

ANAYASA MAHKEMESİ KARARLARINA GÖRE İDARİ VESAYET

F. Ebru GÜNDÜZ*

ÖZ

Türk idari teşkilat yapısı Anayasanın 123'üncü maddesine uygun olarak merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanmaktadır. Anayasanın 127'nci maddesine göre idarenin bütünlüğünü sağlamak amacıyla merkezden yönetim, yerinden yönetim birimleri üzerinde bir takım denetim yetkilerine sahiptir. Bu yetkiler, idari vesayet yetkisi olarak adlandırılır ve idari vesayet yetkisi kendine has bir takım özelliklere sahiptir. Anayasa Mahkemesi de pek çok kararında idari vesayet yetkisinin bu özelliklerinden bahsetmiştir. Bizde çalışmamızda Anayasa Mahkemesinin kararlarında değindiği özellikler doğrultusunda idari vesayet yetkisinin özelliklerini inceledik.

Anahtar Kelimeler: İdari denetim, idari vesayet, Anayasa Mahkemesi, idarenin bütünlüğü, mahalli idareler, merkezi idare.

* Yrd. Doç. Dr., Yıldırım Beyazıt Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku Bilim Dalı Öğretim Üyesi, E-Mail: gunduzfebru@gmail.com.
Makalenin Gönderim Tarihi : 07.01.2016.
Makalenin Kabul Tarihi : 15.01.2016.

ADMINISTRATIVE TUTELAGE IN ACCORDANCE WITH THE DECISIONS OF THE CONSTITUTIONAL COURT

SUMMARY

Turkish administrative organizational structure in accordance with the Constitution's Article 123 is based on centralized management and decentralized management principles. In accordance with Constitution Article 127 the central administration has some supervisory powers over decentralization in order to ensure the integrity of the administration. These powers are called administrative tutelage authority and administrative tutelage have some unique features. In many decisions the Constitutional Court also was talking about these features of administrative tutelage authority. In line with that was talking in decision of the Constitutional Court we examined the characteristics of administrative tutelage authority in the present study.

Keywords: Administrative control, administrative tutelage, Constitutional Court, the integrity of the administration, decentralized management, centralized management.

I. GİRİŞ

Türk idari teşkilat yapısı Anayasanın 123'üncü maddesine uygun olarak merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanmaktadır. Tüm ülkede yürütülecek olan kamu hizmetlerinin sunulması merkezden yönetimin görevi olarak kabul edilirken; mahalli nitelikteki kamu hizmetleri ile teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren hizmetlerin sunulması görevi de yerinden yönetim birimlerine bırakılmıştır. Dolayısıyla idari teşkilatlanmada merkezi idarenin yanı sıra mahalli idareler ile hizmet yerinden yönetim kuruluşları bulunmaktadır.

Anayasa'nın 127'nci maddesinde mahalli idareler, "*il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri*" olarak tanımlanmıştır. Görüldüğü gibi, Anayasada mahalli idareler il, belediye ve köy olmak üzere üç adet olarak belirlenmiştir. Anayasa mahalli idareler için sınırlı sayı prensibini benimsemiştir. Ancak 127'nci maddede, kanunla büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği öngörülmüş, bu hükme dayanılarak da büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının ise bir kısmı Anayasada düzenlenmiş bir kısmı ise kanunla kurulmuştur.

Yerinen yönetimler, Devlet tüzelkişiliğinden ayrı bir tüzelkişiliğe sahiptir. Bunun doğal sonucu olarak da yerinden yönetimler kendilerine ait bir bütçeye, bir malvarlığına ve kendilerine ait bir personel varlığına sahiptir. Yine yerinden yönetimler ayrı kamu tüzelkişiliğine sahip oldukları için merkezi idarenin hiyerarşisine dâhil değildirler ve tüm bu özelliklerinin bir neticesi olarak da idari özerkliğe sahiptirler¹.

“Anayasa’da merkezî idare- mahallî idare ayrımının yapılması, mahallî idarelerin organlarının seçimle göreve gelmesinin öngörülmesi, seçimlerinin süreli olması, kararlarını kendi organları eliyle alması ve uygulatması, kendilerine özgü bütçelerinin bulunması gibi yetki ve ayrıcalıklar tanınmış olması, bu idarelerin özerkliklerinin somutlaşmış hâlidir.”²

Mahalli idareler sahip oldukları bu idari özerklik sebebiyle kanunla kendilerine verilmiş konularda karar alma ve bu kararları uygulama serbestisine sahiptirler. Ancak mahalli idarelerin sahip olduğu bu özerklik onların keyfi davranmaları anlamına gelmemektedir. Bu sebeple de mahalli idarelerin denetlenmesi kaçınılmazdır. Aynı zamanda ülke yönetiminde merkezden yönetimin yanı sıra mahalli idarelerin de kabul edilmiş olması bir takım sakıncaları beraberinde getirmektedir. İşte mahalli idareler üzerinde yapılan denetimler ile bu sakıncalar azaltılmaya veya giderilmeye çalışılmaktadır.

Mahalli idarelerin işlem ve eylemlerinin yargısal denetime tabi olduğu tartışmasızdır. Bunun yanı sıra özellikle idarenin bütünlüğünü sağlamak ve korumak amacıyla merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde bir denetim yetkisine sahip olduğu Anayasada düzenlenmiştir. İşte merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerinde sahip olduğu bu denetim yetkisi idari vesayet olarak adlandırılmaktadır. İdari vesayet yetkisi bir idari denetim türü olmakla beraber, kendine ait bir takım özelliklere sahiptir. Anayasa Mahkemesi de önüne gelen idari vesayet ile ilgili kanunların ve kanun hükmünde kararnamelerin Anayasaya uygunluğunu denetlerken, idari vesayet yetkisinin bu özelliklerini vurgulamaktadır. Biz de çalışmamızda önce genel olarak idari vesayet yetkisine değindikten sonra Anayasa Mahkemesinin kararlarında yaptığı

¹ AKYILMAZ, Bahtiyar / SEZGİNER, Murat / KAYA, Cemil: Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara-İstanbul-2014, s. 298.

² AYM, 27.02.2014, E. 2012/87, K. 2014/41, KBB.

vurgulardan yola çıkarak idari vesayet yetkisinin temel özelliklerini inceleyeceğiz.

II. İDARİ VESAYET KAVRAMI

Anayasanın 127'nci maddesinin 5'inci fıkrasında idari vesayet yetkisi; merkezi idarenin, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde 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 kullandığı yetki olarak tanımlanmıştır. İdari vesayet yetkisi, Anayasanın 123'üncü maddesinde ifadesini bulan idarenin bütünlüğünü gerçekleştirecek hiyerarşinin yanında ikinci bir hukuki araç olarak kabul edilirken³, aynı zamanda yerinden yönetimlerin merkezi idare tarafından idari olarak denetlenmelerine olanak tanıyan bir hukuki araç olarak kabul edilmektedir.

Mahalli idarelerin Devlet tüzelkişiliği dışında ayrı tüzelkişilikler olarak teşkilatlandırılarak, idari özerkliğe sahip kılınmışlardır. İdari özerklik ile vesayet ilişkisi birbirinin karşısını oluşturmaktadır. Şöyle ki, merkezi idarenin vesayet yetkisinin arttırılması, mahalli idarenin özerkliğini kısıtlayacaktır; vesayet yetkisinin azaltılması mahalli idarenin özerkliğini arttıracaktır. Merkezi idarenin idari vesayet yetkisine sahip olması bu özerkliğin bir istisnası olarak kabul edilir⁴. Anayasa Mahkemesi de, merkezi idareye yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisi tanınmasının yerel yönetimlerin özerkliğinin mutlak ve sınırsız olmadığını kanıtladığını ifade etmiştir⁵.

³ Anayasa Mahkemesi idarenin bütünlüğünü sağlayan hukuki araçların üçüncüsünün yetki genişliği ilkesi olduğunu belirtmektedir: “İdarenin bütünlüğünün gerçekleşmesini sağlayan üçüncü hukuksal araç da merkezi idarenin taşra teşkilatının başındaki amirlerin, merkezden emir ve talimat beklemeksizin, kendi başlarına merkez adına karar alabilme yetkilerini ifade eden ve illerin yönetimini düzenleyen yetki genişliği ilkesidir.” (AYM, 18.01.2007, E. 2005/32, K. 2007/3, KBB).

⁴ “Anayasa’da mahallî idarelere idari ve mali özerklik tanınmış olmasına karşın merkezi yönetime, yerinden yönetim kuruluşlarını denetleme yetkisi verilmiş ve bu yetki idari vesayet olarak somutlaştırılmıştır.” (AYM, 27.02.2014, E. 2012/87, K. 2014/41, KBB).

⁵ AYM, 18.01.2007, E. 2005/32, K. 2007/3, KBB.

Anayasa Mahkemesi idari vesayeti incelediği bir başka kararında ise, idari vesayetin aslında Devletin genel menfaati için konulmuş olmasına rağmen, yerel halkın menfaatlerinin de bir güvencesi olduğu tespitinde bulunmuştur⁶. Yine Yüksek Mahkeme bir diğer kararında ise, Anayasada merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu ifade edildiği için, idari vesayet yetkisi Anayasa ile zorunlu kılınmıştır, yasa koyucunun takdirine bırakılmamış, kullanılması zorunlu bir yetkidir⁷. Hatta aynı kararında Anayasa Mahkemesi vesayet yetkisinin zayıflatılmasını Anayasaya aykırı bulmuştur⁸.

III. İDARİ VESAYET YETKİSİNİN TEMEL ÖZELLİKLERİ

Anayasa Mahkemesi, iptal davası veya itiraz yolu ile önüne gelen kanunların ve kanun hükmünde kararnamelemlerin Anayasaya uygunluğunu incelerken idari vesayet yetkisine ilişkin olarak şu temel özelliklere vurgu yapmıştır:

A. İdari Vesayet Yetkisi Kanunla Verilen ve İstisnai Bir Yetkidir

İdari vesayet yetkisinin kanuni bir yetki olma özelliği, Anayasanın 127'nci maddesinde “kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde” sözleriyle açıkça ifade edilmiştir. Mahalli idareler için

⁶ “Anayasa'nın koyduğu ilke ve kurallara aykırı olmamak koşuluyla, yasada açıklık olan yerlerde ve yasanın gösterdiği derece ve genişlikte kullanılması gereken idari vesayet, aslında devletin genel yararları bakımından konmuş olmakla beraber, yerel halkın yararlarının da korunması açısından bir güvencedir.” (AYM, 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, KBB).

⁷ AYM, 18.01.2007, E. 2005/32, K. 2007/3, KBB.

⁸ “Maddenin ikinci fıkrasında yer alan, “... yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir.” biçimindeki kuralla, merkezi idarece Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken vesayet yetkisinin zayıflatıldığı sonucuna varılmıştır. Açıklanan nedenlerle, 15. maddenin ikinci fıkrasının “... ile yeniden görüşülmesi istenip de il genel meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar ...” ibaresi ile üçüncü fıkrasının “Vali, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir.” ibaresi, Anayasa'nın 123 ve 127 . maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.” (AYM, 18.01.2007, E. 2005/32, K. 2007/3, KBB).

özerklik, kuralı; idari vesayete tabi olmaları ise bu kuralın istisnasını oluşturur. İdari vesayet yetkisi genel ve olağan bir yetki olmayıp aksine istisnai bir yetkidir. Yani vesayet yetkisinin kanunla öngörülmedikçe kullanılması mümkün değildir⁹. Vesayet yetkisi tamamen kanuni düzenlemeye uygun olarak kullanılmalıdır. Kanunla bu yetki hangi makama veya hangi kamu görevlisine tanınmış ise ancak onun tarafından ve yine ancak kanunla çizilen sınırlar içerisinde kullanılacak bir yetkidir. Vesayet yetkisinin konusu ve kullanılış şeklinin kanunda açıkça belirtilmesi gereklidir¹⁰. İdari vesayet yetkisinin sıkı sıkıya kanuna bağlı olması yerinden yönetim birimlerinin özerkliklerinin bir sonucudur¹¹.

Anayasa Mahkemesi de idari vesayeti incelediği hemen hemen bütün kararlarında idari vesayet yetkisinin kanunilik ve istisnailik özelliklerine vurgu yapmıştır. Yüksek Mahkeme şu ifadeleri kullanmaktadır:

*“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.”*¹².

Anayasa Mahkemesi bir diğer kararında da idari vesayet yetkisi için “yasallık” ilkesinin vazgeçilmez bir unsur olduğunu açıkça belirtmiştir. “yerel yönetimlerin kuruluş esasları, karar organlarının oluşumu, görev ve yetkilerinin belirlenmesi, merkezî yönetimle bağ ve ilgileri, bunlar üzerinde uygulanacak idarî vesayet yetkisi, yasal bir düzenlemeyi gerektirmekte, "yasallık" vazgeçilmez bir koşul olmaktadır.

⁹ AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA, s. 224; GÖZLER Kemal, İdare Hukuku, C. I, Ekin Yayınları, Bursa-2009, s. 211.

¹⁰ ÖZAY, İl Han: Günışığında Yönetim, Alfa Yayınları, İstanbul-2002, s. 173; GÜNDAY, Metin: İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara-2011, s. 86.

¹¹ YILDIRIM, Ramazan: Türk İdari Rejimi Dersleri (Cilt 1), Mimoza Yayınları, Konya-2004, s. 35.

¹² AYM, 12.09.2013, E. 2013/19, K. 2013/100, KBB; AYM, 27.02.2014, E. 2012/87, K. 2014/41, KBB; AYM, 29.11.2012, E. 2011/100, K. 2012/191, KBB; AYM, 03.11.2011, E. 2011/11, K. 2011/151, KBB.

Anayasa'nın 123. ve 127. maddeleri bu koşulu açık-seçik vurgulamaktadır."¹³

Vesayet yetkisi kanun ile düzenlenecektir. Ancak kanun koyucu vesayet yetkisini düzenlerken keyfi davranamaz. Çünkü Anayasa tarafından kanunla hangi amaçlarla vesayet yetkilerinin kullanılabilceği de belirlenmiştir. Buna göre vesayet yetkisi; idarenin bütünlüğünün sağlanması, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması, yerel gereksinimlerin gereği gibi karşılanması amacına yönelik olmalıdır.

Anayasa Mahkemesinin idari vesayeti belirleme konusunda kanun koyucunun takdir yetkisine sahip olduğunu vurguladığını görüyoruz. Bu sebeple Yüksek Mahkemeye göre, Anayasada temel ilkelere özellikle de mahalli idarelerin özerkliğine aykırı olmadığı sürece vesayet, kanun koyucu tarafından belirlenecektir. Anayasa Mahkemesi, bazı kararlarında aksi yönde ifadeler kullanmış olsa da¹⁴, pek çok kararında vesayetin bir yetki olduğunu, bu sebeple de kullanılmasının zorunlu olmadığını belirtmiştir¹⁵.

*"Bu kapsamda Anayasa'da belirtilen amaç ve çerçeve içinde kalmak koşuluyla yerel yönetimlerin merkezî idare tarafından kanunların öngördüğü yetki ve kapsam içinde denetlenmesinde kullanılacak idarî vesayet yöntemini ve yoğunluğunu belirleme yetkisi yasama organının takdirindedir."*¹⁶

Anayasa Mahkemesi aynı zamanda 127'nci maddede mahalli idarelerin görev alanı için kullanılan "mahalli müşterek ihtiyaçlar" kavramını da belirleme konusunda da yasa koyucunun takdir yetkisinin var olduğunu, bu sebeple de gecekondü dönüşüm projesi uygulanacak alanlarla, toplu konut alanlarıyla sınırlı olarak çevre ve imar bütünlüğünü bozmayacak şekilde imar plânı yapma yetkisinin Toplu Konut İdaresine verilmesini Anayasa aykırı bulunmamıştır¹⁷. Benzer şekilde Yüksek Mahkeme, imar planlarının yapılması ile ilgili merkezi idareye yetki

¹³ AYM, 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, KBB.

¹⁴ Anayasa Mahkemesinin bunun aksi yönünde kararı da mevcuttur. Mahkeme bu kararında da vesayet yetkisinin kullanılması zorunlu bir yetki olduğunu ifade etmiştir. (AYM, 18.01.2007, E. 2005/32, K. 2007/3, KBB).

¹⁵ AYM, 27.02.2014, E. 2012/87, K. 2014/41, KBB.

¹⁶ AYM, 03.11.2011, E. 2011/11, K. 2011/151, KBB.

¹⁷ AYM, 09.06.2011, E. 2008/87, K. 2011/95, KBB.

verilmesini değerlendirdiği kararında, Anayasanın 127'nci maddesine göre, merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde vesayet yetkisine sahip olduğu, imar planlarına ilişkin yetkilerin de merkezi idare veya mahalli idareler tarafından kullanılacağına ilişkin Anayasada herhangi bir hüküm olmadığı için bu konuda yetkinin yasa koyucunun takdirinde olduğunu ifade etmiştir. Bu kararında Anayasa Mahkemesi, “Anayasa’da il, belediye ya da köy halkının yerel ortak ihtiyaçlarının neler olduğu belirlenmemiş, bunun saptanması hususu kanun koyucuya bırakılmıştır. Bu durumda kanun koyucu, kamu yararını gözeterek, anayasal sınırları içinde merkezî yönetimle yerel yönetim arasındaki görev sınırlarını belirleyebilir. İdarenin bütünlüğü ilkesinden hareketle düzenlemenin yerel yönetimleri ortadan kaldırma ya da etkisiz kılma amacına yönelik olmaması, belirli alanlar bakımından belirli koşullara bağlı ve yerel yönetimlere bir yük ya da borç getirmeden kimi görev ve yetkilerin merkezî yönetim birimine bırakılması mümkündür”¹⁸ diyerek, imar planı yapılması konusunda merkezi idareye yetki tanınmasını Anayasaya aykırı bulmamıştır.

B. İdari Vesayet Mahalli İdarelere Tanınan ve Anayasal Güvence Altına Alınan Özerkliğin Bir İstisnasıdır

Mahalli idareler özerk tüzelkişiliklerdir. İdari vesayete tabi olmaları ise bu özerkliklerinin bir istisnasıdır¹⁹. Bu sebeple de hem kanun koyucu bu yetkinin sınırlarını belirlerken hem de merkezi idare birimi kendisine verilen yetkiyi kullanırken, mahalli idarelerin özerkliğine uygun hareket etmesi gerekmektedir. Anayasa Mahkemesi de, Mahallî idarelerin özerkliklerinin Anayasa ile güvence altına alındığını²⁰ ve idarî vesayet yetkisinin de yerel yönetimlere tanınan ve güvence altına alınan özerkliğin istisnası olduğunu belirtmiştir²¹. Yine Anayasa Mahkemesi,

¹⁸ AYM, 29.11.2012, E. 2011/106, K. 2012/192, KBB.

¹⁹ GÜNDAY, s. 86.

²⁰ “Anayasa’da merkezî idare- mahallî idare ayrımının yapılması, mahallî idarelerin organlarının seçimle göreve gelmesinin öngörülmesi, seçimlerinin süreli olması, kararlarını kendi organları eliyle alması ve uygulaması, kendilerine özgü bütçelerinin bulunması gibi yetki ve ayrıcalıklar tanınmış olması, bu idarelerin özerkliklerinin somutlaşmış hâlidir.” (AYM, 27.02.2014, E. 2012/87, K. 2014/41, KBB).

²¹ “Mahallî idareler, özerklikleri Anayasa ile güvence altına alınan kamu tüzel kişileridir. Anayasa’nın 127. maddesinde yer alan idarî vesayet yetkisi yerel yönetimlere tanınan ve güvence altına alınan özerkliğin istisnasıdır. Bu

idari vesayet yetkisinin kapsam ve sınırını belirleme yetkisinin kanun koyucuya ait olduğunu, ancak kanun koyucunun bu yetkiyi kullanırken Anayasa'da belirtilen amaç ve çerçeve içinde kalması gerektiğini hüküm altına almıştır.²²

Anayasa Mahkemesi eski tarihli bir kararında bu hususu şu şekilde ifade etmiştir; “*Bir kuruluşun özerk olarak nitelendirilebilmesi için, en az, kanunla belli sınırlar içinde kalmak şartıyla, kendi hareketlerine hâkim olarak kuralları da yine kendisinin düzenlemesine yetkili olması gerekir. Burada geçen (Kanunla belli sınırlar) deyiminden ereğin, Anayasa ilkelerine uygun kalmak şartıyla konulmuş bulunan hükümler olduğuna şüphe yoktur. Bu bakımdan bir özerk tüzel kişiliğin yönetiminde ve hizmetlerini görmesinde Hükümetin tümüne veya bir veya birkaç kanadına yetki tanınması, özerklik ile bağdaşamaz. Zira özerklik, aslında, yürütmenin etki alanından uzak tutulması öngörülen kamu hizmetleri için söz konusu olan bir yönetim biçimidir. Böyle bir alanda etki yapabilme kapılarının yürütme organına açılması, özerk yönetim biçimi ile bağdaşır bir durum sayılmaz.*”²³

Anayasa Mahkemesi bir diğer kararında da, Anayasanın 127'nci maddesindeki hüküm sayesinde yerel yönetimlerin özerkliği ile yönetimin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde idari vesayet yolu ile bir denge kurulmaya çalışıldığı belirtilmiştir.²⁴

C. Vesayet Yetkisi Yerinden Yönetim Kuruluşlarının Yerine Geçerek İcrai Karar Alma Yetkisi Vermez

Merkezden yönetim biriminin yerinden yönetimin yerine geçerek karar vermesine veya yerinden yönetimin kararını değiştirmesine “ikame” denilmektedir²⁵ ve idari vesayet yetkisinin ikame yetkisini içermediği

nedenle merkezî idarenin yerel yönetimlerin bütün eylem ve işlemleri üzerinde mutlaka bir denetim yetkisi kullanması gerektiği söylenemez. Yasakoyucu bu yetkiyi belirlerken hem Anayasa'nın 127. maddesinde belirtilen ilkeleri hem de mahallî idarelerin özerkliğini gözetmek ve dengelemek zorundadır.” (AYM, 03.11.2011, E. 2011/11, K. 2011/151, KBB).

²² AYM, 10.01.2013, E. 2011/141, K. 2013/10, KBB.

²³ AYM, 15.10.1968, E. 1967/37, K. 1968/46, KBB.

²⁴ AYM, 26.09.1991, E. 1990/38, K. 1991/32, KBB.

²⁵ WALİNE Jean, Droit Administratif, Dalloz, 2008, s. 42.

genel olarak kabul edilmektedir²⁶. İkame, idari vesayet yetkisinin en ağır kullanım şekli²⁷ olduğu için ancak kanunla buna istisna getirilebileceği de hem doktrinde²⁸ hem de Anayasa Mahkemesi kararları ile kabul edilmektedir.

Anayasa Mahkemesi, yerinden yönetim kuruluşunun kanunla kendisine verilen görevleri yapmaması veya kanunun öngördüğü şekilde yapmaması gibi kamu yararının zorunlu kıldığı durumlarda ve ancak kanunla öngörülmesi halinde merkezi idarenin ikame yetkisini kullanabileceğini kabul etmektedir. Anayasa Mahkemesi, 3194 sayılı İmar Kanununun 9'uncu maddesine 3394 sayılı Yasa ile eklenen fıkra, imar plânı hususunda belediyelere verilen bütün yetkilerin, Başbakanın onayı ile geçici olarak Bayındırlık ve İskân Bakanına verilebileceği ile ilgili düzenlemenin Anayasaya aykırı olduğuna karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi, merkezi idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasında bir denetim ilişkisi kurulacaksa bunun idari vesayet yetkisi şeklinde olabileceğini, bu yetkinin de yerel yönetimlerin etkisini ortadan kaldıracak, etkisiz kılacak biçimde kullanılmayacağını belirttiikten sonra,

*“İdari vesayetin ayrıık bir türü olan, yasa ile yerel yönetime bırakılan işlemlerin yerine geçme yolu ile merkezi yönetimce yapılması, ancak kapsam ve sınırlarının yasada açıkça belirtilmesi, bu yetkinin yerel yönetimin yasalarla kendisine verilen görevi yerine getirmekten kaçınması, bunda çok gecikmesi gibi kamu yararı ya da haklı bir nedene dayalı olması ve anayasal ölçütler dışına çıkmamasına bağlıdır”*²⁹ demiştir.

Anayasa Mahkemesi bir başka kararında da, *“Vesayet makamlarında bu yetki yerinden yönetim kuruluşunun işlemlerini iptal, onama, erteleme, izin verme, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme*

²⁶ GÖRELİ, İsmail Hakkı: İdari Vesayet, Türk Hukuk Kurumu, Yeni Cezaevi Matbaası, Ankara-1944, s. 5.

²⁷ KENT Bülent, “Almanya’da Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi”, DEÜHFD, C. 8, S. 1, 2006, s. 134.

²⁸ ATAY, Ender Ethem: İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara-2009, s. 182-183; GÖZLER, s. 215; GÜNDAY, s. 91. Doktrinde aksi yönde görüşler de mevcuttur. ÖZAY, yetkili organ ve ajanların ihmal ve temerrüdü halinde yerlerine geçip işlem yapmanın özerklik ve bu konuda anayasaların öngörmüş oldukları demokratik yönetim ilke ve gerekleriyle bağdaştırılabilecek bir husus olmadığını belirtmiştir. (ÖZAY, s. 172).

²⁹ AYM, 26.09.1991, E. 1990/38, K. 1991/32, KBB.

şeklinde kullanılabilmesi gibi bunların organlarının kararlarına karşı idari yargı mercilerinde dava açma yetkisi şeklinde de kullanılabilir. Buna karşılık vesayet yetkisi kural olarak merkezî idareye, yerinden yönetim kuruluşları yerine geçerek icrai karar alma yetkisi vermez. Ancak, Anayasa Mahkemesi kararlarında da vurgulandığı gibi yerinden yönetim kuruluşlarının kanunla kendilerine verilen görevleri hiç yapmaması veya kanunun öngördüğü şekilde yapmaması gibi kamu yararının zorunlu kıldığı durumlarda kanunla öngörülmek kaydıyla, merkezî idareye yerinden yönetim kuruluşunun yerine geçerek karar alma yetkisi tanınabilir.”³⁰ diyerek, ikame yetkisinin kullanılabilmesinin bu şartların gerçekleşmesi halinde mümkün olabileceğini ifade etmiştir.

127’nci maddenin 4’üncü fıkrası İçişleri Bakanına geçici bir tedbir olarak mahalli idare organları ve bu organların üyelerini görevden uzaklaştırma yetkisi tanımıştır. Anayasa Mahkemesi, Anayasa’nın bu hükmüne dayanılarak yapılan bir görevden uzaklaştırma sonucu, Bakanın teklifi ve Başbakanın onayı ile geçici olarak yeni birinin atanmasına ilişkin kanun hükmünün Anayasa’ya uygunluğunu değerlendirdiği kararında, “Uzaklaştırma durumu, Anayasa’nın 127. maddesinin dördüncü fıkrasının tanıdığı yetkiye dayanmakla birlikte, uzaklaştırılanın yerine doğrudan görevlendirme, bu uzaklaştırmanın doğal sonucu olarak karşılanamaz. Uzaklaştırmaya yetkili olan makamla, görevlendirmeye yetkili olan makamı "aynı makam" saymak 127. maddenin amacı ve anlamı karşısında olanaksızdır.” dedikten sonra, görevden uzaklaştırma sonucu yerine geçici veya sürekli birini atama yapmanın vesayet yetkisini Anayasa’nın 127’nci maddesindeki sınırlarının dışına çıkarmak olacağını belirtmiştir. Yine aynı kararında Yüksek Mahkeme, özellikle bu atamanın merkezi idarenin siyasi kimlikli makamlarına yaptırmanın Anayasa’ya aykırı olduğuna ve atamanın geçici ya da sürekli olmasının sonucu etkilemediğine, çünkü soruşturma ve kovuşturma açtırmanın, bu nedenlerle görevden uzaklaştırma yetkisini kullanma olanağının her zaman bulunduğu ve geçici atamanın, sürekli atamaya dönüşebileceğine ve bu gerekçelerde de Anayasa’ya aykırı olduğuna karar vermiştir³¹.

³⁰ AYM, 12.09.2013, E. 2013/19, K. 2013/100, KBB. Aynı yöndeki bir diğer karar için bkz: AYM, 29.11.2012, E. 2011/100, K. 2012/191, KBB.

³¹ AYM, 13.06.1988, E. 1987/22, K. 1988/19, KBB.

D. İdari Vesayet Hem Yerindelik Hem De Hukukilik Denetimi Şeklinde Düzenlenebilir

İdari vesayeti belirleme yetkisi kanun koyucuya ait olduğu için, kanunla öngörülmesi halinde yerindelik denetimi şeklinde de kullanılabilir³². Anayasanın 127'nci maddesinde sayılan idari vesayet yetkisinin amaçları da yerindelik denetimi yapılmasına müsaade etmektedir³³. Ancak merkezi idare tarafından yerinden yönetim biriminin işlemini yerindelik bakımından denetlenmesi yerinden yönetimin bağımsızlığını daha fazla sınırlayacağı için³⁴ mutlaka kanunla açıkça öngörülmesi gerekmektedir.

Anayasa Mahkemesi de, 127'nci maddenin 5'nci fıkrasına atıfta bulunarak, *"Bu fıkrafta, merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde idari vesayet ' ... yetkisine sahiptir.' denilerek, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisini kullanıp kullanmayacağı yasa koyucunun takdirine bırakılmamıştır. Ayrıca fıkradaki idari vesayet yetkisinin, hukuka uygunluk denetiminin yanında yerindelik denetimini de içerdiği açıktır."*³⁵ dedikten sonra, yasa ile öngörülmesi halinde yerindelik denetimi şeklinde de vesayet yetkisi tanınabileceğini belirtmiştir.

Anayasa Mahkemesi bir diğer kararında da, idari vesayet yetkisinin yerindelik denetimini içermesinin veya içermemesinin Anayasa'ya aykırılık oluşturmayacağını, bunun yasa koyucunun takdirinde bulunduğunu ifade etmiştir³⁶.

E. Anayasada Belirtilmemesine Rağmen Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları Üzerinde De Vesayet Yetkisi Vardır

Anayasanın 127'nci maddesinde sadece mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkisinden bahsedilmekle beraber, aksi yöndeki

³² AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA, s. 225.

³³ ÖZAY, s. 165; KAPLAN, Gürsel: "Yeni Yasal Düzenlemelere Göre Belediye Meclisi Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi", Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı: 2005/2, s. 67-90 (2005), <http://www.idare.gen.tr/kaplan-vesayet-belediye.htm>.

³⁴ ATAY, s. 174.

³⁵ AYM, 04.02.2010, E. 2008/28, K. 2010/30, KBB.

³⁶ AYM, 18.01.2007, E. 2005/32, K. 2007/3, KBB.

görüşlere rağmen³⁷ doktrinde, hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde de vesayet yetkisinin var olduğu genel olarak kabul edilmektedir³⁸. Anayasa Mahkemesi de; hizmet yönünden yerinden

³⁷ “1982 Anayasasının 6/3’deki “hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir Devlet yetkisi kullanamaz” hükmü, idare hukukunun yetkiye ilişkin temel prensiplerden olan “idari makamların yetkisiz olması kural, yetkili olması ise istisnadır” ilkesi ve idari makamların yetkileri bakımından “dar yorum” ilkesi idari vesayet yetkisinin hizmet yerinden yönetim kuruluşları bakımından kullanılmayacağını kanıtlar niteliktedir.” (BAYINDIR, M. Savaş: İdari Denetim Olarak İdari Vesayet, Yayınlanmamış Doktora Tezi, GÜSBE, Ankara 2007, s. 47). “...merkezi idare ile hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları ilişkisini ya da yerinden yönetim kuruluşları arasındaki denetimi, bir başka kavramla ifade etmek mümkündür. Ancak idari vesayet kavramı, kamu tüzelkişilerinin denetlenmesinde kullanılan yerleşmiş bir kavram olduğu için, yerinden yönetim idareleri arasında kurulan denetim ilişkisinin de idari vesayet olarak nitelendirilmesinde sakınca yoktur.” (YILDIRIM, Turan / YASİN, Melikşah / KAMAN, Nur / ÖZDEMİR, H. Eyüp / ÜSTÜN, Gül / TEKİNSOY OKAY, Özge: İdare Hukuku, XII Levha Yayınları, İstanbul-2013, s. 37).

³⁸ “...hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına nazaran daha özerk olan yerel yönetimler üzerinde merkezi idarenin (=devletin) sahip olduğu bu yetkinin, merkezi idareye (=devlete) daha bağımlı olan hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde de evleviyetle geçerli olduğu sonucuna varılabilir.” (GÖZLER, s. 209); ATAY ise, “Anayasanın 127/5’deki düzenlemesinde mahalli idareler ibaresi yerine yerinden yönetim kuruluşları ifadesi konulduğu zaman idari vesayetin tanımına ulaşılabacaktır. Çünkü idarenin bütünlüğü ilkesi sadece mahalli idareler anlamında değil, genel anlamda hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşlarını da kapsayıcı bir özelliğe sahip anayasal bir ilkedir.” sözleri ile hizmet yerinden yönetim kuruluşları için de idari vesayet yetkisinin kabul edilmesi gerektiğini belirtmiştir. (ATAY, s. 171). GÜNDAY da benzer şekilde, “Anayasada hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde merkezi idarenin sahip olduğu vesayet yetkisi açıkça belirtilmemekle beraber, bu kuruluşlara oranla çok daha özerk olan yerel yönetimler için kabul edilen bu yetkinin hizmet yerinden yönetim kuruluşları için öncelikle var olduğunu kabul etmek gerekecektir. Ayrıca Anayasada ifadesini bulan “İdarenin bütünlüğü” ilkesinden de, merkezi idarenin hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki vesayet yetkisini çıkarmak mümkün olmaktadır.” sözleri ile hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde de idari vesayet yetkisinin var olduğunu ifade etmiştir. (GÜNDAY, s. 85.) YILDIRIM ise, Anayasada vesayet denetimi ile ilgili olarak sadece mahalli idarelerden bahsedilmiş

yönetim kuruluşları üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisine sahip olduğu hususu Anayasada belirtilmemiş de olsa, mahalli idareler üzerinde var olan bu yetkinin hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarında da var olduğunun kabul edilmesi gerektiğini belirtmiştir. Anayasa Mahkemesi buna gerekçe olarak da Anayasa'nın 123. maddesinde yer alan idarenin bütünlüğü ilkesini göstermiştir³⁹. Buna göre idarenin bütünlüğü ilkesi sadece mahalli idareler için değil, hizmet yerinden yönetim kuruluşları için de geçerli bir ilkedir.

Anayasa Mahkemesi, organlarının göreve geliş biçimi, görev süreleri, görevlerinin niteliği, özerklik dereceleri vs. bakımından birbirinden farklı iki kategoriye oluşturan *mahalli idareler* ile *hizmet yerinden yönetim kuruluşları*nın aynı kapsamda değerlendirilmesinin isabetli olmadığını belirttikten sonra, Tübitak Başkanının atanması sürecinde, Başbakanı tanıyan yetkilerin TÜBİTAK'ın özerk bir bilimsel araştırma kurumu olması ile bağdaşmadığı iddiasının yerinde olmadığına karar vermiştir⁴⁰.

olmasının hizmet yerinden yönetim kurumları üzerinde idari vesayet yetkisinin kullanılmayacağı anlamına gelmediğini, Anayasadaki bu hükmüm ile yerel yönetimlerin özerkliğinin Anayasa tarafından korunduğunun anlaşılması gerektiği ifade edilmiştir. (YILDIRIM, s. 35).

³⁹ “Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisine sahip olduğu hususu belirtilmemiş; ancak, mahalli idareler üzerinde bu yetki var ise hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarında da var olduğunu kabul etmek gerekmektedir. Ayrıca, Anayasa'nın 123. maddesinde yer alan idarenin bütünlüğü ilkesi de bu hususu destekler niteliktedir.” (AYM, 03.04.2013, E. 2011/142, K. 2013/52, KBB)

⁴⁰ “Anayasa'nın 127. maddesi münhasıran ‘mahalli idareler’le ilgilidir. TÜBİTAK ise bir mahalli idare birimi değil, bir hizmet yerinden yönetim kuruluşudur. Bu itibarla, organlarının göreve geliş biçimi, görev süreleri, görevlerinin niteliği, özerklik dereceleri vs. bakımından birbirinden farklı iki kategoriye oluşturan mahalli idareler ile hizmet yerinden yönetim kuruluşlarının aynı kapsamda değerlendirilmesi isabetli değildir. Dava dilekçesinde, TÜBİTAK gibi kurumların, özerk yapıda olmaları nedeniyle kendi yöneticilerini bizzat kendilerinin seçme/belirleme yetkisine sahip olmaları gerektiği iddia edilmiştir. Ancak, Anayasada aksine bir hüküm bulunmadıkça özerk kurumların karar ya da yönetim organlarının kendileri tarafından seçilmesi zorunlu değildir. Bu itibarla, özerk bir kurumun karar organını oluşturan üyelerin tamamının veya bir bölümünün siyasal organlar tarafından seçilmesine bakılarak bunun özerklikle bağdaşmayacağı ileri sürülemez.” (AYM, 02.06.2011, E. 2008/88, K. 2011/85, KBB).

Anayasa Mahkemesi, kurumların özerkliğinin unsurlarını belirleyen, bu konuda kanun koyucuyu sınırlandıran bir Anayasal hüküm olmadığı için kanun koyucunun yetki sahibi olduğunu belirttikten sonra, TÜBA üyelerinin ve başkanının göreve getirilişinde merkezi idareye yetki tanıyan hükmün Anayasa ya aykırı olmadığına karar vermiştir⁴¹.

Eski tarihli bir kararında ise Anayasa Mahkemesi, yerinden yönetimlerin hizmet âdemi merkezîyet ve mahalli idareler olarak iki grupta toplandıklarını belirtmiş ve bu iki grup yerinden yönetimlerin ortak özelliklerini ise idari vesayet denetimine tabi olmaları şeklinde ifade etmiştir⁴².

Anayasa Mahkemesi hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde merkezi idarenin vesayet yetkisini kabul etmesine rağmen, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediyesine ilçe ve alt kademe belediyeleri üzerinde tanınan yetkinin, idari vesayet yetkisi olarak değerlendirilemeyeceğini kabul etmektedir⁴³. Anayasa Mahkemesi buna gerekçe olarak da, idari vesayet yetkisinin Anayasa ile merkezi idareye tanınan bir yetki olduğuna işaret etmiştir. Doktrinde ise Anayasa Mahkemesinin aksi yönünde görüşler bulunmaktadır. GÜNDAY, merkezi idarenin yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki bir denetim

⁴¹ “Kurumların özerkliğinin unsurlarının neler olduğu yönünde ne Anayasa’nın 123. maddesinde ne de diğer bir maddede kanun koyucuyu sınırlandıran Anayasal bir kural bulunmamaktadır. Bunun yanında, ilgili kanunlarda da her duruma uyan genel ve tek bir özerklik tanımlamasının olmadığı görülmektedir. Gerçekten de, anılan metinlerde, özerk bir kurumun organlarının nasıl oluşturulması gerektiği ve bu kurumun hangi yetkilere sahip olabileceği sorusuna cevap teşkil edecek şekilde genel, her kurum için uygulanabilecek nitelikte bir özerklik tanımlaması bulunmamaktadır. Özerk kamu kurumlarının statüsü kanunlarda gösterilmektedir. Dolayısıyla, kamu kurumlarının kuruluş ve işleyişlerinin düzenlenmesi ve gerektiğinde bu kurumların varlığına son verilmesi hususunda kanun koyucunun yetki sahibi olduğu açıktır. TÜBA’nın özerkliğinin hangi unsurları içereceği, TÜBA üyelerinin ve Başkanı’nun hangi yöntemle göreve getirileceği ve bu süreçlerde vesayet makamına hangi yetkilerin tanınacağı hususlarında da kanun koyucunun takdir yetkisinin bulunduğu kabulü gerekir. Kanunla kurulmuş olan Bilim Sanayi ve Teknoloji Bakanlığına bağlı olan Kurumun üyelerinin ve Başkanı’nun seçilmesi usulünün yine kanunla değiştirilmesi özerkliğe aykırılık teşkil etmez.” (AYM, 03.04.2013, E. 2011/142, K. 2013/52, KBB).

⁴² AYM, 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, KBB.

⁴³ AYM, 25.01.2007, E. 2004/79, K. 2007/6, KBB.

olarak ortaya çıkan vesayetın zamanla bir kamu tüzeltkişisinin bir başka kamu tüzeltkişisi üzerindeki denetimini de kapsayacak şekilde anlaşıldığını ve iki kamu tüzeltkişisinden bir tanesinin merkez olarak kabul edildiğini⁴⁴; ÖZAY ise, merkez olarak kabul edilen kamu tüzeltkişisine bir başka kamu tüzeltkişisi üzerinde tanınan bu yetkinin idari vesayetın özel bir türü olduğunu ve dış idari denetim olarak adlandırılabilceğini belirtmiştir⁴⁵.

F. Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları Da Vesayet Denetimine Tabidir

Anayasanın 135'inci maddesinde⁴⁶ kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerinde Devletın idari ve mali denetiminden bahsediliyor. Bu maddede belirtilen denetim, bir vesayet denetimi olarak kabul edilir⁴⁷.

Anayasa Mahkemesi, Türk Tabipleri Birliğı ve Türk Dış Hekimleri Birliğıne ait olan sağık hizmetlerinin ücret tarifesinin belirlenmesi veya tasdik edilmesi yetkisinin Sağık Hizmetleri Genel Müdürlüğüne verilmesini öngören kanun hükmünde kararnamenin Anayasaya uygunluğunu denetlediğı bir kararında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının özerk bir yapıya sahip olduğunu ancak bu özerkliğin meslek kuruluşlarının kararlarının idari vesayet yolu ile

⁴⁴ GÜNDAY, s. 85.

⁴⁵ ÖZAY, s. 174.

⁴⁶ Madde 135 - “Kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve üst kuruluşları; belli bir mesleğe mensup olanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak, mesleki faaliyetlerini kolaylaştırmak, mesleğin genel menfaatlere uygun olarak gelişmesini sağlamak, meslek mensuplarının birbirleri ile ve halk ile olan ilişkilerinde dürüstlüğü ve güveni hâkim kılmak üzere meslek disiplini ve ahlakını korumak maksadı ile kanunla kurulan ve organları kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi altında, gizli oyla seçilen kamu tüzeltkişilikleridir. Kamu kurum ve kuruluşları ile kamu iktisadi teşebbüslerinde asli ve sürekli görevlerde çalışanların meslek kuruluşlarına girme mecburiyeti aranmaz. Bu meslek kuruluşları, kuruluş amaçları dışında faaliyette bulunamazlar. Bu meslek kuruluşları ve üst kuruluşları organlarının seçimlerinde siyasi partiler aday gösteremezler. Bu meslek kuruluşları üzerinde Devletın idari ve mali denetimine ilişkin kurallar kanunla düzenlenir.”

⁴⁷ ÇAĞLAYAN, Ramazan: İdare Hukuku Dersleri, Adalet Yayınevi, Ankara-2014, s. 94.

denetlenmesine engel olmadığına işaret etmiştir. Ve inceleme konusu ile ilgili olarak, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarına üye meslek mensuplarınca sunulan hizmetin bedeline ilişkin tarifelerin belirlenmesi, meslek kuruluşlarının özerkliğinin gereği olduğunu ancak sağlık hizmetinden faydalanan kişileri korumanın da Devletin görevleri arasında olduğunu belirterek, kanun hükmünde kararname ile merkezî idareyi ücret tarifelerinin belirlenmesi sürecine dâhil edilmesinin Anayasaya aykırı olmadığına karar vermiştir⁴⁸.

Anayasa Mahkemesi bir diğer kararında da, Anayasa'nın 135. maddesinin beşinci fıkrasında, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerinde devletin '*idari ve mali denetiminden*' söz ettiğini;

⁴⁸ “Anayasa’nın 135. maddesinde, meslek kuruluşlarının karar ve yönetim organlarının seçimle göreve gelmesinin öngörülmesi, devletin idari ve mali denetimine tabi olduklarının belirtilmesi ve sorumlu organlarının görevlerine ancak yargı kararıyla son verilebileceğinin kurala bağlanması, bu idarelerin özerkliğine işaret etmektedir. Meslek kuruluşlarının özerkliği, merkezi idareden bağımsız olarak karar ve yürütme organlarını seçebilme, ilgili mesleki faaliyetlerle sınırlı olmak üzere üyelerini ve örgütlerini bağlayıcı karar alma ve uygulama, meslek mensuplarının uyacağı ilke ve kuralları belirleme ve üyeleri hakkında disiplin tedbirleri uygulama hak ve yetkisini içermektedir. Ancak özerklik, meslek kuruluşlarının işlemlerinin idari vesayet yoluyla merkezî idarenin denetimine tabi kılınmasına engel değildir. Kanun koyucunun, idarenin bütünlüğü ilkesi uyarınca, merkezî idareye, bir idari vesayet yetkisi olarak meslek kuruluşu işlemlerini iptal etme, onama, yürürlüğünü erteleme, tekrar görüşülmesini isteme ve düzeltme yetkisi tanıması Anayasa’ya aykırı olmaz. Kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarına üye meslek mensuplarınca sunulan hizmetin bedeline ilişkin tarifelerin belirlenmesi, meslek kuruluşlarının özerkliğinin gereğidir. Ancak bu durum, bu tarifelerin belirlenmesinin tamamen meslek kuruluşlarının inisiyatifine bırakılacağı ve merkezî idarenin hiçbir şekilde bu tarifelere müdahalede bulunamayacağı anlamına gelmez. Ücret tarifelerinin belirlenmesi, sadece meslek mensuplarının menfaatini ilgilendiren bir durum olmayıp, bunlardan hizmet satın alarak ücret ödeyen kişilerin de menfaatini etkilemektedir. Sağlık hizmeti satın alan bireylerin, meslek kuruluşlarının tek taraflı fiyatlandırma politikasıyla karşı karşıya bırakılması, Anayasa’nın 5. maddesiyle devlete yüklenen ödevle bağdaşmamaktadır. Kanun koyucunun, meslek mensuplarından hizmet satın alan bireylerin menfaatlerinin de gözetilmesi bakımından, merkezî idareyi de ücret tarifelerinin belirlenmesi sürecine dâhil etmesi Anayasa’ya aykırı görülemez.” (AYM, 14.02.2013, E. 2011/150, K. 2013/30, KBB).

dolayısıyla, merkezî idarenin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerindeki denetiminin idari ve mali denetimin ötesine geçmemesi gerektiğini vurgulamıştır ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları üzerindeki denetimin Anayasanın 127'nci maddesindeki vesayet denetiminden farklı olduğunu belirtmiştir. Anayasa Mahkemesinin bu konuyu incelediği kararında, Turist Rehberliği Meslek Kanununun 12'nci maddesinde yer alan, Turist rehberliği niteliğindeki hizmet veya faaliyetler, meslekte uzmanlık ve ilgili sertifika programlarının düzenlenmesine ilişkin usul ve esaslar, turist rehberliği hizmetine yönelik sözleşmelerde bulunması gerekli asgari hususlar, disiplin, sicil, ruhsatname ve çalışma kartlarına ilişkin hususlar ile bu Kanun'un uygulanmasına ilişkin diğer hususların meslek kuruluşlarının görüşü alınmak suretiyle Kültür ve Turizm Bakanlığı tarafından yürürlüğe konulan yönetmelikle düzenleneceğine ilişkin hükmün iptaline karar vermiştir. Anayasa Mahkemesi bu kararının gerekçesinde, *“Bu durum, idari ve mali denetimin ötesinde, merkezî idarenin vesayet denetimi yetkisini aşacak biçimde kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşu olan turist rehberleri odaları birlikleri yerine geçerek faaliyet göstermesi anlamına gelmektedir. Bir başka ifadeyle, Kanun'un uygulanmasına ilişkin yönetmelikleri düzenleme yetkisinin idari ve mali denetim yetkisiyle bağdaşmayacağı”* hususunu ifade etmiştir.⁴⁹

Anayasa Mahkemesi kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının birer özerk kuruluşlar olduklarını belirttikten sonra özerkliğin, meslek kuruluşlarının işlemlerinin idari vesayet yoluyla merkezî idarenin denetimine tabi kılınmasına engel olmadığını belirtmiştir. Bu kararında Yüksek Mahkeme, Sağlık Hizmetleri Genel Müdürlüğüne, meslek kuruluşlarınca hazırlanan ücret tarifelerini tasdik etme yetkisi tanınmasını, bireylerin meslek kuruluşlarının tek taraflı fiyatlandırma politikasıyla karşı karşıya bırakılmaması amacıyla alınan bir tedbir olduğu için meslek kuruluşlarının ücret tarifelerinin yürürlüğe girebilmesinin, bir idari vesayet yetkisi olarak merkezî idarenin tasdikine bağlı kılınmasında Anayasa'ya aykırılık olmadığına karar vermiştir⁵⁰.

⁴⁹ AYM, 10.01.2013, E. 2012/95, K. 2013/9, KBB.

⁵⁰ AYM, 29.01.2014, E. 2013/30, K. 2011/150, KBB.

G. Vesayet Yetkisi Devredilemez

İdari vesayet yetkisi kanunla hangi merkezi idare birimine veya makamına verilmiş ise ancak onun tarafından kullanılması gerekir⁵¹. Yetki devri ile başka makamlara devredilmesi mümkün değildir⁵².

Anayasa Mahkemesi de öğretiyeye atıf yaptığı bir kararında, Bakanlığın bütün işlemlerinin Bakan tarafından bizzat yapılmasının mümkün olmadığını, bu sebeple yetkilerinin bir kısmını devredebileceğini belirttiikten sonra, “*Bakanlar Kurulu'nun toplantılarına katılmak, kararnamelemleri imzalamak, başka bir bakanlığa vekalet etmek, yönetmelik çıkarmak, atama yapmak, disiplin cezası vermek, Uyuşmazlık Mahkemesine başvurmak, idarî vesayet gibi önemli yetkiler devredilemez*” diyerek, devredilemeyecek yetkiler arasında idari vesayet yetkisini de saymıştır⁵³.

Anayasa Mahkemesi bir diğer kararında da, il özel idare organlarının ve bu organların üyelerinin, görevlerinden uzaklaştırılmalarına ilişkin yetkinin Anayasa tarafından İçişleri Bakanı'na verildiği, bu sebeple bu yetkinin başka bir organ tarafından kullanılmanın mümkün olmadığına karar vermiştir⁵⁴.

H. İdari Vesayet Yetkisi, Yerinden Yönetim Birimlerinin Kararlarına Karşı İdari Dava Açma Şeklinde Kullanılabilir

Mülki amirin, kanunla öngörülmesi halinde mahalli idarenin kararına karşı idari yargı merciine başvurusunun bir vesayet yetkisi olup olmayacağı konusu doktrinde tartışmalıdır. Kanunla mülki amirin yargı merciine başvurabileceğine dair bir düzenleme olmasa da İYUK'un 2'nci maddesine göre, mülki amirin iptal davası açabileceği belirtilerek, bu yetkinin bir vesayet yetkisi olmadığı ileri sürülmektedir⁵⁵. Bu görüşün

⁵¹ ONAR, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. II, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul-1966, s. 625; AKYILMAZ / SEZGİNER / KAYA, s. 225; YILDIRIM Turan, Türkiye'nin İdari Teşkilatı, Alkım Yayınları, İstanbul-1999, s. 19.

⁵² ATAY, s. 173.

⁵³ AYM, 03.04.2013, E. 2011/142, K. 2013/52, KBB.

⁵⁴ AYM, 18.01.2007, E. 2005/32, K. 2007/3, KBB.

⁵⁵ GÜNDAY, Metin: “Kamu Yönetimi Reformu”nun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi, Sempozyum, Danıştay ve İdari Yargı Günü, Danıştay Yayınları, Ankara, 2005, s. 172.

aksine, idari yargı merciine başvurarak yargısal denetimin başlamasını sağladığı için idari yargı merciine başvurmanın bir vesayet yetkisi olarak kabul edilmesi gerektiği yönünde görüşler de bulunmaktadır⁵⁶. Mahalli idarelerin kararlarına karşı merkezi idare tarafından, İYUK'daki menfaat ihlali şartı gerçekleşmeden yargısal denetim başlatılabildiğini İYUK'un 2'nci maddesine göre iptal davası açma hakkından farklı değerlendirilmesi ve dolayısıyla bir vesayet yetkisi olarak kabul edilmesi gerektiği kanaatindeyiz.

Anayasa Mahkemesi pek çok kararında idari vesayet yetkisinin mahalli idarelerin kararlarına karşı idari dava açma şeklinde kullanılabilirliğini belirtmiştir. Örneğin Anayasa Mahkemesi pek çok kararında şu ifadelerle yer vermiştir: “*Vesayet makamlarınca bu yetki yerinden yönetim kuruluşunun işlemlerini iptal, onama, erteleme, izin verme, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme şeklinde kullanılabilirliği gibi bunların organlarının kararlarına karşı idari yargı mercilerinde dava açma yetkisi şeklinde de kullanılabilir*”⁵⁷.

5322 Mahalli İdare Birlikleri Kanununun 22'nci maddesinde mahallî idare birliklerinin denetiminin İçişleri Bakanlığınca yapılacağı, vali ve kaymakamların da gerekli görmeleri halinde ülke düzeyinde kurulanlar dışında kalan birlikleri denetleyebilecekleri, ikinci fıkrasında da mahalli idare birliklerinin mali denetimi sonucunda kamu zararı çıkması halinde buna ilişkin kişi borcu tekliflerinin birlik meclislerince görüşülerek karara bağlanacağı, bu karara karşı ilgili vesayet makamı ile hakkında borç çıkarılanların idarî yargıya başvurabileceği ve işlemin yargı kararına göre sonuçlandırılacağı hükme bağlanmıştır. Bu hükümde yer alan, bahsi geçen birlik meclisi kararları aleyhine vesayet makamları ile hakkında kişi borcu çıkarılanların idarî yargı mercilerine başvuru yetkisinin Anayasaya aykırı olduğu iddiaları üzerine Anayasa Mahkemesi, “*İtiraz konusu kuralla mahallî idarelerin organlarınca alınan kararlara karşı kullanılacak idarî vesayet yetkisi, bu kararlar aleyhine idari dava açma şeklinde belirlenmiştir. Kaldı ki, Anayasa'nın 127. maddesinde belirtilen "idarenin bütünlüğü" ilkesini gerçekleştirme amacıyla, idarî yargıyı harekete geçirmek suretiyle kullanımı öngörülen*

⁵⁶ ARSLAN, Süleyman: Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını No: 109, Ankara 1978, s. 516.

⁵⁷ AYM, 29.11.2012, E. 2011/100, K. 2012/191, KBB; AYM, 03.11.2011, E. 2011/11, K. 2011/151, KBB.

düzenlemenin vesayeti içermediği de söylenemez”⁵⁸ diyerek, itiraz konusu kuralın Anayasaya aykırı olmadığına karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesinin yukarıda belirttiğimiz, idari yargı merciine başvurulması şeklinde idari vesayet yetkisinin kullanılabilmesini kabul ettiği kararlarına rağmen, bu kararlarından daha eski tarihli bazı kararlarında ise, mülki amire idari yargı merciine başvurma yetkisi tanıyan Kanun hükümlerinin iptaline karar vermiştir. Örneğin, 5216 sayılı Kanununun 14’üncü maddesinde yer alan belediye meclisi kararlarına karşı “*Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurulabilir*” hükmünün Anayasa madde 127’ye aykırı olduğu iddia edilirken; idarenin bütünlüğü ilkesinin sağlanmasına yönelik olarak merkezi idareye tanınan ve çerçevesi Anayasa’da çizilmiş bulunan vesayet yetkisinin, iptali istenilen kural ile yalnızca yargı mercileri aracılığıyla gerçekleştirilecek hukuka uygunluk denetimi ile sınırlandırılmasının vesayet yetkisini etkisizleştirdiği, dolayısıyla etkin bir biçimde kullanılmasını imkânsız hale getirdiği, gerekçeleri ileri sürülmüştür. Anayasa Mahkemesi de yapmış olduğu değerlendirme sonucunda, idari yargı merciine başvurma yetkisinin Anayasanın 127’nci maddesinde yer alan ve idarenin bütünlüğü ilkesine göre kullanılması gereken bir vesayet yetkisi içermediği gerekçesi ile hükmün iptaline karar vermiştir⁵⁹.

Yine bu kararına yakın tarihli bir diğer kararında da aynı gerekçelerle 5393 sayılı Belediye Kanununun 23’üncü maddesinde belediye meclisi kararları için var olan idari yargı merciine başvurma imkânı tanıyan hükmü Yüksek Mahkeme, Anayasaya aykırı bularak iptal etmiştir⁶⁰.

⁵⁸ AYM, 03.11.2011, E. 2011/11, K. 2011/151, KBB.

⁵⁹ “...maddenin beşinci fıkrasında yer alan, ‘*Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine ‘ idari yargıya başvurulabilir.*’ biçimindeki kuralın, merkezi idarece Anayasa’nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir vesayet yetkisini içermediği sonucuna varılmıştır. Bu nedenle, iptali istenilen beşinci fıkranın ‘*Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine ‘ idari yargıya başvurulabilir.*’ ibaresi Anayasa’nın 123 ve 127. maddelerine aykırıdır. İptali gerekir.” (AYM, 04.02.2010, E. 2008/28, K. 2010/30, KBB).

⁶⁰ AYM, 04.02.2010, E. 2008/27, K. 2010/29, KBB.

KAPLAN tarafından da, kanun ile vesayet makamına idari yargı merciine başvurma yetkisi verilmesi, olması gereken hukuk açısından olumlu bir düzenleme olarak kabul edilmesine rağmen, Anayasaya uygunluk açısından tartışmalı olduğu ifade edilmiştir. KAPLAN, Anayasadaki ifadelerden vesayet yetkisinin yerindelik denetimini içerdiği konusunda kuşku bulunmadığını, vesayet denetiminin ise sadece yargı merciini hareket geçirmek olarak düzenlenip, asıl denetimin yargı mercii tarafından yapılmasının öngörülmesi halinde sadece hukukilik denetimi yapılabilmesinin Anayasa tarafından öngörülen denetim modelinden oldukça farklı olduğunu ifade etmiştir. Ancak Anayasadaki ifadelerden vesayet yetkisinin mutlaka yerindelik denetimini içermesi gerektiği sonucunu çıkarmamızın çok mümkün olmadığını düşünüyoruz. Kanun koyucu Anayasada belirtilen amaçları gerçekleştirmek için hukukilik denetimi yapılmasını da öngörebilir.

I. Yerinden Yönetimin İşlemi ve Merkezi İdarenin Onayı Ayırıcı Bir İdari İşlemdir

Çeşitli kanunlarda mahalli idarelerin bazı kararlarının merkezi idarenin onayına tabi olduğuna dair hükümler mevcuttur. Mahalli idareler, kendi görev alanları ile ilgili olarak icrai karar alma yetkisine sahiptirler. Bu sebeple doktrinde mahalli idarenin işlemi ile merkezi idarenin onayının birbirinden bağımsız işlemler olduğu kabul edilmektedir⁶¹. Anayasa Mahkemesinin kararlarında da bu hususların vurgulandığını görmekteyiz. *“Onay, yerel yönetimlerin kararlarının bir ögesi ya da tamamlayıcı parçası değildir. Bu kararlar, kamu tüzelkişiliğine sahip ve kendi adlarına irade izharına yeterli olan yerel yönetimlerin iradesinden doğmuş hukuksal bir tasarruftur. Son aşamada onay biçiminde beliren, dayanağını Anayasa ve yasalardan alan merkezden yönetimin idarî vesayet yetkisi ise, yerel iradenin dışında ve karşısında, onların eylem ve işlemlerini denetlemek, kararlarını*

⁶¹ ÖZAY, s. 168; GÜNDAY, s. 91; GÖRELİ, s. 5; ERKUT, Celal: İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay Yayınları, Ankara-1990, s. 125. Doktrinde aksi yönde görüşler de mevcuttur. Bu görüşe göre, mahalli idarelerin işlemi ile merkezi idarenin işlemi birbirinden ayrı değildir. Aksine mahalli idare işlemi merkezi idare tarafından onaylanmadığı için kesinlik kazanmadığından, mahalli idare ile merkezi idarenin iradelerinin birleşmesi ile birlikte tek bir işlem ortaya çıkmaktadır. (COŞKUN, Sabri: İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetsel) Vesayet, Ankara 1976, s. 30-31).

onaylamak, değiştirmek onaylamak ya da bozmak biçiminde kendini gösteren ikinci bir güç ve iradedir. Şu halde, yerel yönetimlerin kararı ile merkezden yönetimin kararını ayrı birer tasarruf olarak kabul etmek gerekir."⁶²

Merkezi idare tarafından gerçekleştirilen onay işlemi yerinden yönetim tarafından yapılan işlemin yürürlüğe girmesi yani uygulanabilir hale gelmesi için gereklidir⁶³. Bir diğer ifade ile onama mahalli idarenin işlemine icrailik kazandırmaktadır⁶⁴. Aynı zamanda vesayet makamının onamasına tabi olan bir işlemin onanmasından dolayı merkezi idareye sorumluluk yöneltilemez. Bu işlemlerden, işlemi gerçekleştiren mahalli idare sorumlu kabul edilir⁶⁵. Çünkü onama ile söz konusu işlem merkezi idarenin işlemi haline gelmez.

J. Vesayet Yetkisi Danıştay Tarafından Da Kullanılabilir

Anayasanın 155'nci maddesinde Danıştay, hem yargısal hem de idari görevleri olan bir yüksek mahkeme olarak tanımlanmıştır. Danıştay'ın idari dairesi olan Birinci Dairesinin mahalli idareler ile ilgili olan kararlarının idari vesayet yetkisinin kullanımına ilişkin olduğu kabul edilir⁶⁶. Danıştay'ın bu kararları genellikle merkezi idarenin mahalli idareler üzerindeki idari vesayet yetkisinin sınırlanması şeklindedir⁶⁷. Anayasa Mahkemesinin görüşü de bu yöndedir ve şu şekilde bir kararında ifade etmiştir:

"Danıştay'ın yargısal olmayan görevleri, 2575 sayılı Danıştay Yasasında ve kimi özel yasalarda gösterilmiştir. 74. madde uyarınca belediye meclislerinin işlemleri üzerinde İl İdare Kurulu ya da

⁶² AYM, 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, KBB.

⁶³ WALİNE, s. 42; GÜNDAY, s. 91; ÖZAY, her iki işlemin de kesin birer işlem olduğunu, sonuç ve hükmün ancak bu iki işlemin birleşmesi ile ortaya çıkacağından iki işlemde oluşan karara bir bütün olarak "birleşme işlem" denilebileceğini ifade etmektedir. ÖZAY, s. 169.

⁶⁴ GÖZLER, s. 220.

⁶⁵ ONAR, s. 631.

⁶⁶ Örnek olarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 25'inci maddesinin ikinci fıkrasını verebiliriz. Bu hükmü göre; "Büyükşehir belediye meclisince ilçe belediye bütçelerinde yapılan değişikliklere karşı on gün içinde Danıştaya itiraz edilebilir. Danıştay, itirazı otuz gün içinde karara bağlar".

⁶⁷ DURAN Lütfi, İdare Hukuku Ders Notları, Fakülteler Matbaası, İstanbul-1982, s. 108.

*Danıştay'ca yapılması öngörülen denetim, bir idari vesayettir. Danıştay burada Anayasa ve 2575 sayılı Yasa'yla kendisine verilen danışma ve inceleme işlevini yerine getirmekte, bir yönetim organı imişçesine yönetsel bir karar almaktadır. Çünkü, bu itiraz, yargısal bir başvuru ya da dava olmayıp, yönetsel bir başvurudur.*⁶⁸

IV. SONUÇ

Türk idari teşkilatında merkezi idarenin yanı sıra mahalli idareler ile hizmet yerinden yönetim kuruluşları bulunmaktadır. İdarenin bütünlüğünü ve kamu yararını sağlamak amacıyla merkezi idareye yerinden yönetim birimleri üzerinde idari vesayet yetkisi tanınmıştır. İdari vesayet yetkisi bir idari denetim türü olmakla beraber kendine has birtakım özelliklere sahiptir. Anayasa Mahkemesi pek çok kararında idari vesayet yetkisinin bu özelliklerini ifade etmiştir.

Anayasa Mahkemesine göre, idari vesayet yetkisi kanuni ve istisnai bir yetkidir. Yani idari vesayet yetkisinin merkezi idareye tanınması ve bu yetkinin kullanılması kanuna bağlıdır. Bu yetki kanunla öngörülmüş ise ve ancak kanunun öngördüğü şekilde kullanılabilir. Yine idari vesayet yetkisi istisnai bir yetkidir. Çünkü yerinden yönetim birimleri için asıl olan özerklikleridir. İdari vesayet yetkisi bu özerkliğin bir istisnasıdır.

Anayasa Mahkemesine göre, kanunla düzenlenmesi halinde hem yerindelik hem de hukukilik açısından kullanılabilir ve yine kanunla öngörülmesi halinde kanundaki şartlara uygun olmak koşuluyla merkezi idare, yerinden yönetim biriminin kararları üzerinde ikame yetkisini de kullanabilecektir.

Anayasada açıkça belirtilmemiş olsa da Anayasa Mahkemesi, idarenin bütünlüğü ilkesine dayanarak hizmet yerinden yönetim kuruluşları üzerinde de idari vesayet yetkisinin varlığını kabul etmektedir. Yine Anayasa Mahkemesi kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları için Anayasada ifade edilen idari ve mali denetimin de kendine has özellikleri olan bir idari vesayet yetkisi olarak kabul edilmesi gerektiğini ifade etmektedir.

⁶⁸ AYM, 21.12.1993, E. 1993/27, K. 1993/57, KBB.

Anayasa Mahkemesi idari vesayet yetkisinin kanunla hangi makama verilmiş ise onun tarafından kullanılması gerektiğini yani devredilemeyeceğini kabul etmektedir. Yine Yüksek Mahkeme tarafından, kanunla öngörülmesi halinde idari vesayet yetkisinin Danıştay tarafından da kullanılabilceğini kabul etmektedir. Vesayet makamına yerinden yönetim biriminin işlemini onama şeklinde bir yetki tanınmış ise Anayasa Mahkemesi bu onama işleminin yerinden yönetim biriminin işleminden ayrı bir idari işlem olduğunu belirtmektedir.

Merkezi idareye yerinden yönetim birimlerinin işlemlerine karşı idari yargı merciine başvurma şeklinde bir idari vesayet yetkisinin tanınıp tanınmayacağı konusunda ise Anayasa Mahkemesi kararlarında farklılık bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesi, bazı kararlarında bu hükmü Anayasa aykırı bularak iptal etmiştir bazı kararlarında ise Anayasaya uygun bulmuştur.

KAYNAKÇA

- AKYILMAZ, Bahtiyar / SEZGİNER, Murat / KAYA, Cemil: Türk İdare Hukuku, Seçkin Yayınları, Ankara, İstanbul 2014.
- ARSLAN, Süleyman: Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını No: 109, Ankara-1978.
- ATAY, Ender Ethem: İdare Hukuku, Turhan Kitabevi, Ankara 2009.
- BAYINDIR, M. Savaş: İdari Denetim Olarak İdari Vesayet (Yayımlanmamış Doktora Tezi), GÜSBE, Ankara 2007.
- COŞKUN, Sabri: İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetmel) Vesayet, Ankara 1976.
- ÇAĞLAYAN, Ramazan: İdare Hukuku Dersleri, Adalet Yayınevi, Ankara 2014
- DURAN, Lütfi: İdare Hukuku Ders Notları, Fakülteler Matbaası, İstanbul 1982.
- ERKUT, Celal: İptal Davasının Konusunu Oluşturma Bakımından İdari İşlemin Kimliği, Danıştay Yayınları, Ankara 1990.
- GÖRELİ, İsmail Hakkı: İdari Vesayet, Türk Hukuk Kurumu, Yeni Cezaevi Matbaası, Ankara 1944
- GÖZLER, Kemal: İdare Hukuku, C. I, Ekin Yayınları, Bursa 2009.
- GÜNDAY, Metin: İdare Hukuku, İmaj Yayınevi, Ankara 2011.
- GÜNDAY, Metin: “Kamu Yönetimi Reformu”nun İdari Yapılanmaya İlişkin Anayasal İlkeler Açısından Değerlendirilmesi, Sempozyum, Danıştay ve İdari Yargı Günü, Danıştay Yayınları, Ankara, 2005.
- KAPLAN, Gürsel: “Yeni Yasal Düzenlemelere Göre Belediye Meclisi Kararları Üzerinde Vesayet Denetimi”, Maltepe Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, Sayı: 2005/2, s. 67–90 (2005), <http://www.idare.gen.tr/kaplan-vesayet-belediye.htm>.
- KENT, Bülent: “Almanya’da Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi”, DEÜHFD, C. 8, S. 1, 2006.

F. Ebru GÜNDÜZ

ONAR, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esasları, C. II, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966.

ÖZAY, İl Han: Günışığında Yönetim, Alfa Yayınları, İstanbul 2002.

WALİNE, Jean: Droit Administratif, Dalloz, 2008.

YILDIRIM, Ramazan: Türk İdari Rejimi Dersleri (Cilt 1), Mimoza Yayınları, Konya 2004.

YILDIRIM, Turan: Türkiye'nin İdari Teşkilatı, Alkım Yayınları, İstanbul 1999.

YILDIRIM, Turan / YASİN, Melikşah / KAMAN, Nur / ÖZDEMİR H. Eyüp / ÜSTÜN, Gül / TEKİNSOY OKAY, Özge: İdare Hukuku, XII Levha Yayınları, İstanbul 2013.