

## İDARİ VESAYET YETKİSİ VE KULLANILMASI

**Cahit Dönmez**

aptipasa@mynet.com

### ÖZET

Anayasa'nın 126. Maddesinde belirtildiği üzere Türkiye, merkezi idare kuruluğu bakımından, coğrafi durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gerekliliklerine göre, illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılmaktadır.

İdari vesayet, merkezden yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere iki konsepte ayrılmaktadır. Bu kavram hiyerarşiden farklıdır ve yasaya dayanması zorunludur.

**Anahtar Kelimeler:** İdari Vesayet, Merkezden Yönetim, Yerinden Yönetim, İdarenin Bütünlüğü.

### ABSTRACT

As stated in the article no 126 of the Constitution of the Republic of Turkey, in respect to organization of the central administration, In terms of central administrative structure, Turkey is divided into provinces on the basis of geographical situation and economic conditions, and public service requirements; provinces are further divided into lower levels of administrative districts.

The power of administrative trusteeship is divided into two concept as centralization and local administration. This concept differs from hierarchy and it must be based on law.

**Keywords:** Administrative Trusteeship, Centralization and Local Administration, Integral Unity of the Administration

## 1. Giriş

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere iki temel ilke doğrultusunda kamu hizmetlerin yürütülmesi ve idarî örgütlenme, genel idare ve mahallî idareler olarak ikiye ayrılır. Bunlar arasında amaç birliği ve koordinasyon gerekli olup, 1982 Anayasası'na göre idare teşkilat ve görevleriyle bir bütündür. İnceleme konumuz idarî vesayet de bu bütünlüğü sağlamanın araçlarından biridir. İdarî vesayet genel bir tanımla, *yasayla belirlenen ve bir kurum üzerinde, o kurumun dışındaki idarî makamların denetimine uyruk olmayı* ifade eder. Bu denetim türünde idare, hizmetin gereği gibi görülebilmesi amacıyla yasayla saptanmış bir kurumun denetimine tâbidir[16].

Çalışmada öncelikle merkezden yönetim-yerinden yönetim, idarenin bütünlüğü kavramları incelenmiştir. Çünkü bunlar idarî vesayet müessesini açıklamada önemli bileşendir. Genel olarak idarî vesayet kavramı ele alındıktan sonra benzer kavramlarla mukayese edilerek idarî vesayet medenî vesayet, hiyerarşiden farklılığı ortaya konmaya çalışılmıştır. İdarî vesayet bir yetki olduğuna göre bu yetkinin vesayet makamları bakımından nasıl kullanılacağı, idarî vesayet kapsamı ve türleri ayrıca ele alınmak gerekmiştir. İnceleme tüm açıklama ve anlatımlardan ulaşılan bir sonuç bölümüyle tamamlanmıştır.

## 2.İdarenin Kuruluşuna İlişkin Temel İlkeler Bakımından Merkezden Yönetim – Yerinden Yönetim ve İdarenin Bütünlüğü

### 2.1. Merkezden Yönetim – Yerinden Yönetim

İdarenin örgütlenmesine ilişkin ilkeler hukuksal olmaktan çok yönetim politikasıyla ilgilidir. Yönetim politikası tarihsel gelişim ve deneyimler sonucunda ortaya çıkar. Bu ilkeler zamanla anayasalara da girmişlerdir. Anayasa'mızın

123.maddesinde yönetimin kuruluş ve görevlerinde *merkezden yönetim* ve *yerinden yönetim* ilkelerinin uygulanacağı belirtilmiştir.

### **2.1.1. Merkezden Yönetim**

İdarî yetkilerin ülkenin tamamına yaygın olmak üzere merkezî otoriteler tarafından kullanılması iken, yerinden yönetim; köy, kasaba, şehirlerde yaşayanların yerel, ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere çeşitli kamu hizmetlerinin bu amaçla oluşturulan kamu tüzel kişilerin (mahallî idareler, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları) yerine getirilmesidir[1]. Mahallî idareleri tanımlayan Anayasa'nın 127. maddesinin 1. fıkrasında bunların kuruluş esaslarının kanunla belirtileceğini ve karar organlarının gene kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulacağını öngörmüştür.

Merkezî yönetim (merkez idare, başkent teşkilatı), merkezî idarenin başkentteki yetkililerinden oluşan teşkilatıdır (Cumhurbaşkanı, Bakanlar Kurulu gibi). Bakanlıkların tüm ülke düzeyine yaygın taşra örgütü bulunmaktadır (İl Sağlık Müdürlüğü, ÇSGB Bölge Müdürlükleri gibi). Türkiye, merkezî idare yapılanması bakımından coğrafya durumuna, kamu hizmetinin gereklerine ve ekonomik koşullara göre illere, iller de diğer kademi bölümlere ayrılır (AY m. 126). İl yönetiminin başında vali, ilçede kaymakam, bucak yönetiminin başında ise bucak müdürü bulunur.

Merkezden yönetimin yararlarının yanı sıra dezavantajları da bulunmaktadır[8].

Beklenen yararlar şu şekilde sıralanabilir:

a- Merkezden yönetim ilkesi, devlet yönetiminde birliği sağlamıştır.

b- Güçlü bir devlet yönetimi sağlanmaktadır.

c- Askerî güçler üzerinde sivil yönetimin üstünlüğü, sivil yönetimin merkezleşmesiyle gerçekleşmiştir.

d- Kamu hizmetlerinin verimli bir biçimde yürütülmesi için gereken uzmanlık ve parasal olanaklar, merkezden yönetim ile daha kolay elde edilmektedir.

e- Hizmetlerin eşit düzeyde, yeknesak biçimde ülkeye yayılması sağlanmaktadır.

f- Hizmetlerin maliyeti azalmaktadır.

g- Kamu görevleri yerel etkilerden kurtulmaktadır.

Merkezden yönetimin sakıncaları ise şunlardır:

a- Merkezden yönetim kırtasiyeciliği arttırır, karar alma yetkisinin merkezde olması taşradaki memurun merkez ile yazışmasını gerektirir.

b- Merkezden yönetim demokrasi ilkesine de uygun değildir. Halkın yönetime katılmasına sınırlarını daraltır.

c- Merkezden yönetim kamu görevlileri ve kamu hizmetleri üzerinde olumsuz etkide bulunabilir. Merkez adına görev yapanlar, hizmet gerekleri yerine, merkezin görüşünü uygulamayı yeğlerler.

d- Merkezde siyasal gücü elinde bulunduranlar, kendi seçim çevrelerine kamu hizmetlerinin dağılımında ayrıcalık tanıyabilirler

e- Mahallî gereksinimler yeterince saptanamayabilir.

### **2.1.2. Yerinden Yönetim**

Anayasa 127. maddesinde “yerinden yönetim ilkesi”ni açıkça zikrederek *mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği* belirtilmiştir. Yerinden yönetim, yerel yerinden yönetim ve hizmet yönünden yerinden yönetim olarak ikiye ayrılır. Buna göre yerinden yönetim, bölgeyi esas alan yönetim biçiminin yanı sıra hizmeti veya belirli bir faaliyet türünü esas alan uygulamaları da içermektedir. Ancak -hizmet yönünden yerinden yönetim-in belirli yersel bir alanda yürütülen kamu hizmetiymiş gibi algılanmaması gerekir. Söz

gelimi Sosyal Güvenlik Kurumu belirli bir bölgedeki sosyal güvenlik işleri için değil bütün ülkede hizmet vermektedir[13]. Yerel yönetimler özerktir, karar organları seçimle işbaşına gelir ve kendi bütçeleri bulunmaktadır.

Yer yönünden yerinden yönetimler, sınırlı sayı ilkesine bağılı olarak Anayasa'da il (il özel idaresi), belediye ve köydür. Bunların organları seçimle belirlenirken hizmet yönünden yerinden yönetimde organların seçmen iradesiyle belirlenmesi söz konusu değildir. Yerel yönetimler kanunda öngörülen birçok hizmeti görürken hizmet yerinden yönetim kuruluşları uzmanlıklarının gerektirdiğı belirli bir kamu hizmetini yerine getirirler ve malvarlıkları da bu belli hizmete tahsis edilmiştir[5].

Merkezden yönetim ilkesinin yararları, genel olarak yerel yönetimin sakıncaları olarak ortaya çıkmaktadır. Buna karşılık yerinden yönetim ilkesi, demokratik ilkelere uygunluğu, hizmetlerin gereksinimlere uygun yürütülmesi, kırtasiyecilik ve bürokrasinin azaltılması gibi yönlerden yararlıdır. Böylelikle tüm idare yetki ve görevlerinin tek elde, merkezde toplanması, yığılmasının önüne geçilerek merkezden yönetimin sakıncaları giderilebilmektedir.

Elbette bu ilkelerin tek başına uygulanması, birinin diğeri tercih edilmesi değil; ikisinin bütünlük içinde uygulanması önemlidir ve Anayasa'nın düzenlemesi de bu yöndedir.

## **2.2. İdarenin Bütünlüğü İlkesi**

Anayasa madde 123'e göre idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. Buna idarenin bütünlüğü ilkesi denilmektedir. Anayasa Mahkemesi'nin bir kararında belirtildiğı gibi ister merkezden yönetim ister yerinden yönetim esası olsun hepsi genelde idare çatısı altında ve idarenin bütünlüğü ilkesi kapsamında aynı esaslara bağılıdır[3].

İdarenin bütünlüğü ilkesiyle, çeşitli görevleri yerine getirmekle görevli kurumlar arasında birlik sağlanması, bunların idarî yapı içinde bütünlük içinde çalışmaları öngörülmektedir[15]. İdarenin bütünlüğünü sağlayan hukukî araçlar; hiyerarşi, idarî vesayet, yetki genişliği ve dış idarî denetimdir[13].

Merkezden yönetim ve yerinden yönetim, yetki genişliği ve idarî vesayet ilkeleriyle tamamlanmaktadır. Öyle ki, Anayasa'nın merkezî idareye ilişkin 126. maddesinde illerin idaresinde “yetki genişliği” bir dayanak noktası olarak açıkça gösterilmiş (f. II); mahallî idarelere dair izleyen maddede merkezî idarenin mahallî idareler üzerindeki “vesayet yetkisi” benimsenmiştir (m. 127/f. 5).

Merkezî yönetimin yukarıda sayılan sakıncalarının giderilmesi yetki genişliğiyle sağlanmaktadır. Yetki genişliği ile merkezde toplanmış yetkilerin bir bölümünün, gene merkezin denetimi altında, merkezdeki ve taşradaki bazı yüksek görevlilere aktarılması anlatılmaktadır. Anayasa Mahkemesi, yetki genişliği ve yerinden yönetim ilkelerini merkezden yönetimin görev yükünü hafifletmeyi amaçlayan usuller olarak nitelendirdikten sonra yetki genişliğini “görevlerin bir bölümünün yürütülmesi için gerekli kararlar almak, uygulamak gibi kamu gücünden doğan yetkilerin yasa ile bir bölge ya da hizmetin başında bulunan memura tanınması yöntemi” diye tanımlamaktadır[9].

Yerel düzeyde hareket edebilmenin yanı sıra merkezî yönetimi de temsil edebilme yetkisi, yetki genişliğidir. Örneğin vali, mahallî yetkilerinin dışında başında olduğu ilde devleti ve hükümeti temsil etmektedir[1].

Bu ilkede esasen merkezin karar, emir ve talimatlarını uygulayıp yürütmekten olan taşra örgütü amirlerinin yetkileri, merkeze danışmadan merkez adına karar alabilme yönünde genişletilmiş olmaktadır. Neticede yetki genişliği sayesinde yetkiyi

merkez adına kullanan amir de merkezî idarenin hiyerarşisine dahildir. Yürütölen hizmetler yine merkezî idareden karşılandığı gibi elde edilen gelirler de merkezî bütçeye katılmaktadır[13].

### **3. İdarî Vesayet**

#### **3.1. Genel Olarak**

Bir kurum ve kuruluşa özerklik verilmesinin temelinde başlıca hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi amacı yatmaktadır ve özerklik, ihtiyaçların basit, ucuz, etkin olarak karşılanmasını sağlamaktadır[2].

Ancak yerinden yönetim ülkenin birlik ve beraberliğini bozabilir, bölgeler arasında rekabetin çıkmasına neden olabilir. Yerinden yönetimin aşırı ölçülere vurdurulması, kamu hizmetlerinin ülkenin her noktasında eşit şekilde ulaştırılmasına engel olabileceği gibi, mülkî teşkilatta da dengesizliklere neden olabilir. Yerinden yönetimin değindiğimiz bu sakıncalarını azaltmak üzere idarî vesayet uygulanır. İki yönetimden sadece birini tercih yerine, bir denge ve denetim unsuru olarak idarî vesayet, merkezin yerinden yönetim idarelerinin icraî kararlarını, idarî fiil ve hareketlerini denetlemek ve bozabilmek yetkisidir. *Gözübüyük/Tan*, bu yetkiyi “*yerel idarelerin ve kamu kurumlarının onlara varlık veren devlet tarafından kamu yararı amacıyla denetlenmesi*” şeklinde tanımlamışlardır[9].

Bir diğer tanıma göre idarî vesayet, “*devletin ve onu temsil eden merkezin, yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerini ve eylemlerini denetlemek ve gerek gördüğü takdirde bozabilmek yetkisidir*”[7].

Yerinden yönetim idarelerinin başına buyruk hareket etmeleri ve tümüyle merkezin kontrolü dışında kalmaları söz konu olmaz. İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür. Yerinden yönetimin ortaya çıkarması muhtemel sakıncalarını önlemek, birlik

ve bütünlüğü sağlamak üzere devletin yerinden yönetim idareleri üzerinde denetimi sürdürmesi, devletin genel çıkarlarıyla bağdaşmayacak, bölgesel çıkarlara ve hizmetin gereklerine uygun olmayacak kararlara engel olması ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

İdarî vesayet idarî denetim olup kanuna dayanan ve kanunla sınırlı olan bir yetkidir. Bu husus Anayasa’ımızda açıklıkla belirtilmiştir. İdarî vesayeti düzenleyen AY m. 127/f. 5’in öngördüğü unsur ve esaslara bakıldığında;

I.İdarî vesayet, merkezî idarenin sahip olduğu bir yetkidir ve dolayısıyla, bir yerel yönetimin diğeri üzerinde idarî vesayet yetkisi bulunmamaktadır.

II.Bu yetki, mahallî idareler üzerindedir.

III.Mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla tanınmıştır.

IV.Kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde kullanılır.

Bu unsur ve esasları içeren daha geniş tanıma göre “idarî vesayet, devletin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde, yerinden yönetim hizmetlerinin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve adem-î merkezî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usûller dairesinde sahip olduğu yetkilerdir”[8]. Açık bir hüküm olmadıkça yerinden yönetim idarelerinin kararlarının değiştirilmesi mümkün olmadığı gibi, onun yerine geçerek doğrudan doğruya karar alınması da mümkün olmamaktadır. Herhangi bir anayasal, yasal norma dayanmaksızın sırf idarî işlemle idarî vesayet yetkisi kullanılamaz[5].

Yine idarî vesayet kanunla merkezde bir makama tanınan veya merkeze ait bir yetki olduğu için doğrudan doğruya bu yetkiye sahip makam veya kişi tarafından



kullanılması gerekir. Öte yandan idarî vesayet yetkisinin kullanılıp kullanılmayacağı yasakoyucunun takdirine bırakılmamış; bu, zorunlu kılınmıştır[15].

### **3.2. Benzer Kavramlarla Karşılaştırılması**

#### **3.2.1. İdarî Vesayet – Medenî Vesayet**

İdarî vesayet amaç yönünden medenî vesayetten ayrılmaktadır. Medenî vesayet, vesayet altına alınan kişinin hak ve menfaatlerini korumak ve gözetmek amacına yöneliktir. Medenî hukukta hacir altına alınan kişi, örneğin iradeden tümünden yoksun olması veya geçici bir süre için iradesinin tamamen veya kısmen sakatlanması veya cezaî bir yaptırım olarak hukukî işlemler yapmaktan men edilmesi gibi çeşitli nedenlerle iradesini ve dolayısıyla haklarını kullanma ehliyetine sahip değildir. İşte bu durumda olan bir kişiye hak ve menfaatlerinin korunması için bir vasi tayin edilir (TMK m. 16, 396 vd). Oysa idarî vesayetın amacı vesayet denetimine tâbi tutulmuş bulunan yerinden yönetim kuruluşunun hak ve menfaatlerinin merkezî idarece korunması değildir.

İdarî vesayette amaç, bu denetime tâbi tutulmuş bulunan kamu tüzel kişinin yararını korumak değil, tam tersine bu tüzel kişinin yapacağı işlem ve eylemlere karşı bireylerin ve toplumun yararını korumaktır. Medenî vesayette vasi, vesayet altına alınan kişinin yerine geçerek, onun nam ve hesabına irade açıklamak ve tüm işlem ve eylemleri yapmak durumundadır. Yani medenî vesayette vasiın iradesi vesayet altına alınan kişinin iradesi yerine geçer. Buna karşılık, idarî vesayet denetimi kural olarak ilgili kamu tüzel kişinin tüm işlemlerini kapsamaz. Kamu tüzel kişinin hangi işlemlerinin vesayete tâbi olduğu kanunda açıkça gösterilmiştir[8].

Vesayet makamı, kamu tüzel kişinin tamamen kendi iradesi ile tesis ettiği işlemi yalnızca hukuka uygunluk ve yerindelik açısından denetler veya kamu tüzel kişinin işlemi yapmasından önce bazı düzenlemelerle ona yardımcı olur; yoksa

hiçbir zaman onun yerine geçerek irade açıklayamaz ve işlemi bizzat kendisi tesis edemez.

### **3.2.2. İdarî Vesayet - Hiyerarşi**

Bu iki terim de birbiriyle özdeş kavramlar değildir. Hiyerarşi, aynı tüzel kişilik yapılanmasında ast-üst ilişkisi biçiminde ortaya çıkarken idarî vesayette vesayet makamı ile yerel yönetim kuruluşunun tüzel kişilikleri ayrıdır. Genel bir yetki olan hiyerarşi yetkisinin aksine, istisnaî bir yetki olan idarî vesayet yasaya dayanmaktadır ve onunla sınırlıdır. İşlevleri bakımından hiyerarşi, bir tüzel kişilik içinde bütünlüğü sağlarken, vesayet merkezî yönetim ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğü sağlar. Hiyerarşi sadece merkezî idareye özgü bir denetim sistemi değildir. Yerinden yönetim kuruluşlarının içinde de hiyerarşi söz konusudur. Hiyerarşide tek karar bulunur. Buna ilişkin tüm uyuşmazlıklarda husumet, kararı alan idareye yöneltilir. İdarî vesayette onaya tabî işlemlerde onay, idarî kararın alınmasının bir ögesi olmadığı için bundan doğan ihtilaflarda işlemin asıl sahibi yerinden yönetim kuruluşuna yönelinilir. Hiyerarşide üst, astına emir verir; oysa idarî vesayette vesayet makamının emir ve talimat verme yetkisi bulunmamaktadır. İdarî vesayet, merkezin kanuna dayalı sınırlı bir yetkisi ise de, hiyerarşi sınırlı ve belirgin olmayan bir yetkidir; kanunda açıklık olmayan hallerde de bulunur[7].

Vesayet denetimiyle denetlenen kurumlardaki personel, denetleme yetkisini haiz makama hiyerarşik açıdan bağlı değildir[5].

## **4. İdarî Vesayet Yetkisinin Kullanılması**

### **4.1.Genel Olarak**

Kanunsuz suç ve ceza olmaz prensibine benzer şekilde, kanunsuz vesayet de olmaz. Zira Anayasa yukarıda belirtildiği gibi açıkça, idarî vesayet yetkisinin ancak

kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde kullanılacağını öngörmüştür. Bu prensibin bir sonucu olarak, varsayımla idarî vesayet yetkisi oluşturulup kullanılmayacağı gibi, idarî vesayet kanunun sınırlarını aşarak da kullanılamaz. O halde kanun hangi işlemler için öngörmüşse sadece o işlemler vesayet denetimine tâbidir ve bu yetki istisnâî nitelikte olduğundan dar yorumlanması esastır[8]. Vesayet yetkisinin kullanılmasında yetkisizlik asıl, yetkililik istisnadır[5].

1982 Anayasası'nda vesayet yetkisi, vesayet makamlarına hukuka uygunluğun yanında yerindelik açısından da tanınmıştır. Fakat bu yetki sınırlı bir yetki olduğundan kanun tarafından vesayet makamına o konuda yerindelik denetimi yapma yetkisi verilmemişse merkezî idare yerindelik denetimi yapamaz. Bir diğer ifadeyle vesayet makamının genel bir yerindelik yapma denetimi yetkisi bulunmamaktadır[8].

Bu yetki kullanılırken her şeyden önce yerinden yönetim idarelerinin kararlarının incelenmesi ve onayı öngörülebilir. Kanunla getirilen düzenleme işlemi, bazı yerinden yönetim organlarının aldıkları kararlardan önemlilerini merkezî idarede bir makamın onayına bağlı tutulabilir. Örneğin, merkezi temsil eden valinin onayına bağlı olan kararlar gibi. İl özel idareleri namına il genel meclisleri tarafından alınan bütün kararlar o il valisinin onayına bağlıdır. Belediye tüzel kişiliği adına belediye meclisleri tarafından alınan kararlardan bazıları da aynı şekilde onaya tâbidir.

Belediye meclisinin almış olduğu kararın vali tarafından onaylanmasında, işlemin unsuru olan irade, yerinden yönetim organı olan belediye meclisinin iradesidir. Valinin işlemi, onama işlemidir. Genel olarak onama, alınmış ve fakat henüz yürürlüğe girmemiş kararlarla ilgili olup, onama işleme uygulama kabiliyeti, icraîlik kazandıran bir işlemdir[14]. O itibarla onama tamamlayıcı işlem değildir. Ortada iki ayrı işlem bulunduğundan söz etmek daha doğru olacaktır. Bunlardan birincisi yerinden yönetim

idaresinin yapmış olduğu işlem; ikincisi ise merkezin (örneğimizde valinin) onay işlemidir.[11].

Vesayet denetiminde vesayet makamı olarak bu yetki bazen devletin organları aracılığıyla kullanılabilir. Örneğin valinin onaylamadığı il genel meclisi kararları aleyhine dava açabilmesinde yargı organı devreye girmektedir. Bazen de, YÖK-Üniversite ilişkisinde görüldüğü gibi bir kamu tüzel kişisi doğrudan kendi alanındaki diğer kamu tüzel kişisini denetlemektedir.[5].

#### **4.2.Yerinden Yönetim Kuruluşlarının Organları Üzerindeki İdarî Vesayet Yetkileri**

Yerinden yönetim kuruluşlarının organları üzerinde idarî vesayet yetkileri genellikle bu idarelerin organ veya görevlilerinin seçimi, atanmaları, seçimlerin onanması, geçici olarak görevlerine son verilmesi, karar organlarının feshedilmesi şeklinde kendisini gösterir[8]. Fakat hukukumuzda kişiler, organlar üzerindeki vesayet yetkisi oldukça sınırlıdır.

Gerek yerel yönetimlerin karar organlarının ve gerek kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının organlarının seçimi ve oluşturulmasında merkezî idareye herhangi bir yetki tanımayan Anayasa bu kuruluşların seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarında veya kaybetmelerinde de herhangi bir yetki tanımamıştır. Mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetimin ancak “yargısal denetim” olduğu açık bir anayasa normudur. Anayasanın yerel yönetimlerin ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının seçilmiş organları üzerinde merkezî idareye tanıdığı yetki, bu organları *geçici bir önlem olarak* “görevden uzaklaştırma” yetkisidir. Anayasa m. 127/4 c. 2’ye göre, yerel yönetimlerin organları veya bu organların üyeleri hakkında görevleri

ile ilgili bir suç nedeni ile soruştırma veya kovuşturma açılmış olması halinde, İçişleri Bakanı ilgili organ veya organ üyesini geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilir.

#### **4.3. Yerinden Yönetim Kuruluşlarının İşlemleri Üzerindeki İdarî Vesayet Yetkileri**

Vesayet makamlarına, yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde tanınan vesayet yetkisi ile yapılan işlemleri, bu yetkinin tanınmasındaki söz konusu amaçlarla etkileyebilme, yönlendirme sağlanmaktadır. Genel olarak işlemler üzerindeki vesayet yetkileri; iptal (bozma), onama (tasdik), izin verme, tekrar görüşülmesini isteme-yürütmeyi durdurma, değiştirerek onama-yerine geçme yetkisi ile idarî dava açma yetkisidir[8]. Elbette, dava açmanın doğrudan işlem üzerinde denetim yetkisinin kullanılması olmayıp, yargı denetimi sürecini başlatmaktan ibaret olduğu açıktır. Keza, yargısal denetimde yerindelik değil; hukuka uygunluk denetimi yapılacaktır. Oysa idarî vesayet yetkisi açıkça düzenleme bulunan hallerde yerindelik denetimini de içermektedir. Merkezî idareye yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerindeki vesayet yetkileri, bazı hallerde işlemlerin yapılmasından önce veya genellikle işlemlerin yapılmasından sonra tanınmaktadır.

İşlemlerin yapılmasından önce idarî vesayet yetkisi, vesayet makamlarının bir takım düzenlemeler ile yerinden yönetim kuruluşlarının işlemlerini yapmada onlara yardımcı olmak biçiminde ortaya çıkar. Ancak bu uygulama ve düzenlemelerin emredici nitelikte olmamaları, yerinden yöntem kuruluşlarının belli yönde işlem yapmaya zorlanmamaları, salt bu düzenlemelere uyulmadığı için işlemlerin iptali veya onanması yollarına başvurulmaması gerekir. Zira aksi takdirde merkezî idarenin

yerinden yönetim kuruluşlarının iradeleri yerine kaim olması sonucu ortaya çıkar ki, bu idarî vesayet yetkisinin mahiyetine ters düşer[10].

Belediye meclisi üye tamsayısının asgarî  $\frac{3}{4}$ 'ünün kararı, valinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığı'nın onayıyla belde adının değiştirilebilmesi, işlemler üzerindeki idarî vesayete örnek teşkil etmektedir.

Vesayet yetkisi, kural olarak işlemi düzeltme yetkisini içermediğinden idarî vesayet makamı bu yetkisini kullandığından bahisle, işlemi onamadığı hallerde yerinden yönetim kuruluşunun yerine geçerek onun adına işlem yapamaz. Kural olarak "ikame yetkisi" yoktur[16]. Keza, idarî vesayet yerinden yönetimlerin özerkliğini, karar alma hürriyetini ortadan kaldırmadığından vesayet makamının "emir ve talimat verme yetkisi" de bulunmamaktadır[8]. İşlemler bakımından kullanılan düzeltme (değiştirerek onama) yetkisinin de kapsamı sınırlı olmalıdır. Bu takdirde vesayet makamı ortaya yeni bir karar çıkarıyorsa artık düzeltmenin ötesinde, adeta yerinden yönetim kuruluşu yerine karar alma, işlem yapma söz konusu olacağından böyle bir uygulama düzeltme yetkisinin sınırlarını aşmış, vesayet makamına tanınmayan ikame yetkisinin kullanılması anlamına gelebilecektir.

#### **4.4. Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları Üzerindeki İdarî Vesayet Yetkisi**

Anayasa'da hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde merkezî idarenin sahip olduğu vesayet yetkisi açıkça belirtilmemekle beraber bu kuruluşlara oranla daha özerk olan yerel yönetimler için kabul edilen bu yetkinin hizmet yerinden yönetim kuruluşları için öncelikle var oldu kabul edilmektedir. Ayrıca Anayasa'da ifadesini bulan idarenin bütünlüğü ilkesinden de merkezî idarenin hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde vesayet yetkisini haiz olduğu sonucuna ulaşmak mümkündür[10].

Önceleri merkezî idarenin yer yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki denetimi olarak ortaya çıkan idarî vesayet zamanla bir kamu tüzel kişisinin bir başka kamu tüzel kişisi üzerindeki denetim yetkileri olarak tanınmaktadır. Bu tür bir idarî vesayet ilişkisine örnek olarak, ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olan barolar ile Türkiye Barolar Birliği arasındaki ilişkiyi gösterebiliriz. İdarî vesayet yetkisi aslında merkezî idare tarafından temsil edilen devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe ve özerk idareye sahip olan, yani merkezî idareden ya da merkez kabul edilen kamu tüzel kişisinden bağımsız olacak işlemler tesis etmeye yetkili olan yerinden yönetim kuruluşları üzerinde kullanılır. Bu nedenle idarî vesayet yetkisi yerinden yönetim kuruluşlarına tanınan özerkliğin bir istisnasıdır[10]. Başka bir deyişle, yerinden yönetim kuruluşlarının özerkliği kural; idarî vesayete tâbi olmaları ise istisnadır. O halde, idarî vesayet yetkisini kullanacak makamların ve bu makamların yerinden yönetim kuruluşlarının hangi işlemleri üzerinde bu yetkiye sahip olduklarının kanunda açıkça belirtilmesi zorunludur.

### **5. Yerel Özerklik ve İdarî Vesayet**

Karar alma yetkisinin bulunması, organların bağımsızlığı ve parasal olanakların bulunması özerkliğin unsurlarıdır. Yerel özerklik yaklaşımı, toplumların kendilerine özgü kültürel, politik, idarî gelenekleri, yönetim yapıları, mahallî gereksinimleri ve bunları karşılama biçimleri, ekonomik ve teknolojik gelişmişliklerinden etkilenmektedir[12]. Yerinden yönetim ilkesi de özerkliği içermektedir ve idarî vesayetin varlığı özerkliğin olmadığı anlamına gelmemektedir. Çünkü özerklik asıl olup, buraya kadar ele alındığı üzere vesayet, kanunla sınırlı ve istisnaî niteliklidir. İdarenin bütünlüğü ilkesiyle dengelenen özerklikte idarî vesayet, bir denge işlevi görmektedir[2].

Özerklik kuruluşların kendi başına karar alma ve uygulayabilme serbestisini ifade etmektedir ve özerkliğin demokratikleşmenin yerleşmesinde, bazı menfaatlerin özerk kurumlar aracılığıyla karşılanmasında yararlı olduğu değerlendirilmektedir. Özerkliğin sınırı vesayet denetiminin etkinliği ve kapsayıcılığıyla ters orantılıdır. Vesayet azaldıkça özerklik genişlemektedir[5].

Nitekim örneğin Fransa'da yapılan son anayasa değişikliği ile yerelleşme konusunda çok önemli kararlar alınmıştır. Alınan bu kararlar çerçevesinde, Fransa'nın üniter bir yapıya sahip olmasına rağmen yerel yönetimlere önemli derecede yetki verildiği görülmektedir. Fransa'da yapılan bu reformla, merkezi yönetimler arasında yeniden görev ve yetki paylaşımına gidilmiş ve bunun sonucunda da merkezî yönetimden ziyade yerel yönetim ağırlık kazanmıştır. Yerel yönetimlere, kendi görev alanlarını ilgilendiren konularda, bu görevlerin en verimli şekilde yerine getirilebilmesi için serbestçe karar alma hakkı tanınmıştır. Seçimde iş başına gelen yerel organları, yetkilerini kullanmak için yasalar çerçevesinde özgürce düzenleyici işlem yapabilme yetkisine sahiptir[6].

## **6. Sonuç**

İdarî vesayet, merkezden yönetimin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde açıkça kanunda öngörülmüş hallerde ve bu esas ile usuller dairesinde kullandığı sınırlı, istisnaî nitelikte bir yetkidir. Dayanağını, idarenin bütünlüğü ilkesi bağlamında Anayasa'da bulmaktadır. Bir denetim ve yerinden yönetim ile merkezî yönetim anlayışı arasında denge işlevi görmektedir.

Bu kavramın hiyerarşiyle ilgisi bulunmamaktadır. Hiyerarşi aynı/tek tüzel kişilik içinde bütünlüğü sağlarken, idarî vesayet merkezden yönetim ile yerinden yönetim



arasında ayrı tüzel kişilikler arasında bütünlük sağlar ve bunlar arasında bir ast-üst ilişkisi bulunmamaktadır.

İdarî vesayet, merkezî idarenin sahip olduğu bir yetkidir. Bir yerinden yönetim kuruluşundan merkezî idareye karşı kullanılması söz konusu değildir. Merkezden yönetim, yerinden yönetimlerin esas itibarıyla işlemleri üzerinde vesayet yetkisini kullanır. Kişiler, organlar üzerindeki vesayet yetkisi oldukça sınırlıdır ve seçimle belirlenmiş bu organlar üzerinde denetim Anayasa'nın 127. maddesinde açıkça düzenlendiği haliyle ancak yargısal denetim yoluyla olur. İdarî vesayet makamı, mahallî idare organlarını veya üyelerini “geçici bir tedbir olarak” kesin hükme kadar görevden uzaklaştırabilir. İşlemler üzerindeki vesayet yetkisi, onama, bozma, düzelterek onama, tekrar görüşülmesini isteme gibi şekillerde ve asıl olarak işlemin yapılmasından sonra kullanılır.

Vesayet makamının, yerinden yönetim kuruluşu yerine geçerek işlemi yapması, karar alması gibi ikame yetkisi, çok istisnaî bazı yasal düzenlemeler dışında, bulunmamaktadır. Keza, vesayet yetkisi emir ve talimat verme yetkisini de içermez.

İdarî vesayet genişledikçe, özerkliğin azalması bir gerçektir. Ancak idarî vesayet yerel yönetimlerin özerkliğinin olmadığı anlamına gelmemektedir. Aslolan özerkliliktir. Vesayet, kanunla sınırlı ve istisnaî niteliklidir. İdarenin bütünlüğü ilkesiyle dengelenen özerklikte idarî vesayet, bir denge işlevi görmektedir.

## **7. Kaynakça**

[1]Akı, E., *Hukukun Temel Kavramları*, İzmir 2010, s. 62, 64.

[2]Aktalay, A., *Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi*, İstanbul 2011, Legal Kitapevi, s. 98.

[3]AYM 22.6.1988 T., 978/18 E.; 988/23 K. (RG; 26.11.1988, S. 20001, s.15).

- [4]Canatan, B., “Fransa’da 28 Mart 2003 Anayasa Değişikliği, Üniter Devlette Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”, *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler*, Alfa Aktüel, 1.Baskı İstanbul 2006, s. 300.
- [5]Derdiman, C., *İdare Hukuku*, Alfa Aktüel, Bursa 2007, s.64.
- [5]Gezer, B., “Fransız ve Türk Yerel Yönetim Sistemlerinin Mukayesesi ve Ülkemiz Açısından Değerlendirilmesi”, *Yönetim ve Denetim Dergisi*, 2004/Ocak, c. 9, s. 1, s. 13;
- [6]Giritli, İ./Bilgen, P./Akgüner, T., *İdare Hukuku*, Der Yayınları, İstanbul 2006, s. 176.
- [7]Gözler, K., *İdare Hukuku Dersleri*, Bursa 2006, Ekin Kitabevi, s.102
- [8]Gözübüyük, Ş./Tan, T., *İdare Hukuku Genel Esaslar*, C. 1, Ankara 2006, Turhan Kitabevi, s. 162.
- [9]Günday, M., *İdare Hukuku*, Ankara 1999, 4. Bası, İmaj Yayıncılık, s. 58.
- [10]Kabaalioğlu, A. H./Yıldırım, T., *Türkiye’nin İdari Teşkilatı*, Kazancı Hukuk Yayınları: 147 s. 12; Gözler, s. 106; Aktalay, s. 117.
- [11]Keleş, R., *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul 2000.
- [12]Sancakdar, O., *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, Seçkin Yayıncılık, Ankara 2011, s. 106-107.
- [13]Derdiman, C., *İdare Hukuku*, Alfa Aktüel, Bursa 2007, s. 64.
- [14]Yıldırım, T./Karan, N., *İdare Hukuku I*, XII Levha Yayınları, İstanbul 2009, s. 16.
- [15]Yılmaz, E., *Hukuk Sözlüğü*, Ankara 1992, s. 378.
- [16] Yönetmelik yargı alanında, idarî mahkemeler dahi idarenin yerine geçerek idarî eylem ve işlem niteliğinde yargı kararı veremezler (İYUK m. 2/b.II).