

Dr. Öğr. Üyesi Gülcan AZIMLI ÇİLİNGİR

**İDARİ VESAYET DENETİMİ ÇERÇEVESİNDE
MERKEZDEN VE YERİNDEN YÖNETİM:
TEORİ VE UYGULAMA**



FİLİZ KİTABEVİ

İSTANBUL

2025

Temmuz 2025

ISBN: 978-625-5957-85-6

BASKI - CİLT

Filiz Kitabevi Basım Yayın Dağıtım
Petrol Ürünleri Sanayi ve Tic. Ltd. Şti.
Matbaacı Sertifika Numarası: 77398

YAYINLAYAN



Filiz Kitabevi Basım Yayın Dağıtım
Petrol Ürünleri Sanayi ve Tic. Ltd. Şti.
Cemal Yener Tosyalı Cad. No: 57/A (113)
Vefa-Fatih/İSTANBUL
Tel: (212) 527 0 718
(850)441 0 359
Faks: (212) 519 20 71

www.filizkitabevi.com

bilgi@filizkitabevi.com

Yayıncı Sertifika Numarası: 77398

Copyright© Bu kitabın Türkiye’deki yayın hakları Filiz Kitabevi Basım Yayın Dağıtım Petrol Ürünleri San. ve Tic. Ltd. Şti.’ne aittir. Her hakkı saklıdır. Hiçbir bölümü ve paragrafı kısmen veya tamamen ya da özet halinde, fotokopi, faksimile veya başka herhangi bir şekilde çoğaltılamaz, dağıtılamaz. Normal ölçüyü aşan iktibaslar yapılamaz. Normal ve kanunî iktibaslarda kaynak gösterilmesi zorunludur.

“Yerindelik, demokrasi ile idarenin verimliliği arasında kurulan köprüdür; vesayet ise bu köprüdeki trafik lambasıdır” (*İlter Turan*)

ÖNSÖZ

Kamu yönetimi disiplininde yıllardır tartışılan konulardan biri, merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki yetki ve sorumluluk dengesidir. Bu dengeyi belirleyen en temel mekanizmalardan biri olan idari vesayet, hem kuramsal hem de pratik açıdan birçok yönüyle incelenmeyi hak etmektedir. Özellikle Türkiye'de son yıllarda artan merkezi müdahaleler, kayyum atamaları ve yerel yönetimlerin faaliyet alanlarına getirilen sınırlamalar, vesayet denetimini yeniden ele alma ihtiyacını doğurmuştur.

Bu kitap, Türk idare hukukunda idari vesayet denetimi kavramını, merkezden ve yerinden yönetim ilkeleri çerçevesinde çok boyutlu olarak ele almış; teorik zemin ile uygulamadaki yansımaları bütüncül bir bakışla değerlendirmiştir. Anayasal normlardan başlayarak idarenin bütünlüğü, kamu tüzel kişiliği, yerel özerklik ve kamu hizmetlerinin örgütlenmesi gibi temel kavramlar açıklığa kavuşturulmuş; özellikle vesayet yetkisinin sınırları, denetim mekanizmaları ve demokratik hukuk devleti ilkesi bağlamında eleştirel bir perspektifle tartışılmıştır.

Fransa, Almanya ve Birleşik Krallık gibi örnekler üzerinden yapılan karşılaştırmalar, Türkiye'deki vesayet anlayışının ne denli geniş ve müdahaleci bir yapıya büründüğünü ortaya koymaktadır. Bu bağlamda kitabın, yalnızca akademisyenlere değil; kamu yöneticilerine, hukukçulara, yerel yönetim aktörlerine ve politika yapıcılara da katkı sunması amaçlanmaktadır.

Kitabın temel katkılarından biri, idari vesayetin sadece hukuki bir denetim mekanizması olmadığını, aynı zamanda demokratik yönetim ile merkezi iktidar arasındaki hassas dengeyi doğrudan etkileyen bir araç olduğunu ortaya koymasıdır. Uygulamada karşılaşılan sorunlar; keyfi müdahaleler, kayyum uygulamaları, denetim eksiklikleri, saydamlık sorunları ve siyasi etkiler, gerek yargı kararları gerekse güncel örnekler üzerinden somut biçimde analiz edilmiştir.

Bu yönüyle eser, yalnızca akademik camia için değil, idare hukukçuları, kamu yöneticileri, yasa yapıcılar ve yerel yöneticiler için de değerli bir başvuru kaynağıdır. Türk idare hukukunun gelişimi bakımından idari vesayet mekaniz-

masının demokratikleşmesi ve yerel yönetimlerin kurumsal olarak güçlendirilmesi, geleceğe yönelik reform süreçlerinin temel eksenlerinden biri olmalıdır.

Bu çalışmanın ortaya çıkmasında desteklerini esirgemeyen meslektaşlarıma, kıymetli görüşleriyle katkı sağlayan akademisyen dostlara ve kitap boyunca yönümü kaybetmeden ilerlememe yardımcı olan aileme teşekkür ederim. Kitabın, Türkiye’de daha demokratik, şeffaf ve katılımcı bir yerel yönetim anlayışının gelişmesine katkı sağlamasını temenni ediyorum.

Dr. Öğr. Üyesi Gülcan AZİMLİ ÇİLİNGİR

2025, Van

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ	V
İÇİNDEKİLER.....	VII
ÖZET.....	XI
ABSTRACT	XI
AÇIKLAMA	XIII
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

MERKEZDEN YÖNETİM (MERKEZİYET) İLKESİ VE TEMEL ÖZELLİKLERİ

I. Genel Olarak Merkezden Yönetim İlkesi.....	5
A. Merkezden Yönetim İlkesinin Temel Özellikleri	12
1. Merkezden yönetimin yararları	14
2. Merkezden Yönetimin Zararları.....	14
B. Yetki genişliği ilkesi	15
1. Genel Olarak.....	15
2. Yetki Genişliği İlkesinin Temel Unsurları.....	16
II. YERİNDEN YÖNETİM İLKESİ VE TEMEL ÖZELLİKLERİ	20
A. Yerinden Yönetim İlkesi tanımı ve Temel Özellikleri.....	20
1. Yerinden yönetim İlkesinin yararları	22
2. Yerinden yönetim İlkesinin zararları	23

İKİNCİ BÖLÜM

İDARENİN BÜTÜNLÜĞÜ İLKESİ (HİYERARŞİ VE İDARİ VESAYET)

I. Genel Olarak	29
A. Hiyerarşi	30
1. Hiyerarşi İlkesinin Zararları	30
2. Hiyerarşi İlkesinin Yararları	31
B. İdari Vesayet Denetimi	32
1. İdari Vesayet Denetiminin Tanımı ve Tarihçesi	32
2. İdari Vesayet Denetiminin Kapsamı	34
C. İdari Vesayet Yetkisi ve Kullanılması	40
1. Genel Olarak	40
2. İdari Vesayet Yetkisinin Kullanılması	42
D. Yerinden Yönetim Kuruluşlarının İşlemleri Üzerindeki İdarî Vesayet Yetkileri	42
E. Yerinden Yönetim Kuruluşlarının Organları Üzerindeki İdarî Vesayet Yetkileri	44

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

İDARİ VESAYETİN UYGULAMADAKİ GÖRÜNÜMÜ

I. Merkez-Çevre İlişkileri ve Yerel Yönetim Uygulamaları	47
A. Merkezi İdarenin Yerel Kararlara Müdahale Biçimleri (Onay, İptal, Düzeltme, Yerine Getirme)	48
B. Uygulamada Görülen Sorunlar: Keyfi Müdahale, Siyasi Etki, Kayyum Uygulamaları	49
C. Denetim ve Saydamlık Sorunları	50
II. CB Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimlerin Denetimi	51
A. CB Hükümet Sistemi ve Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi(CBK)	51
B. CB Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimlerin Denetimi	54

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

ULUSLARARASI KARŞILAŞTIRMALI YAKLAŞIM

I. Vesayet Sisteminin Klasik Modeli: Fransa	59
II. Federal Yapıda Gözetim ve Denetim: Almanya	60
III. Yerel Özerklik ve Müdahale Dengesi: Birleşik Krallık.....	61
IV. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve İdari Vesayet	63
V. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye	66
A. Genel Olarak	66
B. AVRUPA YEREL YÖNETİMLER ÖZERKLİK ŞARTI’NIN TÜRK HUKUKU BAĞLAMINDA İDARİ VESAYETLE İLİŞKİSİ.....	70

BEŞİNCİ BÖLÜM

DEĞERLENDİRME VE ÇÖZÜM ÖNERİLERİ

I. Yerel Özerklik ile Merkezî Denetim Arasındaki Dengenin Tesisi.....	77
II. Vesayet Denetiminde Yargı Yolunun Güçlendirilmesi	78
III. Yerel Yönetimlerde Hesap Verebilirlik ve Performans Denetimi	79
IV. Merkezi Müdahalenin Hukuki ve Kurumsal Standartlara Bağlanması	80
V. Demokratik Katılımın Teşviki ve Yerel Güçlenme	82
KAYNAKÇA	85
KONUYA İLİŞKİN ÖRNEK DANIŞTAY VE AYM KARARLARI.....	89

CENTRAL AND LOCAL GOVERNANCE WITHİN THE SCOPE OF ADMINISTRATIVE TUTELAGE: THEORY AND PRACTİCE

ÖZET

Bu çalışma, Türkiye’de kamu yönetimi sistemi içerisinde merkezden ve yerinden yönetim anlayışlarını, idari vesayet denetimi çerçevesinde teorik ve uygulamalı olarak incelemektedir. Merkezden yönetim, kamu hizmetlerinin devletin merkezi otoritesi tarafından yürütölmesini esas alırken; yerinden yönetim, hizmetlerin yerel yönetimler veya özerk kamu tüzel kişilikleri aracılığıyla sunulmasını esas alır. Ancak yerinden yönetim birimlerinin merkezi idareye karşı sorumluluklarının ve denetim mekanizmalarının bulunması, idari vesayet kavramını gündeme getirmektedir. İdari vesayet, merkezi yönetimin yerinden yönetim üzerindeki hukuki ve idari denetim yetkisidir. Çalışmada, bu denetimin sınırları, anayasal ve yasal çerçevede nasıl tanımlandığı ve uygulamada ne şekilde gerçekleştiği ele alınmıştır. Ayrıca Türkiye’deki güncel uygulamalar, yargı kararları ve mevzuat örnekleri ile desteklenerek analiz edilmiştir. Elde edilen bulgular, idari vesayet mekanizmasının, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki dengeyi sağlamak açısından önemli bir araç olduğunu ortaya koymaktadır.

Anahtar Kelimeler: İdari Vesayet, Merkezden Yönetim, Yerinden Yönetim, Kamu Yönetimi, Yerel Yönetimler.

ABSTRACT

This study analyzes the concepts of central and decentralized administration within the framework of administrative tutelage in Turkey’s public administration system, both theoretically and practically. Central administration refers to the execution of public services by the central government, while decentralized administration involves the delivery of these services through local governments or autonomous public legal entities. However, the existence of oversight mechanisms and accountability of decentralized units to the central authority brings the concept of administrative tutelage into focus. Administrative tutelage is defined as the legal and administrative supervision of

local governments by the central administration. The study examines the boundaries of this supervision, how it is defined constitutionally and legally, and how it is implemented in practice. Furthermore, current practices in Turkey are analyzed through legal cases and legislative examples. The findings show that the administrative tutelage mechanism plays a crucial role in maintaining the balance between central and local administrations, ensuring both efficiency and legal accountability in public governance.

Keywords: Administrative Tutelage, Central Administration, Decentralized Administration, Public Administration, Local Governments

AÇIKLAMA

Bu kitap boyunca, idari vesayet denetimi kavramı hem kuramsal hem de uygulama boyutlarıyla ele alınmış; Türkiye örneği özelinde merkezden ve yerinden yönetim ilişkileri analiz edilmiştir. Özellikle Türkiye'deki idari vesayet uygulamaları, tarihsel gelişimi ve mevcut yapısı çerçevesinde değerlendirilerek, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki yetki dengesi akademik ve hukuki bir perspektiften analiz edilmiştir. Ayrıca, kamu yönetiminin etkin, uyumlu ve hukuka uygun bir şekilde işleyebilmesini sağlayan ve devletin tek ve bölünmez bir yapı içinde kamu hizmetlerini yürütmesini ifade eden temel bir ilke olan çalışmada ele alınan idarenin bütünlüğü ilkesi, idarenin farklı organları arasında koordinasyonu ve iş birliğini zorunlu kılmaktadır. Merkezi ve yerinden yönetim kuruluşlarının yetki ve sorumluluklarının açıkça belirlenmesi, kamu hizmetlerinde bütünlük ve istikrarı güvence altına alırken, aynı zamanda demokratik yönetim anlayışıyla bireylerin yerel yönetimler aracılığıyla yönetime katılımını da teşvik etmektedir. Ancak, merkezi idarenin vesayet denetimi gibi mekanizmaları, yerel yönetimlerin özerkliğini zayıflatmamalı ve yerinden yönetim ilkesiyle dengeli bir şekilde uygulanmalıdır. Bu ilke, kamu hizmetlerinin etkin sunulmasını sağlarken, hukuk devleti ilkesi çerçevesinde idarenin hukuka bağlılığını ve kamu yararını gözetmesini de güvence altına alır. Sonuç olarak, idarenin bütünlüğü ilkesi, devletin düzenli, uyumlu ve etkin bir kamu yönetimi anlayışıyla hareket etmesini sağlamakta ve kamu hizmetlerinin sürdürülebilirliği açısından hayati bir rol oynamaktadır. İdari vesayet, kamu yönetimi sistemlerinde idarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik önemli bir denetim mekanizması olmakla birlikte, uygulamada demokratik meşruiyet, yerel özerklik ve katılımcı yönetim ilkeleriyle zaman zaman çatışan bir yapıya dönüşebilmektedir.

Hukuki açıdan bakıldığında, idari vesayet anayasal ve yasal düzenlemelerle şekillendirilmiş olup, kamu hukukunun bir denetim mekanizması olarak uygulanmaktadır. Merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerindeki idari vesayeti, genellikle kamu yararının ve hukuka uygunluğun sağlanması amacına dayandırılmakla birlikte, demokratik ve özerk yerel yönetim ilkeleriyle olan

ilişkisi tartışmalara açıktır. Hukuk doktrininde ve mahkeme kararlarında, idari vesayetin sınırlarının netleştirilmesi ve keyfiyete yol açmaması için daha şeffaf ve objektif kriterlerin belirlenmesi gerekliliği vurgulanmaktadır. Akademik perspektiften incelendiğinde, idari vesayet uygulamalarının kamu yönetimi teorileri bağlamında değerlendirilmesi önemlidir. Modern yönetim yaklaşımları, adem-i merkeziyetçiliğin ve yerel yönetimlerin karar alma mekanizmalarında daha fazla yetki sahibi olmasını önermektedir. Ancak bu dengenin, etkin denetim mekanizmalarıyla desteklenmesi ve hukuki altyapının güçlendirilmesi gerekmektedir. Karşılaştırmalı analizler, gelişmiş demokrasilerde yerel yönetimlerin güçlendirilmesine rağmen, merkezi otoritenin belirli alanlarda rehberlik edici ve denetleyici rolünü sürdürdüğünü göstermektedir. Gelecekte merkezden ve yerinden yönetim modellerinin daha dengeli bir yapıya evrilmesi beklenmektedir. Dijital dönüşüm, akıllı şehir projeleri ve yerel karar alma süreçlerine vatandaş katılımını artıran mekanizmalar, yerel yönetimlerin etkinliğini yükseltme potansiyeline sahiptir. Bu kapsamda, idari vesayetin sınırlarını yeniden tanımlayan, yerel girişimleri teşvik eden ve merkezi denetimin demokratik denetim mekanizmalarıyla desteklendiği bir kamu yönetim modeli gerekmektedir.

Türkiye'deki mevcut uygulama, vesayet denetiminin yasal çerçevesini aşarak siyasi müdahale aracı hâline geldiği, özellikle kayyum atamaları, başkanların görevden alınması ve bazı yerel kararların keyfi şekilde engellenmesi gibi örneklerle açıkça ortaya konulmuştur. Uluslararası karşılaştırmalı analizde ise Fransa, Almanya ve Birleşik Krallık örneklerinden hareketle, vesayet mekanizmasının hukuka uygunluk çerçevesinde sınırlandırıldığı, yerel özerklikle dengelendiği ve yargısal denetimle korunduğu görülmektedir. Türkiye'de ise vesayet denetiminin belirsiz, geniş takdir yetkisine dayalı ve siyasi nitelikli uygulamaları, demokratik yönetim ilkeleriyle bağdaşmamakta; bu nedenle kapsamlı bir reform ihtiyacı doğmaktadır. Bu bağlamda, idari vesayet kurumunun demokratik hukuk devleti ilkesine uygun olarak yeniden yapılandırılması elzemdir. Bu kapsamda, Anayasa'nın 127. maddesi, vesayet denetiminin kapsam ve sınırlarını daha açık şekilde tanımlayacak biçimde yeniden düzenlenmelidir. Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve diğer ilgili mevzuatta “milli güvenlik, kamu düzeni, terör iltisakı” gibi soyut kavramlar yerine, nesnel ve denetlenebilir kriterler kullanılmalıdır. Ayrıca, vesayet işlemlerine karşı açılacak davalarda etkin, hızlı ve tarafsız yargı mekanizmaları oluşturulmalı, seçilmiş yerel yöneticilerin görevden alınması gibi ağır sonuçlar doğuran kararlar için yargı kararı zorunluluğu getirilmeli, belediye başkanlarının görevden alınması hâlinde kayyum atamak yerine, meclis içinden geçici başkan

seçimi yapılması sağlanmalı; demokratik temsil ilkesi korunmalıdır. Yine kayyum uygulamaları tamamen geçici ve denetim altındaki bir idari istisna olarak tanımlanmalıdır. Ayrıca, yerel yönetimlerin karar alma süreçlerine yurttaş katılımı teşvik edilmeli; halk toplantıları, bütçe şeffaflığı, dijital oylama mekanizmaları gibi yöntemler yaygınlaştırılmalı, yerel idareler için düzenli bağımsız denetim raporları kamuoyuyla paylaşılmalı, böylece vesayet yerine hesap verebilirlik artırılmalı, yerel yöneticilerin ve meclis üyelerinin idari, mali ve hukuki yeterliliklerinin artırılması için sürekli mesleki eğitim olanakları sağlanmalı ve merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında diyalog ve koordinasyonu artıracak platformlar oluşturulmalıdır.

İdari vesayet, doğası gereği denge kurmaya çalışırken, uygulamada çoğu zaman iktidar ilişkilerinin yansıması hâline gelmektedir. Bu nedenle vesayet kurumunun geleceği, yalnızca hukuki düzenlemelerle değil, aynı zamanda siyasi kültür, kurumsal olgunluk ve toplumsal talep ile şekillenecektir. Türkiye’de demokratikleşmenin, yönetim anlayışının ve yerindeliğin güçlendirilmesi, yalnızca yerel yönetimlerin değil, genel anlamda demokrasi kalitesinin artmasına katkı sunacaktır. Vesayet denetimi ise bu sürecin şeffaf, sınırlı ve hukuki denetimle uyumlu hâle getirilirse, yerel yönetim sisteminin meşruiyetini zedelemeyen kamu düzenini koruyabilir. Bu nedenle, vesayetsiz bir yerel yönetim sistemi değil, demokratik denge içinde sınırlandırılmış ve denetlenebilir bir vesayet mekanizması esas alınmalıdır. Sonuç olarak, idari vesayetin hukuki ve demokratik denge gözetilerek uygulanması, yerel yönetimlerin etkinliğinin artırılması ve yerel demokrasi anlayışının geliştirilmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Bu bağlamda, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki dengenin yeniden tanımlanması ve idari vesayet uygulamalarının demokratik bir çerçevede sınırlandırılması gerekmektedir. Türkiye’de kamu yönetiminin daha etkin ve demokratik bir yapıya kavuşturulması için, yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve idari vesayetin reforme edilmesi önem arz etmektedir.

Günümüzde küreselleşme, dijitalleşme ve toplumsal taleplerin çeşitlenmesiyle birlikte, kamu yönetimi modellerinde yeni yaklaşımlar ön plana çıkmaktadır. Özellikle yerel yönetimlerin sadece hizmet sunan birimler olmanın ötesinde, inovasyon merkezleri ve vatandaş odaklı yönetim aktörleri olarak konumlandırılması, idari vesayet anlayışının yeniden gözden geçirilmesini zorunlu kılmaktadır. Bu bağlamda, idari vesayetin yalnızca denetim fonksiyonuyla sınırlandırılmaması, aynı zamanda yerel yönetimlerin kapasitesini artıran, şeffaflığı ve katılımı teşvik eden bir dönüşüm sürecine destek vermesi gerekmektedir. Dijital dönüşümün sağladığı imkânlarla, yerel yönetimlerde karar alma süreçlerine doğrudan vatandaş katılımının artırılması, yönetim

kalitesini yükseltecek ve vesayet uygulamalarının demokratik denge içinde işlemesine katkı sağlayacaktır. Ayrıca, yapay zekâ ve veri analitiği gibi teknolojilerin kamu yönetiminde kullanılması, hem merkezi hem de yerel yönetimlerin performans ve hesap verebilirliğini artırabilir, dolayısıyla vesayet denetim mekanizmasının etkinliğini artırabilir. Buna ek olarak, uluslararası deneyimlerde öne çıkan iyi uygulamalardan faydalanılarak, Türkiye’de idari vesayet reformunda çok paydaşlı ve katılımcı süreçlerin işletilmesi önemlidir. Sivil toplum örgütleri, akademisyenler, yerel yönetim temsilcileri ve vatandaşların sürece dahil edilmesi, vesayet uygulamalarının demokratik meşruiyetini güçlendirecek ve kamu yönetiminde güven ortamını artıracaktır. Sonuç olarak, idari vesayet geleceği, sadece yasal düzenlemelerle değil, toplumsal ve teknolojik gelişmelerle uyumlu, esnek ve katılımcı bir yaklaşımla şekillenecektir. Bu anlayışla yapılacak reformlar, hem merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında daha sağlıklı bir iş birliği zemini oluşturacak hem de Türkiye’de yerel demokrasinin derinleşmesini destekleyecektir.