

125933 . 1

**YEREL YÖNETİMLERİN YARGISAL DENETİMİ**

**Berrin KINCAL**

**(Yüksek Lisans Tezi)**

**Eskişehir 1997**

## ÖZET

Yerel yönetimler tarihi çok eski olmayan anayasal kurumlardır. Yerel yönetim kuruluşları, organları, organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri Anayasada düzenlenerek anayasal güvence sağlanmıştır.

Yerel yönetim kuruluşları üzerinde uygulanan denetim türleri vesayet denetimi dışında teorik olarak mevcut, ancak uygulamada işlerliği olmayan denetim türleridir. Anayasa ile tanınan güvencenin bir sonucu olarak yapılması gereken denetim yani yargısal denetime ancak istisnai durumlarda ve sınırlı olarak gidilmektedir. Yargısal denetimin sınırları ve şartları da yine yasalarla belirlenmiştir. Yargısal yola müracaat açısından ilgili yasalarda demokratik ve ayrıntılı bir düzenlemenin olduğunu söylemek zordur. Müracaat hakkı olanlar belirlenmiştir. Yargıya gidildikten sonra da verilebilecek kararlar yine yasalarla önceden belirlenmiştir. En çok yargı makamlarını meşgul eden olaylar belediyeler ve belediye başkanları ile ilgili sorunlardır. Ancak uygulamaya baktığımızda yargı kararlarının siyasiler üzerinde davranışlarına yön vermeleri açısından faydalı olduğu söylenemez.

## ABSTRACT

Local governments are constitutional corporations which don't have much old history. Local governments corporations, organs of their, possession and lost of attribute of organ are arranged by constitution.

Theoretically, there are kinds of control, out of guardianship control, enforced to local governments corporations. But in practice, it doesn't have any function. The control of juridical which resultant of constitutional guaranty is limited with exceptional situations. The limits and conditions of control of juridical are arranged by law. For application to trial, there is no arrangement democratic and detailed. Who are holders of application right is defined. After application to trial, judgement which will be taken by trial are defined ahead by law too. Events which busies much trial are problems which bear on municipalities and mayors. In practice, judgement is no use for to direct behaviours of politician.

## İÇİNDEKİLER

GİRİŞ.....	1
------------	---

### Birinci Bölüm

#### YEREL YÖNETİMLER

I. GENEL OLARAK.....	3
II. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ.....	6
III. YABANCI HUKUKDA YEREL YÖNETİMLER.....	8
1. Amerika Birleşik Devletleri (ABD).....	9
2. İsviçre.....	10
3. İngiltere.....	10
4. Fransa.....	12
5. Almanya.....	12
6. Uluslararası Alanda Yapılan Çalışmalar.....	13
IV. TÜRK HUKUKU AÇISINDAN YEREL YÖNETİMLER.....	16
1. Anayasal Düzenlemeler.....	16
A. 1961 Anayasası.....	16
B. 1982 Anayasası.....	19

2. Yasal Düzenlemeler.....	22
V. GÜNÜMÜZDE TÜRK YEREL YÖNETİMLERİNİN SORUNLARI.....	23

## İkinci Bölüm

### YEREL YÖNETİM KURULUŞLARI

I. YEREL YÖNETİM KURULUŞLARI.....	29
II. İL ÖZEL İDARELERİ.....	32
1. İl Genel Meclisi.....	33
2. İl Daimi Encümeni.....	35
3. Vali.....	37
III. BELEDİYELER .....	39
1. Belediye Meclisi.....	47
2. Belediye Encümeni.....	54
3. Belediye Başkanı.....	56
IV. KÖYLER.....	62
1. Muhtar.....	63
2. İhtiyar Meclisi.....	64
3. Köy Derneği.....	67
V. YEREL YÖNETİM KURULUŞLARININ DENETİMİ.....	68
1. İç Denetim.....	68
2. Kamuoyu Denetimi.....	69
3. Siyasi Denetim.....	69

4. Merkezi Yönetimin Denetimi.....	70
5. Yargısal Denetim.....	74
6. Denetim Türlerinin Karşılaştırılması.....	75

### Üçüncü Bölüm

#### YEREL YÖNETİMLERİN YARGISAL DENETİMİ

I. İL ÖZEL İDARELERİ AÇISINDAN.....	77
1. İl Genel Meclisi.....	77
2. İl Daimi Encümeni.....	79
3. Vali.....	81
II. BELEDİYELER AÇISINDAN.....	81
1. Belediye Meclisi.....	81
2. Belediye Encümeni.....	87
3. Belediye Başkanı.....	88
A. Başkan seçilebilmek için aranan nitelikleri kaybetme.....	89
B. Görevi kötüye kullanma veya herhangi bir sebepten dolayı en az 6 ay hapse mahkum olma.....	91
C. Belediye meclisine sunulan yıllık çalışma raporunun meclisce yetersiz bulunması.....	94
D. Meclis üyelerinin gensorularına verilen cevapların yetersiz bulunması.....	96
E. Başkanın görevini mazeretsiz ve kesintisiz 20 günden	

fazla terketmesi.....	99
F. Belediye meclisinin feshine sebep olabilecek durumlara katılma.....	100
4. Belediye Organları Arasında Çıkacak Uyuşmazlıklar.....	100
<b>III. KÖYLER AÇISINDAN .....</b>	<b>102</b>
1. Muhtar.....	102
2. İhtiyar Meclisi.....	104
3. Köy Derneği.....	105
<b>SONUÇ.....</b>	<b>106</b>
<b>YARARLANILAN KAYNAKLAR.....</b>	<b>108</b>

## KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
bkz.	: Bakınız
B.	: Baskı
C.	: Cilt
D.	: Daire
E	: Esas
K	: Karar
s.	: Sayfa
S.	: Sayı
SK.	: Sayılı Kanun
md.	: Madde
T.	: Tarih
Y.	: Yıl



## GİRİŞ

Ülkemiz şartlarında yerel yönetimler oldukça önemli fonksiyona sahiptir. Yerel yönetimlere anayasal güvenceler tanınmış, özel yasalarla geniş yetkilerle donatılmışlardır. Ancak siyasal gerekler sonucu kendilerine tanınan yetkileri tamamen kullandıkları söylenemez.

Yerel yönetimlerin merkezi yönetimden tamamen bağımsız hale getirilmesi yani özerkleştirilmesi son yılların en güncel sorunları arasındadır. Ancak yerel yönetimlerimize tanınan bu özerkliğin de denetim yolları ile hukuka uygun kullanılmasını sağlamak gerekmektedir.

Yerel yönetimler üzerinde çeşitli denetim türleri uygulanmaktadır. Bunların neler olduğunu kısaca görüp, konumuz olan yargısal denetimi ise her bir yerel yönetim kuruluşunun organları üzerinde nasıl gerçekleştiğini, şartlarını ayrıntılı olarak inceleyeceğiz.

Birinci bölümde yerel yönetim kavramının ne anlama geldiği, yabancı ülkelerde taşıdığı özellikler, mevcut düzenlemeler ve sorunlar incelenmiştir. İkinci bölümde yerel yönetim kuruluşlarını, özelliklerini, organlarını inceledikten sonra üçüncü bölümde ise, yerel yönetim kuruluşları üzerindeki genel olarak denetim türleri ve her bir yerel yönetim kuruluşunun organları hakkında yasal düzenlemeler uyarınca mevcut yargısal denetimin koşulları ve sonuçları ele alınmıştır. Ancak konu ile ilgili kaynakların sınırlı olması nedeniyle konunun kapsamı genişletilememiştir. Konuya ilişkin sadece anayasa maddesi ve yerel yönetim kuruluşlarının kendi ilgili kanunlarındaki hükümler dışında düzenleme bulunmamaktadır. Bu konu henüz bilimsel incelemeye tabi tutulmadığından kaynaklardaki sınırlılık yanında kalkınma planlarında ve meclis tutanaklarında da bir açıklık bulunamamıştır. Yargı kararları incelendiğinde ise, sadece birkaç konu ile ilgili tekdüze az sayıda karara rastlanmıştır. Tüm bu hususlar konumuzun çerçevesinin dar kalmasına yol açmıştır.

## **Birinci Bölüm**

### **YEREL YÖNETİMLER**

#### **I-GENEL OLARAK**

Yerel yönetim nedir? Öncelikle bunu inceleyerek konumuza başlayabiliriz.

Yerinden yönetim dediğimizde, siyasal ve idari yerinden yönetim anlaşılır. Siyasal yerinden yönetim eski SSCB, ABD gibi federal devletlerde söz konusu olan ve anayasalarca ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış bulunan yarı özerk statüye dayanan bir yönetim biçimidir. İdari yerinden yönetim ise, yine kendi içinde ikiye ayrılır. Hizmet yerinden yönetim ve yer yönünden yerinden yönetim

yani yerel yönetimdir. İdari yerinden yönetimde yasama ve yargı erkleri merkezde toplanmıştır ve yürütmeye ilişkin bazı yetkilerin devri sözkonusudur. Yerinden yönetim kuruluşlarının yapıları, yetkileri, örgütleri ve memurlarının atanma usulleri devlet tarafından kanunla düzenlenir.

Yerel yönetim siyasal bir kavramdır. Yerel yönetim her yazarca farklı şekilde tanımlanmıştır. KELEŞ'e göre, yerinden yönetim, yasalar uyarınca oluşturulmuş yönetim organlarının, yine yasaların belirlediği yada merkezce kullanılmakta olanlardan başka işlevleri görebilmeleri için tüzel, siyasal ve akçal bir takım yetkilerle donatılmalarıdır<sup>1</sup>.

TORTOP ise, mahalli idareleri vatandaşa en yakın olan en alt düzeydeki idare birimi olarak değerlendirmiştir<sup>2</sup>. NADAROĞLU ise, yerel yönetimlerin kuruluş nedeninin her ülkenin siyasal, ekonomik, idari düzen ve gelenekleri olduğunu belirtmektedir<sup>3</sup>. ÖNCEL'e göre ise yerel yönetimler belirli bir coğrafi alanda oturan halka, komşuca yaşamalarından doğan çeşitli konularda, merkezden ayrı kararlar almak ve bunları uygulamak hususunda tanınan özerklik sonucu doğmuştur<sup>4</sup>. KARATAŞ ise yerel yönetimleri bir düzen olarak kabul

1 Ruşen KELEŞ-Fehmi YAVUZ, Yerel Yönetimler, B.2, Ankara,1989 , s.17

2 Nuri TORTOP "Türkiye'de Mahalli İdare Kavramı ve Isparta Mahalli İdareleri", İller ve Belediyeler Dergisi, Haziran-Temmuz 1992, Y:48, S:560-561, s.266

3 Halil NADAROĞLU, Mahalli İdareler, B.3, İstanbul,1986,. s.259

4 Yenil ÖNCEL, Mahalli İdareler Maliyesi, İstanbul, 1981, s.7

etmiştir. Aynı yasaya göre yerinden yönetim mahalli mahiyetteki kamu hizmet ve faaliyetleri ile teknik bazı hizmet ve faaliyetlerin merkezi idareden alınarak ayrı kamu tüzel kişilerine verilmesidir<sup>5</sup>.

Uluslararası Sosyal Bilimler Ansiklopedisinde yerel yönetimler bir devletin yada bölgesel yönetimin alt birimi olan nispeten küçük bir alanda sınırlı sayıda kamusal siyasaların belirlenmesi ve uygulanması ile görevli ve yetkili kılınmış kamu kuruluşları olarak tanımlanmıştır<sup>6</sup>.

Yerel yönetimler konusunda asıl önemli olan kendi ülkemizde taşıdığı özelliklerdir. Her bir ülkenin siyasi yapısı yerel yönetimlerin taşıdığı özelliklerde farklı etkiler yapmaktadır. Bu nedenle öncelikle Türk yerel yönetimleri üzerinde durup özellik arzeden noktalarda karşılaştırma yaparak diğer ülkelerdeki yerel yönetimlerden bahsedeceğiz.

Aslında insanların bir arada ve topluca yaşamaları sonucu ortaya çıkan ilk siyasal örgüt Devlettir. Ancak devletin tüm ülke çapına yayılarak tüm vatandaşların ihtiyaçlarını gereği gibi karşılamasını beklemek hayal olur. İnsanların yerel nitelikli ihtiyaçlarıdır ki, merkezden yönetimin yanında yerel yönetimlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Merkezden yönetimin vatandaşların ihtiyaçlarına

---

<sup>5</sup> Süleyman KARATAŞ, Kamu İşletmeleri ve Yerel Yönetimler, İstanbul 1992, s.201

<sup>6</sup> KELEŞ-YAVUZ, a.g.e., s.20

ulaşması aslında hiyerarşik yoldan mümkündür. Ancak yerel yönetimlerle, bürokrasi kısmen de olsa bertaraf edilerek ihtiyaçların yerindelik ilkesi gereği ifasına çalışılmaktadır. Yerel yönetimlere bazı fonksiyonlar verilmiş ancak tamamen denetimsiz ve serbest bırakılmamışlardır. Yerel yönetimlerin bir diğer adı ile mahalli idarelerin özelliklerini ve tanınan anayasal güvenceyi daha ileride inceleyeceğiz.

## II-TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Yerel yönetimlerin tanımlanmasında olduğu gibi tarihsel gelişimi konusunda da farklı görüşler mevcuttur. Yerel yönetimlerin basit olarak doğuşu devletin ortaya çıkışıyla başlar. Ancak bugünkü anlamıyla ortaya çıkmaları her devletin kendi yapısına göre özellik arz etmektedir. Yerel yönetimler az da olsa siyasi içerikli kurumlar olmaları itibariyle farklı zamanlarda ortaya çıkan Türk yerel yönetimlerinin tarihçesini ayrıntılı olarak inceleyeceğiz.

Ülkemizdeki yerel yönetimler il özel idareleri, belediyeler ve köylere aittir. Belediyeler ve il özel idareleri açısından batı örneği etkisiyle asıl başlangıç tanzimat olarak kabul edilmişken, köy idaresi Osmanlı İmparatorluğundaki eski bir geleneğin devamı olarak kabul edilmiştir<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Şeref GÖZÜBÜYÜK, Türkiye'de Mahalli İdareler, Ankara,1967, s.1

Tanzimat dönemine değin, hükümet, belediye ve yargı işleri Arap ve İslam geleneklerinin hakim olduğu kadılar tarafından yerine getirilmekte idi. Merkezi yönetimin hakimiyeti çıkarılan yasalara rağmen devam etmiş batıyla ilişkilerin yoğunlaşması ise çağdaş belediye örgütlerinin kurulmasına katkıda bulunmuştur. İlk belediyenin kuruluşu 1855 yılındadır. Bu örgütün başında hükümetçe atanan bir şehremini ve 12 kişilik üyeleri atamayla gelen bir şehir meclisi vardır. Her yıl üçte ikisi yenilenen meclis üyelerinin güvenilir ve saygın Osmanlı vatandaşı, İstanbul'da oturan esnaf olma şartı aranmaktaydı. 1858 yılında Beyoğlu ve Galata semtlerinde kurulan belediye örgütü 1869 yılında çıkarılan Dersaadet İdarei Belediye Nizamnamesi ile tüm İstanbul'a yaygınlaştırılmıştır. İstanbul dışında belediye örgütü kurma çalışmalarının başlangıcı 1868 den başlamaktadır. Belediyelerin yapısındaki değişikliklere ilişkin asıl yasa ise halen yürürlükte bulunan 1580 Sayılı Belediye Yasası 1930'da yürürlüğe girmiştir<sup>8</sup>.

İl özel idarelerinin kuruluşu da 1864 yılındaki Vilayet Nizamnamesinde eyalet örgütünün yerini il örgütünün almasıyla başlamıştır. Bu nizamname uyarınca illerde genel yönetimin yanında il özel yönetimi kuruluyor, yönetimi de vali başkanlığındaki Meclis-i Umumiye bırakılıyordu. Merkezi yönetimin ağır vesayet denetimi yapılan yeni düzenlemelerle kaldırılmaya çalışılmış, asıl düzenleme ise 3360 sayılı yasa ile 1987 yılında gerçekleştirilmiştir<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> KELEŞ-YAVUZ, a.g.e., s.38-39

<sup>9</sup> KELEŞ, YAVUZ, a.g.e., s.38-39

Köylerin düzenlenmesi ise ilk olarak 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile olmuştur. Bu tüzük uyarınca ülke illere, iller livalara, livalar kazalara, kazalar da köylere ayrılmıştı. Köy muhtar ve ihtiyar kurulundan oluşup ayrı tüzel kişiliği yoktu. Alınan kararlar ise danışma niteliğinden öteye gitmiyordu. 1870 yılındaki İdare-i Vilayet Nizamnamesi ile değişiklik getirilmişse de yeterli olmamış, 1913 yılında her iki nizamname yürürlükten kaldırılınca köy yönetimleri boşlukta kalmış, asıl düzenleme 1924 yılında 442 sayılı Köy Yasası ile yapılmıştır<sup>10</sup>.

### III-YABANCI HUKUKDA YEREL YÖNETİMLER

Federal devletlerdeki mahalli idareler, idari hiyerarşi içinde en alt sırada yer almaktadır. Hem federal hem de üniter devletlerdeki mahalli idareler ademi merkeziyet ilkesine göre kurulmuş olup, tüzel kişiliğe, idari ve mali özerkliğe, aynı zamanda seçimle işbaşına gelen karar ve yürütme organlarına sahiptir<sup>11</sup>.

Bu başlık altında tüm ülkeleri incelemeyeceğiz. Çünkü her bir ülkenin toplum yaşantısı, siyasi tercihleri, gereksinimleri doğrultusunda yerel yönetimleri de şekil almıştır. Bu nedenle de sadece birkaç ülke yerel yönetiminin belirgin özelliklerine kısaca değineceğiz.

<sup>10</sup> KELEŞ, YAVUZ, a.g.e., s.40

<sup>11</sup> NADAROĞLU, a.g.e., s.123



## 1-Amerika Birleşik Devletleri (ABD)

ABD'deki mahalli idare sisteminin kendine özgü bazı özellikleri vardır. Mahalli idare birimleri çeşitli üye devletlerde değişik fonksiyonlara ve isimlere sahiptir. Ayrıca bir kısım üye devlette mevcut olan mahalli ünite birimi diğerinde mevcut değildir. Mahalli idarelerin görevleri ve üye devlet ile görev bölüşümü o devlet yasa ve anayasaları ile düzenlenmektedir<sup>12</sup>.

Latin Amerika'da merkezileşmeye doğru olan eğilim temel sorun olmaktadır. Son yirmi yılda bölgenin tüm ülkelerinde merkezi planlamanın gelişmesine ve gelişme etkinliklerinin merkezden yürütülmesine tanık olunmuştur. Yerel yönetim işlevlerinden olan bazı hizmetler görünürde yerel otoritelere bağlı olmasına karşın merkezi otoriteye aktarılmışlardır. Merkezi planlamacılar ve merkezdeki yöneticiler bölgedeki kamu hizmetlerini ve gelişme etkinliklerini ya politik denetim gerekleri, nitelikli insan gücü eksikliği yada ekonomi ve verimlilik adına giderek artan biçimde kontrol etmektedirler. Latin Amerika'daki bu merkezileşme eğilimi de önem verilmeyen bir olgudur<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> NADAROĞLU, a.g.e, s.128

<sup>13</sup> " Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Latin Amerika Merkezinin Çalışmaları ", İller ve Belediyeler Dergisi, Mayıs 1986, Y:42, S:487, s.140

## 2-İsviçre

İsviçre, kantonlardan oluşan federal nitelikte bir Devlettir. İsviçre'deki mahalli idare birimleri kantonlar içinde yer alan komünlerden oluşmaktadır. Görevler konfederasyon, kantonlar ve komünler arasında bölüşülmüş olup, komünler mahalli polis hizmetleri, itfaiye hizmetleri, koruyucu sağlık hizmetleri, sosyal yardımlar, eğitim hizmetleri ve din hizmetlerinden sorumludur. Komünler kamu tüzel kişileri olup karar organını sınırlar içindeki halk oluşturmaktadır<sup>14</sup>.

## 3-İngiltere

İngiltere'de yaygın ademi merkezîyet eğilimi sonucu mahalli idare geleneğinin en güçlü olduğu ülkedir. İngiltere resmi adı ile Birleşik Krallık, İngiltere, Galler, İskoçya ve Kuzey İrlanda'dan oluşmaktadır. Bu dört ülkeden her birinin kendine özgü gelenekleri, farklı dilleri ve farklı mahalli üniteleri mevcuttur. İngiliz mahalli idarelerinin en önemli özelliği yargı yetkisine sahip olmalarıdır<sup>15</sup>.

İngiltere'de mahalli idarelerin seçimle işbaşına gelen karar organları Konsey olup, yürütme organı yoktur. Tüm yetkiler Konseye

<sup>14</sup> NADAROĞLU, a.g.e., s.133

<sup>15</sup> NADAROĞLU, a.g.e., s.140

aittir. Konsey yetkisini organları aracılığı ile kullanır. Ayrıca mahalli idareler arasında fonksiyonların devri imkanı da tanınmıştır. Görev karışımını önlemek için yetki ve sorumluluklar açık ve kesin olarak belli edilmiştir<sup>16</sup>.

İngiliz mahalli idareleri özerktir. Ancak salt anlamda bağımsız da değildirler. Belirli hizmetleri yapmak üzere parlamento tarafından kendilerine görev ve yetki verilmiş özerk kuruluşlardır<sup>17</sup>. Görev ve yetkilerinin kaynağı da Parlamento'dur. Devlet ile mahalli idareler arasındaki ilişkileri de gene Parlamento kanunlarla düzenler. Mahalli idareler hükümetin ajanı olmayıp kendi alanlarında hareket serbestisi bulunmaktadır. Ancak merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde denetim yetkisi sınırlı olmakla birlikte bertaraf edilmemiştir.

Thatcher yönetimi ile merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimi ve müdahalesi dünya ülkelerinin tersine ağırlaşmıştır. Çalışmalar yerel harcamaların merkezi yönetimce denetlenmesi ve sınırlanması yönündedir. Yerel yönetimlerin sorumluluklarının seçimle oluşmayan özel organlara aktarılması ise bunu çok açık göstermektedir<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Ziya ÇOKER, İngiliz Mahalli İdareleri, Ankara, 1970, s.4

<sup>17</sup> ÇOKER, a.g.e., s.11

<sup>18</sup> ÇOKER, a.g.e., s.35

#### 4-Fransa

Fransa merkeziyetçi bir tutuma sahiptir. Bu nedenle de üç ayrı tipte yerel ve bölgesel kuruluş mevcuttur. Departmanlar, komünler ve 1986 yılında kurulmasına ilişkin yasal işlemler tamamlanan bölgelerdir. İlk ikisi mahalli idare üniteleridir. Komünler, belediye başkanı ve belediye meclisinden oluşur. Seçimle iş başına gelirler. Belediye meclisi karar, belediye başkanı ise yürütme organıdır. Departmanların ise iki yönü vardır. Birincisi merkezi idarenin kolu, ikincisi ise mahalli menfaatlerin temsil edildiği topluluk merkezidir<sup>19</sup>.

Fransız mahalli idareleri hareket özgürlüğüne sahip olmamışlardır. Hizmet alanlarının sınırını saptamak yetkisine sahip olamadıkları gibi gerçekleştirdikleri hizmetler kanunla öngörülen zorunlu hizmetlerdir. Fransız mahalli idarelerinin bizzat vergi koymak yetkisi de bulunmamaktadır<sup>20</sup>.

#### 5-Almanya

Almanya'da mahalli idarenin ne anlama geldiği Anayasalarında belirtilmiştir. Mahalli halk temsilcilikleri ve organları olarak adlandırılır.

<sup>19</sup> NADAROĞLU, a.g.e., s.150

<sup>20</sup> NADAROĞLU, a.g.e., s.157

Seçimle göreve gelen devlet organlarıdır ve bölgeleri dahilindeki vatandaşlar için uyulması zorunlu kuralları duyuru şartıyla belirleme hakkı tanınmıştır. Görev ve yetkileri kanunla belirlenmiştir. Ancak kanunlar, anayasa ile görevlerin ana sınırları çizildiğinden sadece ayrıntıya ilişkindir. Karar organları vardır ve ayrı hukuk kişiliğine sahip olup taraf teşkil ederler. Yetki genişliği ilkesi de uygulama alanı bulur. Merkeziyetçilik ağır bastığından ayrı bütçeleri yoktur. Tek bir bütçe vardır Devlet bütçesi<sup>21</sup>.

Almanya'daki yerel yönetimler ile Türk yerel yönetimleri pek çok bakımdan benzerlikler göstermektedir. En önemli benzer özellik her ikisinin de anayasal kurum olmalarıdır. Ancak Almanya'da Türkiye'dekinin tersine yerel yönetim birimlerinin türleri ve bu türlerin yapıları, görev, yetki ve öteki konularında ülke çapında gözlenen bir örneklikten uzaklık, bir başka deyişle çeşitlilik mevcuttur. Örneğin belediyeler bakımından bile birden fazla örnek ve her birinde de birbirinden ayrı uygulamalar vardır<sup>22</sup>.

## 6-Uluslararası Alanda Yapılan Çalışmalar

Avrupa Mahalli İdareler Konferansı, Avrupa Birliğini

<sup>21</sup> NADAROĞLU, a.g.e., s.244-246

<sup>22</sup> Selçuk YALÇINDAĞ, F. Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları,1992, s.4

gerçekleştirmek üzere kurulmuş bulunan Avrupa Konseyinin organlarından biridir. Avrupa Konseyinin amaçlarını gerçekleştirme yolunda, mahalli idarelerin büyük yardımları olabileceğini dikkate alan Bakanlar Komitesi 1961 yılına kadar zaman zaman toplanıp mahalli idarelere has meseleleri görüşmekte olan Mahalli İdareler Konferansına, o tarihte aldığı bir kararla Konseyin bir organı sıfatını tanımıştır. Konferansın amaçlarından biri, Bakanlar Komitesine ve İstişari Meclise mahalli idareler üzerine etkide bulunması muhtemel olan veyahut da mahalli idarelerin görevleriyle ilgisi bulunan tedbirler hakkındaki görüşlerini bildirmektir. Öte yandan, Konferansın bir başka amacı da, Avrupa Birliği yolundaki gelişmelerden mahalli idareleri haberdar etmektir. Avrupa Konseyinin üyesi 16 devlet Konferansta temsil edilmektedir. Her yıl iki defa toplanır. Alınan kararlar uygulanma değeri taşıyan teorik ve pratik konulardadır<sup>23</sup>.

1985 yılında Dünya Yerel Yönetimler Kongresinde Yerel Yönetimler Evrensel Bildirgesi kabul edilmiştir. Yerel yönetim en yakın yönetim kademesi kabul edilmiş, karar alma sorumluluğunun verilmesiyle de merkezdeki tıkanmanın azalacağı, yönetimin işleyişinin hızlanacağı, hizmetlerin yaygınlaşacağı ve refahın artacağı belirtilmiştir. Yurttaşların kendileri ile ilgili kararlara katılarak etkin ve demokratik politikanın oluşacağı ve ulusal bütünlüğe katkıda bulunacakları kabul edilmiştir<sup>24</sup>.

<sup>23</sup> Ruşen KELEŞ, " 5. Avrupa Mahalli İdareler Konferansı Raporu", İller ve Belediyeler Dergisi, Eylül 1964, Y:20, S:227, s.470

<sup>24</sup> Sadun EMERALP, Yerel Yönetimler ve Demokrasi, B.1, Ankara,1994,

Yerel yönetim ilkelerinin anayasada veya temel yasalarda yer alması gerektiği, yöneticilerin seçimle göreve gelmesi, denetimin hukuka uygunluk amacıyla yapılacağı ve usüllerinin anayasa veya yasayla belirleneceği, kendilerine özgü gelir kaynakları olup bunlar üzerinde serbestçe tasarruf edilebileceği kabul edilen esaslar içerisindedir<sup>25</sup>.

Avrupa Konseyi de 1981-1984 tarihleri arasında yerel yönetimlerin özerkliği konusunda ilkeleri tartışarak bir tasarı kabul etmiştir. Tasarı ÖZERKLİK ŞARTI olarak Avrupa Konseyince kabul edilmiştir. Burada temel unsuru, gerçek özerklik yani, yerel toplumlardaki insanların hak ve özgürlükleri ile demokratik hükümet anlayışı oluşturmaktadır. Özerkliğin anayasalar tarafından kabul edilmesi ve belli konularda yerel yönetimlere serbesti tanınması da kabul edilmiştir.<sup>26</sup>

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

Şartın 2.maddesi özerk yerel yönetimler ilkesinin ulusal mevzuatla

---

s.117

25 EMERALP, a.g.e., s.118-119

26 TORTOP, Mahalli İdareler, B.4., Ankara,1991, s.28-29

ve uygun olduğu durumlarda anayasa ile tanınacağına ilişkindir. Özerk yerel yönetim kavramı ve kapsamı açıklandıktan sonra gerekli idari örgütlenmenin yerel yönetimlerce yapılabileceği açıklanmıştır. 8. madde denetime ilişkindir. Denetim kanunla ve anayasaya uygunluk amacıyladır ve ancak kanun yada anayasada belirtilen durum ve yöntemlerle gerçekleştirilir. Bunun yanında yerel yönetimler de 11. maddeye göre, kendi yetkilerinin serbestçe kullanımı ile anayasa veya ulusal mevzuat tarafından belirlenmiş olan özerk yönetim ilkelerine riayetın sağlanması amacıyla yargı yoluna başvurma hakkına sahiptir<sup>27</sup>.

Avrupa Konseyinin hazırladığı bu Şartı Türkiye bazı çekincelerle imzalayıp onaylamıştır<sup>28</sup>.

#### IV-TÜRK HUKUKU AÇISINDAN YEREL YÖNETİMLER

##### 1-Anayasal Düzenlemeler

##### A-1961 Anayasası

Yerel yönetimler ile ilgili anayasal boyutta esaslı düzenleme 1961 Anayasası ile olmuştur. 1876 Kanuni Esasi ile nizamnamelerle düzenlenmiş olan vilayet, liva, kaza idareleri ve belediyeler anayasal

<sup>27</sup> EMERALP, a.g.e., s.131-137

<sup>28</sup> Zafer ÜSKÜL“Yeni Bir Demokrasi Arayışı:Yerel Demokrasi”, s.7



güvenceye kavuşturulmuştur. Ancak yerinden yönetim ilkesi açıkça yer almış değildir. 1921 Anayasasında mevcut olan belirsizlik 1924 Anayasası ile giderilmeye çalışılmıştır. Vilayetlerin, şehir, kasaba ve köylerin tüzel kişiliğe sahip oldukları hükme bağlanmıştır. Köy Kanunu ile Belediye Kanunu 1924 Anayasası döneminde çıkarılmış olup halen yürürlüktedir. 1961 Anayasası ile de yerinden yönetim ilkelerine açıkça yer verilmiş ve yerel yönetimlerde demokrasiyi sağlamlaştırmaya çalışılmıştır. Yerel yönetimlerin demokratikleşme sürecindeki konumları ve işlevleri yasaya dayalı bir anlayışla belirginleştirilmiştir<sup>29</sup>.

1961 Anayasasının 116. maddesi 1.fıkrasında " mahalli idareler il, belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileridir" demekle mahalli idarelerin neler olduğunu sayıp kamu tüzel kişiliğine sahip olduklarını belirtmektedir.

2.fıkroda mahalli idarelerin seçimleri kanunun gösterdiği zamanlarda ve 55. maddede yazılı esaslara göre yapılır denmektedir. Anayasanın 55.maddesi siyasi haklar ve ödevler başlığı altında yer alan seçme ve seçilme hakkına ilişkindir. Maddeye göre " vatandaşlar kanunda gösterilen şartlara uygun olarak seçme ve seçilme haklarına sahiptir. Seçimler serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre yapılır."

---

<sup>29</sup> Haluk A. KABAALIOĞLU-Turan YILDIRIM, Türkiye'nin İdari Teşkilatı, İstanbul, 1995, s.166-170

*“Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim ancak yargı yolu ile olur”* demekle yargısal denetim yolu açılmış, mahalli idarelerin hukuka uygun hareket etmeleri sağlanmıştır.

*“ Mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır.”*

Madde, 1961 Anayasası Komisyon Raporunda 115. md. olarak gösterilmiştir. Komisyon raporuna göre maddenin gerekçesinde; mahalli idarelerin bünye ve mahiyetlerinin genel olarak ifade edildiği ve 1876 Anayasası döneminde sosyolojik olarak yerleşmiş bulunan mahalli ünitelerde herhangi bir değişiklik yapmaya gerek görülmediği, mahalli idarelere geniş yetkiler verilmesinin demokratik düzenin sonucu olduğu, mahalli idare organları seçimlerinin anayasada sağlam demokratik esaslara bağlandığı ve merkezi idare ile bağlarının kanunla düzenleneceği belirtilmiştir<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Temsilciler Meclisi Anayasa Komisyonu 09.03.1961 T.ve 27 K. no.lu anayasa Komisyon Raporu, Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, S.Sayısı:35, C.2, s.76

## B-1982 Anayasası

1982 Anayasasında 1961 Anayasasına göre esaslı bir değişiklik getirilmemesine rağmen daha ayrıntılı düzenleme yapıldığını görmekteyiz. Anayasanın 127. maddesi mahalli idarelere ilişkin özellikleri belirtmektedir. 127. maddeye göre: “ mahalli idareler il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen , seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” 1.fıkra mahalli idareleri saymıştır. Ancak burada söz edilen il, il genel idaresi değil, il özel idaresidir. Yine mahalli idarelerin ancak kanunun verdiği yetkiye dayanarak kurulabilecekleri ve en önemlisi karar organlarının seçmenler tarafından belirleneceği ifade edilmiştir. Mahalli idarelerin kamu tüzel kişiliğine sahip oldukları da m.123 deki ifadeye rağmen teyid edilmiştir. 123. maddede idareyi merkezden yönetim ve yerinden yönetim kuruluşlarından oluşan bir bütün olarak değerlendirmiştir. Kanunla veya kanunun açıkça verdiği yetkiye dayanılarak kamu tüzel kişiliği kurulabileceği belirtilmişken 127. maddede mahalli idarelerin kamu tüzel kişileri olduğu açıkça ifade edilmiştir. Bu fıkra ile mahalli idareler kamu tüzel kişiliğine sahip anayasal kuruluşlar olarak kabul edilmiştir.

“ Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir.” Mahalli idarelerin yerinden yönetim kuruluşları olduğu ve ancak kanunla

kurulabilecekleri belirtilmiştir. Yetki ve görev sınırları da kuruluş kanunlarında belirtildiğinden mahalli idarelerin hareket serbestisi kısıtlanmıştır.

*“ Mahalli idarelerin seçimleri Anayasanın 67. md.deki esaslara göre beş yılda bir yapılır. Kanun büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.”* Mahalli idarelerin seçimle meydana getirilen organları temsil esasına dayanıp ülkenin siyasal ve idari yapısında bağımsız bir kademe oluşturmaktadır.

*“ Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar uzaklaştırabilir”.* Mahalli idarelerin yargısal denetimini getirmiştir. Ancak burada 1961 Anayasasından farklı olarak hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları ile organların üyelerinin kesin hükme kadar görevlerinden uzaklaştırılmaları imkanı getirilerek mahalli idarelerin çalışmalarında şayiaların engellenmesi amaçlanmıştır.

*“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 usüller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir.”* Yargısal denetim yanında merkezi yönetimin mahalli idareler üzerinde idari vesayet denetimi yapabileceği kabul edilmiştir. 1961 Anayasasında vesayet denetiminden söz edilmemektedir. 1961 Anayasasında yer almamasına rağmen adı konmayan fakat uygulanan denetim 1982 Anayasası ile, şartları belirlenip açıklığa kavuşturulmuştur.

*“Mahalli idarelerin belirli kamu hizmetlerinin görölmesi amacıyla, kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir. Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır”.* Mahalli idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlamak anayasal zorunluluk olarak getirilmektedir.

1982 Anayasası gerekçesinde, 1961 Anayasasında yer alan mahalli idare birimlerinin herhangi bir değişiklik yapılmadan aynen kabul ediliği, şehirleşmenin hızla gelişmesi sonucu yürürlükteki kanunlarla problemleri çözümleme imkansız hale geldiğinden hizmetlerin daha iyi görülebilmesi için büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimlerinin kanunla getirilebileceği imkanının anayasa ile tanındığı ve mahalli idareler arasında birlikler kurulması imkanının tanınmasının da bu ihtiyaçın sonucu olduğu belirtilmiştir<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Atilla ÖZER, Gerekçeli ve 1961 Anayasası ile Mukayeseli 1982 Anayasası, Ankara, 1984, s.487

## 2-Yasal Düzenlemeler

Yerel yönetim kuruluşlarının her birinin kendine özgü kanunları vardır. Kuruluş ve görevleri ile organlarının oluşması, hak ve yetkileri anayasadaki düzenleme uyarınca ilgili kanunlarında yapılmıştır. Yerel yönetim kuruluşlarına ilişkin yasal düzenlemeler çok sınırlıdır.

Yerel yönetim kuruluşlarından il özel idaresi 1913 tarihli İdare-i Umumiye Kanunu<sup>32</sup> ile düzenlenmiştir. Belediyeler ise, 3.4.1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanununda düzenlenmiştir. Özellik arzeden büyükşehir belediyeleri hakkında 27.6.1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun hükümleri uygulanır. Köyler bakımından da, 18.3.1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu hükümleri halen yürürlüktedir.

Bu düzenlemeler yanında yerel yönetim kuruluşlarının organlarının seçiminde, seçim sistemi ve usulünde 18.1.1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli idareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve ihtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun hükümleri karşımıza çıkmaktadır.

Planlı döneme geçildikten sonra kalkınma planlarında yerel yönetimler konusunda detaylı bir program yapılmamıştır. Kaynak

---

<sup>32</sup> 16.5.1987 tarih ve 3360 SK. ile kanunun adı İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmiştir.

yetersizliği, reform ihtiyacı, yasal düzenlemelerin şartlara uymadığı tesbitleri yapılmış ancak çözüm de gösterilmemiştir.

## V-GÜNÜMÜZDE TÜRK YEREL YÖNETİMLERİNİN SORUNLARI

Türkiye’de egemenliği kullanma yetkisi merkezi yönetimin tekelindedir. Yerel yönetimler bu yetkiyi merkezi yönetimle paylaşmış değildir. Organların tümü seçilmemekte, kendi örgütlenmesine hakim olamamakta, ağır vesayet denetimi altında olmakta, yeterli gelir kaynaklarına sahip olamamakta ve halk yönetime hiç katılamamaktadır<sup>33</sup>.

Merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkilerinde ortaklık ve işbirliği ilkelerine dayalı demokratik yapılaşmaya gidilmelidir. Tabii burada yerel yönetimler merkezi yönetime bağlı alt kuruluş değil, yerel topluluğun temsil edildiği organik bir kuruluş olarak kabul edilmelidir. Merkezi yönetimin müdahalesi ancak yerel yönetimlerin çalışamaz duruma gelmesi halinde söz konusu olmalıdır. Ayrıca sürekli ve tarafsız denetim mekanizması oluşturulmalıdır<sup>34</sup>.

Yerel yönetim sistemimizdeki kuruluşların sorunlarına çözüm

<sup>33</sup> ÜSKÜL, a.g.m., s.7

<sup>34</sup> Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Yerel Yönetim ve Demokrasi, T.C. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayınları, Ankara, 1993, s.122-123

bulmak için çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmaların en önemli üç özelliği vardır:

a-geliştirme çabaları yerel yönetim kuruluşlarının güncel ve en belirgin sorunlarına çözüm bulmayı amaçlamıştır,

b-hazırlanan pek çok konuda kapsamlı olan tasarılar hiç bir zaman yasalaşamamıştır,

c-yapılan çalışmalar tersine sonuç vermiş, yerel yönetimler zaman içerisinde yetki ve kaynak kaybına uğrayarak kuruldukları günden daha güçsüz duruma düşmüşlerdir.

Ülkemizin içinde bulunduğu koşullar itibariyle yerel demokrasi ve güçlü yerel yönetimleri gerekli kılmaktadır. Toplumda iki alanda beklentiler yoğunlaşmıştır. Bunlardan birincisi daha demokratik yönetim sistemine sahip olmak, ikincisi ise teknik nitelik kazanmış ve karmaşık yapıya ulaşmış olan ve önemli ölçüde kaynak harcayan kamu kuruluşları topluma gereksinimi olan beklediği ve tercih ettiği hizmetleri en az kaynak harcayarak en nitelikli, çok ve çabuk sunmasıdır. Salt güçlü demokratik yerel yönetim kurumu oluşturmak yerel demokrasinin aksaksız işlemesi için yeterli değildir. Ek olarak kurumsal düzenleme yanında demokrasinin diğer kurum ve ilkelerinin de geçerli bir şekilde işlemesi sağlanmalıdır. Bunların yanında yerel topluluğun



yerel meclislerde gerçekçi olarak temsili, buna olanak sağlayan seçim sistemi, etkili katılımı ve denetimi sağlayan yol ve yöntemler, yerel yönetimin işleyişine ilişkin bilgi edinilmesini sağlayan yasal düzenlemeler ve uygulamalar "saydam yerel yönetim"i gerçekleştirecektir<sup>35</sup>.

Türk kamu yönetimindeki çalışmalardan ilk girişim MEHTAP'tır. Onu İdareyi ve idari Metodları Yeniden Düzenleme Projesi izlemiştir. Son olarak da Kamu Yönetimi araştırma Projesi (KAYA) tamamlanmıştır<sup>36</sup>.

Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsünce yerel yönetimler üzerine bilimsel araştırmalar yapılmış ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi yani kısaca KAYA projesi ile Türkiye'deki yerel yönetimlerin özellikleri belirlenip problemler ortaya çıkarılmış ve çözüm yolları önerilmiştir. Kaya projesi uyarınca Türkiye'deki yerel yönetimlerimizin tarihi çok eskilere gitmemekte, fakat sistem eski yasalara dayanmaktadır. Yerel yönetimler birer anayasa kurumu niteliğine sahip bulunup mahalle örgütleri dışında başlıca üç türden oluşmaktadır. Halkın beklediği ölçüde verimle ve etkili hizmet üretmekte başarılı olamamaktadırlar. Ayrıca bugünkü yerel yönetim modeli savurganlığa yol açmaktadır. Taşra örgütlenmesinde ve kamu yönetim sisteminin

<sup>35</sup> YALÇINDAĞ, a.g.e., s.100-103

<sup>36</sup> Ruşen KELEŞ, "Kaya Projesi ve Yerel Yönetimlerimiz", İller ve Belediyeler Dergisi, Haziran-Temmuz 1992, Y:48, S:560-561, s.274

taşrada yeniden yapılandırılmasında, merkezin taşra kuruluşlarını ve yerel yönetimleri kapsayacak yeni modellere ihtiyaç olduğuna dikkat çekilmektedir. Yerel yönetimlerde yeniden yapılaşmayı gerektiren başlıca nedenler KAYA raporuna göre yerel yönetimlerin güçsüz bulunmaları, anti demokratik olmaları ve etkili ve verimli hizmet üretme işlevlerini yerine getirme olanağından yoksun bulunmalarıdır. Ayrıca yerel yönetimlerin görev alanlarının ülkemizde darlığından söz edilmekte, yerel yönetim etkinliklerinin saydamlık ilkesine uyularak gerçekleştirilmediği belirtilmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin akçal yönden merkeze bağılılıkları hareket özgürlüklerini sınırlamakta ve gerçek anlamda demokratik ve güçlü bir yönetim olmalarını engellemektedir. Yine Kaya Projesine göre önemli bir yönetim boşluğu vardır. Bunun yanında belediyeler açısından çağdaş yönetim tekniklerinin kullanılmadığı vurgulanmıştır.

Raporda varılan belki de en önemli gözlem bugüne kadar sistem konusunda pek çok tasarı hazırlandığı, ancak gerçekleştirilemediğidir. Bunun nedeni ülkede yerleşik merkeziyetçilik geleneği ve yanlış yönetim felsefesi olduğu kabul edilmiştir.

Raporda belirlenen sorunlar yanında bunların çözüm yolları da gösterilmiştir. Geliştirilmiş modelin dayandığı temel görüş güçlü ve demokratik yerel yönetim kurumunun yerel düzeydeki yönetim sisteminin tek yetkili kurumu haline getirilmesidir. Bunun yanında

öngörülen diğer ilkeler de şöyledir:

-merkezin taşra örgütlerince görülen yerel hizmetlerin yetki ve sorumluluğunun il ve ilçe meclisleri ile belediye meclislerine bırakılması öngörülmektedir,

-modelde yetki ve sorumluluk ayrıntılı olarak incelenmiştir. İdari vesayet kurumu kaldırılarak yerine hukuka uygunluk denetimi getirilmektedir. Yerindelik denetimi ile hukuka uygunluk denetimi birbirinden farklıdır. Şöyle ki, yerindelik denetiminde merkez yönetimi keyfiliğe kaçabilir, sübjektif değerlendirme yapabilir iken, hukuka uygunluk denetiminde yerel yönetimlerin işlem ve eylemlerinin hukuka uygun olup olmadığı incelenir, uygunsuzluk halinde yargı denetimi harekete geçirilir, bu ise objektif bir denetimdir,

-modelin denetim açısından getirdiği en önemli yenilik, hukuka uygunluk yönünden merkez yönetiminin denetimi yanında bireylere de yerel yönetimlerin işlemlerine karşı kişisel menfaat ilişkisi aranmadan hemşehri sıfatına sahip olma nedeniyle idari yargıda dava açma hakkı tanınmasıdır,

-modeldeki bir diğer özellik de, yerel yönetimlere sınırları daha önceden yasa ile belirlenmek şartı ile, yerel topluluklara vergi salma ve toplanan vergilere orantı ekleme hakkı tanınmasıdır,

-model uyarınca yerel yönetim birimleri arasında işbirliği ve eşgüdüm ilkeleri uygulanacaktır. İşbirliği, eşgüdüm ve denetim plan ve programların üst meclislerde onaylanması, itiraz halinde ise yeniden üst mecliste görüşülmeyi içermektedir,

-modelde merkez yönetimine de çeşitli görevler verilmektedir. Yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetimi yapmak, kaynak açısından objektif ölçülerde yardım etmek, yerel yönetimleri geliştirici araştırma yapmak, hizmet içi eğitim çalışmalarını desteklemek vs. sayılmıştır<sup>37</sup>.

Kaya Raporu ile tamamlanan, sorunlara çözüm arama çalışmaları 1960'lı yıllarda MEHTAP Raporuyla başlamıştır. 1970 yılındaki İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Projesini 1980 yılından sonra askeri yönetimce getirilen düzenlemeler izledi. Son olarak da Kaya Projesi sorunların giderilmesi için çözümler sunmuştur. Ancak tüm çalışmalar uygulanmayıp rafa kaldırılmıştır<sup>38</sup>.

Son yıllarda yeniden çalışmalara başlanmış ve mahalli idarelerin yeniden yapılandırılmasına ve bu idarelerle ilgili çeşitli kanunlarda değişiklik yapılmasına dair kanun tasarısı taslağı hazırlanmıştır. Taslakta pek çok yenilik getirilmektedir. Bunlar içinde en önemlileri, merkezi idare kuruluşları tarafından yürütülen yerel hizmetlerin Bakanlar Kurulunca belirlenecek esaslara göre mahalli idarelere devri, yetki genişliği ilkesine işlerlik kazandırılması, ilçelerde ilçe özel idaresinin kurulması, Belediye Kanununda yer alan nüfus ve mesafe sınırının arttırılması ve yerel yönetimler üzerindeki vesayetin hafifletilmesidir<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> YALÇINDAĞ, a.g.e., s.114-115

<sup>38</sup> KELEŞ, "Kaya Projesi...", a.g.m., s.274

<sup>39</sup> Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına ve Bu İdarelerle

## İkinci Bölüm

### YEREL YÖNETİM KURULUŞLARI

#### I-YEREL YÖNETİM KURULUŞLARI

Yerel yönetimlerin kendilerine verilen görevleri gereği gibi yerine getirebilmeleri için bir takım özelliklere sahip olmaları gerekmektedir. Yerel yönetim kuruluşları yerinden yönetim ilkesine dayanan özerk kuruluşlardır. Ancak bu özerklik kayıtsız şartsız, geniş anlamda bağımsızlık değildir.

Yerel yönetim kuruluşlarının tüzel kişilikleri vardır. Yerel yönetim

---

İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun  
Tasarısı ve Gerekçeleri, Mahalli idareler Genel Müdürlüğü Yayın No:8,  
Ankara,1996

kuruluşlarının karar organları seçimle işbaşına gelirler. Bu özellik kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluşlar niteliğini kazandırır. Yerel özerklik ve yerel demokrasi seçimle iş başına gelmenin sonucu olan kavramlardır. Yerel özerkliğin iki yönü vardır. Birincisi yerel organların merkezle olan ilişkisidir. Bunun sonucu merkez ve yerel yönetim biriminin ayrı ayrı işlevleri bulunur, yerel yönetimin akçal durumunu güçlendirici önlemler alınır ve merkezin yerel birimler üzerindeki denetimi sınırlı ölçülere indirilir. İkincisi ise yerel yönetimlerin yerel toplulukla olan ilişkileridir. Bunun sonuçları ise, yerel birimlerin etkinliklerini yerel organların belirlemesi ve yerel yönetimin merkezi yönetim tarafından değil, yerel topluluğu oluşturan insanlar tarafından denetlenebilmesidir<sup>40</sup>.

Avrupa Konseyinde Ocak 1957'de toplanan Yerel Yönetimler Konferansında yerel özerklik ilkesinin temel nitelikleri kısaca belirlenmiştir. Bunlar; yerel özgürlüklere saygı gösterilmesi, yerel yaşamın özgül ve partiler üstü karakterinin korunması, devletle komünler arası ilişkilerin düzenlenmesi, komün maliyesinin özerkliği ve gerçek komün bilincinin geliştirilmesi olarak özetlenmiştir. Daha sonra Avrupa Konseyi 1981-1984 tarihleri arasında mahalli idarelerin özerkliğindeki ilkeleri tartışmış, ÖZERKLİK ŞARTINI kabul etmiştir. Türkiye bu şartı 1988 yılında imzalamıştır. Bu şartın bazı hükümleri ise şöyledir: mahalli idarelerin gerçek özerkliği yerel toplumlarda yaşayan insanların hak ve

<sup>40</sup> KELEŞ- YAVUZ, a.g.e., s.20

hürriyetlerinin korunması, mahalli idareler özerkliğinin anayasalar tarafından kabul edilmesi ve anayasalarda yer alması, mahalli idarelerin açık olarak başka bir kuruluşa verilmemiş yerel hizmetleri yerine getirme konusunda genel yetkiye sahip olmaları ve bu yetkilerin tam ve tartışmasız olması, mahalli idarelerin sınırlarını aşan fakat mahalli idarelerin görev alanı ile yakından ilgili olan sorunlarda bunların incelenmesi, planlanması ve karar aşamalarında ilgili mahalli idarelerin görüşlerinin alınması, mahalli idarelerin hizmetlerini etkin şekilde yapabilmek için yönetsel yapılarını istedikleri doğrultuda düzenleyebilme hakkına sahip olmaları ve seçimle işbaşına gelen personelin statüsü ve yetkilerini kullanmaları için güvence sağlanmasıdır. Özerklik şartında kabul edilen en önemli özellik ise, mahalli idarelere hukuksal yollara başvurma hakkının tanınmış olmasıdır. Bu idareler kendilerine yetki veren ve kendilerini koruyan kanunlara uyulmaması halinde özerkliklerinin güvence altına alınmasını sağlamak için yargı organlarına başvurma hakkından yararlanırlar<sup>41</sup>.

Yerel yönetim kuruluşlarının görevleri ve yetkileri yasa ile belirlenir.

Genel yönetimin yerel yönetimler üzerinde yönetimin bütünlüğünü sağlama, toplumun yararının korunması amacıyla vesayet yetkisi vardır. Bu yetkinin kullanılmasında her ülkenin kendi hukuki,

---

<sup>41</sup> TORTOP,a.g.e., s.28-29

sosyal ve ekonomik koşulları rol oynar. 1982 Anayasasının 123. md. de mahalli idarelerin kuruluş amaçlarına ters düşmeyecek biçimde ve yasalarda öngörülen sınırlar içinde genel yönetimin denetimine tabi olduklarını öngörmektedir. Ancak idari vesayet dediğimiz denetim hiyerarşik denetimle kıyaslandığında daha özel koşullarda gerçekleşip daha gevşektir.

Yerel yönetime görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır. Bunun sonucu olarak da merkezi yönetimden ayrı bütçeleri, malvarlıkları ve bağımsız gelir kaynakları vardır. Mahalli yararların gerektirdiği harcamaları yapıp bu harcamaları karşılayacak gelirleri tarh ve tahsil edebilirler. Bütçelerini kendileri düzenler ve uygularlar.

Yerel yönetim kuruluşları Bakanlar Kurulunun izni ile aralarında birlikler kurabilirler.

Yerel yönetim kuruluşlarının organlarının organlık sıfatını kazanmaları veya kaybetmeleri ancak yargı kararıyla olur. 1982 Anayasasında da açıkça ifade edilmiştir

## II-İL ÖZEL İDARELERİ

İl özel idarelerinin kuruluşu 1913 tarihli İdarei Umumiyei Vilayet



Kanunu ile olmuştur. Özel idareler Anayasa ile de kabul edilmiş, 127. md.de halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılayan kamu tüzel kişileri olduğu belirtilmiştir.

İl özel idaresinin organları il genel meclisi, il daimi encümeni ve validir.

### 1-İl Genel Meclisi

İl özel idarelerinin genel karar organı il genel meclisidir. İlçeler adına seçilen üyelerden oluşur. İl tüzel kişiliğine verilen görevler hususunda karar almak yetkisi il genel meclisindedir. İl genel meclisleri valinin tevdi veya üyelerin teklif ettikleri hususları görüşüp karara bağlar<sup>42</sup>.

İl genel meclisi üyeleri seçiminde 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun hükümleri uygulanır. Seçimler serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılır. Yapılan seçimlerde onda birlik baraj uygulamalı nispi temsil sistemi uygulanır. Her ilçe bir seçim çevresidir. Seçimler beş yılda bir yapılır. Ancak mahalli idareler seçiminin savaş hali nedeniyle veya milletvekilleri genel seçimi ile birleştirme amacı ile bir yıla kadar

<sup>42</sup> NADAROĞLU, a.g.e., s.276

erteleme veya öne alma kanunla mümkün kılınmıştır.

Seçim dönemi bitmeden önce meclis feshedilir veya infisah ederse yeniden seçilecek meclis eski meclisin süresini tamamlar. Bir seçim dönemi içinde yeniden kurulmuş veya kurulacak olan illerin genel meclislerine ait süreler de diğer genel meclislerin süresiyle birlikte sona erer.

İl genel meclisi her yıl mayıs ve kasım aylarının ilk haftasında olağan olarak toplanır. Toplantı süreleri en çok 30'ar gündür. Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısıdır. Toplantı süresi sona erdiği halde konuların incelenmesi ve görüşülmesi neticelenmemiş ise, il genel meclisi 10 günü geçmemek üzere toplantıyı uzatır ve sebeplerini İçişleri Bakanlığına bildirir. İl genel meclisine vali başkanlık eder. İl genel meclisi toplantılarının başlama ve bitiş tarihleri İçişleri Bakanlığına bildirilir. İl genel meclisinin çalışma esas ve usulleri İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak bir yönetmelikle düzenlenir.

İl genel meclislerinin görevleri, ilgili kanunda sayma yoluyla belirtilmiştir. Mali konular ile kanunla verilen bayındırlık, sağlık, sosyal yardım, milli eğitim, tarım konularında karar alır. Kanunla verilen görevler yanında siyasi konularla uğraşma yasağı getirilmiştir.

## 2-İl Daimi Encümeni

İl özel idarelerinin ikinci organı il daimi encümenidir. İlin karar organlarından ikincisidir. Aynı zamanda il genel meclisinin toplantı halinde bulunmadığı zamanlarda il özel idaresinin işleri hakkında karar alıp il genel meclisi yerine geçebilecek bir organdır<sup>43</sup>.

İl Özel İdaresi Kanununun 136. md. uyarınca il daimi encümeni il genel meclisi üyeleri içinden seçilecek 5 asıl ve 5 yedek üyeden oluşur. Encümen üyelerinin görev süresi bir yıldır. Görev süresi dolan üyeler yeniden seçilebilirler.

Aynı kanunun 141. md.ne göre de, il daimi encümenine vali veya yerine görevlendireceği vali yardımcısı başkanlık eder. Olağan toplantılar dışında encümen, gerek gördükçe vali tarafından toplantıya çağrılabilir. İl daimi encümeni başkan tarafından havale edilmeyen konuları görüşemez.

Daimi encümenin görevleri İl Özel İdaresi Kanunu 144. md.de tahdidi olarak sayılmıştır. Danıştay kararı uyarınca görevlerin kapsamı genişletilemez. İl daimi encümeni kararları iki grupta incelenebilir. Birincisi il genel meclisi toplantı halinde olmadığı zamanlarda onun yerine geçerek yaptığı görevler, ikincisi ise kendine has görevleridir.

<sup>43</sup> GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s.17

Encümenin il genel meclisi yerine geçerek yaptığı görevler de iki gruba ayrılır:

-encümen, acele hallerde ilk toplantıda genel meclisin tasdikine sunulmak üzere genel meclis adına karar alabilir. İl daimi encümeninin aldığı bu tür kararlar il genel meclisi tarafından kabul edilmediği takdirde ortadan kalkar, kabul ediliği takdirde ise, genel meclis kararı sayılıp genel meclis kararlarının hükmüne tabi tutulmaktadır,

-il genel meclisi, bazı belli işlerin yapılmasını ve bu işlerle ilgili kararların alınması yetkisini encümene bırakabilir. Ancak bu görevlendirme genel nitelikte olmayıp belli bir işin yapılmasına ilişkin olmalıdır.

Encümenin kendi adına yerine getirdiği görevler ise şöyledir:

-valinin her ay vereceği giderler cetvelini incelemek ve bütçeye uygun ise tasdik etmek,

-vali tarafından sunulacak il bütçe tasarısı, mahalli hizmetlerle ilgili olarak il genel meclisine sunulacak projeler, valinin havale edeceği işler hakkında oy ve düşüncesini bildirmek,

-il bütçesi ve genel meclis kararlarına göre yapılacak artırma ve eksiltme şartları hakkında oy ve düşüncesini bildirmek ve gerekli evrakı düzenlemek,

-beklenmeyen giderlere ait il bütçesinden yapılacak giderlerin harcama suretini belirtmek, il bütçesinin bir bölümündeki maddeler

arasında aktarma yapmaktır.

İl daimi encümeninin kendi adına ifa ettiği görevleri mahiyetleri itibariyle danışma, yürütme ve denetleme alanına ilişkindir. İl daimi encümeninin görevlerinden il bütçe tasarısını tetkik etmek danışma, il bütçesinin bir bölümü içindeki maddeler arasında aktarma yapmak yürütme, her ay valinin vereceği gider cetvellerini incelemek ve tasdik etmek denetleme görevi kapsamındadır<sup>44</sup>.

İl daimi encümenin il genel meclisi adına aldığı kararlar, il genel meclisinin ilk toplantısına götürülür. Benimsenenler genel meclis kararı olup; genel meclis kararlarının yargısal denetimindeki prosedüre tabi tutulur.

İl daimi Encümeninin kendi adına aldığı kararlar ise il özel idaresi tüzel kişiliğine izafe edilir. Bu kararlar il genel meclisinin onayından geçmez<sup>45</sup>.

### 3-Vali

İl özel idarelerinin üçüncü organı validir. Vali İl'de hem genel

44 GÖZÜBÜYÜK,a.g.e., s.17-18

45 GÖZÜBÜYÜK,a.g.e., s19.

idarenin başı, dolayısıyla merkezi idarenin temsilcisi; hem de il özel idaresinin yürütme organıdır. İl Özel İdaresi Kanununun 87.md.ne göre vali il özel idaresinin görevlerini özel idare müdürlüğü ve merkezi idarenin ildeki teşkilatları vasıtasıyla yürütür.

Valinin görevleri üç grupta incelenebilir:

A-İl özel idaresi adına alınacak kararların hazırlanması:

İl genel meclisinde ve il daimi encümeninde konuşulacak işlerle hazırlıklar ve çalışmalar vali ve kendisine bağlı teşkilat tarafından yapılır.

B-İl özel idaresi adına alınmış olan kararların yürütülmesi:

İl genel meclisi ve encümen tarafından alınan kararların gerektirdiği işlemler vali tarafından yapılır veya yaptırılır. İl özel idaresi bütçesinin de ita amiri validir.

C-İl özel idaresi tüzel kişiliğinin temsili:

İl özel idaresi ile üçüncü şahıslar arasındaki ihtilaflarda il özel idaresini yargı merciinde vali temsil ederken, karşı taraf Devlet olduğunda il özel idaresini il genel meclisi ikinci başkanı temsil eder. Vali il özel idaresinin temsilcisi olması sıfatı ile il adına yapılacak olan

hukuki işlemleri de yapar<sup>46</sup>.

İl özel idaresinin özerk kuruluş olması ama buna rağmen valinin seçimle değil de atama yolu ile göreve gelmesi tartışma konusu olmuştur. Yerel yönetimlerin kendi kendini yönetmesi gerektiği ilkesi karşısında valinin durumu merkezi idarenin memuru olması, ilkeyi temelde sarsmaktadır. Mahalli idarelerin özerkliği ile çelişmektedir. Ancak 1982 Anayasasının 127. md.de mahalli idarelerin sadece karar organlarının seçimle iş başına gelmesi ilkesi kabul edilmiştir. Anayasa maddesi lafzen yorumlandığında yürütme organı olan valinin seçimle değil, atama yolu ile göreve gelmesinde anayasaya aykırılık yoktur. Pek çok yazar, Türkiye şartlarında uygulamanın isabetli olduğunu savunmaktadır<sup>47</sup>.

### III-BELEDİYELER

Belediyeler Fransızların komünlerinden esinlenerek kurulmuştur. Kökü itibariyle arapça olan belediye sözcüğü, bir insan topluluğunun yerleşmek amacıyla oturduğu yer anlamına gelen belde kelimesinden türemiştir. Yani belediye, beldeye ilişkin kuruluş veya yönetim anlamına

<sup>46</sup> GÖZÜBÜYÜK ,a.g.e., s.19-20.

<sup>47</sup> NADAROĞLU,a.g.e, s.185

gelir<sup>48</sup>.

3.4.1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ilk maddesi uyarınca belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyette müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyet olarak kabul edilmiştir. Yine aynı kanununun 13. md. ile belediye hizmetlerinden yararlanacak olan kimseler belirtilmiştir. Hemşehri olmak belediye hizmetlerinden yararlanmak için yeterlidir. Maddede hemşehri tanımı da yapılmıştır. Madde metni şöyledir: " Her Türk nüfus kütüğüne yerli olarak yazıldığı beldenin hemşehrisidir. Hemşehrilerin belediye işlerinde reye, intihaba, belediye idaresine iştirake ve belde idaresinin devamlı yardımlarından istifadeye hakları vardır." Nüfus kütüğünde kayıtlı belde halkından olmak hemşehri sayılmaya yetmektedir.

13. md. ile belediye hizmetlerinden istifade hakkı olanlar sayılırken bir sonraki md.de de bu şahısların vazifeleri gösterilmiştir. 14. md.ye göre: " Belediye sınırı içinde oturan, bulunan, ilişiği olan her şahıs belediyenin kanununa, nizam ve talimatına müstenit emirlerini, hükümlerini tutmak, yapmak, resim ve harç, ücret ve aidatlarını vermekle mükelleftir". Kişilerin yükümlülükleri belediye tüzel kişiliğine bir takım haklar, imtiyazlar ve yetkiler de getirmektedir. Buna göre belediyeler:

---

48 NADAROĞLU,a.g.e., s.194-195



-kanunda öngörülen görevleri yerine getirdikten sonra belde halkının ortak ve medeni ihtiyazlarını giderecek girişimlerde bulunmak,

-belediye sınırları içinde yaşayanların sağlık, esenlik ve refahını temin ve beldede düzeni sağlamak amacıyla kanunların verdiği yetkiye dayanarak emirler vermek, yasaklar koymak ve uygulamak, aksine davrananları cezalandırmak,

-kendi sınırları içinde su, havagazı, tramvay, otobüs ve benzerleriyle, kent içindeki göl, nehir ve körfezlerde ve çevre kıyılarda yolcu taşımacılığı yapmak veya bu konuda imtiyaz vermek,

-sınırları içinde yolcu nakli için otobüs, minibüs, otogar, tünel, trolleybüs vs. işletmek, mezbahalarda kesilen etleri ücret mukabili satış yerlerine nakletmek veya Bakanlar Kurulu kararıyla naklettirmek,

-kanunlarda gösterilen belediye vergi ve resimlerini tarh ve Amme Alacaklarının Tahsili Hakkındaki Kanuna göre tahsil etmek yetkilerine sahiptir<sup>49</sup>.

Belediyelerin kurulmasına ilişkin usul Belediye Kanununda belirtilmiştir. Danıştay nüfusu 2000'in altına düşen belediyeler için, kurulmasında izlenen yoldan gidilerek tüzel kişiliklerinin kaldırılacağını kabul etmiştir<sup>50</sup>.

Danıştay Dava Daireleri Genel Kuruluna göre, tek başına bir köyde

49 NADAROĞLU, a.g.e., s.214

50 Danıştay 3. D., 18.10.1977 T, 1977/1116 E 1977/977 K. sayılı kararı, Danıştay Dergisi., Y:8, S:30-31, 1978, s.92

belediye kurulması halinde, köy merkezi ve mahalleleri arasında belli bir uzaklık yada yakınlığın bulunması gerekmez<sup>51</sup>.

Kurul bir başka kararında da, evvelce bir köyle birleşerek nüfusunun 2000'e yükselmesini ve belediye kurulmasını sağlamış olan bir köyün sonradan beldeden ayrılarak nüfusunun 2000'den aşağı düşmesine ve belediyenin dağılmasına yol açmasının kabul edilemeyeceğini hükme bağlamıştır<sup>52</sup>

Belediyelerin görevleri 15. md.de 76 fıkra halinde sayılmış ayrıca genel yetki de tanınmıştır. Bunlar dışında diğer kanunlarla belediyelere verilen görevler de mevcuttur. Belediyenin görevlerini gruplandırarak sıralamak gerekirse şöyledir:

- sağlık ve sosyal yardım görevleri,
- bayındırlık görevleri,
- eğitim görevleri,
- tarımsal görevler,
- ekonomik görevler,
- esenlik görevleri,

<sup>51</sup> Danıştay Dava Daireleri. Genel.Kurulu, 21.10.1977 T., 1976/181 E., 1977/332 K. sayılı kararı, Danıştay Dergisi, Y:8, S:30-31, 1978, s.119

<sup>52</sup> Danıştay Dava Daireleri Genel.Kurulu, 6.5.1977 T., 1976/417 E., 1977/244K. sayılı kararı, Danıştay Dergisi, Y:8, S:28-29, 1978, s.184

- ulaştırma görevleri,
- çeşitli görevlerdir<sup>53</sup>.

Yine kanuna göre belediyelerin kanunda sayılan görevlerinden;

- bazıları tüm belediyeler için zorunludur,
- bazıları tüm belediyeler için ihtiyaridir,
- bazıları geliri 50.000-TL. dan fazla olanlar için zorunludur,
- bazıları geliri 200.000-TL. dan fazla olanlar için zorunludur.

Belediyeler için gelir seviyeleri dikkate alınarak yapılan bu ayırım günümüz ekonomik koşullarında önemini yitirmiş, uygulanabilirliğini kaybetmiştir. Ayrıca günümüzdeki hizmet anlayışı ve toplumsal ihtiyaçlar ile de bağdaşmaz. Miktar sınırını dikkate almadığımızda belediyelerin kanunda sayılan görevlerinden %69.74 ünün zorunlu görev haline geldiğini görmekteyiz. Bu zorunlu görevlerin büyük kısmı sağlık ve sosyal yardım hizmetleri ile imar, temizlik aydınlatma, zabıta, fiyat kontrolü ve itfaiye hizmetlerine ilişkindir<sup>54</sup>.

Belediyeler yerel kamu hizmetlerini yerine getirmekle görevli kuruluşlardır. Kamu hizmeti kavramının değişmeyen ögesi bu tür hizmetlerin kamu yararına görülmesidir. Çağdaş belediyecilikte

<sup>53</sup> T.C. İçişleri Bakanlığı İç Düzen Yayınları: 5, s.4

<sup>54</sup> NADAROĞLU, a.g.e., s 213.

kaynakların, akılcı ölçüler içinde ve toplum yararına kullanılması kaynakların salt arttırılması amacından daha önemlidir. Ancak kamu yararı yerine birey çıkarlarının ön plana çıkması, yolsuzluk söylentileri belediyeleri yıpratmaktadır. Belediyeleri teftiş ve denetimden geçiren kuruluşların sayısı fazla olmasına rağmen etkili denetim yapıldığından bahsedilemez<sup>55</sup>.

Türkiye’de belediyelere ilişkin iki temel kanun bulunmaktadır. Bunlar 1580 ve 3030 sayılı kanunlardır. 27.06.1984 kabul tarihli 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Karanamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile büyükşehir belediyelerinin yönetimi, hukuki statüsü, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesi düzenlenmiştir. Aynı kanun büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin kuruluş, görev ve yetkilerine, merkezi idare ve diğer mahalli idareler ile münasebetlerine dair esas ve usullerini kapsar. Kanununun 4. md.ne göre büyükşehirlerde büyükşehirin adı ile büyükşehir belediyesi, büyükşehir dahilindeki ilçelerde ilçelerin adını taşıyan ilçe belediyeleri kurulur. Merkez ilçe de ayrı bir ilçe sayılır. Kanunda görev, yetki, hak, imtiyaz ve muafiyetler başlığı altında büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görevleri, hizmetlerin dağılım esasları düzenlenmiştir.

---

<sup>55</sup> Ruşen KELEŞ “Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik”, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Mart 1992, S:2, C:1, s.11-13

3030 SK. 1580 SK.na göre özel bir kanundur ve belirlenen illerin belediyelerinin büyükşehir belediyesi olması ve il sınırları içinde ilçe belediyeleri oluşturulması esasına dayanmaktadır. 3030 SK. ile oluşturulan yapıda üçlü bir ilişki ortaya çıkmaktadır. İlçe belediyesi-büyükşehir belediyesi ve merkezi idare ilişkisidir. Ancak bu ilişkide bazı aksaklıklar mevcuttur. Aksaklıklar uygulamalarla son yıllarda ortaya çıkmaktadır. Çelişkili uygulamalar yargı kararları ile açıklık kazanacaktır. Ancak asıl yapılması gereken yasal düzeyde ihtiyaçların gerektirdiği değişikliklerin yapılmasıdır<sup>56</sup>.

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasındaki ilişkinin niteliği tartışma konusu olmuştur. Hiyerarşi ilişkisi olamaz. Çünkü ikisi de ayrı tüzel kişiliklerdir. İlişki, ÖZAY'a göre dış idari denetim olarak değerlendirilirken, GÜRAN tarafından iç idari vesayet olarak nitelendirilmiştir<sup>57</sup>.

Vesayet makamı durumunda olan merkezi idare kamu düzen, güven ve esenliğini korumak, genel kamu hizmetleri ile yerel nitelikteki hizmetler arasında uyum ve işbirliğini sağlamak amacıyla yerel yönetimler üzerinde denetim konusunda düzenleyici fonksiyonları kendi elinde toplamıştır. Ancak merkezi idare tarafından yerel

<sup>56</sup> Zuhâl DÖNMEZ, "3030 Sayılı Kanuna Tabi Belediyelerin İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Kasım 1993, S:6, C:2, s.53

<sup>57</sup> DÖNMEZ, a.g.m.,s.47

yönetimler üzerinde yargı yoluna gidilmeksizin idari yetki ve usullerle yapılmakta olan denetimin sakıncalarını önlemek için anayasa ile, yargı yolu ile denetim sistemi getirilmiştir. Merkezi idare tarafından yerinden yönetim esasına dayalı belediyeler üzerinde uygulanan denetimler yol gösterici, yapıcı, teşvik edici olmalıdır. Bu bakımdan merkezi idarenin belediyelerin organlarına, kararlarına, işlem ve eylemlerine her fırsatta müdahale etmelerinden ziyade, belediyelerin kendi takat ve olanakları ile çözüme kavuşturamadıkları konularda talepleri halinde vesayet makamı tarafından bunlara açıklık getirecek bir sisteme gidilmesinde yarar vardır<sup>58</sup>.

İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Komisyonunun hazırladığı 1965 tarihli İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla İlgili Genel İlkelerde belediyelerle ilgili düzenlemelere de yer verilmiştir. Merkezi idare ile belediyeler arasındaki ilişkilerde tam bağıksızlık, tam bağımlılık, karma sistemler arasında karma sistem tercih edilmiştir. Tasarıya göre, belediyeler üzerindeki vesayet denetiminin sınırları daraltılarak, idari ve mali bakımlardan belediyelere daha geniş özerklik tanınmıştır. Böylece vesayetin daha derli toplu ve koordine hale getirilmesi amaçlanmıştır. Tasarıya göre, belediye organlarının eylem ve işlemleri üzerindeki denetimin *"kanunun açıkça öngördüğü hal, şekil ve ölçüler*

<sup>58</sup> Şükrü DÜDÜKÇÜ "Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayetin Kapsamı", İller ve Belediyeler Dergisi, Temmuz 1980, Y:36, S:417, s.213-214

çerçevesinde" olması gerekmektedir. Kamu veya belde yararına görülmeyen kararların iptalini ancak mahallin en büyük mülki amiri idari yargı mercilerinden isteyebilecektir. Belediyelerin karar, işlem ve eylemlerinin mevzuata uygunluğu, öğretici, eğitici ve yol gösterici bir nitelikte denetlenecektir. Tasarıda yer alan görevlerin beldenin özellik ve imkanlarına göre sıraya konulması yani önceliğin tayini belediye idarelerine bırakılmıştır<sup>59</sup>.

Belediye idaresinin organları halk tarafından ve kendi aralarından seçilmiş kimselerden oluşur. İçlerinde hiçbir Devlet ajanı yoktur. Esas itibariyle doğrudan doğruya geçerli ve uygulanabilir işlemler yapmaya yetkilidir<sup>60</sup>.

Belediyenin ilk ikisi karar, öteki icra organı olmak üzere üç organı vardır. Belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanıdır.

### 1-Belediye Meclisi

Belediyenin en büyük karar organı niteliğindeki belediye meclisi 1580 sayılı Belediye Kanunu gereğince belde halkı tarafından seçilen üyelerden oluşur.

<sup>59</sup> Tahir AKTAN, Türkiye'de Mahalli İdareler ve Planlı Kalkınma, Ankara,1970, s.78

<sup>60</sup> Lütfi DURAN, İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul,1982, s159.

2972 SK. uyarınca belediye meclisi üyelikleri için yapılan seçimlerde onda birlik baraj uygulamalı nisbi temsil sistemi uygulanır. Görev süresi beş yıldır.

Belediye meclisinin olağan ve olağanüstü olmak üzere iki tür toplantısı vardır. Olağan toplantı Ekim, Şubat ve Haziran ayları başlarında yapılır. Toplantı süresi normalde 15 gündür. Sadece bütçe görüşmelerinde 30 günlük toplantı süresi tanınmıştır. Görüşmelerin bitmemesi halinde İçişleri Bakanlığına bildirilmek kaydıyla vali tarafından 15 gün toplantı süresi uzatılabilir. Önemli ve acele hallerde belediye meclisinin olağanüstü toplanabilmesi kabul edilmiştir. Bunun için ya belediye başkanının yazılı çağrısı, ya meclis üyelerinin en az 1/3 ünün gerekçeli önerisi ya da valinin daveti gerekmektedir<sup>61</sup>.

Belediye meclisinin toplantılarına belediye başkanı başkanlık eder. Meclis toplantı gündemi belediye başkanınca hazırlanıp üyelerin adreslerine bildirilir. Ayrıca yerel gazetelerde ilan edilir. Tebligat şartlarına uymamak kararların itiraz yoluyla bozulmasına neden olur<sup>62</sup>.

Belediye başkanının meclise başkanlık edemediği durumlarda her toplantı dönemi başında meclis içinden gizli oyla iki başkan vekili seçilmesi ve bu kişilerin belediye başkanı hazır olmadığı durumda başkanlık edeceği kabul edilmiştir. Ancak bu durum 19503 sayı ve

<sup>61</sup> NADAROĞLU, a.g.e., s.219.

<sup>62</sup> KELEŞ-YAVUZ, a.g.e.,s152.



30.06.1987 tarihli resmi gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 3394 SK. ile değiştirilmiştir. Başkan vekilliği her durum için farklı şekilde düzenlenmiştir. Buna göre ;

A-Belediye başkanının izinli, özürlü veya raporlu bulunacağı, ya da beldeden görevli olarak ayrılacağı durumlarda yerine bakmak için meclis üyeleri kendi arasından başkan vekili seçecektir.

B-Belediye başkanlığı ile başkanvekiliği aynı zamanda boşalacak olursa, yeni başkan göreve başlayıncaya kadar, il merkezi belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğerlerinde ise vali tarafından meclis üyeleri arasından başkanvekili atanacaktır.

C-Belediye başkanlığı ile belediye meclisi aynı zamanda boşalmış ise, bu taktirde il merkezi belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğerlerinde vali tarafından uygun görülen bir kişi başkan vekili olarak atanacaktır.

D-Görevi ile ilgili bir suçtan dolayı hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan belediye başkanının İçişleri Bakanı tarafından kesin hükme kadar görevden alınması halinde, İçişleri Bakanının önerisi ile,

Başbakan tarafından başkan görevlendirilebilir<sup>63</sup>.

Belediye meclisinin görevleri kanunda sayılmıştır.

<sup>63</sup> KELEŞ-YAVUZ, a.g.e.,s153.

Belediye meclisinin belediye kesin hesaplarını denetlemeye yetkili organ olduğu konusunda Danıştayın ilginç bir kararı mevcuttur. Danıştayın kararı uyarınca muhasebe hesaplarının tetkiki ile zimmet ve beraat hakkında tutanak düzenlemenin belediye encümeninin görevi olduğu ancak bu konuda meclisin karar vereceği belirtilmiştir. 3460 SK. na ek 23 SK.nun 10. md.de mahalli idarelere ait iktisadi teşebbüslerin denetlenmelerinin bu idarelerin kendi organları tarafından yapılacağı hükme bağlanmış olup, ayrıca Sayıştay Genel Kurulunun 7.11.1962 günlü kararında da, 2514 Sayılı Sayıştay Kanununun 68. md. hükmüne dayanılarak Sayıştayca murakabe edilegelmekte bulunan özel idare ve belediyelere bağlı iktisadi teşebbüslere ait hesapların Sayıştayın bu idarelerin kendi uzuvlarından sayılmasına imkan bulunmadığı cihetle sözü edilen kanunun yürürlüğünden sonra Sayıştayın murakabesine tabi tutulmasının mümkün olamayacağı kararlaştırılmıştır. Zimmet konusunda müfettiş raporu kesin karar niteliğinde olmayıp rapor üzerine belediye meclisince bütçeye ilişkin herhangi bir ödemenin kanuna uygun olup olmadığı konusunda karar verilmesi gerekmektedir<sup>64</sup>.

Belediyelerin demokratikleştirilmesi konusunda Kaya Raporunda önemli yenilikler önerilmektedir. Bu öneriler içinde belediye meclisi ile ilgili olan ise, karar özetleri yerine meclis kararlarının olduğu gibi

<sup>64</sup> Danıştay 11.D, 31.3.1977 T.,1973/1776E., 1977/1187 K. sayılı kararı, Danıştay Dergisi, Y:8, S:28-29, 1978, s.594

yayınlanmasıdır. Bunun yanında meclis halk arasındaki ilişkilerin canlı tutulması, meclis kararları üzerindeki idari vesayet denetiminin yalnız en büyük mülki amir tarafından ve hukuka uygunluk denetimiyle sınırlı olarak yapılması istenilmektedir. Bu bağlamda mülki amir yasalardaki ölçülere uygun görmediği kararları yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine gönderebilmeli, meclisin 2/3 çoğunlukla direnmesi halinde ise karar kesinleşmelidir<sup>65</sup>.

Belediye meclisinin kararları icrai ve istişari olmak üzere iki gruba ayrılır:

Belediye meclisleri mevzuatla belirtilen hallerde veya mahallin en büyük mülki amirinin talebi halinde görüş bildirmek zorundadırlar. Bunun yanında meclis dilek ve temennilerini en büyük mülki amir aracılığı ile devletin ilgili kademelerine iletebilmektedirler<sup>66</sup>.

Meclisin icrai kararları ise üç gruba ayrılmaktadır:

- iptali lazım gelen kararlar,
- tasdike bağlı kararlar,
- kesin kararlardır.

İptali lazım gelen kararlar belediye meclislerinin kendi görev

<sup>65</sup> KELEŞ, "Kaya Projesi...", a.g.m.,s 273-274.

<sup>66</sup> GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s.47

alanları dışına çıkarak yada kanun ve yönetmeliklere aykırı olarak aldıkları kararlar olup her zaman iptal edilebilir. Bu kararların iptali il merkezi belediyeleri söz konusu ise, İçişleri Bakanlığınca Danıştaydan, diğer belediyeler söz konusu ise, vali tarafından İl yönetim Kurulundan istenebilir. Bu kararların iptali istemi yargısal denetim değildir. Açılan dava da iptal davası niteliğini taşımaz. Yapılan vesayet denetimidir<sup>67</sup>.

Belediye meclisinin bazı kararları ancak onaylandıktan sonra uygulanabilir. Kararın niteliğine göre onay makamı da değişmektedir.

Meclis kararının onayı, belediyelere kararın uygulanması yönünden bir külfet yüklemes. Belediye dilerse eski kararını uygulamaz, bir bölümünü yada tamamını değiştirir. Bu takdirde ortaya yeni bir tasarruf çıkmış olacağından, bu yeni tasarrufun da onaya sunulması gerekir. Meclis kararının onaya bağlı kalması o kararın yürütülmesi gerekli bir karar olma niteliğini ortadan kaldırmaz. Bu durum özellikle belediye bütçelerinin onayı konusunda daha belirgindir. Yasaya göre mülki amirler belediye bütçelerini en geç bir hafta içinde onaylamak durumundadırlar. Aksi halde bütçe kendiliğinden kesinleşerek yürürlüğe girecektir<sup>68</sup>.

Merkezi idareye belediyeler üzerinde tanınan vesayet yetkileri

<sup>67</sup> KELEŞ-YAVUZ, a.g.e., s.154

<sup>68</sup> DÜDÜKÇÜ "Belediyeler Üzerindeki...",a.g.m., s. 212

içinde en sık kullanılanlardan birisi belediye bütçesi onayı ile ilgilidir<sup>69</sup>. Ancak uygulamada yetkinin yeterli etkinlikte kullanılmadığı yada sınırı aşılarak kullanıldığı gözlenmektedir. Çok kere de yerine geçerek karar verme yetkisi ile birlikte kullanılmaktadır. Onay belediye meclisi tasarrufundan ayrıdır. Meclis kararı tek başına hüküm ifade eder. Onaylama vesayet makamının müstakil bir işlemi olup, meclis kararının iptal edilmeyeceğini gösterir. Onaylama meclis kararının özünü etkilemez. Vesayet makamı meclis kararının onaylamak veya onaylamamak suretiyle sadece doğuracağı sonuçları etkiler. Dolayısıyla da vesayet makamının meclis kararı üzerinde değişiklik yapmaması gerekir. Ancak yasa ile mülki amirlere bütçe üzerinde değişiklik yapma yetkisi tanınmıştır. İstisnai olarak tanınan bu yetkinin yasal sınırlar içinde kullanılması gerekir<sup>70</sup>.

Belediye meclisince alınan iptali lazım gelen kararlar ile onaya bağlı kararları dışındaki tüm kararları kesin kararlardır. Hemen yürürlüğe sokulabilirler. Belediye meclis üyesinin üyelik sıfatının kaldırılmasına ilişkin olarak tesis edilen başkanlık işlemi kesin ve yürütülmesi zorunlu bir karar niteliğinde değildir. Bu nedenle de İl İdare Kurulu tarafından birinci derecede incelenerek karar verilemez<sup>71</sup>.

<sup>69</sup> Danıştay 11. D. 14.10.1976 T. 1975/1258E., 1976/3883 K. sayılı kararında "bütçeye ilişkin belediye meclisi kararına itirazın İl idare Kurulunca incelenemeyeceği " hükme bağlanmıştır.

<sup>70</sup> DÜDÜKÇÜ, "Belediyeler Üzerindeki...", a.g.m., s. 212

<sup>71</sup> Danıştay 11. D., 18.11.1976 T., 1974/7522 E.,1976/4028 K. sayılı kararı, Danıştay Dergisi, Y:7, S:26-27, 1977, s.461

## 2-Belediye Encümeni

Belediyelerin ikinci karar organı belediye encümenidir. Belediye encümeni her zaman toplanabilen süreklilik gösteren bir organdır. Belediye meclisinin toplantı halinde olmadığı ve olağanüstü toplantı yapmayı gerektiren bir durum bulunmadığı zamanlarda belediye meclisine verilen görevleri yapabilir. Belediye encümeni belediye başkanı tarafından getirilen konuları görüşür ve çoğunlukla karar verir. Toplantı günlerini encümen kendisi belirler. İş hacmine göre haftada bir veya iki kez toplanabilir. Encümene gelen işlerin bir hafta içinde görüşülmesi gerekir<sup>72</sup>.

Belediye encümeni belediye meclisinin kendi üyeleri arasından seçtiği üyelerle, belediyenin daire başkanlarından oluşur. Belediye encümeninde atama yolu ile gelen üyeler yani daire başkanları çoğunluktaadır. Belediye Kanununa göre, belediye meclisince seçilecek üyelerin sayısı, atama yolu ile gelen üyelerin sayısının yarısından fazla olamaz<sup>73</sup>. Seçimle gelen üye sayısı ikiden az olamaz. Belediye meclisi üyeliği sona erdiğinde encümen üyeliği de yitirilir<sup>74</sup>. Belediye Kanunu 77. md. ye göre görev süresi bir yıldır.

Belediye encümeninin görevleri de kanunda belirtilmiştir.

72 TORTOP, a.g.e.,s. 107

73 NADAROĞLU, a.g.e., s. 316

74 KELEŞ-YAVUZ, a.g.e., s.157

Belediyenin menkul ve gayrimenkullerini kamu hizmetine tahsis etme yetkisi belediye encümenine ait değildir<sup>75</sup>.

Belediye encümeni belediye cezaları hakkındaki kanunlara uygun olarak para cezası verebilir. Encümenin bu görevi yargı görevi olarak da nitelendirilebilir. Encümenin para cezası verme yetkisine idari müeyyide denilir. En önemli özelliği mahkeme kararı olmaksızın idare tarafından uygulanmasıdır. Bu müeyyide belediye meclisi ve belediye encümenince kendi görev alanlarına giren konularda verdikleri kararlarla, belediye kanun ve nizamlarına aykırı hareket edenlere hafif para cezası şeklinde uygulanır. Encümenin para cezaları aleyhine genel olarak Sulh Mahkemesinde itiraz edilebilir<sup>76</sup>. Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanlığı itirazların Sulh Ceza Mahkemesinde görülmesi gerektiğini hükme bağlamıştır<sup>77</sup>.

Belediye encümeni görevlerini ancak başkanın başvurması üzerine yapabilir, kendiliğinden hiçbir konuyu ele alıp karar veremez. Encümen işlemleri kesin kararlardır ve idari vesayet makamlarının onayına tabi değildir<sup>78</sup>. Encümen kendi arasından bazı konuların incelenmesi ve

<sup>75</sup> Danıştay 11. D., 7.2.1979T., 1976/1120E.,1979/279K. sayılı kararı, Danıştay Dergisi, Y:10, S:36-37, 1980, s.510

<sup>76</sup> GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s. 52

<sup>77</sup> Uyuşmazlık Mahkemesi Başkanlığı, 21.1.1980 T.,1979/158E.,1980/31K. sayılı kararı, Danıştay Dergisi, Y:11, S:40-41, 1981, s.465

<sup>78</sup> DURAN, a.g.e, s. 163-164

araştırılması için kurullar kurabilir. Üyelerin özürsüz olarak arka arkaya üç kez toplantıya gelmemesi halinde istifa etmiş sayılırlar. Ayrıca üyeler görevlerinden dolayı belediye meclisine karşı sorumludurlar<sup>79</sup>.

### 3-Belediye Başkanı

Belediyenin yürütme organı belediye başkanıdır. Başkanın seçimi halk tarafından beş yılda bir, çoğunluk usulüne göre yapılır.

Belediye başkanlarının göreve getirilmesinde farklı usul ve yöntemler vardır. Bunların genel olarak atama ve seçim olduğunu görüyoruz. Atama yönteminde, belediye başkanları ya merkezi yönetim yada merkezi yönetimin taşra ajanı valilerce yada belediye meclisi tarafından atanmaktadır. Seçim yönteminde ise, iki yol mümkün olabilmektedir. Belediye başkanını halk doğrudan seçebildiği gibi, seçim, belediye meclis üyelerinin kendi aralarında da yapılabilmektedir. İkinci yol iki dereceli başkan seçimidir. 1963 yılına kadar belediye başkanları belediye meclislerince ya kendi üyeleri içinden yada dışarıdan seçilmekteydi. Sadece seçilmek belediye başkanlığı için yeterli olmayıp vesayet makamının onayı da aranmakta idi. Belediye başkanının seçimi yoksa atama yolu ile mi göreve gelmesi gerektiği konusu çok tartışılmıştır. Her iki yöntemin de fayda ve sakıncaları olduğu

<sup>79</sup> TORTOP, a.g.e., s. 107



belirtilmiştir. 1982 Anayasası ile, 1961 Anayasasındaki sistem benimsenerek belediye başkanının seçilmesi yada atanması biçimi çıkarılacak yasaya bırakılmıştır. 1961 Anayasasının uygulandığı dönem içerisinde belediye başkanlarının seçilmesi kural, atanması ise özel durumlarda mümkün kılınmıştır<sup>80</sup>. Halen yürürlükte bulunan 1580 Sayılı Belediye Kanunu uyarınca da, belediye başkanlarının göreve gelmesinde seçim esastır. Ancak 94. md.ye göre, atama ile de görevlendirilmesi kabul edilmiştir. Maddeye göre Bakanlar Kurulunun gerekli gördüğü beldelerden il merkezi olanların başkanlarını İçişleri Bakanlığı, ötekilerininkini ise, içinde buldukları ilin valisi atayabilir. Bakanlar Kurulunca uygun görülme kaydıyla da, İçişleri Bakanlığının önerisi ve Cumhurbaşkanı onayı ile atama yetkisi vali veya kaymakama verilebilir. Bu yolla göreve getirilen belediye başkanı hakkında yetersizlik müeyyidesi uygulanamaz. İdari denetim yetkileri atayan makama geçer<sup>81</sup>.

Belediye başkanı izinli, özürlü veya raporlu veya beldeden görevli olarak ayrıldığı durumlarda yerine bakacak başkan vekilini kendisi önceden belirler. Belediye başkanlığı ve başkan vekilliğinin aynı zamanda boşalması halinde valiler ve İçişleri Bakanınca seçime kadar meclis üyeleri arasından başkan vekili atanır. Görevden uzaklaştırma halinde de il merkezi belediyelerinde İçişleri Bakanı, diğer belediyelerde valiler tarafından geçici olarak başkan görevlendirilir. Belediye başkanlığı

<sup>80</sup> KELEŞ-YAVUZ, a.g.e, s.159-161

<sup>81</sup> DURAN, a.g.e, s. 164-165

ile belediye meclisinin aynı zamanda boşalması halinde de yine görevlendirme konusunda yetkili makamlarca başkanvekili atanır<sup>82</sup>. Ancak 20.06.1987 tarih ve 3394 SK.nun 1. md.nin Anayasa Mahkemesince 08.02.1989 tarih ve 1988/38E. 1989/7 K. ile iptal edilmesi üzerine 24.2.1993 tarihli 3866 SK.nun 2. md. ile yeniden düzenlenmiştir. Madde ile getirilen değişiklik uyarınca, belediye başkanlığının boşaldığı veya başkanın görevden uzaklaştırıldığı hallerde belediye meclisinin on gün içinde toplanması vali tarafından sağlanır. Bu toplantıda meclise katılanların salt çoğunluğunun gizli oyuyla bir başkanvekili seçilir. Başkanvekili yeni başkan seçilinceye veya görevden uzaklaştırılmış olan başkan görevine dönünceye kadar görev yapar.

Belediye tüzel kişiliğini belediye başkanı temsil eder. Danıştayın bir kararında, belediyeleri sadece belediye başkanının veya Avukatlık Kanunu hükümleri uyarınca tevkil edecekleri kimselerin temsil edeceği, belediyeyi temsil yetkisinin başkan yardımcısına dahi devredilemeyeceği belirtilmiştir. Yine Danıştayın bir kararında<sup>83</sup> 1580 Sayılı Belediye Kanunu uyarınca yapılacak itirazlarda yetkinin münhasıran belediye başkanına ait olduğu kabul edilmiştir. Belediye başkanınca avukata vekaletname ile verilen yetki leh ve aleyhte açılan ve açılacak olan davalardan dolayı ilgili mahkemelerde davalı ve davacı sıfatı ile yapılacak işlemlerle sınırlı olup idari ve icrai işlemlere teşmil olunamaz.

<sup>82</sup> TORTOP, a.g.e, s. 108

<sup>83</sup> Danıştay 3.D., 9.7.1976T.,1976/487E.,1976/486 K. sayılı kararı, Danıştay Dergisi, Y:7, S:26-27, 1977, s.87-88

Belediye başkanının iki türlü sıfatı ve bunlara ilişkin görevleri vardır. Belediye başkanı belediyenin organı ve mümessili olmakla beraber, bazı hallerde genel idarenin ajanı gibi hareket etmektedir. Belediye başkanı taşıdığı sığata göre görevleri vardır. Şöyle ki:

Belediye başkanı genel idarenin ajanı olarak;

-mahallin en büyük mülki amiri tarafından tebliğ edilecek bütün kanun, tüzük ve yönetmelikleri yayınlar ve duyurur,

-aynı şekilde diğler kanunlarla kendisine verilen devlet hizmetlerini görür.

Belediyenin organı ve amiri olarak;

-belediyenin emir ve yasaklarını uygular,

-meclis ve encümen kararlarını uygular,

-genel olarak belediyelerin görevleri içinde bulunan mahalli işleri yürütürler.

Belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak;

-belediye mallarını idare eder,

-belediye gelir ve alacaklarını takip ve tahsil eder,

-yetkili makamların onayına sunulurak sözleşme yapar, bağışları kabul eder, sulh ve ibra ile belediye adına işlemlerde bulunur,

-belediye tüzel kişiliğini üçüncü şahıslara karşı ve mahkemelerde temsil eder,

-belediye bütçesinin ita amiri sıfatı ile sarf evraklarını ve masraf tahakkuklarını tasdik ve sarf emirlerini imzalar<sup>84</sup>.

#### IV-KÖYLER

Yerel yönetimlerden üçüncüsü olan köyler, 18.03.1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu ile düzenlenmiştir.

Köy Kanunu 1. md.de köy tanımı yapılmıştır. Maddeye göre nüfusu ikibinden aşağı yurlara KÖY denir.

Köy Kanunu 2. md.ye göre, cami, mektep, otlak, yaylak, baltalıklı gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla bir köy teşkil ederler.

Yine Köy Kanunu 7. md.ye göre de köy, bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır. Buna (şahsi manevi) denir.

Gerek 1961 ve 1982 Anayasaları ile gerek Köy Kanunu'nda köyün

---

84 GÖZÜBÜYÜK,a.g.e., s. 56

tanımı farklı şekillerde yapıldıktan sonra Köy Kanunu 12. md.de köye ait işler belirtilmiştir. Köye ait işler mecburi ve köylünün isteğine bağlı işler olmak üzere ikiye ayrılmıştır; yine aynı maddenin devamında, köylü mecburi olan işleri görmezse ceza görür denmektedir. İsteğine bağlı olan işlerde ceza yoktur. Ancak köylünün isteğine bağlı bu gibi işlerde köy derneğinin yarısından çoğu hükmederler ve vilayete bağlı olan yerlerde vali ve kazaya bağlı olan köylerde kaymakamın rızasını alırlarsa o iş bütün köylü için mecburi olur ve yapmayan ceza görür denmektedir.

Köy, kamu idaresi olması sebebiyle görev ve yetkileri de genel nitelik taşır. Köyün ve köy halkının yerel ortak genel ihtiyaçlarını karşılamak üzere her türlü kamu faaliyet ve hizmetlerini yapabilmek, yükümlerini yerine getirebilmek için gereken tüm kamusal yetkileri kullanma olanağına sahiptir.

Mecburi işler ve isteğe bağlı işler Köy Kanununun 13. ve 14. md.lerinde tek tek sayılmıştır. Mecburi işlerin kamu sağlığı, tarım, bayındırlık, eğitim, topluca yaşamın gerekleriyle ilgili olup köy koşullarıyla uygun görevlerdir. Ancak günümüz koşullarında bu alandaki pek çok hizmetin merkezi yönetim tarafından yerine getirildiği gözlemlenmektedir. İsteğe bağlı işler ise halkın yaşam standartını yükseltmeye yöneliktir.

Köy idaresi nüfusunun 150'nin altına düşmesi yada doğal olaylar

sonucu köy yerinin halkı ile birlikte yok olması halinde sona erer. Bu durum da ancak İçişleri Bakanlığınca saptanır<sup>85</sup>.

Ülkemizde kural olarak yabancıların köyde ikamet etmesine İçişleri Bakanlığının iznine bağlıdır. Yabancıların köyde gayrimenkul edinmeleri de yasaklanmıştır<sup>86</sup>.

Köy tüzel kişiliğinin organları muhtar, köy derneği ve ihtiyar meclisidir.

### 1-Muhtar

Köyün başı ve yürütme organı muhtardır. Muhtarın göreceği işler kanununun 34. md. ile başlayan muhtarın göreceği işler başlığı altında beşinci fasılda düzenlenmiştir. 34. md.ye göre köyün sınırı içinde köylüye ait işleri yapmak ve yaptırmak muhtarla onun başında bulunduğu ihtiyar meclisinin vazifesidir. 35. md.de muhtarın göreceği işleri devlet işleri ve köy işleri olmak üzere ikiye ayırmıştır. Devlet işleri 36. md.de köy işleri ise 37. md.de düzenlenmiştir. Köy muhtarı köy işlerini görürken devlet memuru olarak kabul edilmiştir. Köy muhtarına köy işlerini gördükleri zaman karşı gelen ve kötü söyleyenler Devlet

<sup>85</sup> DURAN,a.g.e., s. 174

<sup>86</sup> Haluk A.KABAALİOĞLU-Turan YILDIRIM, Türkiyenin İdari Teşkilatı, İstanbul,1995, s.207

memuruna karşı koyanlar gibi ceza görürler.

Muhtarın hükümetle ilgili görevleri mevzuat ve emirleri halka duyurmak ve bunlarla kendisine verilen işleri yapmak, güvenlik ve sağlık konularında yetkilileri haberdar etmek, asker ve vergi toplanmasında görevlilere yardımda bulunmak, adli işlemleri tebliğ etmek ve kolaylaştırmaktır. Muhtarın köy işlerindeki görevleri ise derneğin ve ihtiyar meclisinin kararlarını uygulamak, korucuları kullanarak dirlik ve düzeni sağlamak, salma paralarını toplamak ve harcamak, köylüleri imecede çalıştırmak, sandıktan harcanan paraların hesabını ihtiyar meclisine vermek, idare tüzel kişiliğini mahkeme ve resmi daireler önünde temsil etmek, köylülere öğütler vermek ve yol göstermektir.

Köyün temsilcisi muhtardır. Muhtar köy işlerinde hem davacı hem hasım olarak mahkemede bulunmak ve isterse mahkemeye diğer birini yerine (vekil) göndermek yetkisine sahiptir.

Muhtar merkezi idarenin köydeki görevlisidir. Merkezi idareye ait genel idare ve düzen ile ilgili bazı görevlerin gerçekleştirilmesinde muhtardan istifade edilmek istenmiştir<sup>87</sup>.

Muhtar seçilebilmek için gerekli şartlar 286 SK. uyarınca 25 yaşını bitirmiş olmak, köy halkından olmak ve türkçe okuma yazma bilmek ve

87 NADAROĞLU, a.g.e., s. 244

enaz altı aydan beri köyde yerleşmiş bulunmaktır. Muhtarlık süresi 4 yıldır. Köy muhtarlığı herhangi bir sebeple boşalırsa yerine ihtiyar meclisinin birinci üyesi bakar. Boşalan muhtarlık için yılda bir defa eylül ayının üçüncü pazar günü ara seçim yapılır. Yeni seçilen muhtar eskisinin süresini tamamlar<sup>88</sup>.

Kanununun 40. ve 41. md.si muhtarlar üzerindeki vesayet denetimine ilişkindir. Köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararlarını kaymakam bozabilir. Fakat onun yerine kaymakam kendiliğinden karar veremez. Karar gene köylü tarafından verilir.

Köyün zorunlu işlerini gördürmeyen, toplanması isteğe bağlı olmayan paraları toplamayan veya toplattırmayan köy muhtarına ve ihtiyar meclisi üyelerine ilgili idare kurulu kararı ile para cezası verilebilir<sup>89</sup>.

## 2-İhtiyar Meclisi

İhtiyar meclisi köyün karar organıdır. İhtiyar meclisinin başı muhtardır.

Köy ihtiyar meclisi üyeleri doğrudan doğruya köylü seçmenler

<sup>88</sup> GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s. 85-86

<sup>89</sup> GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s 86



tarafından çoğunluk usulüne göre seçilir. Kendilerine Köy Kanunu ile verilen görevleri yapan ve köyün genel dert ve dileklerinin yerine getirilmesinde önemli rolü olan yetkili bir karar organıdır<sup>90</sup>.

İhtiyar meclisi iki tür üyeden oluşur. Birincisi seçimle ihtiyar meclisine üye olarak gelenlerdir. Diğerleri ise kanunla atanmış bulunan meclisin doğal üyeleridir. Seçimle iş başına gelenler köy derneği tarafından tek dereceli, genel, eşit ve gizli oyla çoğunluk esasına göre seçilirler. Doğal üyeler ise köyün imamı ve öğretmenidir<sup>91</sup>.

Köy Kanununun 42. md.ne göre ihtiyar meclisi en az haftada bir defa toplanıp konuşur. İhtiyar meclisini muhtar toplanmaya çağırır. İhtiyar meclisi köy muhtarının çağırmadığı ve meclisin toplanma günü olmadığı vakitlerde dahi köy muhtarına haber vererek kendi isteği ile toplanabilir.

Kanun uyarınca ihtiyar meclisi köy işlerini en ziyade lazım olandan başlayarak bir sıraya koyar ve biri yapılp bittikten sonra sırasıyla hepsini köylüye gördürmeye çalışır. Evvel yapılması lazım gelen sağlık, yol, mektep işlerinin geri bırakıldığı haber alınır veya şikayet edilirse köyün bağlı olduğu kaymakam veya vali tarafından gösterilen yolda yapılır.

İhtiyar meclisinin göreceği işler 44. md.de sayarak belirtilmiştir.

<sup>90</sup> TORTOP, a.g.e., s. 68

<sup>91</sup> NADAROĞLU, a.g.e., s. 245

Köylüye ait işlerin tesbiti ve nasıl halledileceği, köylülerin kaçır gün çalışacakları, köylülere salınacak para ve köylülere yardım vs. hususlarında karar vermektir.

Köy Kanununun 45. md.sine göre paranın harcanmasında hiç bir fenalık olmamasına ve faydasız yere para verilmemesine köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azaları göz kulak olurlar ve paranın harcanmasında fenalık ve yolsuzluk olduğu anlaşılırsa ilgili idare meclisi kararı ile ve Amme Alacaklarının Tahsili Usulu Hakkında Kanun'a göre köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azasının malları satılarak köylünün parası ödenir.

Köy Kanunu ile ihtiyar meclisine, köylü arasındaki ihtilafları çözme ve köylüye ceza verme yetkisi de tanınmıştır. 53. md.ye göre ihtiyar meclisleri köylünün iki tarafın uzlaşmasıyla bitirilebilen her türlü işlerini görürler. 56. md.ye göre de, mecburi işleri yapmayan köylüden ihtiyar meclisi kararıyla haline göre ceza alınır. Cezaya mahkum olan kimse o işten gene kaçarsa evvelki cezanın iki kat olarak alınmasına imkan tanınmıştır.

İhtiyar meclisinin kararları kendiliğinden geçerli ve uygulanabilir niteliktedir<sup>92</sup>. Ancak bazı kararlar idari vesayet makamlarının onayına bağlıdır. Özellikle bütçe vali veya kaymakam tarafından onandıktan

<sup>92</sup> DURAN, a.g.e, s.178

sonra yürürlüğe girmektedir<sup>93</sup>.

İhtiyar meclisi kararları üzerinde merkezi yönetime vesayet yetkisi tanınmıştır. Alınan kararlar vali veya kaymakam tarafından itiraz üzerine bozulabildiği gibi ihtiyar meclisi üyelerine para cezası da verilebilmektedir.

### 3-Köy Derneği

Köy derneği köy muhtarını ve ihtiyar meclisi üyelerini seçmeye hakkı olan kadın ve erkek köylülerin toplanmasından oluşan bir organdır.

Görevleri imamı tayin etmek, muhtarın ücretini belirlemek, ihtiyar meclisini seçmek, muhtarı seçmek, isteğe bağlı işleri zorunlu işler arasına almak, ihtilaf halinde köyü temsil edecek kişiyi seçmek olarak sayılmıştır<sup>94</sup>.

---

93 GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s. 85

94 TORTOP, a.g.e., s. 67

## V-YEREL YÖNETİM KURUŞLARININ DENETİMİ

Yerel yönetimler üzerinde beş tür denetim vardır. Bunlar merkezi yönetimin denetimi, siyasi denetim, yargı denetimi, kamuoyu denetimi ve iç denetimidir. Bu denetim türleri herbiri yerel yönetimlerin daha demokratik ve etkin bir yapıya kavuşması içindir. Bugün için Türkiye’de tüm denetim türlerinin uygulandığını söyleyemeyiz. Çünkü Türk yerel yönetimleri merkezi yönetimin ağır bir denetimine tabidir. Merkezi yönetim de denetimi mali ve idari yönden gerçekleştirmektedir.

### 1-İç Denetim

Yerel yönetimde yasallığın, dürüstlüğün ve şeffaflığın sağlanması için tüm denetim türlerinin hepsi birlikte ve etkin olarak uygulanmalıdır. Yerel yönetimlerin denetiminde en etkin denetim biçimi kurum içi denetimidir. Bu denetim yerel yönetimin kendi seçilmiş organlarının isteği doğrultusunda, kendisini uzmanlaşmış özel ve bağımsız bir denetim firmasına denetletmesidir. Bu denetim biçimi henüz yaygınlık kazanmamıştır. Oysa ki bu denetim biçimi, yerel yönetimlerin hem merkezi yönetim, hem yargı organları, hem de kamuoyu karşısındaki güvenilirlikleri ve saygınlıklarını artıracaktır. Ayrıca denetim süreci harcamaların usule uygunluğu yanında paranın değerlendirilmesi ve maliyet etkinliğini, yani harcanan paralar karşılığı

elde edilen değerleri dolayısıyla yönetimin başarısını gösterecektir<sup>95</sup>.

## 2-Kamuoyu Denetimi

Yerel yönetimlerin denetimini teknik olgu ve yerel harcamaların etkinliği ile sınırlamak doğru olmaz. Yerel yönetim demokratik ve halka en yakın yönetim biçimi olduğundan diğer denetim biçimleri yanında kamuoyu denetiminin de uygulanması zorunludur. Kamuoyu denetimi yerel yönetimin tüm faaliyetlerinin belde halkının bilgisine ve katılımına açık olmasını, hemşehrilerin talep ve eğilimlerinin yerel yöneticilere aktarılmasını ve yerel toplulukla yerel yönetim arasında bilgi akışının ve iletişimin sağlanmasını gerektirir<sup>96</sup>.

## 3-Siyasi Denetim

Yerel yönetimlerin siyasi denetimi yasama organınca yapılır. Yasama organı denetimini yerel yönetimlerle ilgili kanunların

<sup>95</sup> Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Yerel Yönetimde Denetim, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayını, Ankara, 1993, s.80

<sup>96</sup> Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Yerel Yönetim ve Bilgi Teknolojisi, T.C. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayınları, Ankara,1993, s.68

çıkarılması veya değiştirilmesi şeklinde yapar. Seçilmiş yerel yönetim organlarının halkın tercihi ile tekrar partili veya bağımsız olarak göreve getirilmeleri veya getirilmemeleri siyasi denetim yoluyla olur. İdari ve yargısal denetimden önce en etkili denetim şeklidir<sup>97</sup>.

#### 4-Merkezi Yönetimin Denetimi

Yerel yönetim birimleri üzerinde merkezi yönetimin ağır idari vesayet yetkisi vardır. Vesayet denetiminin sınırları, kullanımı her bir yerel yönetim birimine ilişkin özel kanunlarında belirtilmiştir. İdari vesayet denetimi en fazla uygulanan denetim biçimidir. Amaç mahalli idareleri gözetim altında tutma ve merkezle ilişkilerinde merkezi idarenin egemenliğini korumaktır.

İdari vesayet anayasal bir kavramdır. 1982 Anayasasında idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu belirtilerek bütünlük ilkesinin sağlanmasında araç olarak kabul edilmiştir. Yine anayasa uyarınca mahalli hizmetlerin, idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen usuller dairesinde merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde idari vesayet yetkisine sahip olduğu belirtilmiştir.

---

<sup>97</sup> Ferman DEMİRKOL, Yerel Yönetimlerin Anayasal Güvenceleri, İstanbul, 1994, s.31

Yerel yönetimlerin vesayet denetimine ilişkin yasa hükümlerinde denetimin kamu güvenliği, kamu düzeni, kamu yararı, genel sağlık gibi nedenlere dayandığı görülmektedir. Yasal düzenlemelerden bazıları tüm yerel yönetim birimleri için geçerli ve kapsamlı olup, işlemleri yapan açısından fark gözetmeksizin sadece yönetim biriminden ve denetimden bahsetmektedir<sup>98</sup>.

İdari vesayet yetkisi mahalli idarelerin yürütmeye ilişkin birtakım kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerinde onaylama, erteleme, bozma, ilgili makamın yerine geçme ve önceden izin alma şeklinde olmaktadır. Ancak idari vesayet denetimi sırasında mahalli idarelerin özerkliği ve halkın katılımı ve yerel demokrasi engellenmeyecek ve kamu hizmetleri verimsizleştirilmeyecektir. Ayrıca vesayet denetiminin en önemli özelliği devredilmez oluşudur. Hangi organ veya görevliye verilmişse ancak onun tarafından kullanılabilir<sup>99</sup>.

Vesayet denetimine tabi tasarruflar birisi tasarrufu yapanın işlemi, diğeri de onayanın işlemi olmak üzere iki işlemde meydana gelir. Bu işlemlerden herbirinin yapan organ veya makamca geri alınmaları mümkündür. Doktrin ve içtihatlar uyarınca işlemin vesayet makamlarınca tastik edilmesi, işlemin, işlemi yapan organ tarafından

<sup>98</sup> Sabri COŞKUN, İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetmel) Vesayet, Ankara, 1976, s.39

<sup>99</sup> KARATAŞ, a.g.e, s.378

geri alınmasına engel değildir. Çünkü asıl işlem ve tastik işlemi ayrı birer tüzel kişilik iradesi olup tastik ile yerinden yönetim idaresine bir mecburiyet yüklenmemekte ve mesuliyet yerinden yönetim idaresine ait olup doğacak sorumluluk yine aynı idareye aittir. Vesayet makamının tasdiki de tekbaşına bir işlemdir. Vesayet makamı tasdik işlemini geri alabilir. Ancak bu yöndeki istikrar zaman zaman verilen aksine kararlarla bozulmaktadır<sup>100</sup>.

İdari vesayet denetimi istisnai bir yetkidir. Karar, işlem ve eylemler üzerindeki denetim hukuka ve ihtiyaca uygunluk yönünden yapılırken, yerinden yönetim organları ve görevlileri üzerinde yapılan denetim ise, organların ve görevlilerin seçimi, atanması veya seçimin onanması, işine son verilmesi şeklinde olur<sup>101</sup>.

Denetim sürecinde de bir ayırım yapmak gerekmektedir. Karar organı ile karar alma işlemini başlatan organlar ve bunların işlemleri birbirinden ayrıdır. İşin yargı yerine getirilmesine kadar geçen işlemler yönetseldir ve bu vesayet yönetimi tarafından yapılır. Karar süreci ise tamamen yargısal bir süreçtir ve denetimin sonucu da yargısaldır. Vesayet denetimi yargıcı harekete geçirmek ve işlemin yargı yerine

<sup>100</sup> Osman MERİÇ "İdari Vesayet Makam ve Mercilerinin Tastik İşlemlerini Geri Alıp Alamayacakları Konusu", İller ve Belediyeler Dergisi, Aralık 1983, Y:39, S:458, s.1346-1348.

<sup>101</sup> Mehmet ALDAN "İdari Vesayet Denetimi", İller ve Belediyeler Dergisi, Mayıs,Haziran1985, Y:41, S:475-476, s.230.



getirilmesini tamamlamakla biter. Yargıcın yaptığı denetim yönetimin yargısal denetiminden başka bir şey değildir<sup>102</sup>.

Anayasa ile, idari vesayet makamlarına ait denetim yetkisinin yargı organlarına aktarılmış olması bu alanda ileri atılmış bir adım sayılabilir ise de, idari yargı organı olan Danıştay tüm ülke çapında örgütlenemediği için yerel yönetimlerle ilgili bazı konularda karar verme yetkisi 5442 sayılı İl İdaresi Yasası ile İl ve İlçe İdare Kurullarına bırakılmıştır<sup>103</sup>.

5442 Sayılı İl İdaresi Kanununun 65.md.ne göre İlçe İdare Kurulu Kararlarına itiraz İl İdare Kuruluna, İl İdare Kurulu kararlarına itiraz ise Danıştayda yapılabilmektedir. Yargı mercii Danıştay ancak enson safhada ve itiraz halinde devreye girebilmektedir.

Fransa'da yerel yönetimin bütçe ile ilgili kararları olağan yasallık denetimine tabidir. Olağan yasallık denetimi kararların alınma aşamasında usullere uyulup uyulmadığı ve bu kararların İdare Mahkemesi tarafından iptal edilip edilmediği noktasında yapılır<sup>104</sup>.

Almanya'da ise, yerel yönetim organları Federe Devlet tarafından

<sup>102</sup> COŞKUN, a.g.e., s.35

<sup>103</sup> Şükrü DÜDÜKÇÜ "Yerel Yönetimlerde Seçilmiş Organların Yargı Denetimi Yolu İle Organlık Sıfatlarını Kaybetmeleri" , İller ve Belediyeler Dergisi, Aralık 1979, Y:35, S:410, s.343.

<sup>104</sup> " Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim", Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, No.2, Ankara, 1995, s.39

denetlenir. Denetim hem asıl, hem de devredilen yetkilere ilişkindir. Belediyenin çalışmalarını ekonomik, maliyet-etkinlik ve uygunluk yönünden izler. Denetimci kuruluş çok zaman konunun ikinci kez görüşülmesi hakkını saklı tutup yerel yönetim kararını bozar. Amaç belediyenin yetki alanı dışına çıkmasını önleyerek görevini yasalar çerçevesinde yapmasını sağlamaktır<sup>105</sup>.

### 5-Yargısal Denetim

1982 Anayasası uyarınca hukuk devleti ilkesi benimsenmiş, idarenin merkezden ve yerinden yönetim esaslarına göre örgütleneceği ve idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolunun açık olacağı esasları yer almıştır. Yerel yönetim kuruluşlarına ilişkin ilgili yasalar uyarınca şartları oluştuğunda görevli yargı organlarına müracaat üzerine yargı organı harekete geçmektedir. Yargı organınca verilen karar yerel yönetim kuruluşlarının faaliyetlerine yön vermektedir. Yargısal denetim yargı organlarınca verilen kararlar ile olmaktadır. Bu sebeple yargı organı tarafından yapılan denetime yargısal denetim diyoruz.

Yerel yönetimlerin eylem ve işlemlerinin hukuk devleti içinde denetimi yerel yönetimler için bir güvencedir. Yargısal denetim ile yerel

---

<sup>105</sup> "Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları", Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, No.1, Ankara, 1995, s.26-28

yönetimlerin hukuka uygun eylem ve işlemde bulunup bulunmadıkları tesbit edilecektir. Yargısal denetim hukuk devleti ilkesine işlerlik kazandırmaktadır. Yerel yönetimlerin yargısal denetimi yerel yönetimin anayasal güvencelerinin güvencesidir. Yargısal denetim yerel yönetimleri hukuk kuralları sınırları içinde kalmaya zorlayacaktır. Yargı kararlarının yasama, yürütme ve idareyi bağlayacağı kuralı da göz önüne alınırsa yargı denetimi sonucunda yerel yönetimler hukuka aykırı eylem ve işlemlerini düzeltebilecek ve merkezi idareye veya baskı gruplarına karşı korunmuş olacaktır<sup>106</sup>.

Yargı organlarınca yapılan yargısal denetim her bir yerel yönetim kuruluşunun her bir organı açısından farklılık arz etmektedir. Bunu ilgili hükümlere göre ayrıntılı olarak inceleyeceğiz.

## **6-Denetim Türlerinin Karşılaştırılması**

Yerel yönetim kuruluşları üzerindeki denetim türlerine baktığımızda ilk dört denetim türünün içdenetimde denetim organı oluşturulduktan sonra, müracaat şartı aranmaksızın kendiliğinden gerçekleşmesine karşın, yargısal denetim için mutlaka müracaat şarttır. Ayrıca yargısal denetimde müracaat edebilecek kimseler önceden sınırlı şekilde belirlenmiştir, genişletilmesi mümkün değildir.

---

<sup>106</sup> DEMİRKOL, a.g.e., s.34

İlk üç denetimde doğrudan direkt etkili bir denetim olmamasına rağmen vesayet denetiminde yerel yönetim kuruluşlarının organ, işlem ve eylemleri üzerinde etkili olunmakta, yargısal denetimde ise sadece işlemlerin iptali sağlanmaktadır.

Diğer denetim türlerinde genel olarak sonradan yeni bir düzenleme yapma, olayın sonuçlarını bertaraf edebilme imkanı var iken, yargısal denetimde yargı organınca verilen karara uymak mecburidir, tartışılmaz, herkes için bağlayıcıdır.

## Üçüncü Bölüm

### YEREL YÖNETİMLERİN YARGISAL DENETİMİ

#### I-İL ÖZEL İDARELERİ AÇISINDAN

##### 1-İl Genel Meclisi

İl genel meclisinde yargısal denetim sadece iki halde mümkün olmaktadır.

Birincisi il genel meclisi tüm kararları valinin onayı ile geçerlilik kazanır. Bazılarında valinin onayından sonra ikinci kez üst makamca onama gerekir. İl genel meclisinin toplantı halinde olmadığı zamanlarda onun yerine İl Daimi Komisyonu kararlar alır. Bu kararlara itirazını vali

meclise bildirir. Meclisin komisyon kararını aynen benimsemesi halinde vali Danıştaya itiraz edebilir<sup>107</sup>.

İkincisi ise il genel meclisinin Danıştay kararı ile feshi halidir. İl genel meclisinin feshi halleri İl Özel idaresi Kanununun 125. md.de sayılmıştır. Anılan madde uyarınca;

-kanunen belirli olan, olağan veya olağanüştü toplantılar haricinde toplanırsa,

-kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanırsa,

-kanunen kendisine verilen görevleri süresi içerisinde yapmaktan ekindir ve bu hal il genel meclisine ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratırsa,

-siyasi meseleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa,

Vali durumu gerekçesi ile birlikte derhal İçişleri Bakanlığına bildirmeye mecburdur. İçişleri Bakanlığının talebi üzerine Danıştayın kararı ile fesholunur ve bu gibi yerlerde yeniden seçim yapılır. İçişleri Bakanlığı lüzum gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildirimini ile birlikte karar verilinceye kadar meclis toplantılarının tehirini talep eder. Danıştay tarafından bu husus iki ay içinde incelenerek karara bağlanır.

Valinin il genel meclisi kararlarına itirazı hukuka uygunluk ve

<sup>107</sup> ALDAN, a.g.m., s.230

ihtiyaca uygunluk açısından mümkün olabilmektedir<sup>108</sup>.

Meclisin feshi için Danıştaya gidilebilecek haller tahdidi olarak çok açık şekilde kanunda sayılmıştır.

Genel meclisin toplantı süresinin uzatılması olağanüstü toplantıya çağırılması İçişleri Bakanlığının izniyle olur. Belli zaman dışında veya dairesinden başka bir yerde yapılan toplantıları dağıtma yetkisi valiye verilmiştir<sup>109</sup>.

Kanunda sayılan il genel meclisi feshine ilişkin sebeplerle ilgili olarak yargı organlarına çok az olay intikal etmektedir. Bunun nedeni ise, il genel meclisi ve il özel idarelerinin tüm kararlarının valinin onayına tabi tutulması, valilerin de yetişmiş, tecrübeli olması ve yasalara uygun hareket ederek meclisin feshine sebep olacak uygulamaları önleyebilmeleridir<sup>110</sup>.

## 2-İl Daimi Encümeni

Encümen kararlarına itiraz hakkı İl Özel İdaresi Kanununu 141.md. ile sadece valiye tanınmıştır. Maddeye göre encümen kararlarının kanun,

<sup>108</sup> GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s.16

<sup>109</sup> ALDAN, a.g.m.,s.231

<sup>110</sup> DÜDÜKÇÜ , "Yerel Yönetimlerde...", a.g.m., s.342

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

Kesinleşen encümen kararlarına karşı yargı merciine müracaat hakkı aynı kanun uyarınca sadece valiye tanınmıştır. İlgili idari yargı merci tarafından verilen karar uyarınca da uygulama yapılır.

5 Haziran 1964 tarih ve 6/3167 Sayılı Kararname ile İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Komisyonu adıyla bir komisyon kurulmuştur. Bu Komisyon İdareyi ve İdari Metodları Yeniden Düzenleme Konusunda Hazırlanacak Mevzuatla İlgili Genel İlkeler adı ile taslak hazırlayıp 1965 yılında da yayınlanmıştır. Ancak uygulamaya geçmemiştir. Tasarıya göre il daimi encümeni kararlarına karşı vali, mevzuata veya ilin yararına aykırılıktan dolayı Danıştay'da dava açabilir. Tasarı uyarınca il daimi encümeni kararlarına karşı valinin dışında, hak veya menfaati zedelenenlere de idari yargı merciine başvurma hakkı tanınmıştır<sup>111</sup>.

---

<sup>111</sup> AKTAN, a.g.e.,s 75



### 3-Vali

Vali il özel idaresinin yürütme organı olması sebebiyle, valinin tek başına aldığı karar yoktur ve il özel idaresi organı olarak valinin işlem ve eylemlerine karşı yargı yoluna gitmek mümkün değildir. Yapılan işlem ve eylemler il daimi encümeni veya il genel meclisi kararlarına dayandığından yasal yola müracaat ancak bunlara karşı mümkündür.

Vali için sadece siyasal yönden denetim mümkündür. O da, içişleri Bakanlığı girişimiyle yetersiz görülen valinin görev yerinin değiştirilmesi şeklinde olmaktadır.

## II-BELEDİYELER AÇISINDAN

### 1-Belediye Meclisi

Belediye meclisinin tasdike tabi kararları mülki makamlarca bir hafta içinde onaylanmazsa belediye meclisi itiraz edebilir. İtiraz üzerine idari yargı yerlerince verilecek kararlar kesindir. Görevli yargı mercii il merkezi belediyeleri için Danıştay, diğer belediyeler için mahalli idare mahkemeleridir. Mahalli idare mahkemelerinden verilen karara karşı temyiz yolu ile Danıştaya gidilebilir. Danıştay tarafından verilen karar kesindir. İdari yargıya müracaat hakkı, onanan kararlar için

tanınmamıştır. Danıştayın bu yönde kararları mevcuttur. İdari yargıya müracaat hakkı bu kararlar için üçüncü kişilere de tanınmamıştır<sup>112</sup>.

Meclis kararını onaylayan makamın bu tasarrufla ilgili sorumluluğu yoktur. Dolayısıyla karara karşı açılacak davalarda vesayet makamına husumet yöneltilemez<sup>113</sup>.

Belediye meclisinin kesin kararlarına karşı ilgililer tarafından 10 gün içinde il merkezi belediyelerinde İçişleri Bakanlığı, il merkezi olmayan belediyelerde ise valiliğe itiraz edilebilir. Birinci halde Danıştay, ikinci halde ise İl Yönetim Kurulu konuyu karara bağlar. İtiraz halinde meclis kararlarının uygulanması valinin kararıyla kesin karara kadar ertelenebilir<sup>114</sup>.

İdari vesayet makamları belediye meclisinin kesin işlemlerini genel hükümler uyarınca iptal davasına konu yapıp, uygulanabilirliğini ve geçerliliğini önleyebilir ve kaldırtabilir. Belediye başkanı veya ilgililer belediye meclisinin kesin kararlarına karşı ilgili yerlere önce itiraz etmeleri gerekir. Ancak daha sonra ilgili genel hükümlere göre Danıştayda meclis kararının iptali için dava açabilir. Belediye başkanının da teorik olarak böyle bir yetkisi olmasına rağmen, yürütmekle görevli

<sup>112</sup> Ramazan SODAN "Belediye Meclis Kararlarına İtiraz", İller ve Belediyeler Dergisi, Ekim 1989, Y:45, S:528, s.389-390.

<sup>113</sup> DÜDÜKÇÜ "Belediyeler Üzerindeki...", a.g.m, s.212.

<sup>114</sup> KELEŞ-YAVUZ, a.g.e., s.154

olduğu bir işlemi dava konusu yapmaması gerekir. Danıştayın son kararlarına göre, ilgili, denetim yoluna gitmeden de belediye meclisi kararı aleyhine doğrudan doğruya dava açabilir<sup>115</sup>. Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu kararları uyarınca ilgililer tarafından açılacak davalarda husumetin belediye başkanlığına yöneltilmesi gerekir<sup>116</sup>.

Belediye meclisi organlık sıfatını seçimle kazanır. Organlık sıfatını kaybetmesi ise, meclisin feshi ile olur. 1580 Sayılı Belediye Kanununun 53. md. meclisin feshine ilişkindir. Anılan madde 19.7.1963 tarih ve 307 SK. 3. md. ile değişikliğe uğramış ve son şeklini almıştır. Madde uyarınca;

Belediye meclisi:

-kanunen belirli olan olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanırsa,

-kanunen belirli olan yerden başka bir yerde toplanırsa,

-kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinir ve bu hal belediye meclisine ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratırsa,

-siyasi meseleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa,

<sup>115</sup> DURAN, a.g.e., s.161

<sup>116</sup> Danıştay İçtihadı Birleştirme Kurulu 29.1.1976T., 1968/7E.,1976/3K. sayılı kararı, Danıştay Dergisi, Y:7, S:26-27, 1977, s.111

İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştayın kararı ile fesholunur. Bu takdirde yeni belediye meclisi seçimine gidilir. Seçilen meclisler eskisinden geri kalan süreyi tamamlar.

İçişleri Bakanlığı lüzum gördüğü takdirde meclisin feshine dair bildiri ile birlikte karar verilinceye kadar meclis toplantılarının tehirini de ister. Danıştayca bu husus en geç iki ay içinde karara bağlanır.

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

Belediye meclisinin fesih nedenleri arasında sayılan yasal olmayan toplantılar ile ilgili koşullar 1580 SK.nun 54. md.de gösterilmiştir. Toplantı yeri bakımından ise belediye meclisinin yasaca belirlenen yer dışında toplanması fesih sebebi olarak gösterilmiştir. Danıştayın istişari mütalaasına göre belediye meclisinin kurul olarak eskiden beri çalıştığı mahsus mahalde toplanması gereklidir. Zorunluluk bulunması durumlarında ise, politik bir gayeye dayanılmamış olması ve devletin güvenliğini bozan bir nitelik taşımaması şartları ile belediye meclisinin başka yerde de toplanabileceğine olanak tanınmıştır<sup>117</sup>. Fesih nedenleri arasında sayılan siyasal konuları görüşmek ve siyasal dileklerde bulunmak kapsamı açıkça belirlenebilecek bir anlatım değildir. Siyasal iktidarların partizanca takdirlerine çok açık ve elverişlidir. Belediyeler siyasal bir kurum olduklarından genel karar organlarında

<sup>117</sup> DÜDÜKÇÜ, " Yerel Yönetimlerde... ", a.g.m., s.340

siyasal nitelikte sorunların görüşülmesini yasaklamak, fesih nedeni saymak gerçeklerle bağdaşmaz. Bu konuda nesnel ölçüt bulunamaz. Danıştay 11. D.nin 1976 tarihli bir kararında toplum sorunlarının eleştirilmesi ve değerlendirilmesi siyasi faaliyet olarak kabul edilmemiştir<sup>118</sup>. Belediye meclisinin yasal görevlerini yerine getirmemesinden ötürü feshinde Danıştayca ancak bu görevleri kasıtlı olarak yapmaması halinde mümkündür<sup>119</sup>.

Belediye meclisinin feshi yetkisi Belediye Kanununun 54. md. değişmeden önce iki makama verilmişti. Biri Bakanlar Kurulu diğeri Danıştay idi. Az çok siyasi bir karakter taşıyan fesih sebeplerinin ortaya çıkması halinde Bakanlar Kurulu, teknik nitelik taşıyan fesih sebepleri halinde de Danıştay yetkili kılınmıştı. 1961 Anayasasında yer alan mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetim ancak yargı yolu ile olur hükmü karşısında Belediye Kanununun 54. md. 19.7.1963 tarih ve 307 SK.ile değiştirilmiş ve fesih yetkisi tüm haller için Danıştay'a verilmiştir<sup>120</sup>. 1982 Anayasasında da belediye meclisinin feshi konusunda esas itibariyle yargı denetimi ilkesi kabul edilmiş bunun yanında yargının kesin kararına kadar geçen süre içinde merkezi idareye de şu yetki verilmiştir.

<sup>118</sup> KELEŞ-YAVUZ, a.g.e., s.155-156

<sup>119</sup> Danıştay 11.D, 19.9.1979 T., 1979/1733E., 1979/3659K. sayılı kararı, Danıştay Dergisi, Y:10, :38-39, 1980, s.343

<sup>120</sup> GÖZÜBÜYÜK, a.g.e, s. 49.

Anayasa maddesine göre, "mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar uzaklaştırabilir"<sup>121</sup>.

İngiltere'de belediye meclis üyeleri için, yapılan harcamalarda sıkı denetim getirilmiş ve yasaya aykırılık bulunduğu takdirde görevden uzaklaştırma ve beş yıl süreyle yeniden aday olamamak müeyyide olarak kabul edilmiştir<sup>122</sup>.

Fransa'da ise belediye meclisi üyesi görevini haklı sebep olmaksızın yerine getirmekten kaçınmaz. Aksi halde İdare Mahkemesi kararıyla görevden uzaklaştırma ve müeyyide olarak bir yıl süreyle seçime girememe yasağı getirilmiştir<sup>123</sup>.

Almanya'da belediye meclis üyeleri yasaya aykırı davranışlarından

<sup>121</sup> NADAROĞLU, a.g.e., s. 221

<sup>122</sup> Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporları Dizisi 4, Yerel Yönetim Yapıları, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayını, Ankara,1993, s.17

<sup>123</sup> Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporları Dizisi 4, Yerel Yönetim Yapıları, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayını, Ankara,1993, s.16

kişisel olarak sorumludurlar. Ancak bu sorumluluk eyalet sınırları dışına taşmaz. Yerel yönetimlerin faaliyetlerinden şikayetçi olanlar ilgili yerel yönetim üzerinde denetim ve gözetim yetkisine sahip üst yönetim kademesine başvurabileceği gibi, belediye de hak ve yetkileri eyalet organlarınınca ihlal edildiğinde Eyalet Anayasa Mahkemesine başvurabilir. Federal Devlet organları gündeme geldiğinde Federal Anayasa Mahkemesine gidilerek yargısal güvence sağlanmaya çalışılır<sup>124</sup>.

## 2-Belediye Encümeni

Belediye başkanı encümenin almış olduğu kararların mevzuata veya kamu yararına aykırı olduğu kanaatine varması halinde, yürütülmesini erteleyebilir ve merkez makam ve mercilerinin idari denetimini işletebilir. Belediye başkanı, encümenin uygun bulmadığı işlemlerine karşı en büyük mülki amir aracılığı ile İdare Kuruluna itiraz eder. İtiraz üzerine idare kurulunca verilen karara karşı tebliğden itibaren uyuşmazlığın tarafları olan başkan ve encümen 15 gün içinde il merkezi bulunmayan belediyeler için İl İdare Kuruluna veya il merkezinde bulunan belediyeler için Danıştaya müracaat edebilir. Bu müracaat sonucunda verilen kararlar kesindir<sup>125</sup>.

<sup>124</sup> Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporları Dizisi 4, Yerel Yönetim Yapıları, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayını, Ankara,1993, s.17,54,55

<sup>125</sup> DURAN, a.g.e., s.163

Bununla beraber, kişiler hak veya menfaatlerini ihlal eden belediye encümeni kararları aleyhine kanunlarda aksine hüküm bulunmayan hallerde, doğrudan doğruya Danıştayda dava açabilirler<sup>126</sup>. Doğrudan kişilerin Danıştayda dava açma hakkına sahip olmaları Danıştay kararlarında kabul edilmiştir.

### 3-Belediye Başkanı

Başkan tüm işlem ve eylemlerinden dolayı esas itibariyle belediye meclisi önünde sorumludur. Salt kişisel kusuru nedeniyle ilgililere karşı da sorumludur<sup>127</sup>. Belediye Kanununun 102. md.ne göre belediye başkanı ile belediye memurlarının vazifelerinden doğan veya vazifelerini ifa sırasındaki cürumlerinden dolayı haklarında Memurin Muhakematı Hakkındaki Kanun uygulanır.

Yine aynı kanun uyarınca belediyelerin seçilmiş organları veya bu organların üyeleri hakkında görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile soruşturma veya kovuşturma açılması halinde İçişleri Bakanınca bu organ veya organların üyelerinin geçici tedbir olarak görevden uzaklaştırılması kabul edilmiştir.

---

126 GÖZÜBÜYÜK, a.g.e., s.53

127 DURAN, a.g.e., s.166



Belediye başkanlarının başkanlıktan düşme halleri Belediye Kanununda belirtilmiştir. Ölüm veya istifa gibi sebeplerden başka belediye başkanlığının kaybedilmesi sonucunu doğuran nedenler şunlardır:

- başkan seçilmek için aranan yeterlikleri kaybetme,
- görevi kötüye kulanma veya herhangi bir suçtan dolayı hapse mahkum olma,
- belediye meclisine sunulan yıllık çalışma raporunun meclisce yetersiz bulunması,
- meclis üyelerinin gensorularına verilen cevapların yetersiz bulunması,
- başkanın görevini mazeretsiz ve kesintisiz 20 günden fazla terk etmesi,
- belediye meclisinin feshine sebep olabilecek durumlara katılmadır<sup>128</sup>.

#### **A-Başkan Seçilebilmek İçin Aranan Nitelikleri Kaybetme**

1580 Sayılı Belediye Kanunu, yapılan atıflarla da 2839 Sayılı Milletvekili Seçimi Kanununun 11. md.de belediye başkan ve meclis

<sup>128</sup> Fethi AYTAÇ "Belediye Başkanlığından Düşme ve Düşürülme", İller ve Belediyeler Dergisi, Şubat 1990, Y:46, S:532, s. 68

üyesi seçilebilme yeterlikleri sayılmıştır. Maddeye göre seçilemeyecek olanlar;

-ilk okul mezunu olmayanlar,

-kısıtlılar,

-yükümlü olduğu askerlik hizmetini yapmamış olanlar,

-kamu hizmetinden yasaklılar,

-taksirli suçlar hariç, toplam bir yıl veya daha fazla hapis veya süresi ne olursa olsun ağır hapis cezasına hüküm giymemiş olanlar,

-affa uğramış olsalar bile;

a.zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanma, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlar ile istimal ve istihlak kaçakçılığı dışında kalan kaçakçılık suçları, resmi ihale ve alım satımlara fesat karıştırma veya devlet sırlarını açığa vurma suçlarından biriyle mahkum olanlar,

b.TCK. ikinci kitabının birinci babında yazılı suçlardan veya bu suçların işlenmesini aksi olarak tahrik etme suçundan mahkum olanlar,

c.TCK. nun 312. maddesinin ikinci fıkrasında yazılı halkı sınıf, din, ırk, mezhep veya bölge farklılığı gözeterek kin ve düşmanlığa açıkça tahrik etme suçlarından mahkum olanlar,

d.TCK. 536. md.nin 1., 2., 3. fıkralarında yazılı eylemlerle aynı

kanununun 537. md.nin 1., 2., 3., 4., 5. fıkralarında yazılı eylemleri siyasi ve ideolojik amaçlarla işlemekten mahkum olanlar,

diye sayılmıştır. Ayrıca 2972 SK. 9. md. ile bu sayılanlara en az altı ay süre ile o seçim çevresinde oturmuş olmak, yirmi beş yaşını doldurmuş Türk vatandaşı olmak şartları eklenmiştir<sup>129</sup>.

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

Belediye başkanlığına seçildikten sonra seçilme yeterliliğini kaybeden il belediye başkanları İçişleri Bakanlığının bildirisi üzerine Danıştay tarafından ve il belediye başkanları dışında kalan belediye başkanları İçişleri Bakanlığının bildirimine üzerine mahalli İdare Mahkemeleri tarafından 1 ay içinde verilecek kararla başkanlıktan düşerler<sup>130</sup>.

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

Görevi kötüye kullanma suçu Türk Ceza Kanununda tarifi

<sup>129</sup> Osman MERİÇ "Yeni Mevzuat Karşısında Belediye Başkanlarının Başkanlıktan Düşürülmelerinin Hukuki Sonuçları", İller ve Belediyeler Dergisi, Ocak 1985, Y:41, S:471, s.1

<sup>130</sup> AYTAÇ, a.g.m., s. 69

yapılmış ve cezası da gösterilmiştir. Belediye başkanlığından düşürülme için görevi kötüye kullanma suçunun sabit olması yeterlidir. Cezanın türü ve süresi önemli değildir<sup>131</sup>. Herhangi bir sebepten dolayı en az 6 ay hapse mahkum olma ifadesi oldukça açıktır. Ancak burada da taksirli suçlar hariç tutulmuştur. Taşıt Kanununa muhalefet nedeniyle mahkum olma düşmeyi gerektirmez<sup>132</sup>. Ayrıca süresi ne olursa olsun ağır hapis cezasına hüküm giymemiş olmak gerekmektedir. Danıştay, belediye başkanının düşmesine karar verilebilmesi için mahkumiyetin kesinleşmiş olması şartını aramaktadır<sup>133</sup>. Verilmiş olan hapis cezası para cezasına çevrilmiş ise, asıl mahkumiyet para cezası olarak kabul edilmiştir. Para cezasına veya tedbire çevrilen hapis cezası Cezaların İnfazı Hakkındaki Kanun gereğince 1580 SK. da öngörüldüğü şekilde düşmeyi gerektirmez. Bununla beraber kesinleşen cezanın tecil edilmiş olması mahkumiyet kararını ortadan kaldırmamakta bu nedenle de düşürülmeye engel teşkil etmemektedir. Yine 1580 SK. göre yüz kızartıcı suçlardan hüküm giyenler de belediye başkanlığına seçilemezler, seçilmişler ise düşürülebilirler<sup>134</sup>.

<sup>131</sup> AYTAÇ, a.g.m., s. 69-70

<sup>132</sup> Danıştay 11.D., 29.6.1977T., 1977/689E., 1977/2773/K. Sayılı Kararı, Danıştay Dergisi, Y:8, S:28-29, 1978, s.592

<sup>133</sup> Yine Danıştay 8.Dairesinin 1987 tarihli kararı ile, kesinleşmiş yargı kararı bulunmayan bir kişinin suçlu sayılamayacağına ilişkin anayasa kuralı uyarınca hakkında soruşturma ve dava açılmış bulunan belediye başkanının görevinde yetersizliğini ve düşürülmesini gerektirmeyeceği hususu teyit edilmektedir.

<sup>134</sup> Ramazan SODAN, "Belediye Başkanlarının Düşürülmeleri", iller ve

Kanun koyucu belediye başkanları için yüz kızartıcı suçlar ile görevi kötüye kullanma suçlarında hapis mahkumiyeti için gün yada ay sınırı koymamaktadır. Böylece, belediye başkanının görevi yüklendiği süre içinde sorumluluk duygusu içerisinde seçkin bir kimse olması amaçlanıp aksine davranış halinde görevde kalınmaması amaçlanmıştır. Bu durum kamu yararı ve güveni için de esastır. Belediye başkanı cezaya çarptırıldığında ilam savcılık aracılığı ile İçişleri Bakanlığı, vali yada kaymakama duyurulacaktır. İlamı alan idare, yani vali yada kaymakam Bakanlar Kurulu temsilcisi olarak 1580 SK. hükümlerini uygulayacaktır<sup>135</sup>.

Yukarıda anlatılanlar seçimle görev başına gelen belediye başkanları içindir. Atama yolu ile göreve gelen belediye başkanları için de aynı yolun izlenmesi gerekip gerekmediği konusu tartışma konusudur. İlgili maddede yer alan "*.... il merkezlerinde İçişleri Bakanlığınca, il merkezi olmayan yerlerde valilerce atama yapılır ve gerektiğinde aynı usullerle değiştirilebilir.*" hükmü ile görevini kötüye kullanma veya herhangi bir suçtan dolayı en az altı ay hapse mahkum olan atama yolu ile göreve gelen belediye başkanı görevinden atamaya yetkili yerlerce alınabilir. Aynı madde atanan belediye başkanlarının sadece bu hallerde değil, gerektiğinde de görevden alınabileceklerini göstermektedir. Atanan

---

Belediyeler Dergisi, Şubat 1989, Y:45, S:520, s. 40

<sup>135</sup> Ahmet Sezai Aydın, "Belediye Başkanlarının Düşürülmesi ve Görevden Alınması", İller ve Belediyeler Dergisi, Temmuz-Ağustos 1982, Y:38, S:441-442, s. 837-838

belediye başkanları hakkında Danıştay yolu kapatılmamıştır. Hukuk mantığı gereği idari yargı yerine de başvurulabilir<sup>136</sup>.

### **C-Belediye Meclisine Sunulan Yıllık Çalışma Raporunun Meclisce Yetersiz Bulunması**

Belediye Kanununun 76. md. uyarınca, *"Belediye başkanı belediye meclisine her toplantı dönemi başında meclis kararlarının uygulanmasına, belediyenin mali durumuna, akdedilmiş ve mevcut taahhütlerin ifa şekline dair senelik bir çalışma raporu verir.*

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

*Vali, bu dosyayı il merkezi olmayan yerlerde kaymakam, il merkezi olan yerlerde kendisinin gerekçeli ve kanaatli mütalaasıyla bir ay zarfında karar verilmek üzere Danıştaya sunar.*

*Danıştayca yetersizlik kararı verildiği takdirde belediye başkanı düşer."*

Belediye başkanı yıllık icra raporu okunması sırasında meclis başkanlığını meclis başkanvekiline bırakır ve oylamaya katılır.

<sup>136</sup> AYDIN, a.g.m., s. 838-839

Yetersizlik kararı verilebilmesi için izahat verilip de 2/3 çoğunlukla yeterli görülmemesi gerekir.

Danıştay ve İdare Mahkemesinde belediye meclislerince verilen yetersizlik kararı üzerine düşürülme taleplerinde somut bilgi, belge ve delil aranmaktadır<sup>137</sup>. Ayrıca başkanın yetersizliğine ilişkin savların kişiliğine yönelik soyut nitelikte bulunması ve somut belgelere dayanmaması halinde belediye başkanlığından düşürülme talebinde bulunulamayacağı yargı kararlarında belirtilmiştir<sup>138</sup>. Usulsüz, yasa dışı işlem yapıldığı iddiaları bulunması halinde de, belediye başkanı hakkında bu konuda kesinleşmiş yargı kararı bulunmalıdır<sup>139</sup>.

Toplantı dönem başı, belediye seçimlerini izleyen ilk olağan toplantıdır. Seçimler haziran ayı başında yapılmışsa dönem başı bir sonraki haziran ayıdır. O zamana kadar faaliyet raporu okunamaz. Bu süre içinde yetersizlik kararı verilemez. Aksi halde verilen yetersizlik kararı Danıştayca bozulmaktadır. Hiç çalışma raporu vermeyen belediye

<sup>137</sup> Danıştay 8. D. 17.10.1990 T.,1990/1135E., 1990/1138K. sayılı kararında 1580 SK.nun 76. md. uyarınca belediye başkanının çalışma raporunun yetersiz bulunarak düşürülebilmesi için meclisce alınan kararların uygulanmayarak hizmeti aksatması, kişisel yararlar sağlaması, halkın yararına olmayan işlemler yapası gibi ciddi belirtiler olmasını aramıştır.

<sup>138</sup> Danıştay 8. D, 13.5.1987 T., 1987/262E., 1987/236K. sayılı kararı, Şevki PAZARCI, Belediye Personelinin Sorumlulukları ve Yargılanması, 2.B, Ankara, 1996, s.15

<sup>139</sup> SODAN, "Belediye Başkanlarının...", a.g.m., s. 39-40

başkanı öncelikle düşürülür. Meclis kararlarını uygulamamak da Danıştaya göre düşürülme nedenidir<sup>140</sup>. Belediye başkanının sorumluluğu kendi hizmet dönemi ile sınırlıdır. Görevden ayrıldıktan sonra hakkında yetersizlik kararı verilmeyeceği gibi kendinden önce başkanlık yapmış bir kimsenin hizmet dönemindeki faaliyetten dolayı da yetersizlik sebebiyle düşürülemez<sup>141</sup>.

3030 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri Hakkındaki Kanun uyarınca büyük şehir belediye başkanı hakkında yetersizlik kararı verilmesi için meclis üye tam sayısının 2/3 değil, 3/4 çoğunluğunun oyu şarttır.

#### **D-Meclis Üyelerinin Gensorularına Verilen Cevapların Yetersiz Bulunması**

Belediye Kanununun 61. md.ne göre: " Belediye meclisi üyelerinin her biri belediye işleriyle ilgili herhangi bir husus hakkında meclis başkanlığına önerge vererek gensoruda bulunabilir. Gensoru önergesi münderecatı meclis üye tam sayısının çoğunluğunca varit görüldüğü takdirde gündeme alınır ve üzerinden 3 tam gün geçtikten sonra belediye başkanları veya memur edecekleri kişiler gensoruya meclis önünde cevap verirler.

*Cevap meclis üye tam sayısının 2/3 çoğunluğunca yeter*

<sup>140</sup> A.g.m., s. 40

<sup>141</sup> AYTAÇ, a.g.m., s. 72



*görülmeyeceği takdirde 76. madde uyarınca işlem yapılır”.*

Büyük şehir belediye başkanı söz konusu olduğunda 3030 SK. uyarınca yetersizlik kararı için 3/4 çoğunluk aranacaktır.

Belediye meclis üyelerinden her biri veya bir kaç belediye işleri ile ilgili olarak her zaman meclis başkanlığına önerge vererek gensoruda bulunabilir. Gensoruya verilen cevap meclisçe yeter görülmezse il merkezi belediyelerinde Danıştay, il merkezi olmayan belediyelerde ise yetkili İdare Mahkemesince verilecek kararlar belediye başkanı düşürülür. Gensoru verildiğinde meclis toplantıya çağrılır. Gensorunun gündeme alınması hususu meclis üye tamsayısının çoğunluğunca kabul edilmelidir. Çoğunluğun hesabına belediye başkanı da dahildir. Meclis üye tam sayısının çoğunluğu ile gensorunun gündeme alınmasına karar verilmeden yetersizlik kararı verilemez. Olağanüstü toplantıda da gensoru önergesi verilebileceği Danıştay tarafından kabul edilmiştir<sup>142</sup>. Danıştayın 1978 yılında verdiği bir kararda belediye meclisi üye tamsayısının 1/3 ünden çoğunun gerekçeli olarak öneride bulunması halinde, meclisin olağanüstü toplantıya çağrılmasının zorunlu olduğunu, belediye başkanına meclisin olağanüstü toplantıya çağrılması hususunda herhangi bir takdir yetkisinin tanınmadığını, aksine tutumun başkanın düşürülmesini gerektireceğini hükme bağlamıştır<sup>143</sup>.

<sup>142</sup> SODAN, “Belediye Başkanlarının...”, a.g.m., s. 38

<sup>143</sup> Danıştay 11. D., 19.9.1978 T., 1978/6870 E., 1978/4378 K. sayılı kararı,

Gensoru önergesine gerçeğe aykırı cevap verildiğinde yine belediye başkanı hakkında 61. md. uygulanmalıdır. Gensorunun cevaplandırılması üzerine belediye meclisinin yapacağı oylamanın cevaptan hemen sonra mı, yoksa belirli bir fasıla geçtikten sonra mı yapılacağı hakkında kanunda açıklık yoktur. Belediye meclisinde başkanın veya onun adına memur edilen kimselerin verdiği izahattan sonra bir inceleme komisyonu kurulması gerekebilir. Bu nedenle de gerek cevaplandırmanın, gerekse de oylamanın makul bir zaman içinde yapılması gerekmektedir<sup>144</sup>.

İl merkez belediye başkanlarının başkanlıktan düşürülmelerine ait tasarruflara karşı açılacak davalar birinci derecede Danıştayda, il merkezi olmayan ilçe ve diğer kasabalar belediye başkanlarında ise İdari Mahkemelerde görülür. Danıştay Kanunu uyarınca 8. Daire hem ilk derece mahkemesi hem de idari mahkemelerce verilen kararlar için temyiz merciidir<sup>145</sup>.

---

Danıştay Dergisi, Y:9, S:34-35, 1979, s.494;

Yine Danıştay kararında belediye meclis üyelerinin kanunda gösterilen yeter sayı ile başvurusu üzerine belediye meclisini olağanüstü toplantıya çağırmayan belediye başkanının görevini kötüye kullanmış sayılacağı kabul edilmiştir.(PAZARCI, a.g.e., s.21)

<sup>144</sup> AYTAÇ, a.g.m., s. 73

<sup>145</sup> Osman MERİÇ "Belediye Başkanlarının Düşürülmelerine Mesnet Teşkil Eden Kanun Hükümleri", İller ve Belediyeler Dergisi, Eylül Ekim 1986, Y:42, S:491-492, s. 258

61. md.ye göre verilen düşürme kararlarına karşı ancak belediye başkanı ve başkanvekili gibi ilgililer temyiz yoluna başvurabilirler. Bu temyiz yolu sadece il merkezi dışındaki belediyeler için söz konusu olup, il merkezi belediye başkanları hakkında Danıştay tarafından verilen düşürme kararlarında temyiz hakları yoktur<sup>146</sup>.

### **E-Başkanın Görevini Mazeretsiz Ve Kesintisiz 20 Günden Fazla Terketmesi**

*Belediye Kanununun 93. md.ne göre: " belediye başkanının görevini mazeretsiz ve kesintisiz olarak 20 günden fazla terk etmesi ve bu durumun mahallin en büyük mülki amirince tesbit edilmesi ve İçişleri Bakanlığına bildirisini üzerine idari yargı tarafından bir ay içinde verilecek kararla belediye başkanı başkanlıktan düşürülür."* Kanun uyarınca belediye başkanının izin, yurt içi ve yurt dışı görev gezilerine gidiş ve dönüşlerinde mahallin en büyük mülki amirine ve başkan vekiline yazılı bilgi vermesi ve iznini geçireceği yeri bildirmesi zorunlu kılınmıştır. Ayrıca bu madde ağır bir vesayet uygulamasına elverişle bulunmaktadır. Danıştay belediye başkanlarının sağlık izinleri hakkında kısıtlayıcı bir süre bulunmadığı ve bu tür izinlerin herhangi bir makamın onayına bağlı olmadığını kabul etmiştir<sup>147</sup>.

<sup>146</sup> AYTAÇ, a.g.m., s. 72

<sup>147</sup> Danıştay 3. D, 4.4.1979 T.,1979/188E.,1979/264 K. sayılı kararı, Danıştay Dergisi, Y:10, S:36-37, 1980, s.101

### **F-Belediye Meclisinin Feshine Sebep Olabilecek Durumlara Katılma**

Belediye başkanının başkanlıktan düşürülmesine ilişkin olarak açıkladığımız ilk beş sebep doğrudan doğruya belediye başkanının kendine bağlı kendinden kaynaklanan sebeplerdir. Ancak bu son halde belediye meclisinin karar ve davranışlarından dolayı düşme ve düşürülme mümkün olabilmektedir.

Daha önce açıkladığımız belediye meclisinin feshine neden olan fiil ve işlemlere katılan belediye başkanlarının görevine Danıştay kararı ile son verilir.

Burada da Danıştayın yetkisi il merkezi belediye başkanları için söz konusu olup, diğer belediye başkanları açısından ise bu yetki, yetkili idare Mahkemesine aittir.

### **4-Belediye Organları Arasında Çıkacak Uyuşmazlıklar**

1580 SK.nun 97. md.ne göre belediyenin organları arasında da anlaşmazlıklar çıkabilir. Anlaşmazlıkların çözümü yine aynı maddede gösterilmiştir. Maddeye göre: " *Belediye reisi ile belediye encümeni arasında ihtilaf vukuunda belediye meclisi ihtilafı tetkik eder ve bir karar verir. Verilen karar hakkında encümen veya belediye reisinin*

*valiye müracaatı üzerine kaza belediyeleri için vilayet idare heyetince ve vilayet merkezi belediyeleri için vilayet idare heyetinin mütalaası alındıktan sonra Şurayı Devlet tarafından verilen karar kesindir.*

Maddeye göre, belediye başkanı ile belediye encümeni arasındaki anlaşmazlığın çözüm yeri ilk adımda belediye meclisidir. Ancak belediye meclisinin verdiği karar kesin değildir. İtiraz mümkündür. İtiraz yeri validir. Vali, başvuruyu ilçe belediyeleri söz konusu ise İl İdare Kuruluna aktaracaktır ve burada verilen karar kesindir. İl merkezi belediyeleri söz konusu ise, başvuru İl İdare Kuruluna aktarılacak, İl İdare Kurulunun görüşü alındıktan sonra Danıştaya gönderilecektir. Burada da Danıştayın kararı kesindir. İkinci fıkradaki organlar arasındaki uyuşmazlık çözümünde de aynı prosedür uygulanır<sup>148</sup>.

3030 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri Yönetimi Hakkında Kanununun 24. md. büyükşehir belediyeleri organları arasında çıkabilecek uyuşmazlıklar ile bunların çözümüne ilişkindir. Maddeye baktığımızda anlaşmazlık çıkabilecek yerler, ilçe belediyeleri ve ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi olabileceği belirtilmektedir. Buna göre uyuşmazlık çeşitleri:

-ilçe belediyeleri arasında çıkan anlaşmazlıklar,

<sup>148</sup> Ahmet Sezai AYDIN "Belediye Organları Arasında Çıkacak Anlaşmazlıkların Çözümü", İller ve Belediyeler Dergisi, Mayıs 1986, Y:42, S:487, s.130)

-büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasında çıkan anlaşmazlıklar,

-ilçe belediyeleri arasında farklı uygulamaların ortadan kaldırılmasıdır.

Bunların çözüm yerleri de, büyükşehir belediye meclisi, encümeni ve o ilin valisi olarak gösterilmiştir. Ancak 1580 SK.da belirtildiği gibi organlar arasındaki ihtilaflar ile çözüm yolu gösterilmemiştir. Bu takdirde de 1580 SK. hükümlerinin kıyasen uygulanması mümkün bulunmaktadır<sup>149</sup>.

### III-KÖYLER AÇISINDAN

#### 1-Muhtar

İl merkezine bağlı köylerde vali, ilçelere bağlı köylerde kaymakamlar, muhtarın köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını görürlerse muhtara yazılı ihtarda bulunurlar. Buna rağmen iş görmeyen muhtar, yetkili İdare Kurulu kararıyla görevinden uzaklaştırır. Bu kararların Danıştayda temyizden incelenmesi mümkündür.

Köy muhtarlarının organlık sıfatlarını kaybetmelerinde ölüm ve

<sup>149</sup> AYDIN, "Belediye Organları...", a.g.m., s. 132-133

çekilme başta gelmektedir. 442 Sayılı Köy Kanununa göre çekilme dilekçesi verilmesi üzerine etkisini engelleyebilecek üst mercii yoktur. Bu iki yolla boşalan kadro için yasalarda öngörülen süreler içinde yeniden seçim yapılabilmesi için Yüksek Seçim Kurulu ile Danıştayın kararı gereklidir<sup>150</sup>.

Kanunun 33. maddesine göre;

*"Köy muhtarlığına ve ihtiyar meclisi üyeliğine seçildikten sonra;*

*-kısıtlı veya kamu hizmetlerinden yasaklı olanlar,*

*-izinsiz olarak yabancı devlet resmi hizmetlerinde bulunanlar,*

*-ağır hapis cezasını gerektiren bir suçtan dolayı kesin olarak hüküm giyenler,*

*-taksirli suçlar hariç olmak üzere 5 yıldan fazla hapis cezasıyla kesin olarak hüküm giyenler,*

*-zimmet ihtilas, istihap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, sahtecilik, inancı kötüye kullanmak, dolanlı iflas gibi yüz kızartıcı suçlardan biri ile kesin olarak hüküm giymemiş olmak,*

*-devlet katma bütçeli idareleri, özel idare ve belediyelerin, köylerin, iktisadi devlet teşekküllerinin veya bunlara bağlı daire ve müesseselerle ortaklarının ve imtiyazlı şirketlerin memur ve müstahdemi olanlar,*

*-cumhuriyet senatosu üyesi, milletvekili, il genel meclisi üyesi,*

<sup>150</sup> DÜDÜKÇÜ "Yerel Yönetimlerde...", a.g.m., s 336

*belediye meclisi üyesi, belediye başkanı olanlar,*

*-köy işlerinin müteahhidi, bu işlerle ilgili kimselerin kefilisi veya ortağı olanlar ve bu cihetlerden köye borçlu bulunanlar,*

*Muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliğinden il veya ilçe idare kurulunca çıkarılırlar”.*

İl veya ilçe idare kurullarının bu kabil kararları köy muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerinin görevlerine son verdirme niteliğini taşımaktadır. Göreve son verdirme kararlarına karşı ilgililer Danıştaya temyizen müracaat edebilirler<sup>151</sup>.

Köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyeleri görevlerine ilişkin suçlardan dolayı Devlet memurları gibi kovuşturulur ve cezalandırılırlar<sup>152</sup>.

## **2-İhtiyar Meclisi**

İhtiyar meclisi üyelerinin görevlerini yapmamalarından yada kötüye kullanmalarından dolayı bu sıfatlarının kaldırılması veya yitirilmesi konusunda Köy Kanununda hüküm bulunmamaktadır<sup>153</sup>.

---

151 DÜDÜKÇÜ, “Yerel Yönetimlerde...”, a.g.m., s. 337.

152 DURAN, a.g.e., s. 179

153 A.g.e., s. 178



### 3-Köy Derneği

Köy derneğinin bütün kararları kural olarak kendiliğinden geçerli ve uygulanabilir niteliktedir. Herhangi bir makamın onayına tabi değildir<sup>154</sup>. Ancak günümüzde köy derneğinin işlerliğinin olmadığı gözlenmektedir.

---

154 A.g.e., s. 177

## SONUÇ

Türkiye’de yerel yönetimlere tanınan özerkliğin kapsamı daraltılmıştır. Merkezi yönetimin ağır vesayet denetimi ve bütçeden verilen payların yetersizliği yerel yönetimlerin gelişimine mani olmaktadır.

Yerel yönetimler üzerindeki denetimler içinde en etkin ve ağır olanın vesayet denetimi olduğunu görmekteyiz. Asıl denetim fonksiyonu içeren yargısal denetim yoluna çok nadiren ve belli konularda gidilmektedir. Daha çok siyasi geleneklerle sorunlar çözümlenmeye çalışılmaktadır.

Yargısal denetim imkanı olan konular özel kanunlarında açıkça belirtilmesine karşın yaygın olarak kullanılmaması yanında bazı durumlar için örneğin köy ihtiyar heyetinin yargısal denetimi konusunda kanunda boşluk bulunmaktadır.

Günün şartlarına ve özel durumlara uygun yasalar çıkarılarak uygulanabilirliği sağlanmalıdır. Bu konuda en büyük görev yasa koyucuya ve yerel ihtiyaçların giderilmesinden birinci derecede etkilenen biz vatandaşlara dűşmektedir.

## YARARLANILAN KAYNAKLAR

- AKTAN Tahir : **Türkiyede Mahalli İdareler ve Planlı Kalkınma**, Ankara,1970
- ALDAN Mehmet : **"İdari Vesayet Denetimi" İller ve Belediyeler Dergisi**, Mayıs-Haziran 1985, Y:41, S:475-476
- AYDIN Ahmet Sezai : **"Belediye Başkanlarının Düşürülmesi ve Görevden Alınması", İller ve Belediyeler Dergisi**, Temmuz-Ağustos 1982, Y:38, S:441-442
- AYDIN Ahmet Sezai : **"Belediye Organları Arasında Çıkacak Analşmazlıkların Çözümü", İller ve Belediyeler Dergisi**, Mayıs 1986, Y:42, S:487
- AYTAÇ Fethi : **"Belediye Başkanlığından Düşme ve Düşürülme", İller ve Belediyeler Dergisi**, Şubat 1990, Y:46, S:532
- COŞKUN Sabri : **İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetsel) Vesayet**, Ankara, 1976

- ÇOKER Ziya : İngiliz Mahalli İdareleri, Ankara, 1970
- DEMİRKOL Ferman : Yerel Yönetimlerin Anayasal Güvenceleri, İstanbul, 1994
- DÖNMEZ Zuhâl : "3030 Sayılı Kanuna Tabi Belediyelerin İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet", Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Kasım 1993, S:6, C:2
- DURAN Lütfi : İdare Hukuku Ders Notları, İstanbul, 1982
- DÜDÜKÇÜ Şükrü : "Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayetin Kapsamı", İller ve Belediyeler Dergisi, Temmuz 1980, Y:36, S:417
- DÜDÜKÇÜ Şükrü : "Yerel Yönetimlerde Seçilmiş Organların Yargı Denetimi Yolu İle Organlık Sıfatını Kaybetmeleri", İller ve Belediyeler Dergisi, Aralık 1979, Y:35, S:410
- EMERALP Sadun : Yerel Yönetimler ve Demokrasi, B.1, Ankara, 1994
- GÖZÜBÜYÜK Şeref : Türkiye'de Mahalli İdareler, Ankara, 1967
- KABAALIOĞLU Haluk A.-  
YILDIRIM Turan : Türkiye'nin İdari Teşkilatı, İstanbul, 1995

- KARATAŞ Süleyman : **Kamu İşletmeleri ve Yerel Yönetimler**, İstanbul, 1992
- KELEŞ Ruşen, YAVUZ Fehmi : **Yerel Yönetimler**, B.2, Ankara, 1989
- KELEŞ Ruşen : **"5. Avrupa Mahalli İdareler Konferansı Raporu"**, İller ve Belediyeler Dergisi, Eylül 1964, Y:20, S:227
- KELEŞ Ruşen : **"Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik"**, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Mart 1992, S:2, C:1
- KELEŞ Ruşen : **"Kaya Projesi ve Yerel Yönetimlerimiz"**, İller ve Belediyeler Dergisi, Haziran-Temmuz 1992, Y:48, S:560-561
- MERİÇ Osman : **"Belediye Başkanlarının Düşürülmelerine Mesnet Teşkil eden Kanun Hükümleri"**, İller ve Belediyeler Dergisi, Eylül-Ekim 1986, Y:42, S:491-492
- MERİÇ Osman : **İdari Vesayet Makam ve Mercilerinin Tasdik İşlemlerini Geri Alıp alamayacakları Konusu**, İller ve Belediyeler Dergisi, Mayıs-Haziran 1985, Y:41, S:475-476
- MERİÇ Osman : **"Yeni Mevzuat Karşısında Belediye**

**Başkanlarının Başkanlıktan Düşürülme-  
lerinin Hukuki Sonuçları, İller ve  
Belediyeler Dergisi, Ocak 1985, Y:41, S:471**

**NADAROĞLU Halil**

**: Mahalli İdareler, B.5, İstanbul, 1994**

**ÖNCEL Yenal**

**: Mahalli İdareler Maliyesi, İstanbul, 1981**

**ÖZER Atilla**

**: Gerekçeli ve 1961 Anayasasıyla Mukayeseli  
1982 Anayasası, Ankara, 1984**

**PAZARCI Şevki**

**: Belediye Personelinin Sorumlulukları ve  
Yargılanması, B.2, Ankara, 1996**

**SODAN Ramazan**

**: "Belediye Başkanlarının Düşürülmeleri",  
İller ve Belediyeler Dergisi, Şubat 1989, Y:45,  
S:520**

**SODAN Ramazan**

**: "Belediye Meclis Kararlarına İtiraz", İller ve  
Belediyeler Dergisi, Ekim 1989, Y:45, S:528**

**TORTOP Nuri**

**: Mahalli İdareler, B.4, Ankara, 1991**

**TORTOP Nuri**

**: "Türkiye'de Mahalli İdare Kavramı ve  
Isparta Mahalli idareleri", İller ve Belediyeler  
Dergisi, Haziran-Temmuz 1992, Y:48, S:560-  
561**

- ÜSKÜL Zafer : "Yeni Bir Demokrasi Arayışı: Yerel Demokrasi"
- YALÇINDAĞ Selçuk : F.Almanya'da ve Türkiye'de Yerel Yönetimler, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, 1992
- : Danıştay Dergisi, Y:7, S:26-27, 1977
- : Danıştay Dergisi, Y:8, S:28-29, 1978
- : Danıştay Dergisi, Y:8, S:30-31
- : Danıştay Dergisi, Y:9, S:34-35
- : Danıştay Dergisi, Y:10, S:36-37, 1980
- : Danıştay Dergisi, Y:11, S:40-41,1981
- : Gerekçeli Anayasa, Ankara, 1984
- : Hizmette Yerellik (Subsidiyarite) İlkesinin Tanımı ve Sınırları, Mahalli idareler Genel Müdürlüğü Yayın No:1, Ankara, 1995
- : T.C. İçişleri Bakanlığı İç Düzen Yayınları:5
- : İller ve Belediyeler Dergisi, Y:42, S:487, Mayıs



1986

- : **Mahalli İdarelerin Yapılandırılmasına ve Bu İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Gerekçeleri, Mahalli idareler Genel Müdürlüğü Yayın No:8, Ankara, 1996**
- : **Temsilciler Meclisi Tutanak Dergisi, S.S:35, C.2**
- : **Yerel Yönetimlerde Mali Yönetim, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayın No:2, Ankara, 1995**
- : **Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Yerel Yönetim ve Demokrasi, T.C. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayınları, Ankara, 1993**
- : **Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Yerel Yönetim ve Bilgi Teknolojisi, T.C. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayınları, Ankara, 1993**
- : **Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Raporları Dizisi 4, Yerel Yönetim Yapıları, T.C. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Yayınları, Ankara, 1993**