

ÇAĞDAŞ DEMOKRASİ ANLAYIŞI VE İDARİ VESAYET DENETİMİ

Prof. Dr. Coşkun SAN (*)

Kavramın Açıklanması:

İdari Vesayet Denetimi il, belediye ve köy birimlerinin yönetimi açısından Türkiye'de karşılaşılan en önemli hukuksal sorunlardan biridir (1). Bu karmaşık konunun gerek bilimsel literatürde gerekse mahkeme kararlarında açıklıkla tartışıldığı, hele yeniden düzenlenmesi yönünde öneriler çerçevesinde ele alındığı, pek söylenmez.

Konu karmaşık ve tartışmalı olunca, açıklanması da ister istemez biraz güç anlaşılır olacaktır. Önce % vesayet % terimi üzerinde duralım:

Vesayet bilindiği gibi bir özel hukuk kavramı olup, kendilerini yönetemeyecek durumda olan kişilerin (küçükler ve hacir altına alınan gibi) çıkarlarını korumak amacıyla, bir gerçek ya da tüzel kişinin denetimi altına konmasıdır. Burada asıl amaç, hukuksal işlemleri yapamayacak durumda olan kişilerin çıkarlarını korumaktır.

Buna karşılık idari vesayet denetiminde amaç, hukuksal işlemleri yapmada ehliyeti tartışılmayacak olan yerel yönetimlerin değil, yetki aşması ya da gasp gibi tehlikelere karşı, kamunun yani devletin değil, halkın çıkarlarını korumaktır (2).

Görüldüğü gibi hukuksal bir kavram olan "vesayet" terimi özel hukukta ve kamu hukukunda, ulaşılmak istenen amaçlar açısından, birbirinden farklı anlamlara gelmektedir.

Gerçekten de vesayet kurumu özel hukukta kişinin çıkarlarını, kamu hukukunda ise, kamunun yani halkın çıkarlarını korumaya yöneliktir.

Öte yandan, özel hukukta vesayet, bir gerçek ya da tüzel kişinin, haklarını

(*) Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Öğretim Üyesi

(1) Fişek, Kurthan, "Vesayet Denetimi", Yeni Bir Belediyeceliğe Doğru, Ankara 1982, s. 113

(2) Tortop, Nuri, Mahalli İdareler, 2. Baskı, Ankara 1986, s. 14, Arslan, Süleyman, İdari Vesayet Denetimi ve Türkiye Uygulamasında Ortaya Çıkan Sorunlar (Bildiri), 1. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, İkinci Kitap, Ankara 1990, s. 506

koruyamayacak durumda olan bir kişinin yerine geçerek hukuksal işlemler yapmasını gerektirirken, kamu hukukundaki vesayet kurumu, çok istisnai haller dışında (3), devletin başka organlarının yerel yönetimlerin yerine geçerek kararlar vermesi anlamına gelmez. Burada söz konusu olan, yasalarda açıkça gösterilmiş bulunan durumlarda, yerel yönetimlerin devlet organlarıncaya çeşitli yollardan denetlenmesidir.

İdare Hukuku ve özellikle idari vesayet konusunda yayın yapan kimi yazarların, son zamanlarda "idari vesayet denetimi" ya da yalnızca "idari denetim" terimlerinin yeğledikleri görülmektedir. Her türlü yanlış anlamayı önlemek için, "vesayet" kavramının kullanılmasından kaçınılması ve anayasa dahil bütün ilgililer diğer yasalardan da çıkarılması, çok yerinde olacaktır. Gerçekten de cermen ve anglosakson hukukunda aynı kurum, "devlet denetimi" (alm.: Staatsaufsicht) ya da "üst denetim" (ing.: survision) terimleriyle anılmaktadır.

Yerel Yönetimler ve Ulusal Egemenlik:

İdari vesayet denetimi konusunda sık sık ortaya atılan bir soru, seçim yoluyla işbaşına gelen yerel organların (söz gelişi, belediye başkan ve meclislerinin) merkezce denetlenmesinin, ulusal egemenlik ilkesiyle bağdaşıp bağdaşmayacağıdır.

Bilindiği gibi ulusal egemenlik ilkesi, demokratik rejimin temel direğidir. Tersine bir deyişle, egemenliğin halktan başka bir güç kaynağına ait olduğu ileri sürülen rejimler, kesinlikle demokratik değildirler.

Öyleyse nasıl olur da, seçimle yani halkın egemenliğini kullanması yoluyla işbaşına gelen yerel yönetim organları, devletin atanmış personelinden oluşan organlarca denetlenebilir?

Bu sorunun yanıtı, aslında o kadar zor değildir, çünkü demokratik rejimlerde halk, egemenlik hakkını ulusal düzeyde kullanır. Başka bir deyişle halk, egemenlik haklarının kendi adına kullanmak üzere, seçim yoluyla bir takım vekilleri (milletvekilleri) görevlendirir. Böylece ulusal egemenlik demokratik rejimlerde, devletin asli organları olan yasama, yürütme ve yargı organları eliyle ve halk adına kullanılır. Yerel yönetimlerin gene halkın oyu ile işbaşına gelen organları ise, ülke düzeyinde ulusal egemenlik hakkının kullanılmasından sonucunda ortaya çıkmadıkları ve ulusal egemenlik parçalanma (eski deyişle, tecezzi) kabul etmediği için, asli organların denetimi altında bulunur.

(3) Coşkun, Sabri, İdari (Yönetimsel) Vesayet, Ankara 1976. s. 32 vd

Görüldüğü gibi, seçimle işbaşına gelen yerel yönetim organlarının devletçe denetlenmesi, ulusal egemenlik ilkesinin bir sonucudur.

Belediyelerin İdari Denetimin Anayasal Temelleri:

Yerel yönetimlerin ve bu arada belediyelerin vesayet denetimi altında bulunmalarına ilişkin temel hüküm, 1982 tarihli T.C. Anayasasının 127. Maddesinin 3. üncü ve 4. üncü fıkralarında yer almaktadır. Buna 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 ve kovuşturma açılan mahalle idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırılabilir.

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

Bu iki fıkradan ilkinde, bozuk bir Türkçe ile ve anlaşılması oldukça zor bir biçimde yer alan "mahalli idarilerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim, yargı yolu ile olur" hükmü, 1961 tarihli Anayasa'da da olduğu gibi, demokratik bir hukuk devleti olan Türkiye Cumhuriyetinde seçim ilkesine gösterilen saygının belirgin bir ifadesidir daha açık bir deyişle organlık sıfatının kazanılmasına karşı yapılan itirazlar ile bu sıfatın yitirilmesi sonucunu doğurabilecek önemli konularda karar alma yetkisi bir anayasa hükmü olarak, merkez yönetimine değil, yargı organına bırakılmıştır (4).

Bu açık ve demokratik hükmün ortaya koyduğu bir diğer önemli gerçek ise, yerel yönetimler ve bu arada belediyeler üzerindeki yargı denetiminin, idari vesayet denetimi kavramı altında ele alınamayacağıdır. Gerçekten yargı denetimi, güçler ayrılığı ilkesi ve hukuk devleti esas çerçevesinde, yürütme organının uzantısı olan idarenin değil, yargı organının bir parçası olan idari yargı yerlerinin yetki alanına girmektedir. (5). Danıştay'ın bir görüş bildirme organı olarak yerine getirdiği görevler, doğal olarak bu alanının dışında kalmaktadır.

(4) Tortop, a.g.e., s. 15. benzer görüş

(5) Coşkun, a.g.e., s. 23, benzer görüş

Öte yandan bütün diğer demokratik ülkelerde, özellikle seçimle işbaşına gelen ve özerk bir kamu tüzel kişiliğine sahip olan belediyelerin denetimlerinin istisna, serbestçe karar almalarının ise kural olması yönünde bir gelişme gözlenmektedir. Benzeri bir gelişme ülkemizde de görülmektedir. Gerçekten de Anayasa Mahkemesinin kimi kararlarında "mahalli idarelerin Anayasada belirtilen görevlerinin merkezi idareye..." aktarılamayacağına ve "mahalli idarelerin görevlerini yerine getirebilmeleri için mali kaynakların sağlanması zorunludur..." olduğuna ilişkin hükümlere rastlanmaktadır. Ayrıca yapılan yeni düzenlemeler sonucunda, imar plan ve programlarının kabulü, kural olarak belediye meclislerine bırakılmış, Bakanlık onayı zorunluğu kaldırılmıştır. Belediyelerin gelir kaynaklarının arttırılması ve yazışmalarda kırtasiyeciliğe neden olan kimi kuralların değiştirilerek basitleştirilmesi de bu olumlu gelişmelere örnek olarak görülebilir (6)

Son olarak, İçişleri Bakanlarının Anayasa'nın 127. maddesinin 3. fıkrasında yer alan ve kısa bir süre önce keyfilik kokar bir biçimde uygulanan "belediye başkanların görevden geçici olarak uzaklaştırma" yetkisinin de, maddenin sözüne ve özüne uygun olarak özenle kullanılması gereği de, bu çerçevede içinde mutlaka belirtilmek gerekir.

Belediyelerin İdari Denetiminin Özellikleri:

Demokratik hukuk devleti ilkesi ile özerkliğe duyulan saygının artığının açık bir belirtisi olan bu gelişmelere karşın, idari vesayet denetimi yerini, henüz yalnızca yargı denetimine bırakmış değildir.

Gerçekten, özellikle devlet-belediye ilişkilerinin önemli kesişme noktalarından olan, idarenin ve hizmetlerin bütünlüğü, birliği ve adil dağılımı konularında, söz gelişi, kuruluş, isim, sınır tesbiti ya da değişikliği ile mali hususlarda, idarenin belediyeler üzerindeki vesayetçi denetimi bütün ağırlığı ile hissedilmektedir (7).

İdari denetimin ayırcı özelliklerine gelince, bunları başlıca şu üç nokta etrafında toplamak mümkündür:

1- İdari denetim ancak yasada belirtilmiş bulunan idari makamlarca kullanılabilir bir yetkidir. Başka bir deyişle, bu yetkinin yasada açıkça belirtilen makam tarafından kullanılması zorunludur. Aşama sırasında daha üst bir organ ya da makama devredilemez.

(6) Yayla, Yıldızhan, "Belediyelerin Diğer Kuruluşlarla İlişkileri, İdari Vesayet ve Mali Denetim", yayınlanmış bildiri, 1987, s. 3

(7) Yayla, a.g. bildiri s. 3

2- Belediyelerin hukuk devleti esas çerçevesinde yargı organlarıncı denetlenmesi, yalnızca idari yargıya tanınmış bir yetkidir. Bu yargı denetimi yetkisi de bir başka yargı organına, söz gelişi, adli mahkemelere devredilemez (8).

3- Belediyelerin, idari denetim karşısında kendilerini savunabilmeleri için, merkezi idarenin kendilerine ilişkin kararlarına karşı dava açabilme hakkı vardır (9).

Görüldüğü gibi, özellikle belediyelerin idari denetimi girerek daha demokratik ve özerk bir çerçeveye oturtılmaya başlanmıştır. Bu gelişmenin günün birinde, belediyelerin yalnızca yargı yoluyla denetlenmeleri noktasına ulaşabilmesinde, kuşkusuz belediyelerin yasalara, kamu çıkarlarına, sosyal adalete uygun ve hizmetlerle harcamalar arasında dengenin sağlandığı uygulamaları, büyük bir rol oynayacaktır. Bu koşullar gerçekleşmediği, kamunun çıkarlarının kimi, ender durumlarda da olsa, özel çıkarlara kurban edildiği sürece, devletin bu tür rüşdünü ispat edememiş yerel yönetimler üzerindeki vesayetçi denetimi, hatta yönetimi, elbette tüm ağırlığı ile sürüp gidecektir.

Belediyelerin İdari Denetiminde Usuller:

İl ve köy yerel yönetimlerinin bir yönleriyle özerk, ama bir başka açıdan da merkezi idarenin yerel birimleri netiliğini taşımalarına karşılık, belediyeler tümüyle yerel bir kamu hizmeti birimi kimliğindedirler (10). Bu açıdan bakılınca, denetimi aşan ve yönetime karışma karakteri taşıyan kimi merkezi idare yetkilerini anlamak ve onaylamak son derece güçleşmektedir (11). Söz konusu yetkileri, idari denetim olarak değil, düpedüz vesayet denetimi şeklinde yorumlamak, hiç de insafsızlık sayılmamalıdır. Bu sakıncalı hükümlere, yeri geldikçe değinilecektir.

1- Belediyelerin Organları Üzerindeki İdari Denetim:

Genel organ kuramına ve Anayasa Hukukumıza göre, yalnızca birden çok kişinin vücut verdiği kurullar değil, kimi durumlarda bir tek kişi de organ sayılabilir. Belediyenin seçilmiş organları, encümenlerin karmaşık yapısı bir yana bırakılacak olursa, başkan ve meclistir (12).

(8) Erdoğan, Sedat, "Belediye Organları ve İdari Veraset" Belediye Başkanları Kurs Notları, Ankara 1967, s. 29

(9) Yayla, a.g.b., s. 2

(10) Coşkun, a.g.e., s. 53

(11) Tortop, a.g.e., s. 13

(12) Yayla, a.g.b., s. 2

a- Belediye Başkanları Üzerinde Denetim:

Belediye Başkanlarının doğrudan ilgilendiren denetim, 1580 sayılı yasanın gensoru, yıllık çalışma raporunun yetersiz bulunması, görevi kötüye kullanma ve hüküm giyme halleri ile sınırlıdır. Bu durumlarda söz konusu olacak denetim, özellikle prosedürün başlanması ve sonuçlandırılması açısından karmaşık bir nitelik göstermektedir. Çünkü 76. maddeye göre yıllık çalışma raporunun yetersiz sayılabilmesi için, öncelikle belediye meclisinin üye tam sayısının 2/3 çoğunluğunun oyu, sonra başkan vekillerinden birinin bu konuya ilişkin tutanağı en büyük mülkiye amirine havale etmesi, amirin ise kendi görüşünü de ekleyerek, tutanağı bir ay içinde karar verilmek üzere idari yargı organına göndermesi gerekmektedir.

Görüldüğü gibi prosedür, bir tür iç denetim ya da otokontrol olarak başlamakta, en büyük mülkiye amirinin devreye girmesiyle vesayet denetimi niteliğini kazanmakta, sonuçta ise karar bir idari yargı yerinde verileceği için de, yargı denetimi karakterine bürünmektedir (13).

Benzer durum, 1580 sayılı yasanın değişik 91. maddesindeki, seçilme yeteneğini yitirme ya da görevini kötüye kullanma ya da herhangi bir suçtan dolayı en az 6 ay hapse mahkum olma hallerinde de söz konusudur. Böyle bir durumda, İçişleri Bakanlığının bildirimine üzerine idari yargı organı, bir ay içinde bir karar verir.

b- Belediye Meclisleri Üzerinde Denetim:

Belediye meclisleri üzerindeki denetim, merkezi idareye tanınan kimi yetkiler nedeniyle, denetim olmaktan çıkıp, vesayet yönetimi şekline bürünebilmektedir.

aa- Merkezi İdarenin Vesayetçi Yönetim Yetkileri:

1580 sayılı yasanın 59. maddesi, İçişleri Bakanlığına bir yönetmelik çıkararak, belediye meclislerinin çalışma yöntemlerini saptama yetkisi tanımıştır. Seçim yoluyla işbaşına gelen bir meclisin, çalışma yöntemlerini bile kendi kendine saptıyamaması, vesayetçi yönetim (denetim değil) anlayışının aşırı örneklerinden yalnızca biridir.

Öte yandan meclis olağan ve bütçe toplantılarının sürelerle bağlanması ve bu sürelerin uzatılabilmesinin, ancak valinin onayı ile mümkün olabilmesi, ayrıca

olağanüstü toplantı çağrısının vali tarafından yapılması gibi merkezi idareye, meclis toplantı ve çalışmalarına karışma yetkisi veren hükümler, vesayetçi yönetimin diğer ürktütücü örneklerini oluşturmaktadır (14).

bb- Belediye Meclislerinin Dağıtılması (feshi):

1580 sayılı yasanın değişik 53. maddesine göre Belediye Meclisi,

- Yasada belirtilen olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanırsa,

- Yasada belirtilen yerden başka bir yerde biraraya gelirse,

- Görevlerini süresi içinde yapmaktan kaçınır ve bu durum işlerin gecikmesine sebep olursa,

- Siyasal konuları görüşür ve siyasal dileklerde bulunursa

İçişleri Bakanlığının bildirimini ile ve yargı organı eliyle dağıtılır. Yukarıda sayılan ve belediye meclislerinin özerk kamu tüzel kişiliği niteliğine ters düşen, ayrıca seçim ilkesiyle açıkça çelişen bu kısıtlayıcı hükümleri, demokratik hukuk devletinde savunabilmek pek güçtür. Bu durum belirgin bir biçimde, seçimle iş başına gelen kurallara karşı beslenen aşırı güvensizlikten kaynaklanmaktadır (15). Öncelikle meclislerin nerede toplanacağı hiçbir yasada yer almamaktadır. Üstelik bu yer, hizmet zorunlu kılarsa, pekala değiştirilebilmelidir. Öte yandan, siyasal parti kadrolarından meclise seçilen üyelere, siyasal nitelikli dileği bile yasaklamak, bir ifadenin ne ölçüde siyasal ya da dilek, hangi durumlarda ise hem siyasal hem de dilek sayılabileceğinin zorluğu gözönüne alınırsa, kısıtlamaların ne denli keyfiliğe ve öznelliğe açık olduğu, hemen anlaşılacaktır (16).

c- Belediye Encümenleri Üzerinde Denetim:

Belediye encümenleri, meclisin yılda üç kez olağan olarak toplanabilmeleri nedeniyle, hem yürütme hem de karar organı olarak büyük önem kazanmaktadırlar.

1580 sayılı Yasanın 87. ve 97. maddeleri belediye başkanları ile encümen arasında ortaya çıkabilecek görüş ayrılıklarını gidermeye yöneliktir ve her iki durumda da, iç denetim, vesayetçi denetim ve yargısal denetim mekanizmaları, bir zincirin halkaları gibi birbirine eklenmektedir.

87. maddeye göre başkan encümen kararlarını yasaya ve kamu yararına

(14) Coşkun, a.g.e., s. 58-59

(15) Fişek, a.g.m., s. 120 vd

(16) Tortop, a.g.e., s. 17

aykırı bulursa, kararın uygulanmasını erteleyerek, belgeleri en büyük mülkiye amirine verir. İl İdare Heyeti kararlarına karşı bildirim tarihinden başlayarak, başkan ve encümenin itiraz hakları belli bir süre saklı tutulmaktadır. Bu itirazlar il merkezi olmıyan yerlerde il idare heyetine, il merkezi olan yerler içinse, idari yargı yerinde karara bağlanır.

Buna karşılık 97. maddede, başkan ve encümen arasındaki görüş ayrılıkları için, belediye meclisine gidilmesi usulü yer almaktadır. Meclisin vereceği karara ise, hem başkan hem de encümen il merkezi olmıyan yerlerde, il idare heyetinde, il merkezi olan yerlerde ise il idare heyetinin de görüşü alınarak, idari yargı yerinde itiraz edebilirler.

Görüldüğü gibi, sadece prosedürün işlenmesi açısından değil, belediyelerin illerde veya daha küçük idari birimlerde bulunmasına göre de, denetim farklı niteliklere bürünebilmektedir.

Birinci halde, yani beledeye il merkezinde ise, itiraz il idare heyetinin görüşü alınmak şartıyla, idari yargı yerine gidecektir. Karmaşık bünyesine rağmen, nihai karar bir yargı yeri tarafından verileceği için, bu denetimi bir dereceye kadar yargı denetimi olarak kabul etmek mümkündür.

İkinci halde ise, yani belediye il merkezinde bulunmuyorsa, o takdirde itiraz, il idare heyetinde karara bağlanacaktır ki, burada belli durumlarda bir tür vesayet yönetimi, daha açıkçası, yetkili organın yerine geçerek karar vermeye çok benzeyen bir usul söz konusudur (17).

2- Belediyenin Atama Yoluyla Gelen Personeli Üzerinde Denetim:

Belediyelerin çok çeşitli ve yaygın hizmetleri etkili bir biçimde görebilmeleri için gereksinim duydukları personeli, serbestçe atama yetkileri de kısıtlıdır. Bir kez belediye, kadrolarını vesayet yönetimden istemek zorundadır. Bu kadroları verip vermemek ya da kısmak yetkisi ise, vesayet yönetimindedir. Gerçekten de belediyelerin gereksinim duyduğu kadrolar, 657 sayılı yasanın 35. ve 36. maddelerindeki özelliklere göre düzenlenerek İçişleri Bakanlığınca, Devlet Personel Dairesinin de görüşü alınarak, Bakanlar Kurulunun onayına sunulur.

Bu tablo karşısında denilebilir ki, seçimle işbaşına gelen belediyeler, kendi personellerine bile egemen değildirler ve bu konuda vesayet yönetimine tümüyle bağlı bulunmaktadır.

3- Belediye İşlemleri Üzerinde Denetim:

Seçilmiş organları ile atanmış personeli bile katı bir vesayetçi denetim, kimi zaman da yönetim, altında bulunan belediyelerin, çeşitli karar ve işlemlerinin de aynı anlayış içinde vesayetçi bir denetim kısılcığında bulunması, eşyanın doğasına uygun görülmelidir.

a- Onaya Bağlı Kararlar:

İdari vesayet denetiminin en tipik şekillerinden biri de, kuşkusuz belediye organlarının kararları üzerindeki denetimdir (18). Bu denetimin ağır vesayetçi niteliğini daha iyi anlayabilmek için, 1580 sayılı Yasanın 70. maddesinde belediye meclisinin görüşeceği ve karar alabileceği toplam 16 konudan, en önemli 8 inin yörenin en büyük mülkiye memurunun onayına bağlı bulunduğunu belirtmek yeterlidir. Gerçekten, belediyelerin iş görebilmeleri açısından son derece önemli olan finans kaynakları, söz gelişi bütçe, kesin hesap, ek ödenek, bütçede değişiklik ya da fasıldan fasıla aktarma gibi konulardaki kararları, en büyük mülkiye amirinin onayı ile kesinlik kazanır. Eğer bu yolla onay alınamazsa, belediye meclisinin inceleme isteği üzerine Damıstay bir ay içinde kesin bir karar verir.

Belediye organlarının onaya bağlı diğer kararları ise, sınır çizilmesine ve uyuşmazlığına; belediyelerin kurulmasına, kaldırılmasına ya da birleştirilmesine; bir belde de mahalleler kurulmasına, kaldırılmasına, isimleri ve sınırlarının saptanmasına; belde isimlerinin değiştirilmesine; belediye şubeleri kurulmasına; kimi bütçe işlemlerine; ulaşım hizmetlerine; tahvil çıkarmaya; mücavir alanlara; imar yönetmenliğine; belli kimi kamulaştırma biçimlerine; sağlık zabıtası yönetmeliğine; gecekondular sorununa ve benzer işlere ilişkin kararlardır (19).

Yasada kazuistik yöntemle (tek tek sayma yoluyla) hazırlanan bu liste dışında, acaba hangi önemli konular kalmıştır sorusu, vesayetçi denetim ağırlığını anlamada pek uyarıcı olsa gerektir.

b- Kesin Kararlar:

Belediye meclisinde kabul edilince yürürlüğe giren ve idari vesayet yönetiminin onayına bağlı olmayan kararlar ve bu türden olup, bunlar yasada tek tek sayılmamıştır.

(18) Arslan, a.g.b., s. 513.

(19) Coşkun, a.g.e., s. 66 vd, Erdoğan, a.g.m., s. 32-36.

Ne var ki, bu tür kararların vesayet denetiminde hiçbir biçimde konu olmayacağını sanmak yanlıştır. Gerçekten de bu kararlara da, yayım tarihinden başlayarak 10 gün içinde, il merkezi olmayan beldelerde belediye başkanı ya da ilgilirce, İçişleri Bakanlığına başvurularak itiraz edilebilir. İl merkezine gönderilen itirazlar, kaymakamın görüşü alındıktan sonra il idare heyetince en çok 15 gün içinde, il merkezi olan beldelerde ise, valinin görüşü alınarak Danıştay tarafından en çok bir ay içinde incelenerek karara bağlanır.

Bütün bunların dışında, valinin söz konusu meclis kararlarını, bunlar hakkında karar verilinceye dek ertelemesi de mümkündür (20).

İşte belediye meclislerinin kesin olduğu ileri sürülen kararları üzerindeki denetim de, bu yolla yerine getirilmektedir.

c- Eylem ve İşlemler Üzerindeki Denetim:

Belediye organlarının yalnızca kararları değil, değişik konulardaki eylem ve işlemleri de vesayet denetimi altında bulunur. Bu denetim türü daha çok teftiş şeklinde ortaya çıkar. Söz gelişi ilçelerde kaymakam, illerde ise vali, belediyeleri teftiş edebilir ve ilgililerden kimi önlemlerin alınmasını isteyebilirler (21).

Bunun dışında değişik yasalar, belediyelerin teftiş yöntemlerini düzenlemiştir:

a- Mülkiye müfettişleri hem belediyeleri hem de bağlı kurum ve kuruluşları teftiş etme yetkisine sahiptirler (3152 sayılı Kanun ve Mülkiye Teftiş Kurulu Tüzüğü).

b- Belediyeler ayrıca Sayıştay tarafından ikinci derecede denetlenebilmektedir (832 sayılı Yasanın 8. geçici maddesi).

c- Keşif bedelleri belli bir meblağı aşan binalarda tesisatın proje ve keşifleri Bayındırlık ve İskan Bakanlığınca incelenip onaylanmaktadır (3611 sayılı Yasanın 5. maddesi).

d- Maliye Bakanlığı Teftiş Kuruluna da belediyelerin işlem ve eylemlerini teftiş yetkisi tanınmıştır (2996 sayılı Yasanın 5. maddesi)

e- Belediyelerin taşıt satın alabilmesi ise, Bakanlar Kurulunun izni ile mümkündür (237 sayılı Yasanın 10. maddesi).

(20) Erdoğan, a.g. m., s. 36.

(21) Yayla, a.g.b., s. 6.

4- Mali Kaynaklar Üzerinde Denetim:

Yerel yönetimlere görevlenleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağı. 1961 tarihli Anayasa'da olduğu gibi 1982 tarihli Anayasa'nın 127. maddesinde de yer almıştır. Başka bir deyişle, yerel yönetimlere mali kaynakların tahsis edilmesi, açık bir anayasa emridir (22).

Mali kaynaklar üzerinde denetim, bütçe, belediyenin öz gelirleri, belediyelere yapılan para yardımları (sübvansiyonlar) ve genel bütçeden ayrılan payların dağıtımını üzerinden gerçekleştirilir.

a- Bütçe ve Öz Gelir Kaynakları:

Bütçe, yerel yönetimlerin kendilerine düşen görevleri yerine getirebilmeleri açısından, son derece önem taşıyan bir ögedir. Ote yandan, halktan toplanan paraların belli bir planlama çerçevesinde, hizmetlerle harcamalar arasındaki denge korunarak kamu yararına sarfedilmesi gerekir ki, bunu sağlamak için dünyada mevcut her türlü siyasal rejimde mali kaynakların kullanılması, büyük bir titizlikle incelenir.

1580 Sayılı Yasanın 122. ve 123. maddeleri, belediye bütçelerinin o yerin en yüksek memurunca incelenerek, en geç bir hafta içinde onaylanmasını hüküm altına almışlardır. Vesayet yönetimi bütçeyi ya olduğu gibi onaylar ya da 123. maddede tek tek sayılmış bulunan 5 konuda değişiklik yaparak onaylar. Daha açık bir deyişle, vesayet yönetimin yasada sayılan alanlar dışında değişiklik yapması mümkün değildir. Bu 5 alan sırasıyla şunlardır:

- Bütçe kararname metninde bulunan ve yasalar ve tüzüklerle bağdaşmayan madde ve ibareler düzeltilir.

- Bütçeye konulmuş bulunan belediyenin toplamaya yetkili olmadığı gelirler silinir, tarifeler ya da yasal yetkiler aşılarak konulan ödenek ve gelirler, yasa tarafından belirlenen düzeye indirilir.

- Yapılması belediyenin görevlerine girmeyen hizmetler ve bunlara ilişkin harcamalar çıkarılır.

- Bütçeye konulmadığı görülen zorunlu giderlere ilişkin ödenek eklenir.

- Bütçeye konulan gelirler, zorunlu giderleri karşılamaya yetişmiyorsa, yasada belirlenen en yüksek düzeyden düşük olan belediye payı, vergi ve resimler yasanın belirlendiği en yüksek düzeye kadar usulen yükseltilir, bu da yetmezse, zorunlu olmayan giderlerden zorunlu olanlara ödenek aktarılır.

(22) San, Coşkun, Anayasa Değişikleri ve Anayasa Gelişmeleri, 2. Bası, Ankara 1981, s. 82 vd, geniş bilgi için bkz.

1580 sayılı yasa, çok önemli bir kalem olan bütçe dışında, 70. maddesinin 5. ve 8. fıkralarında, ayrıca 110. maddesinin 2. fıkrasında, belediyelerin borç alma ve borç vermeye ilişkin kararlarını, ücret tarifelerini ve ruhsat harçlarını onaylama yetkisini, o yerin en büyük mülkiye memuruna tanımıştır.

Ayrıca, havagazı ve taşıma gibi belediyece yerine getirilen hizmetlerin tarifeleri de 7347 sayılı Yasaya göre, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığının onayı ile yürürlüğe girer.

Giderlere gelince, belediye bütçelerinden ödenecek aylık ve ücretlerin toplamı, yıllık gelirin % 30'unu aşamaz (1580 sayılı Yasa, Madde 117), ancak bu miktar gereksinime göre İçişleri Bakanlığının izni ile artırılabilir (23).

b- Yardım ve Krediler:

1580 sayılı Yasanın belediyelerin gelirlerine ilişkin 110. maddesinin 19. fıkrasında, belediyenin giderleri daha önceki fıkralarda yazılı gelirlerle karşılanmazsa, su, elektrik, mezbaha yapıları ile harita ve imar planı işlerini yapmak ya da mevcut olanları düzeltmek amacıyla ve vesayet yönetiminden onaylamak koşuluyla, belediye meclislerinin gereksinimin derecesine göre 4109 Sayılı Yasada (Asker Ailelerinden Muhtaç Olanlara Yardım) yazılı gelirleri toplanmasına karar verebilecekleri belirtilmiştir. Ancak 4109 Sayılı Yasanın 7. maddesindeki gelirleri toplamakta ya da 8. maddedeki fondan yardım görmekte olan belediyeler, bu gelirleri asker ailelerine yardım işinden başka amaca harcayamazlar. Nüfusu 50.000 den az olan belediyelerin su, elektrik, mezbaha, harita, imar plânı işlerine gelirleri yetmezse, 4109 Sayılı Yasanın 8. maddesindeki fondan belediyelere sırasıyla harita, imar plânı, su, elektrik, mezbaha ve kanalizasyon işleri için yardım yapılır.

Yerel yönetimlere ve bu arada belediyelere, imar işlerinde önemli mali kaynaklar sağlayan bir kuruluş da İller Bankasıdır. Bu banka yapısal yatırımları kolaylaştırmak, programların gerçekleştirilmesini desteklemek amacıyla, tüzükte belirtilen koşullarla yerel yönetimlere küçümsenmeyecek miktarlarda kredi vermektedir. Bunların dışında Genel Bütçede, Maliye Bakanlığının transferler bölümüne, belediyeler için borç, avans ve yardım kalemleri, gene İçişleri Bakanlığı bütçesine de belediyelere yardım ödeneği konmaktadır.

Kuşkusuz yardım ve krediler, belediyeler üzerindeki en etkili vesayet denetim araçlarıdır. Ne var ki, bu son derece etkili denetim yolunun güncel politik amaçlarla değil, kamu yararı yönünde kullanılması gerekir (24).

(23) Coşkun, a.g.e., s. 89-90, Erdoğan, a.g.m., s. 36

(24) Coşkun, a.g.e., s. 91-92

SONUÇ

Çağdaş anayasa hukuku ilkeleri ve özellikle hukuk devleti esası çerçevesinde, son derece istisnai durumlar dışında, hiçbir devlet işlevinin denetimsiz bırakılması, mümkün değildir. Ulusal egemenliğin temsilcisi parlamentolardan devlet başkanlarına, hükümetlerden mahkemelere kadar, her derecede ve düzeyde tüm organlar, kurum ve kuruluşlar, yasalarda gösterilen yollarla denetlenirler.

Bu açıdan bakılınca, belediyelerin denetlenmesini de yalnızca bir yetki değil, aynı zamanda kamusal bir görev olarak kabul etmek gerekir. Ne var ki, bu konuda ideal olan yargı denetimidir. Mali ve İdari Yargı yerleri, gündelik politikanın etkisi altında kalmak yönünden, hükümetlere, bakanlıklara ve merkez yönetiminin diğer organlarına oranla daha fazla güven verirler.

Ancak, yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin de, kamuoyunda ve devlet organlarında, işlerini ehliyetle yaptıklarına, kamu yararına her şeyin üstünde tuttuklarına, halka en iyi şekilde hizmeti yalnızca sözle değil, eylemleri ile de götördüklerine ilişkin bir güven yaratmaları, vesayet denetimin yalnızca yargı denetimi biçimine dönüştürülebilmesi için vazgeçilmez bir koşuldur.

Son olarak özgürlük gibi özerkliğin de bir güvercine benzediğini, fazla gevşek bırakılırsa uçup gidebileceğini, çok sıkılırsa boğulabileceğini söylemek gerekir.