

8748
1

T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

İDARİ VESAYET DENETİMİ
VE BELEDİYELERİN KARARLARI ÜZERİNDE
UYGULANIŞI

MASTER TEZİ

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Süleyman ARSLAN

Tezi Hazırlayan: Osman GÜNAYDIN

Ankara, 1989

T. C.
Yükseköğretim Kurulu
Dokümantasyon Merkezi

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER	Sayfa
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

TEORİK ÇERÇEVE

I. İDARİ VESAYET DENETİMİ İLE İLGİLİ GENEL ESASLAR.	3
A. TANIMI.....	4
B. ÖZELLİKLERİ.....	6
C. UNSURLARI.....	10
D. KAPSAMI.....	11
1. Kanuna Uygunluk Denetimi.....	11
2. Yerindelik Denetimi.....	12
II. İDARİ VESAYET YETKİSİNİN DAYANAĞI	13
A. İdari Vesayetin Genel Anlamda Dayanağı.....	13
B. İdari Vesayetin Anayasa ve Kanunlardaki Yeri..	15
1. Vesayet Yetkisinin Anayasal Dayanağı.....	15
a. 1876, 1921,1924 ve 1961 Anayasalarında İdari Vesayet.....	15
b. 1982 Anayasası'nda İdari Vesayet.....	16
2. Vesayet Yetkisinin Kanunla Düzenlenişi....	18
III. İDARİ VESAYETİN BELEDİYELER ÜZERİNDE UYGULANAN DİĞER DENETİM TÜRLERİYLE KARŞILAŞTIRILMASI.....	19
A. İDARİ DENETİM.....	20
1. İç İdari Denetim (Hiyerarşik Kontrol).....	20
2. Dış İdari Denetim (Vesayet Denetimi).....	21
3. İdari Vesayet ile Hiyerarşik Denetimin Karşılaştırılması.....	22
B. YARGI DENETİMİ VE İDARİ VESAYET.....	23
C. SİYASİ DENETİM VE İDARİ VESAYET.....	26
D. ÖZEL DENETİM VE VESAYET DENETİMİ.....	28
E. HALKIN DENETİMİ (KAMUOYU DENETİMİ).....	29

IV. İDARİ VESAYETİN GEREKLİLİĞİ VE ZORUNLUĞU.....	31
A. İdari Vesayet Merkezi İdare - Mahalli İdare Ayrımının Zorunlu Bir Sonucudur.....	32
B. Devletin Birliği ve İdarenin Bütünlüğü İlkesi.....	33
C. Dengeli Kalkınma Gereği.....	34
D. Kamu Hizmetlerinde Devletin Rolü.....	36
E. Kaynak İsrafının Önlenmesi.....	37
F. Mahalli İdarelerde Bilgi Noksanlığı.....	38
V. İDARİ VESAYETİN UYGULAMA ALANI VE UYGULAMA ŞEKİLLERİ.....	39
A. KURULUŞ AŞAMASINDA DENETİM.....	39
B. İDARİ VESAYETİN UYGULAMA ALANI.....	40
C. İDARİ VESAYETİN UYGULAMA ŞEKİLLERİ.....	43
a. Genel.....	43
b. Bazı Batı Ülkelerindeki Uygulama.....	44
c. Ülkemizdeki Uygulama.....	44
1. Mahalli İdarelerin Kararları Üzerinde Vesayet.....	46
2. Mahalli İdarelerin Organları Üzerinde Vesayet.....	49
3. Mahalli İdarelerin Eylem ve İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet	52
4. Mahalli İdarelerin Personeli Üzerinde İdari Vesayet.....	52
VI. İDARİ VESAYET YETKİSİNİ KULLANAN MERCİLER.....	53
A. İdari Makamlar ve Kurullar.....	55
B. İdari Yargı Organları.....	58

İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELERİN İŞLEMLERİ ÜZERİNDEKİ İDARİ VESAYET DENETİMİ

I. BELEDİYE MECLİSİ İŞLEMLERİ ÜZERİNDE İDARİ VESAYET..	59
--	----

A. BELEDİYE MECLİSİNİN ONAYA TABİ İŞLEMLERİ.....	60
1. Belde Adının Değiştirilmesi.....	60
2. Mahalle Kurulması, Kaldırılması, Birleştirilmesi ve Adları ile Sınırlarının Değiştirilmesi.....	60
3. Belediye Sınırlarıyla İlgili Meclis Kararları Üzerindeki Vesayet Denetimi.....	61
a. Belediye Sınırlarının Tespiti.....	61
b. Sınır Uyuşmazlıklarının Çözülmesi.....	62
4. Belediye Şubeleri Kurulması.....	63
5. Bütçeye İlişkin İşlemler Üzerinde Vesayet Denetimi.....	64
a. Bütçenin Onaylanması.....	64
b. Yıl İçerisinde Bütçede Değişiklik Yapılması.....	65
c. İhtiyari Giderlerin Azaltılması veya Bütçeden Tamamen Çıkarılması.....	66
d. Bütçe Kesin Hesabının Onaylanması.....	66
e. İkras ve İstikraz Kararlarının Onayı.....	66
6. Belediye Zabıtası Yönetmeliği.....	67
7. Belediyeler Tarafından Yapılan Hizmetlere Ait Ücret Tarifeleri.....	68
8. Belediyelere Ait İskeleler, Rıhtım, Kanal, Kayık ve Sallarla İlgili Resim ve Ücret Tarifeleri.....	68
9. Belediye Sınırları Dahilinde Yolcu Nakil Vasıtaları İşletmek.....	69
10. Belediyelerle İlgili Olarak İmar Mevzuatında Yer Alan Vesayet Hükümleri.....	69
a. İmar Planlaması.....	69
b. Mücavir alan Sınırlarını Belirlenmesi.....	72
c. Turizm ile İlgili İmar Planlamasında İdari Vesayet	73
11. Belediye Meclisi Üyelerine Huzur Hakkı Verilmesi.....	73

12. Belediyelerin Fazla Mesai Taleplerinin Onayı...	73
13. Umumi Hıfzısıhha Kanununda Belediyelerle İlgili Vesayet Hükümü.....	73
14. Belediye Başkanının Yurt Dışına Çıkışı ve Yıllık İzni.....	74
B. BELEDİYE MECLİSİNİN VESAYET MAKAMINDAN ÖNCEDEN İZİN ALMASI GEREKEN İŞLEMLERİ.....	74
1. Belediye Personel Giderleri.....	74
2. Taşıt Alımlarında İzin.....	75
C. VESAYET MAKAMINDAN BELEDİYE MECLİSİ YERİNE GEÇEREK KARAR VERMESİ.....	75
D. BELEDİYE MECLİSİ KARARLARININ İPTALİ.....	76
E. BELEDİYE MECLİSİ KARARLARININ YÜRÜTÜLMESİNİN VALİ TARAFINDAN DURDURULMASI.....	77
F. BELEDİYE MECLİSİNİN KESİN KARARLARI ÜZERİNDE VESAYET DENETİMİ.....	77
G. BELEDİYE ENCÜMENİ İLE BELEDİYE BAŞKANI ARASINDAKİ UYUŞMAZLIKLAR.....	79
II. BELEDİYE ENCÜMENİNİN İŞLEMLERİ ÜZERİNDEKİ VESAYET DENETİMİ.....	80
A. Belediye Encümeninin Bazı Maddelere İlişkin Tespit Ettiği Azami Satış Fiyatlarının (Narhlar) Tasdiki.	80
B. Belediye Encümenince Alınan Kamu Yararı Kararları.	81
C. Belediye Başkanı veya Encümen İle Belediye Meclisi Arasındaki Uyuşmazlıklar.....	81
D. Belediye Başkanının Encümen Kararlarına İtirazı...	82
III. MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ ÜZERİNDE DENETİM:.....	84
IV. BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİ.....	84
A. Dünyadaki Gelişmeler.....	84
B. Bizdeki Gelişmeler.....	86
C. Günümüzdeki Durum.....	87
1. Büyükşehir Belediye Teşkilatının Kurulması.....	88
2. Büyükşehir Belediye Encümeni.....	88

3. Büyükşehir Belediyesi ve Merkez İlçe Belediye Bütçelerinin Onaylanması.....	88
4. Büyükşehir Belediyelerinin İmar Alanındaki Yetkileri.....	89
5. İhtilafların Çözümü.....	90
6. Büyükşehir Belediye Başkanının Meclis Kararlarının Tekrar Görüşülmesini İsteyebilmesi.....	91
SONUÇ.....	92
KAYNAKLAR.....	100



GİRİŞ

İki ana bölümden meydana gelen araştırmamızın ilk bölümünde :

"İdari Vesayet Denetimi"nin tanımı, özellikleri, unsurları ve kapsamı üzerinde durduk. Bu meyanda, idari vesayetin Ayasa ve Kanunlardaki yerini vurgulayarak, bu denetim mekanizmasının hukuki kaynaklarını belirlemeye çalıştık.

Daha sonra İdari Vesayetin, belediyeler üzerinde uygulanan öteki denetim türleri ile karşılaştırmasını yaparak, İdari Vesayet denetimini daha bir berraklaştırmaya ve diğer denetim türlerinden farklı yanlarını ortaya koymaya çaba sarfettik.

İncelememizin ilerleyen kısımlarında idari vesayetin gerekliliği ve zorunluluğu, hukuki ve bilimsel gerçekleriyle birlikte ele alınıp irdelenmiştir.

Birinci Bölüm'ün sonuna doğru idari vesayetin, hangi mahalli idare birimleri üzerinde nasıl, hangi şekillerde ve hangi vesayet makamlarınca tatbik edildiğini inceledik. Böylece, idari vesayet uygulamasının hukuki ve teorik çerçevede bir tartışmasını yapmayı amaçladık.

Araştırmamızın İkinci Bölümünde, Belediyelerin Karar ve İşlemleri üzerinde Vesayet Denetiminin uygulanışını; başta 1580 sayılı Belediye Kanunu, 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu olmak üzere, vesayet denetimini öngören, öteki ilgili kanunları madde madde inceleyerek ve yeri geldikçe Danıştay ve Anayasa Mahkemesi kararlarından örnekler vererek ortaya koymaya çalıştık.

İkinci Bölüm'de sadece belediyelerin kararları üzerinde uygulanan vesayet denetimi mekanizması incelenmiştir. Hizmet yerinden yönetim kuruluşları, İl Özel İdareleri ve Köyler üzerinde uygulanan vesayet denetimi ile belediyelerin organları, eylem ve işlemleri ve personeli üzerinde uygulanan vesayet denetimi kapsam dışı bırakılarak, tez konusu sınırlandırılmıştır.



BİRİNCİ BÖLÜM

TEORİK ÇERÇEVE

I. İDARİ VESAYET DENETİMİ İLE İLGİLİ GENEL ESASLAR

Mahalli idareler ülkelerdeki egemen sosyo-politik yapının ayrılmaz parçasıdır ve ülkelerin siyasal rejimlerinin özellik ve gelişmelerine göre biçim alırlar. Siyasal rejimin demokratik ya da totaliter olması, devlet sisteminin üniter ya da federal olması mahalli idarelerin özerkliklerini görev ve yetkilerini doğrudan etkiler.¹

Bugün hemen her ülkede kamu hizmetlerini yürütmekle görevli kılınan yönetim; Merkezi İdare ve mahalli idareler olmak üzere iki biçimde teşkilatlandırılmıştır.

Kamu hizmetlerinin merkezi idare ve mahalli idareler arasında bölüşümü sırasında ülkelerin tarihi yönetim gelenekleri, siyasi, sosyal ve ekonomik yapıları gibi faktörler rol oynamaktadır.

Üniter devlet sistemine sahip olan ülkemizde idare aygıtı, Anayasa gereği merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre kurulmuş ve bu idarelerin görev ve yetkileri kanunlarla düzenlenmiştir.

İşte idari vesayet, devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir tüzel kişiliğe ve kısmi özerkliğe (Muhtariyet) sahip bulunan mahalli idareler üzerinde, merkezi idarenin bir denetim, nezaret ve kontrol yetkisidir.

İdari vesayet, idarenin denetim (Murakabe) yollarından birisidir. Bu yolla, kamu hizmetlerinin yürütümünde ahengin sağlanması, ve Devletin birliği, idarenin

(1) EKE, Ali Erkan- Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler, Ankara, 1982, Sh.63.

bütünlüğü ilkelerinin yerinden yönetim kuruluşlarınca bozulmasının önlenmesi amaçlanmaktadır.²

A-İDARİ VESAYETİN TANIMI:

İdari vesayet bilim adamları ve uygulayıcılar tarafından çeşitli tanımları yapılmıştır.

"İdari vesayet, merkezden yönetimin, yerinden yönetim sistemi üzerine kurulan idare ve kurumların eylem ve işlemlerini kanunla gösterilen sınırlar içinde kontrol etmek ve kararlarını bozabilmek yetkisidir."³

İdari vesayet, merkezi idareye, adem-i merkeziyet idarelerinin icraya ilişkin bazı kararlarını, idari işlem ve eylemlerini, umum ve halkın menfaati yönünden denetleme amacıyla, tasdik, iptal veya yürütülmesini geri birkama husunda tanınmış sınırlı bir yetkidir."⁴

"Yerinden yönetim kuruluşlarının kendileri dışında başka bir yönetsel kuruluş tarafından yasaların öngördüğü sınırlar içinde denetlenmesine vesayet denetimi denir."⁵

"İdari vesayet, devletin yerinden yönetim kuruluşlarının yürütme kararlarını ve yönetsel eylemlerini denetlemek ve bozabilmek yetkisidir."⁶

Tanımlardan da anlaşıldığı gibi, idari vesayet mahalli idareler üzerinde uygulanan bir denetimdir. Kanunla konulur ve kanunla sınırlıdır. Bu denetim, merkezi idare vesayet makamları tarafından icra edilmekte ve mahalli idarelerin kararları, eylem ve işlemleri organları ve personeli, bu denetimin konusunu oluşturmaktadır.

(2) TORTOP, Nuri: Mahalli İdareler, Ankara, 1986, Sh.14.

(3) EROĞLU, Hamza: İdare Hukuku, Ankara, 1985, Sh. 337.

(4) MERİÇ, Osman:"Belediye İdareleri Üzerindeki İdari Vesayet" İller ve Belediyeler Dergisi, S. 237, Sh.307.

(5) GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref: Yönetim Hukuku, Ankara, 1983, Sh.204.

(6) TORTOP, Nuri ; a.g.e. sh. 13

İdare vesayet özel hukuktaki "Vesayet" kavramından farklı bir anlam ihtiva etmektedir.

İlk olarak idari vesayet ile medeni hukuktaki vesayet aynı amacı gütmeyizler. Özel hukuka göre vesayet, sadece vesayet altında bulunan kişinin menfaatini korumak gayesine yönelik bir teminat müessesesidir. Halbuki, idari vesayetnin amacı, vesayete tabi tutulan şahsın menfaatinden ziyade kamu yararını korumaktır.

İkinci bir nokta ise; özel hukuktaki vesayet şahsın ehliyetsizliğinden doğan hak kaybını önlemek üzere tesis edilmiştir. Ortada bir ehliyetsizlik vardır. Oysa idari vesayetnin tatbik edildiği mahalli idarelerin, kamu tüzel kişileri olarak ehliyetsizlikleri söz konusu değildir.⁷

Ayrıca idari vesayet bir kamu hukuku müessesesidir. Medeni hukuktaki vesayet ise bir özel hukuk kurumudur. Bu iki kavramın farklılığı böylece kamu hukuku-özel hukuk ayımında da kendini göstermektedir.

İdari vesayet koruma ve gözetme olduğu kadar bir kontrol ve denetimdir. Özel hukuktaki vesayetnin denetim özelliği yoktur.

Vesayet denetimi idari makamlarca idari usullere göre yapılan bir dış idari denetim türüdür. Diğer dış denetim şekilleri olan Siyasi Denetim, Özel Denetim ve Kamuoyu Denetimi (Halkın denetimi)'nden çeşitli yönleriyle ayrılmaktadır.⁸

(7) ARSLAN, Süleyman Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, Ankara-1978, Sh. 57.

(8) ÖZER, Ahmet: "Belediyeler Üzerinde Vesayet Denetim" Türk İdare Dergisi 1985- S. 368, Sh. 12-13.

Vesayet denetimi yegane iç denetim şekli olan hiyerarşik kontrolden de tamamen farklıdır.

İdari vesayet ile diğer denetim türlerinin mukayese si ileride ayrı bir başlık altında genişçe incelenecektir.

Sonuç olarak diyebiliriz ki; idari vesayet, devlet tüzel kişiliğini temsil eden merkezi idare makamlarının, devlet tüzel kişiliğinden ayrı birer kamu tüzel kişisi durumunda bulunan mahalli idareler üzerinde bir kontrol, nezaret ve denetim faaliyetidir.

B. İDARİ VESAYETİN ÖZELLİKLERİ :

Yukarıdaki tanımlardan anlaşılacağı üzere vesayet denetimi'nin belli başlı özellikleri şunlardır.

1. İdari vesayet, idari bir kontroldür. Bu bakımdan ancak idari makamlar veya idare mahkemeleri tarafından yerine getirilir. Adli mahkemelerin mahalli idareler üzerinde denetim yapma yetkileri yoktur.⁹

2. İdari vesayet kanuna dayanır ve kanunla sınırlıdır. Nelerin denetleneceği, kimin denetleneceği, nasıl ve ne zaman denetleneceği kanunda belirtilir.¹⁰ Merkezi İdare bu yetkisini, kanunla belirlenen çerçeve içerisinde, kanunun gösterdiği biçimde ve kanunun tayin ettiği derece ve genişlikte kullanabilir. Zira yerinden yönetim kuruluşlarında özerklik esastır. Sınırsız bir vesayet, özerkliği ortadan kaldırır.

Ülkemizde idari vesayet yetkisi, tek bir kanunda düzenlenmemiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu, 442 sayılı Köy Kanunu, 3360 sayılı İl Özel İdareleri, kanunları başta olmak üzere mahalli idareleri ilgilendiren çeşitli kanunlarda idari vesayetle ilgili hükümler yer almaktadır.

(9) EROĞLU, Hamza : a.g.e., Sh. 338.

(10) COŞKUN, Sabri : İdari (Yönetmel) Vesayet, Ankara, 1976, Sh.7.

3. İdari Vesayetın genel amacı; devletin birliğini, idarenin bütünlüğünü ve kamu yararını korumaktır

İdari vesayet denetimi yoluyla ;

1. İdarede berliğin ve kanuna uygunluğun sağlanması,
2. Yerinden yönetim idarelerinin özerkliği kötüye kullanmaları ihtimalinin önlenmesi amaçlanmaktadır.

Bu anlamda vesayet denetimi özerklik uygulamasına karşı bir sınırlama olmaktadır.¹¹

Vesayet denetimiyle mahalli idare organlarının keyfi, indi ve kanun dışı eylem ve işlemlerinin merkezi idare tarafından kortrolü öngörölmüştür. Böylece mahalli idare kuruluşlarının kendileri ve mahalli halkın çıkarları korunmuş ve teminat altına alınmış olmaktadır.

İdari vesayet; özerkliğe sahip kılınan mahalli idarelerin yöresel menfaatleri sağlarken, devletin ve ülkenin genel menfaatlerini zedelemesini önlemeye çalışan bir mekanizmadır.¹²

4. İdari Vesayet Yetkisi Devredilemez :

İdari vesayet yetkisi, yetki devri yoluyla devredilemez. Kanun ile hangi makama veya organa tanınmışsa, ancak o makam, organ veya kişi tarafından kullanılır. Zira mahalli idareler merkeze hiyerarşi yoluyla bağlı olmayıp, onların üzerinde uygulanan vesayet denetimi de hiyerarşik bir denetim değildir. Yetki devri ancak hiyerarşik bağlılıkta söz konusu olmaktadır.

Mesela ; ilçe belediyeleri üzerindeki idari vesayet yetkisi Valiye tanındığı taktirde, valinin bu yetkisini kaymakam vasıtasıyla kullanması mümkün değildir. İlçe belediyeleri üzerinde Valiye tanınan vesayet yetkisi, bizzat kendisine tanınmıştır.¹³

(11) AKTAN, Tahir : "Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi" A.İ.D., Cilt 9, s.3.

(12) ARSLAN, Süleyman : a.g.e., Sh.27-28.

(13) ARSLAN, Süleyman : a.g.e., Sh.61.

5. İdari vesayet aynı zamanda mahalli idareler üzerinde dolaylı bir eğitim fonksiyonunu ifa eder.

Vesayet denetiminin esas gayesi, elbette eğitim değildir. Ancak uygulamada vesayet denetiminin netice itibariyle bir nevi eğitim fonksiyonu gördüğünü söylebiliriz.

Mahalli idareler sadece kendi bölgelerini belirli konularda idare etmekte, belirli kamu hizmetlerini yürütmektedirler. Yine mahalli idarelerin karar ve yürütme organları seçimden seçime değişebilmektedir. Ayrıca mahalli yöneticilerin eğitim durumlarının yeterli olup olmadığı tartışılan bir konudur.

Bütün bu sebeplerden dolayı, mahalli idare yetkilileri yönetimde uzmanlaşmamaktadırlar. Dolayısıyla bilgi noksanlığı içerisindedirler ve görüş alanları dardır.¹⁴

Bu durumda; sınırları ve muhtevası iyi belirlenen ve gereği gibi kullanılan vesayet denetiminin, karşılıklı bilgi alış verişini sağlamak suretiyle eğitici bir fonksiyon ifa ettiğini söylebiliriz. Bu fonksiyon belediyelerin eylem ve işlemlerinin mülkiye müfettişlerince denetlenmesi sırasında da bariz olarak ortaya çıkmaktadır.

Bütün teftiş ve denetimlerin eğitici bir niteliği bulunduğu gibi, vesayet denetiminin de eğitici bir özelliği mevcuttur.

6. İdari Vesayet ülkemizde Anayasal bir müessesedir.

1982 Anayasasınının 127. maddesinin beşinci fıkrası aynen şu hükmü getirmiştir. "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usul-

(14) ARSLAN, Süleyman : a.g.e., Sh. 28-29.

ler dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir."¹⁵

Görüldüğü gibi Anayasamız idari vesayet yetkisine bünyesinde yer vererek, onu bir anayasa kurumu haline getirmiştir.

7. İdari vesayet mahalli idarelerin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerinde uygulanır.

Merkezi idare vesayet makam ve mercilerinin, bu yetkiyi mahalli idarelerin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerinde nasıl, ne biçim ve genişlikte kullanacakları kanunla belirlenmiştir.¹⁶

8. İdari vesayet merkezi idareye mahalli idare kurumlarının kararlarını tasdik, iptal ve yürütülmesini durdurma yetkisi vermektedir.¹⁷

Genel olarak idari vesayet yetkisi, tasdik, iptal ve yürütülmesinin durdurulması yollarından biriyle uygulanır. Temel ilke merkezi idare vesayet makamının mahalli idare kararlarını onaylaması veya reddetmesidir. Onun yerine geçerek karar veremez. Ancak uygulamada, kanuna dayanılarak bazı durumlarda vesayet makamları mahalli idarelerin yerine geçerek onlar adına karar alabilirler.

Mesela; 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 123. maddesine göre belediyelerin zorunlu masraflarını (görevlerini) karşılayacak, yeterli miktarda ödeneği bütçeye koymamaları ve bütçenin denk olmaması hallerinde, mahalın en büyük Mülki Amiri gereken değişikliği yaparak bütçeyi denkleştirir ve bu suretle onaylar.

Bu durumda merkezi idarenin taşradaki ajanı olan Mülki Amir (Vali veya Kaymakam) belediye meclisi yerine geçerek karar vermiş olmaktadır.¹⁸

(15) 18.10.1982 Tarih ve 2709 sayılı TC: Anayasası, Md.127.

(16) ARSLAN, Süleyman : a.g.e., Sh.61.

(17) ÖZER, Ahmet : a.g.e., Sh.15.

(18) TORTOP, Nuri: a.g.e., Sh.13.

Bilindiği gibi bütçe belediye meclisinin önemli bir kararıdır.

C. İDARİ VESAYETİN UNSURLARI :

1. Mevzu Unsuru :

Mahalli idarenin yetkili organları tarafından alınmış bir karar ve işlemin varlığı gereklidir.

2. Sebep Unsuru :

Mahalli idarelerin organları tarafından alınmış olan bu kararın bir kanun hükmü ile idarî vesayete tabi tutulmuş olması lazımdır.

3. Yetki Unsuru :

İdari vesayet yetkisinin, kanunla kendisine bu yetki tanınmış bulunan kişi, makam veya organ tarafından kullanılması gerekir. Bu yetki devredilmeyen yetkilerdendir.

4. Şekil ve Usûl Unsuru :

İdari vesayet yetkisinin kanunların tespit ettiği süre, şekil ve usuller dahilinde kullanılması şarttır. Süresi içinde kullanılmayan vesayet yetkisi belediye bütçesinin Mülki Amir tarafından onaylanmasında olduğu gibi, bazı durumlarda düşer.

5. Maksat Unsuru :

Vesayet yetkisi;

1. Devletin siyasi yükümlülüğüne,
2. Mahallin maddi ve manevi çıkarlarına,
3. Belde idaresinin hukukuna,
4. Kamu hizmetlerinin düzenliliğine ve verimliliğine,
5. Mahalli idare organlarının siyasi ve hukuki varlığına uygun olarak kullanılmalıdır. İdari Vesayet uygulamasında nihai maksat genel kamu yararının korunmasıdır.

D. İDARİ VESAYETİN KAPSAMI :

Bu kısımda idari vesayete tabi mahalli idareleri ve onların ne tür faaliyetlerinin vesayet denetimi kapsamında bulunduğunu incelemeyeceğiz. Bu hususu ileride "İdari Vesayet'in Uygulama Alanı" başlığı altında tetkik edeceğiz. Burada sadece mahalli idarelerin kararları, organları , eylem ve işlemleri ile personelinin hangi bakımlardan vesayet denetimine tabi tutulduğu hususunu genel olarak ortaya çıkarmaya çalışacağız.

Mahalli idarelerin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli hukuka uygunluk (Kanunilik) ve yerinde bakımından vesayet denetimine tabidir.

1. Kanuna Uygunluk Denetimi :

İdari vesayet yoluyla mahalli idarelerin yaptıkları işlemlerin hukuka ve kanuna uygunluğu denetlenmiş olmaktadır. Esasen bu gibi durumlarda idari vesayet kanununa aykırı uygulamaların önlenmesini sağlamaktadır.¹⁹

Bu yolla, mahalli idarelerin yetkileri dışında aldıkları merkezi idarenin tasdikine tabi olan²⁰ kararları, vesayet makamlarınca onaylanmayarak, kanuna aykırı kararların uygulanması önlenmiş olmaktadır.

Buna örnek olarak 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 123. maddesindeki hükmü gösterebiliriz. 123. maddenin 4. fıkrasında "Bütçeye konulmayan mecburi masrafa ait tahsisatı" Mahalli Mülki Amirin ilave edeceği belirtilmektedir.

Ödenek ayrılması kanunen zorunlu olan hizmetlere bütçede ödenek tahsis edilmemesi gayri kanuni bir işlemdir. Kanun bu durumu kontrol etme yetkisini Mülki Amire vermiştir. Böylece kanuna aykırı olan bir uygulama önlenmiş olmaktadır.

Burada Mülki Amir belediye meclisinin bağlı yetkiye

(19) ARSLAN, Süleyman : a.g.e., Sh.36.

(20) Mahalli İdarelerin bazı kararları Vesayet makamlarının tastikine tabidir. Bazı kararları da tasdike tabi tutulmaksızın doğrudan yürürlüğe girer.

dayanarak yapmış olduğu bir tasarrufu denetlemiştir.

Şu noktayı belirtmekte yarar var ki; Mülki Amirin kanuniyet denetimi biçimindeki vesayet yetkisine dayanarak aldığı kararlar kesin hüküm (muhkem kaziye) doğurmaz. Zira kesin hüküm verme yetkisi yargı organlarına aittir. Nitekim sözkonusu 123. maddenin son fıkrasında; Mülki Amir tarafından yapılan değişikliğe karşı belediye meclislerinin Danıştaya müracaat edebilecekleri hükme bağlanmıştır.

Zaten vesayet denetimi mahkemelere açılacak dava yollarını (yargı yolunu) kapatmaz. İdarenin (merkezi ve mahalli) kanuniyet denetimi esas itibariyle yargı organlarının görevidir. Ancak mahalli Mülki Amir vesayet yetkisini kullanırken kanuniyet denetimini yapmakla mükelleftir.

2. Yerindelik Denetimi :

Merkezi idare bazen, mahalli idareler tarafından yapılan tasarrufları, elverişlilik (yerindelik, icabı hal^e uygunluk) ve ihtiyaca uygunluk bakımından denetlemektedir. Buradaki vesayet mahalli idarelerin kendilerine kanunla tanınan takdir yetkisine dayanarak yaptıkları işlemlerin denetlenmesidir. Bu sebeple vesayet denetiminden beklenen faydanın sağlanması ve özerkliğe gölge düşürülmemesi için vesayet makamının denetlediği (kontrol ettiği) konuyu çok iyi bilmesi gerekir. Zira mahalli idarelerin sahip oldukları takdir yetkisinin merkezi idare tarafından denetime sahip oldukları takdir yetkisinin merkezi idare tarafından denetime tabi tutulması, çoğu zaman merkezi idare ile mahalli idareler arasında ithilate yol açmaktadır.²¹

Vesayet yetkisinin yerindelik denetimi biçiminde kullanılmasına Belediye Kanununun 70/15 maddesinde öngörülen "Belediye Zabıtası" yönetmelikleri ile 70/8. maddesinde zikredilen işler için Belediye meclisince düzenlenecek ücret ta-

(21) ARSLAN, Süleyman : a.g.e., Sh. 36-37.

rifelerinin Mahalli Mülki Amir tarafından tasdik edilmesini örnek olarak gösterebiliriz.

Belediye Zabıtası Talimatnameleri Belediye Kanununun 70. maddesinin 15. fıkrası gereğince hazırlanır, belediye meclisince tetki ve tasdik olunur. Aynı kanunun 71. maddesi de söz konusu talimatnamelerin Mülki Amirin onayı ile kesinleşeceği hükmüne bağlanmıştır. Burada kanun, belediye zabıta talimatnamelerinin hazırlanmasını büyük ölçüde belediyenin takdirine bırakmıştır. Ancak belediye meclisinin kabulü ile onaya hazır hale getirilen talimatname, ayrıca Mülki Amirin tasdikine tabi kılınmıştır.

Görüldüğü gibi, idari vesayet, takdir yetkisine bağlı olarak yapılan işlemlerin yerindelik bakımından denetiminde de sözkonusu olmaktadır.

Ayrıca merkezi idare, mahalli idarelerce yürütülen kamu hizmetlerinin genel olarak milli plan ve politikalara uygunluğunu, verimlilik veya standartlara uygunluğunu sağlamada da vesayet yetkisini kullanabilmektedir.²²

II. İDARİ VESAYET YETKİSİNİN DAYANAĞI :

Vesayet yetkisinin dayanağı konusunu, idari vesayetin genel olarak dayanağı ve idari vesayetin anayasa ve kanunlardaki yeri olmak üzere iki başlık altında inceleyeceğiz.

A. İdari Vesayetin Genel Anlamda Dayanağı

Esas itibariyle idari vesayet kanundan kaynaklanan ve kanuna dayanan sınırlı bir yetkidir. Ancak bunun mutlak anlamda kabulü mümkün olmayıp, istisnai uygulamalar da mevcut bulunmaktadır. Zira idari vesayet bazen genelge, sirküler, izahname vb. araçlarla da uygulanabilmektedir.²³

(22) ARSLAN, Süleyman : a.g.e., Sh.40.

(23) ARSLAN, Süleyman : a.g.e., Sh.31-32.

Buna örnek olarak İçişleri Bakanlığı'nın 13.3.1981 tarih ve 11.5/136 sayı ile yayınladığı "Belediyelerin Trafik Hizmetlerinde Etkin Rol Almaları" konulu devamlı genelgesini gösterebiliriz.²⁴ Bu genelge 1580 sayılı Belediye Kanunu, 3194 sayılı İmar kanunu ve 2918 sayılı Karayolları Trafik kanununda yer alan belediye görevleri hatırlatılmakta, trafik probleminin çözümü için belediyelere tavsiyelerde bulunmaktadır.

Bu durumda idari vesayet yetkisi direkt olarak kanun metninde yer almayıp, dolaylı olarak kanuna dayandırılmış olmaktadır.

Merkezi idare, örnekte de görüldüğü gibi kanun hükümlerinin şu veya bu şekilde uygulanacağını genelge, sirküler, izahname, talimatname vb. metinler göndererek mahalli idarelere bildirebilir. Muhtelif tarihlerde Başbakanlıktan yayınlanan tasarruf tedbirleri genelgelerini de bu arada zikretmek gerekir.

Bu şekilde kanunların yorumlanması ve uygulama biçiminin gösterilmesi, sonuç itibarıyla mahalli idarelere tanınan takdir yetkisini sınırlandırmakta ve onların özerkliklerine gölge düşürmektedir.

Yayınlanan genelge, izahname, sirküler, açıklama ve benzeri metinlerle merkezi idarenin siyaseti izah edilir, uygulamaya yönelik çeşitli prensipler mahalli idarelere duyuru-

-
- (24) Sözkonusu genelgede yer alan konulardan bazıları şunlardır :
- Yol, meydan, pazaryeri, iskele, cadde ve sokakların bir bölümünde herhangi bir inşaat ve ameliye için geçici olarak işgal izni verilirken halkın gelip geçmesini zorlaştırmayacak, trafiğin seyrini aksatmayacak tedbirlere ağırlık verilecektir.
 - Cadde ve meydanların yeniden düzenlenmesi, ağaçlandırılması ve aydınlatılması yapılırken, bu çalışmanın trafik akımına olumlu yönde katkıda bulunmasına dikkat edilecek, mümkün ve gerekli olan yerlerde cadde ve sokaklardaki taşıt yolu genişletilecektir.
 - Taksi duraklarının tahsis amacına uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığı trafik zabıtası ile birlikte denetlenmelidir.
 - Şehir imar planları yapılır ve değiştirilirken trafik ağının eniyi bir şekilde düzenlenmesine dikkat edilecektir.
 - Belediye başkanlarının trafik düzeni ile ilgili görevlerini yerine getirirken vali ve kaymakamlarla işbirliği içinde olmaları ve onların rehberliğinden ve imkanlarından yararlanacakları kuşkusuzdur.

rulur. Bu uygulama idarenin bütünlüğünü ve kamu hizmetlerinde birliği tesis etmek amacına yönelik bir faaliyettir.

Lafzını kanunda bulmayan vesayet yetkisinin diğer bir uygulama biçimi de, mahalli idarelerin bazı konularda merkezden görüş istemeleri sonucu, merkezi idarenin mütalasını bildirmesinde kendisini gösterir. Merkezi idare, mahalli idarelere tavsiyelerde bulunmak suretiyle de vesayet yetkisini kullanabilmektedir.²⁵

Sarih olarak kanunda zikredilmeyen böyle denetim yetkilerinin mevcudiyeti idare hukuku prensiplerinden ve idari vesayet müessesinin mahiyetinden doğmaktadır.²⁶

Bütün bu hallerde doğrudan değil ve fakat dolaylı yoldan yapılan bir vesayet söz konusudur. Ancak bir hususu belirtmekte fayda var. Gerçek anlamda vesayet yetkisi kanunda yazılı olarak yer almalıdır. İdari vesayet, kaynağını kanunda bulduğu takdirde beklenen faydayı sağlayabilir ve etkinliği gösterebilir.

Dolaylı yoldan yapılan vesayet denetimi; kanunda ifadesini bulan asıl vesayet yetkisini tamamlayan ve etkinliğini artıran bir unsur olmaktan öteye geçemez.²⁷

B. İdari Vesayetin Anayasa ve Kanunlardaki Yeri

Bu kısımda idari vesayetin eski ve yeni anayasalarımızdaki yerine genel olarak temas edeceğiz. Ayrıca vesayet denetimi yetkisinin kanunlarda düzenlenişine genel olarak değineceğiz.

1. Vesayet Yetkisinin Anayasal Dayanağı

a. 1876, 1921, 1924 ve 1961 Anayasalarında İdari Vesayet

1876 Anayasası Mahalli İdare olarak il özel idaresi ve belediye idarelerine bünyesinde yer vermiştir. Bunların özelliklerini oldukça sınırlı tutmuştur. Bu durumda sıkı bir vesayet denetiminin var olduğunu söyleyebiliriz.

(25) ARSLAN, Süleyman : a.g.e., sh.33.

(26) ARSLAN, Süleyman : a.g.e., sh.34.

(27) ARSLAN, Süleyman : a.g.e., sh.33.

(28) GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : Türkiye'de Mahalli İdareler, Ankara, 1976, Sh.6.

1921 Anayasası, 1876 Anayasasından farklı olarak mahalli idarelerimizi geniş bir muhtariyet esası üzerine düzenlemek istemiş ve vesayet denetiminin azaltılmasını öngörmüştür.²⁹

1924 Anayasası, 1921 Anayasasının aksine olarak, mahalli idarelere tanınan geniş özerkliğe iltifat etmemiş, bunun Türk kamu Yönetimi için bir zaafiyet sebebi olacağı düşüncesinden hareketle, özerkliğin azaltılması merkeze bağımlılığın ve vesayet denetiminin kuvvetlendirilmesi yönünde bir düzenleme getirmiştir.³⁰

1961 Anayasası ise mahalli idareler üzerindeki vesayet denetimini daraltma temayülü göstermiştir. "Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim ancak yargı yolu ile olur" hükmünü ilk kez getirerek, mahalli idarelerin organları üzerindeki vesayeti daraltma yoluna gitmiştir.³¹

Ayrıca, 1961 Anayasası idari vesayet yetkisini 1982 Anayasasında düzenlendiği kadar sarıh olarak düzenlememiş, merkezi idare ile mahalli idareler arasındaki bağ ve ilişkilerin kanunla düzenleneceği hükmünü koyarak, bu bağ ve ilişkiler içerisinde mütala edebileceğimiz idari vesayet yetkisine zımni olarak yer vermiş bulunmaktaydı.³²

b. 1982 Anayasası'nda İdari Vesayet

1982 Anayasası'nın 127. maddesiyle merkezi idareye, mahalli idareler üzerinde kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet uygulama yetkisi verilmiştir. Daha doğrusu, fiilen mevcut olan idari vesayete Anayasada yer verilerek bir Anayasa müessesesi haline getirilmesi sağlanmıştır.

(29) GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref : a.g.e., sh.7.

(30) GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref : a.g.e., sh.7.

(31) GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref : a.g.e., sh.4.

(32) YAYAMIŞ, D. Firuz: Amme İdaresi Dergisi, 1982,s.3, sh.67.

1982 Anayasası'nın 127. maddesinin 5. fıkrası aynen şöyledir :

"Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir."

Anayasamız, bu düzenleme ile idari vesayet gerekliliği veya gereksizliği konusundaki tartışmalara son vererek, vesayet denetimini anayasal bir yetki haline getirmiştir. Zira her yetkinin bir kaynağının, kanuni bir dayanağının bulunması gerekir. Hiçbir kimse veya organın, kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamayacağı, Anayasamızın diğer amir hükmüdür.

1982 Anayasası ayrıca İçişleri Bakanına; görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar görevden uzaklaştırma yetkisi vermektedir. Bu hükümle İçişleri Bakanı'na, Mahalli idarelerin seçilmiş organları üzerinde, gerektiğinde kullanılabilir, önemli bir vesayet yetkisi tanınmıştır. 1961 Anayasasında böyle bir hüküm mevcut değildi.³⁴

Seçilmiş organların organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı yoluyla olacağı ilkesi bu Anayasada da muhafaza edilmiştir.³⁵ Bir yargı organı olan ve aynı zamanda bir vesayet makamı durumunda bulunan Danıştay; sözkonusu yargı denetimini yapmaktadır. Nitekim 2575 sayılı Danıştay Kanu-

(33) ÖZER, Ahmet : a.g.e., Sh.29.

(34) Bkz. 1982 Anayasasının 127. maddesinin 4. fıkrası.

(35) Bkz. 1982. " " " " "

nunun 32. maddesiyle bu görev Danıştayın 8. Dava Dairesine verilmiştir.³⁶

İdari vesayet, hukuk devleti ilkesinin geçerli olduğu ülkemizde, kanun dışı tasarrufların hukuk aleminde yer almasını önleyici, ülke, toplum ve mahalli halkın yararına olmayan eylem ve işlemlerin berteraf edilmesini amaçlayan bir kamu hukuku müessesesidir. Merkezi idare ve mahalli idare ayrımının tabi bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.³⁷

İki idare arasındaki bağ ve ilişkiler Anayasamızın 123. maddesinde yer alan "İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür....." ilkesinin bir gereğidir. Diğer bir ifadeyle idari vesayet idarenin bütünlüğü ilkesinden kaynaklanmaktadır.

2. Vesayet Yetkisinin Kanunla Düzenlenişi

Anayasamız, 127. maddesinin 5. ve 6. fıkraları idari vesayetin kanunla düzenlenmesini emretmektedir. Nitekim 5. fıkrada "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde....kanunla belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir" denilmektedir. 6. fıkrada ise "Mahalli idarelerin....merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir" hükmü yer almaktadır.

O halde idari vesayet Anayasanın emri gereği kanunla düzenlenecektir. Özerkliğin korunabilmesi için bu şarttır.

İdari vesayet Anayasamızın amir hükümlerine ve özerkliğin gereklerine uygun olarak kanunlarla düzenlenmelidir.

Ancak buradaki kanun kavramını geniş anlamda telakki etmek gerekir. Ülkemizde mahalli idareleri ilgilendiren kanunlarda, idari vesayet hükümleri detaylı olarak yer almaktadır. Söz konusu kanunlara, ilk akla gelen, ⁵⁴⁴²~~1580~~ sayılı İl İdaresi Kanunu, 3360 İl Özel İdareleri Kanunu, 1580 sa-

(36) Danıştay 8. Dava ve ikisi de (1. ve 2. daireler) idari olmak üzere on daireden oluşmaktadır.BK.2575 sayılı Danıştay Kan.Md.13.

(37) ÜZER, Ahmet : a.g.m., sh.29-30.

yılı Belediye Kanunu, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 442 sayılı Köy Kanununu örnek olarak gösterebiliriz. Keza 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nda vesayetle ilgili hükümler mevcuttur.³⁸

Bu kanunlar ile merkezi idarenin merkez ve taşra teşkilatı içinde yer alan vesayet makamlarına İl Özel İdareleri, Belediyeler ve Köyler üzerinde (özellikle vali ve kaymakamlara) çeşitli vesayet yetkileri tanınmıştır.

Yukarıda zikredilen kanunlar ile diğer ilgili kanunlardaki vesayet yetkilerinin, vesayet makamlarınca, belediyelerin işlemleri üzerinde nasıl tatbik edildiğini ikinci bölümde detaylı olarak inceleyeceğiz.

İdari vesayetın kaynağı (dayanağı) konusunda özet olarak diyebiliriz ki; idari vesayet Anayasada yer alan, kanunlarla düzenlenen hukuki bir yetkidir. Hukuki dayanağını Anayasa ve ilgili kanunlarda bulmaktadır.

Ayrıca , merkezi idare tarafından mahalli idareler üzerinde, kanunlara uygun olarak hazırlanan düzenleyici işlemler vasıtasıyla da genel bir kontrol ve nezaretin uygulandığını söyleyebiliriz.

III. İDARİ VESAYETİN BELEDİYELER ÜZERİNDE UYGULANAN DİĞER DENETİM TÜRLERİYLE KARŞILAŞTIRILMASI :

İdari vesayetın öteki denetim türlerinden farkını ortaya koymak amacıyla diğer denetim türlerini gözden geçirmekte fayda vardır.

Yürütme yetki ve görevleriyle donatılan idare mekanizması, hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak çeşitli yol, yöntem ve vasıtalarla denetime tabi kılınmıştır.

İdarenin denetim yollarını şöyle sıralayabiliriz :

A. İdari Denetim

B. Yargı Denetimi

(38) Bk.6.1.1982 tarih ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu Madde 42.

- C. Siyasi Denetim
- D. Özel Denetim
- E. Halkın Denetimi (Kamuoyu Denetimi)

Başlıca beş grupta toplayabileceğimiz bu denetim metodları hem merkezi idare, hem de mahalli idareler üzerinde icra edilmektedir. Söz konusu denetim metodları (yolları) güdülen amaç, yetki, kullanan merci, uygulama biçimi ve benzeri yönleriyle birbirinden ayrılmaktadır.

Şimdi bunları kısaca gözden geçirerek, vesayet denetiminin bu denetim türleri arasındaki yerini belirtmeye çalışacağız.

A. İDARİ DENETİM :

İdari denetim, kendi içerisinde iç idare denetim (hiyerarşik kontrol) ve dış idari denetim (idari vesayet) olmak üzere ikiye ayrılır.³⁹

Bu kısımda iç idari denetim ve dış idari denetim kısaca incelenerek her ikisinin bir karşılaştırması yapılacaktır.

1. İç İdari Denetim (Hiyerarşik Kontrol)

Bir kuruluşta üstün, ast üzerindeki kontrolüne hiyerarşik denetim denir. Hiyerarşik denetim merkezden yönetim sisteminin bir gereği olarak ortaya çıkmıştır.⁴⁰

Hiyerarşik kontrol, merkezi idareye özgü bir denetim biçimi olarak anlaşılmalıdır. Halbuki, bugün her kamu kuruluşunda olduğu gibi, belediye teşkilatının kendi iç bünyesinde de bir hiyerarşi ve kontrol mevcuttur. Bu hiyerarşik denetim, her belediye teşkilatının kendi iç bünyesine münhasırdır. Belediyeler arasında bir hiyerarşi bağı ve hiyerarşik denetim söz konusu değildir.

(39) ARSLAN, Süleyman : a.g.e., sh.54-56.

(40) ARSLAN, Süleyman : a.g.e., sh.54.

Hiyerarşik kontrol, hiyerarşik bağıllılığın zorunlu bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Devlet tüzel kişiliğinden ayrı birer kamu tüzel kişisi durumunda bulunan belediyeler, merkezi idareye hiyerarşi yoluyla bağılı değildir. O halde, belediyeler üzerinde merkezi idarenin hiyerarşik denetimi söz konusu olamaz.

Hiyerarşik kontrolde ; üst, astlarına emir ve talimat verme yetkisine haizdir. Üst, astın eylem ve işlemlerini her zaman denetleyerek, bunları değiştirmek, kaldırmak, iptal etmek veya yürütülmesini durdurmak yetkisine sahiptir. Üst, bu denetimin bir sonucu olarak, asta disiplin cezası verebilir.⁴¹

2. Dış İdari Denetim (Vesayet Denetimi)

Dış idari denetim diyebileceğimiz idari vesayet, merkezi idare tarafından mahalli idarelerin kararları, eylem ve işlemleri, organları ile personeli üzerinde uygulanan, kapsamı ve uygulama biçimi kanunla belirlenen bir denetim yetkisidir. Bir kontrol ve nezaret yetkisidir.

Vesayet denetimi, esasen genel idari yapı içerisinde yer almaktadır. Zira idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür. Ancak idare, merkezi idare ve mahalli idareler olmak üzere ikiye ayrılarak teşkilatlandırılmıştır. Bu ikili ayırım neticesinde merkezi idareye mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisi tanınmıştır.

İşte idari vesayet; denetime tabi tutulan mahalli idarelerin dışında yer alan merkezi idare makamlarınca icra edildiğinden bir dış idari denetim şeklidir.

İdari vesayet denetimi hakkında önceki kısımlarda geniş bilgi verildiği için burada daha fazla üzerinde durulmayacaktır.

(41) ARSLAN, Süleyman : a.g.e., sh.55-56.

3. İdari Vesayet ile Hiyerarşik Denetimin

Karşılaştırılması:

İdari vesayetin hiyerarşik denetimle karşılaştırılması, konunun daha iyi anlaşılması bakımından yararlıdır.

a. Hiyerarşik denetimde kontrolü yapan üst ile denetleyen ast aynı kamu tüzel kişiliğinin içerisindedir.

Her iki taraf da devlet düzel kişiliği içerisinde yer alır. Kontrole tabi ast, üstüne hiyerarşik bağ ile bağlıdır. Üst ile ast arasındaki ilişkiler bir silsile takibeder. Üst, astın kararlarını iptal ve tehir edebileceği gibi değiştirebilir de. Burada tek karar sözkonusudur.⁴²

Oysa idari vesayet uygulamasında birbirinden ayrı iki kamu tüzel kişisi vardır. Vesayet makamı olarak devlet tüzel kişiliğini temsil eden merkezi idare ve bağımsız bir kamu tüzel kişisi durumunda olan mahalli idare (Belediye, Özel İdare veya Köy).

Vesayet makamının mahalli idarelerin kararlarını onaylama, iptal etme, erteleme ve geciktirme şekillerinden biriyle uyguladığı vesayet; bu idarelerin kararlarından ayrı hukuki bir işlemdir. Burada mahalli idarenin vesayete tabi kararı ve vesayet makamının kararı olmak üzere iki ayrı karar sözkonusudur.

Hiyerarşik denetimde, astın aldığı karar, yaptığı işlem üst tarafından değiştirilebildiği halde, vesayet denetiminde prensip olarak kararı kabul ve reddetmek sözkonusudur. Ancak, belediye bütçesinin Mülki Amir tarafından tasdikinde olduğu gibi, bazı istisnai durumlarda kararın değiştirilmesi de mümkündür.

b. İdari vesayet, merkezi idarenin kanundan doğan sınırlı bir yetkisidir ve belirli işlemlere uygulanır. Halbu-

ki hiyerarşik denetim sınırlı ve muayyen olmayan geniş bir yetkidir.

Hiyerarşik kontrol kanunda açıklık olmayan hallerde de mevcuttur ve mutlak bir yetkidir. Oysa dar anlamda idari vesayet, kanunda sarih olarak belirtilmeyen hallerde cereyan etmez.⁴³

c. Hiyerarşik kontrolde tek karar olduğu için, karardan çıkan bütün uyumsuzluklarda husumet devlet tüzel kişiliğine teveccüh eder.

İdari vesayette ise, yukarıda belirttiğimiz gibi iki ayrı karar bahis mevzuudur. Kararı, vesayet makamı tasdik etmiş olsa bile tasdik, işlemin (kararın) bir unsuru olmadığından işlemde doğan uyumsuzluklarda husumet mahalli idareye yöneltilir.⁴⁴

d. Hiyerarşik kontrolde üstün, denetim işlemine karşı astın müracaat edebileceği kazai yollar olmadığı halde, idari vesayet işlemlerine karşı, idari ve kazai mercilere itiraz edilebilir.⁴⁵

Özet olarak diyebiliriz ki; idari vesayet denetimi, kapsamı, sınırları, hakuki dayanağı, kullanım biçimi, kullanım alanı, kullanan merci ve doğurduğu sonuçlar bakımından hiyerarşik denetimden farklıdır.

İdari vesayet bir dış denetim olması sebebiyle de, yegane iç denetim türü olan hiyerarşik denetimden esas itibarıyla zaten ayrılmaktadır.

B. YARGI DENETİMİ VE İDARİ VESAYET:

Genel anlamda yargı denetimi idarenin hukuka bağlılığının en sağlam teminatıdır. Hukuk devleti ilkesi, idarenin yargısal (kazai) denetimini zorunlu kılar. Yargı denetimi idarenin (merkezi idare ve mahalli idare) görev ve

(43) ÖZER, Ahmet : a.g.m., Sh.15.

(44) ÖZER, Ahmet : a.g.m. sh.15.

(45) EROĞLU, Hamza : a.g.e., sh.333.

yetkilerini kullanırken, mevcut hukuk düzenine uygun ve ona bağlı olarak hareket etmesini sağlayan etkin bir vasıta-
tadır.⁴⁶

Yargı denetimi, mahalli idarelerin görevlerini ifa eder, yetkilerini kullanırken aldıkları kararların, yaptıkları eylem ve işlemlerin kanuna ve hukuka uygunluğunun ve geçerliliğinin, yargı organı tarafından tetkik edilmesidir.⁴⁷

Yargı mercileri mahalli idarelerin kararları ile eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunu denetlemekte olup, bunlar üzerinde yerindelik denetimi yapmazlar. Hukuka uygunluk denetimi mahalli idarelerin kararları, eylemleri ve düzenleyici işlemleri üzerinde cereyan eder.

Ülkemizde idari yargı sistemi geçerli olduğundan adli ve idari yargı birbirinden ayrılmıştır. İdari yargı Danıştay biçiminde teşkilatlandırılmış ve alt derece idare mahkemelerine yer verilmiştir.⁴⁸

Mahalli idarelerce yapılan idari işlemlerden ve verilen kararlardan menfaatleri zedelenenler; konusuna göre idare mahkemesine veya Danıştaya müracaat eder. Bu yargı mercileri mahalli idarelerin idari işlemlerini yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden inceleyerek iptallerine karar verebilir.

Aynı yargı mercilerine tam yargı davası açılarak, varsa mahalli idarenin işleminden doğan zararın tazmini de mümkündür.

Yargı denetimi mahalli idarelerin sadece eylem ve işlemleriyle kararları üzerinde cereyan etmez. Aynı zamanda mahalli idarelerin seçilmiş organları üzerindeki denetim

(46) EROĞLU, Hamza : a.g.e., sh.333.

(47) ARSLAN, Süleyman : a.g.e., sh.13.

(48) Bk.6.1.1982 tarih ve 2575 sayılı Danıştay kanunu,2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleri Kanunu, 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu.

yetkisi (İçişleri Bakanı'nın Anayasanın 127. ve Belediye Kanununun 93. maddesiyle geçici uzaklaştırma ve yerine atama yetkileri ile İl ve İlçe İdare Kurullarının Köy Kanununa göre, köy muhtarını uzaklaştırma yetkileri dışında) münhasıran yargı organlarına aittir. Zira Anayasamızın 127. maddesi "Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yoluyla olur" hükmünü amirdir.

Diğer bazı ülkelerde mahalli idarelerin, kanunlarla kendilerine verilen görevleri yapmamaları halinde mahkemelere yargı denetimi yapma yetkisi verilmiştir. Mesela ; İngiltere'de, eğer mahalli idarece yerine getirilmeyen görev, ferde bir mükellefiyet yüklüyorsa şahıs mahkemeye dava açma hakkını haizdir.⁴⁹ Türkiye'de de kanunlarda belirtilen durumlarda ilgili kurum ve kuruluş ya da vali idari yargı yoluna başvurabilmektedir.⁵⁰

Yargı denetimi, yargı mercilerince yargısal usul ve esaslara göre yapılan bir denetimdir. İlgili tarafın müracaatı üzerine harekete geçer. Bu sebeple devamlılık göstermez. Yavaş işler ve netice geç alınır.

İdari vesayet denetimi ise, idari kurum vasıta ve usullerle yapılan bir denetimdir.⁵¹ Müracaat olmaksızın ve daha çabuk işler. Netice daha çabuk alınır. Yargı denetimine göre bir ön denetimdir. İşlem yürürlüğe girmeden cereyan eder. Yargı denetiminde ise işlem yürürlüğe girdikten sonra denetim sözkonusudur.

İdari vesayet devamlılık arzeder. Merkezi idare, bu yetkisini kanunda belirtildiği biçimde, çeşitli vesilelerle ve vasıtalarla kullanabilir.

(49) ARSLAN, Süleyman : a.g.e., sh.18.

(50) Bk. 3360 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu, md.135.

(51) ARSLAN, Süleyman . a.g.e., sh.20.

İdari vesayet, yargı denetimine nazaran daha faydalı ve etkin olan (çabuk işleyen) bir denetim şeklidir.⁵²

Yargı denetimi sadece hukuka uygunluğun kontrolüyle sınırlıdır. Halbuki idari vesayet denetiminde hem hukuka uygunluk hem de yerindelik denetimi sözkonusudur. Mesela; merkezi idare mahalli idareler tarafından yapılan tasarrufları, milli plan ve politikalara, verimlilik ve standartlara uygunluğu açılarından denetleyebilir.⁵³

Yargı denetimi kesin hüküm (muhkem kazıye) doğurur. İdari vesayet yoluyla yapılan kanuniyet denetimi kesin hüküm ifade etmez. İlgili taraflar kesin hüküm için mahkemeye müracaat edebilirler.

Ayrıca idari vesayet yoluyla yapılan kanuniyet denetimi yargı yolunu kapatmaz. İlgili kişi veya makamlar konuyu ayrıca yargı organına götürebilirler.

Yargı denetiminin uyuşmazlık durumlarında ve şikayet üzerine harekete geçmesi, yavaş işlemesi ve geç sonuç alınması gibi sebepler; yargı dışı yollarla idarenin denetlenmesini zorunlu kılmıştır.

C. SİYASİ DENETİM VE İDARİ VESAYET :

Siyasi denetim yasama organı tarafından yapılan genel ve dolaylı bir denetimdir. Esas itibariyle yürütmenin bir kanadı olan hükümetin denetlenmesi söz konusudur. Merkezi idare de, yürütme organının bir parçası olduğundan parlamento denetimi dolaylı olarak idare üzerinde cereyan eder. Hükümetin ve dolayısıyla merkezi idarenin üzerinde icra edilen siyasi denetimin yol ve yöntemleri Anayasa'da ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.⁵⁴

Burada bizim için önemli olan, mahalli idareler üzerinde (özellikle belediyeler) cari olan siyasi denetimdir.

(52) ARSLAN, Süleyman : a.g.e., sh.20.

(53) ARSLAN, Süleyman : a.g.e., sh.38.

(54) ÖZER, Ahmet : a.g.m. sh.12.

Belediyelere, dar bir alanda düzenleyici tasarruflar-
du bulunma yetkisi verilmiştir. Bunun dışında, belediyele-
rin görev ve yetkileri parlamento tarafından kanunlarla be-
lirlenmektedir. Belediyelerin herhangi bir konuda kendile-
rini görevli ve yetkili kılmaları sözkonusu değildir. Diğer
bir ifadeyle belediyeler parlamento tarafından verilmedik-
çe, herhangi bir yetkiyi kullanamazlar ve görevi ifa ede-
mezler.⁵⁵

Kaldığı, mahalli idarelerin varlığı veya yokluğu Ana-
yasa koyucunun ve parlamentonun kabulüne bağlıdır.

Parlamentonun dolaylı olarak uyguladığı diğer bir de-
netim şekli de, meclis müzakerelerinde ortaya çıkar. Örne-
ğin; belediyelerdeki suistimallerin, yolsuzlukların ve kö-
tü uygulamaların soru, meclis araştırması, meclis soruştur-
ması, genel görüşme gibi denetim yollarıyla meclis gündemine
getirilmesi mümkündür. Esasen bu durumda muhatap hükümettir,
ilgili bakandır. Parlamento belediyeleri hükümet kanalıyla
dolaylı olarak denetlemiş olmaktadır.

İşte mahalli idareler üzerindeki parlamento denetimi
bu şekillerde cereyan etmektedir.

Görüldüğü gibi siyasi denetim, vesayet yetkisinden fark-
lı bir denetim biçimidir. Siyasi denetim (Parlamento) yasama
organı tarafından icra edildiği halde, idari vesayet yetki-
si yürütme organına bağlı olarak çalışan merkezi idare ma-
kamları tarafından kullanılmaktadır.

Siyasi denetim, mahalli idarelerin görev ve yetkileri-
ni kanunla belirlemede ortaya çıkmakta, idari vesayet dene-
timi ise, mahalli idarelerin kanunla belirlenen bu yetkile-
ri kullanmaları ve görevleri ifa etmeleri sırasında kendini
göstermektedir.

(55) ARSLAN, Süleyman : a.g.e., sh.8.

Siyasi denetim ile mahalli idarelerin görev ve yetkileri belirlenmekte, meclis müzakereleri esnasında hükümet vasıtasıyla dolaylı denetimleri sağlanmaktadır. Halbuki idari vesayet denetiminde mahalli idarelerin kararları, eylem ve işlemleri, vesayet makamları tarafından bizatihi incelenmekte, onama, erteleme, ortadan kaldırma, yerine kaim olma gibi yollarla kontrol ve denetim altına alınmaktadır. Yani siyasi denetim genel ve endirekt, vesayet denetimi ise direkt bir denetim şeklidir.

D. ÖZEL DENETİM VE VESAYET DENETİMİ:

Dış denetimin başka bir şekli de, Sayıştay Yüksek Denetleme Kurulu ve Devlet Denetleme Kurulu gibi denetim kurumları tarafından yapılan özel denetimdir.

Bu özel denetim kurumlarından, Devlet Denetleme Kurulu 1982 Anayasasıyla getirilen özel bir denetim müessesesidir. Devlet Denetleme Kurulu, Cumhurbaşkanının isteği üzerine Silahlı Kuvvetler ve Yargı kuruluşları dışındaki bütün kamu kurum ve kuruluşlarında, her türlü inceleme, araştırma ve denetlemeleri yapar.⁵⁶

Nitekim 1.4.1982 tarih ve 2443 sayılı Devlet Denetleme Kurulunun kurulması hakkındaki kanunun 2. maddesine göre İl Özel İdareleri bu kurulun denetimine tabi tutulmuştur.

Yine belediyelerin hesapları Sayıştay tarafından ikinci derecede tetkik edilmektedir.

Özel denetim hiyerarşik denetim ve vesayet denetiminden farklıdır. Kendi özel kuralları içerisinde yapılan bir denetim şeklidir.⁵⁷ Adından da anlaşılacağı üzere, özel durumlarda ortaya çıkan veya özel şartlara bağlı olarak yapılan bir denetim biçimidir. Süreklilik arzetmez.

(56) Bk. 18.10.1982 tarih ve 2709 sayılı TC. Anayasası md.108.

(57) ÖZER, Ahmet : a.g.m., sh.12.

Bu denetim, kanunla kurulan özel denetim organlarıncaya yerine getirilir. Bu denetimle daha ziyade merkezi idare faaliyetlerinin murakabesi amaçlanmıştır. İstisnai olarak da mahalli idareler üzerinde tatbik edilebilir.

Sonuç olarak diyebiliriz ki; özel denetim yukarıda izah etmeye çalıştığımız özellikleri bakımından vesayet denetiminden tamamen farklıdır. Kendi özel kuralları içerisinde cereyan eder.

Avrupa'da, özellikle İskandinav ülkelerinde geniş bir uygulama alanı bulan ombudsman (Kamu Denetçisi) müessesesini ülkemizde henüz yer almadığı için incelememize dahil etmedik. Kuşkusuz vesayet denetimi ile ombudsman arasında da farklılıklar mevcuttur.

E. HALKIN DENETİMİ (KAMUOYU DENETİMİ) :

Halkın denetimi, gerekli şartlar hasıl olduğu takdirde, mahalli idareler üzerinde etkisinin önemli bir şekilde hissettirir. Zira mahalli idarelerin organları, mahalli halk tarafından seçilmektedir. Halk kamu işleriyle yakından ilgilendiği, yolsuzluklara ve suistimallere karşı kuvvetli ve sağduyulu bir tepki gösterdiği ölçüde, idare üzerinde caydırıcı bir denetim sağlayabilir.⁵⁸

Halk denetiminin etkili (müessir) olabilmesi için asgari şartlar şunlardır;

1. Ülkede demokratik bir siyasi rejimin mevcut olması gerekir.
2. Halkın siyasal kültürü ve eğitim seviyesinin yüksek olması gerekir.
3. Kitle haberleşme araçlarının gelişmiş, yaygınlaşmış olması gerekir.

Kitle iletişim araçlarından basın, mahalli idareler (belediyeler) için özellikle mahalli basın, halkın denetiminde önemli bir vasıta olabilir. Mahalli basın yoluyla belde halkının dilek ve şikayetleri mahalli idarelerin yetkili organ ve kişilerine aksettirilecektir. Bu durumda yetkililer kendilerine bir çeki düzen vererek, daha dikkatli çalışacaklar ve halkın yararını daha fazla görüp, gözeteceklerdir.

Mahalli basın halkın dilek ve şikayetlerini mahalli yöneticilere duyurduğu gibi, mahalli otoritelerin toplantılarında hazır bulunmak, resmi raporları incelemek, basın toplantıları ve yüz yüze gayri resmi görüşmeler yapmak suretiyle bu idarelerin işleyişini kamuoyuna yansıtabilir.

Böylece mahalli basın, iki taraflı iletişim yoluyla, dolaylı bir denetimin yapılmasına aracılık etmiş olacaktır. ⁵⁹

Ancak, basın bu iletişimi sağlarken sorumluluğunun bilincinde, insaf ölçüleri içerisinde, basın ahlak kurallarına uygun bir şekilde hareket etmelidir.

Kamuoyunun oluşumunda ve böylece mahalli idareler üzerinde dolaylı bir denetim fonksiyonunun ifa edilmesinde, radyo , televizyon vb. diğer kitle iletişim araçlarıyla esnaf, tüccar, memur ve benzeri meslek teşekküllerinin de büyük ölçüde rolleri vardır. ⁶⁰

Ancak şu noktayı bir kez daha hatırlatmakta yarar var. Kamuoyu denetimi, ancak halkın siyasal kültürünün gelişmiş olmasıyla etkinlik kazanabilir. Halkın siyasi konularda ve kamu işlerinde, bilgisiz ve bilinçsiz olması halinde kamuoyu denetimi bilimsel bir tartışma olmaktan öteye geçemez. ⁶¹ Ülkemizde bugün müessir bir halk denetiminin varlığını idda etmek hayli güçtür.

(59) ARSLAN, Süleyman : a.g.e., sh.17.

(60) EROĞLU, Hamza : a.g.e., sh.347.

(61) ARSLAN, Süleyman : a.g.e., sh.16.

Netice olarak diyebiliriz ki; halkın denetimi sürekli olmakla beraber, idari vesayet kadar etkili bir denetim biçimi değildir. İdari vesayette ülke çıkarlarına uygunluk ve kanunilik denetimi yapılmaktadır. Halkın denetimi daha ziyade mahalli çıkarları sağlamaya yönelik olabilir. Yapılan işlemlerin yerindeliği üzerinde etkide bulunabilir.

Kamuoyu denetimi, idari vesayet gibi kanunla düzenlenmemiştir. İdari vesayet gibi direkt denetim icra etmez.

Halkın denetimi, diğer denetim mekanizmalarını harekete geçirici bir fonksiyonu ifa edebilir. Ayrıca denetime tabi mahalli otiritetleri uyarıcı bir nitelik taşımaktadır.

IV. İDARİ VESAYETİN GEREKLİLİĞİ VE ZORUNLULUĞU

Esas itibariyle bundan önceki açıklamalarımızda vesayet denetiminin gerekliliği ve zorunluluğunun hangi sebeplere dayandığı büyük ölçüde ortaya çıkmış bulunmaktadır. Tekrardan kaçınmak suretiyle, bu konuyu biraz daha derinleştirmekte fayda vardır.

Mahalli idarelerin; yerinden yönetim ilkesinden beklenen faydayı azaltmayacak veya ortadan kaldırmayacak bir ölçüde vesayet denetimine tabi tutulması, günümüzde artık kaçınılmaz bir zorunluluktur.

Devlet sistemi, siyasî rejim, idare tarihi, yerinden yönetim geleneği gibi faktörler, idari vesayet'in çeşitli ülkelerde değişik şekillerde uygulanmasına sebebiyet vermektedir. Fakat her ülkede merkezi idarenin, mahalli idareler üzerinde az veya çok bir denetimi sözkonusudur.⁶²

İdari vesayet denetimini gerekli kılan sebepler de ülkeden ülkeye değişebilmektedir. Biz burada vesayet denetimini gerekli ve zorunlu kılan siyasî, sosyal ve ekonomik sebepleri ana hatlarıyla ortaya koymaya çalışacağız.

(62) ARSLAN, Süleyman : a.g.e., sh.25.

A. İdari Vesayet Merkezi İdare, Mahalli İdare Ayır-
mının Zorunlu Bir Sonucudur :

Merkezi İdare, bir kısım kamu hizmetlerinin yerine getirilmesini mahalli idarelere bırakırken, bu hizmetlerin ülke düzeyinde aynı temel ilkeler doğrultusunda yapılmasını da sağlamak zorundadır. Bu sebepten merkezi idare, mahalli idarelere bazı alanlarda özerklik tanırken, bir yandan da onların bazı karar, eylem ve işlemlerini denetlemek gereğini duymaktadır.⁶³ Merkezden yönetimin sakıncalarını gidermek, mahalli hizmetlerde etkinliği artırmak amacıyla mahalli idarelere özerklik (muhtariyet) tanınmıştır. İşte idari vesayet bu özerkliğin bir gereğidir. Özerk kuruluşların bu yolla denetimi, kamu hizmetlerinin gereği gibi yürütülmesinde bir araçtır.⁶⁴

Mahalli Özerklik mutlak ve sınırsız değildir.⁶⁵ Mahalli idarelerin idari ve mali özerklikleri asıl ilke olmakla birlikte, hemen hiçbir ülkede ideal ve sınırsız bir özerklikten söz etmek mümkün değildir. Aksine mahalli idarelerin merkezi idareye göre (daha köklü mahalli idarecilik gelenekleri olan) egemen sosyo-politik yapıya bağlı olarak dozunun değişmesine rağmen, hemen bütün ülkelerde mahalli özerkliğin şu veya bu şekilde sınırlandırılmış olduğunu belirtmek gerekir.⁶⁶ Eğer böyle olmamış olsaydı, o mahalli otorite bağımsızlığını ilan eder ve yeni bir devlet olurdu. Özerkliğin mutlak olmayıp sınırlı oluşu, zaten bir denetimin varlığına karine teşkil eder. İşte bu denetim idari vesayettir.⁶⁷

(63) TORTOP, Nuri : a.g.e., sh.15.

(64) TORTOP, Nuri : a.g.e., sh.19-21.

(65) ARSLAN, Süleyman : a.g.e., sh.3.

(66) EKE, Ali Erkan : a.g.e., sh.64.

(67) ARSLAN, Süleyman : a.g.e., sh.3.

Gereği gibi kullanılmayan özerklik, kendisinden beklenen faydaları sağlamadığı gibi tam tersine sonuçlar verebilir. Mahalli idareler keyfi ve inđi tutum ve davranışlar içerisine girebilirler. Kaynaklar israf edilebilir, devletin genel istihdam politikası amacından saptırılabilir. Mahalli halkın çıkarları doğrultusunda kararlar beklerken, ülkenin geleceği ile çelişen kararlar alındığına tanık olabiliriz.⁶⁸

İşte çok haklı olarak duyulan bu gibi endişeler, idari vesayet denetimini zorunlu kılmaktadır.

B. Devletin Birliği ve İdarenin Bütünlüğü İlkesi :

Monoter bir devlet yapısına ve güçlü bir merkezi idare geleneğine sahip ülkemizde, idarenin bütünlük göstermesi zorunludur. İdari vesayet, devletin birliğinin ve devletçe yürütülen milli ve genel menfaatlerin yerinden yönetim kuruluşlarında da korunmasını öngörür.⁶⁹

İdari vesayet bir yandan merkezle mahalli idareler arasında bağ kurmayı, diğer yandan da kamu hizmet ve faaliyetlerinin ahengini sağlamayı amaçlamaktadır. Nitekim Anayasamızın 5. maddesinde "...ülkenin bölünmezliğini korumak" devletin temel amaç ve görevleri arasında sayılmıştır.

Mahalli idareler kendilerine parlamento tarafından tanınan kamu kudretini haiz kuruluşlardır. İdari vesayet bu kudretin yerinden yönetim kuruluşlarınca, devletin birliğini ve ülkenin bölünmezliğini zedeleyici bir tarzda kullanılmasını önlemek için gerekli ve zorunludur.

Kamu hizmetleri, merkezi idare ile mahalli idareler arasında kanunların tayin ettiği biçimde bölüşülmüştür. Ya-

(68) TORTOP, Nuri : a.g.e., sh.21.

(69) ÖZER, Ahmet : a.g.m., sh.13.

ni kamu görev ve hizmetlerinin yürütülmesinde, bu iki idare arasında kanunlarla belirlenen bir görev ayrımı ve iş bölümü mevcuttur. İş bölümü; işin esasını bozmadan verim ve kaliteyi artırmak suretiyle, kamu hizmetlerinde etkinliği sağlamaya yönelik olmalıdır. İdarede yapılan vazife taksimi ve iş bölümü, beraberinde işbirliğini de getirmek zorundadır. Anayasamıza göre "İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür..." İşte bu bütünlüğü sağlamak için idari vesayet gereklidir.⁷⁰

Esasen devletin birliği ve ülkenin bölünmezliği, Anayasa ve kanunlarda parlamento tarafından garanti altına alınmıştır. Ancak bunu fiilen tahakkuk ettirecek olan yürütme organı hükümet ile ona bağlı olarak çalışan merkezi idaredir.

Anayasamızın 123. maddesi "İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir" hükmünü amirdir. İdari vesayet, idarenin bütünlüğünü sağlamada bir araç olması sebebiyle var olmak zorundadır.

Kısaca devletin birliği, ülkenin bölünmezliği; idarenin bütünlüğü ilkelerinin mahalli idareler tarafından bozulmasının önlenmesinde; idari vesayet bir kalkan vazifesi görmektedir.

C. Dengeli Kalkınma Gereği :

Günümüzde milli düzeyde planlamaya verilen öneme paralel olarak, kalkınmanın ülkü genelinde bir biçimde yayılabilmesi, hizmet arzı ve yükümlülükler açısından bölgeler arasında denge sağlanabilmesi, kamu harcamalarının milli ekonomiyi yönlendirici bir araç olarak kullanılması ve özellikle son yıllarda önemi daha da çok artan sosyal refah ile ilgili tedbirlerin alınması gereği gibi faktörler Merkezi

(70) TORTOP, Nuri; İSBİR , Eyüp : Yönetim Bilimi, Ankara-1986, sh.104-105.

İdare Mahalli idare ilişkilerini yoğunlaştırmaktadır. Ayrıca hızlı şehirleşmenin doğurduğu hizmet ihtiyacı, artan maliyet ögeleri nedeniyle çoğu mahalli idarelerin idari, mali ve teknik güçlerinin üzerine çıkmış ve merkezi idarenin artan oranlarda katılımına yol açmış bulunmaktadır.

Bütün bu gelişmeler merkezi idare ve mahalli idareler arasındaki ilişkileri ve işbirliğini ön plana çıkarmış ve karmaşıklştırmıştır.⁷¹

Merkezi idare, toplumun sosyal ve ekonomik kalkınmasını dengeli bir şekilde sağlamak için, milli kalkınm planları hazırlamak ve plan hedeflerini gerçekleştirerek, sosyal refah seviyesini artırmakla ödevli ve görevlidir.

Nitekim Anayasamızın 5. maddesinde "...kişilerin ve toplumun refah, huzur ve mutluluğunu sağlamak..." devletin temel amaç ve görevleri arasında sayılmış, 166. maddesinde de "Ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı özellikle sanayinin ve tarımın yurt düzeyinde dengeli ve uyumlu bir biçimde hızla gelişmesini, ülke kaynaklarının döküm ve değerlendirilmesini yaparak, verimli şekilde kullanılmasını planlamak.... Devletin görevidir" hükmüne yer verilmiştir. "Planda...kaynakların verimli bir şekilde kullanılması hedef alınır" hükmü getirilmiştir.

Mahalli idareler kendilerine verilen görevlerden bazılarını ihmal edebilirler. Sağlık, ulaşım, temizlik, güvenlik ve esenlik ve benzeri hayati önemi haiz hizmetlerin, kötü yönetim sonucu ihmal edilmesi vahim sonuçlar doğurabilir. İşte merkezi idare vesayet denetimiyle bu tehlikeleri bertaraf ederek, toplumun kalkınmasına, huzur ve refahın artırılmasına katkıda bulunabilir.

Biraz önce sözünü ettiğimiz ve merkezi idare tarafından yapılan kalkınma planları, mahalli idareleri de kapsa-

(71) EKE, Ali Erkan, a.g.e., sh.63.

mına almaktadır. Yani mahalli idareler kalkınma plan ve programları dışında yer almazlar. Nitekim, V. Beş Yıllık Kalkınma Planının Dördüncü Bölümünde, Mahalli İdarelerle ilgili hedefler, ilke ve politikalara yer verilmiştir.

Merkezi idare, kalkınma planlarında ve yıllık programlarda öngörülen hedefleri gerçekleştirirken, mahalli idarelerin girişimlerini kontrol ve koordinasyon altında tutmak ister. Nitekim V. Beş Yıllık Kalkınma Planının 789. maddesinde "Belli sınırlar üzerindeki belediye harcamaları için proje şartı aranacak, DPT'nin onayı ile harcama yapılacaktır" denilmektedir.

Keza 14.2.1985 günü ve 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 11. maddesinde, mahalli idare yatırımları ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek yetkisi bu bakanlığa verilmiştir. (Bakanlığın ana hizmet birimlerinden Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü bu konuda yetkili ve görevlidir.)

İşte bütün bu konularda gerekli gözetim, denetim, kontrol ve koordinasyonu sağlamada kullanılan vasıtalarından birisi olan idari vesayet denetimi, gerekli ve zorunludur.

D. Kamu Hizmetlerinde Devletin Rolü :

Çağımızda sürekli olarak nitelik ve niceliği artmakta ve çapı büyümekte olan kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkezi idarenin rolü gittikçe artmaktadır.

Devletin genel amacı ve görevi; ekonomik ve sosyal refahı milli ve mahalli seviyede dengeli bir şekilde artırmak ve devamını sağlamaktır. Nitekim 1982 Anayasasınının 166. maddesi, ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmayı sağlamak görevini devlete yüklemiştir.

Bu sebepten merkezi idare kamu hizmetlerinin ülke seviyesinde olduğu kadar, mahalli düzeyde de etkin, verimli ve

toplum refahını maksimize edici bir tarzda yürütülmesiyle görevlidir ve bundan sorumludur. Zira mahalli idarelerin bu konudaki hatalı uygulamalarından yakınan vatandaş, eleştirisini nihai olarak devlete ve hükümete yöneltecektir.⁷²

E. Kaynak Israfının Önlenmesi :

Mahalli idarelerin mali kaynakları kendi topladıkları vergi, resim ve harçlar ile (öz gelirler) merkezi idare tarafından yapılan çeşitli yardımlardan meydana gelir. Bu husus 1580, 2464, 2380 sayılı kanunlar⁷³ ile diğer ilgili kanunlarda detaylı olarak düzenlenmiştir. 1981'den itibaren özellikle 2380 sayılı Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile bu idarelere önemli ölçüde mali kaynak sağlanmıştır.

Bu durumda, toplanan kamu parasının rasyonel bir şekilde harcanmasını sağlayacak ve israfın önlenmesini denetleyecek bir organa ihtiyaç vardır. İşte bu denetimi idari vesayet yoluyla merkezi idare makamları yerine getirmektedir. Mülkiye Müfettişlerinin, Mahalli İdare Kontrolörlerinin ve Sayıştayın mahalli idarelerin hesap ve işlemlerini denetlemesini buna örnek olarak gösterebiliriz.

Ayrıca merkezi idare, belirli yerel hizmetlerin finansmanında yerel yönetimlere şartlı ya da şartsız yardımlarda bulunmaktadır.

İşte bütün bu durumlarda, sağlanan kaynakların israfa kaçıksızın, istenilen maksatlar için kullanılmasını sağlamak maksadıyla bir kontrol, gözetim ve denetim gereklidir. Bu da idari vesayettir.⁷⁴

(72) ARSLAN, Süleyman : a.g.e., sh.25.

(73) Bk. 1580 sayılı Belediye Kanunu, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve 2380 Sayılı Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesine Dair Kanun.

(74) Arslan, Süleyman : a.g.e., sh.27.

F. Mahalli İdarelerdeki Bilgi Noksanlığı :

İlk kısımda da belirttiğimiz gibi idari vesayet in özelliklerinden birisi de dolaylı bir eğitim fonksiyonunu ifa etmesidir.

Mali idarelerin pek çoğu, özellikle küçük belediyeler, yüksek öğrenim görmüş ve görevlerinde uzmanlaşmış kişilerden oluşan bir personel kadrosundan yoksundurlar. Halbuki merkezi idare ehliyeti ve büyükçe bir idari ve teknik personel grubuna ve öteki kaynaklara sahiptir.⁷⁵

Mahalli idare yetkililerinin bilgi noksanlığı ve görüş alanlarının darlığı sözkonusudur. Bu durum başlıca üç sebepten kaynaklanmaktadır.

İlk olarak, mahalli yöneticiler toplumun küçük bir kısmını, sadece belirli hususlarda idare ederler.

İkinci olarak, bu idarelerin karar ve yürütme organları belirli süreler için seçildiklerinden genellikle işlerinde uzmanlaşamazlar. Bilgi ve tecrübe noksanlığının kaynaklandığı noktalardan birisi de burada yatmaktadır.

Bir üçüncü sebep olarak, özellikle küçük belediyeler için karar ve yürütme organını oluşturan kişilerin eğitim seviyelerinin düşük olmasını gösterebiliriz. Belediye başkanlığı, meclis veya encümen üyeliği seçimlerine katılma şartları yeniden düzenlenerek, eğitim kriterine daha fazla ağırlık verilmelidir.

Sebebi ne olursa olsun, mahalli idarelerin kamu hizmetleri ve mevzuat hakkındaki bilgi ve tecrübe noksanlıkları, sonuç itibarıyla hizmetlerin gereği gibi yürütülmesine engel teşkil eder. Bu da idarenin birliği ve kamu hizmetlerinin devamlılığı ilkelerine aykırıdır.

Sözkonusu bilgi noksanlığını kısmen de olsa gidermede idari vesayet bir araç olarak kullanılabilir.

(75) ARSLAN, Süleyman : a.g.e., sh.28.

V. İDARİ VESAYETİN UYGULAMA ALANI VE UYGULAMA ŞEKİLLERİ :

A. KURULUŞ AŞAMASINDA DENETİM :

Mahalli idarelerden belediyeler, kuruluş aşamasında çeşitli makamların denetimine tabidir. 1580 sayılı Belediye Kanununun 7. maddesinde öngörülen prosedür tamamlandıktan sonra, dosya Valilikçe İl Genel Meclisine havale edilir. İl Genel Meclisinde; kurulacak belediyenin gelirlerinin, giderlerini karşılamaya yetip yetmeyeceğine ve belediye kurmanın faydalı olup olmayacağına dair karar verilir. Bu karar Valilik görüşü ile birlikte İçişleri Bakanlığı'na gönderilir. Danıştayın kararı, Cumhurbaşkanını onayı ile o yerde belediye kurulur.

Konuyla ilgili bir Danıştay kararı aşağıda örnek olarak verilmiştir.⁷⁶

"Bir beldenin bir veya birkaç mahallesinin ayrılarak yeni bir belediye kurma isteğinin yerine getirilmesinde kamu yararının bulunup bulunmadığının araştırılması gerekmektedir.

Bu cümleden olarak, mevcut belediyenin gelirlerinin azalması suretiyle, hizmet olanaklarının sınırlandırılması, mevcut belediyenin hizmet götüreceği coğrafi alan ve bu alan içindeki nüfus dikkate alınarak yapılmış olan sabit tesisler, oluşturulan hizmet birimleri ve çalıştırılan personelin kapasitesinin altında iş görmesi ve yeni kurulacak belediyenin de yeniden sabit tesisler yapması, hizmet birimleri oluşturması, yeni personel istihdamı gibi ekonomik ve sosyal faydayı azaltıcı gelişmelerin ortaya çıkıp çıkmayacağıнын ayrıntılı biçimde incelenip değerlendirilmesi ve yönetsel, ekonomik ve sosyal fayda yönünden en uygun olanın belirlenmesi gerekir.

(76) Danıştay I. Dairesinin E 1987/441, K 1987/521 tarih ve sayılı kararı, Danıştay Dergisi , sayı 70-71, 1988.

Gebze Belediye Başkanlığının dosyada bulunan
günlü vesayılı yazısında, Yenimahalle ve Çayırova Ma-
hallerinin Gebze şehri metropoliten alanı içinde bulunduğu,
gerek konum ve yapılaşma gerekse hizmetler açısından bir
bütünlüğün içerisinde yer aldığı, Gebze Şehri İmar Planının
bu mahalleleri de kapsamak üzere beldedeki hızlı sanayileş-
me ve kentleşmenin getirdiği gecekondular sorunları, imar af-
ları uygulamaları değerlendirilerek hazırlandığı ve askıya
çıkartıldığı, Gebze'nin su ve kanalizasyon hizmetlerinin do-
ğal olarak sözkonusu iki mahalleyi de kapsayan biçimde, İS-
Kİ ile anlaşarak belediye tarafından üstlenildiği, beldeyi
besleyen ana pompa ve dağıtım sistemi ile Belediyeye ait
taşınmazların büyük bölümünün ayrılmak isteyen bu bölgede
kaldığı, başta imar hizmetleri olmak üzere tüm belediye hiz-
metlerinin öncelik tanınarak bu bölgelere götürüldüğü, bu-
ralarda tanzim satış mağazaları, zabıta şubeleri, sağlık
ocağı açıldığı, otobüs seferleri düzenlendiği, spor saha-
ları yapıldığı, birçok fabrika ve tesisin ayrılmak isteyen
bölgede kalması nedeniyle belediye gelirlerinde büyük bir
eksilme olacağı,.....böylece yeterli örgütlenmeye sahip güç-
lü bir belediye kuruluşu varken aynı metropoliten alan için-
de sorunlu ve zayıf iki belediye kuruluşunun doğmasını ge-
rektirecek bir neden bulunmadığı belirtilmiş olmasına kar-
şın İl Genel Meclisi kararında ve Valiliğin Mütala yazısın-
da sözkonusu sorunların nasıl bir çözüme kavuşturulacağı
yolunda bir açıklama bulunmadığı görülmüştür.

Açıklanan nedenlerle, Yenimahalle ve Çayırova Mahalle-
lerinin Gebze Belediyesinden ayrılarak yeni bir belediye
kurmalarının Yasada öngörülen amaca uygun olmadığı sonucu-
na varıldığından istemin reddine.....oybirliği ile karar
verildi."

B. İDARİ VESAYETİN UYGULAMA ALANI :

Yerinden yönetim kuruluşları; yer bakımından mahalli

idareler ve hizmet bakımından mahalli idareler olmak üzere iki ana gruba ayrılır. İdari vesayet, iki gruba ayrılarak inceleyebileceğimiz bu yerinden yönetim kuruluşları üzerinde cereyan eder. Diğer bir ifadeyle bu kuruluşların kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli idari vesayetini uygulama alanını teşkil etmektedir.

Vesayet denetiminin uygulama alanını belirlemek bakımından, sözkonusu kuruluşların burada sadece isimlerini vermekle yetineceğiz. Onları tanıtıcı mahiyette geniş bilgi vermeyeceğiz.⁷⁷

I. Yer Bakımından Mahalli İdareler

1. İl Özel İdareleri
2. Belediyeler
 - a. İl, ilçe ve kasaba belediyeleri.
 - b. Büyükşehir belediyeleri.
 - c. Merkez İlçe Belediyeleri (Büyükşehir belediyesi sınırlarında)
3. Köyler
4. Mahalli İdare Birlikleri.

II. Hizmet Bakımından Mahalli İdareler

1. Ekonomik Amaçlı Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları.
(KİT = KİK + İDT)
2. Bilimsel Amaçlı Yerinden Yönetim Kuruluşları (Üniversiteler, TÜBİTAK, TAEK vb.)
3. Mesleki Amaçlı ve Sosyal Amaçlı Yerinden Yönetim Kuruluşları, (Kamu Kurum Niteliğindeki Meslek Kuruluşları, S.S.K., Emekli Sandığı vb).

(77) Bu konud adaha geniş bilgi için aşağıdaki kaynaklara bakınız.

- TORTOP, Nuri : Mahalli İdareler, Ankara-1986.
- TORTOP, Nuri : Devlet Memurları El Kitabı, Ankara-1985.
- YAVUZ, Fehmi; KELEŞ, Ruşen : Yerel Yönetimler, Ankara-1982.
- NADAROĞLU, Halil : Mahalli İdareler, İstanbul-1986.

Bunlara bir de teknik amaçlı yerinden yönetim kuruluşlarını ekleyebiliriz.

Anayasa ve kanunlarda öngörüldüğü üzere bütün bu mahalli idare kuruluşları üzerinde değişik şekillerde idari vesayet denetimi uygulanmaktadır.

Genel olarak şunu söyleyebiliriz ki; idari yapı içerisinde yer alan ve devlet tüzel kişiliğinden ayrı birer kamu tüzel kişisi durumunda bulunan bu kuruluşlar; merkezi idarenin şu veya bu şekilde vesayet denetimine tabidirler.

1580 sayılı Belediye Kanunu, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 3030 sayılı Büyük Şehir Yönetimi Hakkında Kanun, 3360 sayılı İl Özel İdareler Kanunu, 442 sayılı Köy Kanunu ve diğer ilgili kanunlarda sırasıyla belediyelerin, İl Özel İdarelerinin ve Köylerin ne gibi eylem ve işlemlerinin, hangi tür kararlarının vesayete tabi olduğu ayrıntılarıyla düzenlenmiştir. Ayrıca bu mahalli idare kuruluşlarının organları ve personeli üzerindeki vesayet denetimi-ne de yukarıda zikredilen kanunlarda yer verilmiştir.

Hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları üzerindeki vesayet denetimi ise başta kuruluş kanunları olmak üzere, çeşitli kanunlarla belirlenmiştir. Bunlardan Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşlarının denetimine ayrıca Anayasamızın 135. maddesinde de yer verilmiştir.

Anayasanın 135. maddesine göre Kamu Kurumu Niteliğindeki Meslek Kuruluşları (Barolar, Ziraat Odaları, Ticaret ve Sanayi Odaları vb) kanunda gösterildiği şekilde Devletin idari ve mali denetimine tabidir. Ayrıca gecikmesinde sakınca bulunan hallerde mahallin en büyük Mülki Amiri bu kuruluşların organlarını geçici olarak görevden uzaklaştırabilir.⁷⁸

(78) 18.10.1982 tarih ve 2709 sayılı TC. Anayasası, md. 135/7.

KİT Statüsünde ve katma bütçeli hizmet yerinden yönetim kuruluşları Anayasanın 160. maddesine ve 832 sayılı Sayıştay Kanununa göre Sayıştayın kontrol ve denetimine tabidir.

Sonuç olarak diyebiliriz ki; belirli ölçüde özerklik verilerek ayrı bir tüzel kişiliğe kavuşturulan yer bakımından ve hizmet bakımından teşkilatlandırılmış mahalli idare kuruluşları üzerinde idarivesayet uygulama alanı bulmaktadır.

Bu iki grup mahalli idare kuruluşları üzerinde vesayet uygulaması farklı şekillerde olabilmektedir. Kimisinde daha ağır, kimisinde daha hafif olabilir.

Mesela belediyeler üzerinde idari vesayet il özel idarelerine nazaran daha hafif köylere nazaran daha ağırdır.⁷⁹

C. İDARİ VESAYETİN UYGULAMA ŞEKİLLERİ :

a. Genel :

İster hukukilik ister yerindelik amacını taşıyın, Vesayet Denetimi genel olarak üç şekilde belirmektedir.⁸⁰

1. Genel Vesayet Denetimi (General tutelage):

Vesayet makamı kendi değerlendirmesine göre kanunlara ya da kamu yararına aykırı gördüğü yerel kararları bozabilir.

2. Önleyici vesayet yetkisi (preventive tutelage):

Kanunlarda açıkça belirlenen konularda mahalli nitelikli kararların uygulamaya konulabilmesi için vesayet makamından ön izin alınması ya da kararların onaylanması gerekir.

3. Yerine Geçme (Constraintive tutelage) :

Seyrek kullanılan bu denetim biçiminde vesayet makamları mahalli idarelerin kanuni görevlerini yapmaktan süre-

(79) YAVUZ, Fehmi ; KELEŞ, Ruşen : a.g.e., sh.57.

(80) EKE Ali, Erkan : a.g.e., sh.65.

li kaçınılmaları durumunda, görevleri doğrudan yerine getirirler.

Aslında vesayet denetimi merkez-yerel ilişkilerin yalnız bir türüdür. Vesayet ilişkilerinin nispeten sınırlı ve kesin kural-lara bağlandığı ülkelerde bile merkez-yerel ilişkileri çe-şitli sebeplerden ötürü sürekli yoğunlaşmaktadır.⁸¹

b. Bazı Batı Ülkelerindeki Uygulama :

Mahalli idare modelinin çok eskilere gittiği Fransa'da Merkezi İdarenin Mahalli idareler üzerinde yoğun bir vesayet denetimi vardır. Mahalli idareler ikinci planda kalmaktadır. Bu uygulamaya Napolyon Bonapart zamanının izlerini taşıdığı için "Bonapartist Vesayet" denilmektedir.⁸²

Belçika'da köklü bir yerel yönetim geleneği ve oldukça geniş özerkliğe sahip mahalli idareler bulunmasına rağmen , bu mahalli idareler yine de ilin ve merkezi idarenin yoğun vesayet denetimi altındadır. Vesayet denetimi ilke olarak hem hukuki hem de yerindelik açısından yapılır.⁸³

İngiltere'de toplam kamu harcamalarının 1/3'ünün mahalli idarelerce yapılması sebebiyle merkezi idareye mahalli idareler üzerinde yoğun sayılabilecek denetim yetki-leri verilmiştir.

Mahalli idarelerle ilgili bir üst bakanlık⁸⁴ bulunmakla beraber, merkezin denetim yetkisi eğitim, sosyal hizmetler, polis, tüketicinin korunması vb. konulara göre değişik bakanlıklar arasında dağılmıştır.

Merkezin yetkisi yol göstermeden, doğrudan doğruya emir vermeye kadar değişen şekillerde uygulanır. Denetimin derece-

(81) EKE, Ali Erkan: a.g.e., sh.66.

(82) EKE, Ali Erkan: a.g.e., sh.70.

(83) EKE, Ali Erkan: a.g.e., sh.89.

(84) Mah. İdarelerle ilgili üst bakanlık (The Department of State for the Environment) üç bakanlıktan oluşur. (The Ministry of Local Government and Development, the Ministry of Transport Industries ve the Ministry of Housing).

si hizmete verilen öneme göre değişmektedir. Örneğin eğitim, kamu güvenliği, konut, planlama gibi konularda denetim daha yoğun uygulanırken, öbür konularda yerel serbes-ti daha geniştir.

Denetim biçimleri şunlardır :

1. Yönelme :

Eğitim Kanun (The Education Act 1944) Kentsel ve Kırsal Planlama Kanunları (The Town and Country Planning Acts 1947-1962) Mahalli İdareler Sosyal Hizmetler kanunu (The Local Authority Social Services Act, 1970) gibi pekçok kanun - ilgili bakanlıkları mahalli idareleri yönlendirmekle görevlendirmiştir.

2. Düzenleyici Kurullarla Yönlendirme : Bakanlıklar çıkaracakları yönetmelikler ve tüzüklerle mahalli idareleri yönlendirirler. Ayrıca bakanlıklar genelgeler ile mahalli idarelerin kendilerine özgü yetkilerini bile nasıl kullanabileceklerini düzenleyebilir.

3. Denetim :

İlke olarak merkezi idare emirlerine uymayan mahalli idareleri mahkemeye verebilir.

Kanunlara göre başlıca dört hizmet (polis, itfaiye, eğitim ve sosyal hizmetler) merkezi idarece periyodik olarak denetime tabi tutulur. Milli bütçeden yapılan kaynak tahsisinde bu raporlar gözönünde bulundurulur. Ayrıca Çevre Üst Bakanı (The Secretary of State for the Environment) gerektiğinde soruşturma yetkisini kullanabilir.⁸⁴

4. Onaylama :

Planlar ve kamulaştırma kararları ilgili bakanlıkça onaylandıktan sonra yürürlüğe girer. Mahalli idarece çıkarılan yönetmelikler (by laws) de ilgili bakanlıkça

onaylanmadıkça uygulanamaz.

Bütçe onayı gerektirmez, ancak Çevre Üst Bakanlığı bütçede doğrudan değişiklik yapabilir.

5. Yerine Geçme : Değişik kanunlara göre , görevlerini yapmayan borough ve district'lerin görevlerini ilgili bakanlık county yönetimine verebilir. Eğer görevni yapmayan County ise hizmeti bakanlık doğrudan kendisi yapar.

6. Hakemlik : İlgili bakanlar, mahalli idareler arasında, mahalli idarelerle görevli personel veya vatandaşlar arasında çıkan uyuşmazlıklarda son kararı vererek hakemlik yapar. Anlaşmazlığı inceleyen bakan mahalli idare kararının bozulması ya da onanması şeklinde son kararını verir. ⁸⁷

c. Ülkemizdeki Uygulama :

İdari vesayet yetkisinin mahalli idarelerin, 1. kararları, 2. organları, 3. eylem ve işlemleri, 4. personeli üzerinde kullandığını daha önce belirtmiştik.

Bu bölümde vesayet denetiminin kullanılış şekillerini kısaca açıklayacak ve birer örnek vermekle yetineceğiz.

1. Mahalli İdarelerin Kararları Üzerinde Vesayet

Kararlar Üzerindeki Vesayet Denetimi :

- a. Onama
- b. Erteleme
- c. Ortadan kaldırma
- d. Yerine Geçme
- e. Önceden izin alma , biçimlerinde cereyan eder. ⁸⁸

Şimdi bunları kısaca gözden geçirelim.

(87) YAVUZ, Fehmi ; KELEŞ, Ruşen: a.g.e., sh.57.

(88) ÜZER, Ahmet : a.g.m., sh.18.

a. Onama (Tasdik) :

Mahalli idarelerin bazı kararları vesayet makamlarınca onaylanmadıkça yürürlüğe girmez. Sözkonusu karar, ancak bu tasdik işleminden sonra uygulama kabiliyeti kazanır.

Bunun en çarpıcı örneği, belediye bütçesinin mahallin en büyük Mülki Amiri'nin onayı ile yürürlüğe girmesidir. 7 gün içinde onaylanmayan bütçe Belediye Kanununun 123. maddesine göre doğrudan doğruya kesinleşmekle beraber, bu konuda asıl prensip Mülki Amirin onayı ile kesinleşmesidir.

Burada, Mülki Amir bütçeyi onaylamak veya onaylamamak suretiyle kamu yararına uygunluk, kanunilik ve yerindelik denetimi yapmış olmaktadır.⁸⁹

b. Erteleme (Talik veya Tehir):

Mahalli idare organlarından çıkan bir kararın mevzuata aykırı bulunması, genel ya da mahalli menfaatlere muhalif bulunması vb. hallerde yürütülmesinin bir süre durdurulmasıdır.

Mesela; belediye meclisi kararları belediye başkanı veya ilgili kişinin itirazı üzerine, idare mahkemesi veya Danıştay tarafından incelemeye alındığında, vali incelemenin neticesine kadar bu kararların uygulanmasını erteleyebilir.

c) Ortadan Kaldırma (İptal) :

Mahalli idare organlarından çıkan bir kararın mevzuata aykırılığı veya genel ve mahalli menfaatlerle bağdaşmaması hallerinde iptal edilip, ortadan kaldırılarak, hukuki bir sonuç doğurmasının önlenmesi işlemidir.⁹¹ 1580 sayılı Belediye Kanununun 74. maddesi gereği, Belediye Mec-

(89) COŞKUN, Sabri : a.g.e., sh.29.

lislerinin olağan ve olağanüstü toplantılar dışında aldıkları kararlar ile mevzuata aykırı olarak aldıkları kararlar Vali'nin isteği üzerine İl İdare Kurulu veya Danıştayca iptal edilir.

Kanunda öngörülen çoğunluk sağlanmadan alınan Belediye Meclisi Kararının iptali hakkında bir Danıştay kararı aşağıya çıkarılmıştır.⁹¹

"1580 sayılı Belediye Kanununun 61'inci maddesinde belediye meclis üyelerinin herbirinin belediye işleri ile ilgili herhangi bir husus hakkında meclis başkanlığına önerge vererek gensoruda bulunabileceği, gensoru önergesinin, meclis üye tamsayısının çoğunluğunca uygun görüldüğü takdirde gündeme alınacağı ve üzerinden 3 tam gün geçtikten sonra belediye başkanları veya memur edecekleri kişilerin gensoruya meclis önünde cevap verecekleri, cevabın meclis üye tamsayısının 2/3 çoğunluğunca yeter görülmediği takdirde 76'ıncı madde uyarınca işlem yapılacağı hükme bağlanmıştır.

...Dosyanın incelenmesinden, 9 meclis üyesince verilen 1986 yılı faaliyetlerine ilişkin gensoru önergesinin 7 ret oyuna karşı 16 kabul oyu ile gündeme alındığı anlaşılmaktadır.

Meclis üye tamsayısı, 37 olduğuna göre bu tamsayının çoğunluğunun 19 olduğu açıktır. Şu duruma göre 16 kabul oyu ile önergenin gündeme alınmasında yasa da öngörülen çoğunluk koşulu oluşmadığından itiraza konu meclis kararının bu bölümünün iptaline oybirliği ile karar verildi."

(91) Danıştay I. Dairesinin E 1987/135, K 1987/135 tarih ve sayılı kararı, Danıştay Dergisi, sayı 68-69, 1988.

d. Yerine Geçme :

Mahalli idare kararlarını tasdike yetkili makamın, kararda değişiklik yaparak onaylamasıdır. Bu çok ileri seviyede ağır bir vesayet denetimidir. Pek istisnai de olsa bu şekil denetime mevzuatımızda yer verilmiştir.

Mesela ; belediye bütçelerini mahallin en büyük Mülki Amiri onaylarken, gerekiyorsa Belediye Kanununun 123. maddesinde sayılan değişiklikleri yaparak onaylamaya yetkilidir.

e. Önceden İzin Alma :

Mahalli idare organlarının bazı konularda karar alıp uygulayabilmeleri vesayt makamından önceden izin almalarına bağlıdır. Örnek olarak belediyelerin taşıt alım kararlarını gösterebiliriz.

237 sayılı Taşıt Araçları Kanununun 10. maddesine göre, belediyelerin taşıt satın alabilmeleri Bakanlar Kurulunun iznine tabidir. Aynı şekilde belediye personel giderlerinin bütçe gelirlerinin % 30'unun üzerine çıkarılması İçişleri Bakanlığı'nın iznine tabidir.

2. Mahalli İdarelerin organları Üzerinde Vesayet Denetimi :

a) Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri Konusunda Denetim :

İl Özel İdareleri ve Belediyelerin İl Daimi Encümeni ve Belediye encümeni dışındaki organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri Danıştay 8. Dava Dairesinin vereceği yargısal kararlarla mümkündür. Ancak Köy idareleri için durum farklıdır.

i) 442/33 mad.deki Düzenleme: 442 sayılı Köy Kanunu gereğince köylerde Muhtar ve İhtiyar Heyeti olmak üzere iki tür seçilmiş organ bulunmaktadır. Bu kanunun 33. maddesine göre İl ve İlçe İdare Kurulları, aşağıdaki durumlarda Muhtarlık ve İhtiyar Heyeti Üyeliğine seçilenlerin görevine son verebilmektedir.⁹² Madde uyarınca ;

1. Kısıtlı veya kamu hizmetlerinden yasaklı olanlar,
2. İzinsiz olarak yabancı devlet hizmetlerinde bulunanlar,
3. Ağır hapis cezası gerektiren bir suçtan dolayı kesin olarak hüküm giyenler,
4. Taksirli suçlar hariç olmak üzere 5 yıldan fazla hapis cezası ile kesin olarak hüküm giyenler,
5. Zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanmak, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlardan biri ile kesin olarak hüküm giymiş olanlar,
6. Devletin, katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin, köylerin, iktisadi devlet teşekküllerinin veya bunlara bağlı daire ve müesseselerin ortaklarının ve imtiyazlı şirketlerin memur ve müstahdemi olanlar.
7. Cumhuriyet Senatosu üyesi, Milletvekili, İl Genel Meclisi üyesi, Belediye Meclisi üyesi, Belediye Başkanı olanlar,
8. Köy işlerinin müteahhidi, bu işlerle ilgili kimse-lerin kefilisi veya ortağı olanlar ve bu cihetlerden köye borçlu bulunanlar.

Muhtarlık ve ihtiyar meclisi üyeliğinden, il veya ilçe idare kurullarınca çıkarılırlar.

ii) 442/41. Maddesindeki Düzenleme : Maddeye göre; İl Merkezine bağlı köylerde Vali, ilçelere bağlı köylerde Kaymakam, muhtarın köy işlerini ve kanunlarla verilen

(92) Danıştay 8. Dairesinin 27.10.1964 tarih ve 1964/7416 sayılı kararına göre.

Bu maddenin 3. bendindeki hüküm; seçildikten sonra işlenecek suçlar için deği, seçilmeden önce kanunun aradığı nitelik bakımından böyle bir eksiği olanların anlaşılması halinde tatbik edilecektir.

diğer görevlerini yapmadığını gördüklerinde yazılı uyarıda bulunur. Yine iş görmeyen muhtar yetkili idare kurulu kararı ile görevden uzaklaştırılabilir.

Ancak burada il ve ilçe idare Kurulları'nın yargısal karar verip veremeyeceği sorusu karşımıza çıkmaktadır.

Danıştay 8. Dairesi, 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanununun 15. maddesinde yer alan idare ve Vergi mahkemelerinin görev alanına giren ve kanunlarla çeşitli kurul ve komisyonlara verilen görev ve yetkilerin, bu mahkemelerin göreve başladığı günde sona ereceğine ilişkin kuralına dayanarak, idare mahkemelerinin göreve başlamasıyla il ve ilçe idare kurullarının yargısal görevlerinin sona erdiğini, bu nedenle de Muhtar ve İhtiyar Heyeti üyelerinin görevine bu kurullarca son verilmesinin Anayasanın 127. maddesine aykırılığı gerekçesiyle Anayasa Mahkemesine başvurmuştur.

Ancak aksi görüşte olan Anayasa Mahkemesi 24.9.1987 tarih ve 20 sayılı kararı ile bu kurulların yargısal görevinin sürdüğüne ve ortada Anayasa'ya aykırı bir durum olmadığına karar vermiştir.⁹³

b) Diğer İlişkiler .

Belediyelerin seçilmiş organları üzerindeki vesayet denetimine; valinin belediye meclisini olaganüstü toplantıya davet edebilmesini, Belediye meclislerinin gizli oturumlarına vali veya kaymakamların katılma yetkisini, gizli oturumlardan Mülki Amire bilgi verilmesini ve karar özetlerinin Mülki Amire gönderilmesi hususlarını örnek olarak gösterebiliriz.

(93) Anayasa Mahkemesinin sözkonusu kararı 23 Aralık 1987 tarihli RG'de yayımlanmıştır.

Ayrıca; görevleri ile ilgili bir suçtan dolayı haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları ve üyeleri geçici bir tedbir olarak (kesin yargı kararı verilinceye kadar) İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilirler.

Mahalli idarelerin organları üzerindeki vesayet denetimi özet olarak bu şekilde cereyan etmektedir.

3. Mahalli İdarelerin Eylem ve İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet :

Eylem ve işlemlerin denetlenmesi yoluyla mahalli idarelerin faaliyetlerinin mevzuata uygunluğu sağlanmaya çalışılır.

Bunun kullanılışı kararlar üzerindeki vesayetten farklıdır. Bu denetimin konusu münhasıran fiil ve eylemler ile maddi olaylardır.

Buna en tipik örnek belediyelerin eylem ve işlemlerinin Mülkiye Müfettişlerince teftiş edilmesini gösterebiliriz.⁹⁴ Yine Köy idarelerinin işlemleri, hesap ve harcamaları mülki amirlerce denetlenmektedir.

4. Mahalli İdarelerin Personeli Üzerinde İdari Vesayet :

Personel üzerindeki vesayet denetimi, mahalli idarelerin bazı memurlarının tayini, bunların mali, hukuki ve sosyal haklarının düzenlenmesi, kadrolarının tasdiki, kadro ihdasi, kadro iptali, kadro değiştirilmesi gibi işlemler şeklinde icra edilmektedir.

(94) ÜZER, Ahmet : a.g.e., sh.19.

190 Sayılı Genel kadro ve Usulü Hakkında K.H.K. ve buna istinaden çıkarılan yönetmeliğe göre; İl Özel İdareleri ve Belediyeler ile bunlara bağlı bulunan, birlik, müessese ve işletmelerin kadroları Bakanlar Kurulu'nca ihdas edilecektir.⁹⁵

Aynı K.H.K'ye göre; il özel idareleri ve Belediyeler ile bunların kurdukları birlik ve müesseselerde sürekli işçi kadrosu verilebilmesi Devlet Personel Başkanlığı'nın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın vizesi ile yapılabilir.

Yine 3360 sayılı İl Özel İdareleri Kanununun 102 . maddesine göre İl Özel İdaresinin bütün memurlarının (Özel İdare Müdürü hariç) atanması ve görevden uzaklaştırılması yetkisi valiyeye aittir.

Son düzenlemelerle, memur ve işçi çalıştırılması hususunda belediyelere oldukça serbest hareket etme imkânı sağlanmıştır. Artık 190 sayılı K.H.K. ye göre belediye başkanları almış oldukları memur ve işçi kadrolarına herhangi bir makam veya merciden izin almaksızın kendileri atama yapabileceklerdir.⁹⁶

VI. İDARİ VESAYET YETKİSİNİ KULLANAN MERCİLER :

İdari vesayet yetkisini kullanan mercileri, idari makamlar ve idari yargı organları olmak üzere iki grupta toplayabiliriz.

(95) ÖZER, Ahmet : a.g.m., sh.26.

(96) ÖZER, Ahmet : a.g.m., sh.27-28.

Sözkonusu Vesayet makamları şunlardır.

A. İdari Makamlar ve Kurullar :

1. Mahallin en büyük Mülki Amiri,
2. İçişleri Bakanlığı,
3. Diğer Bakanlıklar,
4. Bakanlar Kurulu,
5. Cumhurbaşkanı,
6. Başbakan,
7. İl ve İlçe İdare Kurulları,
8. Devlet Planlama Teşkilatı,
9. Sayıştay
10. Devlet Personel Başkanlığı.

B. İdari Yargı Organları :

1. İdare Mahkemeleri
2. Danıştay

İdari vesayet yetkisini kullanan idari makamlar ve kurulların bir kısmı merkezde diğer bir kısmı taşrada bulunmaktadır. Mesela; Bakanlar Kurulu, İçişleri Bakanı, Diğer İlgili Bakanlar, Cumhurbaşkanı, ile Sayıştay merkezde (Ankara'da) bulunan vesayet mercileridir.

Buna mukabil, mahallin en büyük Mülki Amiri ile İl ve İlçe idare Kurulları taşra teşkilatı içerisinde yer almaktadır.

Keza, idari yargı organlarından Danıştay merkezde, idare mahkemeleri ise taşrada görev ifa etmektedirler.

Bu durumda, vesayet denetimini uygulayan mercileri, merkezdeki vesayet makamları ve taşradaki vesayet makamları olmak üzere sınıflandırmak da mümkündür.

Şimdi bu vesayet makamlarını kısaca gözden geçireceğiz.

A. İdari Makamlar ve Kurullar :

1. Mahallin En Büyük Mülki Amiri

Merkezi idarenin taşra teşkilatı içinde yer alan vesayet makamlarından en önemlisi Mahallin en büyük Mülki Amiridir. Zira mahalli idarelerle ilgili mevzuat valili ve kaymakamlara çeşitli idari vesayet yetkileri tanımıştır.

Mesela 1580 sayılı Belediye Kanununun 70. maddesinde zikredilen belediye meclisi kararlarının önemli bir bölümü 71. madde gereği Mülki Amirin onayından sonra kesinlik kazanmaktadır. Keza İl Genel Meclisinin bilaistisna bütün kararları valinin tasdikine tabidir.

2. İçişleri Bakanlığı

İçişleri Bakanı Anayasanın 127. maddesi ve Belediye Kanununun 93. maddesi gereğince, mahalli idarelerin seçimle gelen organlarını gerektiğinde geçici bir süre görevden alma yetkisine sahiptir.

Görevden uzaklaştırma hallerinde İçişleri Bakanı 94. maddede yazılı yetkisini kullanarak İl Merkezi Belediye Başkanlarını Meclis Üyeleri arasından tayin edebilir, atayabilir.

3. Diğer Bakanlıklar

Mahalli İdare organları tarafından alınan kararlar ve yapılan işlemler konusuna göre, diğer ilgil bakanlıkların denetimine tabi tutulabilmektedir.

Tabii ki bu denetim sözkonusu hizmetlerle ilgil mevzuatta yer almalıdır. İmar Planlamasında, Bayındırlık ve İskan Bakanlığının bazı önemli yetkileri devam etmektedir.

Yine, mücavir olan sınırlarının tespiti, belediye meclisinin kararı ile İl İdare Kurulunun görüşü üzerine Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'nın onayı ile katileşmektedir.⁹⁷

4. Bakanlar Kurulu

1580 sayılı Kanunun 5. maddesine göre, nüfusu 80 binden fazla olan belediye sınırları, Bakanlar Kurulu kararıyla kesinleşmektedir. Aynı kanunun 9. maddesine göre de, belde isimlerinin değiştirilmesi Bakanlar Kurulu'nun onayı ile mümkündür. Yine mahalli idareler arasında anayasa gereğince Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurabilirler.

5. Cumhurbaşkanı

Cumhurbaşkanının da mahalli idareler üzerinde bir denetim ve kontrol yetkisi mevcuttur. Bu denetim belediyelerin kuruluş safhasında kendisini gösterir. Zira 1580 sayılı kanunun 7. maddesine göre; belediye kurulurken, maddede açıklanan prosedüre göre, gerekli işlemler yapıldıktan sonra, son aşamada Cumhurbaşkanının onayına sunulur. Böylece Cumhurbaşkanının onayı ile o yerde belediye kurulmuş olur.

6. Başbakan

Haklarında soruşturma veya kovuşturma nedeni ile görevinden alınan belediye başkanı ile belediye organları üyeleri yerine, İçişleri Bakanının teklifi ve Başbakanın onayı ile meclis üyeleri arasından bir üye geçici olarak atanır. Görevden uzaklaştırma kararı 3030 sayılı Kanuna tabi B. Şehir ve İlçe Belediye Başkanları hakkında verilmişse geçici Belediye Başkanını Başbakan atar. 3194/9-'a göre Başbakan Belediyelerin imar alanındaki bütün yetkilerini geçici bir süre Bayındırlık ve İskan Bakanına verebilir.

(97) 9.5.1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu, Md.45.

7. İl ve İlçe İdare Kurulları

1580 sayılı Belediye Kanunu ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanununun verdiği yetkilerle, İl ve İlçe İdare Kurulları belediyelerin bazı karar ve işlemlerini vesayet denetimine tabi tutmaktadır.

Örnek olarak Belediye Kanununun 5., 6., 7., 8., 9., 10., maddelerinde düzenlenen konuları gösterebiliriz.

8. Devlet Planlama Teşkilatı

Son düzenlemelerle D.P.T.'ye de belediyeler üzerinde bir takım vesayet yetkileri tanınmıştır.

Mesela; 223 karar sayılı Devlet Planlama Teşkilatının Kuruluş ve Görevleri Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname'nin 2. maddesine göre, kalkınma planlarının ve yıllık programların başarı ile uygulanabilmesi için ilgilikurum ve kuruluşların ve mahalli idarelerin kuruluş ve işleyişinin ıslahı hususunda görüş ve tekliflerde bulunmak, D.P.T.'nin görevleri arasında sayılmıştır.

Keza V. Beş Yıllık Kalkınma Planınının 789. maddesiyle, belli sınırlar üzerindeki belediye harcamaları için proje şartı aranması, D.P.T.'nin onayı ile harcama yapılması gerektiği, ilke olarak benimsenmiştir. Böylece belediyelerin harcamalarının D.P.T'nin denetimine tabi tutulması hedeflenmiştir.

9. Sayıştay

832 sayılı Sayıştay Kanununa göre, belediyelerin 300.000 TL'nin üzerindeki muhasip hesaplarıyla, kesin hesapları ikinci derecede Sayıştayın denetimine tabidir.

10. Devlet Personel Başkanlığı

190 sayılı K . H . K . gereği personel kadroları İçişleri Bakanlığı ve Devlet Personel Başkanlığının incelemesinden sonra B.K.'ca ihdas edilmektedir.

B. İdari Yargı Organları :

İdari yargı organları, esas itibariyle idari yargı görevi yaparlar. Ancak diğer bazı ülkelerde (Fransa) olduğu gibi, ülkemizde de bir yüksek mahkeme olan Danıştay ile ilk derece genel görevli İdare Mahkemelerinin idari görevleri bulunmaktadır.

2575 sayılı Danıştay Kanununun 13. maddesine göre Danıştay; Sekizi dava ve ikisi de idari olmak üzere on daireden oluşmaktadır. Buna göre 1. ve 2. daireler idari dairelerdir.

Aynı kanunun 42. maddesinin (h) ve (1) fıkralarında;

- İdarei İmumiyei Vilayet Kanununun Mavakkatı gereğince doğrudan doğruya ve itiraz yoluyla Danıştaya verilen işlerin,
- Belediye Kanunu ile Danıştaya verilip, idari dava-ya konu olmayan işlerin Danıştay 1. dairesince incelenip, karara bağlanacağı hususları hüküm altına alınmıştır.

Son düzenlemelerle Danıştayın bazı idari görevleri, alt derece idare mahkemeleri olan İdare Mahkemelerine bırakılmıştır. Böylece Bölge idare mahkemeleri de birer vesayet mercii haline gelmiştir.

Mesel; Belediyelerin 25 yıldan fazla süreli borçlanma kararları il idare kurulunun görüşü, valinin onayı ve idare mahkemesinin kararı ile katiyet kazanmaktadır.⁹⁸

Sonuç olarak diyebiliriz ki; birer idari yargı mercii olan Danıştay ve İdare Mahkemelerine, Kuruluş kanunları (2575 ve 2576 sayılı kanunlar) ve diğer ilgili kanunlar ile idari görevler verilmiştir. Diğer bir ifadeyle bu yargı mercileri idari görevleri dolayısıyla önemli birer idari vesayet makamı durumundadır.

(98) ÖZER, Ahmet :a.g.m., sh.20, Ayrıca Bak.1580 sayılı Kanun Md.72, 2576 Sayılı kanun, Md.5/2

Konuyu bitirirken dikkate değer önemli bir noktaya işaret etmekte yarar vardır.

Yukarıda sıraladığımız vesayet makamları, idari vesayet yetkilerini aynı karar veya işlem üzerinde birlikte kullanabilmektedir. Daha doğrusu mahalli idarelerin bazı karar veya işlemleri bir vesayet makamının onayıyla kesinleştiği halde, bazı kararları birden fazla vesayet makamının onayından sonra katiyet kazanmaktadır.



İKİNCİ BÖLÜM

BELEDİYELERİN İŞLEMLERİ ÜZERİNDEKİ İDARİ VESAYET DENETİMİ

Türkiye'de belediyelerin faaliyetlerinin merkezi idare tarafından kontrol ve denetimi esas itibariyle idari vesayet yoluyla gerçekleştirilmektedir.

Belediyeler, üstlendikleri veya kanunla kendilerine verilen mahalli düzeydeki kamu hizmetlerini, sahip oldukları organları marifetiyle yerine getirirler. Belediye organları; Belediye Meclisi, Belediye Encümeni ve Belediye Başkanıdır. Bu organlar belediyelere ait yetkileri kullanarak, kararları alır ve görevleri ifa ederler.

Belediye organlarınınca alınan kararlar ve yapılan işlemlerin bir kısmı 1580 sayılı kanun ve konuyla ilgili bazı öteki kanunlarda öngörüldüğü üzere çeşitli şekillerde vesayet denetimine tabi kılınmıştır.

Aşağıda, bu organların, verdikleri kararları, yaptıkları işlemleri, bunların hangilerininin hangi aşamada, hangi süre içerisinde, hangi vesayet makamınca, ne şekilde denetlendiğini ayrıntılı olarak ıeneleyeceğiz.

I. BELEDİYE MECLİSİNİN İŞLEMLERİ ÜZERİNDE İDARİ VESAYET :

Belediye Meclisinin bir kısım kararları tasdike tabidir. Ötekiler ise önceden izne tabi karar ve işlemler ile iptal edilebilir nitelikteki karar ve işlemlerdir.

Bunların dışında kalan karar ve işlemler kesin niteliklidir.

A. BELEDİYE MECLİSİNİN ONAYA TABİ İŞLEMLERİ :

Belediye meclisinin aldığı önemli kararlar tasdiğe tabi olduğundan bu işlemleri detaylı olarak ele alacağız.

1. Belde Adının Değiştirilmesi :

Beldenin isminin değiştirilmesi için önce belediye meclisinin bu konuda karar alması gerekmektedir. Belediye meclisinin bu kararı, İl İdare Kuruluna sunulur. İl İdare Kurulunun tasvibi ile konu Danıştaya gönderilir. Danıştayın olumlu mütalası üzerine Bakanlar Kurulu'nun tasdiki ile beldenin ismi değiştirilmiş olur.¹

Değiştirilen ismin Türkçe olması, iltisaba meydan vermemesi ve değişikliğin haklı sebeplere dayandırılması gibi hususlara dikkat edilmelidir.

2. Mahalle Kurulması, Kaldırılması, Birleştirilmesi ve Adları ile Sınırlarının Değiştirilmesi :

1580 sayılı Kanunun 8. maddesine göre bir belediye sınırları dahilinde mahalleler kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, isimleriyle sınırlarının değiştirilmesi, için, ilgili belediye meclisinin karar alması gerekmektedir. Bu karar mahalli idare kurulunun (İl veya İlçe İdare Kurulu) incelemesi ve o ilin valisinin onayı ile kesinlik kazanır.

Bu konuda uygulamayı teyit eden Danıştay I. Dairesinin E 1986/328 , K 1986/357 sayılı kararı örnek olarak aşağıya çıkarılmıştır.

" 1580 Sayılı Belediye Kanununun 73 . maddesi belediye meclisinin başka bir makam ve kurulun karar veya

(1) 1580 Sayılı Belediye Kanunu md.9: Örnek olarak bkz:19.12.1987 tarihli RG'de yayımlanan "Ankara ili,Elmadağ İlçesi, Odabaşı Beldesinin Adının Lalahan olarak Değiştirilmesine Dair, 87/12340 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı

onayına bağlı olmaksızın kesinlik ifade eden kararlarına yapılacak itirazlara ilişkindir.

1580 sayılı Yasanın 8. maddesinde ise belediye sınırı içinde mahalleler kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, adlarıyla sınırlarının değiştirilmesine ilişkin belediye meclisi kararlarının yerel yönetim kurulunun kararı ve valinin onayı ile yerine getirileceği hükmeye bağlandığından, belediye meclisinin bu konudaki kararlarının 1580 sayılı Yasanın 73. maddesine göre itiraz konusu yapılması olanağı yoktur.

Bursa Belediye Meclisinin, Selamet Mahallesi'nin bir bölümünde Gülbağe adında yeni bir mahalle kurulmasına ve sınırlarının saptanmasına ilişkin 30.10.1985 gün ve E 1985/113, K, 468 sayılı kararına karşı yapılan itirazın bu nedenle incelenmeksizin reddine oybirliğil ile karar verildi."

3. Belediye Sınırlarıyla İlgili Kararlar Üzerindeki Vesayet Denetimi :

a. Belediye Sınırlarının Tespiti :

Belediye Kanununun 5. maddesinde nüfusu 80 binden az olan yerlerin belediye meclislerinin sınır tespit kararları mahalli idare kurulunun görüşü alındıktan sonra İl İdare Kurulu'nun onayı ile 80.000'den fazla nüfuslu belediye meclislerinin bu konudaki kararlarının ise İl İdare Kurulu'nun muvafakatı, valiliğin önerisi ve İçişleri Bakanlığının tasdiki ile kesinlešeceđi hükmeye bağlanmıştır.* Belediye sınırlarında yapılacak değişiklikler de aynı prosedüre tabidir .

Kanaatimizce nüfusu 80.000'den az olan belediye meclisi kararları (sınır tespiti ve değişikliği) İl İdare

(*) Not : 4.7.1988 tarih ve 336 sayılı K.H.K. ile değişen şekliyle.

Kurulunun Mütalasından sonra İl Genel Meclisinin tasdiki ile yürürlüğe girmelidir.

b. Sınır Uyuşmazlıklarının Çözümlemesi :²

i. Bir İlçenin Belediyeleri veya Belediyeleriyle Köyleri Arasındaki Sınır Anlaşmazlıkları :

Böyle bir uyuşmazlık halinde, mahallin en büyük Mülki Amiri (kaymakam) ilgil ihtiyar heyetleri veya belediye meclislerinden en çok 31 gün içerisinde yazılı olarak görüş bildirmelerini ister. Bu mütalayı ilçe idare kurulu inceleyerek kararını verir. Daha sonra İl İdare Kurulu, bu kararı aynen veya değiştirerek onaylar. Böylece sınır ihtilafı ortadan kalkar.

ii. Bir İlin Farklı İlçelerine Bağlı Belediyeler veya Belediyelerle Köyler Arasındaki Sınır Anlaşmazlığı :

Bu tür uyuşmazlıklarda da mahalli Mülki Amir, taraflardan (ilgili Köy İhtiyar Heyetleri veya Belediye Meclisleri) en çok otuz bir gün zarfında yazılı mütala bildirmelerini ister.

Alınan mütalalar İl İdare Kurulu'nda görüşüldükten sonra İl Genel Meclisi'ne havale edilir. İl Genel Meclisi'nin onayı ile anlaşmazlık kati suretle çözülmüş olur.

iii. İki Ayrı İle Bağlı Belediyeler veya Belediyelerle Köyler Arasındaki Sınır Anlaşmazlığı :

Bu konuda Belediye Kanununda hüküm yoktur. Danıştay içtihatlarına göre; böyle durumlarda anlaşmazlık iki il sınırının tespiti niteliğinde olduğundan, 5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 2. maddesine göre çözümlenmesi gerekmektedir.³

Ayrıca bu konuda 11.5.1988 tarih ve 19811 sayılı R.G.'de yayınlanan "Sınır Anlaşmazlığı, Mülki Ayrılma

(2) 1580 sayılı kanun, md.6.

(3) Danıştay 5. Dairesi'nin 14.3.1973 Tarih ve K 73/1018 Sayılı Kararı Örnektir.

ve Birleşme ile Köy Kurulması ve Kaldırılması Hakkında Yönetmelik" hükümlerine göre işlem yapılmalıdır.

4. Belediye Şubeleri Kurulması :

Nüfusu 80.000'i geçen beldeler ile nüfusun belirli yerlerde yoğunlaşması sebebiyle çeşitli kümelere ayrılan ve hizmet görürülmesi zorlaşan beldelerde belediye şubeleri kurulabilir.⁴

Belediye şubesi kurulabilmesi için ;

- Şube haline geçmesi istenilen belde kısmında oturan belediye seçmenlerinin yarısından fazlasının imzalı dilekçeleri veya,
- Belediye meclisinin mahalli mülki amire müracatına ihtiyaç vardır.

Dilekçe sahiplerinin veya belediye meclisinin yazılı müracatı üzerine en büyük mülki amir, ilçe idare kurulundan o yer halkının oylarına başvurulmasını ister. İdare Kurulu oylamanın sonucunu bir tutunakla tespit ederek valiye gönderir. Valinin İl İdare Kurulu'na havalesi İl İdare Kurulu'nun kararından sonra konu Danıştay'a sunulur. Dava Danıştayın mütalası ile birlikte Bakanlar Kuruluna gönderilir. Bakanlar Kurulunun tasvibi ve Cumhurbaşkanının tasdiki ile şube kurulması işlemi tamamlanmış olur.⁵

Belediye şubeleri hizmet ilişkisi açısından doğrudan doğruya belediye organlarına (Başkan, meclis ve encümene) bağlı, idari muhtariyeti ve tüzel kişiliği olmayan, ayrı bütçesi bulunmayan, müdürlük seviyesinde birer idari hizmet kuruluşudur.⁶

(4) 1580 Sayılı Belediye Kanunu , Md.10.

(5) 6.6.1987 Tarihli RG'de Yayınlanan 87/11805 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Örnektir.

(6) AYTAÇ, Fethi : Açıklamalı Belediye Kanunu, Ankara, 1988, sh.86.

5. Bütçeye İlişkin İşlemler Üzerinde Vesayet Denetimi :

a. Bütçenin Onaylanması :

Belediye bütçesi belediyenin 1 yıllık gelir ve gider tahminlerini gösteren, gelirlerin toplanmasına ve harcamaların yapılmasına izin veren bir belediye meclisi kararıdır (1580 sayılı kanun madde 119).

Belediye saymanlığınca hazırlanan bütçe tasarısı, her yıl en geç ekim ayı sonunda belediye başkanına sunulur. Başkan tarafından encümene havale edilen bütçe, daha sonra belediye meclisinde görüşülüp, aynen veya değiştirilerek kabul edilir. Meclisçe kabul edilen bütçe, onaylanmak üzere mahallin en büyük mülki amirine sunulur.

Mahallin en büyük mülki amiri bütçe üzerinde yapacağı inceleme sonunda bütçeyi aynen veya değiştirerek tasdik eder.

Değişikliklere karşı belediye meclisleri Danıştay'a müracat edebilirler.⁷

Bir hafta içerisinde, mahallin en büyük mülki amiri tarafından onaylanmayan bütçe doğrudan doğruya kesinleşmiş sayılır.⁸

Uygulamada bütçenin incelenmesi için 7 günlük sürenin yetersiz olduğu belirtilmekte, çoğu kere süre yetersizliğinden bütçe aynen onaylanmaktadır.

Kanımca, bu süre en az 15 güne çıkarılmalı ve vesayet makamının bütçe üzerinde, hizmetlerin önceliği açısından denetimde bulunabilecek daha belirgin kriterler bulunup geliştirilmelidir.

(7) 1580 Sayılı Belediye Kanunu, md.71.

(8) 1580 Sayılı Belediye Kanunu, md.123.

b. Yıl İçerisinde Bütçede Değişiklik Yapılması :

Bütçede yıl içinde yapılacak değişiklikler üç şekilde kendini gösterir.

- Fasıldan fasıl aktarma.
- Ek ödenek (tahsisatı munzam)
- Olağanüstü ödenek (tahsisatı fevkalade)

Yukardaki değişiklikler için belediye meclisinin karar alması gerekir (1580 sayılı kanun, md.70/4).

Belediye meclisinin bu konularda aldığı kararlar, mahallin en büyük mülki amirinin onayı ile yürürlük kazanır. Mülki amir, sözkonusu kararları 1 hafta içinde tasdik etmediği takdirde belediye meclisi konunun incelenmesi için Danıştay'a başvurabilir. Danıştay'ın 1 ay zarfından vereceği karar kesindir.⁹

Aşağıdaki Danıştay örnek kararında; kaymakamlığın fasıldan fasıla aktarmayı onaylamaması üzerine Belediye Meclisinin 1580/71 gereğince Danıştaya müracaatı ve Danıştay 3. Dairesinin kararı yer almaktadır.¹⁰

"İllica Belediye Meclisince, 13.4.1973 tarihli toplantıda, belediye başkanının, belediye yol sorunlarını çözümlenmek ve diğer bir takım işleri ile uğraşmak üzere Almanya'ya gitmesine ve bu sebeple bütçenin yedek ödenek ve mezbaha inşaatı ödeneğifasılından belediye başkanı geçici görev yolluğu faslına aktarma yapılmasına karar verildiği meclisce yapılan aktarmanın kaymakamlıkça tasdik edilmediği, belediye meclisinin 2.6.1973 tarihli toplantısında, konunun Danıştay'da tetkik talebinde bulunmasına karar verildiği görülmüştür. Belediye başkanının Almanya'ya

(9) 1580 Sayılı Belediye Kanunu, md.71.

(10) Danıştay 3. Dairesinin E 1973/421, K 1973/429 tarih ve sayılı kararı.

gidişi hakkında "yol sorunun halledilmesi" gibi yapılacak işin niteliği açıklanmadan nücerret ve genel bir sebep gösterilmiş olması ve programlı bir hizmet olarak kounulmuş bulunması gereken mezbaha inşaatı ödeneğinden aktarma yapılması uygun bulunmadığından, belediye meclisince yapılan itirazın reddiyle kaymakamlığın bu konudaki tasarrufunun tasdikine 26.9.973 tarihinde oybirliği ile karar verildi."

c. İhtiyari Giderlerin Azaltılması veya Bütçeden Tamamen Çıkarılması :

Belediyelerin, 1580 sayılı kanununun 15. maddesinin 59. ile 73. fıkraları arasında sayılan ihtiyari görevleri için yapılan giderler ihtiyari giderlerdir. Zorunlu görevler yerine getirilmedikçe ihtiyari görevler için bütçeye ödenek konulmaz.

İhtiyari görevler için herhangi bir sene bütçesine konulan ödeneğin takibeden yıllarda azaltılması veya bütçeden tamamen çıkartılması İçişleri Bakanlığı'nın tasdikine bağlıdır (1580/118).

d. Bütçe Kesin Hesabının Onaylanması :

Belediye Kanununun 71. maddesine göre, bütçe kesin hesabı vesayet makamının tasdikine tabidir. Belediye Saymanlığınca hazırlanan kesin hesap belediye tarafından encümene sunulur. Encümen süresi içerisinde kesin hesabı inceledikten sonra Belediye Başkanına iade eder.

Kesin hesap cetvelleri belediye encümeni kararı ile birlikte başkan tarafından belediye meclisine sunulur. Belediye meclisince müzakere ve kabul edilen bütçe kesin hesabı 71. madde gereği onaylanmak üzere mahallin en büyük mülki amirine tevdi edilir.

e. İkraz ve İstikraz Kararlarının Onayı :

(Borçlanma ve Kredi Verme)

i. 25 Yıllan Az Süreli Borçlanmalar :

25 yıldan daha az bir süreyle borçlanmalarda, belediye meclisinin aldığı ikraz ve istikraz kararları mahalli mülki amirin tasdiki ile yürürlüğe gider.

ii. 25 Yıllan Fazla Süreli Borçlanmalar :

Belediye Kanununa göre bu tür kararlar İl İdare Kurulu'nun görüşü üzerine valinin tasvibi ve İdare Mahkemesinin kararı ile kesinlik kazanır.

iii. Belediyelerin Tahvil Çıkarmaları :

1580 sayılı kanunun 19/10 maddesine göre belediyeler:

- Tasdikli imar planlarının uygulanması için yapılacak kamulaştırma bedellerinin ödenmesine,
- İmar planına uygun olarak yapılacak tesislerin finansmanına tahsis edilmek üzere, en çok 20 yılda geri ödenmek şartıyla Türkiye Emlak Kredi Bankasının kefaletiyle tahvil çıkarabilirler.

Tahvil çıkarma kararını belediye meclisi alır. Vali bu kararı, kendi görüşünü de ekleyerek İçişleri Bakanlığı'na gönderir. Maliye Bakanlığı'nın mütalası, İçişleri Bakanlığı'nın teklifi ve Bakanlar Kurulu'nun onayı ile karar kesinlik kazanır.

Uygulamada belediyeler bu yolla kaynak temini yoluna gitmektedirler.

Yukardaki (d) ve (e) şıklarındaki kararlar mülki amir tarafından 1 hafta içerisinde onaylanmadığı takdirde belediye Danışta'ya müracaat edebilir. Danıştayın 1 ay içerisinde vereceği karar kesindir.

6. Belediye Zabıtası Yönetmeliği :

1580 sayılı Kanunun 70/15 maddesine göre belediyeler

belediye zabıta yönetmeliklerini hazırlayarak, belediye meclisinin onayına sunarlar. Bu yönetmelikler Belediye Kanununun 71. maddesi gereği mahalli mülki amirin tasdiki ile yürürlüğe girer.

7. Belediyeler Tarafından Yapılan Hizmetlere Ait Ücret Tarifeleri :

Burada sözkonusu olan tarifeler belediye vergi, resim ve harçlarına ilişkin tarifeler dışında kalan tarifelerdir. Zira belediye vergi ve resimlerine ait tarifeler vesayet denetimine tabi değildir. Ayrıca tarifeye bağlanacağı belirtilen ücretler, belediyelerin ihtiyari görevlerine ait işlerde uygulanabilir.¹¹

Belediye Kanununun 70/8 maddesi uyarınca bunlar ve benzeri konulara ilişkin ücret tarifeleri belediye meclisinde kararlaştırılır. Bu tarifeler onay için mahalli mülki amire gönderilir. Mülki amir sözkonusu tarifeleri onaylamazsa belediye meclisi Danıştay'a başvurabilir. Danıştayın 1 ay içinde vereceği karar kesindir.

Mahallin en büyük Mülki Amiri tarafından tasdik edilmeyen bir tarifeye dayanarak ücret alınması mümkün değildir.¹²

8. Belediyelere Ait İskele, Rıhtım, Kanal, Kayık ve Sallarla İlgili Resim ve Ücret Tarifeleri :

Bu tür ücret tarifeleri belediye meclisinde düzenlendikten sonra Ulaştırma Bakanlığı'na gönderilir. Bakanlığın incelemesinden sonra Bakanlar Kurulu kararı ile yürürlüğe girer. Bakanlar Kurulu bu tarifeler üzerinde değişiklikler yapmak ve iktisadi gerekçelere dayanarak bazı limanlarda

(11) Bu tür hizmetlere örnekler :

- a) Fenni araçları temizleme ücretleri
- b) Umumi yerleri açma ve işletme ruhsat harçları
- c) İmtiyaz ve ruhsatname harçları
- d) Hayvan kesim ücreti.

(12) Danıştay 9. D'nin 28.11.1966 tarih ve K 66/3917 sayılı kararı.

bazı eşyayı bu resimden muaf tutmak yetkisini haizdir.¹³
(8.6.1936 tarih ve 3004 sayılı kanun).

9. Belediye Sınırları Dahilinde Yolcu Nakil Vasıtaları İşletmek :

1580 sayılı Belediye Kanununun 19/5 maddesi uyarınca, belediyelerin belediye sınırları içerisinde toplu taşıma vasıtaları ile yolcu taşımaları genel bir uygulamadır. Ülkemizde bu hizmet belediyeler tarafından oldukça yaygın olarak ifa edilmektedir.

Belediyeler bu hizmetleri kendilerinin de katılacakları şirketler vasıtasıyla yapabilecekleri gibi, bunların işletilmesini kiraya verebilirler veya imtiyazını devredebilirler.¹⁴

Ancak bu konuda belediye meclisinin karar alması ve alınan kararın Bakanlar Kurulunca tasdik edilmesi gerekmektedir.

Halen birçok belediye tarafından tatbik edilen Halk Otobüsü uygulaması bunun güzel bir örneğini teşkil eder.

10. Belediyelerle İlgili Olarak İmar Mevzuatında Yer Alan Vesayet Hükümleri :

a. İmar Planlaması :

3.5.1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanununun 8/6 maddesine göre imar planları Nazım İmar Planı ve Uygulama Planından meydana gelir. Aynı maddeye göre, belediye sınırları içerisinde kalan yerlerin nazım ve uygulama imar planları, ilgili belediyelerce yapılır veya yaptırılır. Belediye meclisince onaylanarak yürürlüğe girer.

Kanunun getirdiği bu yeni düzenleme ile imar planlarının Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca onaylanma zorunlu-

(13) 27.12.1985 tarih ve 85/10221 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı Örnektir.
(14) ARSLAN, Süleyman : I. Bölümde a.g.e., sh.172.

luğu kaldırılarak, bu konudaki vesayet denetimi önemli ölçüde azaltılmıştır.

Böylece mahalli idarelerin özerkliği alanında önemli bir adım atılmıştır.

Ancak, sözkonusu kanun Bayındırlık ve İskan Bakanlağı'nın imar planları üzerindeki yetkilerini tamamen kaldırmış değildir.

Nitekim 3194 sayılı İmar Kanununun 9. maddesi şöyle bir hüküm getirmiştir.

"Bakanlık¹⁵ gerekli görülen hallerde, kamu yapıları ile ilgili imar planı ve değişikliklerinin, umumi hayata müessir afettler dolayısıyla veya toplu konut uygulaması veya Gecekondu Kanununun uygulanması amacıyla yapılması gereken plan ve plan değişikliklerinin, birden fazla belediyeyi ilgilendiren mertopoliten imar planlarının.....tamamını veya bir kısmını, ilgili belediyelere veya diğer idarelere bilgi vererek ve gerektiğinde işbirliği sağlayarak yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve resen onaylamaya yetkilidir.

Bir kamu hizmetinin görülmesi maksadıyla, resmi bina ve tesisler için imar planlarında yer ayrılması veya bu amaçla değişiklik yapılması gerektiği taktirde, Bakanlık, Valilik kanalı ile, ilgili belediyeye talimat verebilir veya gerekirse imar planınının resmi bina ve tesislerle ilgili kısmını resen yapar ve onaylar.

Bakanlık birden fazla belediyeyi ilgilendiren imar planlarının hazırlanmasında kabul ve onaylanması safhasında ortaya çıkabilecek ihtilafları halleder, gerektiğinde resen onaylar, resen yapılan plandaki değişiklikler de yukarıdaki usullere tabidir.

(15) Kanundaki Deyimiyle Bayındırlık ve İskan Bakanlığı.

Daha sonra, 30.6.1987 tarih ve 19503 sayılı R.G.'de yayınlanan 3394 sayılı kanun ile 3194 sayılı İmar Kanununun 9. maddesine yeni bir fıkra eklenmiştir.

Sözkonusu fıkra aynen şöyledir : "Yukarıdaki fıkralarda öngörülenler dışında da, gerekli görülen hallerde, 3030 sayılı Kanuna tabi belediyeler dahil, imar planı hususunda belediyelere verilen bütün yetkiler Başbakanın onayı ile geçici olarak Bayındırlık ve İskan Bakanına verilebilir. Bu durumda Bakan ; bölge çevre düzeni planları bulunan alanlar dahil mücavir alan, belediye ve imar hudutları içindeki çevre düzeni, nazım ve uygulama imar planları ile revizyonlarını, tamamen veya kısmen plan değişiklikleri dahil ada ve parsel bazına kadar re'sen yapmaya, yaptırmaya, değiştirmeye ve onaylamaya yetkilidir.

Görüldüğü üzere, kanunda yapılan son değişiklikle imar planları konusunda belediyelerin yetkileri geçici bir süre ile ve istisnai hallerde bile olsa tamamen ortadan kaldırılabilir. Böyle hallerde vesayet makamı belediye meclisinin yerine geçerek planı yapmakta ve onaylamaktadır.

Hiç kuşkusuz, böyle bir düzenlemeye gidilişin çok haklı ve rasyonel nedenleri mevcuttur. Kanımca, belediyelerin bir çoğunun imar planı yapacak teknik elemanlara sahip olmayışları ve imar plancılarına, ihale usulü ile yaptırılan planların irrasyonel, yetersiz, eksik ve birbirleriyle uyum içinde olmayışı gibi sebeplerden dolayı böyle bir uygulamaya gitme gereği duyulmuştur. Ancak böyle bir uygulamanın belediyelerin özerkliği ilkesine gölge düşürdüğü bir gerçektir.

Kanaatimce İmar Planlarınının, gene de mahallinde yaptırılması daha uygun olacaktır. Bunu yaparken önce belideyilerin imar planlaması konusunda uzman personelle, imkanlar ölçüsünde takviye edilmesi gerekir.

Öte yandan, ilçe düzeyinde olmasa bile il düzeyinde imar planlamaları ile ilgili bir birim kurulabilir. Ayrıca imar planları, bir komisyon marifetiyle yapılmalı ve yaptırılmalıdır.

İmar planı gerek belediye, gerekse imar planı yapımıyla uğraşan kişi ve kuruluşlar tarafından yapılsın, mutlaka bir komisyon oluşturmalı ve bu komisyona il imar teşkilatından üyeler alınmalıdır. Hatta illerde bir Vali Yardımcısı, ilçelerde Kaymakam da bu komisyona dahil edilebilir.

Zaten son yıllarda yapılan düzenlemelerle, belediyelere imar alanında oldukça geniş ve fakat denetimsiz yetkiler tanınmıştır.

İl ve ilçelerde kamu hizmetlerinin başı olarak görülen mülki idare amirlerinin, imar planlaması konularında hemen hiçbir yetkileri bulunmamaktadır. Vatandaşın imar uygulamaları ile ilgili şikayetlerinde, mülki amirin vatan-dışı göndereceği veya dilekcesini havale edeceği bir merci ve makam bulunmamakta ve eli kolu bağlı kalmaktadır.

Kısaca bu konu sadece bir belediye veya Bayındırlık ve İskan Bakanlığı işi olarak düşünülmemeli, taşradaki öteki merkezi idare birimlerine de bu alanda görev ve yetkiler verilmelidir.

b. Mücavir Alan Sınırlarının Belirlenmesi :

3194 sayılı İmar Kanununun 45. Maddesine göre ; mücavir alan sınırları belediye meclisi ve İl İdare Kurulu kararına dayanarak belirlenir ve vilayetlerce Bayındırlık ve İskan Bakanlığına gönderilir. Bakanlık bunları inceleyerek aynen veya değiştirerek tasdik etmeye veya değiştirilmek üzere iadeye yetkilidir.

Mücavir alandan çıkarılma da aynı usule tabidir.

Bakanlık gerekli gördüğü hallerde mücavir alana alma ve çıkarma hususunda resen karar verebilir.

Görüldüğü üzere belediye meclisinin mücavir alanlarla ilgili kararları iki dereceli bir vesayet denetimine tabi kılınmıştır. Burada da vesayet denetimi, yerine geçerek karar vermeye kadar uzanmaktadır.

c. Turizm İle İlgili İmar Planlamasında İdari Vesayet :

2634 sayılı Turizmi Teşvik Kanununun 7. maddesi gereğince Turizm bölge, merkez ve alanlarına ait her ölçekteki turizm amaçlı imar planlarını, nazım imar planlarına uygun olarak yapmaya, değiştirmeye ve onaylamaya (T u r i z m Bakanlığı yetkilidir.

11. Belediye Meclisi Üyelerine Huzur Hakkı Verilmesi:

Nüfusu 70.000 'den fazla olan belediyelerde lüzum görüldüğü takdirde, meclis üyelerine huzur hakkı verilmesi yönünde belediye meclisi karar alabilir. Huzur hakkının miktarını tayin eden belediye meclisi kararı İçişleri Bakanlığının onayı ile kesinlik kazanmaktadır.¹⁶

12. Belediyelerin Fazla Mesai Taleplerinin Onayı :

657 sayılı Devlet memurları Kanununun 178. maddesi ile buna istinaden çıkarılan "Fazla Çalışma Uygulama Esaslarını Gösterir Yönetmelik" hükümlerine göre; belediyelerin fazla mesai talepleri, belediye meclisi kararına bağlanır. Bu konudaki belediye meclisi kararı Devlet Personel Başkanlığı'nın mütalası, İçişleri Bakanlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu'nun tasvibi ile katılaşmaktadır.¹⁷

13. Umumi Hıfzısıhha Kanununda Belediyelerle İlgili Vesayet Hükümü :

1593 Sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanununun 267. maddesi

(16) 1580 Sayılı Belediye Kanunu, Md.156.

(17) 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu, Md.178.

gereği belediyeler ait oldukları şehir ve kasabaların ihtiyaçlarına göre, bir sağlık zabıtası yönetmeliği düzenler.

Hazırlanan bu sıhhi yönetmelik belediye meclisince kabul edildikten ve İçişleri ile Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlıkları tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girer.

14. Belediye Başkanının Yurt Dışına Çıkışı ve Yıllık İzni :

Belediye Kanununun 92. maddesine göre; başkan, yurtiçi görev gezileri için encümen kararını, yurt dışı görev gezileri için belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayını almak zorundadır.

Başkanın, izin, yurtiçi ve yurt dışı görev gezilerine gidiş ve dönüşlerinde, mahallin en büyük mülki amirine ve başkan vekiline yazılı bilgi vermesi ve iznini geçireceği yeri bildirmesi zorunludur.¹⁸

B. BELEDİYE MECLİSİNİN VESAYET MAKAMINDAN ÖNCEDEN İZİN ALMASI GEREKEN İŞLEMLERİ :

1. Belediye Personel Giderleri :

1580 Sayılı Belediye Kanununun 117. maddesinin 16. fıkrası hükmüne göre; belediye bütçesinden ödenecek olan maaş ve ücretler toplamı yıllık gelirin % 30'unu geçemez. Bu miktardan fazla ödeme yapılabilmesi İçişleri Bakanlığının iznine tabidir. Bütçeye izin alınmaksızın, bu oranın üzerinde bir miktar konulursa tasdik makamı oranı düzelterek onaylanmalıdır.¹⁹

(18) 1580 Sayılı Kanunun 92. Maddesinin, 12.8.1988 tarihli R.G.'de Yayınlanan 335 sayılı K.H.K. İle Değişik Şekli.

(19) Danıştay 3.D'nin 30.6.1970 Tarih ve K. 70/255 Sayılı Kararı.

2. Taşıt Alımlarında İzin :

Belediyelerin taşıt satınalabilmeleri 237. sayılı Taşıt Kanununun 10. maddesi gereğince Bakanlar Kurulu'nun iznine tabi kılınmıştır.

Bu konuda ilk olarak ,belediye meclislerinde müzakere yapılmakta ve karar alınmaktadır. Bu karar satın alınacak taşıtların bütçedeki yerini gösteren bir cetvelle birlikte valilik kanalı ile İçişleri Bakanlığına gönderilir. Bakanlığın uygun görüşü ve teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca konu kesin karara bağlanır.

C. VESAYET MAKAMININ BELEDİYE MECLİSİ YERİNE GEÇEREK KARAR VERMESİ :

1580 sayılı Belediye Kanununun 123. maddesine göre belediye bütçesini tasdike yetkili mahallin en büyük mülki amiri,maddede sayılan hallerde resen değişiklik yapmak, başka bir ifade ile belediye meclisi yerine geçerek karar vermek yetkisinihaizdir.

123. maddede sayılan haller şunlardır :

i. Bütçe kararnamesinde kanun ve nizamata uymayan madde ve ibareleri düzeltmek.

ii. Bütçeye belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirler konulmuşsa, bunları çıkarmak, gelir tahminlerinde tarifeler ve kanuni yetkiler üzerinde fazla tahminler yapılmışsa bunları kanuni hadlere indirmek.

iii. Belediyenin görevlerinden olmayan hizmetleri ve bunlara ait tahsisatı bütçeden çıkarmak.

IV. Bütçeye konulmayan zorunlu görevlere ait ödeneği ilave etmek.

V. Bütçedeki gelir tahminleri zorunlu görevleri karşılamıyorsa belediye vergi, resim ve harçlarını kanuni azami hadlere yükseltmek, yeterli olmazsa isteğe bağlı giderlerden zorunlu giderlere ödenek nakletmek.

Yerine geçerek karar verme imar planlarının yapılması, değiştirilmesi konularında da geçerlidir. 3194 sayılı kanunun 9. maddesine göre imar planlarının yapımı ve değiştirilmesinde Bayındırlık ve İskan Bakanlığı gereken hallerde belediye yerine, imar planının kendisi yaparak onaylamaktadır. Planlarda yapılacak değişikliklerde de Bakanlık aynı vetkive haizdir.

D. BELEDİYE MECLİSİ KARARLARININ İPTALİ :

Belediye Kanununun 74. maddesinde belediye meclisi kararlarının iptaline yol açan durumlar düzenlenmiştir.

1. Belediye meclisinin olağan ve olağanüstü toplantıları dışında toplanarak aldığı kararlar,

2. Kanunla belediyeye verilen yetki ve görevler dışında alınan kararlar,

3. Belediye meclisince yürürlükteki kanun ve tüzüklere aykırı olarak alınan kararlar;

- İl merkezi olmayan yerlerde valinin talebi üzerine İl İdare Kurulunca,

- İl Merkezi olan yerlerde İçişleri Bakanlığının talebi üzerine Danıştay tarafından tetkik edilerek tasdik veya iptal olunur.

74. madde başvuru yetkisini valiye ve İçişleri Bakanlığına vermektedir. Bu durum diğer bakanlıklar veya kuruluşların, sözkonusu şartların gerçekleşmesi halinde, konuyu vali veya İçişleri Bakanlığına intikal ettirerek, bu madde gereğince işlem yapılmasını isteyebilmeleri gerekir.²⁰

Kanunda valinin ve bakanlığın il idare kuruluna ve Danıştaya müracaatları için bir süre şartı öngörülmemiştir.

Madde metnine göre belediye meclisinin böyle durumlarda aldığı kararların iptalini vali veya İçişleri Bakan-

lığı talep edebilecektir. Menfaati veya hakları zedelenenlere veya haleldar olanlar iptal davası açmak suretiyle konuyu idari yargı organları önüne getirebilirler.²¹

E. BELEDİYE MECLİSİ KARARLARININ YÜRÜTÜLMESİNİN VALİ TARAFINDAN DURDURULMASI :

Belediye meclisince verilen

- Onaya tabi kararlar
- Önceden izin almaya gerektiren kararlar
- Vesayet makamının belediye meclisinin yerine geçerek aldığı kararlar
- İptila veya feshi gereken kararlar

dışındaki bütün kararları kesindir.

Söz konusu bu kesin kararlara karşı 1580/73. maddesine göre, belediye başkanları veya ilgililer tarafından, ilan tarihini müteakip 10 gün zarfında, il merkezi olmayan yerlerde vilayete, il merkezi olan yerlerde de İçişleri Bakanlığına itiraz edilebilir.

Yapılan itirazlar öngörülen süreler zarfında (15 gün ve 1 ay) İl İdare Kurulu ve Danıştay tarafından tetkik edilip karara bağlanıncaya kadar, vali bu kararların tatbik ve icrasını tehir ettirebilir.²²

F. BELEDİYE MECLİSİNİN KESİN KARARLARI ÜZERİNDE İDARİ VESAYET DENETİMİ :

Belediye meclisinin hangi kararlarının kesin nitelik taşıdığını bir önceki (E) şıkkında belirtmiştik.

Belediye meclisinin kesin kararları üzerinde doğrudan değil, fakat dolaylı yoldan bir vesayet denetimi söz konusudur.

(21) ARSLAN, Süleyman : I. Bölümdeki a.g.e., s.192.

(22) 1580 Sayılı Belediye Kanunu Md.73.

Belediye meclisinin iptali lazım gelen, tasdiğe tabi tutulan, önceden izin alınması gereken kararları dışındaki bütün kararları kesindir. Ancak bu tür belediye meclisi kararlarının kesin olduğunu söylemek, bu kararlara karşı itiraz edilmeyeceği anlamına gelmez.²³

Nitekim Belediye Kanununun 73. maddesine göre belediye başkanı ve ilgililer (karara muhatap olan ve hakları, menfaatleri zedelenenler) bu kararlara karşı ilan tarihini müteakip 10 gün zarfında ;

- il merkezi olmayan yerlerde valilik makamına
- il merkezi olan yerlerde İçişleri Bakanlığına itirazda bulunabilirler.

Valilik makamına yapılan itirazlar, kaymakamın görüşü alındıktan sonra 15 gün zarfında İl İdare Kurulunca,

Bakanlığa yapılan itirazlar, valinin görüşü alındıktan sonra en geç 1 ay içerisinde Danıştayca incelenip, kesin karara bağlanır.²⁴

Görüldüğü üzere belediye meclislerinin kesin kararları dahi süresi içinde itiraz vuku bulursa, iki dereceli ve dolaylı bir vesayet denetimine tabi tutulmaktadır.

Bu konuda örnek bir Danıştay kararı aynen aşağıya çıkarılmıştır.²⁵

"1580 sayılı Belediye Kanununun 73. maddesi : "Belediye meclisleri tarafından ittihaz edilen mukarreratın 71, 72. maddelerde yazılı olan husussattan gayri mevadda müteallik meclis mukerareratı kati'dir. Ancak bu kabil mukerarerata usulen ilan tarihinden itibaren on gün zarfında vilayet merkezi olmayan beldelerde belediye reisi veya

(23) ÇOKER, Ziya : Belediye Meclisleri Vazife ve Salahiyetleri İst. , 1963, sh.219.

(24) Danıştayın 5.10.1984 gün ve E 1984/232, K 1984/217 sayılı Kararı.

(25) Danıştay I. Dairesinin E 1987/240, K 1987/257 tarih ve sayılı kararı , Danıştay Dergisi, Sayı 70-71, 1988.

alakadarlar tarafından vilayete, vilat merkezi olan belde-lerde belediye reisi veya alakadarlar tarafından Dahiliye Vekaletine müracaatla itiraz olunabilir. Vilayete İş'ar olunan itirazlar kaymakamın mütalası alındıktan sonra vilayet idare heyetince nihayet on beş gün zarfında; vilayet merkezi olan beldelerde vekalet yapılan itirazlar Valinin mütalası alındıktan sonra vilayet bir ay zarfında; Şurayı Devletçe tetkik ve bir karara raptolunur. Yapılan itiraz ve müracaatların yukarıda yazılı alakadar makamlarca tetkiki neticesine kadar vali meclis kararlarının tatbik ve icrasını tehir ettirebilir." hükmünü taşımaktadır. Bu hüküm karşısında Dalama Belediye Meclisinin Encümen üyesi seçimine ilişkin 1.6.1987 günlü ve 1987/12 sayılı kararına karşı Belediye Meclisinin kimi üyelerince Aydın Valiliğine yapılan itirazın, maddede yazılı prosedür izlenerek, Aydın İl İdare Kurulunca incelenerek karara bağlanması yukarıya aynen alınan yasa hükmü gereği olup, il merkezi olmayan beldelerin Belediye Meclisince alınan kararlara karşı yapılan itirazların Danıştayca incelenip karara bağlanmasına yasal olanak bulunmamaktadır.

Açıklanan nedenlerle, Dalama Belediye Meclisinin sözü edilen kararına karşı 1580 sayılı Yasanın 73. maddesine göre yapılan itirazın icelenmesi Danıştay'ın görevi dışında kaldığından istemin bu noktadan reddi ile dosyanın yerine gönderilmek üzere Danıştay Başkanlığı'na sunulmasına 6.7.1987 gününde oy birliği ile karar verildi."

G. BELEDİYE ENCÜMENİ İLE BELEDİYE BAŞKANI ARASINDAKİ UYUŞMAZLIKLAR :

Belediye başkanı ile belediye encümeni arasında ihtilaf çıktığında belediye meclisi konuyu tetkik eder ve bir karar verir.

Belediye meclisinin bu kararı hakkında encümen veya

belediye başkanının valiyeye müracatı üzerine;

- İl merkezi olmayan belediyeler için İl İdare Kurulunca,
- İl merkezi belediyeleri için ise İl İdare Kurulunun,

matalası alındıktan sonra Danıştay tarafından verilen kararlar kesin olarak çözümlenir (1580/97).

Görüldüğü üzere vesayet denetimi çıkan anlaşmazlıkların çözümünde de söz konusu olmaktadır.

II. BELEDİYE ENCÜMENİNİN İŞLEMLERİ ÜZERİNDEKİ VESAYET DENETİMİ :

Belediyenin ikinci karar organı belediye encümenidir. 1580 sayılı kanununun 83. maddesinde, belediye encümeninin görevleri maddeler halinde sayılmıştır. Aynı maddenin son fıkrasında Belediye Kanununda yer almayıp da öteki kanunlarla belediye meclislerine verilen görevlerin, meclis toplantı halinde bulunmadığı zaman belediye encümenince incelenip karara bağlanacağı hüküm altına alınmıştır.

Genel prensip olarak, belediye encümeninin kararları kesin mahiyet arzeder. Ancak mevzuatımız bazı hallerde vesayet makamlarına encümen kararları üzerinde de vesayet denetimi yetkisi tanımaktadır. Bu yetkinin genel gerekçesi; encümenin aldığı kararların kamu düzeni, genel menfaat ve kamu yararı bakımlarından büyük bir önem taşımasıdır.²⁶

A. Belediye Encümeninin Bazı Maddelere İlişkin Tespit Ettiği Azami Satış Fiyatlarının (Narhlar) Tasdiki:

Belediye Kanununun 15. maddesinin 43. fıkrasına göre bazı maddelerin azami satış fiyatının tespit yetkisi belediyelere verilmiştir. Bu fiyat tespitini belediye adına belediye encümeni yapar (1580/83, 7. fıkrası).

(26) ERDOĞAN, Sedat : "Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkileri", S.207.

Buna göre, belediye encümeni zaruri ihtiyaç maddeleri için toptan ve parakende azami satış fiyatları tespit eder. Tespit edilen bu fiyatlar mahalli idare kurulunca tasdik edildikten sonra yürürlüğe girer.

B. Belediye Encümenince Alınan Kamu Yararı Kararları:

2942 sayılı kamulaştırma kanunu mücibince belediye adına yapılacak kamulaştırmalarda belediye encümeninin verdiği kamu yarararı kararı illerde valinin , ilçelerde kaymakamın onayı ile tamamlanır.²⁷

C. Belediye Başkanı veya Encümen ile Belediye Meclisi Arasındaki Uyuşmazlıklar :

Belediye başkanı ve Belediye Encümeni ile Belediye Meclisi arasında uyuşmazlık çıktığı durumlarda belediye başkanı valiye müracat eder.

- İl merkezi olmayan belediyelerde İl İdare Kurulunca,
- İl merkezi belediyelerinde İl İdare Kurulunun mütalası ile konu Danıştay tarafından kesin olarak çözüme bağlanır.

Valiye müracat için, kanun herhangi bir süre koymamıştır. Kanaatimizce valiye müracat makul bir süre içerisinde olmalıdır.

Bu konuyla ilgili bir Danıştay kararı aşağıya yazılmıştır.²⁸

"Afyon İl Trafik Komisyonunun 3.1.1986 günlü ve 86/3-4-5 sayılı kararlarıyla Uzuncarşı, Tuzpazarı, Anbaryolu, Dumlupınar ve Turan Emeksiz Caddelerinde araçların park etmelerinde sakınca olmadığına karar verilmesi üzerine Afyon Belediye Meclisinde 20.10.1986 günlü ve 148. sayılı kararla bu yerlerde park eden taşıtlardan beher saat için 50 TL

(27) 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu Md.5-6.

(28) Danıştay I. Dairesinin E 1987/250, K 1987/263 tarih ve sayılı kararı, Danıştay Dergisi, Sayı 70-71, 1988.

işgal harcı alınmasının kararlaştırıldığı, işgal harcı toplama işinin belediye encümenince ihale edildiği, sonradan iki belediye meclisi üyesinin önerisi üzerine konunun belediye meclisi gündemine alınarak, itiraza konu kararlar bütçe komisyonu raporunda gerekçelerle ihalenin iptaline karar verildiği anlaşılmaktadır.

Başkan Yazar Mermut'un...yolandaki ayrışık oyuna karşı, belediye meclisi ve belediye encümeni belediyenin iki ayrı organı olup, görev ve yetkileri yasa da belirlenmiş ve belediye meclislerine, encümenin tesis ettiği işlemleri iptal yetkisi tanınmamıştır.

İdari bir işlemi geri alma yetkisinin, o işlemi tesis etmiş yetkili olan makama ait olduğu bilinen bir hukuk kuralıdır.

Bu nedenle 2886 sayılı Devlet İhale Kanununun 13. maddesinin (belediyelere ait ihaleler belediye encümenince yürütülür) hükmü uyarınca belediye encümenince verilen ihale kararının belediye meclisince iptali hukuka uygun bulunmadığından itiraz konusu belediye meclisi kararının iptaline....."

D. Belediye Başkanının Encümen Kararlarına İtirazı :

Aslında bu konu, encümenin aldığı karar dolayısıyla belediye başkanı ile encümen arasında anlaşmazlık çıkmasından başka bir şey değildir. Ancak 87. madde ile 97. maddeden farklı bir çözüm yolu getirilmiştir.

1580 sayılı Belediye Kanununun 87. maddesine göre, belediye başkanı, encümen kararlarını kanuna ve kamu yararına aykırı gördüğü takdirde, kararın yürütülmesini durdurarak, evrakı idare kurallarınca (İl ve İlçe İdare Kuralları) incelenmek üzere mahalli mülki amire sunar.

İdare kuralları konuyu inceleyerek karara bağlarlar.

Burada birinci derecede bir vesayet denetimi yapılmıştır. Ancak idare kurullarının verdikleri kararlara karşı, tebliğ tarihini takiben 15 gün içerisinde belediye başkanı veya encümen tarafından yapılan itirazlar ;

- Vilayet merkezi olmayan belediyeler için İl İdare kurulunca,
- Vilayet merkezi olan belediyelerde ise evrakın geldiği günden itibaren 1 ay içinde Danıştay I. Dairesince incelenerek, kesin karara bağlanır.

Anlaşılacağı üzere, burada konu, bir kere de üst vesayet makamınca incelenmekte ve karara bağlanmaktadır. Böylece ikinci derecede bir vesayet uygulanmış olmaktadır.

Belediye başkanının encümen kararlarına itirazı, 1580/73 . maddesinde düzenlenen başkanın kesin nitelikli meclis kararlarına itirazına benzemekle beraber, aslında ondan farklıdır.

73. maddede itiraz üzerine, verilecek karara kadar yürütmenin durdurulması yetkisi valiye tanınmışken, 87. maddede belediye başkanına tanınmıştır.

73. madde, son karar merciiince vali ve kaymakamın mütalası alınmasını öngörürken 87.maddede böyle bir hüküm yoktur.

Zaten bu itirazlar; biri belediye meclisinin öteki ise encümenin kararlarına olmak üzere, farklı organların işlemlerine karşı yapılmaktadır.

Bu bakımdan uygulanan vesayet denetiminde de farklılık tabidir.

III. MAHALLİ İDARE BİRLİKLERİ ÜZERİNDE
VESAYET DENETİMİ :

Belediyeler, İl Özel İdareleri ve Köyler; kendilerine kanunla verilen mecburi ve ihtiyari görevlerin bir veya birkaçını müştereken yürütmek üzere B.K'nun izni ile aralarında birlikler kurabilirler. Bu birliklerin tabi olacağı hükümler Belediye Kanununun 138-142. maddeleriyle düzenlenmiştir.

Birlik Muhtelif vilayetlere mensup mahalli idarelerden müteşekkil ise, bu idarelerle birlik arasında çıkacak uyuşmazlıklar Danıştay I. Dairesince incelenir ve karara bağlanır.

IV. BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİ

A) Dünyadaki Gelişmeler

Avrupa ve Kuzey Amerika'da büyük kentler 18. yüzyılda başlayıp 19. yüzyılda da devam eden sanayi devriminin ve kırsal yörelerden kentlere doğru yoğun göçün sonucu olarak doğmuşlardır. Kentlerin bu aşırı nüfus akımını asimile edemeyişi kent çevrelerinde plansız yerleşim alanlarının serpilip yaygınlaşmasına neden olmuş, zamanla bu alanlar biraz da merkezi idarelerin zorlama ve yardımları ile kentlerin yönetim sınırları içine alınarak şehirlerin nüfusu, hizmet yükü ve alanları genişlemiştir.²⁹

Büyükşehir yönetiminin üç önemli özelliğinden söz edebiliriz :

1. Büyükşehirler, endüstriyel gelişmelerini tamamlayan ya da tamamlamamış bütün ülkelerde bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır.

2. Büyükşehirlerin normal şehirlerden ayrı, kendilerine özgü durumları vardır.

(29) EKE, Ali Erkan: Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler, Ankara, 1982, sh.6

3. Büyük şehirlerin problemleri, mevcut idari yapıları teknik ve ekonomik imkanları ile çözülemeyecek boyutlardadır.

Büyükşehir (anakent) kavramının çok çeşitli tanımları yapılagelmiştir.

Kaliforniya Üniversitesi, Berkeley, Kentsel Araştırmalar Merkezince anakent şu şekilde tanımlanmaktadır. "Anakent çevresiyle ekonomik ilişkisi olan yörelerle birlikte bir veya daha fazla çekirdek kenti kapsayan tüm etkin nüfusunun % 65'i tarım dışı faaliyetlerde çalışan, toplam nüfusu en az 100 bin olan yerleşim birimidir."³⁰ Kısaca anakent (büyükşehir) çevresi ile sosyal ve ekonomik açıdan organik bütünlük gösteren büyük yerleşme birimi demektir.

Batı ülkelerinde çok daha önceleri ortaya çıkan büyük şehir olgusu, çeşitli problemleri de beraberinde getirmiştir. Su, kanalizasyon, polis, bayındırlık, vb. geniş ölçekli hizmetlerin görülmesi gereği ortaya çıktı. İlk önceleri bu hizmetler ayrı birer teşkilat olarak organize edilmiştir. Örnek olarak 1829 yılında kurulan Londra Bayındırlık Teşkilatını (The Metropolitan Board of Public Works) gösterebiliriz. Benzeri münferit teşkilatlar hemen hemen aynı yıllarda ABD'de de kurulmuştur.

Tek amaçlı bir veya birkaç hizmeti yürütmekle görevli bu teşkilatların problemlerin çözümünde yetersiz kalmaları üzerine, bunların hepsini bünyesinde toplayan genel amaçlı yönetim birimlerinin kurulması yoluna gidilmiştir. Nitekim, New Orleans (1813), Boston (1821), Fledelfiya (1854), New York (1898) şehirlerinde kent ve "county" yönetimlerinin birleştirilmesinin temelinde bu görüş yat-

maktadır. Yine bu amaçla 1888'de Londra'da County Yönetimi, 1911'de Berlin Anakent Yönetiminin kurulduğunu görüyoruz.³¹

Benzer biçimde 1943 yılında Tokyo Büyükşehir Yönetimi, 1953'te Toronto Büyükşehir yönetimi kurulmuştur.³²

B. Bizdeki Gelişmeler

Büyükşehir yönetimlerinin bilinen yetersizlikleri değişik çevreleri, çeşitli çözümler geliştirmeye yöneltmiştir. Kimi öneriler Bakanlıklarca kanun tasarıları şeklinde hazırlanmış ve TBMM'ne sunulmuştur.

İlk kanun tasarısı 1972 yılında İçişleri Bakanlığınca hazırlanmış ve B.K'na sunulmuştur. Tasarının adı "Metropolitan Hizmet Birliği Kanunu Tasarısı" şeklindeydi. Ancak tasarı kanunlaşmamıştır.

1975 yılında bu kez İçişleri Bakanlığı, İmar ve İskan Bakanlığı ve DPT tarafından müştereken "İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Kanunu Tasarısı" hazırlanarak Başbakanlığa sunulmuştur. Tasarı yalnız İstanbul ve İzmir'i büyükşehirler olarak nitelemekte ilk uygulamanın İstanbul'da başlatılmasını, alınacak sonuçlara göre yaygınlaştırılmasını öngörmektedir.³³ Fakat bu tasarıda kanunlaştırılmamıştır.

Ayrıca İmar ve İskan Bakanlığınca 1976 yılında özel amaçlı büyükşehir hizmet teşkilatı olarak "İstanbul Bölgesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı" hazırlanıp parlamentoya sunulmuş, ancak kanunlaşması mümkün olmamıştır.³⁴

(31) EKE ,Ali Erkan : a.g.e., sh.13.

(32) EKE, Ali Erkan : a.g.e., sh.30-51.

(33) EKE, Ali Erkan : a.g.e., sh.170-171.

(34) 1980'den sonra bu konuda yeni bir tasarı hazırlanarak "İSKİ Genel Müd.lüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun" şeklinde kanunlaşarak yürürlüğe girmiştir.

C. Günümüzdeki Durum

Yukarıda özet halinde verilen gelişmelerden sonra 27.6.1984 tarih ve 3030 sayılı "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun" 9.7.1987 tarih ve 18453 sayılı R.G.'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Böylece ülkemizde Büyük Şehir Yönetimi alanınıda ilk adım atılmış oldu. Önce İstanbul daha sonra Ankara ve İzmir'de, son yıllarda ilave edilen illerle birlikte halen 8 ilimiz de Büyükşehir Belediyesi kurulmuştur ve faaliyetine devam etmektedir.

Bu durumda, nüfus ve yerleşim alanı bakımlarından belli bir ölçüde üzerinde bulunan büyükşehirlerin belediye hizmetleri açısından teşkilatlandırılması ve yönetimi bu kanun hükümlerine göre yürütülmektedir. Ancak 3030 sayılı kanunda hüküm bulunmayan hallerde veya bu kanun tarafından düzenlenmeyen hususlarda 1580 sayılı Belediye Kanunu ve diğer ilgili mevzuat hükümleri uygulanmaya devam edilecektir.

Nitekim 3030 sayılı Kanununun 8. maddesi aynen şöyledir. "Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri, görevli oldukları konularda, 1580 sayılı Belediye Kanunu ve diğer ilgili mevzuat hükümleri ile belediyelere tanınan hak, yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir." O halde 1580'e tabi normal belediyeler üzerinde cereyan eden idari vesayet hükümleri Büyükşehir Belediyeleri ve İlçe Belediyeleri için de geçerlidir.

Aşağıda 3030 sayılı kanun hükümlerine göre Büyükşehir Belediyeleri ve onlara bağlı İlçe belediyeleri üzerinde uygulanan vesayet denetimi mekanizmasını inceleyeceğiz.

1. Büyükşehir Belediye Teşkilatının Kurulması :

Büyükşehir belediyeleri genel sekreterin yönetiminde daire başkanlığı, müdürlük, şeflik ve memurluklardan teşekkül eder.

Birimler, hizmet gereklerine göre, büyük şehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile kurulur (3030 sayılı kanun md.17).

Büyükşehir belediye teşkilatının kuruluşunda belediye meclisinin kararının, İçişleri Bakanlığının onayına sunulması ile vesayet denetimi öngörülmüş bulunmaktadır.

2. Büyükşehir Belediye Encümeni :

Büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediye başkanı veya vekalet vereceği şahsın başkanlığında, Genel Sekreter³⁶, büyükşehir belediyesinin imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işleri ve personel işlerini yürüten birim başkanlarından oluşur (3030/13)

Kanunun getirdiği düzenlemede belediye encümenine öteki belediyelerde olduğu gibi, eşcilmış üye dahil edilmemiştir. Encümenin sadece memurlardan oluşturularak seçilmiş üye alınmaması dolayı bir vesayet hükmü sayılabilir.

3. Büyükşehir Belediyesi ve Merkez İlçe Belediye Bütçelerinin Onaylanması :

Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri bütçelerinin hazırlanması ve uygulanmasında 1580 sayılı Belediye Kanununun ilgili hükümleri uygulanır.

Büyükşehir belediye bütçeleri doğrudan, ilçe belediye bütçeleri ise Büyükşehir Belediye Meclisince, yatırımlarla hizmetler arasında bütünlük sağlanacak şekilde aynen

(36) 3030 sayılı kanununun 16. maddesine göre Genel Sekreter Büyükşehir Belediye Başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanının Onayı ile atanır.

veya tadilen kabul edildikten³⁷ sonra ilgili Vali tarafından onaylanır.

- Büyükşehir belediye meclisi, ilçe bütçelerini kabul ederken

- Vali büyükşehir ve ilçe belediye bütçelerini onaylarken,

1580 sayılı kanunun 123. maddesi ile mülki amire tanınan, bütçede değişiklik yapma yetkisini kullanabilir.

Ancak burada fark, bu yetkinin ilçe belediye bütçeleri üzerinde uygulanmak üzere Vali ile birlikte büyükşehir belediye meclisine de tanınmış olmasıdır.

Bütçede Vali tarafından yapılan değişikliklere karşı, bütçenin büyükşehir belediyesine intikalinden itibaren 20 gün içinde, büyükşehir belediye başkanınca, görevli idari yargı mercilerine itiraz edilebilir. İtirazlar idari yargı mercilerinde 30 gün içinde karara bağlanır (3030/20)

Ayrıca bütçe konusunda dikkati çeken bir değişiklik de ilçe belediye bütçelerinin kaymakam yerine Vali tarafından onaylanmasıdır.

4. Büyükşehir Belediyelerinin İmar Alanındaki Yetkileri :

3030 sayılı kanunun 6/6 maddesi; büyükşehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin, nazım plana uygun olarak hazırlayacakları, tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek, yetkilerini büyükşehir belediyesine vermektedir.

(37) Burada oldukça enteresan ve alışılmadık bir durum ortaya çıkmaktadır. İlçe belediye bütçesini büyükşehir belediye meclisi; kanunun 20. maddesinde sayılan kriterlere göre incelemekte ve değiştirerek onaylayabilmektedir. Bu durumda bir mahalli idare üzerinde başka bir mahalli idarenin vesayet denetimi uygulaması söz konusu olmaktadır. Böylece vesayet denetimimin yeni bir boyut daha kazanmış olduğunu söyleyebiliriz.

Ancak 3194 sayılı kanunun 9. maddesine 3394 sayılı kanunla³⁸ eklenen yeni bir fıkra ile gerekli görülen hallerde, imar planı konusunda belediyelere verilen bütün yetkiler, Başbakanın onayı ile geçici olarak, Bayındırlık ve İskan Bakanına verilebilir.

Görüldüğü gibi imar alanındaki bu vesayet yetkisi gerekli görülen hallerde, Büyükşehir Belediyeleri üzerinde de kullanılabilecektir.

5. İhtilafların Çözümü :

Bu husus 3030 sayılı kanunun 24. maddesinde düzenlenmiştir. Maddeye göre ; ilçe belediyelerinin kendi aralarında veya büyükşehir belediyesi ile aralarında itilaf çıkması veya ilçe belediye leri arasında farklı uygulamalar bulunması halinde, bu ihtilaf ve farklı uygulamaları ortadan kaldırmak amacıyla, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici tedbirleri almaya yetkilidir.

Büyükşehir belediye meclisi toplantı halinde değilse bu yetki büyükşehir belediye encümenine aittir.

Bu konuda büyükşehir belediye meclisi veya büyükşehir belediye encümenince alınan kararlar ilgili belediye veya belediyelerce derhal uygulanır.

Büyükşehir belediye meclisinin veya encümenin kararına karşı, ilgililer 10 gün içinde o ilin valisine itiraz edebilirler. Vali itirazı 10 gün içinde karara bağlar. Valinin kararı kesindir.

Burada da bütçenin onaylanmasında olduğu gibi, bir belediyenin öteki belediye veya belediyeler üzerinde vesayet denetimi yapması sözkonusudur.

6. Büyükşehir Belediye Başkanınının Meclis Kararlarının Tekrar Görüşülmesini İsteyebilmesi :

3030 sayılı kanunun 14. maddesine göre; Büyükşehir ve ilçe belediye meclislerince alınan bütün kararlar, büyükşehir belediye başkanına gönderilir.

Büyükşehir belediye başkanı konunun meclislerde tekrar görüşülmesini isteyebilir. Meclisler kararlarında ancak 2/3 çoğunlukla ısrar edebilirler ve bu hallerde meclis kararı kesinleşmiş olur.

Meclis 2/3 çoğunluk ile ısrar edemezse ne yapılacaktır? Veya 2/3 çoğunlukla ısrar edilebilir ve karar kesinleşirse başkanı 1580/97'deki gibi valîye müracat edebilecek midir?

Söz konusu durumları belediye meclis kararları üzerinde uygulanan bir tür vesayet denetimi olarak kabul edebiliriz.

SONUÇ

İdari vesayet denetimi konusunu teorik çerçevede ve ilgili kanunlarda öngörüldüğü biçimiyle, belediyelerin karar ve işlemleri üzerinde uygulanış şekillerini inceledikten sonra, bazı sonuçlara varmak ve genel bir değerlendirme yapmak mümkündür.

1. Ülkemizde kamu hizmetlerinin yürütümü ile mükellef olan idare mekanizması, Anayasa gereği, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre kurulmuş ve bu idarelerin görevleri ile yetkileri kanunlarla düzenlenmiştir.

İdari vesayet, devlet tüzel kişiliğinden ayrı birer kamu tüzel kişiliğine ve kısmi özerkliğe sahip bulunan, mahalli idareler üzerinde merkezi idarenin bir denetim, kontrol ve nezaret yetkisidir.

2. İdari vesayet idari bir kontrol, idari bir ön denetimdir. Kaynağını Anayasa ve kanunlarda bulan, Anayasa ve kanunlarla sınırlı tutulan hukuki bir yetkidir. İdari vesayet yetkisi devredilemeyen yetkilerdendir.

3. İdari vesayet yetkisi, 1982 Anayasasınının 127. maddesiyle düzenlenerek, Anayasal bir müessese haline getirilmiştir. Böylece, idari vesayet yetkisinin orijinal kaynağınının Anayasa olduğunu söyleyebiliriz.

4. İdari vesayet denetimi, mahalli idarelerin kararları, organları, eylem ve işlemleri ve personeli üzerinde uygulanan ve öteki fonksiyonları ile birlikte dolaylı bir eğitim fonksiyonunu da gerçekleştiren çok yönlü bir müessesedir.

5. İdari vesayet denetimi; mahalli idareler üzerinde uygulanan, yargı denetimi, siyasal denetim, özel denetim ve kamuoyu denetimi şeklinde sıralayabileceğimiz, öteki denetim türlerinden; kapsamı, sınırları, süresi ve sürekliliği, uygulayan merci ve makamlar, sürat ve etkinliği, direkt veya endirekt oluşu ve doğurduğu sonuçlar bakımından farklılık gösterir.

6. İdari vesayet yoluyla mahalli idarelerin kararları üzerinde, hukuka ve kanuna uygunluk denetimi ile yerinde-lik denetimi yapılmaktadır.

7. İdari vesayet yetkisini kullanan mercileri, idari makam ve kurullar ile idari yargı organları olmak üzere iki ana grupta toplayabiliriz.

İdari vesayet, idare makamları tarafından uygulandığında yapılan işlemler, idari işlem niteliğinde olduğundan, bu kararların idari bir işlemde bulunması gereken yetki, şekil, sebep, konu ve maksat unsurları bakımlarından hukuka uygun olmaları gerekir.

İdari vesayet karar ve işlemleri aleyhine, yetki, şekil, sebep, konu ve maksat yönlerinden biriyle hukuka aykırılıkları gerekçesiyle, ilgililer tarafından idari yargı mercilerine, iptal ve tam yargı davaları açılabilir.

8. İdari vesayetın temel amacı, kamu hizmetlerinin yürütümünde ahengin sağlanması, devletin birliği ve Anayasamızın 123. maddesinde ifadesini bulan, idarenin bütünlüğü ilkelerinin yerinden yönetim kuruluşları tarafından zedelenmesini önlemektir.

Her ülkede merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde az veya çok, şu veya bu şekilde bir denetim uyguladığı bilinen bir gerçektir.

Günümüzde, Vatikan, Monako ve İsviçre'nin bazı kantonları gibi küçük devletler bir yana bırakılırsa, bütün kamu hizmetlerinin merkezden yürütülmesi imkansızdır. O halde, hizmetlerin ve gelirlerin merkezi idare ve mahallî idareler arasında, gerçekçi ve rasyonel kriterlere göre bölüştürülmesi kaçınılmazdır.

Bu taktirde idari vesayet, merkezi idare-mahallî idare ayrımının zorunlu bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır.

9. Merkezden yönetimin sakıncalarını gidermek, mahallî hizmetlerde isabet ve etkinliği artırmak amacıyla, Anayasa ve kanunlarla mahallî idarelere belirli bir özerklik tanınmıştır. Ancak bu özerklik mutlak ve sınırsız değildir. Sınırsız bir özerklik, kamu hizmetlerinde birlik ve ahengi, hizmetlerin bölgeler arasında dengeli dağılımını aksatabilir. Aşırı ve kontrolsüz özerklik, mahallî menfaatlar ve ihtiyaçlarla, genel ekonomik ve sosyal hedefler arasında uyumsuzluk doğurabilir, kıt kaynakların israf edilmesine sebebiyet verebilir.

Genel amacı, ekonomik ve sosyal kalkınmayı ve refahı, milli ve mahallî seviyede, dengeli bir şekilde gerçekleştirmek ve devamını sağlamak olan hükümet, bu gibi uyumsuzlukları ortadan kaldırmak zorundadır.

İşte bu gibi sebeplerle, mahallî idarelere tanınmış yetkilerin gereği gibi kullanılmasını sağlamak, kanunla verilen görevlerin ihmalini önlemek için, merkezi idarenin mahallî idareler üzerinde bir gözetim ve denetim uygulaması gerekli ve zorunludur.

Vesayet denetiminin amacı, sadece kanuna ve şekil şartlarına uygunluğu sağlamak değildir ve olmamalıdır. Bunların yanısıra vesayet denetiminden beklenen, kamu hizmetlerinde verimlilik ve etkinliğin artırılması olmalıdır.

10. Mahalli idarelerin kararları üzerindeki vesayet uygulaması onama, erteleme, ortadan kaldırma, yerine geçme, önceden izin alma şekillerinden biriyle cereyan etmektedir.

Bu usullerin uygulanmasında vesayet makamlarına, çağın gereklerine uygun yeni, gerçekçi ve tutarlı değerlendirme kriterleri verilmelidir. Böylelikle vesayet denetimi usulen yapılan bir uygulama olmaktan çıkarılmalıdır.

11. Türkiye'de gerek teorik, gerek fonksiyonel olarak etkinliğini kaybetmeye yüz tutmuş bulunan vesayet sisteminin yeniden düzenlenerek, Anayasanın ışığında yeni ve gerçekçi esaslara bağlanması gerekmektedir.

Halen mevcut vesayet sistemini belirleyip, biçimlendiren kanunlar ; sosyal, ekonomik ve teknolojik gelişmeler karşısında geçerliliklerini önemli lde yitirmişler, birçok hükümlerinin uygulama kabiliyeti kalmamıştır. Bu kanunlar, günün şartlarına uygun olarak, yapıcı, düzeltici, yönlendirici, işbölümü ve işbirliğini öngören tarzda vesayet hükümlerine yer vermek suretiyle, yeniden düzenlenmelidir.

12. Mahalli idarecilik uygulaması, demokratik toplum düzeninin vaz geçilmez unsurlarından birisidir. Demokratikleşme yolunda mesafe almak için, daha çok sayıda kamu hizmetlerini mahalli teşkilatlara bırakmak, mahalli teşkilatların yetkilerini ve kaynaklarını artırmak gerekir.

Son yıllarda bu yönde önemli adımlar atılmış ve yeni düzenlemeler getirilmiştir. Bunlara katılmamak elde değildir. Ancak, mahalli idarelerin, özellikle belediyelerin yetkilerini ve özerkliğini artırırken dikkatli ve ll davranmak gerekmektedir.

Özerkliğin kullanılılışında gerekli ve yeterli denetimi getiremezsek, özerklik suistimallere ve istismarlara sebebiyet verebilir. Kanunla verilen bir yetkinin, yine kanunla bir denetim mekanizmasına bağlanması gerekir.

Denetimi mahalli halka, kamuoyuna bırakmak belki en idealidir. Ancak halkın denetimi çok genel kalmakta ve etkin bir denetim olamamaktadır. Mahalli halkın siyasal kültürü ve bilinci, kamu hizmetleri hakkındaki bilgisi, halihazırda yeterli değildir. Zaten demokratikleşme ve kalkınma sürecinde çektiğimiz sıkıntıların birçoğu, halkımızın çağdaş anlamda siyasal bilinç ve siyasal kültürden yoksun olması ve genel eğitim seviyesinin yetersiz oluşundan kaynaklanmaktadır.

A.B.D.'de uygulanan , belirli durumlarda ve belirli sürelerde belediye yönetiminin mahalli halk tarafından güven oylamasına tabi tutulması, bu yolla gerektiğinde belediye yönetiminin düşürülebilmesi şeklinde uygulanan usuller getirilerek, mahalli idareler üzerindeki kamuoyu denetimine etkinlik kazandırılabilir.

13. Yine son yıllarda mahalli idareler özellikle belediyeler mali kaynak bakımından hayli güçlendirilmişlerdir. Bu sevindirici bir olaydır.

Ancak, mali tevzin sisteminde pek önemli bir değişiklik yapılamamıştır. Mali tevzin sisteminin, özellikle belediyeleri merkeze bağımlı kılan karakteri devam ettiği sürece, merkezin belediyeler üzerindeki kontrolü değişmeyecektir. Bu bakımdan Anayasamızın 127. maddesinde yer alan "bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" hükmü doğrultusunda, belediyelerin insiyatifinde olan gelir kaynakları artırılmalı, merkezin kontrolündeki gelir kaynakları ise daha objektif esaslara bağlanmalıdır.

14. İmar mevzuatında yapılan değişikliklerle belediye meclislerine imar planlarını yapma ve onaylama yetkisi verilmiştir.

Ancak, bu alanda Bayındırlık ve İskan Bakanlığının yetkileri, tamamen kaldırılmış değildir. Ayrıca 3194 sayılı İmar Kanununda, son yapılan değişiklikle Başbakan'a, imar planları ile ilgili bütün yetkileri, geçici bir süre Bayındırlık ve İskan Bakanına verme yetkisini tanınmaktadır.

İl ve ilçelerde belediye ve mücavir alan sınırları içinde kamu hizmetlerinin başlı olarak görülen mülki amirlerinin, imar planlaması konularında hemen hiçbir yetkileri bulunmamaktadır.

Kanaatimizce imar planlaması konusu, sadece bir belediye veya Bayındırlık ve İskan Bakanlığı işi olarak düşünülmemeli, başta mülki idare amirleri olmak üzere, taşradaki öteki merkezi idare birimlerine de, bu alanda görev ve yetkiler verilmelidir.

15. Hizmetlerin mahallinde teşkilatlandırılarak, özerk mahalli kuruluşlar aracılığı ile yürütülmesi bunlar üzerindeki denetimin kaldırılmasını gerektirmez.

Kamu hizmetlerini mahallinde teşkilatlandırmak ne kadar gerekli ise bu teşkilatlar üzerinde merkezi idarenin bir kontrol, gözetim ve koordinasyon yetkisinin bulunması da o kadar gerekli ve önemlidir.

Ancak, bu denetimi ille de Bakanlıklar, Ankara'da yapmak zorunda olmamalıdır. Bakanlıklar vesayet konusunu düzenleyici işlemlerle genel esaslara bağlamalı, bu esaslara göre denetim, başta mülki idare amirleri olmak üzere, taşradaki birimler tarafından yapılmalıdır. Böylece bakanlıklar, mahallinden uzak Ankara'da yapılan bir denetimin sakıncalarından ve fazla iş yükünden kurtulmuş, daha önemli ve stratejik konular üzerinde çalışmak için zaman kazan-

mış olurlar. Hele Bakanlar Kurulu basit belediye tasarruflarının denetimiyle meşgul edilmemelidir.

16. Mahalli idarelere ve bu arada belediyelere güvensiz ve kuşkulu gözlerle bakıp, bunların her türlü icraatını vesayet kışkacına almaya çalışmak doğru değildir. Bu taktirde vesayet denetimi gerçek anlamını yitirerek, bir engelleme halini alır. Ancak ülkemizin şartları hesaba katıldığında merkezin etkisini hissedilmez bir düzeye indermekte doğru değildir.

Taşradaki mahalli idari ve merkezi idare birimleri arasında, işbirliğini ve koordinasyonu daha etkin bir şekilde sağlayabilecek yollar ve yöntemler araştırılarak uygulamaya konmalıdır.

17. Vesayet denetimini, sadece il özel idareleri belediyeler ve köyler üzerinde uygulamak veya öyle kabul etmemek gerekir. Bunların dışında, kamu tüzel kişiliğini haiz, hizmet bakımından yerinden yönetim kuruluşları mevcuttur. Bu kuruluşların çalışmalarında da, koordinasyon bozuklukları ve rantabl çalışmama gibi problemler ortaya çıkmaktadır. Bunlar üzerinde de etkin bir denetim tesis edilmelidir.

18. 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Yönetimi Kanununun 20. maddesine göre, Büyükşehir Belediye Meclisi İlçe Belediyelerinin bütçelerini, maddede sıralanan kriterlere göre incelemkte ve değiştirerek onaylayabilmektedir. Aynı bütçeler, Büyükşehir belediye bütçesiyle birlikte vali tarafından onaylanarak kesinlik kazanmaktadır.

Bu durumda, bir mahalli idarenin, başka bir mahalli idare üzerinde vesayet denetimi uygulaması sözkonusu olmaktadır. Uygulamadan maksadın, bütçelerde öngörülen hizmetler arasında uyum ve koordinasyonun sağlanması olduğun-

dan şüphe yoktur. Ancak uygulamanın Anayasaya uygunluğu tartışılabilir.

Böylece vesayet denetiminin yeni bir boyut daha kazanmış olduğunu söyleyebiliriz.

19. Mahali idarelerin denetimi konusunda, dünya ülkeleri arasında farklı uygulamalar mevcuttur. Türkiye ve Fransa'da özerkliğin artırılması çabaları sürerken, mahalli idarecilik uygulamasının en çok gelişmiş olduğu İngiltere'de son yıllarda, merkezi kontrolün arttırılması temayülü belirlemiştir.

Önemli olan, her ikisinin ideal bir dengesini kurmasıdır.

20. Mahali idareler seçimlerini düzenleyen mevzuatta değişiklik yapılarak, belediye başkanlığı ve belediye meclis ve encümen üyeliklerine seçilebilme şartları, eğitim yönüne ağırlık verilmek suretiyle değiştirilmelidir. Böylece, belediye yöneticilerinin nitelikleri ve buna bağlı olarak sunulan hizmetlerin de nitelik ve niceliği yükseltilebilir.

21. Özet olarak, idari vesayet işlerin gecikmesine ve aksamasına neden olmadan yol gösterici, öğretici, yapıcı ve düzeltici olmalıdır.

Özellikle kamu parasının verimli, ihtiyaçlara ve kanunlara uygun bir biçimde harcanması, denetlenmesi ve hizmetlerin bütün ülke için geçerli standartlara ulaşacak biçimde gerçekleştirilmesi sağlanmalıdır.

Sadece yapılmış işlerin eksik ve sakat yönleri değil, yerine getirilmeyen ihtiyaçlarla bunların nedenleri de denetim kapsamına girmelidir. Bu, hiç kuşkusuz denetim yetkisini kullanacak olanların yeterince bilgi ve tecrübe sahibi olmalarını gerektirir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- AKTAN, Tahir : "Mahalli İdarelerde Vesayet Denetimi" A.İ.D., 1976, Cilt.9, Sayı 3.
- ARSLAN, Süleyman : "Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, Ankara, 1978.
- AYTAÇ, Fethi : Açıklamalı Belediye Kanunu, Ankara, 1988.
- COŞKUN, Sabri : İdari (Yönetmel) Vesayet ,Ankara, 1976.
- ÇOKER, Ziya : Belediye Meclisleri , Vazife ve Selahiyetleri, İstanbul, 1963.
- EKE, Ali Erkan : Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler, Ankara, 1982.
- ERDOĞAN, Sedat : Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkileri.
- EROĞLU, Hamza : İdare Hukuku,Ankara, 1985.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : Yönetim Hukuku, Ankara, 1983.
- GÖZÜBÜYÜK, A. Şeref : Türkiye'de Mahalli İdareler, Ankara, 1967.
- MERİÇ, Osman : "Belediye İdareleri Üzerindeki İdari Vesayet" İller ve Belediyeler Dergisi, sayı 237.
- NADAROĞLU, Halil : Mahalli İdareler, İstanbul, 1986.
- ÖZER, Ahmet : "Belediyeler Üzerinde Vesayet Denetimi" Türk İdare dergisi, 1985, sayı 368.
- TORTOP, Nuri : Mahali İdareler, Ankara, 1986.

- TORTOP, Nuri : Devlet Memurları El Kitabı, Ankara, 1985.
TORTOP, Nuri ; İSBİR, Eyüp : Yönetim Bilimi, Ankara, 1986.
YAVUZ, Fehmi ; KELEŞ Ruşen : Yerel Yönetimler, Ankara,
1982.

Kanunlar ve Kararlar :

- 18.10.1982 tarih ve 2709 sayılı TC. Anayasası.
- 5442 Sayılı İl İdaresi Kanunu.
- 6.1.1982 tarih ve 2575 sayılı Danıştay Kanunu.
- 3194 sayılı İmar Kanunu.
- 6.1.1982 tarih ve 2576 sayılı ve 2575 sayılı kanunlar.
- 1580 Sayılı Belediye Kanunu, 2464 ve 2380 sayılı kanunlar.
- 1593 Sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu.
- 2634 Sayılı Turizmi Teşvik Kanunu.
- 442 Sayılı Köy Kanunu.
- 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Yönetimi Kanunu.
- 2942 Sayılı Kamulaştırma Kanunu.
- 3360 Sayılı İl Özel İdareleri Kanunu.
- 657 Sayılı Devlet Memurları Kanunu.
- 190 Sayılı Genel Kadro Usulü Hakkında K.H.K.
- V. Beş Yıllık Kalkınma Planı.
- Çeşitli Tarih ve Sayılardaki :
 - . Anayasa Mahkemesi Kararları.
 - . Danıştay Kararları
 - . Bakanlar Kurulu Kararları.

T. C.
Yükseköğretim Kurulu
Dokümantasyon Merkez: