

T.C  
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDEKİ  
YARGISAL DENETİM**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**  
Av. Süleyman Birol UYAR

**Enstitü Ana Bilim Dalı : KAMU YÖNETİMİ**  
**Enstitü Bilim Dalı : KAMU YÖNETİMİ**

**Danışman**  
**Yrd. Doç.Dr. Ömer ANAYURT**

**OCAK - 2002**

T.C  
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDEKİ  
YARGISAL DENETİM**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**  
Av. Süleyman Birol UYAR

**Enstitü Ana Bilim Dalı : KAMU YÖNETİMİ**  
**Enstitü Bilim Dalı : KAMU YÖNETİMİ**

**Bu tez 26 / 02 / 2002 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oybirliği ile kabul edilmiştir.**

**Doç. Dr. Musa EKEN**

**Yrd. Doç. Dr. Ömer  
ANAYURT**

**Yrd. Doç. Dr. Serkan  
BAYRAKTAROĞLU**

**Jüri Başkanı**

**Jüri Üyesi**

**Jüri Üyesi**

## İÇİNDEKİLER

<b>KISALTMALAR</b> .....	<b>V</b>
<b>ÖZET</b> .....	<b>VI</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>VII</b>

<b>GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>
--------------------	----------

### Birinci Bölüm

#### YEREL YÖNETİMLER

I – GENEL OLARAK.....	3
II – TÜRKİYE’ DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ.....	5
III - YEREL YÖNETİMLER KONUSUNDA ULUSLARARASI ALANDA YAPILAN ÇALIŞMALAR .....	8

### İkinci Bölüm

#### DENETİM

I – TANIMI.....	11
II - DENETİMİN AMACI VE İŞLEVİ.....	12
III - DENETİM TÜRLERİ.....	14
A - Konusuna Göre Denetim.....	14
1 - Düzenlilik Denetimi.....	14
a - Hukuka Uygunluk Denetimi.....	14
b - Mali Denetim.....	15
2-Etkinlik Denetimi.....	15
B - Organlarına Göre Denetim.....	15
IV – OMBUDSMAN.....	16

### Üçüncü Bölüm

#### YEREL YÖNETİMLERDE DENETİM

I -GENEL OLARAK.....	20
A – İç Denetim.....	21
1 – Hiyerarşik Denetim.....	21
2 – Belediye Meclisi Denetimi.....	22
a – Gensoru.....	22
b - Hesap ve İşlemlerin Denetimi.....	23

c – Soru.....	23
3 – Belediye Encümeni Denetimi.....	23
B – Dış Denetim.....	24
1 – Siyasal Denetim.....	25
2 – Yargı Denetimi.....	27
3 – Kamuoyu Denetimi.....	28
4 – Özel Denetim.....	29
a - Devlet Denetleme Kurulu.....	29
b – Sayıştay.....	30
i. Sayıştay Denetiminin Boyutları Ve Niteliği.....	32
ii. Yerel Yönetimlerin Sayıştay’ca Denetlenmesinin Gerekliliği.....	32
5 – Yönetmel Denetim ( İdari Vesayet ).....	34
a - Tanımı ve İçeriği.....	34
b - İdari Vesayetin Özellikleri.....	36
c - İdari Vesayet İçin Gerekli Unsurlar.....	37
II - DENETİM TÜRLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI.....	38
III -YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİNDE KARŞILAŞILAN SORUNLAR.....	39
A – Ortak Nitelikli Sorunlar.....	40
1 – Yerel Demokrasinin İşlememesi.....	40
a – Yürütülebilir Karar Alma Yetkisinde Yetersizlikler....	40
b – Yönetmel Saydamlıkta Yetersizlik.....	40
c – Halk Katılımının Yetersizliği.....	41
2 – Hemşehricilik Bilincinin Gelişmemesi.....	42
3 – Yerel Yönetimlerle İlgili Kanunların Yetersiz Kalması.....	43
4 – İdari Vesayet Uygulamasından Doğan Sorunlar.....	44
5 – Yönetimler Arasındaki Koordinasyon Eksikliği.....	46
B – Özel Nitelikli Sorunlar.....	47
1 – İl Özel İdarelerinin Denetim Sorunları.....	47
a – Örgüt ve Personel Durumu.....	47
b – Öz Gelirlerin Yetersizliği.....	48
c – Merkezi Yönetim İle İlişkiler.....	48
2 – Belediyelerin Denetim Sorunları.....	50
a – Belediye Kurulması İçin Öngörülen Kriterlerin Yetersizliği.....	50

b – Büyükşehir İle İlçe Belediyeleri İlişkilerinde Yaşanan Yetki Ve Görev Sorunları.....	51
c – Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Uygulamaları.....	51
d – Belediyelerin Denetiminin Sıklıkla Yapılmaması.....	51
3 – Köylerin Denetim Sorunları.....	53
IV – YABANCI HUKUKLARDA YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİ.....	53
A – Almanya.....	54
B – Fransa.....	55
C – İngiltere.....	56
<b>Dördüncü Bölüm</b>	
<b>YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDEKİ YARGISAL DENETİM</b>	
I – İL ÖZEL İDARELERİ AÇISINDAN.....	57
A – İl Genel Meclisi.....	57
B – İl Daimi Encümeni.....	58
C – Vali.....	60
II - BELEDİYELER AÇISINDAN.....	60
A - Belediye Meclisi.....	60
B – Belediye Encümeni.....	66
C – Belediye Başkanı.....	68
1 – Başkan Seçilebilmek İçin Aranılan Yeterlilikleri Kaybetme.....	69
2 – Görevi Kötüye Kullanma Veya Herhangi Bir Sebepden Dolayı En Az 6 Ay Hapse Mahkum Olma.....	70
3 – Belediye Meclisine Sunulan Yıllık Çalışma Raporunun Meclisçe Yetersiz Bulunması.....	76
4 – Meclis Üyelerinin Gensorularına Verilen Cevapların Yetersiz Bulunması.....	81
5 – Başkanın Görevini Özürsüz Ve Kesintisiz Yirmi Günden Fazla Terk Etmesi.....	85
6 – Belediye Meclisinin Feshine Sebep Olabilecek Durumlara Katılma.....	88
D – Belediye Organları Arasında Çıkacak Uyuşmazlıklar.....	90
III – KÖYLER AÇISINDAN.....	91
A – Muhtar.....	92
B – İhtiyar Meclisi.....	95
C – Köy Derneği.....	95

IV - YEREL YÖNETİMLERİN DENETLENMESİNE İLİŞKİN YENİDEN YAPILANMA İLE İLGİLİ GÖRÜŞ VE ÖNERİLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	96
A - İl Özel İdareleri.....	97
B – Belediyeler.....	98
C – Köyler.....	100
<b>SONUÇ VE ÖNERİLER .....</b>	<b>101</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>103</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>111</b>

## Ö Z E T

Yerel yönetimler bütün ülkelerde kamu yönetiminin en vazgeçilemeyen unsurlarıdır. Çünkü; yerel yönetimlerin etkin ve güçlü olması, o ülkenin demokrasi düzeyini de belirler. Bu yüzden yerel yönetimlerin kurulması, organları, organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri Anayasada düzenlenmiş ve onlara Anayasal güvence sağlanmıştır.

Bir yönüyle Anayasamız tarafından yerel yönetimlere geniş yetkiler verildiği, diğer yönüyle yerel yönetimlerin çeşitli sebeplerle bu yetkilerini kullanamadıkları bir gerçektir.

Halkın yönetime katılabilmesi ve idareyi denetleyebilmesinin en etkili ve en kolay yeri yerel yönetimlerdir. Ancak uygulamada vesayet denetiminin dışındaki denetim türleri sadece teorik olarak vardır. Tezimizin konusu olan yargısal denetime ancak istisnai

durumlarda ve sınırlı olarak gidilmektedir. Çünkü; bu denetim için başvuru yapabilecek kişiler önceden belirlenmiş ve yargıya gidildikten sonra da varılabilecek kararlar gene yasalarla önceden belirlenmiştir.

Yargı organlarını en çok uğraştıran olaylar belediyeler ve belediye başkanları ile ilgili sorunlardır. Ayrıca ülkemizde yargısal denetim için, demokratik ve ayrıntılı bir yasal düzenleme olduğunu söylemek te mümkün değildir.

### KISALTMALAR

a.g.e.	:	Adı geçen eser
a.g.m.	:	Adı geçen makale
bkz.	:	Bakınız
C.	:	Cilt
D.	:	Daire
D.D.K.	:	Devlet Denetleme Kurulu
E.	:	Esas
İYUK.	:	İdari Yargılama Usül Kanunu
K.	:	Karar
S.	:	Sayı
s.	:	Sayfa
<b>S.K.</b>	:	<b>Sayı Kanun</b>
md.	:	Madde
T.	:	Tarih
T.C.K.	:	Türk Ceza Kanunu
TKİB.	:	Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TOBB.	:	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	:	Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	:	Türk Sanayici ve İşadamları Derneği
Y.	:	Yıl

## GİRİŞ

Merkeziyetçi bir geleneğe sahip yönetim yapımızda, yerel yönetim sistemimizin düzenlenmesi de merkezden yönetim kurallarını andırır bir durumdadır. Çünkü; merkez, yerel yönetim kuruluşlarını hep kendi uzantısı gibi görmüş ve belediyeler hariç diğerlerini merkezileştirmiştir. Halbuki Türkiye’de ve Dünya’da yaşanan toplumsal ve teknolojik değişim, hızlı kentleşme ve insan hakları konusundaki gelişmeler ile küreselleşme ve çevre bilinci gibi konular, yerel yönetimler konusunda yeni anlayış ve arayışları da beraberinde getirmiştir.

Bugün artık devletlerin iki yönlü bir baskı altında tutulduğunu ve otoritelerinin bir bölümünü Uluslararası Kuruluşlara, bir bölümünü de yerel yönetimlere ve sivil topluma devretmeye zorlandığını herkes kabul etmektedir.

Ülkemiz uluslararası ilişkiler sisteminde etkin olabilmek ve bozuk olan ekonomisini düzeltebilmek için otoritesinin bir bölümünü bu kuruluşlara (Avrupa Birliği gibi) devretme konusunda fazla tereddüt göstermemesine rağmen, yerel yönetimleri geliştirmek konusunda hep tereddütlü, hep isteksiz olmuştur. Çünkü; merkezdeki politikacılar Türkiye gibi kaynakları sınırlı olan bir ülkede, bu kaynakların yönetimini elinde tutmanın kendilerine bir ayrıcalık bir güç ve itibar sağladığını bilmektedirler ve bu kaynakları yerel yöneticilerle birlikte paylaştıklarında taşradaki güçlerini ve etkinliklerini kaybedeceklerini sanmaktadırlar.

Yönetim anlayışındaki merkeziyetçi yaklaşım, yerel yönetimlerin denetimi konusunda da kendini göstermektedir. Merkezi yönetim, özellikle belediyeler üzerindeki denetim yetkisini, bunları merkeze bağımlı tutabilmenin bir aracı olarak görmüştür.

Ülkemiz şartlarında yerel yönetimlere özel yasalarla geniş yetkiler verilmiş ve anayasal güvenceler tanınmıştır. Ancak yerel yönetimlerin siyasi nedenlerden dolayı, kendilerine tanınan bu yetkileri tamamen kullandıklarını söylemekte mümkün değildir.



Yerel yönetimlerin, merkezi yönetimden tamamen bağımsız hale getirilmesi son yılların en güncel sorunları arasındadır. Ancak bu durumun denetim yolları ile hukuka uygun kullanılmasını sağlamak gerekmektedir.

Yerel yönetimler üzerinde çeşitli denetim türleri uygulanmaktadır. Bunların neler olduklarını kısaca görüp, konumuz olan yargısal denetimin nasıl gerçekleştiğini ve şartlarını ayrıntılı olarak inceleyeceğiz.

Biz bu tez çalışmamızın birinci bölümünde, yerel yönetim kavramının ne anlama geldiğini ve ülkemizdeki tarihsel gelişimi ile yerel yönetimler konusunda uluslararası alanda yapılan çalışmaları inceledik.

İkinci bölümde ise, Denetimin genel olarak amacı ve işlevi ile denetim türleri üzerinde durduk ve Ombudsman kurumunun gerekli olup olmadığını irdeledik.

Üçüncü bölümün konusunu “Yerel Yönetimlerde Denetim” konusuna ayırdık. Bu bölümde özellikle denetim türleri karşılaştırılmış ve diğer ülkelerdeki yerel yönetim denetimleri incelenerek, günümüzdeki Türk yerel yönetimlerinin denetimine ilişkin sorunlar üzerinde durulmuştur.

Dördüncü bölümde yerel yönetimler üzerindeki yargısal denetime değinilmiş ve her bir yerel yönetim kuruluşunun organları hakkında yasal düzenlemeler uyarınca mevcut yargısal denetimin şartları ve sonuçları ele alınmıştır. Ancak konu ile ilgili kaynakların sınırlı olması nedeniyle konunun kapsamı genişletilememiştir. Konuya ilişkin sadece Anayasa maddesi ve yerel yönetim kuruluşlarının kendi ilgili kanunlarındaki hükümler dışında düzenleme bulunmamaktadır. Bu konu henüz bilimsel incelemeye tabi tutulmadığından kaynaklardaki sınırlılık yanında kalkınma planlarında ve meclis tutanaklarında da bir açıklık bulunamamıştır.

Yargı kararları incelendiğinde ise, sadece birkaç konu ile ilgili az sayıda karara rastlanmıştır. Tüm bu noktalar konumuzun çerçevesinin dar kalmasına yol açmıştır. Bu yüzden sonuç, değerlendirme ve öneriler bölümü bu tezde çok ayrıntılı olarak yer almıştır.

## Birinci Bölüm

### YEREL YÖNETİMLER

#### I – GENEL OLARAK

Yerel yönetim deyince, aklımıza daha çok belediyeler gelmektedir. Oysa yerel yönetimlerin diğer iki türü olan il özel idaresi ile köyler, hizmet olarak toplumun günlük hayatında belirgin bir rolü olmadıkları için; yerel yönetim mi, yoksa merkezi yönetimin taşradaki bir uzantısı mı, ya da yerel yönetim merkezi yönetim karışımı yönetim birimleri mi oldukları konusunda tereddütler içermektedir. [ Eryılmaz, 1998: 3681 ] Pekala, yerel yönetim nedir? Öncelikle bu kavramı irdeleyerek konumuza başlayalım.

Yerinden yönetim dediğimizde siyasal ve idari yerinden yönetim anlaşılır. Siyasal yerinden yönetim eski S.S.C.B. ve A.B.D. gibi federal devletlerde söz konusu olan ve ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış olan yarı özerk bir yönetim biçimidir. İdari yerinden yönetim ise, kendi arasında ikiye ayrılır. Hizmet ve yer yönünden yerinden yönetim olmak üzere. Yani kısacası yer yönünden yerinden yönetim şekli aynı zamanda yerel yönetimlerdir.

İdari yerinden yönetimde, yasama ve yargı erkleri merkezde toplanmışken, yürütmeye ilişkin bazı yetkilerin devri söz konusudur.

Yerinden yönetim kuruluşlarının yetkileri, örgüt yapıları ve memurlarının atanması usulleri devlet tarafından yasalarla düzenlenir.“ Yerel yönetimler kavramı “ Türkiye’ye 1839 Tanzimat Reformlarıyla Batı’dan gelmiştir. [ Çağdaş, 2000 : 48 ] Yerel yönetim, siyasal – hukuki bir kavram ve sosyal – idari bir kurum olarak Geç Ortaçağ Avrupa’sının ürünüdür. Yani kısacası yerel yönetim siyasal bir kavramdır. Bu yüzden bu kavram, her yazar tarafından farklı şekilde tanımlanmıştır. Bazılarına göre yerel

yönetim, “ özeysel yönetimce, belli sınırlar içerisinde kurallar koymaya, akçal yükümlülükler getirmeye yetkili kılınmış bir yerel meclisin denetimi altındaki bir yerel yönetim biriminin adıdır.” [ Keleş, 1994 : 16 ] Yerel yönetimlerin kuruluş nedeninin, her ülkenin siyasal, ekonomik, idari düzen ve gelenekleri olduğunu kabul etmek gerekmektedir. [Nadaroğlu, 1986 : 259 ] TORTOP ise, yerel yönetimleri, vatandaşa en yakın olan ve en alt düzeydeki idare birimi olarak değerlendirmiştir. [ Tortop, 1992 : 266 ] YILDIZ yerel yönetim kavramından “yerel bir topluluktaki bireylerin birlikteki gereksinimlerini karşılayan, kamu mal ve hizmetlerini sağlayan, yerel halkın kendi seçtiği organlarca yönetilen kurumları” anladığını belirtmiştir. [ Yıldız, 1996 : 3 ] ÖNCEL’ e göre yerel yönetimler, belirli bir coğrafi alanda oturan halka, komşuca yaşamalarından doğan çeşitli konularda, merkezden ayrı kararlar almak ve bunları uygulamak konusunda tanınan özerklik sonucu doğmuştur. [ Öncel, 1981 : 7 ] 50. Cumhuriyet Hükümeti Devlet Bakanlarından İbrahim TEZ, Konrad ADENAUER Vakfı ile Türk Belediyecilik Derneği’ nin düzenlediği bir toplantıda yerel yönetimleri “ Belli bir coğrafi alanda (Kent, köy, il gibi) yaşayan, yerel topluluğun bireyelerine, bir arada yaşamaları nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet etmek amacıyla kurulan, karar organlarına belirlenmiş görev ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkezi yönetim ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileri” şeklinde tanımlamıştır. KARATAŞ ise, yerel yönetimleri bir düzen olarak kabul etmiştir. Aynı yasaya göre yerinden yönetim, yerel düzeydeki kamu hizmet ve faaliyetleri ile teknik bazı hizmet ve faaliyetlerin merkezi idareden alınarak ayrı kamu tüzel kişilerine verilmesidir. demiştir. [ Karataş, 1992 : 201 ]

Uluslararası Sosyal Bilimler Ansiklopedisi’ nde yerel yönetimler, bir devletin ya da bölgesel yönetimin alt birimi olan, nispeten küçük bir alanda sınırlı sayıda kamusal siyasaların belirlenmesi ve uygulanması ile görevli ve yetkili kılınmış kamu kuruluşları olarak tanımlanmıştır. [ Keleş, Yavuz 1989 : 20 ]

Zerrin TOPRAK KARAMAN’ a göre “ yerel yönetimler, merkezi yönetimin yanında ve onun yan hizmetlerini yürüten yerel nitelikte hizmet üniteleridir. Bir başka ifade ile yerel yönetimler il, belediye ve köy halkının yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılayan ve

karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişisidir.” [ Karaman, 1992 : 8 ]  
 ERTEN ise yerel yönetimin bir çok tanımının olduğunu, karşıtının ise merkezi yönetim olduğunu vurgularken, en genel tanımının “ merkez dışındaki bazı işlerinin yapılabilmesi için tüzel, siyasal ve akçal yetkilerle özgürlükler verilmiş kurumlardır. “ biçiminde yapıldığını, ancak “ yerel halkın kendi seçtiği organlarca yönetilmesi “ biçiminde daha basit tanımlar da yapıldığını anlatmaktadır. [ Erten, 1999 : 32 ]

Tüm bu açıklamalardan sonra yerel yönetimler, “ varolan bir ulusal alt bölgeyi bir ölçüde kontrol eden ve bu bölgede yaşayan insanları temsil eden kimseler tarafından yönetilen politik bir oluşum “ olarak tanımlanabilir. [ Prud’home, 1991 : 208 ]

Yerel yönetimler konusunda bu kadar çeşit tanımlama yapılmışken, bu konuda asıl önemli olan şey, yerel yönetimlerin bizim ülkemizde taşıdığı özelliklerdir. Çünkü; her ülkenin siyasi yapısı farklıdır. Siyasi yapı farklılığı yerel yönetimlerin taşıdığı özelliklerde de farklı etkiler yapacaktır. Bu nedenle öncelikle Türk yerel yönetimlerinin tarihsel gelişimi üzerinde durup konu ile ilgili uluslararası alanda yapılan çalışmaları ele alacağız.

## **II – TÜRKİYE’ DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ**

Yerel yönetimler demokrasinin ayrılmaz bir parçasıdır. Kentin ortaya çıkışından günümüze, gerek kent yönetiminde görülen gelişmeler, gerekse devlet yönetiminde görülen gelişmeler, yerel yönetimleri vazgeçilmez kurumlar yapmıştır. Bazı karşı görüşlere rağmen genelde, Yunan – Kent devletlerinden, özellikle de ortaçağ komünlerinden bu yana yerel yönetimlerin, bir toplumda demokrasinin yerleşmesinde ve gelişmesinde çok önemli yeri olduğu kabul edilmektedir. [ Görmez, 1989 : 205, ]

Yerel yönetimlerin tanımlanmasında olduğu gibi, tarihsel gelişimi konusunda da farklı görüşler bulunmaktadır. Ancak, yerel yönetimlerin basit olarak doğuşu konusunda tartışma yoktur. Çünkü; herkes yerel yönetimlerin doğuşunun devletin doğuşu ile aynı zamanda olduğu konusunda hem fikirdir. Ancak, yerel yönetimlerin bu günkü anlamıyla

ortaya çıkmaları her devletin kendi yapısına göre değişiklik göstermektedir. İşte bu yüzden bu bölümde Türkiye’deki yerel yönetimlerin tarihçesini ayrıntılı olarak inceleyeceğiz.

Daha önceki satırlarda “ Yerel Yönetim “ kavramının ülkemize Tanzimat’la Batı’ dan geldiğini belirtmiştik. Çünkü; Tanzimat dönemi Osmanlı İmparatorluğu’nun idari modernleşme ihtiyacını şiddetle duyduğu son yüzyıldır. Tanzimat’ tan önce Osmanlı İmparatorluğu siyaseten son derece merkezîyetçi, dinsel ve etnik konularda hoşgörülü idi. Ayrıca yerel kamu hizmetlerini esnafların Lonca ve Ahi’lik örgütü veya özel hukuk tüzel kişisi olan Vakıflar eliyle gördürüyordu. Bu politika ve hoşgörü sayesinde Osmanlı, 5 yüzyıl üç kıtaya hükmetmiştir. Ancak daha sonra Tanzimat’la birlikte, idari yapı konusunda özellikle Fransa’ dan merkezîyetçi bir yapıyı örnek aldı. Ve böylelikle Osmanlı, taşradaki mevcut geleneksel ve özgürlükçü idari yapıyı bozarak Fransa’daki Üniter – Merkezîyetçi yapıyı alarak çözümlenip dağılmayı önleyeceğini sandı. [ Çağdaş, 2000 : 48 ] Ama ne yazık ki 2,5 milyon km<sup>2</sup> ülkeden geriye bu günkü topraklarımız kaldı. Merkezîyetçiler yurt dışına kaçtı. Ülke çöktü. [a.g.m., s. 48 ]

Bilindiği gibi ülkemizde yerel yönetimler, il özel idareleri, belediyeler ve köyler olmak üzere 3 çeşittir. İl özel idareleri ve belediyeler açısından batı örneği etkisiyle asıl başlangıç, Tanzimat olarak kabul edilmiş, köy idaresi Osmanlı İmparatorluğu’ndaki eski bir geleneğin devamı olarak kabul edilmiştir. [Gözübüyük, 1967 : 1]

Tanzimat Dönemine kadar, hükümet, belediye ve yargı işleri Arap ve İslam geleneklerinin hakim olduğu kadılar tarafından yerine getirilmekte idi. Merkezi yönetimin hakimiyeti, çıkarılan yasalara rağmen devam etmiş, batıyla olan ilişkilerin yoğunlaşması ise çağdaş belediye örgütlerinin kurulmasına katkıda bulunmuştur. Türkiye’de ilk belediye örgütü 1854 yılında İstanbul’da kurulmuştur. Bu belediye örgütünün başında “ Şehremini “ adı verilen ve merkezi hükümetçe atanan bir kişi ve 12 kişiden oluşan ve üyeleri atamayla işbaşına gelen bir şehir meclisi vardı. 2 / 3’ü her yıl yenilenen şehir meclisi üyelerinin İstanbul’da oturan saygın ve güvenilir esnaftan bir Osmanlı vatandaşı olma şartı da bulunmaktaydı. Beyoğlu ve Galata semtlerinde 1858 yılında kurulan belediye örgütleri, 1869 yılında çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye

nizamnamesi ile belediye örgütü tüm İstanbul' a yaygınlaştırılmıştır. Padişaha da onattırılan bu nizamname yürürlüğe girmiş, ancak etkin bir örgüt yapısı kurulamamıştır. Belediyelerin yapısındaki değişiklikleri oluşturan asıl yasa ise 1930 yılında yürürlüğe giren ve hala yürürlükte bulunan 1580 sayılı yasadır. [ Keleş, Yavuz, 1989 : 38 – 39 ]

İlk belediye örgütünün, azınlıkların yaşadığı bir bölgede kurulmasının siyasi amacının Avrupa'ya şirin görünmek olduğu herhalde kesin bir gerçektir.

Diğer önemli bir yerel yönetimimiz olan “ İl Özel İdaresi “ ile ilgili kanun 1913 yılında Osmanlı döneminde çıkmış olmakla birlikte batıdan yani Fransa' dan alınmıştır. Osmanlı 1839 yılında batıya yöneldikten sonra 1864 ve 1871 “ Vilayet nizamnameleri “ ile Fransa il sistemini benimsemiş ve en sonunda bu gelişmeyi 1913 kanunu ile tamamlamıştır. [ Çağdaş, 2000 : 48 ] Bu nizamname uyarınca illerde genel yönetimin yanında, il özel yönetimi de kuruluyor, yönetimi de vali başkanlığındaki Meclis-i Umumi' ye bırakılıyordu. Merkezi yönetimin ağır vesayet denetimi, yapılan yeni düzenlemelerle kaldırılmaya çalışılmış. Asıl düzenleme ise 3360 sayılı yasa ile 1987 yılında gerçekleştirilmiştir. [ Keleş, Yavuz, 1989 : 38 – 39 ]

Köylerin düzenlenmesi ise ilk olarak 1864 tarihli “ Vilayet nizamnamesi “ ile olmuştur. Bu tüzük uyarınca ülke illere, iller livalara, livalar kazalara, kazalar da köylere ayrılmıştı. Köy, muhtar ve ihtiyar kurulundan oluşup ayrı tüzel kişiliği yoktu. Alınan kararlar ise danışma niteliğinden öteye gitmiyordu. 1870 yılındaki İdare-i Vilayet nizamnamesi ile değişiklik getirilmiş ise de yeterli olmamıştır. 1913 yılında her iki nizamname de yürürlükten kaldırılınca köy yönetimleri boşlukta kalmış, asıl düzenleme 1924 yılında 442 sayılı Köy yasası ile yapılmıştır. [ a.g.e. s. 40 ]

Anadolu' da köy ve mahalle muhtarlık örgütünün 1833 yılında Kastamonu'ya bağlı Taşköprü' de olduğu görülmektedir. Ayan' ın halka yaptığı zulüm üzerine mütesellim İstanbul mahallelerinde uygulandığı gibi burada da muhtar seçimi yaptırarak uygulamaya başlatmış, daha sonra II. Mahmud' un buyruğuyla bütün ülkede kurumlaşmaya başlamıştır. [ Coşkun, Uzun, 1999 : 49 ]

Ülkemizde 1970’li yıllarda “ Demokratik yerel yönetim “ tartışmalarının güçlendiği, ancak yasal açıdan kayda değer bir gelişmenin de olmadığı görülürken, 1980’ li yılların başından itibaren yerel yönetimler özellikle büyükşehir belediyeleri nin problemleri ile daha yoğun uğraşılmaya başlanılmış, başta gelir artırımını olmak üzere pek çok konuda yerel yönetimler lehine kararlar alınmaya başlanılmıştır. [ Görmez, 1989 : 207 ]

### **III - YEREL YÖNETİMLER KONUSUNDA ULUSLARARASI ALANDA YAPILAN ÇALIŞMALAR**

Avrupa Yerel Yönetimler Konferansı, Avrupa Birliğini gerçekleştirmek için kurulmuş olan Avrupa Konseyinin organlarından biridir. Bu konferans, Avrupa Konseyinin amaçlarını gerçekleştirme yolunda yerel yönetimlerin, büyük yardımları olabileceğini dikkate almıştır. Hatta Bakanlar Komitesi, 1961 yılına kadar zaman zaman toplanıp yerel yönetimlere özgü sorunları görüşmekte olan Yerel Yönetimler Konferansı’ na, o tarihte aldığı bir kararla Konseyin bir organı olma sıfatını tanımıştır. Konferansın amaçlarından biri, Bakanlar Komitesine ve istişari meclise Yerel Yönetimlerin üzerinde etkide bulunması muhtemel olan veyahut ta Yerel Yönetimlerin görevleriyle ilgisi bulunan önlemler hakkındaki görüşlerini bildirmektir. Öte yandan, Konferansın bir başka amacı da, Avrupa Birliği yolundaki gelişmelerden yerel yönetimleri haberdar etmektedir.

Avrupa Konseyi’ nde üye olan 16 devlet temsil edilmektedir. Konferans her yıl 2 defa toplanmaktadır. Alınan kararlar uygulanma değeri taşıyan teorik ve pratik konulardır. [Keleş, 1964: 470]

1985 yılında Dünya Yerel Yönetimler toplantısında “ Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi “ kabul edilmiştir. Bu bildirmede, Yerel Yönetimler en yakın yönetim kademesi olarak kabul edilmiştir. Karar alma sorumluluğunun verilmesi ile de merkezdeki tıkanmanın azalacağı, yönetimin işleyişinin hızlanacağı, hizmetlerin yaygınlaşacağı ve refahın artacağı bildirilmiştir. Yurttaşların kendileri ile ilgili kararlara

katılarak etkin ve demokratik politikanın oluşacağı ve ulusal bütünlüğe katkıda bulunacakları kabul edilmiştir. [ Emeraldp, 1994: 118 ]

Yerel Yönetim İlkelerinin anayasada veya temel yasalarda yer alması gerektiği, yöneticilerin seçimle göreve gelmesi, denetimin hukuka uygunluk amacıyla yapılacağı ve usullerinin anayasa veya yasa ile belirleneceği, kendilerine özgü gelir kaynakları olup, bunlar üzerinde serbestçe tasarruf edilebileceği kabul edilen esaslar içerisinde yer almaktadır. [a.g.e., s. 118 – 119]

Avrupa Konseyi de 1981 – 1984 tarihleri arasında yerel yönetimlerin özerkliği konusundaki ilkeleri tartışarak bir tasarı kabul etmiştir. Tasarı Avrupa Konseyince “ YEREL YÖNETİMLER AVRUPA ÖZERKLİK ŞARTI “ olarak kabul edilmiştir. Buradaki temel unsur, gerçek özerklik yani, yerel toplumlardaki insanların hak ve özgürlükleri ile demokratik hükümet anlayışı oluşturmaktadır. Özerkliğin anayasalar tarafından kabul edilmesi ve belli konularda yerel yönetimlere serbesti tanınması da kabul edilmiştir. [Tortop, 1991: 28-29]

Şartı imzalayan Avrupa Konseyi üyesi Avrupa ülkelerinde özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesi demokratik ilkelere ve idarede ademi merkezîyetçiliğe dayanan bir Avrupa oluşturulmasında önemli katkı sağlayacağı düşünülmüştür. Bunun için kaynaklar bakımından özerklik ve demokratik şekilde oluşan karar organları gerektiği bildirilmiştir.

“ Yerel Yönetimler Avrupa Özerklik Şartı “ nın 2. maddesi özerk yerel yönetimler ilkesinin Ulusal Mevzuatla ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacağına ilişkindir. Özerk yerel yönetim kavramı ve kapsamı açıklandıktan sonra gerekli idari örgütlenmenin yerel yönetimlerce yapılabileceği açıklanmıştır.

8. madde denetime ilişkindir. Denetim, kanunla ve anayasaya uygunluk amacıyla ve ancak kanun yada anayasada belirtilen durum ve yöntemlerle gerçekleştirilir. Bunun yanında yerel yönetimler de 11. maddeye göre, kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya Ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine



riayetini sağlanması amacıyla yargı yoluna baş vurma hakkına sahiptir. [ Emeraldp, 1994 : 131 ]

Avrupa Konseyi' nin hazırladığı bu şartı Türkiye bazı çekinceler koyarak imzalayıp onaylamıştır.

Demokrasilerin ayrılmaz birer müessesesi olan yerel yönetimler, dünyada ve ülkemizde her gün biraz daha değer kazanmaktadır. 1970'li yıllardan sonra Avrupa ülkelerinde, yerinden yönetim ilkelerine uygun yeni düzenlemeler yapılmıştır. Ülkemiz Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartı' nı kabul etmesine ve her hükümet programında yerel yönetimlerin güçlendirileceği ve özerk hale getirileceği hususları belirtilmesine rağmen, yerel yönetimlerde gereken reform yapılamamıştır.

Nedense merkezi yönetim, siyasi, idari ve mali yönlerden yerel yönetimler üzerindeki yetkilerini devam ettirmek ister. Bu nedenle merkezi yönetim, yönetim görevlerini ve yetkilerini yerel yönetimlere devretmemekte direnmektedir. [ Aytaç, 1994 : 5 ]

## İkinci Bölüm

### DENETİM

#### I – TANIMI

Denetim, genel olarak işlerin kabul edilen plan ve belirlenen ilkelere uygun olarak yürütülüp yürütülmediğini belirtmeye yarayan bir yönetim fonksiyonudur. [ Öztürk, 1997 : 187 ]

Denetimle ilgili günümüzde çok değişik tanımlamalar yapılırken, uygulamada kontrol etme, teftiş, inceleme....v.b. anlamlarında kullanıldığını görmekteyiz. Denetimi yapan kişilere kontrolör, müfettiş, denetçi, denetmen, denetim uzmanı gibi unvanlar verilmektedir.

En geniş anlamı ile denetim, uygulanması için planlanan fakat uygulanamayan işlerin nedenlerini araştırarak yanlışları düzeltmek anlamındadır.

Örgütsel açıdan denetimde, yönetim örgüt amaçlarını gerçekleştirebilmek için bir dizi başarı ölçütleri koyar. Örgütün başarı ölçütlerine ne derece ulaştığını belirlemek için yapılan işlerin karşılaştırılması yapılır. Bu karşılaştırmanın sonucunda gerekli düzenlemelerin yapılması istenebilir. Ancak ülkemizde hala bu tür denetim anlayışının yerleştiğini söylemek mümkün değildir.

Yönetimin denetlenmesi, hukuk devleti anlayışının getirdiği bir zorunluluktur ki, böylelikle devlet yaptığı hizmetleri hukuka bağlı olarak yapar. Kısacası yönetilenlere yani bizlere yaptıkları hizmetlere karşı hukuk güvenliği sağlanır. Bu durum ise toplumun bireyleri olarak bizleri rahatlatır ve huzur içinde yaşamamızı sağlar.

Türk kamu yönetimi sisteminde yönetimin denetlenmesi denilince, merkezi yönetimin üstünden en alt birimine kadar tüm kamu kurum ve kuruluşlarının denetlenmesi aklımıza gelmektedir.

Denetim, gerek kamu ve gerekse özel sektör kurum ve kuruluşlarında çeşitli düzeylerde uygulanmakta olup, işlerin verimli bir biçimde yürütülmesine yardımcı olmaktadır. Bu çerçevede tüm dünya ülkelerinde olduğu gibi Türkiye’de de ülke bütünlüğü içinde yer alan ve hizmetlerin yerinden karşılanması ilkesi ile oluşmuş olan yerel yönetimler üzerinde denetim bulunmaktadır. Ancak yerel yönetimler üzerinde uygulanan bu denetim şekil ve düzeyi güncelliğini koruyan tartışma konularından birisidir. [a.g.e., s. 187]

## **II - DENETİMİN AMACI VE İŞLEVİ**

Günümüzdeki denetim anlayışı , hem kamu hem de özel kurumlarda sadece yapılan hataları bulup eleştirmek değil, aynı zamanda bu hataları bulup düzeltmek ve sorunlara çare bulmak yada yönetimin şüphelerini gidermektir.

Türk kamu yönetiminde yürütülen denetim çalışmalarının ortak amacının, tüm örgütlerde de bulunduğunu söylemek zorundayız. Denetim konusu ile ilgili kaynaklarda çok ayrıntılı bir şekilde bu amaçlar aynen şöyle sıralanmıştır.

- Kurumun amaç ve politikasına açıklık kazandırmak, geliştirmek ve bu amaca ulaşmada ilgililere yardımcı olmak,
- Kurumun plan ve programlarının amaçlara uygunluğunu inceleyerek politika ve uygulamalara birbirleriyle karşılaştırmak,
- Kurumda yapılan çalışmaların, hizmet edilen çevre ve toplumun ihtiyaçlarını karşılayacak biçimde geliştirilmesine katkıda bulunmak,

- Kurumun çalışma alanı ile ilgili yenilik ve gelişmeleri izlemek, sonuçları ilgililere açıklamak ve faydalanmalarını sağlamak,
- Kurumda kişiler ve birimler arasındaki ilişkileri geliştirmek, haberleşme ve koordinasyon aksaklıklarını gidermek,
- Kurumda üretilen mal yada hizmetin nicelik ve niteliğini belirlemek, yanlışlık ve eksiklikleri ilgililere açıklamak, bunların düzeltilme yollarını bulmak ve ilgililere teklif etmek,
- Kurumda görevlilerin motive edilmesine, morallerinin yükseltilmesine yardımcı olmak, bu tür çalışmalara tüm ilgililerin katılmasını sağlamak,
- Denetimi bir eğitim aracı olarak kullanmak, görevlilerin hizmet içinde yetiştirilmesine yardımcı olmak,
- Çalışan görevlilerin en iyi yapabildikleri görevleri ve bu alandaki yeteneklerini belirlemek,
- Kurum görevlilerinin çalışmalarını objektif olarak değerlendirmek, başarılı ve yetenekli olanların yükseltilmelerini teklif etmek,
- Kurum görevlilerinin kanun dışı davranışlarda bulunmaları yada disiplinsiz davranışları durumunda, haklarında gerekli inceleme yada soruşturmayı yaparak rapor halinde ilgililere sunmaktır.

Kuruluşların denetim işlevleri ile ilgili çalışmaları bir raporla değerlendirilmesi gerekir. Bu raporla önceden belirlenen amaca ne denli ulaşıldığı belirlenir. Eğer bu raporda denetçiler tarafından öneriler sunulmuşsa ki biz buna inceleme raporu diyoruz. Bu rapor soruşturma raporu yada fezleke denilen rapordan çok farklıdır. Çünkü fezleke de kamu görevlilerinin yürürlükteki hukuk kurallarına aykırı davranışları sonucunda

cezalandırılmaları istenir. Fezlekeler memurların yargılanmaları hakkındaki kanunda gösterilen kurul yada organlara verilir.

Özden çok şekle ağırlık veren kısacası mevzuat denetimi denilen bu denetim terk edilmeli, yerine planlanan hizmetlerin yerinde, etkin verimli bir şekilde hukuka uygun olarak yürütülmesini sağlayan denetim anlayışını ülkemizde yerleştirmek için çalışmalıyız.

### **III - DENETİM TÜRLERİ**

Denetim konuları bakımından idari, personel ve mali denetim şeklinde ayrımlara tutulabilir. Denetimin zamanlaması açısından süreli ve süresiz, karardan önce, sonra ve anında yapılan denetim, uygulanan yöntemler açısından da hukuka uygunluk ve etkinlik denetimi şeklinde sayılabilir.

#### **A - Konusuna Göre Denetim**

##### **1 - Düzenlilik Denetimi**

Düzenlilik denetimi, hukuka uygunluk ve mali denetimi içine alır. amacı denetlenen kuruluşlara ait karar ve eylemlerin doğruluğu hakkında bilgi edinilmesi, uygulamaların konusu ile ilgili tüzük, yönetmelik, genelge ve tebliğlere uygunluğunun araştırılmasıdır. [ Doğan, 1996 : 39 ]

##### **a - Hukuka Uygunluk Denetimi**

Devlette hizmet ve işlerin yürürlükteki hukuka uygun olup olmadığının denetlenmesine “ Hukuka Uygunluk Denetimi “ denir.

Türkiye bir hukuk devletidir. Eğer Hukuka Uygunluk Denetimi sağlanacaksa, yerel yönetimleri oluşturan kurumların yürütme ve karar organlarında yer alan yöneticilerin bu konuda bilgili olmaları ve hukuku içine sindirmiş olmaları gereklidir.

### **b - Mali Denetim**

Mali denetim, devletin gelirinin yani parasının toplanıp amaca uygun olarak harcanmasının kendi kuralları içinde denetlenmesidir.

Mali denetim yapılırken, devletin yaptığı harcamaların kamu yararı açısından ne kadar verimli olduğu da incelenir. Aynı zamanda bu denetim hukuka uygun olarak yani yasa, tüzük, yönetmelik gibi düzenleyici işlemlere de uygun olarak yapılır.

## **2 - Etkinlik Denetimi**

İster kamu kurumu, ister özel hukuk kurumu olsun, tüm kurum ve kuruluşlar belirli amaç ve görevleri gerçekleştirmek için kurulurlar. Bu kurumların yöneticileri yönettikleri kurum yada kuruluşun kuruluş amacını gerçekleştirmek için çaba gösterirler. Şöyle ki; bir kamu yöneticisi, amacına ulaşabilmek için olduğunca az harcamak düşüncesindedir. Ticaret şirketleri ise en yüksek kara ulaşmak için çalışırlar.

## **B - Organlarına Göre Denetim**

Denetim, organları açısından ikiye ayrılır. Birincisi “ İç Denetim “ ikincisi “ Dış Denetim “ dir.

İç denetime hiyerarşik denetim de denir. Bu denetim türünde, yönetim kendi kendisini denetler. Denetim teftiş kurulu denilen ve hiyerarşik yapının dışında kalan bir organ tarafından yapılır.

Dış denetim ise, yönetimin dışında bulunan kişi ve kurumlarca denetlenmeyi anlatır. Dış denetim çeşitleri şunlardır.

- Siyasal Denetim
- Yargısal Denetim
- Halk Denetimi
- Özel Denetim
- Yönetimsel ( İdari) Denetim

#### **IV - OMBUDSMAN**

Kamu yönetimin denetlenmesi ve kişilerin idare karşısında korunmasını amaçlayan metotlardan biri de Ombudsman Kurumudur. [ Eryılmaz, 1999 : 311 ] Değişik hukuk sistemlerinde farklı isimle anılan Ombudsman idarenin denetlenmesini, kamu personelinin görevlerini sorumlulukları içerisinde yapmalarının ve yönetilenlerinin haklarını aramalarının temini için anayasayla tesis edilen bir kurum olarak İsveç'te ortaya çıkmıştır. [Doğan, 1999 : 235 ]

Ombudsman, herkes tarafından değişik bir şekilde tanımlanmaktadır. Ancak bu tanımlamalar, içerik olarak birbirinin aynısıdır. Nitekim Ana Britanica Genel Kültür Ansiklopedisinde Ombudsman, kamu görevlilerinin işlem ve davranışlarının yasalara uygun olup olmadığını araştırmaya ve uygunluğu sağlayıcı yolları önermeye yetkili denetçi olarak tanımlanmıştır.

Uluslararası Barolar Birliği'nin Ombudsman tanımı ise şöyledir. “Anayasa, yasama organı veya parlamento tarafından temin edilen, başında yasama organı veya parlamentoya karşı sorumlu olan yüksek seviyeli, bağımsız bir bürokratin olduğu, hükümet kuruluşları, yetkilileri ve çalışanları tarafından haksızlığa uğramış insanların şikayetleri doğrultusunda veya kendi inisiyatifi ile harekete geçen, araştırma yapma, disiplin uygulaması önerme ve rapor yayınlama hakkı olan bir ofistir.” [ Odyakmaz, 1998 : 37 ]

Kamu denetçisi yada hakemi adıyla hukukumuza girmeye başlayan Ombudsman Kurumu, Halil ÜNLÜ'ye göre "Sokaktaki küçük adamın, kamu yönetimleri karşısındaki avukatı"dır.

İsveç Ombudsmanının, Osmanlı Devleti'ndeki Şeyhülislamlık kurumundan etkilenerek oluşturulduğu sanılmaktadır. İsveç kralı Demirbaş Şarl, 1709 yılında Ruslara yenilerek Osmanlı Devleti'ne sığınır. Yaklaşık beş yıl, Osmanlı topraklarında ikamet etmek zorunda kalan kral, 1713 yılında bir ferman yayınlarak bir Ombudsman bürosu oluşturur ve ülkesini uzaktan yönetmeye çalışır. Bu büronun amacı, ülkede yasalara uyulmasını ve memurların yükümlülüklerini yerine getirmesini gözetlemektedir. [Eryılmaz, 1999 : 311 – 312 ]

Ombudsman Kurumu vatandaşların idareyi denetlemesine yardımcı olduğu yada olacağı kesin bir gerçektir. Buna göre Ombudsman Kurumunun özelliklerini

- Bağımsız ve güvenilir bir makam olması,
- Yönetimin içinde olmamakla birlikte, yönetime çok yakın ve onu etkileyen bir makam olması,
- Halka açık ve gerekirse halkla birlikte hareket eden bir makam olması,
- Kendisine yapılan başvurular konusunda biçimci bir makam olmayışı,

şeklinde sıralayabiliriz.

Ombudsman'ın statüsü, yetki ve görevleri ülkeden ülkeye değişmektedir. Ancak bütün ülkelerde görevini özerk ve bağımsız bir statü içinde yürütmektedir. [ Eryılmaz, 1993 : 92 ]

Kamu Denetçisinin yetki alanı, ülkeden ülkeye değişmektedir. İsveç ve Finlandiya'da kamu denetçisi, yönetimden başka mahkemeleri de denetleme yetkisine sahiptir. [Gözübüyük,1991:15]

Ombudsman'ın devlet dairelerini denetim yetkisi de vardır. Denetleyici sıfatı ile hapisaneleri, hastaneleri, üniversiteleri, polis merkezlerini, vergi dairelerini her zaman



ziyaret edebilir ve bu suretle buralarda çalışan memurların çalışmalarını denetleyebilir. [Versan,1990:109]

Ombudsmanlar günümüzün gittikçe genişleyen ve karmaşık bürokratik bir yapıya sahip olan, modern devletlerde ortaya çıkan sorunları çözmek için oldukça önemli bir işlev görmektedirler. Özellikle üst düzey yöneticilerine verilen takdir yetkilerindeki artışın neden olduğu yönetsel kararlarda meydana gelen haksızlıkların düzeltilmesi ve yönetim bozukluklarına karşı yurttaşın korunması ihtiyacı, kurumun önemini daha da artırmaktadır. [Temizel,1997:39]

Bugün artık hemen hemen tüm Avrupa ülkelerinde bu kurum bulunmaktadır. Hele hele Avrupa'da sınırların kalkması ve serbest dolaşım hakkını kazanan ülkelerin insanların durumları bu kurumun varlığını daha da artıracaktır sanırım.

Bizim eski yapımızdan esinlenerek bu kurumun ihdas edildiği düşünülürse, İsveç'te ve diğer Avrupa ülkelerindeki Ombudsman Kurumu ve denetimine hayli uzak olduğumuz görülecektir. Bazılarınca 1982 Anayasası ile Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak görev yapan Devlet Denetleme Kurulu'nu, biraz benzese bile Ombudsman sayamayız. Çünkü; D.D.K. kendiliğinden yada vatandaşların şikayetleri ile değil, Cumhurbaşkanı'nın emri ile hareket eder. Halbuki bilindiği gibi Ombudsman, kendisine her yolla yapılan şikayet ve başvurularla denetim yapar. Ayrıca Ombudsman'ın kararları ve raporları halka açıkken, D.D.K.'nun raporları Cumhurbaşkanı'na sunulur. Ayrıca bu raporların bağlayıcı bir yönü de yoktur.

Yerel yönetimlerin üstlendiği görevlerin gittikçe artması ve özellikler taşıması nedeniyle, merkezi yönetimler için oluşturulan Ombudsmanların yanında Yerel Yönetim Ombudsman'ı yada Ombudsmanların oluşturulması, artık benimsenen bir konudur. Yerel Yönetim Ombudsmanları, parlamenter Ombudsman'ın tüm özelliklerini taşıyarak, belli bir bölgede yada kentte, yerel yönetimlerin kötü işleyişinden kaynaklanan sorunları çözümlenmek, yurttaşların yerel yönetimlerdeki haklarını korumak ve yerel yönetimlerin daha iyi işlemesi amacıyla yönetimin düzeltilmesi için önerilerde bulunmak üzere oluşturulan Ombudsmanlardır. [a.g.e., s.65]

Kamu yönetimi sistemimiz için çok gerekli olan bu kurumun, yerel yönetimlerimizin hukuka uygun olarak görev yapmasında çok büyük etkisi olacaktır sanırım. Çünkü böylelikle yerel yönetimlerimizin çalışmalarında kamuoyu bilgilendirilecek yada hukuka uygun olmayan durumlarda yargı organı harekete geçirilecektir.

Ülkemizin özellikle kırsal kesiminde yaşayan ya da kırsaldan büyük şehirlere göçen insanlarımızın hala kutsal devlet anlayışını benimsedikleri bilinmektedir. Yani merkezi yönetimin yaptığı her işin doğru olduğu düşüncesi egemendir. Bu anlayış yavaş yavaş değişme eğilimindedir. İnsanlarımızın merkezi ya da yerel yönetimlerle olan ilişkileri arttıkça bu düşüncenin değiştiği ve yönetimlerin yaptıkları iş ya da işlemlerin tartışılabildiğini görmekteyiz.

İşte tüm bu nedenlerle ülkemizde kendi yapımıza uygun bir Ombudsman modeli uygulanmalı ve vatandaşların yönetime katılması sağlanarak yönetimi denetleyebilmesinin yolları açılmalıdır.

## Üçüncü Bölüm

### YEREL YÖNETİMLERDE DENETİM

#### I -GENEL OLARAK

Hemen hemen hiçbir toplumda merkezi yönetim ile yerel yönetimleri birbirinden tamamen bağımsız düşünmek mümkün değildir. Yerel hizmetlerin yürütülmesi merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin ayrılığını değil, yetki ve görevlerin işbölümü içerisinde paylaşılması sonucu tamamlayıcılığı ifade eder. Nitekim 1982 Anayasası'nın 123. maddesi, "idare kuruluş ve görevleri ile bir bütündür" hükmünü getirmek suretiyle merkezi yönetimle yerel yönetimlerin, bir bütünün parçaları olduğu ortaya konmuştur. Maddenin gerekçesi, "idarenin kuruluş ve görevleri bakımından bir bütün olduğu" ilkesi getirilmek suretiyle, Türkiye Cumhuriyeti ülkesi ve milleti ile bölünmez bütünlüğünün de bir sonucu olarak, idarenin yerine getirdiği çeşitli görevlerle, bu görevleri yerine getiren kuruluşlar arasında birlik sağlanmaktadır. Dolayısıyla nitelikleri gereği bazı hizmetler ayrı tüzel kişiler eliyle görülmek yoluna gidilse de, "idarenin bütünlüğü ilkesinin gereği olarak bunlar denetime bağlı kalacaklardır" şeklinde ifade edilerek anayasal çerçevesi belirlenmiştir.

Merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetiminin sınırları ne olmalıdır? Gerçekte merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu idari vesayet ile yerel yönetimlerin özerkliği kavramaları birbirleri ile ters orantılıdır. Merkezi yönetimin makro politikaları, mali yardımlar, yol gösterici ve teşvik edici desteklerine her zaman ihtiyacı olan ve uyum sağlamak durumunda bulunan yerel yönetimler üzerinde "vesayet" hemen hemen hiçbir ülkede reddedilmemiş yada terk edilmemiştir. Nitekim 1988 yılında ülkemiz tarafından imzalanan ve 1991 yılında 3723 S.K. ile bazı çekinceler konmak suretiyle kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 8. maddesi, yerel yönetimler üzerinde denetimden bahsetmektedir. Yerel yönetimler üzerindeki

merkezi yönetimin denetimine evrensel anlayış getirmeye çalışan Şart'a göre, yerel yönetimler üzerinde her türlü denetim, sadece anayasa ve yasa hükümlerine uygunluğun sağlanması amacını gütmeli, ancak yerine getirilmesi özel olarak yerel yönetimlere verilmiş olan görevler hakkında yerindelik denetimi yapılmalıdır.

Genel olarak, ülkemizde yasal çerçeve ile pek fazla çelişen yönleri bulunmayan bu şartla birlikte, her ülkenin kendine özgü koşulları içinde denetim sınırlarını çizmesi esastır. Önemli olan denetim kavramını içeren vesayet ile yerel yönetimlerin özerkliği arasında sağlıklı bir denge kurulabilmesidir.

## **A – İç Denetim**

İç denetim, idarenin kendi yapısı içerisinde cereyan eden iş ve işlemleri, kendi elemanları vasıtasıyla denetim ve kontrole tabi tutmasıdır. Bu hiyerarşik yapının çalıştırılması ile olabileceği gibi, teftiş kurulunun çalıştırılması şeklinde de olabilir. Belediyelerin özerk nitelikli yerel yönetim kuruluşları olmasından kaynaklanan ve 1580 sayılı Yasa' da düzenlenmiş ilave iç denetim yolları da bulunmaktadır. Bu iç denetim mekanizmaları, belediye encümeni ve belediye meclisidir.

### **1 – Hiyerarşik Denetim**

Birden fazla kişinin çalıştığı ve çalışanların ast – üst şeklinde kademelendiği bütün kamu ve hatta özel kuruluşlarda bulunan ve hiyerarşik yapının doğal bir sonucu olarak kendini gösteren bir iç denetim türüdür.

Her kamu kuruluşu içinde yer alan kamu görevlileri arasında bir ast – üst ilişkisi vardır. Kamu görevlilerinin bu şekilde teşkilatlanmasına hiyerarşi, üstün ast üzerindeki denetimine de hiyerarşik denetim denir. Bu denetim yetkisi üstün yönetme görevi içerisinde gizlidir. Her üst konumundaki kişi, emri altında çalışan astları denetleme yetkisine sahiptir. Aynı şekilde üstler de bir üstleri için ast konumundadır ve onun

denetimine tabidirler. Dolayısıyla kamu kuruluşlarının, bu arada belediyelerin yapısını tabandan tavana doğru daralan bir piramide benzetmek mümkündür.

## **2 – Belediye Meclisi Denetimi**

Belediyelerde iç denetim yollarından biridir. Bir yönü ile TBMM'nin yürütme organı üzerindeki denetimine benzeyen, belediye meclislerinin belediye başkanı, yönetimi ve belediye işlemleri üzerinde bir denetim yetkisi vardır. Bu denetim yetkisi 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 61, 63, 64 ve 76. maddelerinde düzenlenmiştir.

### **a - Gensoru**

1580 sayılı Kanun' un 19.07.1963 tarih ve 307 sayılı Kanun' la değişik 61 ve 76. maddeleri uyarınca; meclis üyelerinin her biri belediye işleri ile ilgili herhangi bir konu hakkında meclis başkanlığına önerge vererek gensoruda bulunabilir. Gensoru önergesi meclis üye tam sayısının çoğunluğunca varit görüldüğü takdirde gündeme alınır ve üzerinden 3 tam gün geçtikten sonra belediye başkanı veya memur edeceği kişi gensoruya meclis önünde cevap verirler. 76. maddenin 1. fıkrası uyarınca da, belediye başkanı belediye meclisine her toplantı dönemi başında meclis kararlarının uygulanmasına, belediyenin mali durumuna, akdedilmiş ve mevcut taahhütlerin ifa şekline dair senelik bir çalışma raporu vermek zorundadır.

Meclis, belediye başkanının senelik raporundaki izahatı veya gensoruya verilen cevabı meclis üye tam sayısının üçte iki çoğunluğu ile yeter görmezse, yetersizlik kararı ile müzakereleri kapsayan tutanak, meclis birinci başkan vekili, onun bulunmaması halinde ikinci başkan vekili tarafından mahalli en büyük mülki amirine gönderilir.

Vali, bu dosyayı il merkezi olmayan yerlerde kaymakamın, il merkezi olan yerlerde kendisinin gerekçeli ve kanaatini belirtir görüşü ile birlikte bir ay içinde karar verilmek

üzere Danıştay'a sunar. Danıştay'ca yetersizlik kararı verildiği takdirde belediye başkanı düşer.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 61 ve 76. maddeleri hükümlerindeki 2 / 3 çoğunluk şartı Büyükşehir belediye başkanları için 3 / 4 olarak uygulanır.

### **b - Hesap ve İşlemlerin Denetimi**

1580 sayılı Kanun' un benimsediği çok önemli ve etkin ancak uygulamada ender olarak işletilen denetim mekanizmalarından birisi de meclisin belediye hesap ve diğer işlemlerini lüzum gördüğünde teftiş ettirebilmesidir. 1580 sayılı Kanun'un 63. maddesine göre meclisin teftişe memur ettiği heyet, teftişinde hariçteki uzmanlardan da istifade edebilir. Teftiş neticesi belediye başkanının da görüşü alındıktan sonra en geç bir sonraki toplantının başında meclise arz olunur.

### **c - Soru**

1580 sayılı Kanun' un 64. maddesiyle getirilen düzenlemeye göre, meclis üyelerinden herhangi biri tarafından belediyeye ait işlerde sorulan sorulara cevap ve meclise gerekli izahatı vermeye belediye başkanı mecburdur. Başkan, bu soruların cevaplarını vermeye encümen üye ve daire başkanlarını da memur edebilir. Ancak verilen cevaplar ve açıklamalar kafi görülmediği takdirde meclis res'en encümen üyelerinden sorabilir.

### **3 – Belediye Encümeni Denetimi**

Belediyenin ikinci derecedeki karar organı olan encümene de 1580 sayılı Kanun' un 79. maddesi ile, muhasebe, kayıt ve hesapları üzerinde teftiş ve inceleme yetkisi verilmiştir.

Buna göre, encümen, her üç ayda bir seçilmiş üyelerinden ikisini muhasebe, kayıt ve hesaplarını en az on beş günde bir teftiş ve inceleme ile görevlendirir. Denetimle görevlendirilen kişiler teftiş ve incelemelerinin sonucunu bir raporla encümenine bildirirler.

Ayrıca, Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü'nün 88. maddesine göre, mal saymanı tarafından belediye başkanına verilen mal yönetim hesabi, şubat ayının ilk haftası içinde belediye başkanı tarafından incelenmek üzere encümenine havale edilir. Encümen de bu hesapları inceler, varsa yanlışlıkları düzeltir, hesapların doğruluğunu ve kayıtlara uygunluğunu bir ay içinde karara bağlar.

Görüldüğü gibi 1580 sayılı Kanun, belediye başkanı ve yönetimindeki personelin hesap ve işlemleri üzerinde, belediyenin karar organları olan meclis ve encümenine etkili denetim yetkileri vermiştir.

## **B – Dış Denetim**

Yönetimin, yönetim dışı kişi ve kuruluşlarca denetlenmesi olan dış denetim; “siyasal denetim, yargı denetimi, halkın ( kamuoyu ) denetimi, özel denetim ve idari vesayet denetimi” şeklinde olmaktadır. [Özkan,1987:2]

Belediyeler, kendi organları tarafından yapılan iç denetimin yanı sıra merkezi idare organları tarafından da dış denetime tabi olup, kendilerine yasanın verdiği yetki ve görevler dahilinde de icraatlarını gerçekleştirirler.

Belediyeler, İçişleri Bakanlığı başta olmak üzere bakanlıkların denetim organları tarafından vesayet denetimine tabidirler. Bundan başka Sayıştay'ın doğrudan bir denetimi söz konusudur. Ayrıca, yasal bir yaptırım olmamakla beraber belediyeler üzerinde hissedilir derecede kamuoyu denetimi vardır. Bütün bu denetimlerin ortak bir neticesi, belediyeler üzerinde yargı denetimi ortaya çıkmaktadır. Sayıştay'ın “yargı”

sıfatı ile yaptığı yargı denetiminin yanı sıra, Danıştay ve İdare Mahkemelerinin de belediyeler üzerinde yargısal denetim yetkileri vardır.

## **1 – Siyasal Denetim**

Seçimle işbaşına gelen yerel yöneticilerin, seçmenleri tarafından denetime tabi tutulması, demokrasinin vazgeçilmez bir unsurudur.

Demokratik sistemlerde siyasi kurum ve kişiler halkı temsil ederler. Gerçek yetkinin sahibi siyasi organlar olduğundan, yetkinin nasıl kullanıldığını denetlemek, yetkiyi yeniden düzenlemek veya geri almak hakkı da bu organlardadır. Bu organlardan kasıt yasama organı ve hükümettir. Parlamento bürokrasi üzerindeki denetimini doğrudan değil dolaylı yapmaktadır.

Yerel halk tarafından seçilmiş üyelerden oluşan belediye meclisleri yasama konumunda değildir. Belediyelere, yerel hizmetlerin düzenlenmesi amacı ile dar kapsamlı tasarruflarda bulunma yetkisi de merkezi idare bünyesindeki parlamento tarafından verilmektedir. Bunun için belediyeler yasama meclisi tarafından verilen görevleri yapan ve yetkileri kullanan icra organlarıdır.

Başka bir ifade ile belediyeler, parlamento tarafından verilmedikçe herhangi bir yetkiyi kullanamamakta ve kendi fonksiyonlarının alanını ve niteliğini belirleyememektedirler.

Merkezi yönetimin, yerel bürokrasiye tanımış olduğu bir takım sınırlı yetkilerin iki nedeni olabilmektedir. Birincisi, yerel halkın haklarını korumak, ikincisi ise yerel hizmetlerin daha iyi yapılması için belediyeleri zorlamaktır. Ancak, ülkemizde parlamento, genellikle çoğunluğu elinde bulunduran siyasi partinin kontrolünde bulunduğundan, bu partiler yerel bürokrasiye diledikleri şekilde yetkiler aktarabilmeleri mümkündür.



Özellikle bütçe yasalarına konulan maddelerle yerel birimlerin genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylar kısıtlanmıştır. Aslında bu durum, farklı siyasi görüş ve düşüncelere sahip olan merkezi yönetimin, yerel yönetimleri dize getirme metodu olarak kullanıldığı söylenebilir.

Belediye meclisi gerek bizzat, gerekse kendi üyeleri arasından seçtiği belediye encümeni aracılığı ile de bütçe uygulamasını kontrol eder.

Her yıl belediye bütçe hesabı kesildikten sonra bütçenin kesin muhasebesinin görüşülmesi, yani bütçenin uygulandığı yıl içinde hangi kaynaklardan ne kadar gelir tahsil edilmiş ve hangi giderlere harcanmış olduğunun bütçenin açıkla mı, yoksa, gelir fazlasıyla mı, veya denk olarak mı, kapandığının görülmesi işlemi, bütçe kesin hesabının çıkarılması ve belediye meclisince incelenip onaylanması ile olmaktadır.

Belediye hesap işleri müdürlüğünce hazırlanıp, belediye başkanı tarafından encüme gönderilen bütçe kesin hesabı, encümen tarafından incelenerek, muhasebe kayıtları ile karşılaştırıldıktan sonra inceleme sonucu içeren encümen mütaalası, bir raporla birlikte belediye başkanına geri verilir. Söz konusu rapor belediye başkanı tarafından yıllık çalışma raporu ile birlikte belediye meclisine gönderilir.

Kesin hesap, belediye meclisinde kurulan bütçe komisyonu tarafından incelendikten sonra, bir raporla meclis genel kuruluna sunulur ve genel kurulda tartışılarak kabul edilir.

Bu denetim sırasında, yasalara aykırı işlemler tespit edilirse, muhasip hakkında zimmet ve tazmin kararı alınmasına dair rapor düzenlenir. İdare hesabı, encümen raporu ile birlikte belediye meclisine gönderilir ve bu meclisin bütçe komisyonları ile genel kurulda inceleme ve tartışma yapılarak onaylanır. Muhasibin beraatine veya zimmetine karar verilir.

## 2 – Yargı Denetimi

Yönetim üzerinde uygulanan ve yönetimin dışında yer alan en etkili denetim yolu, yargısal denetimdir. Yargı denetimi, bütün siyasal sistemlerde hukuk devletinin bir gereği olarak, yönetimin eylem ve işlemlerine karşı benimsenmiş bir denetimdir. Diğer bir ifadeyle, idarenin hukuk yönünden denetlenmesi, hukuka bağlı devletin temel güvencesidir, hukuk devleti anlayışının zorunlu bir sonucudur. Demokratik bir toplumda yönetimin kendini hukuk kurallarına bağlı sayması, bu kuralların dışına çıktığında kendini bir “müeyyide” karşısında bulması, “hukuk devleti” anlayışının zorunlu bir ögesi aynı zamanda doğal bir sonucudur. Hukuk devleti deyimi, yönetilenlere hukuk güvenliği sağlayan devlet düzenini ifade eder. Hukuk devletinde, devlet yalnız hukuk kuralları koyan bir varlık değil, koyduğu hukuk kurallarına uyan, onlarla kendini bağlı sayan bir varlıktır. [Gözübüyük,1991:1]

Çoğu kez yerel yönetimler için bir teminat teşkil eden yargı denetimi, aynı zamanda yerel yönetimleri, merkezi yönetimin yanlış veya keyfi davranış ve kararlarına karşı da koruma işlevi gördüğü söylenebilir. Çünkü, düzenlediği toplumsal ilişkilere kesinlik ve istikrar kazandırmanın yanında tartışmaları da önlemektedir. Ancak, halkın teknik ve hukuki konuları bilmemesi ve bu işin çoğu kez avukat ücreti ve diğer masraflar gerektiğinden, haksız idare karşısında bireyler mağduriyetini giderememektedirler. Bu açıdan yargı denetimi bazı güçlükler de doğurabilmektedir.

İdari yargının amacı, yasalarla verilen yetki ve görevleri yine yasalara uygun işlerliğini sağlamaktır. Dolayısıyla, yerel bürokrasi üzerinde uygulanan denetim; onların görevlerini yerine getirmesini sağlamanın yanında, karar ve fiillerin kanunilik ve geçerlilik açısından idari yargı organlarınca denetlenmesini sağlamak şeklinde ortaya çıkmaktadır. Özellikle, yerel bürokrasinin eylemleri, kararları ve düzenleyici işlemleri üzerinde yapılan denetim daha çok hukuka uygunluk denetimi olmalıdır. Ancak, yerel bürokrasiye uygulanan yargı denetimi, kişilerin veya idari makamların şikayeti ve başvurusu üzerine mahkemenin harekete geçtiği, sürekli olmayan bir denetim biçimidir.

Türkiye 1868 yılında Danıştay'ı kurarak, Fransız idari yargı sistemini, idarenin faaliyetinin yargısal denetiminin, normal yargı örgütünden adliye olarak yalnız bu işi yapmak için kurulmuş yargı organları tarafından yürütülmesini benimsemiştir. [Örnek,1987:70]

Mahalli idarelerin idari işlemlerinin yargısal denetimi Danıştay'ca, bütçe ve muhasebe işlemlerinin yargısal denetimi ise Sayıştay'ca yapılmaktadır. Mahalli idarelerin mali denetimini yargılama ve kesin hükme bağlama yoluyla gerçekleştiren anayasal kuruluş Sayıştay'dır.

### **3 – Kamuoyu Denetimi**

Kamuoyu, bir sorun karşısında halkın düşüncü ve taşıdığı kanaattir ki bu kanaat, yönetim üzerinde etkili olacaktır. Fakat, bu kamuoyu kanaatinin oluşması için yönetimin açık olması, tanınması ve halk tarafından bilinmesi gerekir. Kamuoyuna göre yönetim, çalışma biçimini sadece görevlilerin ve uzmanların bildiği, işleyişine dışarıdan müdahalenin yapılamadığı bir mekanizmadır. Kamu yönetimi tarafından yerel ve genel yararı ilgilendiren kararlar ve gerçekler hakkında toplum yeterince bilgilendirilmemektedir.

Yerel halkın temel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak için var olan yerel birimler, başka bir deyişle yerel bürokrasi üzerinde en önemli denetim, halk denetimi de denilebilen “kamuoyu” denetimidir. Özellikle, seçimle iş başına gelen yerel idarecilerin denetiminde kendini “oy” olarak gösteren bu denetim, kamuoyu elinde önemli bir koz olarak değerlendirilebilir. Çünkü, seçimler siyasi sorumluluğun test edildiği ve değerlendirildiği araçlar ya da müesseselerdir.

Kamuoyu denetiminin etkili olabilmesi için, toplumda toplumsal davranış geleneğinin yaygınlığı çok önemlidir. [Balta,1970:209]

Kamuoyu denetimi, halkın doğrudan seçimler yolu ile yönetimi denetlemesinin yanında, daha çok baskı grupları yolu ile yapılan denetimdir. Baskı grupları, olarak da etkilemeyi yürütürler. Kamuoyunu etkilemenin başlıca tekniği basın ve yayın organlarını kullanmaktır. Özellikle yerel televizyon, radyo ve yerel basın kamuoyu oluşturulmasında en etkili araçlar haline gelmişlerdir. Dolayısıyla yerel bürokrasinin denetiminde bu araçların önemi giderek artacaktır.

Gerek kamuoyu ve gerekse baskı gruplarının yerel bürokrasiyi denetlemesinin başarılı olması hem “denetleyenlerin” hem de “denetlenenlerin” siyasi olgunluğa ve ahlaka sahip olması yanında, kamu yararını ön planda tutan ve kamuyu, yönetime kuşkulu bakmamasını sağlayan ve yapılan işlerin “şeffaflık ilkesi” gereği kamunun haberdar edilmesi için gereken tutumun sergilenmesi gerekmektedir.

#### **4 – Özel Denetim**

Sayıştay ve Devlet Denetleme Kurulu gibi özel denetim kurumları tarafından, kendi kuralları içerisinde yapılan bir denetim şeklidir.

##### **a - Devlet Denetleme Kurulu**

Anayasa'nın 108. maddesine göre; idarenin hukuka uygunluğunun düzenli ve verimli şekilde yürütülmesinin ve geliştirilmesinin sağlanması amacıyla, Cumhurbaşkanlığına bağlı olarak kurulan Devlet Denetleme Kurulu Cumhurbaşkanı'nın isteği üzerine tüm kamu kurum ve kuruluşların katıldığı her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeyi yapar. Devlet Denetleme Kurulu'nun kuruluş, görev ve çalışma esasları 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulu Kurulması Hakkında Kanun' la düzenlenmiştir. Kanun' a göre, ( 9 ) kişiden oluşan Devlet Denetleme Kurulu, gerek görmesi halinde, çalışmalarına yardımcı olmak amacıyla kamu kurum ve kuruluşlarından müfettiş, araştırmacı ve diğer uzman personeli isteyebilir. Bu personelin kurul başkanlığı emrine geçici olarak verilmesi ve gerekli yardımın sağlanması zorunludur.

Devlet Denetleme Kurulu adına hazırlanan ve kurulda görüşüldükten sonra karara bağlanarak Cumhurbaşkanlığı makamına sunulan raporlar, Cumhurbaşkanının onayı alındıktan sonra Başbakanlığa gönderilir. Başbakanlık raporda belirtilenlerin gereğinin yapılması için raporu en geç 45 gün içinde yetkili mercilere intikal ettirir.

Devlet Denetleme Kurulu'nun yukarıda zikredilen yetki ve görevleri kapsamında, belediyeler de her zaman için denetleme kapsamındadır. Örneğin, Cumhurbaşkanı bu yetkisine dayanarak herhangi bir belediyenin bir ünitesinde inceleme yaptırabilir. Hazırlanan rapora göre gereğinin yapılmasını belediye başkanlığından isteyebilir. Belediye başkanı da bunu yerine getirmekle yükümlüdür. Aksi halde Cumhurbaşkanı, Cumhuriyet Savcısı'na başvurarak kovuşturma açtırabilir ve İçişleri Bakanı'ndan da başkanın görevden alınmasını talep edebilir.

## **b - Sayıştay**

Anayasamızda öngörülen yüksek mahkemeler arasında yer alan Sayıştay'ın belediyeler üzerindeki denetim yetkisinin yasal dayanakları şunlardır.

**832 Sayılı Sayıştay Kanunu** : Madde 1- Sayıştay, genel ve katma bütçeli dairelerin gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini yargılama yoluyla kesin hükme bağlama ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlı işlerini yapmakla görevlidir.

Geçici Madde 8- Anayasanın 116. md. gereğince İl Özel İdareleri ile Belediyelerin mali işlerinin denetlenmesine dair kanun yürürlüğe girinceye kadar 16 Haziran 1934 tarihli 2514 sayılı Divan-ı Muhasebat Kanunu ve bu kanuna ek kanunların İl Özel İdareleri ve Belediyelere ait hükümleri yürürlükte kalır.

Buna göre 832 S.K.un 1. md. Belediyeler ve İl Özel İdareleri Sayıştay denetiminden çıkartılmış ancak geçici 8. md. ile belediyelerin denetimine ilişkin yasa çıkartılıp yürürlüğe girinceye kadar denetim tekrar Sayıştay'a bırakılmıştır. Ancak burada Sayıştay'ın bu geçici dönem denetimini hangi md.lere göre yürüteceği sorunu

yaşanmıştır. Bu sorunu çözmek için 08.07.1971 gününde toplanan Sayıştay Genel Kurulu 2514 sayılı Divan-ı Muhasebat Kanunu'nun 68,69,70 ve 71 md.lerinin uygulanacağını belirterek sorunu çözmüştür. Hemen şunu da belirtmek gerekir ki 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun 119. md. Belediye ve İl Özel İdarelerinin denetimi konusunda halen yürürlüktedir.

**2514 Sayılı Divan-ı Muhasebat Kanunu** Madde 68- Vilayet hususi İdareleri ve bu kanunun meriyete seneye tekaddüm eden üç senelik bütçelerindeki varidatın tahsilat miktarının vasatı 30.000 lira ve daha yukarı olan Belediyelerin muhasip hesapları ve kat'i hesapları ikinci derecede Divan-ı Muhasebat'ın tetkik ve muhakemesine tabidir. Buna göre her ne kadar Sayıştay Kanununun 1. md. Belediyeleri özel bütçeleri olduğundan kapsamına almamışsa da geçici 8. md. ile yeni kanun yürürlüğe girinceye kadar 2514 sayılı Divan-ı Muhasebat Kanunu'nun 68. md. ile belediyelerin saymanlık ve kesin hesaplarının ikinci derecede Sayıştay denetimine tabi hükme bağlanmıştır. 1961 Anayasasının 116 md. belirtilen kanunlar çıkarılmadığından Sayıştay belediyeler üzerindeki denetim yetkisini kendi kanununun geçici 8 ve 2514 Sayılı Divan-ı Muhasebat Kanununun 68. md.göre kullanmaktadır. Ayrıca Sayıştay kendi kanununda ön görülen usul ve yöntemlere göre belediyeler üzerindeki denetimlerini TBMM adına sürdürmektedir.

1982 Anayasasının 127. md. yer alan Yerel Yönetimler ile ilgili hükümler 1961 tarihli Anayasasının 116. md.sine çok benzemektedir. Bugüne kadar Anayasasının emrine uygun yeni yasal düzenleme yapılamadığı için Sayıştay Kanunu'nun geçici 8. md.si bu boşluğu doldurmuş ve bu boşluğu doldurmaya devam etmektedir. Bunun dışında Belediye ita amiri olan başkan ve diğer ilgililerin başvurması üzerine Belediye hesaplarının ikinci derecede incelenmesi hükme bağlanmıştır. [Pınar,1993:150]

İçişleri Bakanlığı Teftiş Heyetinin yaptığı denetim sonucu elde edilen sonuçlar da Sayıştay'a bildirilmektedir. Bu sonuçların ait olduğu Saymanlık hesabı Sayıştay'ca hükme bağlanmışsa hesabın denetimi anında aktarılan bu sonuçlarda göz önüne alınır ve yargılama sırasında değerlendirilir. Söz konusu hesap hükme bağlanmışsa bu hesaba ilişkin teftiş layihalarındaki sonuçlar İçişleri :Bakanlığı adına yargılamanın iadesi istemi

niteliğinde kabul edilerek kanun yolları işletilir. Bu sonuçlar değerlendirilerek hüküm kurulur.

Yerel Yönetimlerin hesaplarının denetim konusunda Divan-ı Muhasebat Kanunu'nun 68,69,70 ve 71. md. uygulanacak diğer konularda ise Sayıştay Kanununun hükümleri ile 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun aykırı olmayan hükümleri uygulanacaktır.

### **i. Sayıştay Denetiminin Boyutları Ve Niteliği**

1981 yılına kadar belediyelerin faaliyetleri ve bütçeleri çok büyük olmadığından Sayıştay'ca belediye hesaplarını inceleme oranı çok düşüktür. Bu oran %10 civarındadır. 1981 yılından sonra belediyelerin bütçeleri ve çalışma alanları arttığından belediyeler üzerinde yapılan denetimlerde çoğalmıştır. Sorunları yerinde çözmeyi amaçlayan Sayıştay denetlemesini beldelerde yaparak belediye personelinin eğitilmesini de sağlamaktadır.

Belediye muhasebe usullerinin eski oluşu muhasebe personelinin eğitimsiz ve yetersiz olması, saymanların hiçbir güvenceye sahip olmamaları harcamaların daha titiz ve hukuka uygun yapılmasına engel olduğu gibi, bütçe kesin hesap ve idare cetvellerinin doğru ve tam olarak hazırlanamamasına yol açmaktadır.[Özkarcı,1996:27]

### **ii. Yerel Yönetimlerin Sayıştay'ca Denetlenmesinin Gerekliği**

Yerel Yönetimlerde iç denetiminin yeterince işlemediği ve bu yüzden dış denetiminin önem kazandığı bir gerçektir. Dış denetimin idari ve mali yönleri vesayet makamları tarafından yapıldığı için mali işlemlerin denetimi Sayıştay tarafından yapılmaktadır.

Adli ve İdari Yargı olarak örgütlenen yargı sistemimiz Sayıştay'ın bu iki çeşit dışında saymıştır. Ancak Sayıştay 1982 Anayasa'sında yargı bölümünde sayılarak kendi içinde

kesin hüküm oluşturan bir mali yargı mercii sayılmıştır. Buna göre Yerel Yönetimler var olan hükümlere açıklık getirilerek Sayıştay'ca denetlenmelidir. Çünkü Yerel Yönetimlerin mali denetiminin Sayıştay'ca yapılmasında birçok faydalar vardır. Bu faydalar şunlardır.

- Yerel Yönetimlerin denetiminin Sayıştay'ca yapılmasını sürekliliği bir içtihat birliği sağlar.
- Sayıştay anayasaya göre idarenin dışında ve üstünde olduğu için, tarafsız, objektif ve bağımsız bir denetim usulü geliştirmiştir. Kamu vicdanında saygın bir kurum olarak bilinmektedir.
- Sayıştay denetimini TBMM adına yaptığından dolayı bu denetim millet adına yapılmış sayılır.
- Denetim sonucunda halk, belediye denetiminde ise belde halkı demokrasinin vazgeçilmez bir şartı olan bütçe hakkını sağlamış olmaktadır.

Genel ve katma bütçelerin denetimini yapan Sayıştay'ın özel bütçelerin denetiminde söz sahibi olması, denetimin çok elden yapılmasının zararlarını yok edecektir. Tek elden yapılan denetim mali bir birliktelik sağlayacağından vesayet denetimleri giderek azalacaktır. Böylelikle Yerel Yönetimler özerkliğe daha da yaklaşacaktır.

Sayıştay Yerel Yönetimler üzerindeki denetimini iki ayrı biçimde yürütmektedir.

Birinci biçimde saymanlık bütçe ve hesap cetvellerini bir yazı eki ile Sayıştay Başkanlığı'na gönderir. Başkanlık bu yazıyı ilgili denetçisine havale ederek incelettirir. Eğer saymanlık mülkiye müfettişlerince teftiş edilmişse gönderilen bu yazıya teftiş layihası da eklenir. Saymanlık mülkiye müfettişlerince denetlenmişse ve düzenlenen layihadaki bazı konulara belediye meclisince itiraz edilmişse, uyuşmazlığın çözülmesi için itiraz gerekçesi bu yazıya eklenir. Teftiş layihasında bulunan ve maddi sonuçlar doğurabilecek konulara ilişkin verilen emirleri ve gerekirse eklenecek diğer belgeleri saymanlıktan isteyerek yeniden incelenerek sonuçlandırır.



İkinci biçimde Sayıştay, saymanlık hesabının tamamını merkezi Ankara veya saymanlığın bulunduğu beldede doğrudan denetime alır. bunun için önceden saymanlığa yapacağı işlemi açıklayan bir yazı gönderir. Denetim ilgili denetçiler tarafından yapılır. Sayıştay denetlemesini hesabın tümü üzerinde yapabileceği gibi bazen yerel meclislerle ilişkili görülen hususlarla yapmaktadır.

Sayıştay denetimi, esas itibariyle belgeler üzerinde maddi bir denetim olduğundan biçimsel bir özellik taşımaktadır. Bu denetimin sağlıklı olabilmesi için önlemler alınmalı, kısacası mali denetimin Sayıştay tarafından bizzat değil, illerde yada bölgelerde kurulabilecek şubeleri tarafından yapılması çok faydalı olacaktır. Böylelikle hem denetim hem de yargı görevi yerine getirilecek “Yerel Yönetimler Sayıştay’ı” kurulmasının temelleri atılacaktır.

## **5 – Yönetimsel Denetim ( İdari Vesayet )**

### **a - Tanımı ve İçeriği**

Hukuk literatüründe vesayet, “küçüklerin, mahcurların menfaatlerinin korunması amacıyla özel hukukta düzenlenmiş olmasına rağmen, bir nevi kamu hizmeti mahiyetinde olan müessesedir” [Özcan,1985:356) şeklinde tanımlanmıştır.

İdari vesayet kavramı ise; merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bir ilişki sağlamak ve yerel yönetimlerin aldıkları karar ve fiilleriyle devletin birliğini ve kamu hizmetlerinde var olan bütünlüğü bozmalarına engel olmak için getirilmiş hukuki müessese şeklinde tanımlanabilir.

Kısacası yönetimsel denetim, yönetimsel kuruluşlar tarafından ve yönetimsel usullerle yapılan denetimidir. İçerik bu olmakla birlikte konu ile ilgili çeşitli tanım ve açıklamalara rastlamak mümkündür. Şöyle ki bazılarına göre:

İdari vesayet, idarenin bütünlüğünü sağlamak amacıyla, merkezin, yerinden yönetim kuruluşlarının bazı işlem ve eylemlerini denetleyebilmek konusunda sahip oldukları yetkidir. [Tortop,1991:15]

İdari vesayeti merkezi idarenin bakanlıklar veya mahalli mülki amirleri aracılığıyla mahalli idare organlarının karar ve işlemleri üzerinde bu karar ve işlemlerin kamu düzenine, yasalara ve kamu yararına uygun olarak alınması ve yürütülmesi amacıyla yaptığı denetim, olarak da tanımlamak ta mümkündür. [Bulut,1992:15]

Yönetsel denetim, yönetimin etkinliğini, iyi ve doğru işlemlerini sağlayan bir çeşit oto kontrol yöntemidir. [Yıldız,1998:19]Şeklindeki tanım sanırım bu kavramın içeriğini en iyi bir şekilde açıklamaktadır.

Merkezin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı denetim konusundaki tartışmalar, denetimin yönetsel mi, yoksa yargısal mı olacağı, işlem öncesi mi, işlem sonrası mı olacağı üzerinde odaklanmıştır. Merkezîyetçi yönetim geleneğinden gelen ülkelerde, merkezin denetimi daha çok hiyerarşik olarak, üst makamlarca ve işlem öncesi kullanılmaktadır. Yerel yönetim geleneği güçlü olan ülkelerde merkezin denetimi, yargı ağırlıklı ve statü belirleme biçiminde ortaya çıkmaktadır.

İdari vesayet yolu ile devletin birliğini, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde uyumu sağlamak yolu ile mahalli idarelerin bu ilkelere uymayan uygulamalarının ve suistimallerinin önüne geçilmesi düşünülmektedir. [Tortop,1991:14]

Gelişmekte olan ülkelerde merkezi idarenin mahalli idare birimleri üzerinde yürüttüğü denetim için iki temel dayanak ileri sürülmektedir. Bunlardan birincisi, mahalli idare birimlerine devredilmiş bile olsa bütün kamu hizmetleri üzerinde son ve temel sorumluluğun, merkezi idareye ait olduğu husustur. İkincisi, merkezi idarenin, bütün ülkede kamu hizmetlerine ilişkin olarak asgari bazı standartların gerçekleştirilmesini isteme yetkisine sahip bulunduğu noktasıdır. [Howen,Çeviren,Yalçındağ,1972:155]

Mahalli idarelerin görevlerini gereği gibi yapmalarını ve yönetimin bir bütün olarak uyumlu çalışmasını sağlama yönünden bu tür denetime gerek görülmektedir. Bu tür denetimin yerel yönetimlerin yeteneksiz olmalarından konulmadığı da önemli bir gerçektir.

Kaynağını, "İdarenin bütünlüğü" ilkesinden alan idari vesayet denetiminin yönetimde bütünlüğün sağlanması konusunda en önemli bir araç olduğu düşüncesini sanırım artık herkes kabul etmektedir. Böylelikle merkezi yönetim idari vesayet yetkisine dayanarak yerel yönetimlerin işlem ve eylemleri ile bazı kararlarını Anayasa ve kamu yararı açısından denetler. Vesayet makamı bu işlemleri ya olduğu gibi ya da değiştirerek onaylayacağı gibi, uygun görmeyerek gerekçesi ile birlikte reddedebilir. Ayrıca vesayet makamının bu işlemi yeniden incelenmek üzere ilgili makama geri gönderebilme yetkisi de vardır.

## **b - İdari Vesayetın Özellikleri**

İdari vesayet incelendiğinde şu özellikler görülmektedir:

- İdari vesayet, idari bir denetimdir.
- Bu denetim, devletin birliği ve genel menfaatleri açısından konulmuştur.
- İdari vesayet kanuna dayanır ve kanunla sınırlıdır. Merkezi idare bu yetkisini, kanunun gösterdiği çerçeve içinde kullanmak zorundadır.

İdari vesayet, kanunla merkezdeki bir kurum veya makama veya merkezin bir memuruna tanınmış ise, doğrudan doğruya bu makam veya şahıs tarafından kullanılması gerekip, yetki devri söz konusu değildir. [Onar,1966:625]

İdari vesayet yetkisini kullanan merkezi idare, mahalli idare kuruluşlarının kararlarını tasdik eder, değiştirerek kabul eder veya yeniden incelemek üzere geri gönderir. Ayrıca söz konusu kararları gerekçesi ile ret edebilir.

İdari vesayet denetiminin olabilmesi bazı şartların gerçekleşmesine bağlıdır. Bu şartlar gerçekleşmeden merkezi idare ya da yetkili kişiler idari vesayet işlemini uygulayamazlar.

### **c - İdari Vesayet İçin Gerekli Unsurlar**

İdari vesayet için gerekli unsurlar konu, sebep, yetki, şekil, usul ve maksat unsuru olmak üzere 5 kısımda toplanmaktadır.

**Konu Unsuru :** Yerel yönetimlerin yetkili organları tarafından alınmış bir karar ve işlemin varlığı gereklidir. Mevcut olmayan bir karar üzerine vesayet tesis edilemez.

**Sebep Unsuru :** Yerel yönetimlerin yetkili organlarınca alınmış bulunan kararın bir kanun hükmü ile idari vesayete tabi tutulması şarttır.

**Yetki Unsuru :** İdari vesayet hakkının kanunla kendisine bu yetki tanınmış bulunan kişi, makam ve organ tarafından kullanılması gerekir. Verilmiş bu yetki devredilemez.

**Şekil ve Usul Unsuru :** İdari vesayet hakkının, kanunların tespit ettiği süre, şekil ve usuller dahilinde kullanılması şarttır. Örneğin, idari vesayet denetimi için 15 günlük bir süre geçirildikten sonra otomatik olarak kesinleşir. İdari vesayet hakkı düşmüş olur.

**Maksat Unsuru :** İdari vesayet hakkı devletin siyasi yükümlülüğüne, mahalli halkın maddi ve manevi menfaatlerine, belde idaresinin hukukuna, kamu hizmetlerinin birliğine ve belde organlarının siyasi ve hukuki varlığına uygun şekilde kullanılmalıdır.

Yerel yönetim kuruluşları üzerinde vesayet denetimini uygulayacak olan vesayet makamları çeşitlidir. Vesayet makamlarını ve bu makamların yetkilerinin açıkça kanun koyucu tarafından belirtilmesi gerekir. Kanunlarda vesayet makamı olarak İçişleri Bakanı gösterilmişse bu yetkinin bakan tarafından bizzat kullanılması gerekir. Bakan kendi yerine vesayet yetkisini kullanmak üzere bir başkasını görevlendiremez. İdari vesayet önemli bir bölümü yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri üzerinde yapılır. İşlemler üzerinde yapılan denetim hukukilik denetimidir.

Merkezi idare idari vesayet yetkisini ilk olarak 1982 Anayasası'ndan almaktadır. Anayasa' nın 127. maddesinin 5. fıkrası idari vesayeti düzenlemiştir. Bu fıkra göre;

“Mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesi içinde sunulması, kamu görevlerinde birlikte hareket edilmesi, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması maksadıyla kanuni sınırlar içinde merkezi idare mahalli, idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”

Anayasaya göre, idari vesayete gerek duyulmasının sebepleri; mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasıdır.

Nitekim ülkemizin de üyesi bulunduğu Avrupa Konseyi, 1958 yılında “Avrupa Mahalli İdareler Özerkliği Ana Sözleşmesi” adı ile bir sözleşme metni hazırlamış ve üye ülkelerin mahalli idareleri kuruluşlarına daha çok yönetsel, mali ve kısmen siyasi özerklik verilmesini amaçlayan bu belge bir çok üye tarafından imzalanarak kabul edilmiştir.

Bu sözleşme, bazı çekincelerle, 1991 yılı Mayıs ayında 3723 sayılı Kanun' la Devletimizce de uygun bulunmuştur.

## **II - DENETİM TÜRLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI**

Yerel yönetim kuruluşları üzerindeki denetim türlerine baktığımızda ilk dört denetim türünün, iç denetimde denetim organı oluşturulduktan sonra,baş vuru şartı aranmaksızın kendiliğinden gerçekleşmesine rağmen, yargısal denetim için mutlaka başvuru yani müracaat şarttır. Bundan başka yargısal denetim yolunda yargıya başvuru yapabilecek kimseler önceden sınırlı bir şekilde sayılmıştır. Bu sayılanların dışındaki kişilerin

başvuru yapabilmesi mümkün değildir. Kısacası başvuru şartının genişletilmesi imkansızdır.

İç denetim, kamuoyu denetimi ve siyasi denetim yolları etkili denetim yollarından değildir. Çünkü bu denetimler direkt sonuç doğurmazlar. Buna rağmen vesayet denetiminde yerel yönetim kuruluşlarının organ, işlem ve eylemleri üzerinde etkili sonuçlar doğurmaktadır. Yargısal denetimlerde ise sadece ve sadece işlemlerin iptali sağlanmaktadır.

Yargısal denetimde, yargı organınca verilen kararlara uymak zorunluluğu vardır. Verilen yargı kararları herkes için bağlayıcıdır ve tartışılmaz. Diğer denetim türlerinde ise, olayın sonuçlarını yok edebilme imkanı vardır. Ayrıca bu konu ile ilgili yeni bir düzenleme de yapılabilir.

### **III - YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİNDE KARŞILAŞILAN SORUNLAR**

Günümüzde Türk Yerel Yönetimleri, ekonomik, sosyal, kültürel ve idare fonksiyonları bakımından “Yerel Yönetimler” in evrensel olarak belirlenmiş konumunda bulunmamaktadırlar. Anayasa, kalkınma planları ve hükümet programlarında yerel yönetimlerin gelir, görev, yetki ve sorumluluklarının artırılması her zaman öngörülmüştür. Ancak bu öngörü, hiçbir zaman istenilen düzeyde gerçekleşmemiştir.

Türkiye’ de egemenliği kullanma yetkisi sanki merkezi yönetimin tekelindedir. Yerel yönetimler bu yetkiyi merkezi yönetimle birlikte paylaşmış durumda değildirler. Çünkü; organlarının tümü seçilmemekte, kendi örgütlenmesine hakim olamamaktadırlar. Dolayısıyla da halk yönetime katılamamaktadır. Halkın yönetime katılamayışı ise bize kamuoyu denetiminin yeterince yapılamadığını göstermektedir.

Buna göre Türkiye’de yerel yönetimlerin denetiminde karşılaşılan sorunları, esas itibariyle 2 ana grupta toplamak mümkündür. Birincisi, ortak nitelikli, ikincisi kendi türlerine göre farklılık gösteren özel nitelikli sorunlar şeklinde.

## **A – Ortak Nitelikli Sorunlar**

### **1 – Yerel Demokrasinin İşlememesi**

Bugünkü yerel yönetim kurumlarımız yeterince demokratik değildirler. Bir yerel yönetim sistemine demokratik nitelik kazandıran öğeler açısından değerlendirildiğinde, yerel yönetimlerin denetim sorunları için şu belirlemeler yapılabilir.

#### **a – Yürütülebilir Karar Alma Yetkisinde Yetersizlikler**

Yerel yönetim kurumlarının varlık nedenini oluşturan bu nitelik, yerel topluluklara organları aracılığıyla yerel hizmetler üzerinde uygulanabilir nitelikte kararlar almasını sağlamaktadır. Üstelik bu nitelik bu kurumların kendi kendilerini, tercihleri yönünde, dilediği gibi yönetme imkanı vermektedir. Oysa Türkiye’ de yerel yönetimler bu imkandan geniş ölçüde yoksundurlar. Şöyle ki, bu yönetimlerin yer yer merkezi yönetimin vesayeti altında olması, organlarının yürütülebilir kararlar almasını yani köylünün köyünü yönetmesini önlemektedir. Bu durum ise yerel yönetimlerin idari özerkliğini engellemektedir.

#### **b – Yönetimsel Saydamlıkta Yetersizlik**

Özellikle 1970’lerden sonra yerel yönetimlerin gündemine girmiş bir kavramdır. Yerel yönetimlerin, hemşehrilerinin yerel yönetimlerde olup bitenlerden düzenli bir şekilde haberdar olmasını, seslerini bu kurumlara duyurmasını sağlayacak imkanlardan yoksun

bıraktığı görülmektedir. Oysa kendilerince oluşturulan ve varlık nedeni bu topluluğa hizmet etmek olan yerel yönetimlerin, planlarını, programlarını ve herhangi bir konu üzerindeki uygulamalarını ve kararlarını hemşehrilerine duyurmaları, onları bilgilendirmeleri gerekir.

Nitekim dünyada bir çok yerel yönetim ünitelerinde özellikle belediyelerde bu tür çalışmaların sıklıkla yapıldığı görülmektedir. Örneğin A.B.D. de Kansas City, Charlotte, Tampa, Orlando ve Dallas kentleri başta olmak üzere, bir çok kent yönetimi, halkın yerel hizmetlerle ilgili her türlü bilgiye, günün herhangi bir saatinde ulaşabilmesini sağlamıştır. [TKİB,1993:44] (Büyük alışveriş merkezlerine terminaller yerleştirerek)

Norveç Yerel Yönetimler Birliği, ülke çapında yaygınlaştırdığı bilgisayar ağı ile bağlandığı çok sayıda belediye binasına ya da kamu kuruluşlarına yerleştirilen video terminalleri aracılığıyla, yerel yönetimleri ilgilendiren her türlü merkezi karar ya da bilgilerin aktarılmasını ve güncelleştirilmesini sağlamaktadır. [a.g.e., s.45 ]

A.B.D. nin California eyaletindeki Santa Monica kentinde geliştirilen sistemde, evlerinde bilgisayarı olanlar, yerel yönetimin bilgisayar sistemi ile bağlantı kurarak, kentsel hizmetlerle ilgili her türlü bilgiye ulaşabilmekte, bunun yanı sıra, elektronik posta kutuları aracılığıyla, meclis üyelerine ve yerel yöneticilere taleplerini, görüşlerini ve eleştirilerini iletebilmektedirler. [a.g.e., s.47]

Fransa’ da Brest kenti, TV aracılığıyla, belde halkının istihdam, eğitim, sağlık, konut gibi konularda kolayca bilgi alabileceği bir sistem geliştirmiştir. Aynı biçimde Strasbourg kentinde geliştirilen ALSAMATIQUE sistemi, halkın belediye hizmetlerine ilişkin her türlü bilgiye kolayca ulaşabilmesini sağlamaktadır. [a.g.e., s.48]

### **c – Halk Katılımının Yetersizliği**

Eğer yerel yönetimlere demokratik bir nitelik kazandırmak istiyorsak, halkımızın bu yönetimlere katılım yollarını açık tutmalı ve katılım sürecine işlerlik kazandırmamız



gerekir. Çünkü; katılım süreci, halka bu yönetimlerin kararlarını etkileme imkanı verir. Böylelikle de yönetimin halk tarafından denetim etkinliği artırılır ve gerçek nitelikte yerel demokrasiye geçilmesi sağlanır. Seçim dönemleri arasında bu yola başvurulmasını sağlayan yöntemler, bu açıdan çok önem taşırlar. Halbuki Türk yerel yönetim sisteminde bu katılım çok sınırlıdır.

Yerel yönetimler demokratik kurumlarımızın en önde gelenleri arasındadır. Bunun temel göstergesi ise, yerel yönetimlerin yönetim ve karar organlarının ( il özel idarelerinin yürütme organı olan vali hariç ) seçim yolu ile ve yerel halkın çoğunluk oylarıyla işbaşına gelmeleridir.

Ancak sadece çoğunluk oylarıyla iş başına gelmiş olmak gerçek demokrasinin bir göstergesi olan özerklik için yeterli sayılmamaktadır. Yönetime halk katılımının sağlanması yanında, yönetenlerin seçmene hesap vermesi de gerekmektedir. Yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması tartışması yapılan ülkemizde, katılımcılık ilkesinin de göz önünde tutulması gerekir.

## **2 – Hemşehrilik Bilincinin Gelişmemesi**

Yerel yönetimlerimizin önemli sorunlarından birisi, hemşehrilik bilincinin yeterince gelişmemesidir. Bunun nedeni, bu yönetimlerin bizim toplumsal yapımızın geliştirdiği bir kurum olmamasıdır.

Halbuki yerel yönetim kurumlarından biri olan belediyelerin tabi olduğu 1580 sayılı Belediye yasasının “ Hemşehri Hukuku “ başlığını taşıyan 13. maddesinde “Her Türk nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin belediye işlerinde reye, intihaba, belediye idaresine iştirake ve belediye idaresinin devamlı yardımlarından istifadeye hakları vardır.“ hükmü yer almıştır. Ancak bu hüküm halkımız tarafından yanlış anlaşılıp yorumlanmaktadır. TÜSİAD’ın yayınladığı “ Sorunlar ve Çözümler “ adlı yayında hemşehrilik bilincinin yeterince gelişmemiş olmasının şu sorunlara neden olduğu belirtilmektedir.

- Hemşehriler, yerel yönetimlerin yüklerine katılmak zorunda olduklarının bilinci içinde değildirler. Genel eğilim, yerel yönetimlerden yalnız hizmet istemek, eğer hizmet yeterince üretilmezse bundan yakınmak biçimindedir.
- Hemşehriler, bir yerel yönetim yöresinde örneğin bir kentte yaşamının kendisi için de bir çok yükler ve sorumluluklar getirdiğini düşünmemektedir. Bu bağlamda yerel yönetimin, örneğin belediyenin getirdiği kurallara uymakta titiz davranmamakta, kendi varlığının korunması ve geliştirilmesinde belediye ile işbirliği yapmamaktadırlar.
- Hemşehriler, bilincinin yetersizliği, yerel yönetim kuruluşunun kendisinin doğrudan en yakın demokratik kuruluşu olduğunun yerel toplulukça algılanmasında ve yerel yönetimleri sahiplenmesinde yetersizlikler yaratmaktadır. Bu algılama yetersizliği yerel toplulukların, yerel yönetimleri seçimler arasındaki dönemlerde etkili biçimde denetlemelerini ve sorgulamalarını, yerel hizmetlerin yürütülüşü ile ilgili isteklerini ve dileklerini sivil toplum örgütleri aracılığıyla yerel yönetimlere yansıtma ve geniş ölçüde önlemektedir. Halbuki bugün, hemşehriler yerel yönetimlerin özellikle belediyelerin iyi yönetilmediğinden, yolsuzlukların yapıldığından şikayet etmekle birlikte kendilerinin çıkarı olduğunda bu durumları özellikle görmezlikten geldiği de önemli bir gerçektir. Üstelik hemşehrileri olduğu yerel yönetimin kamu yararına ya da mevcut yasalara aykırı işlem yaptığını bildiği halde çaresiz kalması diğer önemli bir sorunu da beraberinde getirmektedir. Denetim yerine neme lazımcılık düşüncesinin asıl gerekçesi de budur. Bu gibi durumlarda hemşehrilerin hemşehrilik kimliği ile idari yargıda dava açabilmesi imkanı sağlanırsa, bilinçli hemşehride menfaat ilişkisi yerine denetim ağırlıklı ilişki öne çıkacaktır.

### **3 – Yerel Yönetimlerle İlgili Kanunların Yetersiz Kalması**

Yerel yönetimlerin organik kanunları çok eskimiş ve bu günkü ihtiyaçlara cevap veremez hale gelmiştir. Hem belediyelerin, hem il özel idarelerinin, hem de köylerin bu günkü organik konumları Osmanlı Devleti' nin son dönemi ile Cumhuriyetimizin ilk yıllarında çıkarılmış kanunlardır.

İl özel idarelerinin organik kanunu Osmanlı Devleti döneminde 1913 yılında bir Kanun – u Muvakkat ( Geçici Kanun ) olarak çıkartılmıştır. Bazı maddelerinin tadil edilmiş olmasına rağmen bu geçici kanun esas itibariyle halen dahi yürürlüktedir. Köy Kanunu 1924, Belediye Kanunu ise 1930 tarihinde çıkartılmıştır.

Cumhuriyetimizin ilk yıllarında çıkartılan bu kanunlar, o günün koşullarına göre isabetli, hatta ilerici düşünceleri yansıtan kanunlar olarak kabul edilebilir. Fakat ne o zamanki durum şimdi mevcut ne de o zamanki insanlar mevcuttur. Cumhuriyetin ilk kurulduğu yıllardaki coşkunun da etkisiyle çıkartılan kanunlardaki hükümlerin bugünün ihtiyaçlarına cevap verebileceği artık düşünülemez. Kısacası yerel yönetimlerle ilgili kanunlar hem yetersizdir, hem de denetimle ilgili kısımları zamanımıza uygun değildir.

Cumhuriyet döneminde anayasalar da dahil olmak üzere tüm mevzuatta bir çok değişiklik yapılmıştır. Fakat köklü sayılabilecek değişikliklere gidilmemiştir. Dolayısıyla yürürlükte bulunan yerel yönetimlerin organik kanunlarında köklü bir değişikliğe gidilmelidir ki denetimle ilgili sorunlar çözülsün.

#### **4 – İdari Vesayet Uygulamasından Doğan Sorunlar**

Yerel yönetimlerin denetimine ilişkin sorunlar arasında idari vesayet tartışmaları önemli bir yer almaktadır. Bu konudaki tartışmaların özünde idari vesayet uygulamasının önceden mi, yoksa sonradan mı olması gerektiğidir. Çağdaş yerel özerklik anlayışı , mali konulardaki bazı istisnalar hariç, denetimin sonradan olması yönündedir. [TOBB,1996:109]

İdari vesayet olarak adlandırılan yetki çerçevesinde merkez yönetimi, yerel yönetimlerin bütçeleri, kimi meclis kararları , personel işlemleri ve başka bir çok kararları üzerinde yerindelik denetimi yapabilmektedir. Yerindelik denetimi onaylama, önceden izin almak şartı koyma, yerel yönetimin yerine geçecek karar verme yolları ile uygulanmaktadır. Örneğin il özel idaresi meclis kararlarının tümü ile belediye meclis kararlarının çoğunun, merkez yönetimi ya da temsilcileri tarafından onaylanması gerekmektedir. İdari vesayet makamlarının izni olmadan yerel yönetimler motorlu taşıt aracı alamamakta, personel kadroları oluşturamamaktadır. ( Hatta bugün personel alımları merkezi sınav ve yerleştirme sonucu yapılmaktadır. ) Vesayet makamları, belediye bütçelerinde, belli durumlarda, meclis yerine geçerek değişiklikler yapabilmektedir. {TÜSİAD,1992:31}

Türk yerel yönetimlerinin yönetsel özerkliğe sahip olmamasının temel nedeni, Osmanlı İmparatorluğu'ndan miras kalan ve Cumhuriyet döneminde de varlığını sürdürmüş olan merkeziyetçi – bürokratik yönetim geleneğidir. 1982 Anayasası ile bu alanda geliştirme yerine, örneğin 1961 Anayasası' na oranla daha olumsuz kurallar ve ilkeler getirilmiş bulunmaktadır.

1982 Anayasası' na göre merkez yönetimi, yerel yönetimler üzerinde;

- Yerel hizmetlerin, yönetimin bütünlüğü ilkesine göre yürütülmesi.
- Kamu görevlerinde birliğin sağlanması.
- Toplum yararının korunması.
- Yerel yönetimlerin istenen biçimde karşılanması.

amaçlarıyla, yönetsel vesayet yetkisi kullanılabilir.

Yerel yönetimlerin yürüttükleri hizmetler üzerinde yalnız “Hukuka uygunluk“ değil, aynı zamanda “ Yerindelik “ denetimi yapmaya imkan sağlayan bu kurallardan özellikle son ikisinin yerel yönetim özerkliği ile ters düştüğü açıktır.

Yeni bir kural olarak 1982 Anayasası'nda İçişleri Bakanı'na verilmiş olan yerel yönetim organlarını ya da üyelerini, geçici bir önlem olarak görevden uzaklaştırma yetkisi de yanlış kullanmaya açık bir yetkidir. Ayrıca siyasi içerik taşıyan bu yetkinin kullanılması muhalefet ile iktidar arasında sürekli tartışmalara ve gerginliğe neden olmaktadır. [a.g.e., s.32]

Yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olması gerektiğine göre, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin de, yerinden yönetim ilkesini zayıflatmayacak biçimde düzenlenmesi gerekir. [Eryılmaz,1997:30]

Atanmışlar, seçilmişlerin özellikle küçük yerlerdeki popülarlığını kıskanmakta olduklarını, idari vesayet yetkilerini bu yönde kullandıkları şeklinde ciddi iddialar mevcuttur. Hatta atanmışların, seçilmişlerin yolsuzluk sayılmayacak derecede küçük hatalarını bir silah gibi kullanarak onları kendi doğrultusuna getirerek üstünlüklerini kabul ettirmek gibi bir düşünceye saplandıkları düşünülmektedir.

Vesayet yetkisinin yerel düzeyde Vali ve Kaymakamlar tarafından kullanılması, aslında işbirliği yapmaları gereken seçilmiş yöneticilerle atanmış kamu görevlileri ilişkilerini de bozabilmekte, ayrıca atanmışlar için, seçilmişler üzerinde demokrasi değerlerine ters düşen bir üstünlük sağlanmaktadır.

## **5 – Yönetimler Arasındaki Koordinasyon Eksikliği**

Bu gün için hem merkezi yönetim ile yerel yönetimler, hem de aynı yöredeki yerel yönetimler arasında bir koordinasyon yetersizliği hatta kopukluğu gözlenmektedir. Bu durumun çok çeşitli nedenleri vardır. Bunların başta gelenleri mevzuattaki yetersizlik, merkezi yönetimin bazı yanlış kararları, il özel idareleri ile köy yönetimlerinin yerel yönetim ünitesi özelliğini önemli ölçüde kaybetmiş olmalarıdır. Ayrıca bazı belediyelerin hizmet birimi olmaktan daha çok politik kişilik kazanmaya yönelik aşırı gayretleridir. [TOBB,1996:113]

Hem kaynak israfına, hem yeterli hizmet üretilmemesine, hem de üretilen hizmetin kalitesinin düşmesine sebep olan koordinasyon eksikliğinin giderilmesi için YEREL YÖNETİM BAKANLIĞI' nın kurulması düşünülebilir. Belki böylelikle merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde siyasi nitelikte olan “Yerindelik Denetimi” uygulaması da hafifletilebilir. Yerel halka ait olan bu denetimin seçimler yoluyla yapılması sağlanabilir.

## **B – Özel Nitelikli Sorunlar**

### **1 – İl Özel İdarelerinin Denetim Sorunları**

İl özel idarelerinin bugünkü güçsüz konumunu göz önünde tutan bazı yazarlar, bu kuruluşların varlık nedenlerini tartışmaya değer bulmaktadırlar. Ancak il özel idarelerinin varlık nedenlerini tartışmadan önce, bu idarelere görevleriyle orantılı olarak gelir sağlanıp sağlanılmadığı düşünülmelidir. Gelir kaynaklarını iyice kısıttan, gelirlerini artan ihtiyaçlarını karşılayamaz duruma getirdikten sonra, bu yönetimlerin varlığını tartışmak olaya tek yönlü bakmak demektir.

#### **a – Örgüt ve Personel Durumu**

İl özel idareleri, ne sorumlu olduğu hizmetleri uygun bir örgüt biçimine ne de bu hizmetlerin gerektirdiği uzman personele sahiptirler. Özel idarelerin sahip olduğu hizmetler, merkezi yönetimin taşra kuruluşları eliyle yürütülmektedir. İl özel yönetimlerinde yalnızca muhasebe ve kayıt işlerine bakan idari personel ve bu tür idari ve muhasebe birimleri bulunmaktadır.

1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı yasa ile yapılan değişiklikle, özel yönetimlerin ayrı ve kendine özgü hizmet birimleri kurma yetkisi tamamen kaldırılmış, özel yönetim

hizmetlerinin yürütülmesi tümüyle merkezi yönetimin il örgütlerinin yetki ve sorumluluğuna verilmiştir.

Özerk yerel yönetim anlayışına uymayan bu düzenlemeler, Uluslar arası Yerel Yönetimler Birliği ( IULA )' nin 1985 tarihli “ Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi “ nin 5' inci maddesinin 1. fıkrasındaki “ Yerel yönetim birlikleri, kendilerini yerel ihtiyaçlara uydurmak ve etkin bir yönetim sağlamak için kendi iç idare yapılarını belirleyebilmelidir. “ ve 20.09.1988 gün ve 88/13296 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile onaylanan “ Avrupa Yerel Yönetimler Antlaşması “ metninin 3. maddesindeki “ yerel halkın çıkarlarına yönelik kamusal etkinlikleri düzenleme hakkı, özgürce seçilen üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olan meclislerce kullanılır. “ şeklinde belirlenen ilkelerle çalışmaktadır.

Merkezin, yerel yönetimlerin personel yönetimi üzerindeki ağır vesayet yetkileri zaman kaybına neden olmakta, yerel hizmetin etkin bir biçimde halka sunulmasını geciktirmekte, hatta zaman zaman bunu engellemektedir.

### **b – Öz Gelirlerin Yetersizliği**

İl özel idarelerinin 1982 – 1987 yıllarını kapsayan 5 yıllık ortalama dönemde, gelirlerinin yaklaşık % 75' i devletten gelmektedir. Diğer bir ifadeyle toplam gelirlerinin ancak % 25' i öz gelirlerini teşkil etmektedir. Bu da gösteriyor ki özel idareler gelir açısından çok zayıftır ve çok büyük ölçüde devlete bağımlı bulunmaktadır. Devletten gelen ve toplam gelirin % 75' ini oluşturan gelirler üzerinde de il özel idarelerinin hiçbir tasarruf yetkisi yoktur. Tasarruf yetkisi olanlarının da nasıl kullanıldığı bilinmemektedir. Üstelik bu yerel yönetim biriminde valinin hangi konumda olduğu da unutulmamalıdır.

### **c – Merkezi Yönetim İle İlişkiler**

İl özel idarelerinin karar ve uygulamaları üzerinde merkezi yönetimin ağır vesayet yetkileri bulunmaktadır. Bu yetkilerden en önemlilerini şöylece özetlemek mümkündür. İl özel idaresinin yürütme organı ve il genel meclisinin başkanı, devletin ve hükümetin ildeki temsilcisi olan validir.

- Vali il daimi encümenine de başkanlık eder.
- İl genel meclisinin kararları valinin onayı ile kesinleşir.
- Yıllık programlar il genel meclisinde kabul edildikten sonra, ilgili bakanlıkça aynen ya da değiştirilerek onaylanmaktadır.
- İl genel meclisinin kabul ettiği bütçe İçişleri Bakanlığınca onaylanmaktadır.
- Belli ölçüde borç alma kararları hükümetin onayına bağlıdır.
- Motorlu taşıt alımı için Bakanlar Kurulu kararı gerekmektedir.
- Valinin encümen kararlarını yeniden görüşülmek üzere tekrar encümene gönderme yetkisi vardır.
- Vali tarafından gönderilmeyen hiçbir konu ne mecliste ne de encümende görüşülebilir.
- Özel idare kadroları merkez tarafından saptanmaktadır.

Görüldüğü gibi idarenin karar ve eylemleri üzerinde merkezi yönetimin çok ağır vesayet yetkileri bulunmaktadır. Bu ağır vesayet yetkileri altındaki bir idareye özerk yerel yönetim denilemez. Zira il özel idaresinin en önemli demokratik karar organı olan il genel meclisinin yönetim ve hizmetler üzerinde etkinlik gösterecek bir yetkisi yoktur. Kararları onaya bağlı olduğu gibi, yaptığı programlar üzerinde de merkezin değiştirme yetkisi bulunmaktadır.

İl özel idaresinin kaburgasını oluşturan İl Genel Meclisi üyelerinin denetimle ilgili gerekli bilgiye sahip olmamaları ya da nasıl olsa merkezi yönetimin dediği oluyor gibi bir düşünceye kapılarak vali ile iyi diyalog içinde bulunmak istemeleri denetimin ağırlığını merkeze itmektedir. Ayrıca il genel meclisinin ya da il daimi encümeni toplantılarının toplantı sürelerini dikkate alırsak, denetim için süre kalmadığını da görmüş oluruz. Daimi encümen seçilip, kendi seçim bölgesine hizmet götürebilme yarışının olmasının da denetimi ağırlaştırdığını söyleyebilmek mümkündür.



## **2 – Belediyelerin Denetim Sorunları**

Yerel yönetim kuruluşları arasında en çok tartışılan kuruluş belediyedir. Çünkü belediyeler, mahalli idare kuruluşlarının hem kilit taşı, hem de halka en yakın olanıdır. Belediyelerin yasal açıdan siyasal nitelikleri ve işlevleri yoktur. Hatta karar organlarının siyasal konuları görüşmeleri ve ilgili kanunda belirtilen dönemler ve süreler dışında toplanmaları yasaktır. Ancak uygulamada durum yasalarda öngörüldüğü gibi değildir. Belediyeler, bugün hizmetin yanı sıra politika üreten kuruluşlar haline gelmişlerdir. Bunda belediyeler kadar, siyasal iktidarlar ve partilerin, prestijlerinin artması ya da oy oranlarının artırılması amaçlarına ulaşabilmeleri için belediyeleri birer araç olarak kullanmalarının da payı büyüktür. Bu durum sonucu da belediyelerin denetimleri zorlaşmaktadır.

### **a – Belediye Kurulması İçin Öngörülen Kriterlerin Yetersizliği**

Bugünkü mevzuata göre bir belediye kurulmasının iki ön şartı vardır:

1 – Bir köyün son nüfus sayımındaki nüfusu 2000’ i aşarsa belli bir prosedüre göre o köyde yeni bir belediye kurulmakta, köy idaresi belediye idaresine dönüşmektedir.

2 – Yeni bir il veya ilçe kurulursa, nüfusa bakılmaksızın otomatik olarak bir de belediye kurulmaktadır.

Belediyelerin bu denli çoğalması ise denetim sorunlarını da beraberinde getirmektedir. Çünkü bilindiği gibi ülkemizde yeteri kadar denetim elemanı da yoktur.

Bu kriterler günümüz şartlarında yeterli bulunmamakta ve yeni ek kriterlere ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kriterlerin en önemlisi 2000 olan asgari nüfus ölçütünün 5000’ e çıkartılmasıdır.

## **b – Büyükşehir İle İlçe Belediyeleri İlişkilerinde Yaşanan Yetki Ve Görev Sorunları**

Yerel kamu hizmetlerinin karşılanmasında üstlendikleri görevlerin ağırlığına bağlı olarak sorumlu ve yetkili kılınan büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yasal düzlemde ilk bakışta çok net belirlenmiş gibi görünen görev – yetki ayrımı uygulamada ortaya çıkan pek çok çekişmeyi beraberinde getirmektedir. Planlama ve imar çalışmalarında olduğu gibi.

Bir diğer husus ise denetim yönünden büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler konusundadır. İlçe belediyeleri tarafından alınan kararların uygulanabilmesi için büyükşehir belediye başkanı tarafından onaylanması gerekir. Aksi halde kararın mecliste tekrar görüşülüp 2/3 çoğunlukla kabul edilmesi gerekir. Bu uygulama belediye içi ilişkiler yönünden ağır bir vesayet uygulamasıdır.

## **c – Belediye Üzerindeki İdari Vesayet Uygulamaları**

Yürürlükteki Belediye Kanunu'nun 53. maddesinde yer alan “ Belediye meclisinin feshi “ çeşitli yönlerden tartışılan bir konudur. Belediye meclisinin feshinin hiçbir durumda düşünülmemesinin gerektiğini savunanlar, bunun parlamentonun dağıtılması ile eş anlamlı olduğunu ileri sürmekte, “meclis yürürlükteki yasalara aykırı düşecek bir karar almış veya davranışta bulunmuş ise yapılması gereken işlem bu karar veya davranışın düzeltilmesi, ortada bir suç varsa, sorumluları hakkında kovuşturma yapılmasıdır. Belediye tüzel kişiliğinin bu suçla bir ilgisi olamaz, suçlar kişisel olduğuna göre, karar organının yok edilmesini savunmak mümkün değildir.” denilmektedir.

## **d – Belediyelerin Denetiminin Sıklıkla Yapılmaması**

Tüm yerel yönetimlerde olduğu gibi, belediyelerin de denetiminin zamanında ve yeterli bir şekilde yapılamadığı bilinen bir gerçektir. Çünkü; belediyelerde olağanüstü bir

denetim ancak, bir şikayetle başlamaktadır. Bu denetimin de siyasi yönlerle yapıldığı iddiaları her zaman için güncelliğini korumakta olduğu, bu nedenle günümüzde özellikle belediyelerin bağımsız kuruluşlarca denetlenmesi görüşü ağırlık kazanmaktadır. Ancak bu konuda da karşıt bir Danıştay kararının bulunduğunu da belirtmek isteriz. [Danıştay 1. D.,1995/124 E,1995/197 K sayılı kararı]

Anılan kararda “İstisari görüş istemi; belediye ve özel idarelerin ücret karşılığında özel firmalara denetletirilip denetletilmeyecekleri, bu denetimin kapsam ve sonuçlarının ne olabileceği konusunda oluşan duraksamanın giderilmesine ilişkindir.

Birer yerel yönetim olan belediyeler ve il özel idarelerinin idari denetimi; hiyerarşik denetim ve kaynağını Anayasa’dan alan vesayet denetimi şeklinde yapılmakta, ayrıca yerel yönetimlerin hesapları 832 sayılı Sayıştay Kanunu’nun geçici 8. md. uyarınca Sayıştay’ca denetlenmektedir.

Bunun yanında, 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 63. Md. sinde öngörülen denetim, hiyerarşik denetim içinde düşünülmesi gereken bir denetim biçimi olup, belediye meclisinin gerek görmesi üzerine üyelerinden bir kaçını belediyenin hesap ve işlerini denetlemekle görevlendirmesine olanak tanımakta, bu denetimde de dışarıdan sağlanan konunun uzmanlarından yararlanma yoluna gidilebilmektedir. Burada, denetleme yetkisi görevlendirilen meclis üyelerindedir. Gereksinim duyulması üzerine yardımına başvuru uzmanların ise, denetimle görevlendirilen meclis üyelerinin istedikleri konu ile sınırlı olarak inceleme yapmaları imkanı bulunmakta ve üyelerin denetlemeyi sevk ve yönetim yetkisini ortadan kaldıracak bir çalışmaya girmeleri mümkün görülmemektedir.

Bu itibarla 63. Md.yi belediyelerin ücret karşılığında bağımsız denetim kuruluşlarına ve ya özel firmalara denetlettirebileceklerine dayanak oluşturacak şekilde yorumlamaya olanak bulunmadığı gibi, böyle bir denetleme tarzının yasal dayanağı da mevcut değildir.

Açıklanan nedenlerle belediye ve özel idarelerin ücret karşılığı, bağımsız denetim kuruluşlarına veya özel firmalara denetlettirilmelerinin yasal dayanağının bulunmadığı ve bir kamusal yetkinin kullanılmasına ilişkin hususlardaki denetlemelerin, ancak kanunlarla belirlenen kamu denetim elemanlarınca yapılabileceği görüşüne varılmakla, dosyanın Danıştay Başkanlığı'na sunulmasına 29.09.1995 gününde oybirliği ile karar verildi.” denilerek özel idarelerin ve belediyelerin bağımsız kuruluşlarca denetlenmesi imkanını ortadan kaldırmıştır.

### **3 – Köylerin Denetim Sorunları**

Bugün ülkemizde köylerin denetimine ilişkin sorunlarla karşılaşma ihtimali yok dense yeridir. Çünkü köylerde muhtarlar her zaman mülki amirlerin denetimindedirler. Muhtarların bu denetiminden memnun olmadıklarına ilişkin şikayetlerine de pek fazla rastlanmaz. Bunun nedeni muhtarların sadece köy sorunlarını çözmek için uğraşmalarıdır. Bu da sanırım eğitimle ilgili sorunları beraberinde getirmektedir. Köydeki sorunlarını çözebilmeleri için, mülki amirin desteğini almaları zorunda bulunmaları, onları bu tür şikayetlerden uzaklaştırdığı düşüncesi diğer önemli bir gerçektir.

## **IV – YABANCI HUKUKLARDA YEREL YÖNETİMLERİN DENETİMİ**

Dünyanın her yerinde yerel yönetimler, kamu yönetiminin en vazgeçilmez unsurlarını oluştururlar. Bu nedendir ki, tüm ülkeler bu yönetimlere çok önem verdikleri gibi, denetimlerini de ellerinden kaçırmak istemezler.

Bilindiği gibi hangi düzeyde örgütlenmiş olursa olsun tüm yönetimlerin temel görevi denetimdir. Çünkü hangi kamu kuruluşu olursa olsun, tüm kuruluşlar ülkenin kaynak dağılımını ve bu kaynakların kullanılış biçimini etkilerler. Kaynakların kullanılış biçimini en fazla etkileyen birimlerden olan yerel yönetimler bu bakımdan çok önemlidirler. Biz de ülkemizin kaynaklarının dağılımını önemli biçimde etkileyen yerel

yönetimlerimize yepyeni bir yön verebilmek için birkaç ülkenin yerel yönetimlerinin denetlenmesini inceleyeceğiz.

## **A – Almanya**

Almanya’da yerel yönetimlerin görev ve yetkileri kanunla belirtilmiş olup, Türkiye’deki yerel yönetimlere çok benzemektedir. En önemli benzerlik her ikisinin de Anayasal kurum olmalarıdır. Ancak, Almanya’daki yerel yönetimlerde çok çeşitlilik söz konusudur. Çünkü; yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler eyaletler tarafından yapılmaktadır.

Almanya’da yerel yönetim organları Federe devlet tarafından denetlenir. Denetim hem asıl hem de devredilen yetkilere ilişkindir. Sözelimi belediyenin çalışmalarını ekonomik, maliyet – etkinlik ve uygunluk yönünden izler. Denetimci kuruluş çoğu zaman konunun ikinci kez görüşülmesi hakkını kendinde saklı tutup yerel yönetim kararını bozar. Amaç belediyenin yetki alanı dışına çıkmasını önleyerek, görevini yasalar çerçevesinde yapmasını sağlamaktır. [Mahalli İdareler Gen.Müdürlüğü Yayını-”Hizmette Yerellik İlkesinin Tanımı ve Sınırları”,1995:26-28]

Merkezi hükümetin denetimi, yerel yönetimlerin yetkilerini sınırlandırmak değil, eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunu sağlamak amacıyla. [Erten,1999:69]

Özerk şekilde düzenlenen anakent yönetimlerinin siyasi ve hukuki özerklik olmak üzere iki anlamı vardır.

Siyasi özerklik, komünlerin merkez tarafından değil, çalışanlar tarafından yönetilmesini anlatır. Çünkü; tüm önemli kararlar belediye meclisi ya da komisyonlar tarafından alınır.

Hukuki özerklik ise komünlerin kendi işyerleri hakkında karar verebilmesinin güvencesini Anayasa tarafından verilmesini ifade eder. Kısacası anakent yönetimlerinin komünler için özel bir denetim ya da emir verme durumları yoktur.

## **B – Fransa**

Bizim yerel yönetim sistemimiz Fransa'dan esinlendiği için bu ülke yerel yönetimlerinde bize göre bazı benzerliklerin olduğunu görmek mümkündür. Ancak Fransa'da yerel yönetim kuruluşları olan bölge, il ve belediyelerin bir çok hizmet alanlarında iş birliği yapması imkanı sağlanmıştır. Bu amaçla Fransa'daki yerel yönetimlerin çeşitli dernek kurabilme imkanları vardır.

Fransa'da vali, bizde olduğu gibi devletin ve tüm bakanların tek tek temsilcisidir. Bu yüzden denetim yetkisi oldukça büyüktür. Ancak bu yetki, hukuka uygunluk ve yönetim bütünlüğünü sağlamakla sınırlıdır. Bizdeki gibi vali, idari vesayet ilkesi uyarınca yerel yönetim organlarının çalışmalarını hukuka uygun bulmazsa yargı yoluna başvurabilmektedir. Bununla birlikte Fransa'da valinin mali denetim yetkisi yok denecek kadar azdır.

Fransa'da yerel yönetimlerin denetimi konusunda “hiçbir yerel yönetim yetkilerini kullanırken, alt durumdaki bir birimi denetlemekte kullanamaz” şeklinde güzel bir ilke söz konusudur.

Fransa'da yerel yönetimlerin bütçe ile ilgili kararları olağan yasallık denetimine tabidir. Olağan yasallık denetimi, kararların alınma aşamasında usullere uyulup uyulmadığı ve bu kararların idare mahkemesi tarafından iptal edilip edilmediği noktasında yapılır. [Mahalli İdareler Gen.Müdürlüğü Yayını No:2-”Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim”,1995:39]

## C – İngiltere

İngiltere’de yaygın Adem-i Merkeziyet eğilimi sonucu yerel yönetim geleneği çok güçlüdür. İngiltere yani gerçek adıyla Birleşik Krallık dört ülkeden oluştuğu için değişik yerel yönetim üniteleri söz konusudur. Fakat İngiliz yerel yönetimlerinin en önemli özelliği yargı yetkisine sahip olmalarıdır. [Nadaroğlu,1994:140]

İngiliz yerel yönetimleri özerk, ancak salt anlamda bağımsız da değildirler. Belirli hizmetleri yapmak üzere parlamento tarafından kendilerine görev ve yetki verilmiş özerk kuruluşlardır. [Çoker,1970:11]

İngiltere’de yerel yönetimlerin görev ve yetkilerinin kaynağı parlamentodur. Parlamento yerel yönetimlerin devlet ile ilişkilerini düzenlediği gibi aynı zamanda kendisinin kurduğu yerel yönetimi de kaldırabilir. Çünkü bu ülkede yerel yönetimler bazı ülkelerde olduğu gibi bağımsız değildirler. [Erten,1999:81]

İngiltere’de yerel yönetimler hükümetin ajanı da değildirler. Ancak merkezi hükümetin denetim yetkisi sınırlı olmakla birlikte yine de vardır.

İngiltere’de merkezi hükümetin yerel yönetimler üzerindeki denetimi ve müdahalesi dünya ülkelerinin tersine artmaktadır. Hatta bu müdahalenin Margaret THATCER döneminde arttığını söyleyebiliriz. Yerel yönetimlerin sorumluluklarının seçimle oluşmayan özel organlara aktarılması ise bunu çok açık olarak göstermektedir. [Çoker,1970:35]

İngiliz yerel yönetimleri ile Türk yerel yönetimlerini kıyaslırsak, Türk yerel yönetimleri İngiliz yerel yönetimlerine nazaran daha fazla merkezi yönetimin denetimine ve etkisine tabidir. Şöyle ki bizim sistemimizde valilik kurumu vardır. Vali, merkezi yönetimin yetkilisi olarak yerel yönetimlerin eylem ve kararlarının hukuka uygun olup olmadığını denetler. Bu açıdan ya işlemi onar, ya da veto eder. Bu durum ise yerele yönetimlerin taktir yetkisini sınırladığından, ülkemiz için İngiltere’ye nazaran daha merkeziyetçi bir konumdadır demek mümkündür.

## Dördüncü Bölüm

### YEREL YÖNETİMLER ÜZERİNDEKİ YARGISAL DENETİM

#### I – İL ÖZEL İDARELERİ AÇISINDAN

##### A – İl Genel Meclisi

İl genel meclisinde yargısal denetim sadece iki halde mümkün olmaktadır.

Birincisi, il genel meclisinin tüm kararları valinin onayı ile geçerlilik kazanır. Bazılarında ise valinin onayından sonra ikinci kez üst makamca onama gerekir. İl genel meclisinin toplantı halinde bulunmadığı zamanlarda onun yerine İl Daimi Komisyonu kararları alır. Bu kararlara eğer vali itiraz edecekse, itirazını il genel meclisine bildirir. Meclis, komisyon kararını aynen benimserse vali, Danıştay'a itiraz edebilir. [Aldan,1985:230]

İkincisi ise, il genel meclisinin Danıştay Kararı ile feshi durumunda karşımıza çıkmaktadır. İl genel meclisinin feshi halleri İl Özel İdaresi Kanunu'nun 125. maddesinde sayılmıştır.

Anılan madde uyarınca;

- Kanunen belirli olan, olağan ve olağanüstü toplantılar haricinde toplanırsa,
- Kanunen belirli olan yerden başka yerde toplanırsa,



- Kanunen kendisine verilen görevleri, süresi içerisinde yapmaktan çekinir ve bu hal il genel meclisine ait işleri sekteye ve gecikmeye uğratırsa,
- Siyasi meseleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa,

Vali, durumu gerekçesi ile birlikte, derhal İçişleri Bakanlığı'na bildirmek zorundadır. İçişleri Bakanlığı'nın istemi ve Danıştay'ın kararı ile il genel meclisi fesh olunur. Bu durumda o ilin il genel meclisinin yeniden oluşturulması için yeniden seçim yapılır. İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde, meclisin feshine dair bildirim ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini isteyebilir. İçişleri Bakanlığı'nın bu istemi Danıştay tarafından 2 ay içinde incelenerek karara bağlanır.

Valinin il genel meclisi kararlarına itirazı, hukuka ve ihtiyaca uygunluk açısından mümkün olabilmektedir. [Gözübüyük,,1967:16]

Meclisin feshi için Danıştay'a gidebilecek durumlar, sınırlı olarak çok açık bir şekilde kanunda sayılmıştır.

İl genel meclisinin toplantı süresinin uzatılması veya olağanüstü toplantıya çağırılması, İçişleri Bakanlığı'nın izniyle olur. İl genel meclisinin belirtilen zamanın dışında veya dairesinden başka bir yerde yapılan toplantılarını dağıtma yetkisi valiye verilmiştir. [Aldan,1985:231]

Kanunda sayılan il genel meclisinin feshine ilişkin sebeplerle ilgili olarak yargı organlarına çok az olay intikal etmektedir. Bunun nedeni ise il genel meclisi ve il özel idarelerinin tüm kararlarının valinin onayına tabi tutulması ile valilerin de iyi yetişmiş, tecrübeli ve yasalara uygun hareket ederek meclisin feshine sebep olabilecek uygulamaları önleyebilmeleridir. [Düdükcü,1979:410]

## **B – İl Daimi Encümeni**

İl daimi encümen kararlarına itiraz hakkı, İl Özel İdaresi Kanunu'nun 141. maddesi ile sadece valiye tanınmıştır. Maddeye göre encümen kararlarının kanun, tüzük ve

yönetmeliklere, meclis kararlarına veya kamu yararına aykırı olması halinde, kanunun bir kez daha görüşülmesi, bir sonraki toplantıda vali tarafından istenebilir. İl daimi encümeni, valinin itirazını kabul etmeyip, 2/3 çoğunlukla kararında ısrar ederse encümen kararı kesinleşir.

Kesinleşen İl Daimi Encümeni kararlarına karşı yargı yerine başvurma yetkisi, İl Özel İdaresi Kanunu'nun 3360 sayılı kanunla değişik 141. maddesine göre il yönetiminden sadece valiye tanınmıştır. İlgili idari yargı mercii tarafından verilen karar uyarınca da uygulama yapılır.

5 Haziran 1964 tarih ve 6 / 3167 Sayılı Kararname ile İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu adıyla bir komisyon kurulmuştur. Bu komisyon idareyi ve idari metotları yeniden düzenleme konusunda "Mevzuatla İlgili Genel İlkeler" adı ile taslak hazırlamıştır. Bu taslak 1965 yılında yayınlanmış, ancak ne yazık ki uygulamaya geçilememiştir. Tasarıya göre İl Daimi Encümeni kararlarına karşı, vali, mevzuata veya ilin yararına aykırılıktan dolayı Danıştay'da dava açabilir. Tasarı uyarınca İl Daimi Encümeni kararlarına karşı valinin dışında, hak veya menfaati zedelenele de idari yargı merciiine başvurma hakkı tanınmıştır. [Aktan,1970:75] Ancak yukarıda da belirttiğim gibi bu düşünmce sadece tasarı aşamasında kalmış, uygulamaya geçilememiştir. Yıllar sonra da olsa İl Daimi Encümeni kararlarına karşı valinin dışında hiçbir kimsenin dava açamayacağı kuralı yargı kararları ile aşılmıştır. [Danıştay,8.D.nin kararı,1996:90] Nitekim Zonguldak İl Genel Meclisi Eğitim Komisyonunca hazırlanan ve bu programda bazı değişiklikler yaparak onaylanan İl Daimi Encümeni'nin kararının iptali istemiyle, il genel meclisi üyelerinden birinin açtığı davayı, Zonguldak İdare Mahkemesi, ehliyet yönünden reddetmiştir. Red kararında ayrıca, İl Özel İdaresi Kanunu'nun 3360 sayılı Kanun' la değişik 141. maddesinde, İl Daimi Encümeni kararlarına karşı itiraz ve dava yoluna baş vurma yetkisinin sadece valiye verildiğini belirtmiştir. Temyiz aşamasında ise Danıştay, "Davacının o yörede oturan bir vatandaş ve o ilçenin İl Genel Meclisi üyesi olarak İl Daimi Encümeni kararlarına karşı dava açabileceğini" oy çokluğuyla kabul ederek fiili uygulamayı ortadan kaldırmıştır.

## **C – Vali**

Bilindiği gibi, il özel idaresi tüzel kişiliğinin temsili valiye aittir. Vali, söz konusu bu temsil yetkisini bizzat kullanabileceği gibi uygun göreceği kişiler veya görevlendireceği memurlar eliyle de kullanabilir.

Vali, İl Özel İdaresi'nin yürütme organı konumundadır. Bu nedenle, valinin tek başına aldığı karar olamaz. Dolayısıyla da İl Özel İdaresi'nin yürütme organı konumunda olan valinin, işlem ve eylemlerine karşı yargı yoluna gitmek de mümkün değildir. Yapılan işlem ve eylemler İl Daimi Encümeni veya İl Genel Meclisi kararlarına dayandığından yasal yola başvurmak, ancak ve ancak bu organlara karşı mümkündür.

Vali için sadece siyasal yönden denetim yapmak mümkündür. O da, İçişleri Bakanlığı'nın girişimiyle o ilde başarısız yada yetersiz görülen valinin görev yerinin değiştirilmesi yada “Merkez Valisi” olarak merkeze alınarak etkisizleştirilmesi şeklinde olmaktadır.

## **II - BELEDİYELER AÇISINDAN**

### **A - Belediye Meclisi**

Her kurum ve kuruluşta olduğu gibi belediyelerin organları arasında da uyuşmazlıklar olur. Belediyenin seçimle yönetime gelen iki organı olan belediye başkanı ve belediye meclisi arasında da bazen uyuşmazlıklar ortaya çıkmaktadır. Bu uyuşmazlıklar, belediye meclisinin onaya bağlı olmayan işlemlerine karşı, belediye başkanının yaptığı itirazlar sonucu belli olmaktadır. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 71. ve 72. maddelerinde belirlenmiş olan belediye meclisi işlemleri yerel en büyük mülkiye memurunun onayı ile yürürlüğe girer. Bunun dışındaki tüm belediye meclisi işlemleri doğdukları anda yürürlüğe girebilecek işlemlerdir. Ancak belediye başkanı veya ilgililer bu kesin karara karşı ilan tarihinden itibaren 10 gün içinde il merkezi olmayan beldelerde İl'e, il

merkezi belediyelerde ise İçişleri Bakanlığı'na itiraz edebilmektedirler. İl'e yapılan itirazlar kaymakamın görüşü alındıktan sonra 15 gün içinde il idare kurulunca, İçişleri Bakanlığı'na yapılan itirazlar, valinin görüşü alındıktan sonra 30 gün içinde Danıştay tarafından incelenerek karara bağlanmaktadır. [Aytaç,1991:563]

Belediye meclisinin tasdike tabi kararları mülki makamlarca bir hafta içinde onaylanır. Eğer onaylanmazsa, belediye meclisi itiraz edebilir. İtiraz üzerine idari yargı yerlerince verilecek kararlar kesindir. Görevli yargı yeri mercii, il merkezi belediyeler için Danıştay, diğer belediyeler için yerel idare mahkemeleridir.

Yerel idare mahkemelerinden verilen kararlara karşı temyiz yolu ile Danıştay'a gidilebilir. Danıştay tarafından verilen kararlar kesindir. İdari yargıya başvurma hakkı, onanan kararlar için tanınmamıştır. Danıştay'ın bu yönden kararları mevcuttur. Bu kararlar için idari yargıya başvuru hakkı 3. kişilere de verilmemiştir.[Sodan,1989:389-390]

Meclis kararını onaylayan makamın bu tasarrufla ilgili sorumluluğu yoktur. Dolayısıyla karara karşı açılacak vesayet makamına husumet yöneltilemez.[Düdükcü,1979:212]

Belediye meclisi kararlarına yapılan itiraz sonucu il idare kurulu veya Danıştay tarafından verilecek kararlar idari karardır. Bu karara karşı yargı yoluna gidilebilmektedir. İtirazı inceleyen il idare kurulu, itirazı reddederse, meclisin almış olduğu kararda bir değişiklik olmayacağından davanın belediye meclisine karşı açılması gerekmektedir. Ancak itiraz il idare kurulu tarafından kabul edilirse, il idare kurulu belediye meclisinin kararını kabul etmemiş olacağından, belediye tarafından açılacak davada husumetin, il idare kuruluna yöneltmesi gerekir. Aynı şekilde Danıştay'ın itirazı reddetmesi durumunda belediye meclisine karşı dava açma yoluna gidilebilecektir. Danıştay'ın itirazı kabul etmesi halinde ise 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24 / E maddesi uyarınca belediye tarafından açılacak davayı Danıştay'ın ilk derece mahkemesi olarak sonuçlandırması gerekmektedir. [Dönmez,1996:31] Belediye Kanunu'nu 73. maddesi ile giderilen, itiraz yoluna başvurmadan bu kararların dava yoluyla iptalinin istenmesine yasal bir engel bulunmamaktadır.

Belediye meclisinin kesin kararlarına karşı ilgililer tarafından 10 gün içinde il merkezi belediyelerinde İçişleri Bakanlığı, il merkezi olmayan belediyelerde ise valiliğe itiraz edilebilir. Birinci halde Danıştay, ikinci halde ise il idare kurulu konuyu karara bağlar. İtiraz halinde meclis kararlarının uygulanması, valiliğin kararıyla, kesin karara kadar ertelenebilir. [Keleş-Yavuz,1989:154]

İdari vesayet makamları belediye meclisinin kesin işlemlerini genel hükümler uyarınca iptal davasına konu yapıp, uygulanabilirliğini ve geçerliliğini önleyebilir, ya da kaldırtabilir. Belediye başkanı veya ilgililerin, belediye meclisinin kesin kararlarına karşı ilgili yerlere önce itiraz etmeleri gerekir. Ancak daha sonra ilgili, genel hükümlere göre Danıştay'dan meclis kararının iptali için dava açabilir. Ama uygulamada ve yargı kararlarında idari itiraz yoluna gidilmeden de idari yargıda dava açıldığı görülmektedir. [Danıştay 10.D.nin Kararı,1996:1022-1023] Sözü edilen karardaki olayda, belediye mülkiyetinde olan taşınmazların satışına ilişkin Çamlıdere Belediye Meclisi kararlarına karşı, 1580 Sayılı Yasa'nın 73. maddesi uyarınca idari itiraz yoluna gidilmeden dava açıldığı ve Ankara 4. İdare Mahkemesi'nce anılan yasa gereği, valiliğe itiraz edilip, il idare kurulundan karar alınmadan dava açıldığı, bunun ise idari mercii tecavüzü sayıldığı gerekçesiyle davacının dilekçesini kabul etmeyip Ankara Valiliği'ne gönderdiği anlaşılmaktadır. Danıştay 10. dairesi ise 07.02.1994 tarihinde oy birliği ile verdiği kararda, Anayasa'nın 12. maddesinde belirtildiği gibi, idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olduğu belirtilmiş, "1580 Sayılı Yasa'nın anılan 73. maddesinde ise belediye meclisi tarafından anılan kararlardan 71. ve 72. maddelerde yazılı olanların dışındaki hususlarla ilgili kararların kesin olduğu hükme bağlandıktan sonra, vesayet yoluyla bu kararların denetim usulü de gösterilmiştir. Maddede söz konusu olan itiraz yolu ile ilgililere idari bir başvuru imkanı tanınmış olup, bu husus; üçüncü kişilerin menfaatini ihlal etmesi halinde belediye meclisi kararlarına karşı ilgilinin idari itiraz yoluna gitmeyip iptal davası açmasına engel oluşturmamaktadır." denilerek davacının temyiz istemini kabul etmiş ve Ankara 4. İdare Mahkemesi'nin anılan kararını bozmuştur. Belediye başkanının da teorik olarak böyle bir yetkisi olmasına rağmen, yürütmekle görevli olduğu bir işlemi dava konusu yapmaması gerekir. Danıştay'ın son kararlarına göre, ilgili, denetim yoluna gitmeden de belediye meclisi kararı aleyhine doğrudan doğruya dava açabilir. [Duran,1982:161] Danıştay

İçtihatları Birleştirme Kurulu kararları uyarınca ilgililer tarafından açılacak davalarda husumetin belediye başkanlığına yöneltilmesi gerekir. [Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu Kararı,1977:111]

Belediye meclisi, organlık sıfatını seçimle kazanır, organlık sıfatını kaybetmesi ise, meclisin feshi ile olur. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 53. maddesi meclisin feshine ilişkindir. Anılan madde 19.07.1963 tarih ve 307 sayılı Kanun'un 3.maddesi ile değişikliğe uğramış ve son şeklini almıştır. Madde uyarınca, belediye meclisi:

- Kanunen belirli olan olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanırsa,
- Kanunen belirli olan yerden başka yerde toplanırsa,
- Kanunen kendisine verilen görevleri, süresi içerisinde yapmaktan çekinir veya bu hal belediye meclisine ait işleri sekteye ve gecikmeye uğratırsa,
- Siyasi meseleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa,

İçişleri Bakanlığı gerekli gördüğü takdirde, meclisin feshine dair bildiri ile birlikte, karar verilinceye kadar meclis toplantılarının ertelenmesini de ister. Danıştay'ca bu husus en geç 2 ay içerisinde karara bağlanır.

Yukarıdaki bentlerde açıklanan fiil ve işlemlere katılan belediye başkanlarının da Danıştay kararı ile görevlerine son verilir.

Belediye meclisinin kanunen belirli olan olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanması, meclisin feshini ve meclis başkanı olarak da belediye başkanının başkanlıktan düşmesini sağlar. [Danıştay 8.D.nin Kararı,1999:Yayınlanmamıştır] Nitekim anılan kararda "Sakarya İli, Akyazı İlçesi Belediye Meclisi'nin, yasada belirli olan olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanarak icrai sonuç doğuran nitelikte karar aldığı öne sürülerek 1580 sayılı Belediye Yasası'nın 53. maddesi uyarınca feshi ve Belediye Başkanı'nın da bu fiil ve işlemlere katılması nedeniyle aynı madde uyarınca görevine son verilmesi istendiği, ancak Belediye Başkanının yaptığı savunmada da belediye meclisince yapılmış böyle bir toplantı ve alınmış bir kararın olmadığı, eğer böyle bir toplantı olsa idi kararın tarih ve sayısının olup, kayıtlara girmesi gerektiğini

belirtmiştir. Danıştay 8. Dairesi ise iddia edilen toplantının 13.12.1996 tarihinde olduğunu, 18.04.1999 tarihinde yerel yönetim seçimlerinin yenilenmesi ile eski belediye meclisinin ve başkanının görevlerinin de sona erdiğini, ta ki görevlerine son verilen belediye başkanı ile belediye meclis üyelerinin tekrar seçilmesini önleyen herhangi bir yasaklamanın da bulunmadığını belirterek, İçişleri Bakanlığı'nın istemini incelenmeksizin oy birliği ile reddetmiştir.

Belediye meclisinin fesih nedenleri arasında sayılan, yasal olmayan toplantılar ile ilgili koşullar 1580 sayılı Kanun' un 54. maddesinde gösterilmiştir.

Toplantı yeri bakımından ise belediye meclisinin Yasa' ca belirlenen yer dışında toplanması fesih sebebi olarak gösterilmiştir. Danıştay'ın istişari mütaalasına göre, belediye meclisinin kurul olarak eskiden beri çalışma geldiği özel yerde toplanması gerekir. Zorunluluk bulunması durumlarında ise politik bir gayeye dayanılmamış olması, devletin güvenliğini bozan bir nitelik taşımaması şartları ile belediye meclisinin başka yerde de toplanabilmesine imkan tanımıştır. [Düdükçü,1979:340] Kanımca bu görüş çok yerindedir. Zira Bakanlar Kurulu da, üyelerine önceden belirterek başka bir yerde de toplanabilmektedir. Sakarya ili Pamukova ilçesi Belediye Başkanı Cevat KESER de aynı görüştedir.

Fesih nedenleri arasında sayılan, siyasi konuları görüşmek ve siyasi dileklerde bulunmak kapsamı açıkça belirlenebilecek bir anlatım değildir. Siyasal iktidarların partizanca takdirlerine çok açık ve elverişlidir. Belediyeler siyasal bir kurum olduklarından, genel karar organlarında siyasi nitelikte sorunların görüşülmesini yasaklamak, bu durumu fesih nedeni saymak gerçeklerle bağdaşmaz. Çünkü; bu konuda nesnel ölçüt bulunamaz. Sakarya ili Akyazı ilçesi Belediye Başkanı Recep YILDIRIM ise belediye meclisinin siyasilerden oluştuğunu ve buradaki herkesin partili olduğunu dolayısıyla siyasi konuların konuşulmasının fesih nedeni sayılmaması gerektiğini belirtmiştir. Ayrıca YILDIRIM, yasa koyucunun bu kısıtlamayı getirmekteki amacının herhalde belediye meclisinde yapılan toplantıların kavgasız ve dövüşsüz geçmesini sağlamak olacağını belirtirken, belediye meclisi üyelerinin en az lise mezunu olması gerektiğini ve her türlü kısıtlamaya karşı olduğunu belirtmiştir.

Danıştay 11. Dairesi'nin 1976 tarihli bir kararında toplum sorunlarının eleştirilmesi ve değerlendirilmesi siyasi faaliyet olarak kabul edilmemiştir. [Keleş-Yavuz,1989:155-156]

Belediye meclisinin yasal görevlerini yerine getirmemesinden ötürü fesh edilmesi, Danıştay'a göre ancak bu görevleri kasıtlı olarak yapmaması halinde mümkündür. [Danıştay 11.D.nin Kararı,1980:343]

Belediye meclisinin feshi yetkisi 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 54. maddesi değişmeden önce iki makama verilmişti. Biri Bakanlar Kurulu, diğeri ise Danıştay idi. Az çok siyasi bir nitelik taşıyan fesih sebeplerinin ortaya çıkması halinde Bakanlar Kurulu, teknik nitelik taşıyan fesih sebepleri halinde de Danıştay yetkili kılınmıştı. 1961 Anayasası'nda yer alan, "Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim, ancak yargı yoluyla olur." hükmü karşısında, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 54. maddesi 19.07.1963 tarih ve 307 Sayılı Kanun ile değiştirilmiş ve fesih yetkisi tüm haller için Danıştay'a verilmiştir. [Gözübüyük,1967:49]

1982 Anayasası'nda da belediye meclisinin feshi konusunda, esas itibariyle yargı denetimi ilkesi kabul edilmiştir. Bunun yanında yargının kesin kararına kadar geçen süre içinde merkezi yönetime de şu yetki verilmiştir.

Anayasa maddesine göre, "Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim, yargı yoluyla olur." Ancak görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevlerinden uzaklaştırabilir. [Nadaroğlu,1994:221]

İngiltere'de, belediye meclis üyeleri, için yapılan harcamalarda, çok sıkı bir denetim getirilmiş ve yasaya aykırılık bulunduğu görevden uzaklaştırma ve 5 yıl süre ile



yeniden aday olamamak, yaptırım olarak kabul edilmiştir. [T.C. Başbakanlık TKİB.lığı yerel yönetimlerin geliştirilmesi programları dizisi-4,1993:17]

Fransa’da ise belediye meclisi üyeleri, görevlerini haklı bir sebep olmaksızın yerine getirmekten kaçınmazlar. Aksi takdirde idare mahkemesi kararıyla görevden uzaklaştırma ve yaptırım olarak 1 yıl süre ile seçime girememe yasağı getirilmiştir.[a.g.e., s. 16]

Almanya’da belediye meclisi üyeleri yasaya aykırı davranışlarından kişisel olarak sorumludurlar. Ancak bu sorumluluk, eyalet sınırları dışına taşamaz. Yerel yönetimlerin çalışmalarından şikayetçi olanlar ilgili yerel yönetim üzerinde denetim ve gözetim yetkisine sahip üst yönetim kademesine başvurabileceği gibi, belediye de hak ve yetkileri eyalet organlarınca ihlal edildiğinde Eyalet Anayasa Mahkemesi’ne başvurabilir. Federal Devlet Organları, gündeme geldiğinde Federal Anayasa Mahkemesi’ne gidilerek, yargısal güvence sağlanmaya çalışılır. [a.g.e., s. 17]

## **B – Belediye Encümeni**

Belediyenin ikinci derecede karar organı olan encümene de 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 79. maddesi ile, muhasebe, kayıt ve hesapları üzerinde teftiş ve inceleme yetkisi verilmiştir.

Buna göre encümen, her 3 ayda bir, seçilmiş üyelerinden ikisini muhasebe, kayıt ve hesaplarını en az 15 günde bir teftiş ve inceleme ile görevlendirir. Denetimle görevlendirilen kişiler teftiş ve incelemelerinin sonucunu bir raporla encümene bildirirler.

Ayrıca, Belediye Bütçe ve Muhasebe Usulü Tüzüğü’nün 88. maddesine göre, mal saymanı tarafından belediye başkanına verilen mal yönetimi hesabı, Şubat ayının ilk haftası içinde belediye başkanı tarafından incelenmek üzere encümene havale edilir.

Encümen de bu hesapları inceler, varsa yanlışlıkları düzeltir. Hesapların doğruluğunu ve kayıtlara uygunluğunu 1 ay içinde karara bağlar.

Görüldüğü gibi 1580 sayılı Kanun belediye başkanı ve yönetimindeki personelin hesap ve işlemleri üzerinde, belediyenin karar organları olan meclis ve encümene etkili denetim yetkileri vermiştir. Ancak, çoğu belediyelerimizdeki meclis üyeleri, kanunla kendilerine tanınan bu yetkilerden habersizdir. Meclis üyeleri bu yetkilerini kullanmak suretiyle yerinde ve zamanında müdahaleleriyle belediye başkanlarının yasalara ve belde menfaatlerine aykırı tasarruflarına engel olabilirler. Hatalı işlemlerin tekrarını önleyebilirler. Yanlışlardan erkenden dönülmesini sağlayabilirler.

Belediye başkanı, encümenin almış olduğu kararların mevzuata veya kamu yararına aykırı olduğu kanaatine varırsa, yürütülmesini erteleyebilir ve merkezi makam ve mercilerin idari denetimini işletebilir. Belediye başkanı, encümenin uygun bulmadığı işlemlerine karşı en büyük mülki amir aracılığıyla idare kuruluna itiraz eder. İtiraz üzerine idare kurulunca verilen karar karşı, tebliğden itibaren uyuşmazlığın tarafları olan başkan ve encümen 15 gün içinde il merkezi olmayan belediyeler için il idare kuruluna veya il merkezinde bulunan belediyeler için Danıştay'a başvurabilirler. Bu başvuru sonunda verilen kararlar kesindir. [Duran,1982:163]

Bununla beraber, kişiler hak veya menfaatlerini ihlal eden belediye encümeni kararları aleyhine, kanunlarda aksine hüküm bulunmayan durumlarda, doğrudan doğruya Danıştay'da dava açabilirler. [Gözübüyük,1967:53]

Kişilerin, doğrudan Danıştay'da dava açma hakkına sahip olmaları Danıştay kararlarıyla kabul edilmiştir.

Belediye encümeninde daire başkanları ile belediye başkanı, birlikte çoğunluğu sağladıklarından, belediye encümeni ile belediye başkanı arasında görüş ayrılığı ve bu doğrultuda karar çıkması durumlarına uygulamada ender rastlanmaktadır. [Aytaç,1990:626] Belediye encümen kararlarından zarara uğrayanların veya bu kararlarla ilgisi olanların idari yargı mercilerine başvurmaları gerekir.

## C – Belediye Başkanı

Başkanın, esas itibariyle tüm eylem ve işlemlerinden dolayı belediye meclisi önünde sorumluluğu vardır. Salt kişisel kusuru nedeniyle, ilgililere karşı da sorumludur. [Duran,1982:166] 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 102. maddesine göre belediye başkanı ile belediye memurlarının görevlerinden doğan veya görevlerini ifa anındaki cürümlerinden dolayı haklarında Memurun – Muhakematı Hakkındaki Kanun uygulanır.

Yine aynı kanun uyarınca, belediyelerin seçilmiş organları veya bu organların üyeleri hakkında görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle soruşturma ya da kovuşturma açılması halinde, İçişleri Bakanı'nca bu organ veya organların üyelerinin geçici önlem olarak görevden uzaklaştırılmaları kabul edilmiştir.

Belediye başkanının başkanlıktan düşürülmesi, başkanlık sıfat ve görevine son verilmesi, başkanın kendi iradesi dışında yargı organları kararları üzerine ortaya çıkan bir durumdur. Belediye başkanlığı ölüm gibi doğal bir olay sonucunda veya istifa gibi başkanın kendi iradesi sonucunda da sona erebilir. Ancak bu durumlar belediye başkanlığından düşürülme değil, belediye başkanlığının sona ermesi durumlarıdır. Zaten belediye başkanlarının başkanlıktan düşme durumları 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda belirtilmiştir. Ölüm veya istifa gibi nedenlerden başka belediye başkanlığının kaybedilmesi sonucunu doğuran nedenler şunlardır.

- Başkan seçilmek için aranan yeterlilikleri kaybetme.
- Görevini kötüye kullanma veya herhangi bir suçtan dolayı hapse girme (Mahkum olma).
- Belediye meclisine sunulan yıllık çalışma raporunun meclisçe yetersiz bulunması.
- Başkanın görevini özürsüz ve kesintisiz olarak 20 günden fazla terk etmesi.
- Belediye meclisinin feshine sebep olabilecek durumlara katılmadır. [Aytaç,1990:68]

## 1 – Başkan Seçilebilmek İçin Aranılan Yeterlilikleri Kaybetme

Belediye başkanının başkanlıktan düşürülmesinde seçilme yeterliğini kaybetme ve mahkumiyet ülkemizde en fazla uygulama alanı bulunan nedenlerin başında gelmektedir.

1580 sayılı Belediye Kanunu, yapılan atıflarla da 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 11. maddesinde belediye başkanı ve meclis üyesi seçilebilme yeterliliklerini saymıştır. Buna göre seçilemeyecek olanlar:

- İlkokul mezunu olmayanlar,
  - Kısıtlılar,
  - Yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanlar,
  - Kamu hizmetinden yasaklılar
  - Taksirli suçlar hariç, toplam 1 yıl veya daha fazla hapis veya süresi ne olursa olsun ağır hapis cezasına hüküm giymiş olanlar,
  - Affa uğramış olsalar bile;Zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlar ile istimal ve istihlak kaçakçılığı dışında kalan kaçakçılık suçları, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma veya devlet sırlarını açığa vurma suçlarından biriyle mahkum olanlar,
  - T.C.K.'nin 2. Kitabının 1. babında yazılı suçlardan veya bu suçların işlenmesini aleni olarak tahrik etme suçundan mahkum olanlar,
  - T.C.K.'nin 312. maddesinin 2. fıkrasında yazılı, halkı sınıf, din, ırk, mezhep veya bölge farklılığı gözeterek kin ve düşmanlığa açıkça tahrik etme suçlarından mahkum olanlar,
  - T.C.K.'nin 536. maddesinin 1, 2 ve 3. fıkralarında yazılı eylemlerle, aynı kanunun 537. maddesinin 1, 2,3,4 ve 5. fıkralarında yazılı eylemleri, siyasi ve ideolojik amaçlarla işlemekten mahkum olanlar,
- diye sayılmıştır.

Ayrıca 2972 sayılı Kanun'un 9. maddesi ile bu sayılanlara en az 6 ay süre ile o seçim çevresinde oturmuş olmak, 25 yaşını doldurmuş olmak ve Türk Vatandaşlığı şartlarını da eklemiştir. [Meriç,1985:1] Ancak en az 6 ay süre ile o seçim çevresinde oturmuş olmak şartı açıklıkla belirtilmemiş olduğundan, uygulamada "herhangi bir zamanda oturmuş olması" anlamında değerlendirilmiş ve bu sebeple 07.08.1988 gün ve 3469 sayılı Kanun'la kabul edilen bir geçici madde ile: "Bu Kanunun 9. maddesinin 1. fıkrasındaki, en az 6 ay süre ile o seçim çevresinde oturmuş olmak şartı aranmayacaktır." hükmü getirilmiştir.

Ayrıca 1580 sayılı Belediye Kanunu uyarınca görevden alınan belediye başkanı tekrar aynı göreve seçilemez.

Belediye başkanlığına seçildikten sonra seçilme yeterliliğini kaybeden il belediye başkanları, İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi üzerine Danıştay tarafından ve il belediye başkanları dışında kalan belediye başkanları, İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi üzerine Yerel idare Mahkemeleri tarafından 1 ay içinde verilecek kararla başkanlıktan düşerler.[Aytaç,1990:69] 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun bu 91. maddesinde, 12.08.1988 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanıp yürürlüğe giren 335 sayılı K.H.K. ile değişiklik yapılmışsa da Anayasa Mahkemesi bu yetkiyi 08.02.1989 tarih ve E:1988/38, K: 1989/ sayılı kararı ile iptal etmiştir. Anayasa Mahkemesi'nin bu iptal kararı üzerine, seçildikten sonra seçilme yeterliliğini kaybeden belediye başkanlarının görevinden düşürülüp, düşürülmeyeceği konusunda yasal bir boşluk olduğunu savunan görüşler de mevcuttur. ( Bu konudaki görüşler için bkz. DÖNMEZ, Mustafa, "Belediye Başkanının Yargı Kararı İle Düşürülmesi", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, 1998, C. 7, S. 4, s, 104 – 112 -- ÜNAL, Sabahattin, "Belediye Başkanlığının Yargı Kararı İle Sona Ermesi", 1994, Belediye dergisi, C. 1, S. 1, s, 24 – 30 )

## **2 – Görevi Kötüye Kullanma Veya Herhangi Bir Sebepden Dolayı En Az 6 Ay Hapse Mahkum Olma**

Görevi kötüye kullanma suçu, memurun, kanunların ve idari düzenlemelerin belirlediği durumların dışına çıkarak, görevi ile ilgili olarak kendisine verilen yetkileri, verilmiş

amacı dışına çıkararak, görevi ile ilgili olarak kendisine verilen yetkileri veriliş amacı dışında kullanmasıyla ortaya çıkmaktadır. [Torosoğlu,1991:281-282] Görevi kötüye kullanma suçunun cezası T.C.K.'nin 240. maddesinde “Yasada yazılı hallerden başka, hangi nedenle olursa olsun, görevi kötüye kullanan memur, derecesine göre 1 yıldan 3 yıla kadar hapsedilir. Cezayı hafifletici nedenlerin bulunması halinde 6 aydan 1 yıla kadar hapis ve ağır para cezası ile cezalandırılır. Ayrıca memuriyetten süreli veya temelli olarak yoksun kılınır” şeklinde belirlenmiştir. Belediye başkanlığından düşürülmek için görevi kötüye kullanma suçunun sabit olması yeterlidir. Cezanın türü ve süresi önemli değildir. [Aytaç,1990:69-70] Halbuki, görevi kötüye kullanmak suçundan dolayı Babaeski Asliye Ceza Mahkemesi’nce verilen ve Yargıtay’ca onanan 6 aylık cezaya mahkum olan Büyükmandıra Belediye Başkanı’nın İçişleri Bakanlığınca düşürülmesi istemi karşısında Danıştay, “Dosyanın incelenmesinden Büyükmandıra Belediye Başkanı .....’nun işlediği suç nedeniyle verilen ve Yargıtay’ca onanarak kesinleşen görevi kötüye kullanmaktan 6 ay hapis cezası nedeniyle 2839 sayılı Yasa’nın 11. maddesi uyarınca seçilme yeterliliğini yitirmediği anlaşılmaktadır.” diyerek bu istemi oy çokluğu ile reddetmiştir. [Danıştay 8.D.nin Kararı,1994:364] Herhangi bir sebepten dolayı en az 6 ay hapse mahkum olma ifadesi oldukça açıktır. Ancak burada da taksirli suçlar hariç tutulmuştur. Taşit Kanunu’na muhalefet nedeniyle mahkum olma düşme gerektirmez. [Danıştay 11. D.nin Kararı,1978:592] Danıştay, belediye başkanının düşmesine karar verilebilmesi için mahkumiyetin kesinleşmiş olması şartını aramaktadır. 11.09.1977 T., ve 1977 / 184 E., 1977 / 960 K., sayılı kararında “maddedeki mahkumiyet” tabirinden, mahkumiyet kararının kesinleşmiş olması hususunun kastedildiği açıktır. Olayda Ç..... Belediye Başkanı hakkında görevi kötüye kullanmak suçundan mahkumiyetine dair Ç..... Asliye Ceza Mahkemesi’nin 10.11.1976 gün ve 1976 / 70 E., 1976 / 239 K., sayılı kararına karşı gerek belediye başkanı, gerekse diğer sanıklar tarafından süresi içinde temyiz isteminde bulunulduğu ve dosyanın 16.02.1977 tarihinde Yargıtay’a gönderilmek üzere Ç..... Cumhuriyet Savcılığı’na tevdi edilmiş olup, henüz Yargıtay’da bulunduğu ve mahkumiyet hükmünün kesinleşmediği anlaşılmaktadır.

Mahkumiyet kararının kesinleşmesinden sonra, İçişleri Bakanlığı'nca istekte bulunulması mümkün iken, “henüz şartlar tekemmül etmeden düşürme isteğinin reddine ..... karar verildi” denilmektedir.

Yine Danıştay 8. Dairesi'nin 1987 tarihli kararı ile, kesinleşmiş yargı kararı bulunmayan bir kişinin suçlu sayılmayacağına ilişkin Anayasa kuralı uyarınca hakkında soruşturma ve dava açılmış bulunan belediye başkanının görevinde yetersizliğini ve düşürülmesini gerektirmeyeceği hususu teyit edilmektedir.

Belediye başkanına verilen hapis cezasının para cezasına çevrilmesi düşmeyi engellemektedir. Çünkü; asıl mahkumiyet para cezasıdır, hapis cezası değil. Danıştay 8. Dairesi'nin bir kararında “belediye başkanına T.C.K. 240. maddesi uyarınca verilmiş olan 6 ay hapis cezası, mahkemece 38.000 TL ağır para cezasına çevrildiğinden, ortada 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 91. maddesi uyarınca düşmeyi gerektiren nitelikte bir hapis cezası bulunmamaktadır. Görevi kötüye kullanma suçundan dolayı para cezasına hüküm giyen belediye başkanının görevinden düşürülmesine olanak bulunmamakta ve bu nedenle düşürülme isteminin reddine ilişkin idare mahkemesi kararında sonuç olarak yasaya aykırılık bulunmamaktadır.

“Açıklanan nedenlerle İstanbul 1. İdare Mahkemesi'nin ..... günlü ve ..... sayılı kararı yerinde olup bozulmasını gerektiren bir neden de bulunmadığından, temyiz isteminin reddine oy birliği ile karar verildi” denilmektedir. [Danıştay 8.D.nin Kararı,1987:510-512] Tedbire çevrilen hapis cezası da, Cezaların İnfazı Hakkındaki Kanun gereğince 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda öngörüldüğü şekilde düşmeyi gerektirmez. Bununla beraber kesinleşen cezanın tecil edilmiş olması, mahkumiyet kararını ortadan kaldırmamakta, bu nedenle de düşürülmeye engel teşkil etmemektedir. Yine 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre yüz kızartıcı suçlardan hüküm giyenler de belediye başkanlığına seçilemezler, seçilmişler ise başkanlıktan düşürülebilirler. [Sodan,1989:37]

Kanun koyucu yüz kızartıcı suçlarda hapis mahkumiyeti için gün ya da ay sınırı koymamaktadır. Böylece belediye başkanının görevi yüklendiği süre içinde sorumluluk duygusu içerisinde hareket eden seçkin bir kimse olması gerektiğini, eğer bu

sorumluluklarının bilinci içinde davranmıyorsa görevde de kalmaması gerektiğini vurgulamaktadır. Bu durumu kamu güvenliği ve yararı için önemli saymaktadır.

T.C.K.'nun 2. kitabının 1. babında yer alan suçlar ile bu suçları alenen tahrik edenler, devletin şahsiyetine karşı işlenen cürümlerden sayıldığından, bu suçları işleyenler ve mahkum olan belediye başkanları da başkanlıktan düşürülür. Ayrıca T.C.K.'nun 125. ve 173. maddelerinde yer alan devletin toprak bütünlüğünü bozmaya çalışmak, Türk devletine karşı yabancı devletleri savaşa teşvik etmek, Türk Devleti ile savaş halinde bulunan bir devletin ordusunda görev kabul etmek, düşman devletler lehine casusluk yapmak, askeri araç ve tesislerimizi tahrip etmek, devletimizin çıkarlarına aykırı bilgileri açıklayıp yayınlamak, devletimizin siyasi rejimini değiştirmeye yönelik faaliyetlerde bulunma, laikliğe aykırı davranışlar, devletimizin manevi kişiliğine ve bayrağa hakaret, Anayasamızı zorla değiştirmeye çalışmak, T.B.M.M.'yi zorla çalışamaz hale getirme, devletimiz aleyhine isyana teşebbüs ve teşvik ve bu gibi amaçlarla teşekküller oluşturma suçlarının cezaları ağır hapsi gerektirir. Bu suçları işleyen ya da tahrik etme suçundan hüküm giyen belediye başkanları da başkanlıktan düşürülür.

T.C.K.'nun 312. maddesinin 2. fıkrasında sayılan halkı sınıf, ırk, din, mezhep veya bölge farklılığı gözeterek kin ve düşmanlığa açıkça tahrik etme suçlarından mahkum olan belediye başkanları da başkanlıktan düşürülür. Bu suçlar kamu düzeni aleyhine işlenen suçlardan olduklarından, ağır hapis cezasını gerektirirler. Bu çeşit suçlardan mahkum olan belediye başkanları da seçilme yeterliliğini yitirdiğinden başkanlıktan düşürülür.

Nitekim Danıştay, T.C.K.'nun 312 / 2. maddesi uyarınca 10 ay hapis ve ağır para cezası ile cezalandırılan İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı Recep Tayyip ERDOĞAN' 1 seçilme yeterliliğini kaybettiği için başkanlıktan düşürmüştür. [Danıştay 8. D.nin Kararı]

Danıştay 8. Dairesi'nin kararında "İçişleri Bakanlığı'nın 01.10.1998 gün ve 57215 sayılı yazısı ile; T.C.K.'nun 312 / 2. Maddesine göre 10 ay hapis ve ağır para cezası ile



cezalandırılan İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı Recep Tayyip ERDOĞAN' ın seçilme yeterliliğini kaybettiğinden bahisle belediye başkanlığından düşürülmesi istenilmektedir.

Belediye başkanlığından düşürülmesi istenen Başkan Recep Tayyip ERDOĞAN' ın savunmasında, şekli hukuk açısından davanın usulüne uygun olarak açılmadığı, belge örneklerinin tarafına gönderilmediği, kesinleşme şerhini içeren mahkeme ilamının dava dilekçesine eklenmediği, iddianın kapsamı itibariyle Danıştay'ın görevi dışında kaldığı öne sürülmekte ise de, usule ilişkin bu iddiaları ile görülmekte olan iş bir dava olmayıp, belediye başkanlığından düşürülme istemine ilişkin bulunduğundan, Anayasa' nın 152. maddesine göre Anayasa' ya aykırılık iddialarının def-i yoluyla Anayasa Mahkemesine intikal ettirilmesi istemi yerinde görülmemiştir.

..... 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Yasası'nın 11. maddesinin (f) fıkrasının 3. bendinde de, affa uğramış olsalar bile T.C.K.' nun 312. maddesinin 2. fıkrasında yazılı, halkı sınıf, ırk, din, mezhep veya bölge farklılığı gözeterek kin ve düşmanlığa açıkça tahrik etme suçlarından mahkum olanların milletvekili seçilemeyeceği kuralı bulunmaktadır.

Dosyanın incelenmesinden, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı Recep Tayyip ERDOĞAN' ın halkı din ve ırk farklılığı gözeterek kin ve düşmanlığa açıkça tahrik etmek suçu nedeniyle yargılandığı Diyarbakır 3 No.lu Devlet Güvenlik Mahkemesi'nin 21.04.1998 gün ve 1998 / 36 E, 1998 / 69 K, sayılı kararı ile T.C.K.'nun 312 / 2 maddesine göre 10 ay hapis ve ağır para cezası ile cezalandırıldığı ve kararın Yargıtay 8. Ceza Dairesi'nin 23.09.1998 gün ve 1998/10296 E, 1998 / 11672 K, sayılı kararı ile onandığı, onamaya ilişkin Yargıtay 8. Ceza Dairesi kararının düzeltilmesinin hükümlü vekillerince istenilmesi üzerine evrakın tahkik edilerek, dilekçelerde yazılı itirazlar, evvelce temyizen tetkik ve reddedilmiş olduğundan, kabul edilmeyerek Yargıtay Cumhuriyet Başsavcısı'nın 02.10.1998 gün ve 8 / 82685 sayılı yazısı ile dosyanın Diyarbakır Devlet Güvenlik Mahkemesi Cumhuriyet Başsavcılığı'na iade edildiği, kesinleşen bu ceza nedeniyle de belediye başkanının 2839 sayılı Yasa'nın 11 / f-3 maddesi uyarınca seçilme yeterliliğini yitirmiş olduğu anlaşılmaktadır.

Açıklanan nedenlerle, seçilme yeterliliğini kaybeden belediye başkanının ilgili mevzuat uyarınca görevi başında kalmasına olanak bulunmadığından, istemin kabulü ile İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı Recep Tayyip ERDOĞAN' ın belediye başkanlığından düşürülmesine 05.11.1998 gününde oy birliği ile karar verildi.” denilmektedir.

T.C.K.'nun 536 ve 537. maddelerinde yazılı suçlardan hüküm giyen belediye başkanları da başkanlıktan düşürülmektedir. Ancak uygulamada bu tür suçlardan ceza alan belediye başkanı ya hiç olmadığından, ya da çok seyrek olduğundan bu konuya fazla değinilmemiştir.

Belediye başkanlarını görevlerini ihmal suçu ile karşılaştırıldığında da durum aynıdır. Ancak bu suçun kesinleşmesi gerekmektedir. [Danıştay 2.D.nin Kararı,1996:56-57] Nitekim alınan kararda ..... belediye başkanının ulusal bayramlara ve resmi törenlere, düzenleme komitesi içerisinde görevi olmasına rağmen belediye başkanının katılmamasının görevi ihmal suçu oluşturacağı belirtilmiştir.

İlgili kararda “Sanığa, 2429 sayılı Ulusal Bayram ve Genel Tatiller Hakkındaki Kanunu 4. maddesi uyarınca Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan, 01.10.1981 gün ve 17475 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan Ulusal ve Resmi Bayramlarda Yapılacak Törenler Yönetmeliği uyarınca, Ulusal Bayramları Kutlama Töreni düzenleme komitesi içinde, Belediye Başkanlığını temsilen bulunma görevi yüklendiği halde, anılan temsil görevini yapmadığı anlaşıldığından, menî muhakemesine ilişkin olarak verilen İl Yönetim Kurulu Kararının bozularak, eylemine uyan T.C.K.nun 230 ve 80. md. leri uyarınca lüzumu muhakemesine, yargılamasının ..... Asliye Ceza Mahkemesinde yapılmasına 10.12.1996 gününde oy birliği ile karar verildi” denilmiştir.

Belediye başkanı cezaya çarptırıldığı zaman ilam, savcılık aracılığıyla İçişleri Bakanlığı, Vali ya da Kaymakam'a duyurulacaktır. İlamı alan idare, yani vali ya da kaymakam Bakanlar Kurulu temsilcisi olarak 1580 Sayılı Kanun hükümlerini uygulayacaktır. [Aydın,1982:837-838]

Yukarıda anlatılanlar seçimle görev başına gelen belediye başkanları için geçerlidir. Atama yoluyla göreve gelen belediye başkanları için de aynı yolun izlenip izlenmeyeceği konusu tartışmalıdır. İlgili madde de yer alan “..... il merkezlerinde İçişleri Bakanlığı’nca, il merkezi olmayan yerlerde valilerce atama yapılır ve gerektiğinde aynı usullerle değiştirilebilir” hükmü ile görevinin kötüye kullanma veya herhangi bir suçtan dolayı en az 6 ay hapse mahkum olan atama yoluyla göreve gelen belediye başkanı, görevinden atamaya yetkili yerlerce görevinden alınabilir. Aynı madde atanmış belediye başkanlarının sadece bu hallerde değil, gerektiğinde de görevden alınabileceklerini göstermektedir. Atanan belediye başkanları hakkında Danıştay yolu kapatılmamıştır. Hukuk mantığı gereği idari yargı yerine de başvurulabilir. [a.g.m., s.838-839]

### **3 – Belediye Meclisine Sunulan Yıllık Çalışma Raporunun Meclisçe Yetersiz Bulunması**

Belediye başkanı, belediyenin yürütme organıdır. Bu nedenle belediye meclisi ve encümeninin almış olduğu kararlar doğrultusunda, yerel nitelikteki kamu hizmetlerini, belediyenin sahip olduğu maddi imkanlar ölçüsünde yerine getirmekle yükümlüdür.

Belediye başkanlarının düşürülmesi nedenlerinden biri olan bu konu 1580 Sayılı Belediye Kanunu’nun 76. Maddesinde “ Belediye başkanı, belediye meclisine her toplantı dönemi başına meclis kararlarını uygulanmasına, belediyenin mali durumuna, akdedilmiş ve mevcut taahhütlerin ifa şekline dair senelik bir çalışma raporu verir.

Meclis, rapordaki izahatı, meclis üye tam sayısının 2 / 3 çoğunluğu ile yeter görmezse, yetersizlik kararı ile müzakereleri kapsayan tutanak aynen, meclis birinci başkan vekili, onun bulunmaması halinde ikinci başkan vekili tarafından mahallin en büyük mülkiye amirine gönderilir.

Vali, bu dosyayı il merkezi olmayan yerlerde kaymakam, il merkezi olan yerlerde kendisinin gerekçeli ve kanaatli mütalaasıyla 1 ay zarfında karar verilmek üzere

Danıştay'a sunar. Danıştay'ca yetersizlik kararı verildiği takdirde, belediye başkanı düşer" şeklinde düzenlenmiştir.

Belediye başkanı acaba bu raporu belediye meclisinin hangi toplantısında sunacaktır. İşte bu durum Belediye Kanunu'nun 76. Maddesinde açıklıkla belirtilmemiştir. Ancak maddede "her toplantı dönemi başında" ibaresinden, meclisin Haziran ayı olağan toplantısının kastedildiği açıktır. Ne yazık ki, 1781 sayılı Mahalli Seçimlerin Yeniden Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun'un geçici 1. Maddesinde açık hüküm bulunmakta iken, bu Kanun 203 S.K.'la yürürlükten kaldırılmıştır. [Hondu,1987:18] Ancak yine de benimsenen uygulamalardan da anlaşılacağı gibi, bu dönem Haziran ayında yapılan toplantı dönemidir.

Belediye meclisi Haziran ayı toplantısı dışında başkandan faaliyet raporunu sunmasını isteyemez. Bununla ilgili Danıştay kararları da vardır. [Danıştay3.D.nin Kararı,1970:78-79] Nitekim böyle bir kararın da "Mezkur kanunun 76. Maddesinde belediye başkanının meclis kararlarını uygulanması, belediyenin mali durumu, akdedilmiş ve mevcut taahhütlerin ifa şekli hakkındaki çalışma raporunun meclise verilme zamanı toplantı dönemi başı olarak tespit edilmiştir. 904 S.K.'un geçici 3. Maddesi gereğince belediye seçimleri 2 Haziran 1968 tarihinde yapılmış olduğundan toplantı dönemi başı Haziran ayına alınmış olduğunun kabulü zorunlu bulunmaktadır. Bu durumda Şubat ayı toplantısında okunan yıllık faaliyet raporu üzerine verilen yetersizlik kararı kanunda belirtilen usul ve esaslara uygun bulunmadığından Üzümlü Belediye Başkanı'nın yetersizliği konusunun incelenmesine imkan ve mahal olmadığına ve dosyanın 1. Başkanlığa sunulmasına 07.04.1970 tarihinde oy birliği ile karar verildi." Denilerek hüküm kurmuştur.

Büyükşehir belediye meclisinin olağan toplantıları Kasım, Mart ve Temmuz ayları başında yapılmaktadır. 3030 S.K.'da büyükşehir belediye meclisinin dönem başı toplantısının hangi ayda yapılacağı belirtilmemiştir. Ancak 3030 S.K.'un uygulanması ile ilgili yönetmeliğin 36. Maddesinin c bendinde "yıllık olağan ve dönem başı toplantısı Mart ayı toplantısıdır" şeklindeki hükümlerle büyükşehir belediye başkanının 1 yıllık faaliyet raporunu Mart ayı toplantısında meclise sunacağını hüküm altına almıştır.

Belediye başkanlığında 1 yılını doldurmayan belediye başkanı, toplantı döneminin başlangıcından az bir zaman önce göreve başlamış olsa bile faaliyet raporunu sunması gerekmektedir. Kanunda öngörülen nokta, başkanın bir yıllık icraatının denetlenmesi amacıyla yönelik olduğundan, göreve yeni başlayan belediye başkanının yetersizlik nedeniyle başkanlıktan düşürülmesi akılcı sayılmaz. Çünkü; önceki başkanın icraatlarından yeni başkan sorumlu değildir. Bunun için, bu konuya ilişkin yeni bir yasal düzenleme yapılmalıdır. [Ünal,1994:25] Şu anda uygulanan mevzuata göre, belediye başkanı göreve başladığında, dönem başı toplantısında faaliyet raporunu her durumda sunmakla görevlidir.

Belediye meclisinin hangi konularda karar alacağı, Belediye Kanunu'nun 70. Maddesinde 16 bent halinde sayılmıştır. En önemli konuların başında imar planı ve programları gelmektedir. Ayrıca bu çalışma raporunda, belediyenin 1 yıllık mali durumunun da gösterilmesi zorunludur.

Belediye başkanının görevleri Belediye Kanunu'nun 98. 99. Ve 100. Maddelerinde sayılmıştır. Başkan, bu görevleri yapıp yapmadığını, yapmamış ise nedenlerini raporunda belirtmelidir. Bu rapor, belediye başkanının 1 yıllık icraatını belediye meclisi önünde savunmasının belgesidir.

Belediye başkanı, yıllık icra raporu okunması sırasında meclis başkanlığını, meclis başkan vekiline bırakır ve oylamaya katılır. Belediye başkanının raporun görüşülmesi sırasında taraf olması nedeniyle yerini başkan vekiline bırakması, görüşmelerin tarafsız şekilde yönetilmesi bakımından zorunludur.

Yetersizlik kararı verilebilmesi için, açıklama yapıldıktan sonra raporun 2/3 çoğunlukla yeterli görülmemesi gerekir. 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Hakkındaki Kanun uyarınca büyükşehir belediye başkanı hakkında yetersizlik kararı verilebilmesi için meclis üye tam sayısının 2/3 si değil, 3 / 4 ünün çoğunluğu şarttır. Peki, bu oranlar hesaplanırken inceleme nasıl olacaktır?

Belediye meclisinin görüşme tutanakları matbu olduğundan, meclis üyelerinin adları ve toplantıya katılanların adları ayrı ayrı bir bölüm halinde gösterilmektedir. Bu oran uygulanırken uygulamada kesir rakamları tam sayıya dönüştürülmektedir. [Hondu,1987:20]

Danıştay 11. Dairesi'nin 07.08.1979 tarih ve 1979 / 1366 E, 1979 / 3579 K, sayılı kararında “..... Kocasinan Belediye Meclisinin, Belediye Başkanı'nın yıllık çalışma raporunu okuduğu toplantısında oylamaya 31 üyenin katıldığı, oylama sonucunda 21 üyenin belediye başkanının yetersizliği yönünde oy kullandığının ve üye tam sayısı belediye başkanı dahil 32 olan Kocasinan Belediye Meclisi'nde 2 / 3 çoğunluğu 22 üyeden oluştuğunun dosyanın incelenmesinden anlaşılması sebebiyle 21 üyenin oyu ile alınan kararda Kanun'da öngörülen 2 / 3 çoğunluk sağlanmamış olup Belediye Başkanı .....'nın başkanlıktan düşürülmesine gerek olmadığına oy birliği ile karar verildi.” denilerek belediye başkanlığından düşürme istemi reddedilmiştir.

Danıştay ve İdare Mahkemesi'nde belediye meclislerince verilen yetersizlik kararı üzerine düşürülme istemlerinde somut bilgi, belge ve delil aranmaktadır. Danıştay 8. dairesinin 17.10.1990 T, 1990/1135 E. ve 1990/1138 K. sayılı kararında 1580 S.K.'un 76. md. si uyarınca belediye başkanının çalışma raporunun yetersiz bulunarak düşürülebilmesi için meclisçe kararların uygulanmayarak hizmeti aksatması, kişisel yaralar sağlanması, halkın yararına olmayan işlemler yapmış gibi ciddi belirtiler olması aranmıştır.

Ayrıca başkanın yetersizliğine ilişkin iddiaların, başkanın kişiliğine yönelik soyut nitelikte bulunması ve somut belgelere dayanmaması halinde belediye başkanlığından düşürülme talebinde bulunulmayacağı yargı kararlarında belirtilmiştir. [Pazarcı,1996:15] Bu kararda “Olayda, dosyadaki bilgi ve belgelerin incelenmesinden, Üzümlü Belediye Başkanı'nın 1 yıllık çalışma dönemi içinde yetersiz olduğuna ilişkin belediye meclisince öne sürülen konularda ..... yolundaki işlemlerin belediye encümen kararlarına dayalı olduğu görülmektedir. Belediye başkanının çalışmasını yetersiz olduğuna ilişkin diğer savların ise somut belgelere dayanmadığı ve genellikle başkanın kişiliğine yönelik soyut nitelikteki savlardan öteye gitmediği anlaşılmaktadır. Bu

durumda, Üzümlü Belediye Başkanı'nın 1 yıllık çalışmalarının yetersiz olduğuna ilişkin belediye meclisi kararı üzerine 1580 S.K.'un 76. Maddesi uyarınca hakkında işlem yapılması istemi üzerine başkanın düşürülmesine karar veren İdare Mahkemesi kararının bozulmasına, uyuşmazlığın hukuki niteliği ve dosyada yer alan bilgi ve belgeler, işin esası hakkında karar vermeye yeterli görüldüğünden, Üzümlü Belediye Başkanı'nın düşürülmesi isteminin reddine oy çokluğuyla karar verildi." denilmektedir. Bu karar bize, bir belediye başkanının düşürülebilmesi için belediye meclisince ileri sürülen yetersizliğe ilişkin iddia ve görüşlerin ciddi, önemli ve belgeye dayalı olması gerektiğini göz önüne sermektedir.

Usulsüz, yasa dışı işlem yapıldığı iddiaları bulunması halinde de belediye başkanı bu konuda kesinleşmiş yargı kararı bulunmalıdır. [Sodan,1989:39-40]

Hiç çalışma raporu vermeyen belediye başkanı öncelikle düşürülür. Meclis kararlarını uygulamamak ta Danıştay'a göre düşürülme nedenidir. [Aytaç,1990:40]

Belediye başkanlığından düşürme istemlerini karara bağlama görevi Danıştay 8. Dairesi'ne verilmiştir. Üstelik bu görev idari bir görevdir. Nitekim Danıştay'ımızın 8. Dairesi'nin 18.06.1997 T, 1997 / 2117 E, 1997 / 2169 K, sayılı kararında "İstem, ..... Belediye Başkanı olan ..... ' nun belediye başkanlığından düşürülmesine ilişkin dairemizin 20.02.1997 gün ve 647 sayılı kararına esas alınan yargı kararlarının bir kısmından beraat ettiği öne sürülerek yargılamanın yenilenmesi yoluyla incelenmesine ilişkindir." denilmekle bu idari görevin, 8. Daire'ye verildiğini anlamaktayız.

Diğer taratan 2577 sayılı İ.Y.U.K.'umuzun 2. maddesinde idari dava türleri sayılmışken, belediye başkanlığından düşürme istemleri bir idari dava türü olarak belirtilmemiştir. Demek ki bu durum bir idari dava değil, idari bir görevdir.

İ.Y.U.K.'una eklenen ek 2. maddede de "Belediyeler ile il özel idarelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmelerine ilişkin olarak yetkili mercilerden Danıştay'a gönderilen dosyalar, belediye başkanlarının düşmesi istemine dair ise belediye başkanlarının, belediye meclislerinin veya il genel meclislerinin feshi istemine

ilişkin ise meclis başkan vekilinin savunması 15 gün içinde alındıktan sonra veya bu süre içerisinde savunma verilmediği takdirde, sürenin bittiği tarihte tekemmül etmiş sayılır ve kanunlarda gösterilen karar süreleri bu tarihten itibaren işlemeye başlar. Karar dosya üzerinden verilir.

Bu kararlara karşı, tebliğini izleyen günden itibaren 15 gün içerisinde İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'na itiraz edilebilir. İtiraz üzerine verilen karar kesindir.” hükmü de iddiamızı kanıtlayarak, belediye başkanlığından düşürme istemlerinin idari bir görev olduğunu kanıtlamaktadır.

Bu nedenle, bir yargılama usulü olan yargılamanın yenilenmesi yolu belediye başkanlığından düşürülme istemleri için geçerli değildir. Bu konuya ilişkin sadece itiraz yolu tanınmıştır.

Danıştay 8. Dairesi'nin “ Açıklanan nedenlerle yargılamanın yenilenmesi isteminin incelenmeksizin reddine ..... karar verildi.” şeklindeki hükmü, bu durumun idari dava türü olmadığını kanıtlar herhalde.

#### **4 – Meclis Üyelerinin Gensorularına Verilen Cevapların Yetersiz Bulunması**

Belediye meclisi, belediyenin genel karar organıdır. Bu nedenle, belediyenin yürütme organı olan belediye başkanını, belediye işleri ile ilgili konularda T.B.M.M.' ndeki gensoru müessesesine benzer bir yöntem ile denetleyebilir. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 61. maddesine göre; “Belediye meclisi üyelerinin her biri belediye işleri ile ilgili herhangi bir husus hakkında meclis başkanlığına önerge vererek, gensoruda bulunabilir. Gensoru önergesi münderecarata, meclis üye tam sayısının çoğunluğunca varit görüldüğü takdirde gündeme alınır ve üzerinden 3 tam gün geçtikten sonra, belediye başkanları veya memur edecekleri kişiler, gensoruya meclis önünde cevap verirler.



Cevap, meclis üye tam sayısının 2 / 3 çoğunluğunca yeterli görülmediği takdirde, 76. madde uyarınca işlem yapılır.”

Büyükşehir belediye başkanı söz konusu olduğunda, 3030 S.K. uyarınca yetersizlik kararı için 3 / 4 çoğunluk aranacaktır.

Gensoru önergesi, belediye meclis üyelerinden her biri tarafından verilebileceği gibi, meclis üyeleri tarafından ortaklaşa olarak ta verilebilir. Pekala gensoru önergesi, belediye meclisinin hangi toplantısında verilecektir? Bu konu 61. madde tarafından düzenlenmemiştir.

Belediye meclisi yılda 3 defa toplandığına göre, Şubat, Haziran veya Ekim ayında yapılan toplantılardan herhangi birisinde gensoru verilmesi mümkündür. [Hondu,1987:21] Gensoru ile sorulan konuların belediye ile ilgili işlerle alakalı, somut ve gerçek olması gerekir.

Gensoru önergesi meclis başkanlığına verildiğinde, meclis toplantıya çağrılır. Gensorunun gündeme alınması hususu, meclis üye tam sayısının çoğunluğunca kabul edilmelidir. Çoğunluğun hesabına belediye başkanı da dahildir. Danıştay da bu görüştedir. 3. Daire'nin 11.07.1966 T, 1966 / 285 E, 1966 / 296 K, sayılı kararında “Üye tam sayısı 16 olan ..... Belediye Meclisi'nce bir gensoru önergesinin gündeme alınabilmesi için münderecatının 9 üye tarafından varit görülmesi gerekirken, 7 üyenin kabul etmesi üzerine gündeme alınması ve üzerinde müzakere açılıp, yetersizlik kararı verilmesi kanunen tespit olunan usule aykırılık teşkil ettiği, ayrıca meclis müzakere tutanaklarından, başkanın senelik çalışma raporunun yeter görülmediğinden bahsolunmakta ise de raporun yeter görülmediğine meclis üye tamsayısının 2 / 3 çoğunluğundan az olan 5 üyenin oyu ile karar verildiği cihetle, bu durumda başkan hakkında yetersizlik kararı verilmesinin mümkün bulunmadığına .... 11.07.1966 tarihinde karar verildi.” denilmekle, gensoru için müzakere açılabilmesini, başkanın da dahil olduğu üye tam sayısının yarıdan bir fazlasına yani salt çoğunluğa bağlamaktadır.

Olağanüstü toplantılarda da gensoru önergesi verilebileceği Danıştay tarafından kabul edilmiştir. [Sodan,1989:38] Danıştay'ın 1978 yılında verdiği bir kararda belediye meclisi, üye tam sayısının 1 / 3' ünden çoğunun gerekçeli olarak öneride bulunması halinde, meclisin olağanüstü toplantıya çağrılmasının zorunlu olduğunu, belediye başkanına meclisin olağanüstü toplantıya çağrılması konusunda herhangi bir takdir yetkisinin tanınmadığını, aksine tutumun, başkanın düşürülmesini gerektireceğini hükme bağlamıştır. [Danıştay 11.D.nin Kararı,1979:494] yukarıdaki Danıştay kararında belediye meclisi üyelerinin, kanunda gösterilen yeter sayı ile başvurusu üzerine, belediye meclisini olağanüstü toplantıya çağırmayan belediye başkanının görevini kötüye kullanmış sayılacağı kabul edilmiştir.[Pazarıcı,1996:21]

Gensoru gündeme alındıktan 3 tam gün sonra, başkan veya memur edeceği kişi gensoruya meclis önünde cevap verir. 3 tam gün geçmeden gensoruya cevap verilmesinin istenemeyişinin nedeni, belediye başkanına sorulan hususlar hakkında belge ve bilgi toplama imkanının verilmek istenmesidir. Belediye başkanının 3 tam gün geçtikten sonra hemen gensoruyu cevaplandırma gibi bir zorunluluğu da yoktur. Ancak haklı ve makul bir gerekçesi olmaksızın 15 günü aşan bir sürede cevap vermesinin doğru olmayacağını savunan görüşler de vardır.

Gensorunun görüşülmesi sırasında belediye başkanına cevap hakkı tanınması gerektiği gibi, öne sürülen iddiaların, belediye başkanının düşürülmesini gerektirecek nitelikte ve ağırlıkta olması gerekir. Danıştay 8. Dairesinin 30.12.1993 T, 1993 / 2556 E, 1993 / 4431 K, sayılı kararında "1580 S.K.'un 61. Maddesinde belediye meclis üyelerinin her birinin belediye işleriyle ilgili herhangi bir konuda belediye meclisi başkanlığına önerge vererek gensoruda bulunabileceği, gensoru önergesinin meclis üye tam sayısının çoğunluğunca yerinde görülmesi durumunda gündeme alınacağı, üzerinden 3 tam gün geçtikten sonra başkanın veya memur edeceği kişilerin meclis önünde bunu cevaplayacakları, cevap meclis üye tam sayısının 2 / 3 çoğunluğunca yeterli görülmezse 76. Maddeye göre işlem yapılacağı kuralı getirilmiş, 76. Maddede ise yetersizlik kararını ve görüşmeleri kapsayan tutanağın yerel en büyük mülkiye amirine gönderileceği, onların gerekçeli görüşleriyle birlikte 1 ay içinde karar verilmek üzere

Danıştay'a sunacağı, Danıştay'ca yetersizlik kararı verilirse belediye başkanının düşeceği kuralı yer almıştır.

Dosyada bulunan meclis görüşme tutanakları, belediye başkanının savunması ve diğer belgelerin incelenmesinden, meclis üyelerinden biri tarafından verilen, gensoru önergesi ile belediye çalışanlarından kesilen sosyal sigorta primlerinin ve zorunlu tasarruf kesintilerinin ilgili yerlere yatırılmaması sonucu belediyenin ağır bir faiz yükü altına sokulduğu ve çalışanların mağdur edildiği öne sürülerek, prim ve kesintilerin niçin yatırılmadığının, belediye başkanınca yanıtlanmasının istendiği, gensoru önergesinin 06.10.1993 günü meclis olağan toplantısında üye tam sayısının çoğunluğunca uygun görülerek gündeme alındığı, belediye başkanının gensoruya 12.10.1993 günkü oturumda verdiği cevap meclis tarafından yeterli görülmeyerek, bu konunun araştırılması için bir komisyon kurulmasının ve bu komisyonun hazırlayacağı raporu meclise sunmasını izleyen en az 3, en çok 7 gün içinde belediye başkanına ikinci bir cevap hakkı verilmesinin kararlaştırıldığı, komisyon tarafından konu ile ilgili belgeleri içeren dosyanın 27.10.1993 gününde yapılan oturumda meclis başkan vekiline sunulduğu ve belediye başkanının görevli olması nedeniyle katılmadığı aynı toplantıda gensoru önergesinin oylanarak, meclis üye tam sayısının 2 / 3 çoğunluğu ile başkan hakkında güvensizlik kararı verildiği anlaşılmaktadır.

Gensoru önergesini araştırmak üzere meclis tarafından kurulan komisyonun, çalışmalarını tamamlamasından sonra belediye başkanına yanıt hakkı verilmemesi 1580 S.K.'un yukarıda açıklanan 61. Maddesi kuralına aykırıdır.

Kaldı ki, belediye çalışanlarından kesilen S.S.K. primleri ve tasarruf kesintilerinin, belediyenin içinde bulunduğu mali sıkıntı nedeniyle yatırılmadığı, bu paraların ilgili yerlere ödenmemiş olmasında belediye başkanının kişisel ihmal ve kastının bulunmadığı, başkanın savunmasından ve dosyada bulunan belgelerden anlaşılmaktadır.

Bu durumda, gensorunun görüşülmesi sırasında belediye başkanına cevap hakkı tanınmamış olması 1580 S.K.'un 61. Maddesine aykırı olduğu gibi, gensoruda ileri

sürülen savlar belediye başkanının düşürülmesini gerektirecek nitelikte ve ağırlıkta değildir.

Açıklanan nedenlerle ..... Belediye Başkanı'nın belediye başkanlığından düşürülmesi isteminin reddine 30.12.1993 gününde oy birliği ile karar verildi." denilmekle bu konuyu vurgulamaktadır.

Gensoru önergesine, gerçeğe aykırı cevap verildiğinde, yine belediye başkanı hakkında 61. Madde uygulanmalıdır. Gensorunun cevaplandırılması üzerine belediye meclisinin yapacağı oylamanın, cevaptan hemen sonra mı, yoksa belirli bir ara geçtikten sonra mı yapılacağı hakkında kanunda açıklık yoktur. Belediye meclisi de başkanın veya onun adına memur edilen kimselerin verdiği izahattan sonra bir inceleme komisyonu kurulması gerekebilir. Bu nedenle de gerek cevaplandırmanın gerekse de oylamanın makul bir zaman içinde yapılması gerekmektedir. [Aytaç,1990:73]

61. maddeye göre verilen düşürme kararlarına karşı ancak belediye başkanı ve başkan vekili gibi ilgililer temyiz yoluna başvurabilirler. Bu temyiz yolu sadece il merkezi dışındaki belediyeler için geçerlidir. Danıştay tarafından verilen düşürme kararlarında, il merkezi belediye başkanları hakkında temyiz yoluna gitme hakkı tanınmamıştır. [a.g.m., s. 72]

## **5 – Başkanın Görevini Özürsüz Ve Kesintisiz Yirmi Günden Fazla Terk Etmesi**

Belediye başkanı, belediyenin yürütme organı olduğu için, genel karar organı olan belediye meclisine ve dolayısıyla da encümene başkanlık yapmaktadır. Ayrıca başkan, belediye hizmetlerinin düzenli yürütülmesinden de sorumludur. Eğer belediye başkanı, görev yerini terk edip, görevine gelmezse belediyenin yaptığı yerel hizmetlerin aksamasına yol açar. Belediye başkanının başkanlıktan düşürülme sebebi olarak, kanun

koyucuyu böyle bir hüküm koymaya iten sebep her halde belediye'deki işlerin aksamaması ve yönetim boşluğu yaşanmamasıdır.

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 93. Maddesinin son fıkrası belediye başkanlarının görevini terk süresini düzenlemektedir. Buna göre "Belediye başkanının, görevini özürsüz ve kesintisiz olarak 20 günden fazla terk etmesi ve durumun mahallin en büyük mülkiye amirince tespit edilmesi ve İçişleri Bakanlığı'na bildirisini üzerine idari yargı tarafından 1 ay içinde verilecek kararlar belediye başkanı başkanlıktan düşürülür."

Belediye başkanının göreve gelmemesinin, kesintisiz olarak 20 gün veya daha fazla olması başkanlıktan düşmesini gerektirir.

Kanun uyarınca belediye başkanına izin, yurt içi ve yurt dışı görev gezilerine gidiş ve dönüşlerinde mahallin en büyük mülkiye amirine ve başkan vekiline yazılı bilgi vermesi ve iznini geçireceği yeri bildirmesi zorunlu kılınmıştır. Ayrıca bu maddenin ağır bir vesayet uygulamasına elverişli olduğunu söylemek için, alim olmak gerekmez herhalde.

Özürsüz devamsızlığı nedeniyle belediye başkanının düşürülmesi hakkında Danıştay 8. Dairesi'nin 15.12.1992 T, 1992 / 3200 E, 1992 / 3500 K, sayılı kararında "1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 93. Maddesinin son fıkrasında, belediye başkanının görevini özürsüz ve kesintisiz olarak 20 günden fazla terk etmesi ve bu durumun o yerde bulunan en büyük mülkiye amirince saptanması ve İçişleri Bakanlığı'na bildirisini üzerine idari yargı tarafından 1 ay içinde verilecek kararlar belediye başkanının başkanlıktan düşürüleceği, 2577 sayılı İ.Y.U.K.'na 3622 sayılı yasa ile eklenen Ek madde 2 ile bu istemle gelinen dosyalarda, belediye başkanının savunması alındıktan veya savunma için verilen süre geçtikten sonra bir karar verileceği kuralı bulunmaktadır.

Dosyadaki bilgi ve belgelerin incelenmesinden, Belediye başkanının 1991 - 1992 yıllık izinlerini yurt dışında geçirmek istediğini bildirdiği, belediye meclisince istemin olumlu karşılandığı, konunun İçişleri Bakanlığı'na iletilmesi üzerine istemin, Bakanlık'ça da onandığı ve durumun Mardin Valiliği'ne bildirildiği 10.06.1992 ile 10.08.1992 günleri arasında yurt dışına gitmek üzere izin verilen belediye başkanının 09.10.1992 gününe

kadar görevine dönmediğinin Mardin Valiliği'nce saptanarak, durumun İçişleri Bakanlığı'na ulaştırıldığı diğer taraftan adı geçen telgrafla 01.10.1992 – 27.10.1992 günleri arasında raporlu olduğunu bildirdiği ve yabancı bir ülkeden alınmış sağlık raporu ile Türkçe çevirisini gönderdiği, 01.09.1992 – 30.09.1992 günleri arasındaki durumla ilgili olarak kaymakamlığa herhangi bir bilgi ve belge ulaştırmadığı anlaşılmaktadır.

İçişleri Bakanlığı'nca, belediye başkanının düşürülmesi istemiyle başvurulması üzerine, dairemizce adı geçen savunmasının alınması amacıyla yapılmak istenen bildirim, "Alıcının yurt dışına gittiğinden bildirim yapılamadı." açıklamasıyla 25.11.1992 günü geri gönderilmiştir.

Bu durumda 11.08.1992 günü görevine başlaması gereken belediye başkanının 11.08.1992 – 31.08.1992 günleri arasında özürlü olduğunu sonradan belgelendirse bile, 31.08.1992 – 01.10.1992 günleri için herhangi bir belge göndermediğinden devamsızlık nedeniyle düşürülmesi gerekmektedir.

Açıklanan nedenlerle istemin kabulü ile .... Belediye Başkanı'nın, 1580 S.K.'un 93. Maddesi son fıkrası uyarınca belediye başkanlığından düşürülmesine 15.12.1992 gününde oy birliği ile karar verildi." denilmektedir. [Danıştay 8.D.nin Kararı,1992:387-388] Demek ki Danıştay'ımızın bu kararında görüldüğü gibi 20 gün veya daha fazla özürsüz olarak görevini terk eden belediye başkanı başkanlıktan düşürülmektedir.

Bu konuda şunu da hemen belirtmek gerekir ki, Danıştay belediye başkanlarının sağlık izinleri hakkında kısıtlayıcı bir süre bulunmadığı ve bu tür izinlerin her hangi bir makamın onayına bağlı olmadığını kabul etmiştir. [Danıştay 3.D.nin Kararı,1980:101]

Belediye başkanı, kendisinin başkanlıktan düşürülme kararına karşı, tebliği izleyen günden itibaren 15 gün içerisinde İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'na itiraz edebilir. İtiraz 1 ay içinde sonuçlandırılır. İtiraz üzerine verilen kararlar kesindir. Bu kararlara karşı yargı yoluna gidilemez.

## 6 – Belediye Meclisinin Feshine Sebep Olabilecek Durumlara Katılma

Belediye başkanının başkanlıktan düşürülmesine ilişkin olarak açıkladığımız ilk 5 neden doğrudan doğruya belediye başkanının kendine bağlı, kendinden kaynaklanan nedenlerdir. Ancak bu son halde, belediye meclisinin karar ve davranışlarından dolayı düşme ve düşürülme söz konusu olabilmektedir.

Daha önce açıkladığımız belediye meclisinin feshine neden olan fiil ve işlemlere katılan belediye başkanlarının görevine Danıştay kararı ile son verilmektedir. Burada da Danıştay'ın yetkisi il merkezi belediye başkanları için söz konusu iken, diğer belediye başkanları için bu yetki yerel yetkili idare mahkemelerindedir.

Belediye meclisinin feshini gerektiren sebepleri kısaca sayarsak

- Meclisin olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanması
- Meclisin kanunen belirli yerden başka yerde toplanması
- Meclisin kanunen kendine verilen görevleri yapmaktan kaçınması
- Meclisin siyasi konuları müzakere etmesidir.

Yukarıda sayılan durumlara belediye başkanının da katılması durumunda başkan, başkanlıktan düşürülür.

Yukarıdaki iki durum daha önce incelenmişti. Şimdi ise meclisin, kanunen kendine verilen görevleri yapmaktan kaçınması konusuna değinelim.

Belediye meclisinin görevlerini yapmaması ve bu durumun belediye meclisine ait işlerin aksamasına ya da gecikmesine sebep olması fesih nedenlerinden sayılmaktadır.

Belediye meclisinin görevleri Belediye Kanunu'nun 70. maddesinde 16 bent halinde sayılmıştır. Belediye meclisi kanunca kendisine verilen bu görevleri görüşür ve sonunda karar verir. Kanunca kendisine görev olarak verilmemiş durumlarda, meclis sorumlu değildir. Bu yüzden fesh de edilemez. Ayrıca belediye meclisi, kanunen kendisine verilen görev sınırlı zamanda yapılacaksa yapmalıdır. Yapmazsa fesh edilir. Nitekim

Danıştay 3. Dairesi 15.07.1965 tarihinde oybirliği ile verdiği bir kararda “Şubat ayında bitirip tamamlayamadığı ve meclis toplantısının valilikçe 15 gün uzatıldığı halde yine tamamlayamadığı bütçesini, olağanüstü toplantısında da tamamlayamayan belediye meclisini fesh etmiştir.” Yine aynı Daire, meclis üyelerinin, belediye meclis toplantılarına katılmayarak meclisin işlerini sekteye uğrattıkları gerekçesiyle belediye meclisini fesh ederek, meclis üyelerinin meclise devam etmelerini sağlamak istemiştir. Belediye meclisinin, siyasi meseleleri müzakere etmesi ve siyasi temennilerde bulunması sebebiyle feshi konusu tartışmaya çok açıktır. Çünkü; neyin siyasi mesele ya da neyin siyasi temenni olduğunun belirlenmesi ve takdiri Danıştay’a aittir. Nitekim bir kararında “Toplum sorunlarının eleştirilmesi ve değerlendirilmesini siyasi faaliyet olarak nitelendirmemiştir.” [Danıştay 11.D.nin 08.06.1976 tarihli kararı]

Bazılarına göre “Siyasetin Okulu” sayılan yerel yönetimlerde özellikle belediye meclislerinde bu yasağı anlayabilmek mümkün değildir. Çünkü; belediye meclisine seçimle gelenlerin çoğu partilidir. Partili olanların siyasi konuşmaları ve siyasi dilekleri yadsınamaz. Kaldı ki, Siyasi Partiler Kanunu’na getirilen ek 2. madde ile “İlçe belediye başkanı ile ilçeye bağlı diğer belediyelerin başkanları, üyesi olduğu partinin ilçe kongresinin, büyükşehir belediye başkanları da il kongresinin tabii üyesidirler.” hükmü getirilerek belediye başkanlarının siyasi çalışmaların içinde aktif görev almaları sağlanmıştır. Bu yüzden meclis üyelerinin toplantılarında siyasi temennilerde bulunmalarını ve siyasi meseleleri müzakere etmelerini doğal bir hak saymak ve bu kısıtlamanın kaldırılması için yeni düzenlemelere gitmek lazımdır. Ancak bu kısıtlama kaldırılırken meclis üyelerinin ve başkanın öncelikli görevlerini bırakıp, sınırsız şekilde siyaset yapma özgürlüğü de verilmemelidir.

Belediye meclisinin feshi ile, belediye başkanının görevi de her zaman son bulmaz. Çünkü; her ikisi de seçimle işbaşına gelme konumundadırlar. Yürürlükteki kanunlara uygun davranarak, meclisin feshini gerektiren eylem ve işlemlere katılmayan belediye başkanının görevi sona ermez. Aksi davranışlarda bulunan başkanların görevleri, meclisle birlikte son bulur. Belediye başkanının, belediye meclisinin feshini gerektiren eylemlere katılıp katılmadığının takdirini Danıştay yapar.



Belediye meclislerinin feshine yol açan durumların genellikle başkan ile meclis üyeleri arasındaki anlaşmazlıklardan çıktığı bilinmektedir. Çünkü; genellikle ayrı siyasi partilerdeki meclis üyeleri ile başkan arasında siyasi sürtüşme kişiselleşmekte ve meclisi çalışamaz duruma sokmakta ve sonunda meclisin feshine yol açmaktadır.

### **D – Belediye Organları Arasında Çıkacak Uyuşmazlıklar**

1580 S.K.’un 97. maddesine göre, belediyenin organları arasında da anlaşmazlıklar çıkabilir. Anlaşmazlıkların çözümü yine aynı maddede gösterilmiştir. Maddeye göre “ Belediye reisi ile belediye encümeni arasında ihtilaf vukuunda, belediye meclisi ihtilafı tetkik eder ve bir karar verir. Verilen karar hakkında encümen veya belediye reisinin valiye müracaatı üzerine, kaza belediyeleri için Vilayet İdare Heyeti’nin mütalaası alındıktan sonra Şurayı Devlet tarafından verile karar kesindir.”

Demek ki, maddeye göre belediye başkanı ile belediye encümeni arasındaki anlaşmazlığın çözüm yeri ilk adımda, belediye meclisidir. İtiraz valiye yapılır. Vali, başvuruyu ilçe belediyeleri söz konusu ise İl İdare Kurulu’na aktarır ve burada verilen karar kesindir. İl merkezi belediyeleri söz konusu ise, başvuru İl İdare Kurulu’na aktarılacak, İl İdare Kurulu’nun görüşü alındıktan sonra Danıştay’a gönderilecektir. Burada da Danıştay’ın kararı kesindir. İkinci fıkradaki organlar arasındaki uyuşmazlıkların çözümünde de aynı prosedür uygulanır. [Aydın,1986:130] Yalnız, şunu da hemen belirtelim ki, belediye encümeninde daire başkanları ile belediye başkanı çoğunluğu oluşturdukları için, encümen ile belediye başkanı arasındaki ihtilaflara ya çok az, ya da hiç rastlanmamaktadır.

3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Yönetimi Hakkında Kanun’un 24. maddesi büyükşehir belediyeleri organları arasında çıkabilecek uyuşmazlıklar ile bunların çözümüne ilişkindir. Madde, anlaşmazlık çıkabilecek yerlerin, ilçe belediyeleri ve ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyeleri arasında olabileceğini belirtmektedir. Buna göre uyuşmazlık çeşitleri:

- İlçe belediyeleri arasında çıkan anlaşmazlıklar.
- Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında çıkan anlaşmazlıklar.
- İlçe belediyeleri arasında farklı uygulamaların ortadan kaldırılmasıdır.

Bunların çözüm yerleri olarak ta Büyükşehir Belediye Meclisi, encümeni ve o ilin valisi gösterilmiştir. Ancak 1580 Sayılı Kanun'da belirtildiği gibi, organlar arasındaki çekişmeler ile çözüm yolları gösterilmemiştir. Ama yine de 1580 Sayılı Kanun hükümlerinin uygulanması gerekir. Çünkü; başka bir çıkar yol da yoktur.

### III – KÖYLER AÇISINDAN

Köy, insanların toplumsal bir varlık olmalarından ve bir arada yaşama içgüdüleri ve ihtiyaçlarından doğan sosyolojik bir olgudur. İnsanlar, tarihin bilinmeyen yıllara uzanan geçmişinde, doğa şartlarından veya başka topluluklardan korunma düşüncesiyle bir araya gelmişler, belirli bir alanda yerleşim birimleri oluşturmuşlardır. Geçen zaman içinde bu yerleşim yerlerinden kimileri nüfus bakımından ve ekonomik güç olarak büyüyüp genişlemiş, şehir ve kasabalara dönüşmüş, kimileri ise bu gelişmeyi gösterememiş, küçük yerleşme birimleri yani köyler halinde varlıklarını sürdürmüşlerdir. [TODAİE Yerel Yönetimlerle İlgili Ders Notları,1999:99-100]

17 Mart 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu, nüfusu 2000 den az olan yurtları “köy” olarak tanımlamaktadır. Nüfusu 2000’den az olan yerleşim yerlerinin hepsi köy sayılmamaktadır. Bir yerde köy yönetiminin varlığından söz edilebilmesi için, tüzel kişiliğe sahip olması gerekmektedir. Ülkemizde şimdilerde 35.000 civarında köy tüzel kişiliği vardır.

Köy yönetimi, organları ve personeli olmak üzere iki kısımda incelenebilir. Köy yönetiminin organları muhtar, ihtiyar meclisi ve köy derneğidir. Köy personelini ise köy korucusu, imamı, katibi ve köyün diğer personeli oluşturur. Köy yönetimleri, doğrudan doğruya yürütme kararları alan ve bu kararları yürüten kuruluşlardır. Dolayısıyla

aldıkları kararların denetimleri de yapılır. Şimdi sırasıyla köyün organlarının denetimlerinin nasıl yapıldığını gözden geçirelim.

## **A – Muhtar**

Muhtar, köyün yürütme organıdır. Aynı zamanda köyün en büyük temsilcisidir. Diğer yandan devletin köyde bir temsilcisi ve bir memurudur. Bu itibarla muhtar, köyde hem devlet işlerini hem de köy işlerini görür. Muhtar, köy tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak köyün yerel çıkarlarını savunur, başkanı olduğu köy ihtiyar meclisinin aldığı kararları uygular. [a.g.e., s. 106]

İl merkezine bağlı köylerde vali, ilçelere bağlı olan köylerde kaymakamlar, muhtarın köy işlerini ve yasalarla kendilerine verilmiş olan görevleri yapmadığını görürlerse, muhtara yazılı olarak uyarıda bulunurlar. Buna rağmen iş görmeyen köy muhtarı, yetkili idare kurulu kararıyla görevinden uzaklaştırılır. Bu kararların Danıştay’da temyizen incelenmesi mümkündür. [Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulunun KARarı,1996:205-209] Nitekim İdari Dava Daireleri Genel Kurulu’nun bir kararında “..... ili ..... ilçesine bağlı ..... köyü ihtiyar kurulu üyeleri olan davacıların 442 Sayılı Kanun’un 286 Sayılı Kanun’la değişik 41. maddesi uyarınca görevden uzaklaştırılmalarına ilişkin 14.08.1989 günlü, 177 sayılı .... İlçe İdare Kurulu Kararını onayan ..... Valiliği İl İdare Kurulu’nun 20.09.1990 günlü, 278 sayılı kararının iptali istemiyle açılan davada, Danıştay 8. Dairesi’nce verilen ve davanın reddine ilişkin bulunan 04.11.1991 günlü 1990 / 1889 E, 1991/1712 K, sayılı kararı davacılar temyiz etmekte ve bozulmasını istemektedirler.

442 Sayılı Köy Kanunu’nun 286 Sayılı Kanun’la değişik 41. maddesinde il merkezine bağlı köylerde valinin, ilçelere bağlı köylerde kaymakamların, muhtarın işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını görürlerse, muhtara yazılı ihtarda bulunacakları, buna rağmen iş görmeyen muhtarın, yetkili idare kurulu kararıyla görevinden uzaklaştırılacağı hükmü yer almış: 5442 Sayılı İl İdare Kanunu’nun 60. maddesinde, idare kurullarının, idari, istişari ve kazai olmak üzere türlü karar alacakları:

65. maddesinde, ilçe idare kurulları kararları aleyhine il idare kurullarına, il idare kurullarının gerek birinci ve gerek ikinci derecede verdikleri kararlar aleyhine Danıştay'da ilgililer tarafından Danıştay Kanunu'na göre itiraz olunabileceği ifade edilmiştir.

Yukarıda anılan hükümler uyarınca 2576 Sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesinden önce muhtar ve ihtiyar kurulu üyelerinin görevlerinden çıkarılmasına ilişkin ilçe ve il idare kurulu kararları yargısal olarak kabul edilmiş ve 5442 Sayılı Kanun'un yukarıda anılan 65. maddesine göre il idare kurullarının gerek birinci ve gerekse ikinci derecede verdikleri kararlar Danıştay'da temyizden incelenmiştir.....” denilmektedir.

Daha önce, valiler ve kaymakamlar, idare kurulu kararı almaya gerek kalmadan muhtarın görevine son verebiliyorlardı. Bu durum, 2576 S.K. ile değiştirilmiştir. Bunun Anayasa'ya aykırı bir düzenleme olduğu öne sürülmüşse de, Anayasa Mahkemesi, 1987 yılında almış olduğu bir kararında, bunda Anayasa'ya aykırılık görmemiştir. [Keleş,1998:183]

Görevini ihmal eden veya görevini kötüye kullanan muhtar hakkında T.C.K.nun 230. ve 240. md.lerine göre soruşturma yapılır. Hazırlık soruşturmasını başlatabilmek için Cumhuriyet Başsavcısı, yetkili idari mercilerden izin ister. Muhtarlar ve ihtiyar meclisi üyeleri, diğer kamu görevlisi sayıldıklarından haklarında 4483 sayılı “Memurların ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanmaları Hakkındaki Kanun” hükümleri uygulanarak “ön inceleme” idari makamlarca yapılır ve Başsavcılıkça hazırlık soruşturmasının başlatılması için izin verilir. [TODAİE Yerel Yönetimlerle İlgili Ders Notları,1999:109]

Köy muhtarlarının organlık sıfatını kaybetmelerinde ölüm ve çekilme başta gelmektedir. 442 sayılı Köy Kanunu'na göre çekilme dilekçesi verilmesi üzerine etkisini engelleyebilecek üst merci yoktur. Bu iki yolla boş olan kadro için yasalarda öngörülen süreler içinde, yeniden seçim yapılabilmesi için Yüksek Seçim Kurulu ile Danıştay'ın kararı gereklidir. [Düdükçü,1979:336]

442 sayılı Köy Kanunu'nun 33. maddesine göre;

Köy Muhtarlığına ve İhtiyar Meclisi üyeliğine seçildikten sonra;

- Kısıtlı veya kamu hizmetlerinden yasaklı olanlar,
- İzinsiz olarak yabancı devletin resmi hizmetlerinde bulunanlar,
- Ağır hapis cezasını gerektiren bir suçtan dolayı kesin olarak hüküm giyenler,
- Taksirli suçlar hariç olmak üzere 5 yıldan fazla hapis cezası ile kesin olarak hüküm giyenler,
- Zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanmak, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlardan biri ile kesin olarak hüküm giyenler,
- Devlet Katma Bütçeli İdareleri, özel idare ve belediyelerin, köylerin, iktisadi devlet teşekküllerinin veya bunlara bağlı daire ve müesseselerle ortaklarının ve imtiyazlı şirketlerin memur ve müstahdemi olanlar,
- Cumhuriyet Senatosu üyesi, ( Bu unvan şu anda kalkmış durumdadır.) milletvekili, il genel meclisi üyesi, belediye meclisi üyesi, belediye başkanı olanlar,
- Köy işlerinin müteahhidi, bu işlerle ilgili kimselerin kefilisi veya ortağı olanlar ve bu cihetlerden köye borçlu olanlar,

muhtar veya ihtiyar meclisi üyeliğinden il veya ilçe idare kurulunca çıkarılırlar.

İl veya ilçe idare kurullarının bu tür kararları, köy muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerinin görevlerine son verdirme niteliğini taşımaktadır. Göreve son verdirme kararlarına karşı ilgililer Danıştay'a temyizden başvurabilirler.

Muhtarın köy yararına olmayan kararları da Vali veya Kaymakam tarafından bozulabilir. Ancak bozma kararının gerekçeli olması gerekir. Mülki idare amirleri bozdukları kararların yerine kendileri karar alamazlar. Belli bir konuyu ya da görüşlerini muhtara zorla kabul ettiremezler.

Köyün zorunlu işlerini gördürmeyen, toplanması gereken gelirleri toplamayan muhtara yönetim kurulu kararı ile para cezası verilir.köy paralarını harcamada yolsuzluk olduğu hükümet tarafından anlaşılırsa, hem hakkında 4483 sayılı "Memurların ve Diğer Kamu

Görevlilerinin Yargılanmaları Hakkında Kanun” hükümleri uygulanır, hem de il veya ilçe yönetim kurulu kararı ile muhtarın ve meclis üyelerinin malları satılarak köylünün parası ödenir. Bu konuda 6183 sayılı Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun hükümleri uygulanır.

## **B – İhtiyar Meclisi**

İhtiyar meclisinde alınan bazı kararlar mülki idare amirinin (Vali ya da Kaymakamın) onayı ile yürürlüğe girer. Mesela köy bütçesi böyledir.

İhtiyar meclisi üyelerinin görevlerini yapmamalarından ya da kötüye kullanmalarından dolayı, bu sıfatlarının kaldırılması ya da yitirilmesi konusunda Köy Kanunu’nda hüküm bulunmamaktadır. [Duran,1982:178]

## **C – Köy Derneği**

Köydeki seçmenler topluluğudur. Bu organın adı dernek olmasına rağmen diğer çeşitli kanunlarla tanımlanmış olan derneklerle bir benzerliği yoktur. Organlık sıfatının kazanılması ya da kaybedilmesi köy derneği için söz konusu değildir.

Köy derneğinin bütün kararları kural olarak kendiliğinden geçerli ve uygulanabilir niteliktedir. Herhangi bir makamın onayına tabi değildir. [a.g.e., s. 177] Ancak günümüzde köy derneğinin işlerliğinin olmadığı gözlenmektedir. Bu yüzden köy derneği yerine, köylerin nüfusuna göre üye sayısı 6 ile 18 arasında değişen bir “Köy Meclisi” kurulmasını isteyen görüşlere rastlanmaktadır. [TODAİE Yerel Yönetimlerle İlgili Ders Notları,1999:104]

#### **IV - YEREL YÖNETİMLERİN DENETLENMESİNE İLİŞKİN YENİDEN YAPILANMA İLE İLGİLİ GÖRÜŞ VE ÖNERİLERİN DEĞERLENDİRİLMESİ**

Türkiye’de Yerel Yönetimlerin önemli sorunları bulunduğu ve bu sorunlara çözüm bulunması gerektiği düşüncesi epey zamandır sürmektedir. Hatta Yerel Yönetimlerin yeniden yapılandırılması konusunda hemen hemen herkes (Hükümet, sivil toplum kuruluşları ve akademik çevreler dahil ) hemfikirdir. Çünkü Yerel Yönetimler, demokrasinin ayrılmaz birer parçası olarak kabul edilmektedirler.

Türkiye’de Yerel Yönetimlerle ilgili yeniden yapılandırma çalışmalarına planlı kalkınma döneminden sonra ilgi duyulmaya başlanmıştır. Özellikle 1980 yılından sonra özel kuruluşlarında bu yönetimlere karşı ilgi duyduğu ve ilgili çalışmalarda buldukları görülmektedir.

Biz bu bölümde, bir model önerisi getirmekten de öte, yeniden yapılandırma ile ilgili yapılan çalışmaları değerlendireceğiz ve gerekirse de kendi görüşümüzü belirteceğiz. Bu nedenle 1982 tarihli Anayasamızın 127 md.sinde belirtildiği gibi önce il özel idareleri, sonra belediyeler ve sonra da köy yönetimleri üzerinde duracağız. Ancak Anayasamızın 127. md.sinde sayılan bu yönetimlerin yeni bir yerel yönetim kurulmasını engeller nitelikte olduğu görüşünün bizce mantıklı olduğu ve eğer başka bir Yerel Yönetim kurulmak isteniyorsa Anayasamızın bu md.sinin değiştirilmesi gerektiği düşüncesine katılıyoruz.

Anayasamızın tartışılan konularından belki de en önemlisi “İdari Vesayet Denetimi” konusudur. Buna göre merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde

- Yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun biçimde yürütülmesi,
- Kamu görevlerinde birliğin sağlanması,
- Toplum yararının korunması,
- Yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması,

amacıyla denetim yetkisini kullanır. Bu gerekçelerden özellikle son ikisinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik şartına aykırı düştüğü ve yerel özerklik anlayışıyla bağdaşmadığı söylenmektedir.

Yine Anayasamızda yer alan ve eleştirilen diğer bir konu da şudur. Seçimle gelen yerel yöneticilerin, açılan soruşturma nedeniyle İçişleri Bakanı tarafından geçici olarak görevinden uzaklaştırılabilmesidir. Bizim de katıldığımız görüşe göre, seçilerek gelen yerel yöneticilerin kesinleşmiş yargı kararı olmadan görevden alınamaması ve bu güvencenin Anayasamız tarafından verilmesi gerektiğidir. Hatta Anayasamızca tanınan ve belediye başkanlarının gerekli görüldüğünde atama yoluyla göreve getirilmesi konusu kaldırılmalıdır.

Şimdi de Anayasamızda belirtilen sıraya göre yerel yönetimlerin denetim sorunlarını irdeleyip çözüm önerilerimizi sunalım.

## **A - İl Özel İdareleri**

İl özel idarelerinin gerekliliği yada gereksizliği konusunda tartışmalar epeydir sürmektedir. Bu yönetimleri gerekli görenlerle, görmeyenlerin kendilerine göre haklı gerekçeleri olabilir. Ancak biz bu yönetimlerin gerekli olduğu görüşüne katılıyoruz. Çünkü günümüzde il özel idarelerinin temel fonksiyonu, şehirleşme, sanayileşme ve bölgesel gelişme ile birlikte önemli bir ihtiyaç haline gelen il düzeyinde planlama ile kırsal kesimdeki yol ve su gibi alt yatırımları olmalıdır. Bu önemli hizmetler doğrudan il özel idarelerinin sorumluluğuna verilirse, haliyle merkezi düzeyde örgütlenmiş bulunan Köy Hizmetleri İl Müdürlüğü'nün de il özel idareleri bünyesine alınmış olması sağlanmış olur. [Eryılmaz,1997:136] Böylece il özel idareleri kırsal kesimle ilgili önemli bir işlevin sorumlu birimi haline gelir. Buna göre Köy Hizmetleri İl Müdürlüğü kaldırılıp, bütçesi özel idareye devredilmelidir.

İl özel idarelerinin yerel yönetim olmadığı düşünceleri de vardır. Çünkü il, belediye ve köy olan yerel yönetimlerden ilin icra organı olan vali, seçimle değil, merkezin ataması



ile göreve gelmektedir. Bu durum, yerel yönetimlerin organlarının seçimle göreve gelmesi güvencesine terstir. [Demirkol,1999:36]

Bize göre il özel idaresi aynen korunmalı, ancak başkanlığının validen alınması gerekmektedir. İl Özel İdaresinin başkanlığı, ya kendisini oluşturan seçimle birlikte, yada seçilen il genel meclisi üyelerinin aralarından birini beş yıl için başkan seçmesiyle oluşmalıdır. Böylelikle denetimin halk tarafından yapılması sağlanacaktır. Valinin seçimle iş başına gelmesine karşıyız. Çünkü Türkiye'nin üniter yapısını sarsar endişelerimiz vardır. Vali merkezi yönetimin temsilcisi ve denetim organı olarak bulunmalıdır.

İl genel meclisi, il daimi encümeni ve ihtisas komisyonu üyelerine görevleri ile ilgili konularda çalışma ve inceleme yaptırabilme yetki ve imkanı verilmeli, gerektiğinde il özel idare bütçesinin bu konuda uzmanlaşmış kişi ve kuruluşlara denetiminin yaptırılabilmesi konusunda il genel meclisine yetki verilmelidir. Çünkü bu konuda üyeler genellikle evrak üzerinde inceleme yaparlar. Halbuki denetim teknik bilgi ve uzmanlık gerektirir. İl genel meclisi üyeleri genellikle ya bu bilgiden yoksun yada denetim için yeterli vakit ayıramamaktadırlar.

## **B - Belediyeler**

Türkiye'de yerel yönetim denilince ilk akla gelen belediyelerdir. Belediyelerin yürütme organı belediye başkanı olduğuna göre, başkan seçilebilme şartları çok önemlidir. Bugün ilkokul mezunu olanların başkan seçilebilmeleri mümkündür. Ancak günümüzde yönetim teknikleri ve teknoloji çok geliştiğinden başkanların en az lise mezunu olmaları gerekmektedir. İki turlu seçim sistemi getirilerek başkanın arkasındaki halk desteği artırılmalıdır.

Görevini kötüye kullanma suçundan mahkum olan başkan, bir yıldan az süreli hapis cezası alsa dahi başkanlıktan düşürülmelidir. Böylelikle başkanların halk tarafından güven duyulan kişilerden oluşması sağlanabilir. Yerel yönetimlerin özellikle

belediyelerin denetlenmesinin en büyük sorunlarından biri yerel halk katılımının hemen hemen hiç olmamasıdır. İsveç'te bu tür katılımın olduğunu görmekteyiz. Nitekim İsveç'te belediye meclisleri yasal olarak karar verme yetkilerini belediye kurumu içinde yer alan herhangi bir kullanıcı örgüte devretme hakkına sahip değildirler. Öte yandan yerel yönetimler yasası üçüncü, dördüncü, beşinci ve yirmidördüncü bölümlerinde bu meclislerin karar verme yetkilerini bir alt otoriteye devretme hakkı verilmiştir. Örneğin, Brache Belediyesinde benzer yetkiler kent geliştirme gruplarına aktarılmıştır. Bize göre belediye meclisleri görevlerini devredememelidirler. Fakat belediye meclisinin bu tür gruplarla birlikte çalışmasının ya da bu tür gruplardan yararlanmasının faydalı olacağı kanısındayız. Ülkemizde yerel halk katılımını sağlayabilmek için;

- Hemşehrilerin meclis toplantılarını izleyebilmeleri sağlanmalı ve onların konuyla ilgili soru sormalarına imkan tanınmalıdır.
- Meclis toplantılarının gündemi hemşehrilere önceden ilan edilerek duyurulmalı ve toplantı tutanakları olduğu gibi yayınlanmalıdır.
- Meclisin gerekli gördüğü konularda halk oylaması yapılabilmesi ve belli oranda seçmen imzası ile hemşehrilerin halk oylaması isteme hakkı verilmelidir.

Kısacası halk denetimini öyle yapmalıdır ki başkan belirli oyla geri çağrılabilir.

Bilindiği gibi mahallelerin tüzel kişiliği yoktur. Ancak mahalleyi yöneten muhtar da seçimle iş başına gelmiştir. O halde mahalle muhtarının da ilçe yerel yönetimine yada belediye meclislerine oy hakkı olmaksızın katılması sağlanmalıdır.

Belediye meclisinin aldığı kararlara karşı herkese ama menfaati zedelenen herkese yargıya başvurabilme hakkı verilmelidir. Bu durum yargı kararlarıyla aşılmıştır. Yani bugün için menfaati zedelenen herkes yargıya başvurabilir. (Doğal varlıkların korunması örneğindeki gibi.)

Ayrıca yerel yönetimleri mali açıdan denetleyen Sayıştay'ın görevlerinin ağırlığından dolayı Yerel Yönetimler Sayıştay'ı kurulması önerilmektedir. Ancak biz daha sade denetimden yana olduğumuzu belirtmek isteriz. Şöyle ki maliyede kurulan denetmenler

bürosu şeklinde bir örgüt valiliğin denetiminde de kurulabilir. Biz buna Yerel Yönetimler Denetmenliği diyebiliriz. Bu denetmenliğin elemanlarının kalifiye elemanlardan oluşması sağlanmalıdır.

Günümüz belediyelerinde genel olarak bütün sorumluluklar belediye başkanı ve üst düzey yöneticilere yıkılmıştır. Dolayısıyla bütün yetkiler bu kişilerde toplanmıştır. Çalışanlara sorumluluk yüklense dahi yetki verilmemektedir. [Öztemel, 2001:234] Oysa toplam kalite ve denetim açısından belediyede çalışan bütün herkesin sorumlu tutulması gerekir.

### **C - Köyler**

Genellikle dağınık ve küçük yerleşim birimleri olduklarından denetimin tam yapıldığı söylenemez. Zaten idari vesayet konusundaki denetim köylerin denetimini sağlamaktadır. Bulgaristan'da bile köy muhtarlıklarının bütçeleri vardır. Türkiye'de köy muhtarlıklarının bütçeleri gerçek niteliğe kavuşturulmalı ve bu bütçeden yapılan harcamaların denetiminin halk tarafından yapılabilmesi için, yapılan harcamalar halka duyurulmalıdır.

Köy ihtiyar meclisinin doğal üyeleri sayılan köy imamı ve öğretmenin denetim mekanizmasındaki görevlerine ya son verilmeli yada daha yeni ve etkin bir düzenleme yapılmalıdır.

## SONUÇ VE ÖNERİLER

XX.yüzyılın son on yılında iyice belirginleşen küreselleşme kavramı, merkezi yönetim ve yerel yönetim anlayışının da değişim yolunu açmıştır. Bu anlayış ile merkezi yönetimlerin faaliyet alanlarında daralma eğilimi görülürken, yerel yönetimler ağırlık kazanmaya başlamıştır.

Bu anlayış, yerel yönetimlerin yapısını değiştirme konusunda bazı çalışmaları da beraberinde getirmiştir. 1980 öncesi yapılan Mehtap ve İç-Düzen gibi çalışmalar ile 1980 sonrası hazırlanan KAYA, TOBB, TÜSİAD, İULA-EMME çalışmalarında Türkiye'deki yerel yönetimlerin ekonomik ve idari etkinlik, siyasi sorumluluk gibi temel ölçütlere uymadığı, çağdaş yönetim teknik ve uygulamalarından yeterince yararlanmadığı ve daha önemlisi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda belirtilen evrensel ilkelere uygun olmadıkları belirtilmiştir.

Günümüzde yerel yönetimlerde iç ve dış denetim olmak üzere iki tür denetim uygulanmaktadır. Bunlardan yönetimin kendi kendisini denetlemesi olan ve hiyerarşik denetim de denilen iç denetim doğrudan üstün astı denetlemesi şeklinde uygulanabildiği gibi, büyük belediyelerde bu amaçla kurulan ve başkan adına ve onun emri ve onayı ile görev yapan teftiş kurullarından istenilen başarının yakalandığı söylenemez. Ancak yerel yönetimlerde yönetim kültürünün geliştirilmesi açısından yararlı olduğunu söyleyebiliriz.

Yönetimin kendi dışındaki kişi ve kuruluşlarca denetlenmesi olarak kabul edilen dış denetim de ise, siyasal denetim, yargısal denetim, halk denetimi, özel denetim (Sayıştay ve Devlet Denetleme Kurulu) ve idari vesayet denetimi söz konusudur. Ancak uygulamada belediyeler üzerinde yoğun bir şekilde İçişleri Bakanlığı ile mülki amirlerce idari, Danıştay ve İdare mahkemelerince yargısal, Sayıştay'ca hem idari hem de yargısal olarak denetim yapılmaktadır. Bunun tam tersi olarak belediye başkanlarının mülki amirlere karşı dava açtığına görülmemesi ilginç tespitlerimizdendir.

Yerel yönetimler üzerindeki denetimler içinde en etkin ve ağır olanının vesayet denetiminin olduğunu görmekteyiz. Anayasa ile konulan bu düzenleme istisnai bir yetkidir. Yerel yönetimlerin vesayet denetimine ilişkin yasa hükümlerinde denetimin kamu güvenliği, kamu düzeni, kamu yararı ve genel sağlık gibi nedenlere dayandığı görülmektedir. Vesayet denetiminin bu amaçlarla yapılması hoş görülebilir. Ancak her konuda bu denetime başvurulması hoş karşılanamaz. Çünkü çağımızdaki kamu yönetimi anlayışı yalnız yetkilerin değil, sorumluluklarında paylaşılması yönündedir.

Gerçi vesayet denetimi Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında da kabul edilmiştir. Şartın 8. md.sinde vesayet denetiminin, yerel yönetimlerin takdir yetkilerinin ve etkilerinin sınırlandırılmamasına ilişkin var olan güvenceyi yok etmemesi istenmektedir. Kısacası vesayet denetimi yerel yönetimlerin bu yetkilerini kısıtlamamalıdır.

Yerel yönetimlerde vesayet denetiminin yerine “Hukuka Uygunluk Denetimi” ön plana çıkmıştır. Aslında yerel yönetimlerin özerkliği için de gerekli olan budur. Hukuka uygunluk denetimi, yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerinin yürürlükteki hukuk kurallarına uygun olup olmadıklarının incelenmesi ve hukuka aykırılık görüldüğünde, yargının harekete geçirilmesi anlamında olup objektif bir denetim yoludur. Böylelikle yerel hizmetlerin, yönetim bütünlüğü ilkesiyle birliktelik sağlanarak kamu yararı en iyi bir şekilde karşılanmış olacaktır.

Yerel yönetimlerde asıl denetim yolu olan yargısal denetime, çok nadiren ve belli konularda gidilmektedir. Bu alandaki sorunlar daha çok siyasi geleneklerle çözümlenmeye çalışılmaktadır. Hatta şurası da çok ilginçtir ki, il genel meclisi üyelerinin valiye karşı dava açmak bir yana itirazda dahi bulunmadıkları görülmektedir.

Yargısal denetim imkanı olan konular, özel kanunlarında açıkça belirtilmesine rağmen, yaygın olarak kullanılmaması yanında, bazı durumlar için, mesela köy ihtiyar meclisinin yargısal denetimi konusunda kanunda boşluk vardır. Günün şartlarına uygun yasalar çıkartılarak bu boşluğun giderilmesi ile birlikte köy kanununun tekrar gözden geçirilmesi çok yararlı olacaktır.

## KAYNAKÇA

### a - KİTAPLAR

**AKTAN, Tahir.**, Türkiye’de Mahalli İdareler ve Planlı Kalkınma. Ankara 1970

**AYTAÇ, Fethi.**, Açıklamalı Belediye Kanunu. Ankara, 1991

**AYTAÇ, Fethi.**, Merkezi İdareden Mahalli İdarelere Devredilecek Hizmetler.T.B. Derneği ve Konrad ADENAUER Vakfı. Ankara 1994.

**BALTA, Tahsin Bekir.**, İdare Hukukuna Giriş. TODAİE Yayını, Ankara 1970

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

**COŞKUN, Bayram, Turgay UZUN,** Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Gelişimi, Niteliği ve Muğla İli Yerel Yönetimlerinin Uygulamada Karşılaştıkları Sorunlar Muğla Üniversitesi yayını, Muğla 1999

**ÇOKER, Ziya.**, İngiliz Mahalli İdareleri. Ankara 1970

**DEMİRKOL, Ferman.**, Yerel Yönetimlerin Anayasal Güvenceleri. Kazancı hukuk Yayınları, No:138, İstanbul 1999

**DURAN, Lütfü.**, İdare Hukuku Ders Notları. İstanbul 1982

**EMERALP, Sadun.**, Yerel Yönetimler ve Demokrasi.1.Baskı,:Ankara 1994

**ENDER, Sema, Nihal İNCİOĞLU,** Türkiye’de Yerel Yönetimler, Yeni Yüzyıl Kitaplığı, İstanbul 1997

**ERTEN, Metin.**, Nasıl Bir Yerel Yönetim, Anahtar Kitaplar Yayınevi, İstanbul 1999

**ERYILMAZ, Bilal.**, Kamu Yönetimi. Erkam Matbaacılık, İstanbul 1999

**ERYILMAZ, Bilal.**, Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması, Birleşik Yayıncılık, İstanbul 1997

**GÖRMEZ, Kemal.**, Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği, Hizmet – İş, İstanbul 1989

**GÖZÜBÜYÜK, Şeref.**, Türkiye’ de Mahalli İdareler, Ankara 1967

**GÖZÜBÜYÜK, Şeref.**, Yönetmelik Yargı, Sevinç Matbaası, 8. Baskı Ankara 1991

**HOWEN, V., VAN DEN ELSHOUT, A.**, Mahalli İdareler İçin Merkezde Yürütülen Hizmetler”, çev. YALÇINDAĞ, Selçuk, TODAİE Yayını, No. 126, Ankara 1972,

**KARATAŞ, Süleyman.**, Kamu İşletmeleri ve Yerel Yönetimler. İstanbul 1992

**KELEŞ, Ruşen.**, Türkiye’de Kent Yönetimi. Türk Sosyal Bilimler Derneği, Ankara 1988

**KELEŞ, Ruşen.**, Yerinden Yönetim ve Siyaset, 3. Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul 1998

**KELEŞ, Ruşen, Fehmi YAVUZ,** Yerel Yönetimler, 2. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara 1989,

**NADAROĞLU, Halil.**, Mahalli İdareler, 5. Baskı, Beta Yayıncılık, İstanbul 1994

**ONAR, Sıddık Sami.**, İdare Hukukunun Umumi Esasları, İsmail Akgün Matbaası, İstanbul 1966

**ÖNCEL, Yenal.**, Mahalli İdareler Maliyesi, İstanbul 1991,

**ÖRNEK, Acar.**, Kamu Yönetimi, Pano-Bozhan Yayını, İstanbul 1987

**ÖZCAN, Hüseyin.**, Ansiklopedik Hukuk Sözlüğü, Olgaç Matbaası, Ankara 1985

**ÖZKAN, Ahmet.**, Belediyelerde Teftiş ve Denetim, TODAİE Yayını, Ankara 1987

**ÖZTEMEL, Ercan.**, Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimi, Değişim Yayınları, Adapazarı 2001

**ÖZTÜRK, Azim.**, 21.yüzyıl Türkiye'si için Yerel Yönetim Modeli. Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları, İstanbul 1997

**PAZARCI, Şevki.**, Belediye Personelinin Sorumlulukları ve Yargılanması. 2. Baskı, Ankara 1996

**TEMİZEL, Zekeriya.**, Ombudsman. İULA-EMME Yayını, Kent Basımevi, İstanbul 1997

**TOPRAK KARAMAN, Zerrin.**, Yerel Yönetimler, Anadolu Matbaacılık, 2. Baskı İzmir 1992

**TOROSOĞLU, Nevzat.**, Ceza Hukuku. 2. Baskı, Savaş yayınları, Ankara 1991

**TORTOP, Nuri.**, Mahalli İdareler. 4. Baskı, Ankara 1991

**TKİB.** Yerel Yönetim ve Bilgi teknolojisi. Kent Basımevi, İstanbul 1993

**TÜSİAD.**, Yerel Yönetimler. Sorunlar ve Çözümler. Yayın No: T/92, 5-152, İstanbul 1992



**VERSAN, Vakur.**, Kamu Yönetimi. Der Yayınları, İstanbul 1990

**YALÇINDAĞ, Selçuk.**, Federal Almanya' da ve Türkiye' de Yerel Yönetimler. TODAİE Yayınları, Ankara 1992

**Hizmette Yerellik ( Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı, Sınırları**, Mahalli İdareler Gen. Müd.lüğü Yayın No: 1, Ankara 1995

**Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Gen. Müd.lüğü, Ankara 1997

**Mahalli İdarelerin Yapılandırılmasına ve Bu İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Gerekçeleri**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Gen. Müd.lüğü Yayın No: 8, Ankara 1996

**Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi**, T.C. TKİB.lığı Yayınları, Ankara 1993 (Yerel Yönetim ve Demokrasi – Yerel Yönetim ve Bilgi Teknolojisi Konularını İçerir.)

**Yerel Yönetimlerle İlgili Ders Notları**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Gen. Müd.lüğünün isteği üzerine TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi tarafından hazırlanmıştır. Ankara 1999

## **b - MAKALELER**

**ALDAN, Mehmet.**, İdari Vesayet denetimi. İller ve Belediyeler Dergisi, Mayıs, haziran 1985 Y.41, S.475-476

**AYDIN, Ahmet Sezai.**, Belediye Başkanlarının Düşürülmesi ve Görevden Alınması. İller ve Belediyeler Dergisi, Temmuz-Ağustos 1982 Y.38, S.441-442

**AYDIN, Ahmet Sezai.,** Belediye Organları Arasında Çıkacak Anlaşmazlıkların Çözümü. İller ve Belediyeler Dergisi, Mayıs 1986 Y.42, S.487

**AYTAÇ, Fethi.,** Belediye Başkanlığından Düşme ve Düşürülme. İller ve Belediyeler Dergisi, Şubat 1990 Y.46, S.532

**BULUT, Cengiz.,** Belediyelerin İçişleri Bakanlığı İle İlişkileri.Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C.1, Sayı.1, Ocak 1992

**ÇAĞDAŞ, Tamer.,** Türkiye’ de Yerel Yönetimlerin Durumu.İdarecinin Sesi Dergisi, Kasım – Aralık 2000,C. XIV, S. 83,

**DOĞAN, Emin.,** Yönetimde Etkinliği İle Denetim ve Belediyeler. Mahalli İdareler Dergisi, Aralık 1996 S.34

**DOĞAN, Mahmut.,** Ombudsman ve Devlet Denetleme Kurulu. Türkiye’de Yönetim Geleneği. İstanbul 1999

**DÖNMEZ, Zuhal.,** 1580 Sayılı Kanun’un 73 Ve 74. Maddeleri Üzerine Kısa Bir İnceleme. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C. 7, S. 4,

**DÖNMEZ, Zuhal.,** 3030 Sayılı Kanuna Tabi Belediyelerin İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Kasım 1993 C. 2, S.6,

**DÜDÜKÇÜ, Şükrü.,** Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayetin Kapsamı. İller ve Belediyeler Dergisi, Temmuz 1980, Y. 36, S. 417

**DÜDÜKÇÜ, Şükrü.,** Yerel Yönetimlerde Seçilmiş Organların Yargı Denetimi Yolu ile Organlık Sifatını Kaybetmeleri. İller ve Belediyeler Dergisi, Aralık 1979, Y. 35, S. 410

**ERYILMAZ, Bilal.,** Kamu Bürokrasisinin Denetlenmesinde Yeni Gelişmeler. Amme İdaresi Dergisi, Aralık 1993, C.26, S.4

**ERYILMAZ, Bilal.**, Yerel Yönetim Tecrübemize Genel Bir Bakış. Yeni Türkiye Dergisi, Eylül – Aralık 1998, Y.4, S. 23 – 24,

**HONDU, Selçuk.**, Belediye Başkanlarının Düşürülmesi ve Belediye Meclisinin Feshi Konularında Bir İnceleme. Danıştay Dergisi, S.66-67

**KELEŞ, Ruşen.**, 5. Avrupa Mahalli İdareler Konferansı Raporu “, İller ve Belediyeler Dergisi, Eylül 1964, Y. 20, S. 227

**KELEŞ, Ruşen.**, Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik. Çağdaş yerel Yönetimler Dergisi, Mart 1992, C. 1, S. 2

**KELEŞ, Ruşen.**, Kaya Projesi ve Yerel Yönetimlerimiz. İller ve Belediyeler Dergisi, Haziran-Temmuz 1992, Y. 48, S. 560-561

**MERİÇ, Osman.**, Belediye Başkanlarının Düşürülmesine Mesnet Teşkil Eden Kanun Hükümleri. İller ve Belediyeler Dergisi, Eylül-Ekim 1986, Y. 42, S. 491-492

**MERİÇ, Osman.**, İdari Vesayet Makam ve Mercilerinin Tasdik İşlemlerini Geri Alıp Alamayacakları Konusu. İller ve Belediyeler Dergisi, Mayıs-Haziran 1985, Y. 41, S. 475-476

**MERİÇ, Osman.**, Yeni Mevzuat Karşısında Belediye Başkanlarının Başkanlıktan Düşürülmelerinin Hukuki Sonuçları. İller ve Belediyeler Dergisi, Ocak 1985, Y. 41, S. 471

**ÖZKARCI, İbrahim.**, Türkiye’de Mahalli İdarelerin Mali Denetimi ve Sayıştay. Mahalli İdareler Dergisi, Mayıs 1996, S.29

**SODAN, Ramazan.**, Belediye Başkanlarının Düşürülmesi. İller ve Belediyeler Dergisi, Şubat 1989, Y. 45, S. 520

**SODAN, Ramazan.**, Belediye Meclis Kararlarına İtiraz. İller ve Belediyeler Dergisi, Ekim, 1989, Y. 45, S. 528,

**TORTOP, Nuri.**, Türkiye’ de Mahalli İdare Kavramı ve Isparta Mahalli İdareleri. İller ve Belediyeler Dergisi, Haziran – Temmuz 1992, Y. 48, S. 560 – 561,

**ÜNAL, Sabahattin.**, Belediye Başkanlığın Yargı Kararı İle Sona Ermesi. Belediye Dergisi, 1994 C. 1, S.1

**YILDIZ, Mete.**, Yerel Yönetimler ve Demokrasi Çağdaş yerel Yönetimler Dergisi, Temmuz 1996, C. 5, S. 4

### **c – DİĞER KAYNAKLAR**

#### **Danıştay Kararları**

(1996) Danıştay 8. Dairesinin 1992/3067 E ve 1993/4046 K sayılı kararı. **Danıştay Dergisi**, Y:26, S:90

(1996) Danıştay 10. Dairesinin 1992/3643 E ve 1994/487 K sayılı kararı. **Danıştay Dergisi**, Y:26, S:90, s.1022-1023

(1977) Danıştay İctihadı Birleştirme Kurulu Kararı 29.01.1976 T, 1968/7 E ve 1976/3 K sayılı Kararı. **Danıştay Dergisi**, S:26-27, s.111

(1980) Danıştay 11.Dairesinin 19.09.1979 T, 1979/1733 E ve 1979/3659 K sayılı kararı. **Danıştay Dergisi**, Y:10, S:38-39, s.343

(1994) Danıştay 8.Dairesinin 06.05.1993 T, 1993/190 E ve 1993/1995 K sayılı kararı. **Danıştay Dergisi**, Y:24, S:88, s.364

(1987) Danıştay 8.Dairesinin 06.11.1987 T, 1987/277 E ve 1987/249 K sayılı kararı.  
**Danıştay Dergisi**, S:68-69, s.510-512

(1978) Danıştay 11.Dairesinin 29.06.1977 T, 1977/689 E ve 1977/2773 K sayılı kararı.  
**Danıştay Dergisi**, Y:8, S:28-29, s.592

(1996) Danıştay 2.Dairesinin 10.12.1996 T, 1995/776 E ve 1996/2256 K sayılı kararı.  
**Danıştay Dergisi**, Y:26, S:93, s.56-57

(1970) Danıştay 3.Dairesinin 07.04.1970 T, 1970/129 E ve 1970/154 K sayılı kararı.  
**Danıştay Dergisi**, S:1, s.78-79

(1979) Danıştay 11.Dairesinin 19.09.1978 T, 1978/6870 E ve 1978/4378 K sayılı kararı.  
**Danıştay Dergisi**, Y:9, S:34-35, s.494

(1980) Danıştay 3.Dairesinin 04.04.1979 T, 1979/188 E ve 1979/264 K sayılı kararı.  
**Danıştay Dergisi**, Y:10, S:36-37, s.101

(1996) Danıştay İdari dava Daireleri Genel Kurulunun 28.01.1994 T, 1992/167 E ve 1994/42 K sayılı kararı. **Danıştay Dergisi**, Y:26, S:90, s.205-209

(.....) Danıştay 8.Dairesinin 27.04.1999 T, 1999/554 E ve 1999/2465 K sayılı kararı.  
**Yayınlanmamıştır**

(.....) Danıştay 8.Dairesinin 05.11.1998 T, 1998/5292 E ve 1998/3528 K sayılı kararı.  
**Yayınlanmamıştır** (İst.B.Ş.Bld. Başkanlığı Hukuk Müşavirliği)

### **Kanunlar ve Yönetmelikler**

Belediye Kanunu, 03.04.1930 – 1580; Danıştay Kanunu, 06.01.1986 – 2575

İdari Yargılama Usul Kanunu, 06.01.1982 – 2577; Köy Kanunu, 18.03.1927 – 442 ve İl

Özel İdaresi Kanunu – 3360; Muhasebe-i Umumiye Kanunu ve Ayniyat Yönetmeliği - 1050

## ÖZGEÇMİŞ

12.08.1959 tarihinde Sakarya ilinin Pamukova ilçesine bağlı Fevziye Köyünde doğan Süleyman Birol UYAR, İlkokulu kendi köyünde bitirdikten sonra girdiği sınavı kazanarak Sakarya – Arifiye Öğretmen Okulunda okumaya başladı. Bu okulu bitirdikten sonra öğretmen olarak ilk görevine Van ilinde başladı. Tam 1 ( bir ) yıl sonra öğretmen olarak ataması Sakarya iline yapıldı. 1984 yılında Anadolu Üniversitesi Açıköğretim Fakültesi “İş İdaresi” Ön Lisans bölümünü bitiren Süleyman Birol UYAR 1996 – 1997 öğretim yılında da Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesinden mezun oldu. Bu arada öğretmenliğe hiç ara vermedi ve Sakarya Barosu nezdindeki stajını tamamlayarak “ Avukat “ unvanını kazandı. 1999 yılı güz döneminde Sakarya Üniversitesinde Kamu Yönetimi alanında yüksek lisans yapmaya başladı ve 2001 yılında aynı üniversiteye Öğretim Görevlisi olarak atandı. Halen aynı görevini sürdürmektedir.