

MAHALLİ İDARELERDE VESAYET DENETİMİ

Tahir AKTAN*

Türkiye’de mahallî idareler, özerk yerinden yönetim idareleri olarak kurulmuştur. Anayasa ve özel kanunlarıyla, merkezin taşra örgütü yanında, seçilmiş organları, mal varlıkları ve bütçeleri vardır. Bununla beraber, merkezden tamamiyle bağımsız da değildir. Merkezî idare, kanunlarla, mahallî idareleri yönetmeye, faaliyetlerine karışmaya, onların görmeye yetenekli olmadıkları hizmetleri yüklemeye eğilim gösterebilir. Merkezî idarenin mahallî idarelerle ilişkileri gerekenden daha sıkı bir denetim niteliği kazanırsa, o zaman da denetim, amacından saptırılmış, yararsız bir duruma gelmiş olur. Zamanla mahallî girişim gücü zedelenmeye yüz tutar, mahallî halkta idareye katılım isteği kösteklenir, mahallî sorumluluk yok olur. Bundan dolayıdır ki, denetimin, kalkınmayı hızlandırıcı, merkezî idarenin yükünü hafifletici ve merkezdeki dar boğazları ortadan kaldıracı, mahallî idare sistemini teşvik edici bir nitelik taşıması gerekir.

Türkiye’de mahallî idareler üzerindeki denetimin özelliği, **vesayet** niteliği taşımasıdır. Amacı, mahallî idareleri gözetim altında tutma ve merkezle ilişkilerinde merkezî idarenin egemenliğini korumaktır. Bu anlamda, vesayet denetimi, mahallî idarelere karşı güvensizlik demektir. İdare bir bütün olduğuna göre, mahallî idarelerin kendi hallerine bırakılmaları düşünülemez; sınırlı kaynakların en rasyonel biçimde kullanılması, mahallî dengesizliklerin yaratılmaması ve gelişmede bir-örneklik amaçlarıyla denetim gerekli olacaktır; fakat, öte yandan da, mahallî idare sisteminin gerektirdiği özerklik düşüncesinden de büsbütün vazgeçilmemelidir.

Bu makalede, ilkin, Türkiye’de mahallî idareler üzerindeki vesayet denetiminin niteliği, amaçları ve ortaya çıkardığı sorunlar, uygulamadan örnekler verilmek suretiyle, açıklanacaktır. Daha sonra, Fransa ve İngiltere örnekleriyle, bir karşılaştırmaya imkân hazırlanacaktır. Sonuçta da, vesayet denetimi (ve genel olarak denetim) uygulaması üzerine bazı öneriler öne sürülecektir.

* Doç. Dr. Tahir Aktan Orta Doğu Teknik Üniversitesi öğretim üyesidir.

I

TÜRKİYE'DE VESAYET DENETİMİ

İdari vesayet, kısaca, yerinde yönetim idarelerinin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli üzerinde, kamu yararı amacıyla merkezî idarenin uyguladığı denetimdir. Alınan kararlar veya işlemler, onaylanır, bozulur veya kaldırılır, önceden izine tabi olur veya yürütülmesi geri bırakılır. Bu denetimden amaç, idarede birliğin ve kanuna uygunluğun sağlanması, yerinden yönetim idarelerinin özerkliği kötüye kullanmaları ihtimalini önlemektir. Bu anlamda vesayet denetimi, özerklik uygulamasına karşı bir sınırlama olmaktadır. Fakat bu sınırlama kanuna göredir ve yerinden yönetim idarelerinin özerklik dereceleriyle sınırlıdır. Demek oluyor ki, merkezî idare de, özerklik haklarına riayet etmek zorunluğundadır.¹

İdari vesayeti kullanmaya mahallî en büyük mülkî âmir, il ve ilçe idare kurulları, İçişleri Bakanlığı, ilgili bakanlıklar, Danıştay ve Sayıştay yetkilidir. Mahallî idare birimi üzerinde uygulanan vesayet denetiminin kapsamına ise, mahallî idare biriminin kararları, eylem ve işlemleri, organları ve personeli girer. Kararlar üzerindeki idarî vesayet ise tasdik (onaylama), talik veya tahir (erteleme veya geciktirme), iptal veya fesih (bozma veya dağıtma), yerine kaim olma (yerine geçme) ve önceden müsaade (önceden izin, ön-izin) biçiminde olur.

A. KARARLAR ÜZERİNDE VESAYET :

1. İl Genel Meclisi Kararları :

a) İl Genel Meclisi Kararları, genellikle vali, bazı hallerde ise daha üst makam veya merci tarafından onaylanır. İdareî Umumiyyeyi Vilâyet Kanunu'nun 135. maddesine göre, «Meclisi Umumi vilayette ittihaz olunan mükerrerat valinin tasdiki ile kesbi kat'iyet eder.» Valinin alınan bir karara itiraz hakkı olmakla beraber, yürütme organı sıfatıyla Vali, fiilen meclis kararları üzerinde etkili bir denetim hakkına sahip olmaktadır.

Örneğin, İl Genel Meclisi gündemine alınacak konular vesayet makamı (Vali) tarafından tevdi olunur. Üyeler de vilâyete ait görevlerle ilgili hususlarda konu teklifinde bulunabilirler. Ancak ilde görevli bir il idare şube başkanı (sağlık müdürü) nün başka bir yere tayininin önerilmesi ve bu konuda bir temenni kararı alınması, Danıştay'a göre, «vilâyete ait görevlerden» değildir. İl Genel Meclisi bu konuda karar alamaz; kaldı ki, alınan karar

¹ Osman Meriç, *Mahallî İdareler Üzerinde İdarî Vesayet, (çoğaltma)*, Ankara 1964. Özellikle bu değerli çalışmadan, makalede geniş ölçüde yararlanılmıştır.

Osman Meriç, «Belediye İdareleri Üzerinde İdarî Vesayet», *İller ve Belediyeler Dergisi*, Sayı 237 (1965), ss. 370 - 378.

Sedat Erdoğan, «Belediye Organları ve İdarî Vesayet», *Belediye Başkanları Kurs Notları* (Türk Belediyecilik Derneği Yayınları, No. 18, Ankara, 1967), içinde, ss. 14 - 41.

Sedat Erdoğan, «Belediyeler Üzerinde İdarî Vesayet Yetkileri», *Belediyelerimizde Yararlı Bilgiler*, (Türk Belediyecilik Derneği Yayınları, No. 28, Ankara 1972), içinde, ss. 202 - 209.

salt çoğunlukla değildir; bu nedenlerle usule aykırılık vardır düşüncesiyle, Danıştay İl Genel Meclisinin almış bulunduğu kararın kaldırılmasına karar vermiştir. (Danıştay, III. Daire, Esas No : 1969/761, Karar No: 1970/431).

İl genel meclisi, il özel idaresine ait bir taşınmaz malın satışı konusunda yetkili değildir. İl genel meclisinin bu yolda almış bulunduğu karara vesayet makamı (Vali) Danıştay'da itiraz bulunmuş; yetkisizliği saptayan Danıştay, il genel meclisi kararının kaldırılmasına karar vermiştir. (Danıştay, II. Daire, Esas No : 1971/219, Karar No : 1971/359).

Vesayet makamı olarak Valinin denetim yetkisi, örneğin bir pazar yerinin tayini ile ilgili kararlara kadar uzanmaktadır. (Danıştay, II. Daire, Esas No: 562, Karar No. 326).

Benzer bir konuda alınan, köy pazarının kapatılmasına dair verilen İl Genel Meclisi kararı, kanuna aykırı bulunarak, Danıştay tarafından bozulmuştur. (Danıştay, VI. Daire, Esas No: 51/634, Karar No: 52/829).

b) Bütçe : İl Özel İdaresi bütçesi İl Genel Meclisi tarafından görüşülür ve kabul edilir. Daha sonra, İçişleri Bakanlığına gönderilir. İçişleri Bakanlığı, Maliye, Millî Eğitim, Sağlık ve Sosyal Yardım, Bayındırlık ve Tarım Bakanlıkları temsilcilerinden kurulu bir komisyonda incelenir. Bir önceki yıldan fazla tahmin edilen gelir, İçişleri Bakanlığının muvafakati alınmadan gösterilmiş ise, bu komisyon tarafından indirilebilir. İl Özel İdaresi Bütçesinde kanunî hisseler ve borçlar eksik konulmuş ise, karşılık gösterilmek suretiyle, bu hisse ve borçlar bütçeye konulabilir. Görüldüğü üzere, il özel idaresi bütçesi üzerinde sıkı bir denetim, hattâ alınan bir kararın değiştirilerek yerine yeni bir karar uygulama gibi aşırı bir müdahale vardır.

Komisyon incelemesinden sonra il özel idaresi bütçesi Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanını onayı ile kesinleşebilir.

c) İl Özel İdaresi bütçesinde fasıllar arasındaki münakale kararları, bütçe onaylamasında uygulanan aynı usule göre olur.

d) Borçlanmalar : İl Özel İdarelerinin bayındırlık, millî eğitim ve sağlık hizmetleri için yapacakları borçlanmalarda, yıllık gelir tutarını aşan borçlanma için özel bir kanun çıkarılması gerekir, fakat yıllık olağan gelirler tutarına kadar olan borçlanmalarda, bütçe ve fasıllar arasındaki münakalede uygulanan usul, burada da geçerlidir.

e) Beş yıllık çalışma programları, ilgili bakanlıkların görüşleri alındıktan sonra, İçişleri Bakanlığı tarafından onaylandığı takdirde yürürlüğe girebilir.

f) Karma komisyon kurulması : Birden fazla il özel idaresi, ortak faaliyetler için aralarında karma bir komisyon kurabilirler. Ancak bunun için İçişleri Bakanlığının önceden izni alınmalı ve komisyonun kararlarını da İl Genel Meclisi uygun bulmalıdır. Aksi halde, Danıştay'da uyuşmazlık için nihai karar alınacaktır.

g) İller - arası birlik kurulması halinde birlik tüzüğüünün İçişleri Bakanlığının tarafından onaylanması gerekir.

2. İl Daimî Komisyon Kararları :

İl Daimî Komisyonlarının - İl Genel Meclisinin toplantıda olmaması halinde - meclis yerine karar alması mümkündür. Bu karar, ilk toplantıda genel meclise götürülür; Valinin itirazı halinde meclise bildirilir; Valinin itiraz etmemesi halinde meclis kararı niteliğini kazanır. Fakat her iki halde de Valinin onaylama yetkisi devam eder. Uygulamada Valiler, İl Daimî Komisyonu seçimleriyle ilgilenmek durumunda kalmakta ve hattâ vesayet makamı sıfatıyla Danıştay'a başvurumaktadırlar. Bir defasında, vesayet makamı (Vali), İl Daimî Encümeni seçiminin oylamada asil ve yedek üyelerin oy pusulalarında ayrı ayrı yazılacağı gerekçesiyle, Danıştay'da bozulmasını istemiş; Danıştay ise, bu konuda açık bir hüküm bulunmadığından, en çok oy alan ilk 4 kişinin asil ve diğerlerinin de yedek üye olacaklarına, bu nedenle de Vali itirazının reddine karar vermiştir (Danıştay, II. Daire, Esas No: 1967/110, Karar No: 1967/321).

3. Belediye Meclisi Kararları :

Kararların Onaylanması :

Belediye Meclisi kararlarının onaylanması kuralı, kanunda belirlenen kararlarda uygulanır. Bunlar dışında kalan Belediye Meclisi kararları, kendiliğinden yürürlüğe girer ve hüküm ifade ederler.

Onaya tabi kararlardan bir kısmının onaya ilişkin kanunî dayanağı Belediyeler Kanununda, diğer bir kısmının kanunî dayanağı da çeşitli kanunlardadır.

Belediyeler Kanunu'na göre onaya tabi kararları da, onayı doğrudan doğruya mahallin mülki âmirine bırakılmış olanlar, onayı mahallin mülki âmirinden başka makam ve mercilere ait olanlar gibi iki grupta toplamak mümkündür.

Belediye Meclisinin belde hizmetleriyle ilgili bir konuda karar verebilmesi, ilke olarak, kanunla yetkili kılınmış olmasına bağlıdır. Örneğin, böyle bir yetkiye dayanan belediye meclisi, bu konuda mevzuata ve «icabı hale» en uygun kararı verebilir. Belediye meclisi 1580 sayılı kanunun 70. madde, 14. bendine göre, belediye sınırları içerisinde toptancı pazarı yerini tayine yetkilidir. Bu yetkiye dayanarak, belediye meclisinin iki ayrı yerde toptancı pazarı kurabileceği yolundaki kararı, kanuna uygundur. (Danıştay, III. Daire, Esas No : 1972/372, Karar No: 1972/344).

Belediye Meclisi'nin kanunî yetki dışı alacağı bir karar, Danıştay tarafından bozulmuştur : Örneğin, belediyelere ait arttırma, eksiltme ve ihaleler, belediye encümeni tarafından yapılabilir. Belediye meclisinin bu konuda, yetkisi olmadığı halde, karar vermesi üzerine, vesayet makamı (Valilik ve İçişleri Bakanlığı) müracaatı sonunda Danıştay, belediye meclisi kararını bozmuştur : (Danıştay, III. Daire, Esas No: 1972/578, Karar No: 1972/557).

Belediye meclislerinin, başlıca : (a) Belediye bütçeleri ve belediye kesin hesapları, (b) ek-ödenek, bütçede değişiklik veya bölüm nakli, (c) ödünç

alıp-verme (25 yıldan fazla süreli için İl İdare Kurulu'nun görüşü, Valinin tasvibi ve Danıştay'ın kararı gerekir), (d) belediye vergi ve resimlerine ilişkin olanlar dışında görülecek hizmetler karşılığında alınacak ücret tarifeleri ve (e) belediye zabıta yönetimine ilişkin kararları, doğrudan doğruya mahallî mülki âmirin onayı ile yürürlüğe girer.

Belediye bütçeleri üzerindeki vesayet denetimi ile ilgili şu iki Danıştay kararı, hem vesayet makamının yetkilerinin sınırları hem de bu konuda Danıştay'ın görüşünü belirtmesi bakımından ilginçtir :

İdari vesayet makamı olarak Kaymakamlık, belediye bütçelerinin gider fasıllarını da denetleyip onaylamaya yetkilidir. Danıştay, belediye meclisinin bütçe fasıllarında yapılacak aktarmalarda ve harcama tahminlerinde ve ödenek konulmasında göstereceği gerekçelerin kanaat verici olması gerekir, görüşündedir. Kaymakamın yaptığı yerindelik denetimini Danıştay uygun bulmuştur. (Danıştay, III. Daire, Esas No: 1971/606, Karar No: 1971/599).

Vesayet makamı (Kaymakam) bütçe tadil yetkisini kullanırken «icabı hale uygunluk» yönünden bütçede tadilat yapmış ve Danıştay da bu işlemi uygun bulmuştur; ancak belediye başkanı ve encümen üyeleri ödeneği üzerinde vesayet makamı olarak tadilde bulunmasını, Kanun No: 1580, madde 123/E fıkrasına aykırı görerek, bozmuştur. (Danıştay, III. Daire, Esas No: 1972/317, Karar No: 1972/468).

Bazı kurul ve mercilerin onayladığı kararlar ise şunlardır :

(a) Sınır çizilmesine veya sınır uyuşmazlıklarına ilişkin kararlar. Bunlar, belde nüfusunun 80 binden az veya çok olmasına göre İl İdare Kurulu kararı ve Valinin onayı yahut Vali yerine Bakanlar Kurulunun,

(b) Belde veya belde aksamının ayrılması veya başka parçaların belde ile birleşmesine dair meclis mazbataları, Danıştayın kararı ve Cumhurbaşkanının,

(c) Bir belde sınırı içinde mahalleler kurulması, kaldırılması, adları ile sınırlarının değiştirilmesine dair kararlar, mahallî idare kurulunun kararı ve valinin,

(d) Belde isimlerinin değiştirilmesine dair meclis kararları, İl İdare Kurulunun kararı üzerine Danıştayın görüşü alınarak Bakanlar Kurulunun,

(e) Belediye şubeleri kurulması, İl İdare Kurulunun kararı, Danıştayın görüşü, Bakanlar Kurulunun tasvibi ve Cumhurbaşkanının,

(f) Belediyelerin ihtiyarî görevlerine ait olup bir yıl bütçesine konulan ödeneğin onu izleyen yıllarda indirilmesi veya tamamen bütçeden çıkarılması İçişleri Bakanlığının,

(g) Belde sınırları içindeki belirli bölgeler arasında yolcu taşıma aracı olarak otobüs, minibüs, otokar, tunel, trolley, finiküler işletme ve mezbahalarda kesilen etlerin satış yerlerine nakletme hususlarının belediyelerin de ortak olacakları şirketler vasıtasıyla yapılması ve işletilmesi veya icara verilmesi veyahut imtiyazın devri kararları Bakanlar Kurulunun.

(h) Belirli amaçlarla tahvil çıkarılmasına dair Belediye meclisi kararları, Valinin ve Maliye Bakanlığının görüşü alındıktan sonra Bakanlar Kurulunun onayı ile yürürlüğe girer.

Onaya ilişkin dayanağı diğer kanunlar olan belediye meclisi kararları ise:

(a) İmar ve yol istikâmet plânlarına ilişkin kararların en büyük mülki âmirden başka İmar ve İskân Bakanlığının,

(b) Mücavir sahalara ait kararların yine İl İdare Kurulunun kararı üzerine İmar ve İskân Bakanlığının,

(c) İmar ve yol istikâmet plânları içinde olan ve belediye hizmetleri götürülmüş bulunan yerlerde on yıldan beri boş duran arazi ve arsalarla içerisinde bir kısmı yanmış, yıkılmış ve iskâna elverişsiz hale gelmiş bina bulunan yerlerde belediye meclislerince tesbit edilenlerin sahiplerine beş yıl içinde plâna uygun inşaat yapmalarına dair yapılan tebliğ üzerine yapmalarını halinde belediyelerce kamulaştırılır. Bu konuya dair belediye meclisleri kararları, İmar ve İskân Bakanlığının,

(d) Belirli gayeler için tahvil çıkarılmasına dair Belediye meclisi kararları, Valinin ve Maliye Bakanlığının mütalâası üzerine Bakanlar Kurulunun,

(e) Ucuz mesken bölgesine dair kararlar, İmar ve İskân Bakanlığının,

(f) Ucuz mesken yapımı için belediyelere tahsis olunan arsalarla bu arsalar üzerine yapılacak binaların büyüklüğüne, tipine, malzeme cinsine, oda ve müstemilâtına, yüz ölçüsüne, yüksekliğine ve bu gibi hususlarına dair alınacak Belediye Meclisi kararları, İmar ve İskân Bakanlığının,

(g) Sağlık zabıtası yönetmeliği ile ilgili Belediye Meclisi kararları, İçişleri ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığının onayı ile, yürürlük kazanır.

Bozma veya Kaldırma :

Olağan ve olağanüstü toplantılar dışında veya kanunî görev ve yetkilere veya Devlet kanun ve nizamlarına aykırı olarak alınan Belediye Meclisi kararlarının Valinin talebi üzerine İl İdare Kurulunca, il merkezi olan mahallerde İçişleri Bakanlığının talebi ile Danıştayca incelenerek bozulması gerekir.

Önceden İzin :

Belediye bütçesinden ödenecek maaş ve ücretler toplamı belediyenin yıllık gelirinin % 30 unu aşılıyorsa önceden İçişleri Bakanlığından müsaade alınmalıdır.

Yerine Geçme :

Aşağıdaki hallerde belediye bütçelerini onaya yetkili mercilere tadil yetkisi tanınmıştır :

— Bütçe kararnamesi metninde kanun ve nizamnamelerle bağdaşmayan madde ve ibareler düzeltilir;

— Belediyenin tahsile yetkili olmadığı varidat ile tarife ve kanunî yetki üstünde konulan muhammenat, kanunî hadde indirilir. Örneğin, Belediye Meclisinin, mevzuatta mevcut bir hükme dayanmaksızın işgâl resmi alması, mümkün görülmemiş, kanunsuz işlem, vesayet makamının (İçişleri Bakanlığı) isteği üzerine, Danıştayca iptâl edilmiştir. (Danıştay, III. Daire, Esas No: 1972/493, Karar No: 1972/541).

— İfası Belediye vazifelerinden olmayan hizmetler ve bunlara ait masraflar bütçeden çıkarılır;

— Konulmayan mecburî masrafları temine yeterli değilse, kanunen belli en yüksek haddin altında olan Belediye hisse, vergi ve resimleri azamî hadde çıkarılır; bu da kâfi gelmezse ihtiyarî masraflardan mecburî masraflara ödenek nakli yapılır.

Kesin kararlar veya dolayısıyla idarî vesayete tâbi kararlar :

Belediye meclislerinin bir kısım kararları kesindir. Bunlar meclis tarafından alınmakla icraî nitelik kazanırlar. Bununla beraber, Belediye Başkanı veya ilgililerin ilân gününden itibaren on gün içinde il merkezi olmayan belediyelerde il'e, il merkezi olan belediyelerde de İçişleri Bakanlığına müracaatla kesin kararlara itiraz etmeleri mümkündür.

Vali, yapılan itiraz ve müracaatların yukarıda yazılı merciler tarafından incelenerek karara bağlanmasına kadar, Belediye Meclisi kararlarının yürürlüğe konulmasını geciktirebilir. Belediye Meclisi kararlarının vesayet makamı tarafından onaylanması halinde, Belediye Başkanı'nun itiraz etmesi de mümkündür. Nitekim, Danıştay'ın bir kararına göre, Belediye Meclisi kararının Kaymakamca onaylanması üzerine, vesayet makamının bu kararına Belediye Başkanı tarafından itiraz edilmiş ve kararın bozulması istenmiştir. Danıştay, maddî vakıaların belirtilmesi ve değerlendirilmesini ayrıntılı bir biçimde yaparak, vesayet makamının onaylama kararını bazı noktalardan bozmuştur (Danıştay, III. Daire, Esas No: 1971/12, Karar No: 1971/41).

4. Belediye Encümeni Kararları :

Encümen kararları üzerinde, genel olarak, idarî vesayet yoktur; bununla beraber, istisnaî olarak, bazı encümen kararları onaya tabidir. Örneğin, bazı gıda ve zarurî ihtiyaç maddelerinin fiyat ve ücretlerinin saptanması hususunda, Belediye encümenlerince verilecek kararların mahallî idare kuruluşunda; onaylı imar plânına veya ilgili bakanlıklarca onaylı plân ve projelere uygun olarak yapılacak inşaat ve tesisler dışında kalan kamulaştırmalarda, Belediye encümenlerince verilecek kamulaştırma kararlarının İlçelerde Kaymakamlar ve İl merkezlerinde de Valilerce onaylanması gerekir.

5. Köy İdarelerinin Kararları :

Köy idarelerinin onaya tabi kararlarını iki gurupta toplamak mümkündür.

a) Doğrudan doğruya mahallî mülkî âmir tarafından onaylanan kararlar. Örneğin;

aa) Kaymakam veya Vali, köy muhtarının köyün faydasına olmayan her türlü kararını bozmak yetkisini haizdir.

bb) Köy Derneğinin köyün ihtiyarî işlerin mecburî işler arasına alma-ya matuf kararları, Kaymakamın veya Valinin onayı ile kesinleşir.

cc) Köy bütçelerini kaymakam ve valiler onaylamaktadır. Bütçeden bölümden bölüme yapılan aktarmalar da aynı usule tabidir.

dd) Salmanın kanun hükümlerine uygunsuzluğuna ve nisbetsizliğine dair yapılan itiraz üzerine Köy İhtiyar Meclisinin vereceği kararlara karşı 15 gün içinde Kaymakama veya Valiye müracaat edilir ve bunlar tarafından karara bağlanır.

ee) Özel kişilere ait gayri menkullerin ve kaynakların kamulaştırılması için Köy İhtiyar Meclislerince alınacak kararlar Kaymakamın veya Valinin onayı ile kesinleşir.

b) Mahallî kurullar tarafından onaylanan kararlar :

aa) Köy ihtiyar kurullarınca çizilmiş olan köy sınırları idare kurullarınca onaylanır.

bb) Nizahlı sınırlarda köyler anlaşmazlarsa idare kurulu sınır çizer. Böylece onların yerine geçmiş olur.

B. EYLEM VE İŞLEMLER ÜZERİNDE VESAYET :

1. İl Özel İdarelerinin her türlü eylem ve işlemleri Mülkiye müfettişleri tarafından denetlenir, hesapları Sayıştayca incelenir ve yargılanır. Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu, Özel İdare eylem ve işlemlerini teftiş yetkisini haizdir. (Kanun No: 2996 - Maliye Bakanlığı teşkilât ve vazifeleri hakkında kanun). İl Özel İdarelerinin bazı taşıt araçları satın alabilmeleri, Bakanlar Kurulu kararı ile mümkündür. (Kanun No: 237 - Taşıt Araçları Kanunu).

2. Belediye idarelerinin eylem ve işlemleri üzerinde uygulanan idarî vesayet başlıcaları şunlardır :

a) Mülkiye müfettişleri, belediyelerle bunlara bağlı örgüt ve kurumları eylem ve işlemlerinden dolayı denetler. (Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü : Madde : 2).

b) Sayıştay Kanununun yürürlüğe girdiği yıldan önceki üç yıllık bütçelerindeki gelirlerin tahsilât miktarının ortalaması 30.000 TL. ve daha yukarı olan belediyelerin muhasip hesapları ile kesin hesapları ikinci derecede Sayıştayın inceleme ve yargılamasına tâbidir.

c) Maliye Bakanlığı Teftiş Kurulu belediyelerin hesaplarını teftişe yetkilidir.

d) Belediyelerin taşıt satın alabilmeleri için Bakanlar Kurulundan izin alınması gerekir. (237 Sayılı Kanunun 10 ncu maddesi).

3. Köy idarelerinin eylem ve işlemleri mülkî âmirlerin teftiş ve deneti-

me tâbidir. Mülkiye müfettişleri de köy idarelerinin eylem ve işlemlerini teftişe yetkilidir.

Maliye müfettişleri'nin il özel idaresi ve belediyelerin teftişinde, hesap incelemelerini ve gözlemleri, uygulamada gereğince yerine getiremedikleri görüşü öne sürülmüştür. Sağlık müfettişlerinin il özel idaresi ve belediye sağlık kuruluşlarının eylem ve işlemleri üzerinde yaptıkları teftiş, para ve ayniyat işlerini de kapsamaktadır. Aslında, bu alanda yapılan teftişler de uygulamada yeterli olamamaktadır.²

İl, ilçe, bucak ve idare teşkilât merkezi olmayan belediyeler, mülkiye müfettişleri tarafından üç yılda bir teftiş edilmektedir; ancak, küçük belediyeler incelenirken, nüfusları ve bütçe rakamları büyük olan bazı belediyelerin hesap ve işlemlerinin teftişi uygulamada ya hiç mümkün olmamakta veya gereğince yapılamamaktadır. Örneğin, Ankara Belediyesi 1947-1958, İstanbul Belediyesi ise 1950-1960 yılları arasında teftiş edilememiştir.³

Mahallî idare kuruluşlarının Mülkiye müfettişleri tarafından teftişinde kanunla belirlenmiş bir hüküm bulunmadığı için, teftişler, tüzük hükümlerine göre yapılmaktadır. Gerçekten, Mülkiye Teftiş Heyeti Nizamnamesi, bu konuda tek dayanak metin niteliğindedir ve bu tüzüğün 2. maddesine göre, «Teftiş Heyeti Merkezde ve vilâyetlerde Dahiliye Vekâletinin teşkilâtına dahil ve murakabesi altında bulunan bütün dairelerle hususî idare ve belediye ve köylerin ve bunlara bağlı bütün teşekkül ve müesseselerin muamelelerini, âmir, memur ve müstahdemlerinin vazifelerine taallük eden fiil ve hareketlerini teftiş, tetkik ve tahkik eder».

İdarî vesayet, genel idare ile mahallî idare çıkarlarının uzlaştırılması amacıyla ve kanunla açıkça belirlenmiş durumlarda var olabileceğine göre, denetimin de kanunî bir dayanağı olması gerekmektedir. Üstelik, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu'nun bu ağır iş yükünü, mahallî idarelerin teftişi hizmeti meydana getirmektedir. Mahallî idarelerle merkezî idareler arasındaki ilişkilerin kanunla düzenleneceği hususu (Anayasa Madde : 116) ile memurların görev esaslarının genel kanunlarla düzenleneceği de Anayasa hükmü olduğuna göre (Anayasa, Madde : 117), mahallî idarelerin teftişinde kanunî hükümlere dayanmanın gerekli olacağı sonucuna varılabilir.⁴

C. ORGANLAR ÜZERİNDE VESAYET :

1. İl Genel Meclisi : (a) Kanunda belirlenen olağan veya olağanüstü toplantılar dışında toplanması, (b) kanunda gösterilen yerden başka yerde toplanması, (c) kanunla kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaması ve böylece İl Genel Meclisi kararlarını aksatması veya geciktirmesi, veya (d) siyasal konuları görüşmesi veya siyasal nitelikte temennide bulunması halinde, İçişleri Bakanlığının bildirmesi üzerine, Danıştay kararıyla dağıtılabilir.

² Şevki Pazarcı, İçişleri Bakanlığı Teftiş Kurulu Araştırma Raporu, Ankara, Nisan 1970, ss. 12-14.

³ a.k., s. 223.

⁴ a.k., s. 223.

İl Genel Meclisinin toplantı süreleri, İçişleri Bakanlığına gerekçeli olarak bildirilmek kaydıyla, Vali tarafından 15 güne kadar uzatılabilir. Ayrıca, İl Genel Meclisi'nin olağanüstü toplantıya çağırılması, vilâyetçe lüzumlu görülmek kaydıyla, İçişleri Bakanlığınca mümkündür. Üyelerin bu yolda bir öneride bulunmaları halinde, olağanüstü toplantı müsaadesi İçişleri Bakanlığına aittir. İl Genel Meclisi'nin usulsüz yapılan toplantılarını dağıtmaya vali yetkilidir.

2. Belediye Meclisi üzerindeki vesayet yolları şunlardır :

- a) Yeniden bir Başkanvekili seçilmesine gerek olursa, Vali, Meclisi toplantıya çağırır.
- b) Vali gereken hallerde Meclisi olağanüstü toplantıya çağırır.
- c) Belediye meclisleri olağan toplantılarına ait kanunî sürelerde işlerini bitiremezlerse, Vali, görüşme süresini 15 günü aşmamak üzere uzatır.
- d) Vali, Kaymakam ve Bucak Müdürleri mahallî mülkiye âmiri sıfatıyla Belediye Meclislerince yapılacak gizli toplantılara bizzat gidebilir veya bir temsilci gönderebilir.
- e) Belediye Meclisleri, kanunî koşulların gerçekleşmemesi halinde İçişleri Bakanlığının isteği üzerine Danıştay kararıyla dağıtılır. İçişleri Bakanlığı, lüzum gördüğü takdirde, dağıtma ile birlikte toplantıların geciktirilmesini de isteyebilir.

3. Belediye başkanları üzerindeki vesayet için şu örnekler gösterilebilir:

- a) Belediye meclislerinin dağıtılmasını gerektiren kanunî koşulların gerçekleşmesi halinde, bu eylem ve işlemlere katılan Belediye Başkanlarının da Danıştay kararı ile görevine son verilir.
- b) Bakanlar Kurulunca görülecek lüzum üzerine saptanacak bazı belediyelerden il merkezi olanların belediye başkanları İçişleri Bakanlığınca, il merkezi olmayan yerlerin belediye başkanları da buldukları il valileri tarafından atanır veya başkanlıktan çıkarılabilir. Bu gibi yerlerde ve Ankara'da belediye Belediye Başkanlığı İçişleri Bakanlığının inhası ve Cumhurbaşkanının onayı ile vali ve kaymakamların uhdesine de verilebilir.
- c) Belediye Başkanlığı ile Belediye Meclisinin aynı zamanda boşalması veya Meclis tarafından çağırılmadan itibaren üç gün içinde başkan vekili seçilmemesi hallerinde yeni seçime veya belediye başkanının görevine başlamasına kadar il merkezi belediyelerinde İçişleri Bakanı ve diğer yerlerde valiler tarafından uygun görülen bir başkan vekili atanır .
- d) Belediye başkanlarının yıllık çalışma raporları Belediye Meclisinin üçte iki çoğunluğu ile yeter görülmezse, dosya, il merkezi olmayan yerlerde kaymakamın, il merkezi olan yerlerde ve valinin, gerekçeli görüşü ile birlikte bir ay içerisinde karar verilmek üzere vali tarafından Danıştaya sunulur.
- e) Seçildikten sonra seçilme yeterliğini kaybeden veya görevini kötüye kullanan veya herhangi bir suçtan dolayı en az 6 ay mahkûm olan Belediye

Başkanları, İçişleri Bakanlığının isteği üzerine Danıştay tarafından bir ay içinde verilecek kararlar Başkanlıktan düşerler.

4. Köy Organları :

a) Vali ve Kaymakam, köy işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmadığını görürse, muhtara, yazılı olarak ihtarda bulunur. Buna rağmen iş görmeyen muhtar yetkili idare kurulu kararıyla görevden uzaklaştırılır.

b) Bir köyde birden fazla imam bulunursa ihtiyar meclisinde üye olarak bulunacak imamı Kaymakam seçer.

c) Zorunlu işleri gördürmeyen ve toplanması isteğe bağlı olmayan paraları toplamayan ve toplattırmayan köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerine köyün bağlı bulunduğu idare kurulunca 10 liradan 50 liraya kadar para cezası hükmedilir.

d) Köy parasının harcanmasında yolsuzluk olduğu anlaşılırsa, ilgili idare kurulunun kararı ile köy muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerinin malları satılarak köy parası ödettirilir.

e) Köy Kanununun bir tanesini köy odasında ve diğer bir tanesini de köyün cami veyahut okulunda bulundurmaman köy muhtarından kaymakam emriyle 5 lira para cezası alınarak köy sandığına yatırılır.

D. PERSONEL ÜZERİNDE VESAYET :

1. İçişleri Bakanlığı, İl Özel İdare Müdürlerini atama yetkisini haizdir. Bundan başka, aşağıdaki hallerde idari vesayet, uygulanmaktadır :

a. İl özel idaresi memurlarının 1-4. dereceler dışında kalan kadrolarının onaylanması İçişleri Bakanlığı tarafından yapılır (Kanun No: 1897).

b. İl özel idarelerinde çalışan sağlık müdürlerinin, doktorların, eczacıların, kimyagerlerin, sağlık memurlarının, hemşire ve ebelerin hizmete atanmaları, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına aittir (Kanun No: 4258, Madde: 39).

c. Tarımla ilgili görevlerde çalıştırılacak maaşlı ve ücretli memurların atanmaları, Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı tarafından onaylanır.

d. Ziraat mühendisleriyle, veterinerlerin il özel idarelerinde ek görev atanmaları, Tarım Bakanlığının muvafakatına bağlıdır.

e. İl Özel İdaresi personeline ait memuriyet ve hizmetleri guruplandırma, bunları ve kadro ünvanlarını, standard hale getirmek; personelin alınması ve terfii için gereken koşulları belirtmek; çalışma metodlarını rasyonel hale getirmek için gereken yöntem ve ilkeleri, maaş ve ücretlerde ve diğer özlük haklarında yapılması gereken değişimleri hazırlamak; iç ve dış yollukları, memurların görev ve yükümlülüklerini, disiplin cezasını gerektiren hususları saptamak, personelin yetiştirilmesine ilişkin yöntem ve ilkeleri koymak, Devlet Personel Dairesi'nin görevidir (Kanun No: 160, Mad-

de: 5). (Uygulamada bunların bir kısmı Bütçe Kanunları veya kararnamelerle çözümlenmekte veya düzenlenmektedir.)

2. Merkezî idarenin, belediye personeli üzerinde de geniş bir idarî vesayet yetkisi vardır. Aşağıdaki örnekler, bunu kanıtlar niteliktedir:

(a) Belediye memurlarının 1-4. dereceler dışında kalan kadrolarını onaylama yetkisi, İçişleri Bakanlığına aittir. (Kanun No: 1897). Bakanlar Kurulu, geliri yeterli görülmeyen belediyelerde, kanunla olmak kaydıyla, belli derecelerin altında memurluk kadroları konulmasına karar verebilir.

(b) Ankara ve İstanbul Belediyeleri Başkan Yardımcıları ile idare şube âmirlerinin ve şube müdürlerinin atanmaları Belediye Başkanlarının inhası üzerine İçişleri Bakanlığınca yapılır.

(c) Mansup başkanla idare edilen belediyelerin memurları il merkezi olup olmadıklarına göre vali ve kaymakamlar tarafından atanırlar.

(d) Belediyelerde çalışan sağlık müdürlerinin, doktorların, eczacıların, kimyagerlerin, sağlık memurlarının, hemşire ve ebelerin buralara atanma yetkisi Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığına aittir.

(e) İmar hizmetleriyle ilgili teknik personel, İmar ve İskân Bakanlığınca atanırlar.

(f) Tarım Bakanlığını ilgilendiren işlerde belediyeler tarafından görevlendirilecek teknik memurların atanmalarının Tarım Bakanlığınca onayı gerektirir.

(g) Ziraat mühendisleriyle veterinerlerin belediyelerde bir kadroya ek görevle atanabilmeleri için Tarım Bakanlığının muvafakati şarttır.

(h) Belediye personeline ait memuriyet ve hizmetleri guruplandırmak; bunları ve kadro unvanlarını standard hale getirmek; personelin alınması ve terfii için gereken koşulları belirtmek; çalışma metodlarını rasyonel hale getirmek için gereken yöntem ve ilkeleri, maaş ve ücretlerde ve diğer özlük haklarında yapılması gereken değişimleri hazırlamak; iç ve dış yollukları, memurların görev yükümlülüklerini, disiplin cezasını gerektiren hususları saptamak, personelin yetiştirilmesine ilişkin yöntem ve ilkeleri koymak, Devlet Personel Dairesi'nin görevidir (Kanun No: 160, Madde: 5).

II

FRANSA VE İNGİLTERE'DE MAHALLİ İDARELERİN DENETİMİ

A. FRANSA'DA VESAYET DENETİMİ:

Fransa'da mahallî idareler üzerinde merkezin özel bir denetim uygulaması vardır. Bu denetim, **vesayet** (tutelle) adı ile anılan bir denetim biçimidir. Bu tür denetimi gerektiren çeşitli tarihî ve idarî nedenler vardır ve Fransa'da vesayet uygulaması, idarî yerinden-yönetim sistemiyle başlamıştır. Bazı mahallî idarelerin, özellikle küçük komünlerin (commune) sorumsuz, gereksiz israfa yolaçan ve basiretsizce yürütülen faaliyetlerini durdur-

mak üzere, denetim gerekmiştir. Zamanla, temsili mahallî idare sistemi yaygınlaştıkça, bu denetim zayıflamış ve uzlaştırıcı bir tedbir olarak, vesayet teorisi gelişmiştir.⁵

Vesayet, Fransız Hukukuna göre, özel hukukta, küçüklerin veya hukukî işlemlere ehil olmayan kimselerin korunması amacıyla uygulanır. İdare hukukunda da, mahallî idare kuruluşları için benzer bir görüş, bugün de hâlâ geçerlidir. Vesayet denetimi, mahallî idare özerkliğinin korunması, idarî aksamalardan dolayı sakıncalı sonuçlar çıkmasının önlenmesi, mahallî yörelerde kanunların uygulanmasında ve yorumlanmasında yeknesaklık ve görüş birliği sağlanması amaçlarına yöneliktir.⁶

Fransa'da mahallî idarelerin denetimi, I. Dünya Savaşından sonra, daha çok, devlet yardımlarıyla ilişkili olarak uygulanmaktadır. Merkezî idarenin eğitim, güvenlik, sulama ve kanalizasyon gibi alanlarda yaptığı yardımlar dolayısıyla mahallî idarelerin istenen yönde faaliyetlerini sürdürmeleri sağlanmakta ve denetimleri de böylece yapılmaktadır. İl yöneticileri, geleneksel bir yaklaşımla, kanuna uygunluk denetimi uygulama eğiliminde olmuşlardır. Devletin sosyal amaçlarla yaptığı yardımları yöneten teknik sorumlular ise, kanuna uygunluktan çok, mahallî idare faaliyetleriyle, hizmetlerde etkinlik, verimlilik ve amaçlar yönünden ilgilidirler. Dar kapsamlı, zorlayıcı ve hoşnutsuzluk yaratmaya müsait bir nitelik taşıyan geleneksel kanunilik denetimi, modern refah devletinin koşullarına da uygun düşmemektedir. Aslında, merkezî idare, yardımlar yoluyla, mahallî idareleri istenen biçimde yönetmek ve denetlemek gibi daha etkili ve esnek bir yönetime sahip bulunmaktadır.⁷

Fransa'da vesayet denetimi, önceden-izin, erteleme, bozma ve yerine-geçme biçimlerinde olarak, kararlar ve organlar üzerinde uygulanır. Kanuna uygunluğun (kanuniliğin, la légalité) veya ihtiyaca uygunluğun (yerinde-liğin, l'opportunité) denetimi yapılır.

1. Kanuna Uygunluk Denetimi :

Fransa'da İl Genel Meclislerinin kesin olarak karara bağlaması gereken konular kanunda belirtilmiştir. Bu kararların, Genel Meclis toplantısını izleyen 10 günlük süre içerisinde, kanun ve tüzük hükümlerine aykırılık veya yetki aşma gerekçesiyle geçersizliği, Danıştay görüşü alındıktan sonra, Başbakanlık kararnamesiyle olur.

Bölgeler (Région)

Bölge Meclislerinin kanun ve tüzük hükümlerine aykırı olan kararları ile yetkileri dışında alınan kararları, kanunen geçersizdir. Bu geçersizlik, Danıştay görüşü alındıktan sonra, Başbakanlık kararnamesi ile olur.

⁵ F. Ridley and J. Blondel, *Public Administration in France*, (2. ed.) - London, Routledge and Kegan Paul, 1969, ss. 104 - 105.

⁶ Charles Debbasch, *Institutions Administratives, Paris*, L.G.D.J., 1966, ss. 57 - 58.

⁷ Ridley and Blondel, a.k., s. 105

Komünler

Komün Meclisi (Conseil Municipal) kararları, Valiliğe veya Kaymakam-
lığa (sous-préfet) verildikleri günden 15 gün sonra yürürlüğe konulabilir.
Komün Meclisi tarafından kanunî toplantı dışında alınan veya kanun ve
tüzüklere aykırı bulunan kararlar, kanunen hükümsüz sayılırlar. Hükümsüz-
lük, vali kararnamesi ile olur.

Komün Meclisi kararları arasında, meclis üyelerini kendi adlarına veya
temsilcisi buldukları konularda katılmış oldukları, geçersiz sayılabilir. Ge-
çersizlik işlemi, 15 gün içerisinde doğrudan doğruya Valiliğin gerekçeli ka-
rarıyla veya ilgili kimselerin isteği üzerine tamamlanır.

2. İhtiyaca Uygunluk Denetimi :

Mahallî meclis kararlarının tümü üzerinde ihtiyaca uygunluk denetimi
uygulanmaz.

İller

10 Ağustos 1971 tarihli kanun, vesayet makamı onayına tabi olmayan 30
karar halini sıra ile saymıştır. Bunlar arasında: (a) taşınır ve taşınmaz mal-
ların alım, satış ve değiştirilmesi; (b) kiralar; (c) yapılacak işlere ait pro-
ve plânlar; (d) imar programı; (e) dava açılması; (f) bütçe (son bütçe dö-
neminde açık verilmesi veya borçlanma faizlerinin malî kaynakların % 10
una ulaşması dışında), kararları vardır. Diğer kararlar, onaya tabi tutul-
muştur. Bunlara da örnek olarak, bütçe (eğer son bütçe döneminde açık
verilmiş veya borçlanma faizleri malî kaynakların % 10'una ulaşmış ise),
borçlanmalar ve borçlanma garantileri ile ilgili kararlar gösterilebilir. Onay-
lama yetkisi, genellikle, İçişleri Bakanlığına aittir. Alınan bir karar hakkın-
da 3 aylık bir süre tamamlandığı halde vesayet makamı tarafından onay
veya red kararı alınmamış olursa, kabul edilmiş sayılarak, kendiliğinden yü-
rürlük kazanır.

Bölgeler

Bölge Meclisi kararları kendiliğinden yürürlüğe girer; ancak, Bölge Va-
lisi (Préfet de Région), Meclis kararlarının yeniden incelenmesini, karar ta-
rihinden itibaren 15 gün içerisinde, isteyebilir.

Komünler

Komün Meclisi'nin onaya tabi kararları kanunda sayılmıştır. Bunların
başlıcaları: (a) bütçe (son bütçe döneminde açık verilmişse); (b) borçlan-
malar (açık bütçe borçlanmalarında veya kamu kuruluşu ve kararname ile
saptanan koşullar dışında yapılan borçlanmalarda); (c) bazı borç garantile-
ri; (d) bazı vergiler; (e) komünlerin ticarî ve sınaî müdahaleleri gibi konu-
ları kapsamaktadır.

Onay kararı, Vali ve Kaymakam tarafından, karar tarihini izleyen bir
ay içerisinde verilmelidir. Aksi halde, karar kendiliğinden yürürlük kazanır.

31 Aralık 1970 tarihli kanun, Komün Meclislerinin onaya tabi kararlarının sayısını, önemli ölçüde azaltmıştır. Bundan böyle onay istisnaf bir duruma gelmiştir. Örnek olarak, (a) komün bütçelerinin çoğunluğu; (b) kiralar; (c) komün malların pazarlıkla satışı; (d) taşınmaz malların anlaşmayla alınması; (e) personel sayısı; (f) hazineden yapılan borçlanmalar, gösterilebilir.⁸

3. Organlar Üzerinde Denetim :

İl Yürütme Organı Vali olmakla beraber, İl Genel Meclisi ve İl Genel Meclisi adına Valinin icraatını denetlemekle görevli İl Daimî Komisyonu, başkanlarını kendileri seçerler.

Valilere, İl Genel Meclisi üzerinde şu yetkiler tanınmıştır: Vali, (a) Genel Meclisi, olağan toplantılar dışında toplantıya çağırabilir; (b) Kesin hesaplara ilişkin konular dışında olmak üzere, Genel Meclis toplantılarında bulunabilir; (c) Genel Meclis toplantılarının gizli yapılmasını isteyebilir; (d) Kanunî olmayan toplantılarda veya yetki dışı alınan kararları geçersiz ilân eder ve Genel Meclisin dağılması için gerekli tedbirleri alır; (e) İl Daimî Komisyonu toplantılarına katılabilir veya toplantılara bir temsilcisini gönderebilir.

Kanunla belirlenmiş görevini yapmayan İl Genel Meclisi üyesi, Danıştay kararıyla, görevinden alınır. Bir oturuma özürsüz olarak katılmayan üyenin İl Genel Meclisi'ndeki görevi son bulur.

Kanunen gerekli olduğu halde, bir ayı aşan bir sürede toplantısı yapılmayan Komün Meclisi, Vali tarafından; üç aydan fazla sürede ise, İçişleri Bakanı tarafından, geçici olarak, çalışmadan alıkonulur. Vali, uygun gördüğü hallerde, Komün Meclisi'ni toplantıya çağırabilir. Komün Meclisi üyelerinin çoğunluğu ile Belediye Başkanı arasında bir anlaşmazlığın belirmesi veya Meclisin komün işlerine ilgisiz kalması hallerinde, Bakanlar Kurulu kararıyla, Komün Meclisi dağıtılabilir. Üyelik sıfatını kaybeden, üyelikle bağdaşmaz bir duruma gelen veya üstüste üç toplantıda özürsüz olarak hazır bulunmayan Komün Meclisi üyesi, Vali tarafından, üyelikten alınır.⁹

Belediye Başkanı ile yardımcılarının işine, Hükümetçe son verilir; Vali de bunları geçici olarak görevden alabilir. Belediye Başkan ve yardımcılarının istifaları, Vali'nin kabulü ile kesinleşir. Savaş gibi olağanüstü bir durumda, Belediye Başkan'ının bulunmaması halinde, Vali, Komün Meclisi üyelerinden birini Başkanlık görevi için seçebilir.

4. Yerine - geçme :

İl Genel Meclisi, zorunlu harcamalara veya ödenmesi gereken bir borcun ödenmesine yeter miktarda ödeneği bütçeye koymazsa, lüzumlu ödenek, İçişleri ve Maliye Bakanlıklarının görüşleri alındıktan sonra, bir kararname ile karşılanır.

⁸ Conseil de l'Europe, édition 1973 de la documentation harmonisée concernant les structures locales et régionales de la France, Strasbourg, 1975, ss. 46, 1 - 3.

⁹ Georges Vedel, Droit Administratif, (2. éd.), Themis, 1961, ss. 148 - 151.

Belediye Başkanı'na kanunla verilmiş bir görevin yerine getirilmemesi halinde, Vali, «Kamunun selâmeti» gibi bir gerekçeyle o hizmeti ifade eder. Komün Meclisi'nin bütçeyi zamanında çıkarmaması, kanunen zorunlu bir konuda gereken ödeneği ayırmaması veya bütçede denklik sağlanmaması hallerinde, Vali'nin, Komün Meclisi yerine karar alma yetkisi vardır.

5. Yargı Yolu :

İl ve komün yönetimi hakkında, bütün ilgili tarafların eğer mahallî idare kararı onaya tabi ise kararı onaylayan makama karşı, eğer onaya tabi değilse il veya komün makamlarına karşı, dâva hakları vardır.

Belediye Başkanı'nın görevden geçici veya sürekli olarak alınması, seçimi veya buna benzer bütün idarî eylem ve işlemler hakkında, idarî yargı organlarına başvurma yolları açık tutulmuştur.¹⁰

Fransa'da denetim uygulaması hakkında sonuç olarak denilebilir ki, günümüzde hızla gelişen şehirleşme ve plânlı kalkınma dolayısıyla mahallî kuruluşların ekonomik ve sosyal alanlardaki rolü ve müdahaleleri artmaktadır. Bu yüzden, denetimin de kanunîlikten çok, plâna uygunluk amacı doğrultusunda olması gerekmektedir. Geleneksel vesayet denetimi kanuna uygunlukla ilişkili olmakla beraber, uygulama alanı değişmeye başlamıştır.¹¹

B. İNGİLTERE'DE DENETİM

İngiltere'de mahallî idarelerin özerkliği ilkesi kabul edilmiş bulunmakla beraber, yasama meclisine ve merkezî idareye tabi oldukları durumlar da vardır. Kuruluş kanunları ile tüzel kişilik kazanmaları, Parlamento'nun takdirine kalmıştır. Mahallî idareler, malî bakımdan da merkezî idareye tabidirler. Yardım, bağış ve borçlanmalar dolayısıyla merkezî idareye karşı bağımlı durumdadırlar; merkezî idarenin malî denetim, müsaade ve teftişleri, mahallî idareyi devamlı olarak merkezin gözetimi altında tutar.¹² Mahallî idarelerin bağımsızlığı, **ultra vires** doktrini ile sınırlandırılmıştır: Mahallî idarenin işlem ve eyleminin kamu yararı gibi bir gerekçeye dayanmış olması yetmez; ayrıca mahallî idareye bu hususta kanunla yetki verilmiş olmalıdır.

İngiltere mahallî idareleri üzerindeki başlıca denetim alanları şunlardır:¹³

¹⁰ a.k., ss. 151 - 152.

¹¹ Paul Bernard, *Le Grand Tournant des Communes de France*, Paris, Librairie Armand Collin, 1969, s. 227.

¹² Ministry of Housing and Local Government - *Management of Local Government*, Her Majesty's Stationary Office, London 1967, s. 68.

¹³ W. Eric Jackson, *The Structure of Local Government in England and Wales*, (4. ed.), London, Longmans, 1960.

P. W. Jackson, *Local Government*, London, Butterworths, 1967.

Sir Ivor Jennings and J.A.G. Griffith, *Principles of Local Government Law*, (4. ed.), University of London Press, 1963.

Ziya Çoker, *Türk Mahallî İdarelerinin Sorunları Açısından İngiliz Mahallî İdareleri*, Ankara, İçişleri Bakanlığı Tetkik Kurulu Yayınları: 6, 1970.

1. Emretme ve Yerine Karar Alma

Mahallî idarelerin hizmetleri ifada yetersizlik göstermeleri halinde, hizmetle ilgili Bakanlığa, emir vermek hattâ gerekirse görevi kendi üzerine almak yetkisi tanınmıştır. Şehir ve Köy Plânlaması Kanunu (Town and County Planning Act. 1947) ve Eğitim Kanunu (Education Act. 1944) bu gibi yetkilerle ilgili hükümler ihtiva etmektedir.

2. Teftiş ve Soruşturma

Merkezî idare müfettişleri, çeşitli kanunlarda belirtilen yetkilere dayanarak, mahallî idare faaliyetlerini teftiş edebilirler. Mahallî idare faaliyetleri ile ilgili soruşturmalar, kişilerin başvurusu, mahallî idareler arası uyumsuzluklar halinde veya kanunî gereklerin yerine getirilmesi amacıyla Bakanlıktan istenebilir. Müfettişler, örneğin Sağlık Bakanlığı müfettişleri, şehirsal ve kırsal bölge mahallî meclislerine, oy verme hakkı olmaksızın, katılır ve Bakanlık görüşlerini ve isteklerini açıklama imkânını bulurlar.

Teftiş mekanizması, ayrıntılı ve lüzumsuz yazışmayı önlemekte ve mahallî idarenin nasıl işlediğini göstermektedir. Ayrıca, merkezî idare makamları, teftişler sayesinde hizmetlerin işleyişi bakımından bilgi ve tecrübe sahibi olurlar. İngiltere'de bakanlık veya merkezî dairelerin ileri ve başarılı mahallî idarelerden birçok şeyler öğrenebileceği görüşü vardır. Bu nedenle, teftişin yalnız ne olup bittiğini yoklamaktan ibaret olmadığı öne sürülmüştür.¹⁴

3. Rapor İsteme ve Bilgi Alma

Bütün mahallî idareler, periyodik olarak veya bakanlıkların istekleri üzerine, merkezî idare kuruluşlarının ilgili buldukları konular üzerinde ve hizmetlerin ifasıyla ilgili olarak, raporlar düzenlemek ve istenen bilgileri temin etmekle sorumludurlar.

Bakanlıklar, özellikle sağlık, içişleri, ulaştırma ve eğitim bakanlıkları, yeni veya açıklık kazanmamış mevzuatla ilgili olarak ve mahallî idarelere hitaben, açıklamalar, görüşler ve tavsiyeler yayımlarlar. İngiltere'de, merkezî ve mahallî idareler arasında karşılıklı bilgi verme, işbirliği ve yardımlaşmadan merkezî idarenin de çok faydalanacağı kanaati hâkimdir. Mahallî idareler arasında, mahallî idarelerin gelişmesini her an arzulayan bir hükümetin varlığı düşüncesi yerleştirilmek istenir.

4. Akçalı Denetleme

Mahallî idareler maliyesinin önemi, mahallî idarelerin kendi kaynaklarıyla faaliyetlerini sürdürmemesi, dolayısıyla, daima merkezden borç, bağış vb. yollarla malî destek ve yardımlar görmeden edememesidir. Öte yandan, merkezî idare malî yardımları, mutlaka merkezî idarelere, mahallî idare

¹⁴ U. K. Treasury, *Relations Between Central and Local Government in England and Wales*, Her Majesty's Stationary Office, London 1953, s. 23.

faaliyetlerini denetlemek hakkını vermekte; böylece merkezi idare ile mahalli idare ilişkilerinde, mahalli idare yönünden merkezi idareye «bağlılık», merkezi idare açısından ise mahalli idare üzerinde denetim yetkisi doğmaktadır.

Bakanlıkların mahalli idareler üzerindeki denetimi, bazı hizmetlerin mahalli idarelerce yapılması dolayısıyla gereken mali yardımlarla başlamıştır, denilebilir. Fakat yardım yapılabilmesi için, mahalli idarenin belirli asgari verimlilik standardını sağlaması ve onu devam ettirebilmesi şarttı. Bu da bakanlıkların mahalli idarelere müfettiş ve mali - denetçi göndermesi yoluyla olmaktadır. Devlet yardımları ile akçalı denetim (grants - plus - inspection) sistemi, zamanla, hizmet standardının yükselmesini sağlamıştır.¹⁵ Çünkü, devletin mahalli idarelere yapmakta olduğu mali yardım, mahalli hizmetlerin belli standartların altına düşmemesi ve belirli koşulların yerine getirilmesiyle mümkündür. Yardımın verilmemesi, artırılmaması veya kesilmesi, mahalli idare için bir başarısızlık işareti olduğundan, mahalli idareciler ve meclis üyeleri, merkezi idare kararlarına uymaya ve başarı göstermeye gayret sarfederler.

Mahalli idarelerin hesapları, merkezi idare müfettişleri tarafından denetlenir. Kanunsuz harcamalar geri çevrilir ve usulsüz harcamayı yapanlar sorumlu tutulur. İngiltere'de mahalli idare hesaplarının denetimi, etkili bir biçimde sürdürülür.

5. Tüzük ve Yönetmelik Yapma

Bakanlıklar, mahalli idare hizmetlerinin kendileriyle ilgili alanlarda görülmesini düzenleyici metinler çıkarabilir ve bunlara uymalarını, mahalli idarelerden, isteyebilirler. İki tür yönetmelik vardır. Birinciler, bakanlıklarca hazırlanmış olan ve bütün mahalli idarelerden uymaları istenen yönetmeliklerdir. Bu tip yönetmeliklerde ilgili Bakanlığın hizmet değerlendirmesinde ortaya koyduğu bir standart söz konusudur (devlet yardımları, formların tesbiti ve kayıt ücretleri, ücretler, polis, itfaiye ve sivil savunma, eğitim bursları, yönetmelikleri gibi). İkinci tip yönetmelikler ise yine bakanlıklarca hazırlanmakta fakat örnek (tip) yönetmelik olarak, aynen veya tadilen kabul edilmesi mahalli idarelerin ihtiyarına bırakılmaktadır. Bunlara örnek olarak, mahalli idare meclisleri çalışması ile ilgili kararnameler (standing orders) gösterilebilir.

6. Çalışma Plânlarını Onaylama

Bakanlıklarca hazırlanan örnek plân ve programlar, mahalli idarelere gönderilir. Mahalli idareler, bu örnekleri kendi koşul ve ihtiyaçlarına uydurarak, plân ve programını hazırlar ve ilgili bakanlığın onayına sunar. Yeni bir hizmet veya var olan hizmet için bir ünite kurulacağı zaman, mahalli makamların bir plân hazırlamaları istenir. Ancak bu plân veya program ilgili bakanlık tarafından onaylandıktan sonra ilgili mahalli idare uygulamaya geçebilir.

¹⁵ E.N. Gladden, *An Introduction to Public Administration*, London, Staples Press, 1961, s. 169.

7. Personel Alanında Denetleme

Bazı mahallî idare personeli, mahallî idarece atanmış da olsalar, kadro ve ücret bakımlarından, hizmetle ilgili bakanlık tarafından denetime tabi tutulurlar: Eğitim, polis ve itfaiye hizmetlerinde çalışan personelin sayı ve nitelikleri, ilgili bakanlıklarca saptanır. Bunun gibi, ücretler de ilgili bakanlıkça düzenlenir ve denetlenir. Her mahallî idare biriminde sağlık hizmetlerinden sorumlu bir doktorla, çevre sağlığını gözetimle sorumlu sağlık memuru bulundurulması gereği vardır. Sağlık Bakanlığı, bu personelin nitelikleri, görevleri, ücretleri ve atanmalarını düzenleyen yönetmelikler yapar ve mahallî idarenin bu yönetmelik hükümlerine uymasını ister; bunların işten çıkarılmaları, nedenlerinin bakanlığa bildirilmesi ve onayını alması ile mümkündür; Polis Şefi'nin atanması İçişleri Bakanının onayını gerektirir. Güvenlik işleri, İçişleri Bakanlığının çıkardığı yönetmelikle düzenlenmiştir ve mahallî idareler bu yönetmeliğe uymak zorundadır. Mahallî Eğitim Müdürleri, Eğitim Bakanlığının; Gıda kontrol şefleri, Tarım-Gıda ve Balıkçılık Bakanlığının; Çocuk Bürosu Şefi, İçişleri Bakanlığının; Mahallî Meclis Sekreteri, Konut ve Mahallî İdareler Bakanlığının onayı ile atanır ve işlerine son verilir.

8. İstatistik Bilgiler

Mahallî idareler, ilgili bakanlıklar tarafından istenen istatistik ve diğer bilgileri sağlamakla yükümlüdürler. Muhasebe, hükümet başışına konu olabilecek hizmet dallarına ait gelir ve gider tahminleri; polis, yol, sivil savunma gibi alanlarda devlet yardım talepleri, gelir kaynakları belli bir düzeyin altında olan mahallî idarelere ait tahmini ve kesin hesaplar; yatırım ödemeleri ve maliyet konularında, istatistikler hazırlamak zorundadırlar.

9. Görevlerin Yerine Getirilmemesi

Mahallî idarelere verilen hizmetlerin yapılmaması veya kanunlarda belirlenen biçimde ifa edilmemesi halinde, ilgili bakanlık, ilkin, hizmetin her bakımından tamamlanabilmesi için, mahallî idare birimine, bir süre tanır; süresinde tamamlanmayan hizmeti ilgili Bakanlık kendisi yerine getirir, fakat hizmet için harcanan giderleri ödemeye de mahallî idareyi zorunlu kılar. Bu yetki, hizmetlerin hem savsaklanmaması, hem de belirli bir standardın altına düşürülmemesi hususlarında son derece etkili bir rol oynamaktadır.

Görüldüğü gibi, İngiltere'de mahallî idareler üzerinde oldukça geniş bir merkezi denetim uygulanmakla beraber, bu denetim, ihtiyaçlarla ve faaliyetlerle ilintilidir; başarının ve etkinliğin tatmin edici bir düzeye ulaşmasını sağlamaya yöneliktir.

III

SONUÇ VE ÖNERİLER

(1) Türkiye'de mahallî idareler üzerinde uygulanan vesayet denetiminin niteliği, bu vesayetin, mahallî idarelere güvenememe düşüncesinden başlatıl-

miş olmasıdır. Dolayısıyla, mahallî idare düşüncesine tam anlamıyla ters düşmektedir. Mahallî özerklik düşüncesine yer verilmemekle, yapılan denetim, sadece merkez istekleri, yani kanun hükümlerine uygunluğu saptamaya yarar bir denetim olagelmektedir. Diğer bir deyimle, Türkiye'de vesayet denetimi şekli bir nitelik taşımaktadır. İngiltere gibi ülkelerde denetim uygulamaları ise, kanuna uygunluk ötesinde, etkinlik ve verimlilik denetimidir. İngiltere'de bir mahallî idare, belirli bir hizmeti ifaya yetenekli olduğunu gösterebildiği oranda ve sürece merkezî idare müdahalesinden ve vesayetinden masun kalmakta; ancak belirli koşulları yerine getirmedeği durumlarda, merkezî idarenin idarî, akçalı ve yargısal denetiminden kendisini kurtarmamakta, hattâ merkezî idare, mahallî idarenin yerini alabilmektedir.

Vesayet denetimi konusunda Türkiye'nin örnek aldığı Fransa'da, geleneksel kanunilik denetimi, modern refah devletinin gelişen hizmet ve yardım uygulamalarıyla, ihtiyaca uygunluk koşuluyla sınırlanmakta ;yapılan mevzuat değişiklikleriyle, gün geçtikçe vesayet alanları daraltılmaktadır. Bu bakımdan, Türkiye'de Fransız örneğinin geçirmekte olduğu evrimin yakından incelenmesi gerekir.

(2) Türkiye'de vesayet denetimi, son derece ayrıntılıdır; kanunî bir nitelik taşır; kanunlarda ayrıntılı bir biçimde gösterilir. Bazan bu denetim o kadar ayrıntıya ait ve gereksizdir ki, örneğin bir ilde mahalle bekçisi kadrosu tahsisi dahi vesayet makamı (Vali) teklifi üzerine, İl Genel Meclisi kararıyla yapılabilir. İl Genel Meclisi üyelerinin teklifi üzerine bu konuda alınmış bir kararı, Danıştay bozmuştur. (Danıştay, II. Daire, Esas No: 1971/309, Karar No: 1971/381).

Vesayet denetiminin, fazla ayrıntılı olması sonucu, bazı hallerde hiyerarşik denetime dönüşmesi, biçimsel kalmaktan öteye gidememesi veya etkisiz kalması gibi durumlar ortaya çıkmaktadır. Örneğin, sayıları 1688'i bulan belediyelerin bütçelerinin onayı, hiç bir zaman, arzu edilen etkinlikte olmamaktadır. Bu bakımdan, denetimde zaman ve konu sınırlamaları yapılması, gerekmektedir. Vesayet denetimi biçimsellikten çıkarılmalı, hizmette başarı derecesini amaç olarak almalıdır; etkinlik, verimlilik ve hizmet standardını yükseltmek amaçları yönünde olmalıdır.

(3) Türk mahallî idareleri üzerinde uygulanan vesayet denetimi, esas itibariyle, belediye idareleri üzerinde bir yoğunluk göstermektedir. Bunun da başlıca nedeni, mahallî idareler arasında en fazla belediyelerin mahallî idare niteliği taşımalarıdır. Her ne kadar köy idareleri - belediyelere kıyasla - daha özerk iseler de, bu görünüm daha çok teoride kalmaktadır. Köylerin, merkezî idare taşra yetkililerine hiyerarşik tabiiyetleri o derece doğal bir durum almıştır ki, «vesayet denetimi, hemen hemen hiyerarşik denetime düşmüştür» demekte, fazla abartma yoktur. Bu görüşü ispatlamaya yararlı delillerden birisi, mahallî mülkî âmirlerin köy idareleri üzerinde sağlamış buldukları - tartışmasız - otorite; diğer bir delil de köy idarelerinin, idarî yargısal denetim alanında bir uyumsuzluğa konu olmamalarıdır. Köy idarelerinde olduğu gibi, il özel idarelerinde de âdeta vesayet denetimi = hiyerarşik denetim hali ortaya çıkmış, il özel idaresinin başı olan valiler, anlaşmazlık konularını uygulamada genellikle bertaraf etmeyi başarmışlardır. Bu

araştırmayla ilgili olarak Danıştay'da yapılan soruşturmalarda, il özel idarelerine ilişkin idarî yargısal denetim örneklerinin yıllık ortalama sayısının, belediyelere kıyasla, çok düşük olduğu saptanmıştır.

(4) İdarî vesayet makamlarının veya vesayete tabi makamların almış buldukları kararlara karşı, «menfaati haleldar olan yurttaşların» Danıştay'da iptal dâvası açma hakları vardır. Bunun dışında, idarî dâva konusu olmayan durumlarda Danıştay'ın vesayet denetim yetkisi de vardır. Danıştay Kanunu (Kanun No: 521)nun madde 50-E fıkrası hükmü ile Danıştay III. Dairesi'nin mahallî idarelerin işlemleri üzerinde ve vesayet makamları tarafından - düşünce bildirmek suretiyle - intikal ettirilen idarî işlerde nihâi kararı vermesi, Danıştay'ın bir vesayet organı olması dolayısıyladır. Danıştay'ın verdiği karar, mahallî idare tasarrufları üzerinde görüşünü bildirmek biçiminde olmaktadır. İdarî vesayetin niteliği gereğince, gerek vesayet makamlarının vesayete tabi kuruluşların kararlarını, gerekse vesayete tabi makamların vesayet makamları tarafından verilmiş kararları aleyhine Danıştay'a başvurabilmeleri, Danıştay'ı da vesayet denetiminde, önemli bir rol ve katkı sahibi yapmıştır. Örneğin, Danıştay Dava Daireleri Kurulu'nun almış bulunduğu bir karara göre (5.3.1971 Gün ve Esas No: 1971/64, Karar No: 1971/214):

«Anayasa'nın 116. maddesinin mahallî idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı yoluyla olacağı hükmü, organlık sıfatının yargısal bir kararla kaybedileceği anlamına gelmez. Bu nedenle belediye başkanlığından düşürülmeye ilişkin Danıştay Üçüncü Dairesinin kararı idarîdir».

hükmü verilmekle, vesayet denetimine Danıştay'ın katkısı belirtilmiş bulunmaktadır.

(5) Mahallî idare özerkliği korunmak ve geliştirilmek istenirken, mahallî idareler üzerinde -hiç bir ülkede ve hiç bir zaman- reddedilmez merkezî denetim tamamiyle bırakılamaz. Merkezî idarenin malî yardım, yol gösterme, teşvik eğitim uğraşlarına mahallî idareler her zaman muhtaç durumdadırlar.

Devlet tarafından mahallî idarelere yapılan yardımların amaca hizmet etmesini, harcamaların yerinde harcanmasını, hizmet standartlarına uyulmasını sağlayan bir nitelik taşıması gerekir. Diğer bir deyimle, devlet yardımları, görevlerin nasıl ifa edilmekte olduğunu belirleyecek bir denetim aracı olmalıdır.

(6) Vesayet denetimi ve genellikle merkezî idarelerin mahallî idareler üzerindeki denetimi, merkez ile mahallî idareler arasındaki görev ayrımı ile yakından ilişkilidir. Merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki görev karışıklığına son verilmesi, bunun sağlanması için de etkili bir denetim uygulamasına geçilmesi gerekmektedir.

Merkezî idare kuruluşları ile mahallî idareler arasındaki ilişkilerde karışıklık ve merkezin yersiz müdahaleleri çok belirgin bir haldedir. Mahallî ida-

relerin, vesayet makamlarından başka merkezi teftiş mekanizması tarafından da denetim altında tutulması, hem denetimi etkisiz hale getirmekte hem de mahallî idareyi faaliyetlerinde kısıtlayıcı olmaktadır. Örneğin, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı müfettişlerinin belediye ayniyat ve hesaplarını dahi incelemeye yetkili kılınmaları gereğini yerinde bulmak, herhalde kolay değildir.

(7) Mahallî idareler Türk idare sistemi içerisinde korunmalı, kalkınma sürecinde mahallî idarelere gerekli görev ve rol verilmelidir.

Mahallî idarelerin korunmaları, ancak mahallî idare özerkliği tanınmakla ve geliştirilmekle mümkün olabilir. Bu nedenle, mahallî idareler özerkliğini zedeleyici her türlü eylem, bu arada özerk davranışı engelleyici nitelik taşıyan türde bir vesayet denetimi uygulanmasına gerek kalmamaktadır.

(8) Mahallî idarelerin, dışarıdan denetim yanında kendi bünyesi içerisinde bir denetim sistemi geliştirmesi; hem - bazan gereksiz ve aşırı nitelik taşıyan - dış denetimin gereksizliğinin ortaya çıkarılmasına yardımcı olması bakımından, hem de mahallî idarede mahallî ve özerk olma niteliklerinin kuvvetlendirilmesine hizmet etmesi bakımından uygun olacaktır.