rağmen il özel idaresinin başında merkezi idarenin temsilcisi olan valinin bulunması doktrinde eleştirilmektedir<sup>415</sup>.

İl özel idaresinin görev ve sorumlulukları İÖİK'nin 6. maddesinde sayılmıştır. Belediyelerden farklı olarak il özel idaresi sadece evlerin yan yana gelmesiyle oluşmuş yerleşim biriminde topluca yaşayan insanların ortak ihtiyaçları değil il sınırları içerisinde bulunan diğer insanların da ihtiyaçlarını karşılamak için faaliyet göstermektedir.<sup>416</sup> İl özel idaresinin, il sınırları içerisinde yaşayan herkesin o ilde yaşamalarından kaynaklanan ihtiyaçlarını gidermeyi amaçlaması çalışma alanının geniş olmasına ve bir çeşit bölge kuruluşu özelliği göstermesine neden olmaktadır.<sup>417</sup>

İl özel idaresinin, bu kadar çok faaliyeti yerine getirmekle görevli olması tamamının zamanında yerine getirmesi zorlaştırmaktadır.<sup>418</sup> Bu nedenle il özel idaresi hizmetleri yerine getirirken bunları bir öncelik sırasına koyar. Bu sıralamayı il özel idaresinin mali durumuna, hizmetin ivediliğine ve verildiği yerin gelişmişlik düzeyine göre belirler (İÖİK m.6).

İl özel idaresinin görev alanı il sınırlarını kapsar (İÖİK m.5). Bu nedenle il özel idaresinin görev alanı ile merkezi idarenin yani il genel idarenin faaliyet sahası iç içe geçmiş durumdadır. İl özel idaresinin işlevi, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkezi idareye yardımcı olmaktır.<sup>419</sup>

### 3.2.1.1.2. İl Özel İdaresinin Organları

İl özel idaresini kanunla verilen bu yetkilerini kendi içerisinde var olan organları aracılığıyla kullanır. Bu organlar; il genel meclisi, il encümeni ve validir.<sup>420</sup>

---

<sup>415</sup> GÖZLER, s.311.

<sup>416</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.183.

<sup>417</sup> AKTALAY, s.124.

<sup>418</sup> GÖZLER, s.289.

<sup>419</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA (2017), s. 313.

<sup>420</sup> ATAY (2019), s.218



### 3.2.1.1.2.1. İl Genel Meclisi

İl genel meclisi, il özel idaresinin görüşme ve karar alma organıdır ve ildeki seçmenler tarafından seçilmiş üyelere oluşur (İÖİK m.9). İl genel meclisinin, il genelinde faaliyet gösteren bir parlamentoya benzer şekilde olduğu söylenebilir.<sup>421</sup> İl genel meclisinin üyelerinin seçimle iş başına gelmesi il özel idaresinin bu organını demokrasi tecrübesine sahip bir yapı haline getirmiştir.<sup>422</sup>

Seçilme yeterliliği bulunan her vatandaş genel meclis üyeliğine aday olabilir.<sup>423</sup> İl genel meclisi üyeliği için mutlaka bir siyasi partiden aday olmak da gerekli değildir.<sup>424</sup> İl genel meclisinin normal görev süresi beş yıldır (AY m.127/3).

İl genel meclisi, seçim sonuçlarının ilanını izleyen beşinci gün kendiliğinden toplanır (İÖİK m.11/1). Eski İÖİK'ye göre il genel meclisi için başkanlık seçimi yapılmamakta, bu görev vali tarafından yerine getirilmekteydi.<sup>425</sup> Yeni İÖİK'ye göre il genel meclisinin başkanı, meclis üyelerinin kendi aralarından gizli oyla seçtikleri kişidir. (İÖİK m.11/1).

İl genel meclisinin; borçlanmaya karar vermek, şartlı bağışları kabul etmek, encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek, il özel idaresi tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek gibi İÖİK'nin 10. maddesinde yazılı çok sayıda önemli görev ve yetkileri bulunmaktadır.

### 3.2.1.1.2.2. İl Encümeni

İl encümeni valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur. Valinin katılmadığı encümen toplantısına genel sekreter başkanlık etmektedir. Encümen toplantılarında gündemdeki konular hakkında görüşleri

---

<sup>421</sup> GÖZLER, s.293.

<sup>422</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA (2017), s. 315.

<sup>423</sup> TORTOP / AYKAÇ / YAYMAN / ÖZER, s.175.

<sup>424</sup> Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'un 10. maddesine göre, "Anayasa ve Kanunlarda yazılı şartlara uygun olarak, seçilme yeterliliğine sahip olan her vatandaş, bir siyasi parti listesinden veya bağımsız olarak, il genel meclisi üyeliğine, belediye başkanlığına veya belediye meclisi üyeliğine adaylığını koyabilir."

<sup>425</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.185.

alınmak üzere ilgili birim amirleri vali tarafından çağrılabilirler. Fakat encümen karar alırken oy kullanamazlar (İÖİK m.25).

İl encümenin bu yapısı doktrinde eleştirilmektedir. Bir görüşe göre, il encümeninin başının vali olması, seçilmiş atanmış üyeler arasında dengesinin atanmış olanlardan yana kayabileceğini göstermektedir.<sup>426</sup> Gerçek anlamda özerklikten bahsedebilmek için yerinden yönetim kuruluşlarının kanunun vermiş olduğu sınırlar içerisinde kendi öz sorumluluklarını ülke menfaatleri doğrultusunda<sup>427</sup> seçimle iş başına gelmiş karar organları tarafından çözülmesi gerekmektedir.<sup>428</sup>

Başka bir görüşe göre ise, il encümeninin karar organı olduğunu işaret eden görevleri bulunmaktadır.<sup>429</sup> Bu nedenle il encümeninin oluşum şeklinin seçilmişlerden oluşturulması ya da encümene katılan idari birim amirlerinin sadece danışma amacıyla mecliste yer alması, yani oy hakkına sahip olmamaları şeklinde düzenlenmesinin demokrasi ve yerel yönetimlerin özerkliği kavramlarına daha uygun olacağını dile getirilmektedir.<sup>430</sup>

Encümen gündemi vali tarafından hazırlanır. Encümen üyeleri gündem maddesi teklif edebilir (İÖİK m.27).

İl encümeninin stratejik plan ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip il genel meclisine görüş bildirmek, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, öngörülmeyen giderler ödeneğinin harcama yerlerini belirlemek, bütçede fonksiyonel sınıflandırmanın ikinci düzeyleri arasında aktarma yapmak, kanunlarda öngörülen cezaları vermek, belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek gibi İÖİK'nin 26. maddesinde yazılı çok sayıda önemli görev ve yetkileri bulunmaktadır.

---

<sup>426</sup> ÖNEN / EKEN, s. 222.

<sup>427</sup> YILDIRIM / ÇINARLI, s.54.

<sup>428</sup> DİRDİMAN, s.65.

<sup>429</sup> YILDIRIM / ÇINARLI, s.103.

<sup>430</sup> ÖNEN / EKEN, s.224.

### **3.2.1.1.2.3. Vali**

Merkezden yönetimin taşra teşkilatı olan il genel idaresinin başında bulunan vali, aynı zamanda ildeki yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin yürütme organı ve il encümeninin de başıdır.<sup>431</sup> Valinin bu konumuna ikili görev adı verilmektedir.<sup>432</sup> Vali, genel meclisin ve encümenin aldığı kararları yürütmekle görevlidir.<sup>433</sup> İkili görev yoluyla vali merkezi idarenin il özel idaresini denetlemesini mümkün kılar.<sup>434</sup>

Anayasa'nın 127/1. maddesine göre yerel yönetimlerin karar organlarının seçimiyle iş başına gelmesi gerekmektedir. Valinin hem il genel idaresinin hem de il özel idaresinin içerisinde bir takım yetkilere sahip olması il özel idaresinin özerkliğini zarar vermektedir.<sup>435</sup> Valiler, Üst Kademe Kamu Yöneticileri ile Kamu Kurum ve Kuruluşlarında Atama Usullerine Dair Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinde I sayılı cetvelde yer almaktadır ve doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından, Cumhurbaşkanı kararı ile atanırlar (3 sayılı CBK m.2/2).

Valinin il özel idaresi teşkilatının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilatını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak, il özel idaresini Devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek, il encümenine başkanlık etmek, il özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek, bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak gibi İÖİK'nin 30. maddesinde yazılı çok sayıda önemli görev ve yetkileri mevcuttur.

## **3.2.1.2. İl Özel İdaresi Üzerinde İdari Vesayet Denetimi Uygulamaları**

### **3.2.1.2.1. Genel Olarak İl Özel İdaresi Üzerinde İdari Vesayet Denetimi**

İl özel idaresi kamu tüzel kişiliğine sahip bir mahalli idare kuruluşudur. Anayasa'ya göre merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi vardır yani bu yetki anayasal bir yetkidir. Bunun sonucu olarak İl Özel İdaresi Kanunu'nda

---

<sup>431</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA (2017), s.323.

<sup>432</sup> ARSLAN, s.74.

<sup>433</sup> YILDIRIM / ÇINARLI, s.105.

<sup>434</sup> ARSLAN, s.102

<sup>435</sup> KALABALIK, s.255.

Anayasaya paralel olarak merkezi idarenin vesayet denetimlerinin düzenlendiği görülmektedir.<sup>436</sup>

Bir mahalli idare birimi olan il özel idaresinin başı konumunda bulunan valinin aynı zamanda ilde Cumhurbaşkanının temsilcisi ve idari yürütme vasıtası olması il özel idareleri üzerinde halen sürmekte olan en önemli idari vesayet denetimi olarak değerlendirilmekte ve bu durumun il özel idaresinin özerkliğini zedelediği söylenmektedir.<sup>437</sup> İÖİK'nin 29. maddesine göre, "*Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir.*" Valinin bu ikili görev konumu il özel idaresi üzerinde önemli bir vesayet denetimi anlamına gelmektedir. Doktrinde, il özel idaresinin de diğer mahalli idare birimleri gibi kendi başkanını serbestçe seçme hakkına sahip olmaları gerektiği dile getirilmektedir.<sup>438</sup>

İl özel idaresi üzerinde uygulanan bir başka idari vesayet uygulaması il özel idaresi organlarının geçici bir tedbir amacıyla görevlerinden uzaklaştırılması konusunda görülmektedir. İl Özel İdaresi Kanunu'nda il özel idaresinin organlarının feshi ve üyeliğin sona ermesi için hangi makamların yetkili olduğu açıkça belirtilmiştir (İÖİK m.21, m.22). Fakat il özel idaresi organları veya bu organların üyelerinin, geçici bir tedbir amacıyla görevden uzaklaştırmasında İl Özel İdaresi Kanunu'nda hangi vesayet makamının bunu yapacağı hususuna açıkça yer verilmemektedir.<sup>439</sup> İÖİK'nin 34. maddesine göre, "*Görevleriyle ilgili 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. Soruşturma veya kovuşturma sebebiyle görevden uzaklaştırılan il özel idaresi organları veya bu organların üyeleri hakkında; 4483 sayılı Memurlar ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanuna göre soruşturma izni verilmemesi, takipsizlik, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkum olunması durumunda*

---

<sup>436</sup> AKKOYUNLU, s.124.

<sup>437</sup> KALABALIK, s.255.

<sup>438</sup> Süleyman Yaman KOÇAK / Veli KAVSARA, "5302 Sayılı Kanun Sonrasında İl Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri", Yönetim Bilimleri Dergisi, C.10, S.20, (2012), s.79.

<sup>439</sup> BAŞARAN, s.172.

*görevden uzaklaştırma önlemi kaldırılır.” Her ne kadar İÖİK’de vesayet makamının hangisi olduğu açıkça belirtilmemiş olsa da Anayasa’da bu yetkinin İçişleri Bakanı tarafından kullanılacağı anlaşılmaktadır (AY m.127/4).*

*İl özel idaresinin sunması gereken hizmetlerle ilgili aksaklıklar yaşanması durumunda vesayet makamının birtakım yetkileri bulunmaktadır.<sup>440</sup> İÖİK’nin 40. maddesine göre, “İl özel idaresi hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığı ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hakimi tarafından belirlenmesi durumunda, İçişleri Bakanlığı; Hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden ister. 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 imkanlarını 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 tahsilatı toplamı üzerinden il özel idaresine ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.”*

*İÖİK’nin 40. maddesinde belirtilen hizmetlerde aksama durumunda merkezi idarenin sahip olduğu yetki istisnai nitelikte olsa da ikame yetkisi niteliğindedir.<sup>441</sup> Kural olarak idari vesayette ikame yetkisi kullanılması söz konusu değildir.<sup>442</sup> Fakat bazı durumlarda ikame yetkisinin mümkün olmaması kuralının istisnaları bulunmaktadır. Kanun koyucu tarafından vesayet makamına ikame yetkisi verilebilir.<sup>443</sup>*

*Bu konuda Anayasa Mahkemesi bir kararına göre, “İdari vesayetin ayrık bir türü olan, yasa ile yerel yönetime bırakılan işlemlerin yerine geçme yolu ile merkezi yönetimce yapılması, ancak kapsam ve sınırının yasada açıkça belirtilmesi, bu yetkinin yerel yönetimin yasalarla kendisine verilen görevi yerine getirmekten kaçınması,*

---

<sup>440</sup> ÖNEN / EKEN, S.227.

<sup>441</sup> GÖZLER, s.314.

<sup>442</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.123.

<sup>443</sup> GÜNDAY, s.90.

*bunda çok gecikmesi gibi kamu yararı ya da haklı bir nedene dayalı olması ve anayasal ölçütler dışına çıkmamasına bağlıdır.*"<sup>444</sup>

Kanunda verilen bu yetki bazı yönleriyle doktrinde eleştirilmektedir. Bir görüşe göre, hizmetlerde aksamalar yaşanması sonucunda, idari vesayeti kullanan makamın kanun verdiği yetki çerçevesinde işlem yapması normal görünse de, idari bir konuda, idari yargı mercilerinin değil de onlar yerine adli yargı mercileri aracılığıyla durumun tespitinin öngörülmesi, olumsuzluk bir durum olarak görülmektedir.<sup>445</sup>

İl özel idaresi üzerinde uygulanan bir başka vesayet yetkisi ise İl Özel İdaresi Kanunu'nun 53. maddesinde düzenlenmiştir. İÖİK'nun 53. maddeye göre, "*İl özel idaresi, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini İçişleri Bakanlığının izniyle bütçe içi işletme kurarak yapabilir.*" Burada yerinden yönetim kuruluşu merkezi idarenin ön iznini almadan işlem tesis edememektedir. Kendi özgür iradesi ile işlem yapma ve karar alma yetkisi kısıtlanmıştır.<sup>446</sup>

### **3.2.1.2.2. İl Genel Meclisi Üzerinde İdari Vesayet Denetimi**

İl genel meclisinin yapmış olduğu işlemler üzerinde merkezi idarenin çok sayıda vesayet yetkisi bulunduğu görülmektedir.

İÖİK'nin 11/6. maddesine göre, "*İl genel meclisinin çalışmalarına ilişkin esas ve usuller İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.*" İl özel idaresi genel karar organı olan il özel idaresinin çalışma yönteminin kendisi tarafından belirlenemiyor olması idari vesayet kapsamında merkezi idareye verilen bir yetkidir.<sup>447</sup>

İl genel meclisi, her ayın ilk haftası kendi belirlediği günde ve alışılmış olan toplantı yerinde toplanır (İÖİK m.12). Daha önce gündem vali tarafından belirlenmekte iken İÖİK'de yapılan düzenleme ile bu yetki meclis başkanına verilmiştir.<sup>448</sup> İÖİK'nin 13. maddesine göre, "*Gündem, meclis başkanı tarafından belirlenir ve üyelere en az üç gün önceden bildirilir.*" Fakat maddenin devamına göre,

---

<sup>444</sup> AYM, K.T. 26.09.1991, E. 1990/38, K. 1991/32. (Kemal GÖZLER, Mahalli İdareler Hukuku, 2018 s. 73.)

<sup>445</sup> ÖNEN / EKEN, s.227.

<sup>446</sup> GÜNDAY, s.89.

<sup>447</sup> BAŞARAN, s.171.

<sup>448</sup> AKTALAY, s.134.

*“Valinin önerdiği hususlar meclisin ilk toplantısında gündeme alınır ... İl genel meclisi üyeleri de il özel idaresine ait işlerle ilgili konuların gündeme alınmasını önerebilir. Öneri, toplantıya katılanların salt çoğunluğuyla kabul edildiği takdirde gündeme alınır.”* Böylece her ne kadar il genel meclisinin gündemi başkan tarafından belirlense de valiye gündem belirlemede öncelik hakkı tanındığı görülmektedir. Valinin önerisinin doğrudan gündemi alınması meclis üyelerinin sahip olmadığı bir hak olup, bu durumun vesayet anlayışı çerçevesinde düzenlendiği söylenebilir.<sup>449</sup>

İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15/1. maddesine göre, *“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 kesinleşir.”* Burada bahsedilen yetki, kanunun vesayet makamına, yerinden yönetim idaresinin almış olduğu kararını, tekrar görüşmek üzere geri gönderme yetkisinden kaynaklanmaktadır.<sup>450</sup>

Bu maddenin ilk halinde ikinci fıkrasında *“il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir”* ifadesi bulunmaktaydı. Böylece vali tarafından meclise iade edilen kararlara karşı meclisin direnmesi söz konusu olabilecek vali bu kararı onaylamak zorunda kalmaktaydı.<sup>451</sup> Fakat bu düzenleme Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir.

Anayasa Mahkemesine göre, *“Anayasa'nın 123. maddesinde, idarenin, kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu, kuruluş ve görevlerinin, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı; 127. maddesinin 5. fıkrasında da, merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu hükmü yer almıştır. 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*

---

<sup>449</sup> BAŞARAN, s.166.

<sup>450</sup> ÇAĞLAYAN, s.127.

<sup>451</sup> KOÇAK / KAVSARA, s.81.

*çerçeve içinde kullanılması gereken vesayet yetkisinin zayıflatıldığı sonucuna varılmıştır. Açıklanan nedenlerle, 15. maddenin ikinci fıkrasının ‘...ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar ...’ ibaresi ile üçüncü fıkrasının ‘Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir.’ ibaresi, Anayasa’nın 123 ve 127. maddelerine aykırıdır”.*<sup>452</sup>

Anayasa Mahkemesi tarafından bu iptal kararından önce, valinin kararı meclise geri göndermesi geciktirici, güçlendirici veto uygulaması olarak ortaya çıkmaktaydı.<sup>453</sup> İptal kararı sonucunda artık valiler tarafından yürürlüğe girmesi istenmeyen her il genel meclisi kararı meclise geri gönderilebilecek ve yürürlüğe giremeyecektir. Anayasa Mahkemesi kararı sonucunda il genel meclisi kararları üzerinde valilere mutlak veto yetkisi verilmiştir.<sup>454</sup> Mahkeme kanunun uygulamasında bir boşluk olmaması ve yasama organına yeni bir düzenleme yapması için iki yıllık süre vermiş fakat bu süre zarfında yeni bir düzenleme yapılmadığı için ilgili madde iptal edilmiştir.<sup>455</sup> Artık eski İl Özel İdaresi Kanunu’nda olduğu gibi il genel meclisinin almış olduğu tüm kararlar valinin onamasına tabi hale gelmiştir.<sup>456</sup>

Doktrinde Anayasa Mahkemesinin vermiş olduğu bu iptal kararı eleştirilmektedir. Anayasa’nın merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisine sahip olacağını belirtmiş, ancak bu vesayet yetkisinin kullanımının kesinlikle onama veya iptal yetkisiyle kullanılacağı şeklinde bir hüküm konulmamıştır. Geciktirici veya zorlaştırıcı veto yetkileri de vesayet yetkisidir.<sup>457</sup> Verilen iptal kararıyla valinin yetkisi artık geciktirici veya zorlaştırıcı değil mutlak veto şeklindedir.<sup>458</sup> Kanaatimizce Anayasa Mahkemesinin kararı isabetli olmayıp, yerindelik denetimi niteliğindedir. Anayasa Mahkemesinin bu şekilde bir karar vermiş olması merkezi idare tarafından atanmış valileri halk tarafından seçilmiş temsilcilerden

---

<sup>452</sup> AYM, K.T. 18.01.2007, E. 2005/32, K. 2007/3. (www.hukukturk.com, Erişim Tarihi: 15.01.2021).

<sup>453</sup> AKTALAY, s.139.

<sup>454</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.121.

<sup>455</sup> KOÇAK / KAVSARA, s.81.

<sup>456</sup> GÜNDAY, s.90.

<sup>457</sup> GÖZLER, s.232.

<sup>458</sup> KOÇAK / KAVSARA, s.81.



üstün gören bir demokrasi anlayışını benimsediği sonucu doğurması nedeniyle üzücü olmuştur.<sup>459</sup>

Anayasa tarafından mahalli idarelerin yerel yönetimlerin organlarının organlık sıfatlarının nasıl sona ereceğiyle ilgili ana kurallar ortaya konulmuştur (AY m.124/4). Bu nedenle merkezi idarenin, yerel yönetim kuruluşlarının organlarının organlık sıfatını sona erdirecek doğrudan bir yetkisi bulunmamaktadır. Burada vesayet makamlarına verilen yetki yargı organlarına gerekli başvuruları yapmak ve onları harekete geçirme şeklindedir.<sup>460</sup> Bu durumla ilgili hükümler İÖİK'nin 21. ve 22. maddelerinde düzenlenmiştir.

İÖİK'nin 21. maddeye göre, “*İl genel meclisi üyeliğine seçilme yeterliliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir.*”

İÖİK'nin 22. maddesine göre ise; “*İl genel meclisi; kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum il özel idaresine ait işleri aksatırsa, İl özel idaresine verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi 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. Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar.*” 21. madde yetkili makam vali iken 22. madde de bahsedilen bu yetki valiye değil İçişleri Bakanlığına tanınmıştır.<sup>461</sup> İçişleri Bakanlığının mahalli idarelerin organlarının organlık sıfatının ortadan kaldırılmasını Danıştaydan istemesi konusundaki iradesi idari vesayet kullanımı niteliğindedir.<sup>462</sup>

İl genel meclisi üzerinde bir diğer vesayet yetkisi İÖİK'nin 51. maddesinde düzenlenmiştir. İÖİK'nin 51/1/e. maddesine göre, “*İl özel idaresi ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin %50'sinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, en son kesinleşen bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununda belirlenen yeniden*

---

<sup>459</sup> GÖZLER, s.232.

<sup>460</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA (2017), s.237.

<sup>461</sup> BAŞARAN, s.172.

<sup>462</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA (2017), s.238.

*değerleme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam %10'unu geçmeyen iç borçlanmayı il genel meclisinin kararı; %10'u geçen miktarlar için meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile yapabilir.”* Belli bir miktarın üzerindeki borçlanmanın yapılabilmesi için vesayet makamının yani İçişleri Bakanlığının onayına tabi tutulmuştur.<sup>463</sup>

Vesayet makamının iznini gerektiren bir diğer vesayet yetkisi İÖİK'nin 62. maddesinde düzenlenmiştir. İÖİK'nin 62. maddeye göre, “*İl özel idaresi, il genel meclisinin kararına bağlı olarak görev alanıyla ilgili konularda faaliyet gösteren uluslararası teşekkül ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olabilir. İl özel idaresi, bu teşekkül ve organizasyonlarla ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir. Birinci ve ikinci fıkra gereğince yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden İçişleri Bakanlığının izninin alınması zorunludur.*” İl özel idaresi, yurtdışı ilişkilerinde ülke dış politikasına uygun hareket etmek zorundadır. Bu uygunluğun ülke menfaatlerinin korunması açısından merkezi idareye böyle bir vesayet yetkisi tanınmıştır.<sup>464</sup>

### **3.2.1.2.3. İl Encümeni Üzerinde İdari Vesayet Denetimi**

Eski İÖİK'de ismi il daimi encümeni<sup>465</sup> olan il encümeni daha önce dile getirildiği gibi il özel idaresinin yürütme organıdır. Bu organ üzerinde de vesayet makamlarının yetkileri bulunmaktadır.

İÖİK'nin 27. maddesine göre, “*Vali kanun ve diğer mevzuat hükümleri ile il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir. Encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu takdirde, vali, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurur ve idari yargı mercilerine yürütmeyi durdurma talebi ile birlikte on gün içinde başvurur. İtiraz Danıştay'ca en geç altmış gün içinde karara bağlanır.*”

Burada valiye iki tür vesayet yetkisi tanınmaktadır. Bunlardan birincisi, karar kesinleşmeden önce vali tarafından encümen kararını geri gönderilmesi ve

---

<sup>463</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.120.

<sup>464</sup> BAŞARAN, s.171.

<sup>465</sup> TORTOP / AYKAÇ / YAYMAN / ÖZER, s.180.

kesinleşmesinin ertelenmesidir. Diğeri ise encümenin kararında ısrar etmesi sonucunda karar kesinleşip yürürlüğe girdikten sonra başvuracağı idari yargı merciince bu konuda bir karar verilinceye kadar o kararın uygulanmasını durdurma yetkisidir.<sup>466</sup>

İl encümeninin üyelerinden birisi de genel sekreterdir (İÖİK m.25). İÖİK'nin 36/4. maddesine göre, “*Genel sekreter, valinin teklifi ve İçişleri Bakanının onayı ile atanır ve aynı usulle görevden alınır.*” Yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin genel sekreterinin merkezi idarenin yetkili organları tarafından atanması personel üzerinde uygulanan vesayet yetkisine örnek olarak gösterilebilir.<sup>467</sup>

#### **3.2.1.2.4. Vali Üzerinde İdari Vesayet Denetimi**

İl özel idaresinin organlarının belirtildiği bölümde valinin il özel idaresindeki konumunun ikili görev şeklinde olduğunu belirtmiştik. Vali, il özel idaresinin yürütme organıdır. Bu özelliği nedeniyle merkezi yönetimin vesayet denetimine konu olabilecektir.<sup>468</sup>

İÖİK'nin 18/3/4. maddesine göre, “*Vali, mart ayı toplantısında bir önceki yıla ait faaliyet raporunu meclise sunar. Faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkanı tarafından gereği yapılmak üzere İçişleri Bakanlığına gönderilir.*” Bu durumda bir yerel yönetim birimi olan il özel idaresinin başında bulunan valinin yerel yönetimlerde yaptığı işlemler nedeniyle değerlendirmesi ve bu değerlendirme sonucunda görevden alınması gerçekleşmiş olabilecektir. İl özel idaresinin valiyi doğrudan görevden alma yetkisi bulunmamaktadır. Ancak verilen yetersizlik kararı sonucunda yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanağın İçişleri Bakanlığına gönderilmesi ve bu karara dayanılarak aynı zamanda bir yer yönünden yerinden yönetim birimi olan il özel idaresinin başı ve temsilcisi olan valinin idari bir kararla görevden alınması mümkündür.<sup>469</sup>

---

<sup>466</sup> GÜNDAY, s.92.

<sup>467</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA (2017), s.240.

<sup>468</sup> AKTALAY, s.124.

<sup>469</sup> AKTALAY, s.126.

Bizim de katıldığımız görüşe göre, vali her ne kadar merkezi idarenin temsilcisi olsa da aynı zamanda il özel idaresinin başı sıfatıyla<sup>470</sup> faaliyet raporunu sunması bunun değerlendirilmesi ve meclis tarafından yetersiz görülmesi üzerine<sup>471</sup> merkezi idarenin bu yetersizlik kararını göz önüne alarak valiyi görevden alınması durumunda bu durum vesayet kapsamında değerlendirilebilir.<sup>472</sup>

### **3.2.2. Belediye Üzerinde**

Merkezi yönetim, il özel idarelerini üzerinde olduğu gibi belediye üzerinde de organları, personeli, işlemleri ve eylemleri üzerinde idari vesayet denetimini gerçekleştirmektedir.<sup>473</sup> Bu vesayet yetkisinin kullanım şekli ve kimler tarafından kullanılacağı Belediye Kanunu'nun ilgili hükümlerinde düzenlenmiştir. Belediyeler üzerinde uygulanan idari vesayet denetimi en yoğun biçimde belediye meclislerinin onaya tabi kararları üzerinde ortaya çıkmaktadır. Bu yetki; iptal, onama, yerine geçme, önceden izin ve bazen de erteleme şekillerinden herhangi birine göre yerine getirilmektedir.<sup>474</sup>

#### **3.2.2.1. Belediyenin Yapısı**

##### **3.2.2.1.1. Genel Olarak Belediye**

Belediye, il özel idaresi gibi idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisidir.<sup>475</sup> Fakat belediyeler, il özel idarelerinden farklı olarak, insanların bir arada oturdukları belirli ve sınırlı yerleşim yerlerinde faaliyet gösteren idari birimlerdir.<sup>476</sup> Anayasa'nın 127. maddesinde öngörülen yerel yönetimlerden biri olan belediye idaresi 03.07.2005 tarihli Belediye Kanunu ile düzenlemiştir. BK'nin 3/1/a. maddesine göre, *“Belediye: Belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak*

---

<sup>470</sup> ÇAĞLAYAN, s.170.

<sup>471</sup> KALABALIK, s.253.

<sup>472</sup> AKTALAY, s.126.

<sup>473</sup> Burak Hamza ERYİĞİT, *“Belediyelerin Vesayet Denetimine Farklı Bir Bakış”*, Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, S. 8, (2015), s.228.

<sup>474</sup> BAŞARAN, s.180.

<sup>475</sup> TORTOP / AYKAÇ / YAYMAN / ÖZER, s.325.

<sup>476</sup> GÜNDAY, s.489.

*üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini, ifade eder.”*

Gerek il özel idaresi, gerekse belediyeler birer kamu idaresidir. Bunlar belirli bir yerde oturan insan topluluğuna tanınmış kamu tüzel kişiliğidir. Belediyenin toprak unsuru belde sınırları içerisinde coğrafi alanken, belediyenin insan unsurunu, belde sınırları içinde yaşayan bütün insanlardan meydana gelmektedir.<sup>477</sup>

Bir yerde belediye teşkilatı kurulabilmesi için nüfus şartı aranmaktadır.<sup>478</sup> Ayrıca, il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunluluğu bulunmaktadır (BK m.4). Aynı kanunun diğer hükümlerinde köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeli belli şartlara bağlanmıştır.<sup>479</sup>

Belediyelerin, sağlık, temizlik, çevre sağlığı, sosyal yardım, imar ve kentsel alt yapı, eğitim, kültür ve spor, tarım ve hayvancılık, ekonomi ve ticaret, belediyenin düzeni, esenliği, ulaştırma gibi<sup>480</sup> BK'nin 15. maddesinde yazılı çok sayıda önemli yetki ve imtiyazları bulunmaktadır.

Belediyeler, bu kadar çok faaliyeti yerine getirmekle görevli olması tamamının zamanında yerine getirmesi zorlaştırmaktadır. Belediye Kanunu'nun 14/3. maddesine göre, *“Hizmetlerin yerine getirilmesinde öncelik sırası, belediyenin mali durumu ve hizmetin ivediliği dikkate alınarak belirlenir.”* Yine aynı kanunun 14/4. maddesine göre *“Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur. Hizmet sunumunda engelli, yaşlı, düşkün ve dar gelirlilerin durumuna uygun yöntemler uygulanır.”*

---

<sup>477</sup> GÖZLER, s.332 – 333.

<sup>478</sup> Belediye Kanunu'nun 4/1. maddesine göre *“Nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur.”*

<sup>479</sup> Belediye Kanunu'nun 4/3. maddesine göre, *“Köylerin veya muhtelif köy kısımlarının birleşerek belediye kurabilmeleri için meskun sahalalarının, merkez kabul edilecek yerleşim yerinin meskun sahasına azami 5.000 metre mesafede bulunması ve nüfusları toplamının 5.000 ve üzerinde olması gerekir. Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildiri üzerine, mahalli seçim kurulları, on beş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir. İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir. Cumhurbaşkanı kararı ile o yerde belediye kurulur. Yeni iskan nedeniyle oluşturulan ve nüfusu 5.000 ve üzerinde olan herhangi bir yerleşim yerinde, Cumhurbaşkanı kararı ile belediye kurulabilir.”*

<sup>480</sup> ÇAĞLAYAN, s.174 – 175.

### 3.2.2.1.2. Belediyenin Organları

Belediyeler kanunla verilen bu yetkilerini kendi içerisinde var olan organları aracılığıyla kullanır. Bu organlar; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.<sup>481</sup>

#### 3.2.2.1.2.1. Belediye Meclisi

Belediye meclisi, belediye idaresinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen şekilde seçilmiş üyelerden oluşur (BK m.17). İl genel meclisinde olduğu gibi belediye meclisinde de meclis üyeliği için mutlaka bir siyasi partiden aday olmak da gerekli değildir.<sup>482</sup> Belediye meclisinin normal görev süresi beş yıldır (AY m.127/3). Belediye meclisi üye sayısı o yerleşim biriminde bulunan nüfusu göre belirlenmektedir.<sup>483</sup> Ayrıca il genel meclisi üyesi seçilebilmek için geçerli olan şartlar yani seçilme yeterlilik şartları belediye meclis üyesi seçilebilmek için de aranır.<sup>484</sup>

Belediye meclisi, seçim sonuçlarının ilanını takip eden beşinci gün belediye başkanının başkanlığında kendiliğinden toplanır. Belediye başkanı, belediye meclisinin başkanlık görevini de yerine getirir (BK m.19).

Belediye meclisinin; belediye adına imtiyaz verilmesi, meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek, fahri hemşerilik payesi ve beratı vermek, şartlı bağışları kabul etmek, borçlanmaya karar vermek, belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek gibi BK'nin 18. maddesinde yazılı çok sayıda önemli görev ve yetkileri bulunmaktadır.

---

<sup>481</sup> ATAY, (2019), s.219.

<sup>482</sup> Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunu'nun 10. maddesine göre, "Anayasa ve Kanunlarda yazılı şartlara uygun olarak, seçilme yeterliğine sahip olan her vatandaş, bir siyasi parti listesinden veya bağımsız olarak, il genel meclisi üyeliğine, belediye başkanlığına veya belediye meclisi üyeliğine adaylığını koyabilir."

<sup>483</sup> TORTOP / AKÇAY / YAYMAN / ÖZER, s.331.

<sup>484</sup> Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunu'nun 9. maddesine göre, "2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 11 inci maddesinde belirtilen sakinleri taşımamak şartıyla, on sekiz yaşını dolduran her Türk vatandaşı belediye başkanlığına, il genel meclisi ve belediye meclisi üyeliğine seçilebilir."

### 3.2.2.1.2.2. Belediye Encümeni

Belediye encümeni belediye başkanının başkanlığında toplanır. Belediye encümenin sayısını o yerdeki nüfus belirler. Belediye Kanunu'nun 33. maddesine göre, *“Belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında; a) İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden, b) Diğer belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, mali hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden, oluşur.”*

Belediye başkanının encümen toplantılarına katılmadığı zamanlarda toplantılara belediye başkanınca görevlendirilen başkan yardımcısı veya encümen üyesi, başkanlık eder. Encümen toplantılarına gündemdeki konularla ilgili olarak gerekli durumlarda ilgili birim amirleri, belediye başkanı tarafından oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere çağrılabilir (BK m.33). Encümen gündemi belediye başkanı tarafından hazırlanır. Ayrıca oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır ve çekimser oy kullanılamaz (BK m.35).

İl encümeninde olduğu gibi belediye encümeni de bu yapısı bakımından doktrinde eleştirilmektedir. Bir görüşe göre, encümende atanmış üyelerin bulunması Anayasaya aykırıdır. Ayrıca encümende oylamada eşitlik çıkması durumunda belediye başkanın oyunun bulunduğu tarafa üstünlük tanınması başkanın istediği doğrultuda kararlar çıkmasına neden olur. Bu durum encümeni gereksiz bir yapı haline getirmektedir.<sup>485</sup>

Belediye encümeni öngörülme-yen giderler ödeneğinin yerlerinin belirlenmesi, kanunlarda öngörülen cezaları vermek, vergi, resim ve harçlar dışında kalan dava konusu olan belediye uyuşmazlıklarının anlaşma ile tasfiyesine karar vermek, taşınmaz mal satımına, trampasına ve tahsisine ilişkin meclis kararını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek, umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek gibi BK'nin 34. maddesinde yazılı çok sayıda önemli görev ve yetkileri bulunmaktadır.

---

<sup>485</sup> YILIDIRIM / ÇINARLI, s.122.

### 3.2.2.1.2.3. Belediye Başkanı

Belediye başkanı, belediye idaresinin başıdır ve belediye tüzel kişiliğini temsil eder (BK m.37/1). Belediye başkanını doğrudan belde sakinleri seçer.<sup>486</sup> Belediye Kanunu'nun 37/2. maddesine göre, *“Belediye başkanı, görevinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz.”* Ayrıca belediye başkanlığı ile kamu görevliliği bağdaşmaz. Bu nedenle aday olacak kamu görevlisinin görevinden ayrılması gerekir.<sup>487</sup>

Belediye başkanının, belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyeyi devlet dairelerinde ve törenlerde, davacı veya davalı olarak da yargı yerlerinde temsil etmek veya vekil tayin etmek, meclise ve encümene başkanlık etmek, belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek, belediye personelini atamak. belde halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğu için gereken önlemleri almak, bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engelliler merkezini oluşturmak gibi BK'nin 38. maddesinde yazılı çok sayıda önemli görev ve yetkileri bulunmaktadır.

### 3.2.2.2. Belediye Üzerinde İdari Vesayet Denetimi Uygulamaları

#### 3.2.2.2.1. Genel Olarak Belediye İdaresi Üzerinde Vesayet Denetimi

İlk olarak merkezi idarenin bir yerde belediye kurulmasıyla ilgili idari vesayet yetkisi bulunmaktadır.<sup>488</sup> Belediye Kanunu'nun 4. maddesine göre, *“Bir veya birden fazla köyün köy ihtiyar meclisinin kararı veya seçmenlerinin en az yarısından bir fazlasının mahallin en büyük mülki idare amirine yazılı başvurusu ya da valinin kendiliğinden buna gerek görmesi durumunda, valinin bildiri üzerine, mahalli seçim kurulları, on beş gün içinde köyde veya köy kısımlarında kayıtlı seçmenlerin oylarını alır ve sonucu bir tutanakla valiliğe bildirir. İşlem dosyası valinin görüşüyle birlikte*

---

<sup>486</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.204.

<sup>487</sup> GÖZLER, s.369.

<sup>488</sup> ERYİĞİT, s.228.



*Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir. Cumhurbaşkanı kararı ile o yerde belediye kurulur.”*

Aynı zamanda merkezi idarenin belediyesinin kurulmasında vesayet yetkisi olduğu gibi tüzel kişiliğinin sona ermesinde de aynı durum söz konusudur.<sup>489</sup> BK'nin 11. maddesine göre, *“Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Cumhurbaşkanı kararı ile köye dönüştürülür.”* Ayrıca BK'nin 12/4. maddesine göre, *“Tüzel kişiliği sona erecek belediye ve köylerin taşınmazlarının satılması ile vadesi tüzel kişiliğin sona ereceği tarihi aşan borçlanma yapılması Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayına tabidir.”*

Merkezi idarenin belediyeler üzerinde uyguladığı bir başka denetim borçlanma konusunda ortaya çıkmaktadır. BK'nin 12/5. maddesine göre ise, *“Belediye ihbar ve kıdem tazminatlarının ödenmesi konusunda, 68 inci maddenin (d) bendinde öngörülen sınırlamaya bağlı olmaksızın Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile borçlanma yapılabilir.”* Burada belediyenin belli koşullar altında borçlanmasında merkezi idarenin onama yoluyla vesayet yetkisini kullandığı görülmektedir.<sup>490</sup>

Belediyeler üzerinde uygulanmakta olan vesayet denetimlerinden bir diğeri belediyelerin yetki ve imtiyazlarını düzenleyen hükümlerde bulunmaktadır.<sup>491</sup> BK'nin 15/2. maddesine göre, *“Belediye, (e)<sup>492</sup>, (f)<sup>493</sup> ve (g)<sup>494</sup> bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kararıyla süresi 49 yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir.”* Burada imtiyaz sözleşmesi yapılabilmesi için Danıştay'ın görüşü alınacaktır. Ayrıca Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kararı onama şeklinde uygulanan bir vesayet yetkisidir.<sup>495</sup>

---

<sup>489</sup> BAŞARAN, s.182.

<sup>490</sup> ATAY, (2019), s.217.

<sup>491</sup> ERYİĞİT, s.228.

<sup>492</sup> Belediye Kanunu'nun 15/e. maddesinde belirtilen hizmet, *“Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek.”* şeklindedir.

<sup>493</sup> Belediye Kanunu'nun 15/f. maddesinde belirtilen hizmet, *“Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dahil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek.”* şeklindedir.

<sup>494</sup> Belediye Kanunu'nun 15/g maddesinde belirtilen hizmet, *“Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak.”* şeklindedir.

<sup>495</sup> AKTALAY, s.161.

Belediyelerin üzerinde norm kadro standartlarının belirlenmesi ve personel istihdamı konusunda vesayet denetimi uygulanmaktadır.<sup>496</sup> BK'nin 49. maddesine göre, *“Norm kadro ilke ve standartları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığı tarafından müştereken belirlenir. Belediyenin ve bağlı kuruluşlarının norm kadroları, bu ilke ve standartlar çerçevesinde belediye meclisi kararıyla belirlenir.”* Belediye teşkilatı, norm kadroya uygun olarak yazı işleri, mali hizmetler, fen işleri ve zabıta birimlerinden oluşmaktadır. Ancak beldenin nüfusu, fiziki ve coğrafi yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel özellikleri gibi sebeplerle sağlık, itfaiye, imar, insan kaynakları, hukuk işleri ve ihtiyaca göre diğer birimler oluşturulabilir (BK m.48).

Belediye teşkilatı içinde yer alan belediye zabıtasının görev ve yetkileri gibi konularda vesayet makamının yetkileri bulunmaktadır.<sup>497</sup> BK'nin 51/3. maddesine göre, *“Belediye zabıta teşkilatının çalışma usul ve esasları, çalışanların görev ve yetkileri, memurluğa alınması için taşınmaları gereken nitelikler, alacakları meslek içi eğitim, görevde yükselme, giyecekleri kıyafet ve savunma amaçlı olarak kullanacakları aletler ile zabıta teşkilatında hizmet gereklerine göre oluşturulacak birimler, İçişleri Bakanlığının görüşü alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir. Belediye, bu yönetmeliğe aykırı olmamak üzere ek düzenlemeler yapabilir.”* Aynı hükümler itfaiye teşkilatı içinde uygulanmaktadır (BK m.52/2).

Belediyelerde yapılan denetimler iç denetim ve dış denetim şeklinde yapılmaktadır.<sup>498</sup> Belediyenin idari denetimi de söz konusudur.<sup>499</sup> BK'nin 55/3. maddesine göre, *“Ayrıca, belediyenin mali işlemler dışında kalan diğer idari işlemleri, hukuka uygunluk ve idarenin bütünlüğü açısından İçişleri Bakanlığı tarafından da denetlenir.”*

İÖİK'nin 40. maddesinde var olan hükümlere benzer hükümler Belediye Kanunu'nda da düzenlenmiştir. Bu düzenleme ikame yetkisi anlamına gelen ilgili kuruluşun yerine karar vermeyi içerir. Kural olarak vesayet yetkisinin içermediği bu

---

<sup>496</sup> ERYİĞİT, s.228.

<sup>497</sup> ERYİĞİT, s.229.

<sup>498</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.205.

<sup>499</sup> ERYİĞİT, s.229.

kavram yerel yönetimler üzerinde bazı durumlarda çok ağır bir denetim şekli olarak uygulanmaktadır.<sup>500</sup> BK'nin 57. maddesine göre, “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 hakimi 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 imkanlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir.

*İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hakimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir.”*

Belediye bütçesi üzerinde her ne kadar mülki amir onayı kaldırılmış olsa da hala bilgi amaçlı olarak İçişleri Bakanlığı'na bütçe gönderilmektedir.<sup>501</sup> Bununla beraber vesayet makamının belediyelerin nasıl bir bütçe ve muhasebe sistemi kullanacağı üzerinde vesayet denetimi bulunmaktadır.<sup>502</sup> BK'nin 65. maddesine göre, “Belediye bütçesi ile muhasebe işlemlerine ilişkin esas ve usuller Maliye Bakanlığının görüşü alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.”

Belediyeler bazı durumlarda şirket kurabilme hakkına sahiptir. Fakat bu şirketlerin kurulmasında vesayet makamının önceden izin vermesi gerekmektedir.<sup>503</sup> BK'nin 71. maddesine göre, “Belediye, özel gelir ve gideri bulunan hizmetlerini Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izniyle bütçe içinde işletme kurarak yapabilir.”

---

<sup>500</sup> ÖNEN/ EKEN, s.231 – 232.

<sup>501</sup> BAŞARAN, s.193.

<sup>502</sup> ERYİĞİT, s.229.

<sup>503</sup> BAŞARAN, s.189.

Belediyelerin diğer kuruluşlarla kurulacak ilişkiler ve ortaklaşa yapılacak faaliyetleri açısından vesayet makamının bazı yetkileri bulunmaktadır.<sup>504</sup> Bu bağlamda Belediye Kanunu'nun 75/4. maddesine göre, *“Afet, kitlesel göç ve teröre maruz kalan yerleşim birimlerinin belediyeleri vali veya belediye başkanı, aksayan belediye hizmetinin başka bir belediye tarafından yerine getirilmesini talep edebilir. Yardım istenilen belediye, meclis kararına gerek olmaksızın İçişleri Bakanının izniyle bu talebi yerine getirebilir.”*

Belediye; sağlık, eğitim, spor, çevre, kütüphane, park, kültür hizmetleriyle yaşlılara, kadın ve çocuklara, engellilere, yoksul ve düşkünlere yönelik hizmetler gibi beldede dayanışmayı sağlamak, hizmetlerde kaliteyi, tasarrufu ve verimliliği artırmak amacıyla gönüllü kişilerin katılımına yönelik çalışmalar yapmaktadır. Yapılan bu çalışmalara katılacak olan gönüllülerle ilgili vesayet makamının yetkisi bulunmaktadır.<sup>505</sup> BK'nin 77. maddesine göre, *“Gönüllülerin nitelikleri ve çalıştırılmalarına ilişkin usul ve esaslar Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.”*

### **3.2.2.2.2. Belediye Meclisi Üzerinde İdari Vesayet Denetimi**

İdari vesayet yetkisi en yoğun şekilde belediye meclislerinin onaya tabi kararları üzerinde kendini gösterir.<sup>506</sup>

BK'nin 6. maddesine göre, *“Belediye sınırları, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile kesinleşir.”* burada sınırların kesinleşmesi valinin vesayet denetimi ile gerçekleşmektedir.<sup>507</sup>

BK'nin 7. maddesine göre, *“Bir il dahilindeki beldeler veya köyler arasında sınır uyuşmazlığı çıkması halinde ilgili belediye meclisi ve köy ihtiyar meclisi ile kaymakamın görüşleri otuz gün süre verilerek istenir. Vali, bu görüşleri*

---

<sup>504</sup> ERYİĞİT, s.229.

<sup>505</sup> ERYİĞİT, s.228.

<sup>506</sup> BAŞARAN, s.180.

<sup>507</sup> ATAY, (2019), s.216.

*değerlendirerek sınır uyuşmazlığını karara bağlar.” Burada vesayet makamının sınır uyuşmazlıklarının çözümü konusunda yetkisi bulunmaktadır.<sup>508</sup>*

BK'nin 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.”* Burada belediye meclisinin almış olduğu kararlar vesayet makamının onayına tabi tutulmuştur.<sup>509</sup>

BK'nin 10. maddesine göre, *“Bir beldenin adı, belediye meclisi üye tam sayısının en az dörtte üç çoğunluğunun kararı ve valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığının onayı ile değiştirilir.”* Belde adının değiştirilmesinde vesayet yetkisinin kullanılması mülki idari amirlik makamından daha üst bir makam olan İçişleri Bakanlığına verilmiştir.<sup>510</sup>

BK'nin 18/1/p. maddesine göre, *“Yurt içindeki ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izniyle yurt dışındaki belediyeler ve mahalli idare birlikleriyle karşılıklı iş birliği yapılmasına; kardeş kent ilişkileri kurulmasına; ekonomik ve sosyal ilişkileri geliştirmek amacıyla kültür, sanat ve spor gibi alanlarda faaliyet ve projeler gerçekleştirilmesine; bu çerçevede arsa, bina ve benzeri tesisleri yapma, yaptırma, kiralama veya tahsis etmeye karar vermek.”* Bu madde belediyenin görev ve yetkilerinden birisidir. Yurt içinde ve yurt dışında diğer belediyeler ile ilişkiler kurmak için yapılan işlemler için vesayet makamından önceden izin alınması gerekmektedir.<sup>511</sup>

Anayasaya göre kamu tüzel kişileri, kendi görev alanlarını ilgilendiren konularda yönetmelik çıkartabilirler (AY m.124). Kanımızca bir kamu tüzel kişisi olan belediyenin kendi meclis yapısını düzenleyebilecek şekilde yönetmelik çıkarabilmesi gerekir. Ancak BK'nin 19/6. maddesine göre, *“Meclisin çalışması ve katılıma ilişkin esas ve usuller Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle düzenlenir.”* Bu madde ile merkezi idare belediye meclisi üzerinde bir vesayet denetimi uygulamaktadır.<sup>512</sup>

---

<sup>508</sup> ERYİĞİT, s.228.

<sup>509</sup> GÖZLER, s.231.

<sup>510</sup> ATAY, (2019), s.217.

<sup>511</sup> ERYİĞİT, s.228.

<sup>512</sup> ÖNEN / EKEN, s.228.

Daha önce de merkezi idarenin, yerel yönetim kuruluşlarının organlarının organlık sıfatını sona erdirecek doğrudan bir yetkisi bulunmadığını dile getirmiştik. Burada vesayet makamlarına verilen yetki yargı organlarına harekete geçirme şeklindedir.<sup>513</sup> Bu durumla ilgili hükümler BK'nin 29. ve 30. maddelerinde düzenlenmiştir. BK'nin 29. maddesine göre, “*Meclis üyeliği, ölüm ve istifa durumunda kendiliğinden sona erer. Meclis üyeliğinden istifa dilekçesi belediye başkanlığına verilir ve başkan tarafından meclisin bilgisine sunulur. Özürsüz veya izinsiz olarak arka arkaya üç birleşim günü veya bir yıl içinde yapılan toplantıların yarısına katılmayan üyenin üyeliğinin düşmesine, savunması alındıktan sonra üye tam sayısının salt çoğunluğuyla karar verilir. Belediye meclisi üyeliğine seçilme yeterliğinin kaybedilmesi durumunda, valinin bildirmesi üzerine Danıştay tarafından üyeliğin düşmesine karar verilir.*” BK'nin 30. maddesine göre ise; “*Belediye meclisi; Kendisine kanunla verilen görevleri süresi içinde yapmayı ihmal eder ve bu durum belediyeye ait işleri sekteye veya gecikmeye uğrattırsa, Belediyeye verilen görevlerle ilgisi olmayan siyasi konularda karar alırsa, İçişleri Bakanlığının bildirimi üzerine Danıştay'ın kararı ile feshedilir. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay, bu hususu en geç bir ay içinde karara bağlar. Bu şekilde feshedilen meclisin yerine seçilen meclis, kalan süreyi tamamlar.*”

Belediyeler üzerinde vesayet makamının onama şeklinde düzenlenen yetkilerinden bir diğeri borçlanma başlığı altında düzenlenmiştir.<sup>514</sup> Belediye Kanunu'nun 68/1/e. maddesine göre, “*Belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketler, en son kesinleşmiş bütçe gelirlerinin, 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılan miktarının yılı içinde toplam yüzde onunu geçmeyen iç borçlanmayı belediye meclisinin kararı; yüzde onunu geçen iç borçlanma için ise meclis üye tam sayısının salt çoğunluğunun kararı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığının onayı ile yapabilir.*”

Bu durum doktrinde her ne kadar belediyelerin gereksiz ve aşırı miktarda borçlanmalarının önlemek amacıyla uygun bir çözüm gibi görülse de, yapısı itibariyle

---

<sup>513</sup> ERYİĞİT, s.228.

<sup>514</sup> ERYİĞİT, s.228.

siyasi bir kimliği sahip olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığının kaynakların dağılımı konusunda kendi siyasi partisine mensup belediyeler lehine ayrımcılık yapabilme ihtimalini doğurabilmesi nedeniyle eleştirilmektedir.<sup>515</sup>

Belediyeler, belediye meclisi kararıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri hayata geçirebilir. Bir alanın kentsel dönüşüm ve gelişim alanı olarak ilan edilebilmesi ilgili kanunda sayılan hususları içermesi ve bu bölgenin belediye veya mücavir alan sınırları içerisinde bulunması şarttır. Kentsel dönüşüm ve gelişim projelerinin kamunun mülkiyetinde olan alanlarda uygulanabilmesi için ise vesayet makamının kararı gerekmektedir.<sup>516</sup> BK'nin 73. maddesine göre, *“Ancak, kamunun mülkiyetinde veya kullanımında olan yerlerde kentsel dönüşüm ve gelişim proje alanı ilan edilebilmesi ve uygulama yapılabilmesi için ilgili belediyenin talebi ve Cumhurbaşkanınca bu yönde karar alınması şarttır.”*

Belediyeler, belediye meclisinin alacağı karar kendi görev alanını ilgilendiren konularla ilgili faaliyet yürütmekte olan uluslararası oluşumlara ve organizasyonlara, kurucu üye veya üye olarak katılabilirler. Belediye bu kuruluşlarla ortak faaliyet ve hizmet projeleri gerçekleştirebilir veya kardeş kent ilişkisi kurabilir. Fakat bahsedilen bu durum vesayet makamının iznine bağlıdır.<sup>517</sup> Belediye Kanunu'nun 74/3. maddesine göre, *“Birinci ve ikinci fıkra gereğince yapılacak faaliyetlerin, dış politikaya ve uluslararası anlaşmalara uygun olarak yürütülmesi ve önceden Çevre ve Şehircilik Bakanlığının izninin alınması zorunludur.”* Kanundaki bu uygulamanın ağır bir vesayet denetim şekli olduğu söylenebilir.<sup>518</sup>

Belediye Kanunu'nun 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 mülki idare amirinin onayı ile yürürlüğe*

---

<sup>515</sup> ÖNEN / EKEN, s.231.

<sup>516</sup> BAŞARAN, s.183.

<sup>517</sup> GÖZLER, s.235.

<sup>518</sup> ÖNEN / EKEN, s.231.

girer.” Bu maddede de belediye meclisinin kararı yine vesayet makamının onayına tabi tutulmuştur.<sup>519</sup>

### 3.2.2.2.3. Belediye Encümeni Üzerinde İdari Vesayet Denetimi

Belediye encümen almış oldukları kararlar kesin niteliklidir ve herhangi bir onaya bağlı olmadan hüküm ifade etmektedirler.<sup>520</sup> BK’de karar ve yürütme organı özelliklerine sahip belediye encümeninin organ sıfatıyla vesayet altında tutulacağını belirten herhangi bir hükme yer verilmemiştir.<sup>521</sup> Encümen üzerinde Anayasa’nın 127/4. maddesi ve BK’nin 47. maddesine göre yapılan düzenlemelerde yer alan vesayet dışında bir düzenleme yoktur.<sup>522</sup>

İdari vesayet, idarenin bütünlüğü sağlamak amacıyla yerinden yönetim idarelerinin işlemlerini denetleme yetkisi olduğu için BK’de olmasa da diğer kanunlarla vesayet makamlarına encümen kararları üzerinde onama hakkı verebilmektedir.<sup>523</sup> Kamulaştırma Kanunu’nun 6. maddesine göre “*Kamu yararı kararı; köy ihtiyar kurulları ve belediye encümenleri kararları, ilçelerde kaymakamın, il merkezlerinde valinin ... Onayı ile tamamlanır.*”

### 3.2.2.2.4. Belediye Başkanı Üzerinde İdari Vesayet Denetimi

Belediye başkanı belediyenin başı olarak tüzel kişiliğini temsil eder (BK m. 37). Belediye başkanın görevinin sona ermesini düzenleyen maddelerde merkezi idare makamına bazı vesayet yetkileri verilmiştir. BK’nin 44. maddesine göre, “*Belediye başkanlığı, ölüm ve istifa hallerinde kendiliğinden sona erer. Belediye başkanının; mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla görevini terk etmesi ve bu durumun mahallin mülki idare amiri tarafından belirlenmesi, seçilme yeterliğini kaybetmesi, görevini sürdürmesine engel bir hastalık veya engellilik durumunun yetkili sağlık*

---

<sup>519</sup> GÖZLER, s.231.

<sup>520</sup> BAŞARAN, s.194.

<sup>521</sup> BAŞARAN, s.199.

<sup>522</sup> AKTALAY, s.183.

<sup>523</sup> Kadir Burak TURGUT, “*Mülki İdare Amirinin Belediye Meclisi Kararlarındaki İdari Vesayet Denetimi: Yargı içtihatları ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında Bir İnceleme*”, Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C.1, S.4, (2017), s.3.



*kuruluşu raporuyla belgelenmesi, meclisin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılması, hallerinden birinin meydana gelmesi durumunda İçişleri Bakanlığının başvurusu üzerine Danıştay kararıyla başkanlık sıfatı sona erer.”* Kanun maddeleri incelendiğinde mazeretsiz ve kesintisiz olarak yirmi günden fazla belediye başkanının görevini terk etmesi durumunda bu durumun meydana gelip gelmediğini tespit etme yetkisi mahallin mülki idare amirine verilmiştir. Kullanılan yetki belediye başkanının organlık sıfatının sona ermesine neden olabileceğinden bu durum vesayet yetkisi kapsamındadır.<sup>524</sup> Burada mülki idari amirin vermiş olduğu tespit yeterli olmamakta İçişleri Bakanlığı tarafından Danıştaya hukuksal işlemler yoluyla belediye başkanlığının başkanlık görevine son vermesi talebiyle başvurulması gerekmektedir.<sup>525</sup>

Belediye başkanı üzerinde vesayet denetimlerinden bir diğeri belediye başkanlığının boşalması halinde yapılacak işlemlerde yer almaktadır.<sup>526</sup> BK'nin 45. maddesine göre, *“Belediye başkanlığının herhangi bir nedenle boşalması durumunda, vali tarafından belediye meclisinin on gün içinde toplanması sağlanır. Meclis, birinci başkan vekilinin, onun bulunmaması durumunda ikinci başkan vekilinin, onun da bulunmaması durumunda en yaşlı üyenin başkanlığında toplanarak; belediye başkanlığının boşalması veya seçim dönemini aşacak biçimde kamu hizmetinden yasaklanma cezasının verilmiş olması durumunda bir başkan, başkanın görevden uzaklaştırılması, tutuklanması veya seçim dönemini aşmayacak biçimde kamu hizmetinden yasaklama cezası alması durumunda bir başkan vekili, seçer.”* Burada belediye başkanlığında bir boşalma olması halinde yeni başkan seçimi için sürecin vali tarafından değil de belediye başkan vekili tarafından başlatılması yerel yönetimlerin özerkliğiyle daha fazla oranda örtüşecektir.<sup>527</sup>

BK'nin bu maddesine 10.11.2016 tarihli Olağanüstü Hal Kapsamında Bazı Düzenlemeler Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabul Edilmesine Dair Kanun ile geçici madde eklenmiştir. Belediye Kanunu'nun 45/2. maddesine göre, *“Ancak, belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesinin terör veya terör örgütlerine yardım ve yataklık suçları sebebiyle görevden*

---

<sup>524</sup> AKTALAY, s.177.

<sup>525</sup> AKGÜNER, s.147.

<sup>526</sup> ERYİĞİT, s. 229.

<sup>527</sup> AKTALAY, s. 180.

*uzaklaştırılması veya tutuklanması ya da kamu hizmetinden yasaklanması veya başkanlık sıfatı veya meclis üyeliğinin sona ermesi hallerinde 46. maddedeki makamlarca belediye başkanı veya başkan vekili ya da meclis üyesi görevlendirilir. Görevlendirilecek kişinin seçilme yeterliğine sahip olması şarttır.”* Yine Belediye Kanunu’nun 46. maddesine göre, *“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.”*

Yapılan bu düzenleme sonrasında terör örgütüyle bağlantısı ve eylemleri bulunan belediye başkanları yerine merkezi idarenin vesayet makamları tarafından atamalar yapılmış ve bunlar kamuoyunda kayyum belediye başkanları olarak adlandırılmıştır.<sup>528</sup>

BK’nin 45. maddesinde yapılan bu değişikliğin uygulamalarını görmek mümkündür. Muş’un Varto, Bulanık ve Erentepe belediyelerinin belediye başkanları terör örgütü propagandası yapmak suçundan İçişleri Bakanlığı tarafından görevden alınmış ve kayyum görevlendirmesi yapılmıştır.<sup>529</sup> Konu ile ilgili bir başka örnekte Diyarbakır Cumhuriyet Başsavcılığınca yürütülen terör soruşturması kapsamında silahlı terör örgütü üyesi olma suçundan tutuklanan Diyarbakır Büyükşehir Belediye Başkanının yerine İçişleri Bakanlığı tarafından kayyum ataması yapılmıştır.<sup>530</sup> Yine hakkında yürütülen terör soruşturması kapsamında gözaltına alınan Diyarbakır Sur Belediye Başkanı’nın yerine kayyum ataması yapılmıştır.<sup>531</sup>

Belediye başkanı üzerinde uygulanan vesayet yetkilerinden bir diğeri görevden uzaklaştırma konusunda ortaya çıkmaktadır.<sup>532</sup> Anayasa’nın 127/4. maddesine göre, *“Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin*

---

<sup>528</sup> BAŞARAN, s. 201.

<sup>529</sup> İçişleri Bakanlığı CHP ve HDP’li 4 belediye başkanını görevden aldı, (<https://tr.euronews.com/2019/12/18/icisleri-bakanligi-4-belediye-baskanini-gorevden-aldi-mus-urda>, Erişim Tarihi: 10.11.2020).

<sup>530</sup> Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi’ne kayyum atandı, (<https://www.haberturk.com/gundem/haber/1318221-diyarbakir-buyuksehir-belediyesine-kayyum-atandi>, Erişim Tarihi: 10.11.2021).

<sup>531</sup> Sur Belediyesi’ne kayyum atandı, (<https://www.sabah.com.tr/gundem/2019/12/22/sur-belediyesine-kayyum-atandi>, Erişim Tarihi: 10.11.2021).

<sup>532</sup> AKTALAY, s. 181.

*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.” Anayasa’da var olan bu düzenleme BK’de de yer almakta ve tüm belediye organları için ortak bir şekilde uygulanabilmektedir.<sup>533</sup>*

*BK’nin 47. maddesine göre, “Görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye organları veya bu organların üyeleri, kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilir. Görevden uzaklaştırma kararı iki ayda bir gözden geçirilir. Devamında kamu yararı bulunmayan görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır. Görevden uzaklaştırılanlar hakkında; kovuşturma açılmaması, kamu davasının düşmesi veya beraat kararı verilmesi, davanın genel af ile ortadan kaldırılması veya görevden düşürülmeyi gerektirmeyen bir suçla mahkum olunması durumunda görevden uzaklaştırma kararı kaldırılır. Görevden uzaklaştırılan belediye başkanına, görevden uzak kaldığı sürece aylık ödeneğinin üçte ikisi ödenir ve bu süre içinde diğer sosyal hak ve yardımlardan yararlanmaya devam eder.” Seçilmiş bir idari organın organlık sıfatının bu şekilde geçici de olsa sonlandırılması idari vesayet yetkisinin ağır bir uygulama şeklini oluşturmaktadır.<sup>534</sup>*

Mevzuatta bulunan bu hükümlerin uygulamalarını görmek mümkündür. Konuyla ilgili güncel bir örnek olarak Yalova Belediyesinde resmi belgede sahtecilik, nitelikli dolandırıcılık, güveni kötüye kullanma, irtikap, zimmet ve ilgili mevzuat uyarınca suç niteliğinde uygulamalar ile belediye hesaplarında usulsüz yapılmış olan işlemlerin var olduğu iddialarıyla ilgili olarak Yalova Belediye Başkanlığı yetkilileri hakkında 10.02.2020 tarihinde ön inceleme yapmak üzere İçişleri Bakanlığınca mülkiye müfettişleri görevlendirilmiştir. Görevlendirilen müfettişler tarafından yapılan incelemede ilgili belediyenin gelirlerinin önemli bir kısmının usulsüz bir hesaba aktarıldığı ve bu hesaptan belediyeye hiçbir alacak ilişkisi olmayan kişilere para transferlerinin yapıldığı belirtilmiştir. Bu kapsamda müfettişlerin bakanlığa yaptıkları öneriler üzerine, kamusal zarara yol açan suç iddialarının önemli ve ciddi ifadeler

---

<sup>533</sup> AKTALAY, s.181.

<sup>534</sup> ÖNEN / EKEN, s.228.

olması, usulsüz yapıldığı söylenen harcamaların şeffaf ve titizlikle tespitlerinin sağlanması, Yalova Cumhuriyet Başsavcılığı tarafından ilgili belediye başkanı hakkında zimmet ve ihaleye fesat karıştırmak suçlarından soruşturma yürütülüyor olması, belediye başkanının belediyenin en üst yöneticisi oluşu ve bu durumu nedeniyle birçok işleme etki edebilecek yetkiye sahip olması, yürütülen adli ve idari soruşturmanın selameti; suç delillerinin yok edilmesi, karartılması ya da değiştirilmesinin önlenmesi amaçlarıyla Yalova Belediye Başkanı ve Belediye Başkan Yardımcısı Anayasa'nın 127/4. maddesi ve BK'nin 47. maddesine dayanılarak geçici bir tedbir olarak İçişleri Bakanlığınca görevden uzaklaştırılmıştır.<sup>535</sup>

Yine belediye başkanı üzerinde uygulanan denetimlerinden bir diğeri başkanın sunduğu faaliyet raporunun meclis tarafından yetersiz görülmesi<sup>536</sup> ve bu durumun ortaya çıkardığı sonuçlarda yer almaktadır.<sup>537</sup> BK'nin 56. maddesine göre, “*Belediye başkanı, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 41 inci maddesinin dördüncü fıkrasında belirtilen biçimde; stratejik plan ve performans programına göre yürütülen faaliyetleri, belirlenmiş performans ölçütlerine göre hedef ve gerçekleştirme durumu ile meydana gelen sapmaların nedenlerini ve belediye borçlarının durumunu açıklayan faaliyet raporunu hazırlar. Faaliyet raporunda, bağlı kuruluş ve işletmeler ile belediye ortaklıklarına ilişkin söz konusu bilgi ve değerlendirmelere de yer verilir. Faaliyet raporu nisan ayı toplantısında belediye başkanı tarafından meclise sunulur. Raporun bir örneği Çevre ve Şehircilik Bakanlığına gönderilir ve kamuoyuna da açıklanır.*”

Yine BK'nin 26. maddesine göre, “*Belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla kullanır ... Belediye başkanınca meclise sunulan bir önceki yıla ait faaliyet raporundaki açıklamalar, meclis üye tam sayısının dörtte üç çoğunluğuyla yeterli görülmezse, yetersizlik kararıyla görüşmeleri kapsayan tutanak, meclis başkan vekili tarafından mahallin mülki idare amirine gönderilir. Vali, dosyayı gerekçeli*

---

<sup>535</sup> Yalova Belediye Başkanı ve Belediye Başkan Yardımcısı Görevden Uzaklaştırılmasına İlişkin Basın Açıklaması, (<https://icisleri.gov.tr/yalova-belediye-baskani-ve-belediye-baskan-yardimcisi-gorevden-uzaklastirilmasina-iliskin-basin-aciklamasi>, Erişim Tarihi: 01.01.2022).

<sup>536</sup> ERYİĞİT, s.228 – 229.

<sup>537</sup> BAŞARAN, s.199.

*görüşüyle birlikte Danıştaya gönderir. Yetersizlik kararı, Danıştayca uygun görüldüğü takdirde belediye başkanı, başkanlıktan düşer.”*

Burada valinin belediye başkanının düşürülmesinde ki rolü sürecin başlatılması veya belirlenmesiyle ilgili değildir. Valiye verilen görev sadece durum tespiti ve görüşlerini belirtme şeklindedir. Fakat Danıştayın karar verirken vesayet makamının düşüncelerini dikkate alabilme ihtimali dolaylı bir vesayet uygulaması olarak değerlendirilebilir.<sup>538</sup>

### **3.2.3. Büyükşehir Belediyesi Üzerinde**

Belediyelerde olduğu gibi Büyükşehir Belediyesi üzerinde de merkezi idarenin vesayet denetimi bulunmaktadır.

#### **3.2.3.1. Büyükşehir Belediyesinin Yapısı**

##### **3.2.3.1.1. Genel Olarak Büyükşehir Belediyesi**

Anayasa'nın 127/3. maddesine göre; “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.” Bu hüküm büyükşehir belediyelerinin anayasal temelini oluşturmaktadır.<sup>539</sup> Çünkü nüfusu milyonları bulan böyle yerleşim yerleri, diğerlerinden farklı bir belediye teşkilatına ihtiyaç duyarlar.<sup>540</sup> Ülkemizde 1984 yılında İstanbul, Ankara ve İstanbul da ilk kez büyükşehir belediyesi kurulmuştur.<sup>541</sup>

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun (BBK) 3. maddesine göre, “*Büyükşehir belediyesi: Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve mali özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini, ifade eder.*”

Toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri illerin yapılacak olan kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir (BBK m.4). Büyükşehir

---

<sup>538</sup> AKTALAY, s.182.

<sup>539</sup> ÇAĞLAYAN, s.189.

<sup>540</sup> GÖZLER, s.387.

<sup>541</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA (2017), s.346.

belediyelerinin sınırları, il mülkü sınırlarıdır. İlçe beledilerinin sınırları, bu ilçelerin mülki sınırlarıdır (BBK m.5).

Büyükşehir belediyesi sınırları içinde birden fazla belediye idaresi bulunmaktadır. Bu nedenle büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin görevlerinin neler olduğunun ayrı ayrı belirlenmesi gerekir. Aksi halde bu belediyeler arasında görev uyuşmazlıkları çıkacak ve belediyelerin sunması gereken hizmetler aksayacaktır.<sup>542</sup> Büyükşehir belediyeleri özel görevli ve yetkili belediyelerdir. Bu belediyeler sadece kanunların kendilerine açıkça verdiği konularda görev ve yetkilere sahiptir. Buna karşılık büyükşehir içerisinde var olan ilçe belediyeleri genel görevli ve yetkili belediyelerdir.<sup>543</sup> 12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı Kanun ile 14 yeni büyükşehir belediyesi kurulmuş, büyükşehir belediyelerinin sınırı il mülki sınırı olarak genişletilmiştir. Büyükşehir sınırları içinde kalan belde belediyeleri ile köylerin tüzelkişiliğine son verilmiş ve ilgili ilçe belediyesine mahalle olarak bağlanmıştır.<sup>544</sup>

Büyükşehir Belediyelerinin, ilçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik planını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak, büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek, coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak, su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak gibi BBK'nin 7. maddesinde yazılı çok sayıda önemli görev ve yetkileri bulunmaktadır.

### **3.2.3.1.2. Büyükşehir Belediye İdaresinin Organları**

Büyükşehir belediyesinin, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı şeklinde üç tane organı vardır.<sup>545</sup>

---

<sup>542</sup> KALABALIK, s.308.

<sup>543</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.208.

<sup>544</sup> SANCAKDAR / ÖNÜT / DOĞAN / TURHAN / SEYHAN, s.215.

<sup>545</sup> GÖZLER, s.405.

### 3.2.3.1.2.1. Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetlerinin Seçimi Hakkında Kanun'da<sup>546</sup> gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşur (BBK m.12/1). Büyükşehir belediye meclisi üyeleri, her ilçe belediyesi için seçilmiş olan asıl üyelerin seçiliş sırasına göre baştan başlayarak yeter sayıya kadar inilmek suretiyle bulunur.<sup>547</sup> Büyükşehir belediye meclisine seçilen ilçe belediye meclisi üyelerinin ilçe belediye meclisi üyelikleri devam eder.<sup>548</sup> Yani bu üyeler aynı zamanda iki ayrı belediye meclisinin üyesidirler.<sup>549</sup> Görüldüğü gibi büyükşehir belediye meclisi, doğrudan belde halkı tarafından seçilen üyelerden değil, dolaylı olarak seçilmiş üyelerden oluşan bir organ niteliğindedir. Ancak unutulmamalıdır ki büyükşehir belediye meclisi üyelerinin tamamı dolaylı olarak da olsa seçimle göreve gelir.<sup>550</sup>

Büyükşehir belediye meclisi, seçim sonuçlarının ilanını takip eden beşinci gün büyükşehir belediye başkanının başkanlığında kendiliğinden toplanır.<sup>551</sup> Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediye meclisinin başkanıdır. Ayrıca büyükşehir içindeki yer alan diğer belediyelerin başkanları da, büyükşehir belediye meclisinin doğal birer üyesidir (BBK m.12/2).

Büyükşehir belediye meclisinin; büyükşehir belediyesi teşkilatında yeni birim kurulması (BBK m.21), büyükşehir belediyesi bütçesini kabul etmesi (BBK m.25), ilçe belediyesi bütçelerinin onaylanması (BBK m.25) gibi BBK'de yazılı görev ve yetkileri bulunmaktadır.

---

<sup>546</sup> Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetlerinin Seçimi Hakkında Kanunu'nun 6. maddesine göre, "Büyük şehir belediye meclisleri belediye hudutları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden teşekkül eder. Bu hesaplamada artık sayılar nazara alınmaz. Yedek üyelikler de aynı usulle hesaplanır."

<sup>547</sup> KALABALIK, s.314.

<sup>548</sup> AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA (2017), s. 348.

<sup>549</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.210.

<sup>550</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA (2017), s.348.

<sup>551</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA (2017), s.348.

### 3.2.3.1.2.2. Büyükşehir Belediye Encümeni

Encümen büyükşehir belediyesinin günlük faaliyetlerini ve meclisin aldığı kararları yerine getirir.<sup>552</sup> Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur (BBK m.16/1). Belediye başkanının toplantıda yer almaması durumunda, encümene genel sekreter başkanlık eder (BBK m.16/2). Büyükşehir belediye encümeninin oluşum tarzı doktrinde demokrasi ilkesine ve anayasaya aykırı olduğu gerekçesiyle eleştirilmektedir.<sup>553</sup>

Türkiye’de belediye encümeni veya büyükşehir belediye encümeni oluşturulurken seçilmiş üyelerin yanında atanmış memur üyelerde bulunmaktadır. Anayasa’nın 127/1. maddesinde yerel yönetimlerin karar organlarının seçmenler tarafından seçilerek oluşturulacağı hükmüne yer verilmiştir. Buna rağmen büyükşehir belediye encümeninde atanmış üyelerin bulunması Anayasa’ya aykırılık teşkil eder.<sup>554</sup>

Bir görüşe göre ise, belediye encümeninin belediye meclisinin toplantı olmadığı zamanlarda onun yerine karar alan bir kurul olması nedeniyle bu kurulun üyelerinin tamamının belediye meclisi tarafından seçilmesi gerekir. Ayrıca belediye encümeninde seçilmemiş üyelerin sayısının seçilmişlerden fazla olması demokrasi ilkesine aykırıdır. Demokrasilerde karar alıcıların atanmış memurlar değil, halkın kendi seçtiği temsilciler olması gerekir. Türkiye’de encümenin oluşum tarzı anti-demokratiktir olarak değerlendirilmektedir.<sup>555</sup>

Büyükşehir belediye encümeni, Büyükşehir Belediye Kanunu’nun verdiği görev ve yetkileri yerine getirir. Büyükşehir Belediye Kanunu’nda hüküm bulunmayan hallerde Belediye Kanunu’nun belediye encümenine ilişkin hükümleri uygulanır.<sup>556</sup>

---

<sup>552</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.212.

<sup>553</sup> GÖZLER, s.409.

<sup>554</sup> AKYILMAZ, SEZGİNER, KAYA (2017), s.351

<sup>555</sup> GÖZLER, s.365.

<sup>556</sup> KALABALIK, s. 317.



### **3.2.3.1.2.3. Büyükşehir Belediye Başkanı**

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyesi tüzel kişiliğini temsil eder, meclis ve encümen kararlarını uygular, kanun ile kendisine verilen görevleri yerine getirir.<sup>557</sup> Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyesinin sınırları içindeki bulunan seçmenler tarafından doğrudan seçilmektedir.<sup>558</sup>

Büyükşehir ve ilçe belediye başkanları görevleri devam ettiği süre içerisinde siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamamakta; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamamakta ve yönetiminde bulunamamaktadırlar. (BBK m.17).

Belediye başkanının, belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, büyükşehir belediye meclisi ve encümenine başkanlık etmek, bu organların kararlarını uygulamak, bu kanunla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak, belediye personelini atamak, bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, engellilerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere engelli merkezleri oluşturmak gibi BK'nin 18. maddesinde yazılı çok sayıda önemli görev ve yetkileri bulunmaktadır.

### **3.2.3.2. Büyükşehir Belediyesi Üzerinde İdari Vesayet Uygulamaları**

#### **3.2.3.2.1. Genel Olarak Büyükşehir Belediye İdaresi Üzerinde Vesayet Denetimi**

Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki büyükşehir belediyelerinin organlarının organlık sıfatının kaybedilmesi, üyelik sıfatının sona ermesi, görevden uzaklaştırma ve toplantılarının ertelenmesine ile ilgili hükümler Belediye Kanununa gönderme yapıldığı için büyükşehir belediyesi başlığı altında tekrardan dile getirilmemiştir.<sup>559</sup>

Büyükşehir belediyeleri üzerinde de diğer belediyelerin üzerinde var olan tüm denetim mekanizmaları mevcuttur.<sup>560</sup> Büyükşehir belediyelerinin yetkili olduğu

<sup>557</sup> SANCAKDAR / ÖNÜT / DOĞAN / TURHAN / SEYHAN, s. 227.

<sup>558</sup> ÇAĞLAYAN, s.198.

<sup>559</sup> AKTALAY, s. 185.

<sup>560</sup> BAŞARAN, s.206.

alanlarda kanunla kendisine verilen görevleri yapması konusunda merkezi yönetimin vesayet denetimi ve müdahalelerine imkan tanıyan çeşitli düzenlemeler bulunmaktadır.<sup>561</sup> Büyükşehir Belediye Kanunu kapsamında büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları için vesayet denetimi uygulamaları mevcuttur.<sup>562</sup>

BBK'nin 8/6. maddesine göre, “*Alt yapı koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından çıkarılacak yönetmelikle belirlenir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, çıkarılacak bu yönetmeliğin, alt yapı yatırım hesabının kullanılması ve ödenek tahsisi ve aktarmasına ilişkin kısımları hakkında, Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığının görüşünü alır.*” Yine 9/5. maddeye göre “*Koordinasyon merkezinin çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri, Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ile İçişleri Bakanlığı tarafından müştereken çıkarılan yönetmelikle belirlenir.*”

Bir başka vesayet uygulaması da BBK'nin 22. maddesinde yer almaktadır. Buna göre, “*Genel sekreter, belediye başkanının teklifi üzerine Çevre ve Şehircilik Bakanı tarafından atanır.*”

Yine BBK'nin ek 1. maddesine göre, “*Büyükşehir belediyelerinde engellilerle ilgili bilgilendirme, bilinçlendirme, yönlendirme, danışmanlık, sosyal ve mesleki rehabilitasyon hizmetleri vermek üzere engelli hizmet birimleri oluşturulur. Bu birimler, faaliyetlerini engellilere hizmet amacıyla kurulmuş vakıf, dernek ve bunların üst kuruluşlarıyla işbirliği halinde sürdürürler. Engelli hizmet birimlerinin kuruluş, görev, yetki, sorumluluk ve işleyişine ilişkin usul ve esaslar Özürlüler İdaresi Başkanlığının görüşü alınarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca hazırlanacak yönetmelikle belirlenir.*”

### **3.2.3.2.2. Büyükşehir Belediye Meclisi Üzerinde Vesayet Denetimi**

BBK'nin 14. maddesine göre “*Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen*

---

<sup>561</sup> AKTALAY, s.184.

<sup>562</sup> BAŞARAN, s.207.

*kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir. Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.”*

Daha önce bu kanunda “mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargı mercilerine başvurabilir” ifadesi yer almakta ve valilere büyükşehir belediye meclisi kararlarına karşı dava açma hakkı tanınmaktaydı.<sup>563</sup> Burada valiye tanınan vesayet yetkisi meclis kararının hukuka aykırı olduğu gerekçesiyle yargıya götürülmesiydi. Ayrıca valiye bir yerindelik denetimi yapma yetkisi verilmemişti ve valinin geciktirici veto yetkisi yoktu.<sup>564</sup> Ancak Anayasa Mahkemesi mülki idari amirin idari yargıya başvurması konusunda yapılan itiraz sonucunda ilgili hükmün iptal edilmesine karar vermiştir. Anayasa Mahkemesine göre, “Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir biçimindeki kuralın, merkezi idarece Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçevede 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. İptali gerekir.”<sup>565</sup>

Bu iptal kararı sonrasında artık mülki idare amirleri sadece İdari Yargılama Usulü Kanunu'ndaki menfaat ihlali koşulu ortaya çıkması sonucunda büyükşehir belediye meclisi kararlarına karşı iptal davası açabilecektir.<sup>566</sup>

### **3.2.3.2.3. Büyükşehir Belediye Encümeni Üzerinde İdari Vesayet Denetimi**

Büyükşehir belediyesi encümeni üzerinde de belediye encümeninde olduğu gibi Anayasa'nın 127/4. maddesi ve BK'nin 47. maddesine göre yapılan düzenlemelerde yer alan vesayet denetimleri mevcuttur.<sup>567</sup>

---

<sup>563</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.211.

<sup>564</sup> AKTALAY, s.185.

<sup>565</sup> AYM, K.T. 04.02.2010, E.2008/27, K.2010/29, 04.02.2010. (www.hukukturk.com, Erişim Tarihi: 08.09.2021).

<sup>566</sup> GÖZLER / KAPLAN, s. 212.

#### 3.2.3.2.4. Büyükşehir Belediye Başkanı Üzerinde İdari Vesayet Denetimi

Büyükşehir belediyelerinde de BK'nin belediye başkanı üzerinde uygulanmasını öngördüğü vesayet yetkileri kullanılmaktadır.<sup>568</sup>

#### 3.2.3.2.5. Büyükşehir Belediyesinin Büyükşehir İlçe Belediyeleri Üzerinde Vesayet Denetimi

Vesayet ilkesine ilişkin olarak şu hususu da hatırlatalım ki, yerel yönetimler üzerinde sadece merkezi idarenin vesayet yetkisi olabilir.<sup>569</sup> İdari vesayet bu anlamda merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasında idarenin bütünlüğünü sağlayan hukuki bir araçtır.<sup>570</sup> Bu bilgilerden hareketle bir yerinden yönetim birimi üzerinde diğer bir yerinden yönetim biriminin vesayet yetkisi olamaz buna yerinden yönetim idareleri arasında vesayet yasağı veya yerinden yönetimler arasında vesayet olmaz ilkesi ismi verilmektedir.<sup>571</sup> Yerinden yönetimlerin birbirleri üzerinde idari vesayet yetkisi yoktur.<sup>572</sup>

Hali hazırda büyükşehir ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyesi farklı kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlardır.<sup>573</sup> Büyükşehir belediyesinin merkezi yönetim birimi olmadığından kullandığı bu yetkilere idari vesayet denilemez.<sup>574</sup> Bununla beraber bazı idare hukukçuları büyükşehir belediyelerine, ilçe belediyeleri üzerinde birtakım idari vesayet benzeri yetkiler tanıdığını belirtmiştir.<sup>575</sup> Mevzuatımızda bir yerinden yönetim kuruluşunun başka bir yerinden yönetim kuruluşunun işlemlerini denetlemesine ilişkin düzenlemeler bulunmaktadır.<sup>576</sup> Büyükşehir belediyesi merkezi

---

<sup>567</sup> AKTALAY, s.185.

<sup>568</sup> AKTALAY, s.185.

<sup>569</sup> GÖZLER, s.245.

<sup>570</sup> ATAY, (2019), s.111.

<sup>571</sup> GÖZLER, s.245.

<sup>572</sup> SANCAKDAR / ÖNÜT / DOĞAN / TURHAN / SEYHAN, s. 119.

<sup>573</sup> GÖZLER, s.249.

<sup>574</sup> ATAY, (2019), s.112.

<sup>575</sup> BAŞARAN, s.209.

<sup>576</sup> SANCAKDAR / ÖNÜT / DOĞAN / TURHAN / SEYHAN, s. 135.

yönetimin idari vesayetine tabi olmasına karşın açıklanmaya çalışıldığı gibi bazen kendisi de adeta bir vesayet makamı gibi işlemler yapabilmektedir.<sup>577</sup>

Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerinde iki ayrı konuda denetim yetkisi vardır. Bunlar imar denetim yetkisi ve bütçe denetim yetkisidir.<sup>578</sup>

BBK'nin 11. maddesine göre, *“Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini almayı içerir. Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgeler en geç 15 gün içinde verilir. İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanılabilir.*

*Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye 3 ayı geçmemek üzere süre verilir. Bu süre içinde eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkilidir.*

*Büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilir. Belirlenen imara aykırı uygulama, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi 3.5.1985 tarihli ve 3194 sayılı İmar Kanununun 32. ve 42. maddelerinde belirtilen yetkilerini kullanma hakkını haizdir. Ancak 3194 sayılı Kanunun 42. madde kapsamındaki konulardan dolayı iki kez ceza verilemez.”* Madde metninden de anlaşılacağı üzere büyükşehir belediyesinin, ilçe belediyelerinin imara ilişkin karar ve uygulamalarını onaylama ve denetleme yetkisi bulunmaktadır.<sup>579</sup>

Bir diğer denetim yetkisi büyükşehir ilçe belediyelerinin bütçeleri ile ilgilidir. Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 25. maddesine göre; *“Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir.*

---

<sup>577</sup> BAŞARAN, s.206.

<sup>578</sup> GÖZLER, s.249.

<sup>579</sup> ÇAĞLAYAN, s.194.

*Büyükşehir ve ilçe belediye bütçeleri, büyükşehir belediye meclisinde aynı toplantı döneminde ve birlikte görüşülerek karara bağlanır ve tek bütçe halinde bastırılır.*

*Büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken; Bütçe metnindeki kanun ve diğer mevzuata aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye, belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanuni sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye, kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye, ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye, yetkilidir.*

*Büyükşehir belediye meclisince ilçe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı on gün içinde Danıştay'a itiraz edilebilir. Danıştay, itirazı otuz gün içinde karara bağlar. Bütçenin hazırlanması ve uygulanmasına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır.”*

Bu düzenlemeler Büyükşehir Belediye Kanunu'nda yer almasına rağmen, yine de var olan bu iki yetkinin tipik bir idari vesayet yetkisi olduğunu söylemek mümkün değildir.<sup>580</sup>

### **3.2.4. Köy Üzerinde**

Köy idaresinin kendisine ait özerkliği, bütçesi ve personeli bulunmaktadır.<sup>581</sup> Merkezi yönetim, il özel idareleri ve belediyeler üzerinde olduğu gibi köyler üzerinde de idari vesayet denetimini gerçekleştirmektedir.<sup>582</sup>

#### **3.2.4.1. Köyün Yapısı**

##### **3.2.4.1.1. Genel Olarak Köy İdaresi**

Yerel yönetimlerin en küçüğü ve en yaygın olanı köydür.<sup>583</sup> Köyler, geleneksel bir yerel yönetim kuruluşudur.<sup>584</sup> Köy; ekonomik ve toplumsal özellikleri ya da nüfus

---

<sup>580</sup> SANCAKDAR / ÖNÜT / DOĞAN / TURHAN / SEYHAN, s. 135.

<sup>581</sup> Nuri MEHMETOĞLU, “Türkiye’de Köy Yönetimi ve Köy Yönetimi Üzerine İdari Vesayet Yetkisi”, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.5, S.9, (2020), s.227.

<sup>582</sup> ATAY (2019), s.111.

yönünden kentten ayırt edilen, geleneksel tarımsal faaliyete ilişkin işlevlere ayrımlaşan ve konutları ve yaşamı bununla belirlenen, görece küçük ve kırsal nitelikli yerleşim, tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim birimidir.<sup>585</sup> Bu özellikleriyle birlikte insanlık tarihinde görülen ilerlemelere bağlı olarak köylerin önemi azalmaya başlamıştır.<sup>586</sup> Bunun yanı sıra küçük bir alanda yerleşerek bir arada yaşayan köylüler, tarihin en eski dönemlerinden beri müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla, devlet teşkilatından ayrı bir teşkilat oluşturmuşlardır.<sup>587</sup> Yani köyler tarihi süreç içinde kendiliğinden oluşmuşlardır.<sup>588</sup>

Anayasa'nın 127. maddesinde öngörülen mahalli idarelerden biri olan köy idaresi 18.03.1924 tarihli Köy Kanunu (KK) ile düzenlemiştir. KK'nin 1. maddesine göre, *“Nüfusu iki binden aşağı yurtlara (köy) ve nüfusu iki bin ile yirmi bin arasında olanlara (kasaba) ve yirmi binden çok nüfusu olanlara (şehir) denir. Nüfusu iki binden aşağı olsa dahi belediye teşkilatı mevcut olan nahiye, kaza ve vilayet merkezleri kasaba itibar olunur. Ve Belediye Kanununa tabidir.”* Yine aynı Kanunun 2. maddesine göre, *“Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler.”*

Daha öncede belirtildiği gibi köyler kendiliğinden ortaya çıkmış yapılardır.<sup>589</sup> KK'nin yürürlüğe girmesi sonrasında nüfusu 150'nin üzerinde olan mevcut köyler kamu tüzel kişiliğine sahip olmuşlardır.<sup>590</sup> Fakat bazı durumlarda yeni bir köyün kurulması gerekebilir. İşte bu gibi durumlarda yeni bir köyün kurulabilmesi, İçişleri Bakanlığı'nın kararı ile olur. Ancak ilgili il idare kurulu ile il genel meclisinin ve daha sonra Çevre ve Şehircilik ve Sağlık Bakanlığının mütalaalarının alınması gerekir.<sup>591</sup>

---

<sup>583</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.215.

<sup>584</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.214.

<sup>585</sup> BAŞARAN, s.53.

<sup>586</sup> TORTOP / AYKAÇ / YAYMAN / ÖZER, s.403.

<sup>587</sup> GÜNDAY, s.521.

<sup>588</sup> ÇAĞLAYAN, s.201.

<sup>589</sup> KALABALIK, s. 327.

<sup>590</sup> ÇAĞLAYAN, s.201.

<sup>591</sup> KALABALIK, s.327.

Köylerin, mecburi olan işler ve köylünün isteğine bağlı olan işler şeklinde görevleri KK'de düzenlemiştir.<sup>592</sup> Köyün, evlerde odalarla ahırları bir duvarla birbirinden ayırmak, evlerden dökülecek pis suların kuyu, çeşme, pınar sularına karışmayarak ayrıca akıp gitmesi için üstü kapalı akıntı yapmak gibi zorunlu, köyde bir çamaşırlık yapmak, köye ortaklama her türlü ziraat, pulluk, orak, harman makinesi almak, kazaen yanan veya yıkılan fukara evlerini bütün köy yardımı ile yapmak gibi isteğe bağlı işleri KK'nin 13. ve 14. maddelerinde sıralanmıştır.

Köy idaresinin, köy sınırları dahilinde kalmak şartıyla, köylünün müşterek ihtiyaçlarını gidermek amacıyla, KK'nin 13. ve 14. maddelerinde sayılan veya sayılmayan her türlü faaliyette bulunabileceği düşünülmektedir.<sup>593</sup>

### **3.2.4.1.2. Köy İdaresinin Organları**

Köyler kanunla verilen bu yetkilerini kendi içerisinde var olan organları aracılığıyla kullanır. Bu organlar; köy derneği, ihtiyar meclisi ve muhtardır.<sup>594</sup>

#### **3.2.4.1.2.1. Köy Derneği**

Köy derneği, köyde bulunan kadın erkek bütün seçmenlerden oluşan bir kuruldur.<sup>595</sup> Bu özelliği köy derneğine demokrasi uygulaması niteliğinde bir görünüm vermektedir.<sup>596</sup> Bir diğer deyişle seçme hakkına sahip reşit köylülerin oluşturduğu bir yapıdır.<sup>597</sup> Köy derneği temel olarak bir seçim kuruludur.<sup>598</sup> Aynı zamanda köy derneği köyün temel sorunlarını çözen bir organdır.<sup>599</sup>

Aynı zamanda köy derneği köy muhtarını ve ihtiyar heyeti üyelerini seçer (KK m.20). Köyün isteğe bağlı işlerini zorunlu hale getirme amacıyla karar alır (KK m.12).

---

<sup>592</sup> AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA (2017), s. 354.

<sup>593</sup> GÖZLER, s.432.

<sup>594</sup> GÜNDAY, s.524.

<sup>595</sup> GÖZLER, s.434.

<sup>596</sup> KALABALIK, s.330.

<sup>597</sup> SANCAKDAR / ÖNÜT / DOĞAN / TURHAN / SEYHAN, s. 246.

<sup>598</sup> GÜNDAY, s.524.

<sup>599</sup> SANCAKDAR / ÖNÜT / DOĞAN / TURHAN / SEYHAN, s. 249.



Ayrıca köy derneği, merkezi idare tarafından atanan köy imamının bulunmaması halinde, köy imamını seçer (KK m.83). Köy tüzel kişiliği ile davacı ve davalı olan muhtar ve ihtiyar meclisi üyeleri bu davalarda köy tüzel kişiliğini temsil edemezler bu durumlarda yetkili temsilciyi köy derneği tarafından seçilir (KK m.33/b).

#### **3.2.4.1.2.2. Köy İhtiyar Meclisi**

Köy ihtiyar meclisi, köye ait işlerin görüşüldüğü bu işlerin yürütülmesine ilişkin kararların alındığı ve alınan bu kararların ne derece uygulandığını denetleyen organdır.<sup>600</sup> Ayrıca bu heyetin köy muhtarı üzerinde denetim görevleri de vardır.<sup>601</sup>

Köy ihtiyar meclisi, köy derneği tarafından seçilmiş üyelerle, doğal üyelerden oluşur.<sup>602</sup> Köyde bulunan öğretmen ve imam ihtiyar heyetinin doğal üyesidir (KK m.23). İhtiyar heyetinin üye sayısı köy nüfusuna göre belirlenir (2972 sayılı kanun m.30).

Köy ihtiyar meclisinin görevleri KK'nin 43. ve devamı maddelerinde sayılmaktadır. Bu görevden bazıları; köy işlerini sıraya koyar (KK m.43). Bunlardan hangisinin imece usulü ile hangilerinin para ile yapılacağını kararlaştırır (KK m.44/1). Okul, hamam ve benzeri köylüye yararlı şeylerin yapılması için gerekli yerlerin tespit edilmesi ve duruma göre satın alınması veya kamulaştırılmasına karar verir (KK m.44/2). Köylülerin kaçar gün çalışacaklarına karar verir (KK m.44/4). Köy işleri için gerekli olan salma miktarını belirler (KK m.44/5).

#### **3.2.4.1.2.3. Köy Muhtarı**

Merkezi idarenin köyde ayrı bir örgütü olmadığı için köylerde merkezi idarenin görevleri muhtar tarafından yerine getirilir.<sup>603</sup> Köy muhtarı, köyün başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir ayrıca devletin memurudur (KK m.10). Köy ihtiyar meclisine başkanlık eder (KK m.20). Köyün yürütme organı olan köy muhtarı, köy sınırları içindeki seçmenler yani köy derneği tarafından doğrudan doğruya seçilir (KK m.20).

---

<sup>600</sup> ATAY, (2019),s.223.

<sup>601</sup> GÖZLER, s.435.

<sup>602</sup> KALABALIK, s.331.

<sup>603</sup> SANCAKDAR / ÖNÜT / DOĞAN / TURHAN / SEYHAN, s. 248.

Köy muhtarlığı seçimini için köy seçim çevresidir (2972 SK. m.32/1). Siyasi partilerin herhangi bir etkisi olmaması için muhtarlık seçiminde adaylık usulü uygulanmaz (2972 SK. m.31).

Köy muhtarının görevleri ikiye ayrılır. Bunlar devlet işleri ve köy işleridir (KK m.35). Muhtarın, hükümet tarafından bildirilecek kanunları, nizamları köy içinde ilan etmek ve halka anlatmak ve kanunlar, nizamlar, talimatlar, emirler ile kendisine verilen işleri görmek, köy sınırı içinde dirlik ve düzenliği korumak, köye gelip gidenlerin ne için geldiklerini anlamak, asker toplamak ve bakaya ve kaçakları hükümete haber vermek gibi KK'nin 36. maddesinde yazılı çok sayıda devlet işleri bulunmaktadır.

Bunların yanı sıra muhtarın, ihtiyar meclisi ile görüştüktan sonra köylüyü işe çağırarak, ihtiyar meclisi kararı ile köy işlerine harcanacak parayı toplamak, köy işlerine harcanacak parayı topladıktan sonra harcamak için emir vermek, köy işlerinde hem davacı, hem hasım olarak mahkemede bulunmak ve isterse mahkemeye diğer birini yerine gibi KK'nin 37. maddesinde yazılı çok sayıda köy işleri bulunmaktadır.

### **3.2.4.2. Köy Üzerinde İdari Vesayet Denetimi Uygulamaları**

#### **3.2.4.2.1. Genel Olarak Köy İdaresi Üzerinde Vesayet Denetimi**

Yerel yönetimler üzerinde uygulanan idari vesayet denetimi karşılaştırıldığında köyler üzerinde uygulanan vesayet denetiminin diğer yerel yönetimlere oranla daha geniş olduğu görülür.<sup>604</sup> Köy Kanunu ile vesayet makamlarına iptal, izin, uyuşmazlık çözme gibi yetkiler verilmiştir.

#### **3.2.4.2.2. Köy Derneği Üzerinde İdari Vesayet Denetimi**

Köy derneğinin almış olduğu kararları kural olarak, vesayet denetimine tabi tutulmaz.<sup>605</sup> Bu kararlar kendiliğinden geçerli ve uygulanabilir niteliktedir.<sup>606</sup> Ancak bu durumun istisnaları bulunmaktadır. Köy derneğinin isteğe bağlı olan işlerini

---

<sup>604</sup> MEHMETOĞLU, s.232 – 233.

<sup>605</sup> GÜNDAY, s.525.

<sup>606</sup> KALABALIK, s.331.

mecburi iş haline getirme yoluyla verdiği kararlar üzerinde vali veya kaymakamların vesayet yetkisi bulunmaktadır.<sup>607</sup>

### 3.2.4.2.3. Köy İhtiyar Meclisi Üzerinde İdari Vesayet Denetimi

Köy ihtiyar meclisi üzerinde idari vesayet yetkileri kullanılmaktadır.<sup>608</sup> Köy ihtiyar heyetinin almış olduğu bazı kararları, mülki idare amirinin denetimine tabidir.<sup>609</sup> Bu durumlarda bazı işlemler köyün bağlı olduğu kaymakam ya da valinin onayı ile yürürlüğe girer.<sup>610</sup>

Köy bütçesinin kabulü ile ilgili ihtiyar meclisi kararı kaymakam veya vali tarafından onaylanır. Yine mühürlenecek ilmühaberlerden alınacak paranın belirlenmesine ilişkin ihtiyar heyeti kararı kaymakam veya vali tarafından onaylanır.<sup>611</sup>

İhtiyar heyetinin almış olduğu mali yükümlülük hakkındaki kararlara karşı itiraz, yazılı bildirimden itibaren on beş gün içinde merkez ilçede valiye diğer ilçelerde kaymakama başvuruda bulunmak suretiyle gerçekleştirilir.<sup>612</sup> Ayrıca salınacak salmanın, oran, cins ve miktarının belirlenmesine ilişkin kararlara karşı, mülki amire itiraz edilebilir. Mülki amir gerektiğinde kararı iptal edebilir.<sup>613</sup>

İhtiyar meclisinin köyün zorunlu işlerini öne almadığını veya yapmadığını haber alan kaymakam veya vali görevlerini yerine getirmesi için uyarıda bulunur ve üyeleri hakkında para cezası verilmesi talebiyle ilçe ya da il idare kuruluna başvurur.<sup>614</sup>

KK'nin 47. maddesine göre *“İki ve daha ziyade köyler arasındaki işler için o köylerin muhtar ve ihtiyar meclisleri kendi aralarında kararlaştıracakları bir köyde toplanarak konuşurlar ve ne türlü yapılacağını ve her köyün o işte ne türlü yardım edeceğini kararlaştırırlar ve ondan sonra Hükümete haber vererek alacakları izne*

---

<sup>607</sup> GÖZLER, s.435.

<sup>608</sup> KALABALIK, s.332.

<sup>609</sup> ÇAĞLAYAN, s.204.

<sup>610</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.218.

<sup>611</sup> GÖZLER, s.440.

<sup>612</sup> YILDIRIM / YASİN / KAMAN / ÖZDEMİR / ÜSTÜN / TEKİNSOY, s.172.

<sup>613</sup> ÇAĞLAYAN, s.204.

<sup>614</sup> KALABALIK, s.332.

*göre işe başlarlar.” Burada da kararlaştırılan işe başlanabilmesi için vesayet makamının iznine ihtiyaç duyulmaktadır.<sup>615</sup>*

*Yine KK'nin 48. maddesine göre, “İki veya daha ziyade köylere düşen işler için köylerin ihtiyar meclisleri kendi aralarında anlaşamazlarsa bunlardan bir tarafın dilemesi üzerine köyün bağlı olduğu Hükümet reisi işe karışır ve o köylerin ihtiyar meclislerini topluyarak işi bitirir.”*

#### **3.2.4.2.3.4. Köy Muhtarı Üzerinde İdari Vesayet Denetimi**

Muhtarın bütün kararları kaymakamın veya valinin vesayet denetimine tabidir.<sup>616</sup> Mahallin en büyük amiri vesayet makamı olarak muhtarın işlemlerine müdahale edebilir.<sup>617</sup>

KK'nin 40. maddesine göre, “Köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarını kaymakam bozabilir. Fakat onun yerine kaymakam kendiliğinden karar veremez. Karar, gene köylü tarafından verilir.” Bu düzenlemede, kaymakama tanınan vesayet yetkisi sadece hukukilik değil, yerindelik denetimini de kapsamaktadır. Çünkü bu düzenlemede muhtarın hukuka aykırı kararlarının değil, “köylü faydasına olmayan” kararlarının iptal edilebileceği hükme bağlanmıştır.

Merkeze bağlı köylerde, köy muhtarının kararlarını iptal etme yetkisi valiye aittir. Çünkü merkeze bağlı ilçelerde kaymakam bulunmaz ve bu ilçeler doğrudan doğruya il valisinin yönetimi altındadır.<sup>618</sup>

Yine burada dikkat edilmesi gereken bir başka nokta ise kararı iptal etseler bile vali veya kaymakamın kendi görüşlerini muhtara kabul ettirme yetkisi bulunmamaktadır.<sup>619</sup> Görüldüğü üzere muhtarın aldığı kararları kaymakam veya merkeze bağlı köylerde vali iptal edebilir ancak bunların kendi görüşlerini muhtara kabul ettirme yetkisi bulunmaz.<sup>620</sup>

---

<sup>615</sup> MEHMETOĞLU, s.242.

<sup>616</sup> GÖZLER, s.444.

<sup>617</sup> KALABALIK, s.333.

<sup>618</sup> GÜNDAY, s.463.

<sup>619</sup> GÖZLER / KAPLAN, s.119.

<sup>620</sup> GÖZLER, s.444.

Köy muhtarı üzerinde merkezi idarenin kullanmakta olduğu diğer bir vesayet yetkisi KK'nin 41. maddesinde yer almaktadır<sup>621</sup>. Buna göre, “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”. Burada valinin veya kaymakamın muhtarı ikaz etmesi vesayet denetimi kapsamındadır.<sup>622</sup>

Muhtar üzerinde bir başka idari vesayet uygulaması muhtarlık makamının herhangi bir nedenle boşalması durumunda ortaya çıkar.<sup>623</sup> Köy veya mahalle muhtarlığı herhangi bir nedenle boşalırsa ihtiyar meclisi tarafından bu durum yazılı olarak seçim kuruluna ve en büyük mülkiye amirine bildirilir. 2972 sayılı Kanun'un 33. maddesine göre, “Boşalan muhtarlıklar için her yıl haziran ayının ilk pazar günü seçim yapılır. Seçim yapıluncaya kadar muhtarlık görevi mahallin en büyük mülkiye amiri tarafından atanacak muhtar vekili tarafından yürütülür.” Kanaatimizce burada bir yerinden yönetim kuruluşu olan köy idaresinin muhtarının geçici bir süre için dahi olsa merkezi idarenin atamış olduğu bir idareci tarafından görevlendirilmesi idari vesayet denetiminin ağır bir uygulaması olarak görülmektedir.

---

<sup>621</sup> GÖZÜBÜYÜK, s.219.

<sup>622</sup> AKTALAY, s.190.

<sup>623</sup> AKTALAY, s.190.

## SONUÇ

Türkiye idari teşkilat yapısı bakımından merkezden yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere iki ana bölüme ayrılmaktadır. Bu iki ana bölüm de kendi içinde farklı birimlere bölünmüş durumdadır. Her ne kadar idari yapı parçalı bir şekilde görünse de esasında Anayasa'nın 123/1. maddesine göre “*İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür.*” Bu ilke ile idarenin yürüttüğü farklı görevlerde bu faaliyetleri yerine getiren kuruluşların temelde bir bütünün parçaları olarak birbirleriyle uyumlu olması ve kopuklukların yaşanmaması amaçlanmıştır.

İdareyi oluşturan bu birimlerin hepsinin amacı, temelde kamu yararını gerçekleştirmek ve bu amaca uygun faaliyetler yürütmektir. Bu sebeple bazı şartlar altında kamu yararını gerçekleştirmek için faaliyet gösteren kurumlara kamu tüzel kişiliği verilebilmektedir. Bunun sebebi ise sunulacak hizmetlerin yerel özellikler göstermesi veya uzmanlık ve teknik bilgi gerektirecek konuları içermesidir. Bir diğer amaç ise sunulacak hizmetlerin hızlı ve etkin olması, aynı zamanda maliyet açısından büyük bir yük oluşturmamasıdır. Bu amaçları yerine getirmek için oluşturulan birimlere belli miktarlarda özerklik verilebilmektedir. Bu özerklik sayesinde ilgili birimler kendi kararlarını alıp uygulayabilme hakkını elde ederler. Aynı zamanda bu kuruluşların kendi personelleri ve bütçeleri de bulunmaktadır. Fakat idarenin bütünlük arz eden yapısı, bu kuruluşların özerkliğinin belli sınırlar içerisinde var olmasını gerekli kılar. Aksi takdirde idari teşkilatın bir bütün olarak hareket etmesi ve uyum içinde çalışması söz konusu olamaz.

Bu nedenlere bağlı olarak merkezi idare, özerlik sahibi olan yerinden yönetim kuruluşlarının yapmış olduğu işlemleri ve almış olduğu kararları belli koşullar altında incelemektedir. Merkezi idare bu inceleme ve denetimi idari vesayet kavramı aracılığıyla gerçekleştirir. Burada üzerinde durulması gereken esas konu özerklik tanınan kuruluşların üzerindeki idari vesayet denetiminin ne oranda gerçekleştirileceğidir. Çünkü idari vesayet ve yerel yönetimlerin özerkliği kavramları birbirleriyle ters orantılı olan kavramlardır. Yani idari vesayet denetiminin kapsamı genişledikçe, yerel yönetimlerin özerkliği kavramı önemini yitirecektir.

Merkezi idare; il özel idaresi, belediye ve köyleri Anayasa'nın ilgili hükümleri ve bu idari birimlerin kendi kuruluş kanunlarında yer alan hükümler doğrultusunda idari vesayet yetkisi kapsamında denetlenmektedir. Bununla birlikte Anayasa'da

belirtilmemiş olsa da hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde idarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında merkezi idarenin denetim yetkileri bulunmaktadır. Bu kuruluşlar üzerinde yapılan denetimlerin kamu yararının korunması düşüncesi hakimdir.

Yerel yönetim idarelerinden biri olan il özel idaresinin başında merkezi idarenin atamış olduğu vali bulunmaktadır. İl özel idaresinin bu yapısı yerel yönetimlerin karar organlarının halk tarafından seçilmesi kavramıyla çelişmektedir. Eski İÖİK’de vali aynı zamanda il genel meclisinde başkanıdır. Yapılan yeni İÖİK ile bu duruma son verilerek il özel idaresinin özerkliği arttırılmaya çalışılmıştır. Fakat bu düzenlemeye rağmen il genel meclisi kararlarının meclise geri gönderilmesi konusunda Anayasa Mahkemesinin 18.01.2007 tarihinde vermiş olduğu bir iptal kararı bulunmaktadır. Bu iptal kararı ile valilerin il özel idaresi üzerindeki denetimi yetkisi çok ağır bir vesayet yetkisine dönüşmüştür. Kanaatimizce il özel idaresi üzerinde uygulanan bu denetim şekli yerel yönetimlerin özerkliği kavramıyla çelişmektedir.

İl özel idareleri il düzeyinde yürütmekte olduğu faaliyetlerde merkezi idarenin belli ölçülerde denetimine tabi tutulmalıdır. Fakat bu denetimin sınırlarının tam anlamıyla belirlenmesi ve bu sınırlar belirlenirken il özel idaresine tanınan özerkliğin zedelenememesi gerekmektedir.

Bir diğer yerel yönetim kuruluşu olan belediye idaresinin başında ise o yörede oturanlar tarafından seçilen belediye başkanı bulunmaktadır. Bu durum belediye için il özel idaresinden farklılık arz eder. Çünkü il özel idaresinin başında merkez tarafından atanan bir görevli varken belediye idaresinde bu kişi halk tarafından doğrudan seçilmektedir. Yine belediyeler kendi tüzel kişiliği bulunan ve özerk yapıda olan kuruluşlardır. Bu özelliklerinin yanında merkezi idarenin belediyeler üzerinde de vesayet yetkileri olduğu görülmektedir. Belediyeler üzerinde uygulanan idari vesayet denetiminde de uygulanacak olan denetimin amacının kamu yararını gerçekleştirmek olması gerekmektedir.

Siyasi nedenleri içinde barındırabilecek olan amaç unsuru bakımından sakat işlemlerin yapılamaması için idari vesayet denetiminin kapsamı kesin olarak belirli olmalıdır. Örneğin belediye üzerinde uygulanan görevden uzaklaştırma denetiminin sıkı koşullarda gerçekleştirilmesi bu yetkinin kullanılmasını gerektiren durumlarda şüphe oluşturmayacak şekilde hareket edilmesi yerel yönetimlerin özerkliğinin

korunması açısından son derece hayatidir. Karar organları o yörede oturanlar tarafından seçilen bir kuruluş olan belediye idaresi üzerinde haklı sebeplere dayanmayan bir görevden uzaklaştırma kararı demokrasi ilkesiyle bağdaşmayacaktır. Bu nedenle merkezi idare tarafından bu idari vesayet yetkisi kullanılırken çok titiz davranılması gerekmektedir. Fakat genel olarak bakıldığında belediyelerin il özel idaresine oranla daha geniş bir özerlik alanına sahip olduğu söylenebilir.

Bir diğer yerel yönetim birimi olan köyler ise belediye ve il özel idaresinden farklı olarak merkezi idarenin vesayet denetimine daha yoğun bir şekilde maruz kalmaktadır. Köy Kanunu'nda kaymakam ve valiye açıkça geniş yetkiler verilmiştir. Burada asıl amaç köyde yaşamakta olanların menfaatlerini korumak ve köy yönetimin işlemlerini denetlemektir. Fakat bu yapılırken köy idaresinin özerk yapısının da göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Ayrıca Köy Kanunu çok eski bir tarihte çıkarılmıştır. Bu durum güncel problemlere cevap verme noktasında eksiklikler yaşanmasına neden olabilecektir. Yeni bir Köy Kanunu düzenlemesi ile özerk yapıda olan bu kuruluşun üzerinde yoğun şekilde uygulanan idari vesayet denetiminin hafifletilmesi yerel yönetimlerin özerliği kavramı açısından yerinde olacaktır.

Merkezi idare, yerel yönetim kuruluşları üzerinde idari vesayet yetkisini kural olarak hukukilik denetimi ile sınırlı olacak şekilde kullanmaktadır. Fakat bazı istisnai durumlarda yerindelik denetimi şeklinde de idari vesayet uygulamalarının yapıldığı görülmektedir. Türkiye'nin üniter yapısı yerel yönetimlerin denetlenmelerini, yaptıkları işlemlerde merkez ile uyum içinde olmalarını, gerekli kılmaktadır.



## KAYNAKÇA

### KİTAPLAR

AKGÜNER, Tayfun. **İdare Hukuku Dersleri**. 2. Basım. İstanbul: Der Yayınları, 2017.

AKTALAY, Alptekin. **Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezi Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi**. İstanbul: Legal Yayınları, 2011.

AKYILMAZ, Bahtiyar / SEZGİNER, Murat / KAYA, Cemil. **İİBF – SBF – MYO'lar İçin Türk İdare Hukuku**. 2. Baskı. Ankara: Savaş Yayınevi, 2020.

AKYILMAZ, Bahtiyar / SEZGİNER, Murat / KAYA, Cemil. **Türk İdare Hukuku**. 8. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2017.

ARSLAN, Süleyman. **Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**. Ankara: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, 1978.

ATAR, Yavuz. **Türk Anayasa Hukuku**. 14. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021.

ATAY, Ender Ethem. **İdare Hukuku**. 3 Bası. Ankara: Turhan Kitapevi, 2012.

ATAY, Ender Ethem. **İdare Hukuku**. 2. Baskı. Ankara; Seçkin Yayıncılık, 2019.

BAŞARAN, Sermet. **Yerel Yönetimlerde Özerklik ve İdari Vesayet Türkiye Örneği**. Ankara: Sonçağ Yayınları, 2018.

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

ÇAĞLAYAN, Ramazan. **İdare Hukuku Dersleri**. 7. Baskı. Ankara: Adalet Yayınevi, 2019.

- DERDİMAN, Cengiz. **İdare Hukuku**. 3. Baskı. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları, 2010.
- EREN, Abdurrahman. **Anayasa Hukuku Dersleri**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2021.
- EROĞLU, Hamza. **İdare Hukuku: Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve idarenin Denetlenmesi**. Ankara: Turhan Kitabevi, 1985.
- ERYILMAZ, Bilal. **Kamu Yönetimi**. Kocaeli: Umuttepe Yayınları, 2013.
- GÜNDAY, Metin. **İdare Hukuku**. Güncellenmiş ve Gözden Geçirilmiş 10. Baskı. Ankara: İmaj Yayınevi, 2011.
- GÖZLER, Kemal. **Mahalli İdareler Hukuku**. 1. Baskı. Bursa: Ekin Yayınevi, 2018.
- GÖZLER, Kemal / KAPLAN, Gürsel. **İdare Hukuku Dersleri**. 16. Baskı. Bursa: Ekin Yayınevi, 2015.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref. **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**. 10. Baskı. Ankara: Turhan Kitabevi, 2008.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref / TAN, Turgut. **İdare Hukuku Cilt I Genel Esaslar**. Güncelleştirilmiş 5. Bası. Ankara: Turhan Kitabevi, 2007.
- KALABALIK, Halil. **İdare Hukuku Dersleri Cilt – I**. 5. Baskı. Ankara: Seçkin Yayınları, 2019.
- KARAKILÇIK, Yusuf. **Yerel – Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler Yeni Cumhurbaşkanlığı Sistemine Göre**. Ankara: Seçkin Yayınları, 2018.
- KARANFİLOĞLU, A. Yasin. **Yerel Yönetimlerin Denetimi**. Ankara: Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü, 2000.
- KAYAR, Nihat. **İdari Yargı Kuruluş ve İşleyiş**. 3. Baskı. Bursa: Ekin Yayınevi, 2015.
- KAYIHAN, Şaban / ÜNLÜTEPE, Mustafa. **Medeni Hukuk Bilgisi**. 4. Baskı. Ankara: Seçkin Yayınları, Eylül 2017.

KÖSE, Ömer. **Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim**. Ankara: T.C. Sayıştay 145. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Mayıs 2007.

NALBANT, Atilla. **Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**. Ankara: Yapı Kredi Yayınları, 1997.

ÖZAY, İl Han. **Günışığında Yönetim**. İstanbul: Alfa Yayınları, 1996.

PARLAK, Bekir / SOBACI, Zahit. **Ulusal ve Küresel Perspektifte Kamu Yönetimi Teori ve Pratik**. Bursa: MKM-Marmara Kitap Merkezi Yayıncılık, Bursa, 2012.

SANCAKDAR, Oğuz / ÖNÜT, Lale Burcu / DOĞAN, Us Eser / TURHAN, Kasapoğlu Mine / SEYHAN, Serkan. **İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı**. 9. Baskı. Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2020.

TORTOP, Nuri / AYKAÇ, Burhan / YALMAN, Hüseyin / ÖZER, M.Akif. **Mahalli İdareler**. Yenilenmiş 3. Basım. Ankara, Nobel Akademik Yayıncılık, 2014.

TORTOP, Nuri / İSBİR, Eyüp G / AYKAÇ, Burhan / YAYMAN, Hüseyin / ÖZER, M. Akif. **Yönetim Bilimi**. 11. Basım. Ankara: Nobel Akademik Yayıncılık, 2017.

ULUSOY, Ahmet / AYDEMİR, Tekin. **Mahalli İdareler**. 11. Baskı. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2019.

VARCAN, Nezir / TARAKTAŞ, Abdurrahman / HACIKÖYLÜ, Canatay. **Yerel Yönetimler**. Eskişehir: Açıköğretim Yayınları, 2013.

YAZICI, Mehmet. **Örgütlenme İlkeleri**. İstanbul: İktisat ve Ticaret Yüksek Okulu Vakfı Yayınları, 1978.

YILDIRIM, Ramazan / ÇINARLI, Serkan. **Türk İdare Hukuku Dersleri Cilt: I**. 1. Baskı. Ankara: Astana Yayınları, 2018.

YILDIRIM, Turan / YASIN, Melikşah / KAMAN, Nur / ÖZDEMİR, H. Eyüp / ÜSTÜN, Gül / TEKINSOY, Okay. **İdare Hukuku**. Güncellenmiş 6. Baskı. İstanbul: On İki Levha Yayıncılık, 2017.

## MAKALELER

AĞAR, Serkan. *“Kamu Kurumları (Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları) Teorisi”*, TBB Dergisi, S.65, (2006), ss.177 – 310.

AKTALAY, Alptekin / ABDULHAKİMOĞULLARI, Erdal. *“Yerel Yönetimlerde Dış Denetimin Amaç Bakımından Değerlendirilmesi”*, ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, C.6, S.12, (2010), ss.179–201.

ANGIN, Cem. *“Anayasa Mahkemesi ve Danıştay Kararlarında Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik”*, Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi, C.6, S.3, Aralık (2016), ss.643 – 656.

ARIKBOĞA, Erbay. *“Yerinden Yönetim ve Merkezleşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması”*, Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi, C.6, S.1, Mart (2018), ss.1-34.

ARKLAN, Ümit. *“Bir Kamu Denetimi Sistemi Olarak Ombudsman ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”*, Selçuk İletişim, C.4, S.3, (2006), ss. 82 – 100.

BERKÜN, Sanem. *“Kamu Açısından Yönetim”*, HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi, C.6, S.16, (2017/3), ss.638 – 664.

BOZATAY, Anbarlı Şeniz / KIZILKAYA, Kemal. *“Merkezden Yönetim - Yerinden Yönetim Tartışmalarının Odağında Bir Düzenleme: 6360 Sayılı Yasa Hakkındaki Değerlendirmeler”*, Çankırı Karatekin Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.6, S.1, (2016), ss.609 – 637.

BOZKURT, Paşa. *“Denetim Kavramı ve Denetim Anlayışındaki Gelişmeler”*, Denetişim, S.12, (2016), ss. 56 – 62.

ÇAĞDAŞ, Tülin. *“Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik”*, Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, C.30, S.1, (2011), ss. 391 – 416.

ÇAMUR, Ömer / AYDIN, Ahmet Hamdi. *“Türkiye’de Merkezleşme ve Yerelleşme Sorununun Giderilmesinde Adaletin Rolü Türkiye”*, Bingöl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C.9, S.18, (2019), ss.1177 – 1197.

ÇAMUR, Ömer. *“Kamu Yönetiminde Kamu Yararının Gerçekleştirilmesinde Adaletin Önemi”*, MANAS Sosyal Araştırma Dergisi, C.9, S.1, (2020), ss.605 – 614.

ÇAPAR, Selim / DEMİR, Recep / YILDIRIM, Şükrü. **“Kamu Hizmet Sunumunda İdarecilerinin İşlevi”**, Türk İdare Dergisi, S.481, (2015), ss. 361 - 400

ÇELİK, Vasfiye / DEMİRCİ, Ömer. **“Türk Kamu Yönetiminin Denetim Yolları”**, Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi, C.5, S.2, (2019), ss. 133 – 143.

ÇETİN, Beytullah. **“Türk Hukuk Düzeninde Yetki Genişliği İlkesi”**, Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi, C.1, S.2, (2018), ss. 94 – 112.

ÇEVİKBAŞ, Refat. **“Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”**, Türk İdare Dergisi, S.475, (2012), ss. 33- 62.

DEMİR, Konur Alp. **“Merkeziyetçilik Anlayışının Yerel Düzeyde Siyasal Katılma Etkileri Üzerine Kavramsal Bir Değerlendirme”**, Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, C.13, S.3, Aralık (2018), ss.205 – 218.

DOĞAN, Kadir Caner. **“Yönetimin Bir Fonksiyonu Olarak Denetim ve Kamu Yönetimindeki Yeri”**, Ombudsman Akademik Dergisi, S.3, (2015), ss. 107 – 141.

EKİCİ, Birol / TOKER, M Cem. **“Avrupa’ da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği”**, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.14, S.1, Ocak (2005), ss. 5 – 28.

ERYİĞİT, Burak Hamza. **“Belediyelerin Vesayet Denetimine Farklı Bir Bakış”**, Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, S.8, (2015), ss. 226 – 235.

GÜL, İbrahim. **“Danıştay Kararlarında “Kamu Yararı” Kavramı”**, Ankara Barosu Dergisi, S.2, (2014), s.535 – 550.

GÜNDAY, Metin / TEKINSOY, Orhan / MISIR, Mustafa Bayrak / ÇAMURDAN, Yunus Bakıhan. **“Anayasa’nın 135. Maddesinin Karşılaştırmalı Değerlendirilmesi ve Bir Öneri”**, Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları Raporu, (2013), ss. 1 - 34.

GÜNDÜZ, Ebru. **“Anayasa Mahkemesi Kararlarına Göre İdari Vesayet”**, Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.20, S.33, (2016), ss. 63 – 89.

GÜRSOY, Bedri. **“Demokratik Bir Toplumda İdari Vesayet Üzerine Bir Deneme”**, Türk İdare Dergisi, S.377, (1987), ss. 1 – 30.

İNAC, Hüsamettin / ÜNAL, Feyzullah. *“Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetlenmesinde Yönetimde Açıklığın Önemi Ve Uygulanma Düzeyi”*, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, S.18, (2007), ss. 41 – 62.

KAHRAMAN, Mehmet Ali. *“Özerk Yerel Yönetimler ve Türkiye”*, Toplum ve Hukuk, S.3, Bahar (2004), ss. 3 – 12.

KAVRUK, Hikmet / YAYLI, Hasan. *“2004 Belediye Reform Çalışmalarında İdari Vesayete İlişkin Düzenlemelerinin Değerlendirilmesi ve Bir Araştırma”*, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.10, S.3, (2008), ss. 1 – 31.

KEBELİ, Ahmet. *“Kamu İç Denetiminde Kurumsal Performans Denetimi”*, Denetişim, S.20, Ocak / Haziran (2020), ss. 5 – 34.

KENT, Bülent. *“Almanya’da Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi”*, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi C.8, S.1, (2006), ss. 123 - 142.

KOÇ, Nevzat. *“Türk Medeni Kanunundaki Düzenlemeler Işığında Vesayet Hukukuna Genel Bir Bakış”*, Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.7, S.0, (2005), ss. 99 - 120.

KOÇAK, Süleyman Yaman / KAVSARA, Veli. *“5302 Sayılı Kanun Sonrasında İl Özel İdarelerinde Yaşanan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”*, Yönetim Bilimleri Dergisi, C.10, S.20, (2012), ss.61 – 92.

MAHMUTOĞLU, Abdulkadir. *“Türkiye’de Merkezi Yönetim - Yerel Yönetimler Mülki İdare İlişkisinin Geleceği”*, Türk İdare Dergisi, S.471-472, Haziran - Eylül 2011, ss. 143 -168

MEHMETOĞLU, Nuri. *“Türkiye’de Köy Yönetimi ve Köy Yönetimi Üzerine İdari Vesayet Yetkisi”*, Van Yüzüncü Yıl Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, C.5, S.9, (2020), s. 227 – 252.

OCAK, Kasım. *“Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi İle İdari Vesayet Yetkisi Düzenlenmesinin Bir Örneği Olarak Cumhurbaşkanlığı Ofisleri”*, Anayasa Yargısı, C.36, S.1, (2019), ss. 163 – 193.

ÖKMEN, Mustafa / ÇAĞATAY, Uluç. *“Kamu Hizmeti - Yerel Hizmet İlişkisi ve Açılımları Üzerine Notlar”*, Yerel Politikalar, C.0, S.6, (2014), ss. 77 – 104.

ÖNEN, Semih Mustafa / EKEN, İhsan. **“Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi”**, Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi, C.15, S.56, (2016), ss. 216-234.

ÖZALP, Seçil / ERKUT, Gülden. **“Kamu Yararı Perspektifinden İstanbul’da Kentsel Müdahaleler”**, TMMOB Şehir Plancıları Odası, Planlama, (2016), ss. 234 – 250.

ÖZEL, Mehmet. **“Yerel Yönetimlerimizin Temel Ayakbağı: İdari Vesayet Deneti”**, Öneri Dergisi, C.2, S.10, (1998), s.85.

ÖZER, Ahmet. **“Belediyeler Üzerinde İdari Vesayet”**, Türk İdare Dergisi, S.368, (1985), ss 9- 30.

TORTOP, Nuri. **“Yönetimin Denetlenmesi ve Denetleme Biçimleri”**, Amme İdaresi Dergisi, C.7, S.1, (1974), ss. 27 – 50.

TURGUT, Kadir Burak. **“Mülki İdare Amirinin Belediye Meclisi Kararlarındaki İdari Vesayet Denetimi: Yargı içtihatları ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında Bir İnceleme”**, Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C.1, S.4, (2017), ss. 1 – 14.

TÜRKOĞLU, İrfan / BUCAKTEPE, Adil. **“Yerel Yönetimlerin Mali Özerkliği ve Avrupa Birliği Ülke Uygulamalarından Örnekler”**, Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, C.24, S.2, ss. 319 – 336.

UYGUN, Okay. **“Yerel Yönetim Reformu için Anayasal İlkeler”**, Strategic Public Management Journal, Issue No: 2, 2015, ss.1 - 27

YILMAZ, Dilşat. **“Yetki Genişliği İlkesi Üzerine Bir İnceleme”**, Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, C.11, S.1-2, (2007), ss. 1245 – 1254

## **TEZLER**

AKKOYUNLU, Sencer Abdullah. **İl Özel İdareleri Üzerinde İdari Vesayet Denetimi** (Yüksek Lisans Tezi, Erzincan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku ABD), 2010.

BAL, Eylem. **İdari Yargı Kararlarının İmar Planlama Süreci İçindeki Rolü: İzmir Örneği** (Yüksek Lisans Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü Şehir Planlama ABD), 2004.

BALCI, Murteza. **Yerel Yönetimler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi (Türk ve İngiliz Sisteminin İncelenmesi)** (Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü), 1995.

BALKAN, Ali. **İdarenin Yargı Dışı Yollardan Denetlenmesi** (Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku ABD), 2009.

BAYINDIR, Muhammed Savaş. **İdari Denetim Olarak İdari Vesayet** (Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku ABD), 2007.

DEMİRTAŞ, Mustafa. **Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği ve İdari Vesayet** (Yüksek Lisans Tezi, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ABD), 2005.

KARAASLAN, Mehmet. **Türkiye’de Yerel Yönetimler Reformu Bağlamında Yerel Yönetimlerin Özerkliği ve Denetimi** (Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Hukuku ABD), 2017.

KAYA, Tuğba Perihan. **Türkiye’de İdarenin Bütünlüğü İlkesinin Bir Aracı Olarak Yerel Yönetimler Üzerinde İdari Vesayet Denetimi** (Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi ABD), 2019.

## İNTERNET

Diyarbakır Büyükşehir Belediyesi'ne Kayyum Atandı, (<https://www.haberturk.com/gundem/haber/1318221-diyarbakir-buyuksehir-belediyesine-kayyum-atandi>, Erişim Tarihi: 10.11.2021).

Hukuk Türk İçtihat ve Mevzuat Bilgi Bankası, (<https://www.hukukturk.com/>, Erişim Tarihi: 17.01.2022)



İçişleri Bakanlığı CHP ve HDP'li 4 Belediye Başkanını Görevden Aldı, (<https://tr.euronews.com/2019/12/18/icisleri-bakanligi-4-belediye-baskanini-gorevden-aldi-mus-urula>, Erişim Tarihi: 10.11.2021).

Türk Dil Kurumu Sözlüğü (<https://sozluk.gov.tr/>, Erişim Tarihi: 24.12.2019).

Sur Belediyesi'ne Kayyum Atandı, (<https://www.sabah.com.tr/gundem/2019/12/22/sur-belediyesine-kayyum-atandi>, Erişim Tarihi: 10.11.2021).

Yalova Belediye Başkanı ve Belediye Başkan Yardımcısı Görevden Uzaklaştırılmasına İlişkin Basın Açıklaması, (<https://icisleri.gov.tr/yalova-belediye-baskani-ve-belediye-baskan-yardimcisi-gorevden-uzaklastirilmasina-iliskin-basin-aciklamasi>, Erişim Tarihi: 10.11.2021).

## ÖZGEÇMİŞ

1990'da Rize'de doğdu. Rize Fener Lisesi'nden 2007 yılında mezun oldu. Karadeniz Teknik Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi bölümünde lisans eğitimini tamamlamış 2014 yılında mezun olmuştur. 2016'dan beri Gençlik ve Spor Bakanlığı'na bağlı Kredi ve Yurtlar Genel Müdürlüğü bünyesinde görev yapmaktadır.