

T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU BÖLÜMÜ

144829

MAHALLİ İDARELER VE YARGI İLİŞKİLERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

TEZ DANIŞMANI
Prof. Dr. Zehra ODYAKMAZ

Hazırlayan
Murat ÖKSÜZ

ANKARA - 2004

**T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU HUKUKU BÖLÜMÜ**

MAHALLİ İDARELER VE YARGI İLİŞKİLERİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

**TEZ DANIŞMANI
Prof. Dr. Zehra ODYAKMAZ**

**Hazırlayan
Murat ÖKSÜZ**

ANKARA - 2004

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	I
KISALTMALAR.....	VII
GİRİŞ.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM MAHALLİ İDARE KAVRAMI

I. MAHALLİ İDARE.....	4
III. MAHALLİ İDARELER VE DEMOKRASİ.....	9
1. Kavramsal Açıklamalar.....	9
2. Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi.....	12
A) Hizmette Halka Yakınlık İlkesinin Tanımı.....	12
B) Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartı - Hizmette Halka Yakınlık İlkesi İlişkisi.....	15
C) Avrupa Birliği - Hizmette Halka Yakınlık İlkesi İlişkisi..	16
D) Türkiye - Hizmette Halka Yakınlık İlkesi İlişkisi.....	17
3. Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartı.....	19
A) Özerk Mahalli İdare ve Avrupa.....	19
B) Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartının İlkeleri.....	20
a) Özerk Mahalli İdarenin Özünü.....	21
b) Özerk Mahalli İdarenin Kapsamı.....	21
c) Sınır Değişikliklerinde Yöntem.....	23
d) Örgütlenme Özgürlüğü.....	24
e) Seçilmiş İdarecilerin Çalışma Koşulları.....	24
f) İdari Denetimin Niteliği ve Sınırı.....	25
g) Kaynak Özerkliği.....	26
h) İşbirliği ve Dayanışma.....	27
ı) Yargısal Koruma.....	28
C) Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartı ve Türkiye.....	28

İKİNCİ BÖLÜM

MAHALLİ İDARE YARGI İLİŞKİLERİ

I. İDARENİN YARGISAL DENETİMİ.....	30
1. Yargısal Denetimin Niteliği.....	30
2. Yargısal Denetimin Önemi.....	32
3. Yargı Denetiminin Konusu.....	32
4. Yargısal Denetimin Kapsamı.....	33
5. Yargısal Denetimin Çeşitlerin.....	33
6. Yargı Denetiminin Sınırı.....	33
II. AVRUPA'DA MAHALLİ İDARELER VE YARGI İLİŞKİLERİ.....	35
1. Federal Almanya'da Mahalli İdareler ve Yargı İlişkileri.....	35
A) Genel Olarak.....	35
B) Mahalli İdareler ve Devlet Denetimi.....	36
C) Mahalli İdareler ve Yargı Denetimi.....	37
2. Bulgaristan'da Mahalli İdareler ve Yargı İlişkileri.....	39
3. Danimarka'da Mahalli İdareler ve Yargı İlişkileri.....	42
4. Finlandiya'da Mahalli İdareler ve Yargı İlişkileri.....	43
5. Fransa'da Mahalli İdareler ve Yargı İlişkileri.....	44
6. İngiltere'de Mahalli İdareler ve Yargı İlişkileri.....	45
7. İspanya'da Mahalli İdareler ve Yargı İlişkileri.....	45
8. İsveç'de Mahalli İdareler ve Yargı İlişkileri.....	49
9. İsviçre'de Mahalli İdareler ve Yargı İlişkileri.....	51
10. Lüksemburg'da Mahalli İdareler ve Yargı İlişkileri.....	52
11. Norveç'de Mahalli İdareler ve Yargı İlişkileri.....	53
12. Portekiz'de Mahalli İdareler ve Yargı İlişkileri.....	54
III. TÜRKİYE'DE MAHALLİ İDARELER VE YARGI İLİŞKİLERİ.....	55
1. İl Özel İdaresi - Yargı İlişkileri.....	55
A) Genel Olarak.....	55
B) İller İdaresi Geçici Yasasındaki Durum.....	55
a) Yasal Olmayan Toplantı.....	56
aa) Toplantı Zamanı Bakımından.....	56
bb) Toplantı Yeri Bakımından.....	57

b) Yasal Görevlerini Yapmaktan Çekinme.....	57
c) Politik Neden.....	57
2. Köy - Yargı İlişkileri.....	58
A) Genel Olarak.....	58
a) Köy Muhtarının Organlık Sıfatını Kaybetme Nedenleri.....	59
aa) Ölüm.....	59
bb) İstifa.....	59
cc) Köy Kanunu'nun Değişik 33. Maddesindeki Durum.....	62
dd) Köy Kanunu'nun Değişik 41. Maddesindeki Durum.....	67
3. Belediye - Yargı İlişkileri.....	70
A) Genel Olarak.....	70
B) 1982 Anayasası'ndan ve İlk Derece İdare Mahkemelerinin Kurulmasından Önceki Durum.....	70
C) 1982 Anayasası'ndan, 2575 Sayılı Danıştay Kanunu ile İlk Derece İdare Mahkemelerinin Kurulmasından Sonraki Durum.....	72
a) Belediye Başkanlığından Düşürülme Nedenleri.....	73
aa) Ölüm.....	73
bb) İstifa.....	73
cc) Yıllık Çalışma Raporunun Yetersizliği.....	74
aaa) Yıllık Çalışma Raporunun Sunulacağı Meclis Toplantısı.....	74
bbb) Yıllık Çalışma Raporunun Kapsamı.....	75
ccc) Çalışma Raporunun Görüşüleceği Meclis Toplantısına Kimin Başkanlık Edeceği.....	77

ddd) Çalışma Raporunun Görüşüleceği Meclis Toplantısındaki Oylamanın Şekli.....	77
eee) Yetersizlik Konusunun Yargı Mercilerine Gönderiliş Şekli.....	78
fff) Yıllık Çalışma Raporunun Yetersizliği Nedeniyle Belediye Başkanlarının Düşürülmesine İlişkin Yargı Kararları.....	78
dd) Gensoru.....	80
aaa) Gensoru Meclisin Hangi Toplantısında Verilebilir..	80
bbb) Gensorunun Mecliste İncelenme Usulü.....	80
ccc) Gensoru İle Belediye Başkanlarının Düşürülmesine İlişkin Yargı Kararları.....	81
ee) Seçilme Yeterliğini Kaybetme.....	83
ff) Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılma.....	86
gg) Belediye Meclisinin Feshi Dolayısıyla Başkanlıktan Düşürülme.....	90
b) Belediye Meclisinin Feshi Sebepleri.....	90
aa) Meclisin Olağan ve Olağanüstü Toplantılar Dışında Toplanması....	91
bb) Meclisin Kanunen Belirli Yerden Başka Bir Yerde Toplanması.....	92
cc) Meclisin Kanunen Kendisine Verilen Görevleri Yapmaktan Çekinmesi...	94
dd) Meclisin Siyasi Meseleleri Müzakere	

Etmesi.....	96
D) Belediye Başkanlığından Düşürölme ve Meclis Feshi İsteklerinin İncelenmesine İlişkin Yargılama Usulü Esasları.....	97
a) Görevli Mahkeme.....	97
b) Konuların Yargı Mercilerine İntikal Biçimi.....	98
c) Yargılama Usulü.....	99
SONUÇ.....	100
KAYNAKLAR.....	107



KISALTMALAR

a.g.e.	: Adı geçen eser
a.g.m.	: Adı geçen makale
A.İ.D.	: Amme İdaresi Dergisi
A.M.K.D.	: Anayasa Mahkemesi Kararları Dergisi
Bkz.	: Bakınız
C.	: Cilt
Çev.	: Çeviren
DD.	: Danıştay Dergisi
DKD.	: Danıştay Kararları Dergisi
E.	: Esas
K.	: Karar
KHK.	: Kanun Hükmünde Kararname
s.	: Sahife
S.	: Sayı
T.C.	: Türkiye Cumhuriyeti
T.İ.D.	: Türk İdare Dergisi
TODAİE.	: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
vb.	: Ve benzeri
vd.	: Ve devamı
Y.	: Yıl
YSK.	: Yüksek Seçim Kurulu
YSKİKD.	: Yüksek Seçim Kurulu İlke Kararları Dergisi

GİRİŞ

İnsanların birlikte yaşama olgusu pek çok ihtiyacı ve sorunu da beraberinde getirmektedir. Bu olgunun doğal bir sonucu olarak da insanların müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere mahalli idareler ortaya çıkmıştır.

Bir devletin ülkesi içinde tüm kamu hizmetlerinin bir elde, devlet tüzel kişiliğinde toplanması durumunda merkezi idareden, topluma sunulacak bazı idari hizmetlerin, devlet merkezinden ve tek elden değil, merkezi idare teşkilatı içinde yer almayan ve merkezi idare hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzelkişilerinde toplanması durumunda ise mahalli idarelerden söz edilmektedir.

Merkezi idare ve mahalli idareler birbirine tezat teşkil eden kuruluşlardır. Merkezi idarelerin faydaları, mahalli idarelerin sakıncalarını, merkezi idarenin sakıncaları ise mahalli idarelerin faydalarını ortaya koymaktadır.

Toplumsal yaşamın vazgeçilmez öğeleri olan mahalli idareler, 1982 Anayasamızın 127. maddesinde; "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 tüzelkişileridir." ifadesini bulmuş ve 127. maddenin 4. fıkrasında da; "Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatlarını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerine, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir." hükmüne yer verilerek, organlık sıfatının kaybına ilişkin denetimin yargı yolu ile olacağı hükme bağlanmıştır.

Mahalli idarelerle her alanda iç içe olmamız, toplumun çok büyük kesimini yakından ilgilendirmesi ve adalete, yargıya ve hukuk devletine olan inancımızdan dolayı tez konusu olarak "Mahalli İdareler ve Yargı İlişkileri" konusunu seçtik.

Tez çalışmamızı iki bölümde incelemeye çalışacağız ve

katılmadığımız hususlar ile çözüm önerilerimizi yeri geldikçe konuların içerisinde incelemeye gayret edeceğiz.

Birinci bölümde; mahalli idare kavramını inceleyeceğiz. Bu bölümde önce; Anayasamızın 127. maddesinde ifadesini bulan mahalli idare kavramını, merkezden idare ve mahalli idare ilkesi ile birlikte inceleyeceğiz ve merkezden idare ve mahalli idarenin faydalarını ve sakıncalarını, yetki genişliği ilkesini, yer yönünden ve hizmet yönünden mahalli idare kuruluşlarının tanımını, özelliklerini, fayda ve sakıncalarını inceleyeceğiz. Mahalli idareler ve demokrasi ana başlığı altında, demokrasi kavramını, son yıllarda önemli bir gelişme gösteren; hizmette halka yakınlık (subsidiarity) ilkesini, bu ilkenin tanımını, Avrupa mahalli idareler özerklik şartı ile ilişkisini, Avrupa Birliği ile ilişkisini, Türkiye ile ilişkisini inceleyeceğiz. Daha sonra ülkemiz tarafından da imzalanan Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartını ayrıntılı olarak incelemeye çalışacağız.

İkinci bölümde ise; mahalli idare organları ile yargı ilişkilerini incelemeye çalışacağız. Anayasamızın 127. maddesinin 4. fıkrasında mahalli idarelerin organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı yolu ile olacağı hükme bağlandığından, bu bölümde öncelikle idarenin yargısal denetimini inceleyeceğiz. Avrupa'da mahalli idareler ve yargı ilişkilerini inceledikten sonra; il özel idaresi, köyler ve belediyelerin yargı ilişkilerini incelemeye çalışacağız. İl özel idareleri - yargı ilişkileri konusunda, İller Genel İdaresi Geçici Yasasında düzenlenen fesih sebeplerini inceleyeceğiz. Köy - yargı ilişkilerinde, köy muhtarlarının organlık sıfatlarını kaybetme nedenleri olan; ölüm, istifa, Köy Kanunu'nun 33 ve 41. maddelerindeki durumları incelemeye çalışacağız. Muhtarların görevden alınmalarına il veya ilçe idare kurulları karar verdiğinden, bu durumun Anayasaya aykırı olup olmadığını ve kanaatimizi belirtmeye çalışacağız. Son olarak belediye - yargı ilişkileri konusunu incelemeye çalışacağız. Bu konuyu 1982 Anayasası'ndan önceki ve sonraki dönem olmak üzere iki kısımda incelemeye çalışacağız. Danıştay Kanunu'nun 40. maddesinde 1990 tarihli değişikliğin yerindeliğini tartışacağız. Belediye Kanunu'nun 91. maddesindeki son durum ve kanaatimizi belirttikten sonra belediye meclislerinin feshi konusunu incelemeye çalışacağız. Yargılama

usulüne ilişkin esasları inceleyerek ikinci bölümü bitireceğiz.

Sonuç bölümünde çalışmanın genel bir değerlendirmesini yapıp, ulaştığımız sonuçları ve çözüm önerilerimizi sunmaya çalışacağız.

Tez çalışmamız; mahalli idare organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri ile sınırlı olup, mahalli idarelerin işlemleri ve yargı ilişkileri konusu çalışma konumuz dışında kalacaktır.



BİRİNCİ BÖLÜM

MAHALLİ İDARE KAVRAMI

I. MAHALLİ İDARE

1982 Anayasası'nın 127. maddesine 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."

1982 Anayasamızda bu şekilde yer alan mahalli idare kavramını merkezi idare kavramı ile birlikte inceleme de fayda vardır.

Bir devletin ülkesi içinde tüm kamu hizmetlerinin bir elde, devlet tüzel kişiliğinde toplanması durumunda "Merkezden idare" ilkesi, kamu hizmetlerinin belli bölümlerinin devletin dışında, başka kamu kuruluşları eli ile yürütülmesine de "mahalli idare" ilkesi denir¹.

Merkezden idare ilkesinin uygulandığı ülkelerde, idari hizmetler devlet merkezinde bulunan ve sayıları belirli ve sınırlı olan bir veya bir kaç yetkili tarafından planlanır, düzenlenir ve yürütülürler. Ancak devlet merkezinde bulunan ve sayıları belirli ve sınırlı bulunan bu yetkililerin tüm ülke düzeyinde idari hizmetleri yürütmeleri düşünülemeyeceğinden, merkezdeki yetkililerin yanı sıra tüm ülkeye yayılmış bir teşkilata da

¹ Gözübüyük, A.Şeref : Yönetim Hukuku, 13. Bası , Ankara 2000, s.35; Doktrinde Merkezi idare ve Mahalli idareyi değişik yönde tarif eden müellifler bulunmaktadır. Günday'a göre; "Merkezden yönetim, idarenin topluma sunacağı hizmetlerin başkent adı verilen devlet merkezinden ve tek elden yürütülmesidir.", "Mahalli idare; Topluma sunulacak bazı idari hizmetlerinin devlet merkezinden ve tek elden değil, merkezi idare teşkilatı içinde yer almayan ve merkezi idare hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir." Bkz. Günday, Metin: İdare Hukuku , 4. Baskı, Ankara 1999, s.42-45; Nadaroğlu'na göre;"Devlet bir siyasal organizasyondur. Amacı, belli bir toprak parçası (Ülke) üzerinde yaşayan insanların ortak nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamaktır. Bu ortak ihtiyaçlara iç ve dış güvenlik, adalet, ülke düzeyinde toplumsal refahın ve kalkınmanın sağlanması, sosyal güvenliği etkin bir biçimde gerçekleştirilmesi gibi hususlar dahildir. Devletler, bu tür görevlerini yerine getirebilmek için faaliyet alanları tüm ülkeyi kaplayan bir "Merkezi idare" örgütü kurmuşlardır. Yerinden yönetim ise; kısaca, yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin devletin tüzel kişiliği dışındaki kamu tüzel kişilerine gerçekleştirilmesi için bir kısım kamu güçlerinin daha az yetkili bir otoriteye transfer edilmek amacı ile merkezi otoriteden geri çekilmesini ifade eder." Bkz. Nadaroğlu, Halil: Mahalli İdareler, 4. Bası , İstanbul 1989, s.26.

gereksinim vardır. İşte merkezi idarenin başkentteki yetkililerinden oluşan teşkilatına, başkent teşkilatı, başkent dışındaki tüm ülkeye yayılmış teşkilatına ise taşra teşkilatı denir. Bununla beraber, merkezi idarenin, taşra teşkilatında yer alan görevliler, idari hizmetlerin görülmesi konusunda kendilerine ait herhangi bir yetkiye sahip değildirler. Bu görevliler, başkentteki yetkililerce atanırlar; onların emir ve talimatları doğrultusunda hareket ederler ve de onlara hiyerarşi olarak adlandırılan bir hukuki bağ ile bağlıdır².

Bu açıklamalarımızın ışığı altında merkezden idare ilkesinin faydalarını şu şekilde sıralayabiliriz³:

- Merkezden idare ilkesi, devlet idaresinde birliği sağlar. Tüm ülke tek bir otorite altında toplandığından güçlü bir devlet idaresi ortaya çıkar.
- Sivil idare askeri idare üzerinde üstünlük sağlar.
- Kamu hizmetlerinin verimli bir şekilde yürütülmesi için gereken uzmanlık ve parasal olanaklar, merkezden idare ile daha kolay elde edilir.
- Hizmetlerin adil bir şekilde tüm ülkeye yayılması sağlanır.
- Hizmetlerin maliyeti azalır.
- Kamu görevlileri üzerindeki mahalli baskılar minimum düzeye iner.

Merkezden idare ilkesinin sakıncalarını ise şu şekilde sıralayabiliriz⁴:

- Merkezden idare bürokrasi ve kırtasiyeciliğe yol açar. Merkezden idarede, tüm yetki ve sorumluluklar merkezde toplanmış bulunduğu için, merkezi idarenin taşra örgütünde görevli memurlar tek başlarına karar alamazlar ve kararları yürütemezler. Taşra örgütünde görevli memurlar, yetkileri olmadıklarından ve sorumluluk altına da girmek istemediklerinden, her konuda merkeze danışmak ve merkezin görüşünü alarak, bu görüş doğrultusunda hareket etmek isterler. Bu durum ise, uzun yazışma ve muamelelere yol açar. Sonuç olarak idari hizmetler gecikme ile yürütülür.
- Merkezden idare demokrasi ilkesine de uygun değildir. Halkın

² Günday, Metin: a.g.e.,s.42.

³ Günday, Metin: a.g.e.,s.42-43; Gözübüyük, A.Şeref: Yönetim Hukuku, s.37.

⁴ Günday, Metin: a.g.e.,s.43-44; Gözübüyük, A.Şeref: Yönetim Hukuku, s.37.

yönetime katılmasının sınırlarını daraltır.

- Merkezden idare kamu görevlileri ve kamu hizmetleri üzerinde olumsuz etkide bulunabilir. Merkez adına görev yapanlar, hizmet gerekleri yerine, merkezin görüşünü uygulamayı yeğlerler.

- Merkezde siyasal gücü elinde bulunduranlar, kendi seçim çevrelerine, kamu hizmetlerinin dağılımında ayrıcalık tanıyabilirler.

- Hizmetlerin yöresel ihtiyaçlara göre yürütülmesi güçtür.

Merkezden idare ilkesinin yumuşatılmış biçimi de "Yetki genişliği ilkesidir" Yetki genişliği ile merkezi idare taşradaki kuruluşlarına belli konularda, kendiliğinden karar alma yetkisi tanır⁵. Yetki genişliği, merkezden idare sisteminin ortaya çıkardığı kamu hizmetlerinin taşrada gecikme ile yürütülmesi sakıncasına karşı düşünülmüş ve uygulamaya konulmuş bir önlemden ibarettir. Merkezden idare ilkesi, salt ve katıksız bir biçimde uygulandığında, tüm yetki ve sorumlulukların merkezde toplanması sonucunu doğururken; yetki genişliği ilkesi ile birlikte uygulandığında merkezi idarenin taşra örgütündeki amirlerine belli konularda merkeze danışmadan, merkez adına kendiliklerinden karar alabilme olanağı vermektedir. 1982 Anayasasının 126. maddesinin ikinci fıkrasına göre, ülkemizde yetki genişliği ilkesi merkezi idarenin taşra örgütlerinden yalnızca il idaresinde uygulanmaktadır. Buna göre, il idaresinin amiri olan vali, merkezi idare adına merkeze danışmadan kendiliğinden kararlar alabilmekte ve bu kararları uygulayabilmektedirler. Buna karşılık, öteki taşra örgütlerinin amirlerinin kural olarak böyle bir yetkisi bulunmamaktadır⁶.

Yetki genişliği belli başlı şu özellikleri göstermektedir:

- Merkeze ait olan bir yetki, merkezi idarenin taşra örgütünde görevli amirler tarafından kullanılmaktadır. Yetkiyi merkez adına kullanan amir, merkezi idarenin hiyerarşisine dahildir.

- Yetkiyi merkez adına kullanan amir, bu yetkiyi merkezi idarenin yürütmekle ödevli olduğu bir hizmetin yürütülmesi için kullanmaktadır.

- Yetkinin kullanılması ile yürütülen hizmetin giderleri merkezi idarenin bütçesinden karşılanmaktadır. Yürütülen hizmet dolayısı ile elde

⁵ Gözübüyük, A.Şeref : Yönetim Hukuku . s.36.

⁶ Günday, Metin: a.g.e.,s.44.

edilen gelirlerle merkezi idare bütçesinin gelirleri arasına katılmaktadır.

-Yetkinin kullanılması ile yürütülen hizmetler tahsis edilmiş bulunan mallarda ya merkezi idarenin mülkiyetindedir ya da merkezi idarenin hüküm ve tasarrufu altındadır⁷.

Mahalli idare ilkesine gelince; bu ilke yalnızca idare alanında kullanılmaz. Yasama ve yargı alanında da kullanılabilir. Bu gibi durumlarda, siyasal açıdan yerinden idareden söz edilir. Burada söz konusu olan, idare açısından yerinden idaredir.⁸ Siyasal ya da idari bazı ihtiyaçlar, bazı kamu hizmetlerinin, merkez idarenin dışında yer alan, ayrı tüzel kişilikleri bulunan kuruluşlara verilmesini zorunlu kılmıştır. Uygulamada mahalli idare ilkesi iki biçimde kendisini göstermektedir. Biri "Yer yönünden mahalli idare" diğeri "Hizmet yönünden mahalli idare" olanıdır.

Yer yönünden mahalli idare sistemi insanların toplum halinde yaşamaları ile ortaya çıkan ortak ihtiyaçlarının karşılanması zorunluluğundan doğmuştur⁹.

Yukarıda da belirttiğimiz gibi 1982 Anayasasının 127. maddesinin 1. fıkrasında mahalli yerinden idare biçimi şöyle ifadesini bulmaktadır: "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." Görüldüğü üzere, Anayasamıza göre, mahalli yerinden idare, belli bir yörede oturanlara, salt orada oturmaları dolayısıyla ortaya çıkan ortak ihtiyaçlarını karşılamak amacı ile tanınan

⁷ Günday, Metin: a.g.e., s.45; Yetki genişliği kavramının yanında "Yetki devri", "İmza yetkisi" ve "Yetki merkeziliği" kavramlarına da değinmekte fayda vardır. Yetki devrinde, yasalar, hangi konularda hangi yetkilerin, hangi makama devredileceğini öngörür. Bu gibi durumlarda, yönetsel bir işlemle yetki devredilebilir. Yetkinin devri ile, hem karar alma yetkisi, hem de sorumluluk, yetki devredilene geçer. İmza yetkisinin verilmesinde ise, sorumluluk ve karar alma yetkisi, imza yetkisi verende kalır, imza yetkisi verebilmek için açık bir yasal yetkiye gerek yoktur. İmza yetkisi verilmesi yasaklanan ya da niteliği gereği imza yetkisi verilmesi olanağı bulunmayan konular dışında, imza yetkisi, yönetsel bir işlemle verilebilir. Merkezden yönetim ilkesinin devlet yönetimi dışında herhangi bir örgüt içinde uygulanmasına ise yetki merkeziliği adı verilmektedir. Bkz. Gözübüyük, A.Şeref: Yönetim Hukuku, s.40-41.

⁸ Bu konuda geniş bilgi için bkz. Nadaroğlu, Halil: a.g.e., s.29 vd.

⁹ Günday, Metin: a.g.e.,s.46; Gözübüyük, A.Şeref: Yönetim Hukuku, s.38; Nadaroğlu, Halil: a.g.e., s.32; Bu konuda daha geniş bilgi için bkz. Onar, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.II, İstanbul 1966. s.612 vd.

özerkliği ifade etmektedir¹⁰.

Belli bir yörede oturanlara tanınan özerklik dolayısıyla ortaya çıkan kamu tüzel kişilerine ise mahalli idareler denmektedir¹¹.

Hizmet yönünden mahalli idareye gelince; bu sistem yer yönünden mahalli idareye göre daha yeni zamanlarda ortaya çıkmıştır. Devletin ekonomik ve sosyal yaşama müdahale etmesi sonucu ortaya çıkan yeni kamu hizmetleri özel bir teknik bilgi ve uzmanlık gerektirmektedir. Bu hizmetlerin görülmesi için merkezi idare dışında oluşturulan ve belli bir hizmeti görmek üzere oluşturulan kuruluşlara hizmet yönünden mahalli idare kuruluşları denilmektedir¹².

Mahalli idarenin özelliklerini şu şekilde sıralayabiliriz¹³:

- Mahalli idare kuruluşlarının en önemli özelliği, özerkliklerinin olmasıdır. Özerklik, mahalli idare kuruluşlarının idare ve mali alanda sahip oldukları serbestçe hareket edebilme olanağının göstergesidir. Özerklik bağımsızlık anlamına gelmez. Mahalli idare kuruluşları, idari alanda birliği sağlama yönünden, kanunların öngördüğü ölçüde, genel idarenin denetimi ve gözetimi altındadır. 1982 Anayasasının 123. maddesi, idarenin "kuruluş ve görevleriyle" bir bütün olduğunu belirtmiştir.

Bu kuruluşlarda çalışan kamu görevlileri merkezi idarenin hiyerarşisine dahil değildir.

- Mahalli idare kuruluşlarının tüzel kişilikleri vardır. Bunlar devlet tüzel kişiliğinin dışında, ayrı tüzel kişilikleri olan kuruluşlardır. Tüzel kişilik özerkliğin zorunlu bir sonucudur.

- Mahalli idare kuruluşlarının kendilerine özgü bütçeleri vardır.

- Mahalli idare kuruluşları kendi organları vasıtasıyla görevlerini yerine getirirler. Mahalli idarelerin genel karar organları, halk tarafından seçilmektedir. Hizmet yönünden mahalli idare kuruluşlarında hizmetin niteliğine göre, ya organlarını kendisi seçer, ya hükümet atar veya yasa ile başka bir atama biçimi öngörülebilir.

¹⁰ Günday, Metin: a.g.e.,s.47.

¹¹ Günday, Metin: a.g.e.,s.47; Nadaroğlu'na göre mahalli idare: "Devlet sınırları içinde yerleşmiş irili ufaklı insan topluluklarının (köy, kasaba, kent vb.) ortak ve yerel nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak maksadıyla belli bir hukuk düzeni içinde oluşturulmuş anayasal kuruluşlardır." Bkz. Nadaroğlu, Halil: a.g.e., s.3.

¹² Günday, Metin: a.g.e.,s.47.

¹³ Günday, Metin: a.g.e.,s.47; Gözübüyük, A.Şeref: Yönetim Hukuku, s.38.

- Mahalli idare kuruluşları yönetimde birliği sağlamak için, genel idarenin vesayet denetimi altındadırlar. Bu kuruluşların özerklikleri, üzerlerindeki genel idarenin denetimi ile ters orantılıdır. Bunlar üzerindeki vesayet denetimi arttıkça, özerklikleri azalmaktadır.

Mahalli idarenin faydalarını şu şekilde sıralayabiliriz¹⁴:

- Mahalli idare kuruluşlarının önemli bir bölümünü oluşturan mahalli idareler demokratik ilkelere daha uygun düşmektedir. Bu yolla halkın, mahalli düzeyde yönetime katılması sağlanabilmektedir.

- Merkezden idarenin doğurduğu bir çok sakıncalar, mahalli idareler ile giderilmektedir. Örneğin, kırtasiyecilik azalmakta, hizmetler, ihtiyaçları yerinde gören ve duyan yöneticiler tarafından yürütülmekte, hizmetlere hız kazandırılmaktadır.

Mahalli idarenin sakıncalarını ise şu şekilde sıralayabiliriz¹⁵:

- Mahalli idare açısından karşılaşılan en önemli sorun yeterli mali olanaklarının bulunmamasıdır.

- Teknik eleman sıkıntısı çekmektedirler.

- Bu kuruluşlara bırakılan kamu hizmetlerinin tüm yurt düzeyinde eşit bir biçimde yürütülmesi olanağı yoktur. Bu nedenle gelişmiş yörelerle, gelişmemiş yöreler arasındaki denge daha da bozulmaktadır.

- Hizmet yönünden mahalli idare kuruluşları, genel idarenin bütçe denetimi dışında kalma eğilimi gösterdiklerinden bunların mali yönden denetiminde güçlük vardır.

- Hizmet yönünden mahalli idare kuruluşlarının özerklikleri, içlerinde kötü geleneklerin oluşmasına neden olmaktadır. Bu durum özellikle partizanca uygulamalara yol açabilmektedir.

II. MAHALLİ İDARELER VE DEMOKRASİ

1. Kavramsal Açıklamalar

Mahalli idareler ile demokrasi arasındaki ilişkiyi incelemeden önce, iki kavramın tanımlanmasında fayda vardır.

¹⁴ Gözübüyük, A.Şeref: Yönetim Hukuku, s.39.

¹⁵ Gözübüyük, A.Şeref: Yönetim Hukuku, s.39.

Mahalli idareler yukarıda da ayrıntılı olarak tanımladığımız gibi, 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. Böyle bir idare birimi temelde üç amacın gerçekleşmesini hedeflemektedir. Birincisi, kişilerin ortak ihtiyaçlarını karşılayabilmek için bir araya geldiklerinde kamu mal ve hizmetlerinin üretimi ve tüketiminde özgür olmalarıdır. İkinci amaç etkinliktir. Toplumda devletin üreteceği tüm kamu hizmetlerinin merkezi idare tarafından üretilmesi, gerçekte çok pahalı bir çözümdür. Kamu hizmetlerinin sunulmasında, hem ekonominin hem de üretilen hizmetlerin mahalli ihtiyaçlara uyumluluğunun sağlanması, merkezi idare ile mahalli idare arasında bir işbölümünü gerektirir. Ama mahalli idare sadece teknik bir işbölümü olgusu olarak kavranamaz. Bunun ötesinde üçüncü amaç, yani demokrasi bulunur. Tüm bu işlevler, halkın siyasal katılımıyla gerçekleşir. Sonuç olarak mahalli idarelerin yeterliliği ya da başarısı; özgürlüğü, etkinliği, demokrasiyi ve de katılımı gerçekleştirmesi ölçütlerine göre değerlendirilir¹⁶.

Demokrasi ise, kök anlamları “demos (halk)” ve “kratos (yönetim)” olan eski Yunanca “democratia” sözcüğünden gelmektedir. Tanım olarak, halkın idaresi, halkın idareye katılım yollarını açık tutan, farklı görüşlerdeki partiler arasından temsil için seçimleri sağlayan, temel hak ve hürriyetlerin kanun ile korunduğu, “hukuk devleti” ilkesinin temel alındığı, “kuvvetler ayrılığı”, “azınlığın çoğunluğa karşı korunması” gibi ilkelerin bütünlük içinde varolduğu bir kültür olarak da tanımlanabilir¹⁷.

Demokrasi kavramı, gerek tarihsel gelişim bağlamında ve gerekse günümüzdeki uygulamaları bakımından, değişik anlamlara sahip olmuştur. Uzunca bir süre, “kent devleti” demokrasisi, halkın yönetime doğrudan katılımına dayalı bir tür “yerel siyasi düzen” olarak algılanmıştır. Günümüzün temsili, dolaylı, “ulus-devlet” demokrasisi tipi, 19. yüzyılın bir ürünüdür ve gerek işleyişi, gerekse boyutları açısından tarihsel köklerinden önemli farklılıklar göstermektedir.

¹⁶ Tekeli, İlhan: “Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye de Belediyelerin Gelişimi”, Amme İdaresi Dergisi, C. 16, S.2, Haziran 1983, s.3,

¹⁷ Yıldız, Mete: “Yerel Yönetimler ve Demokrasi”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.5, S.4, Temmuz 1996, s.3.

Bugün hemen hemen bütün ülkelerde mahalli idarelere demokratik kurumların önde gelen kurumlarından biri gözüyle bakılmaktadır. Bunun başta gelen nedeni, mahalli idarelerin halkın kendi kendini yönetmesine olanak veren kurumlar olmasıdır. Halk, bunu, kendi eliyle seçmiş olduğu organlar aracılığı ile yapar. Kuşku yok ki, mahalli idare organlarının salt seçimle oluşacağının öngörülmesi, bu kurumlara demokratik nitelik kazandırmaya yetmez. Biçimsel koşulların bir adım daha ötesine gidilerek, gerçek bir halk katılımını da sağlamak gerekir. Bu ise toplumdaki tüm katmanlara katılım yollarını açmakla olur. Demokrasi kavramının başlıca öğeleri olan vatandaş katılımı, çoğunluk ilkesi ve önderlerinin hem danışmaya önem vermeleri, hem de seçmene karşı hesap verme sorumluluğu duymaları, mahalli ölçekte geçerli değerlerdir¹⁸.

Mahalli idareler ile demokrasi ilişkisi çerçevesinde önemli kavramlardan biri de sivil toplumdur. "Sivil toplum" ile, devletin kurumsal yapısı dışında kalan, "özel" diye anılan kurumların tümü kastedilmektedir¹⁹. Sivil toplum örgütleri ise, "devletten bağımsız bir biçimde, bireylerin kendi aralarında örgütlenerek ortak çıkar ya da yararlarını ifade etmelerinin temelini oluşturan yapılardır²⁰.

Demokratik mahalli idare anlayışı, mahalli idarenin kendi gücünü ya da iktidarını kendiliğinden bir amaç olarak değil, fakat sivil toplum içindeki diğer grup ve toplumsal hareketlerle paylaşılacak ve birlikte kullanılacak bir kaynak olarak görmesini ve kendisini devlet ile sivil toplum arasında konumlandırmasını gerektirir²¹.

Mahalli idareler bir sivil toplum örgütü değildir. Çünkü, ilk olarak, birer kamu tüzel kişisi olduklarından kamunun bir parçası, yönetim yapısının öğeleri, yani siyasal toplum örgütleridir. İkinci olarak, gerçek anlamda özerk olmadıkları için, sivil toplum örgütü sayılmaları olanaksızdır. Son olarak, mahalli idarelerin karar organlarının oluşum biçimi, sivil toplum örgütü olarak algılanmalarına geniş ölçüde engel olan

¹⁸ Yıldız, Mete: a.g.m., s.5

¹⁹ Keleş, Ruşen: "Yerel Yönetimler, Sivil Toplum Örgütlenmesi ve Demokrasi", Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992), IULA-EMME, İstanbul 1993, s.3.

²⁰ Keleş, Ruşen: a.g.m., s.4.

²¹ Yıldız, Mete: a.g.m., s.7.

bir özelliktir²².

Her kurum ve kavram gibi demokrasi de günümüzde yeni bir anlam kazanmıştır. Sadece temsilcilerin seçilmesi ve onlara yönetilenler adına karar alma ve uygulama hakkı verilmesi şeklindeki anlayış günümüzde terkedilmiştir. Demokrasi, temsilcilerin görevlendirilmesi yanında bizzat halkın kendisinin sorunlarını dile getirmesi, öneriler üretmesi, hatta çözümlerin yerine getirilmesine katkıda bulunması anlamına gelmektedir. Buna katılımcı demokrasi anlayışı da denilmektedir²³.

Demokratik katılım, sorunların daha sağlıklı belirlenmesini sağladığı gibi çözümlerin de daha tutarlı olmasını sağlamaktadır. Uygulamaya halkın katılımı, onların daha istekli olmasını yanında getirdiğinden amaçlara daha kısa zamanda varılabilmekte ve daha kaliteli hizmet alınabilmektedir²⁴.

2. Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi

A) Hizmette Halka Yakınlık İlkesinin Tanımı

Büyük siyasal güç oluşturan devletlerin, az gelişmiş, yoksul ve etnik yapısı bir mozayici andıran ülkelerde bölünmeyi artıran en önemli faktörlerdir. Bu faktörü ortadan kaldırmanın en etkin yollarından bir tanesi ve belki de en önemlisi, yerelleşmeyi güçlendirmektir. Dünyadaki ülkelerin deneyimleri de, insanların, doğup büyüdüğü, yaşamakta oldukları yerlerde, suyun, havanın, toprağın, doğal güzelliklerin ve tarihsel değerlerin korunması ve geliştirilmesi gibi amaçları gerçekleştirebilmek için, katılmaya daha hazır olduklarını, daha kolay bir araya geldiklerini göstermektedir.

Halkın bu potansiyelinden faydalanılarak, bir yandan kamu

²² Belge, Murat: "Sivil Toplum ve Türkiye", Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, İletişim Yayınları, İstanbul 1983, C.7, s.1920.

²³ İnan, Atilla: "Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslağına Göre, Demokratik Kitle Örgütlerinin Yerel Yönetimlere Demokratik Katılımı", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.7, S.2, Nisan 1998, s.128.

²⁴ Halkın katılım özerkliğini soyut bir laf olmaktan çıkarmak gerekir. Bu da ancak, halkın kendi belediyesinin gelirlerini kendisinin sağlamasıyla olur. O zaman vatandaş kendi parasının nereye gittiğini sorar. Güneş, Mustafa: "Belediyelerin Özerkliği ve Halk Katılımı", Çağdaş Yerel

hizmetlerinin görülmesinde kaynakların daha akılcı kullanılması öte yandan halkın demokratik eğitimi sağlanmış olur. İşte, hizmette halka yakınlık ilkesi (Subsidiarity) bu amaçların gerçekleştirilmesine yönelik kavramlardan biridir. Bu kavramın, zaman zaman, “hizmeti halkın ayağına götürmek” biçiminde anlaşılması eğiliminde olanlar varsa da, burada asıl olan, hizmetin “yerinde” ve aynı zamanda “yerinden” görülmesidir. Oysa, hizmetin, halkın ayağına götürülmesi kavramında söz konusu olan, hizmetin, gerçekte devletçe görülmesi gereken, merkeze ait bir hizmet olmasıdır²⁵.

Hizmette halka yakınlık ilkesi, bir kavram olarak, Aristo'ya kadar uzanmaktadır. Aristo'da, aile ve köy gibi kavramlar kendilerine özgü işlevleri bulunan, ayrı ayrı ihtiyaçlara cevap veren kavramlar olmakla birlikte, kendine yeterli örgüt sadece kent'tir. Hem Aristo'da, hem de daha sonra hizmette halka yakınlık kavramının gelişmesinde önemli katkısı bulunmuş olan St. Thomas d' Aquin'de, bir hristiyanlık kavramı olan bireyin yerini, yurttaş kavramının aldığı, özgürlüğü onun temsil etmekte olduğu görülür.

Hizmette halka yakınlık ilkesinin günümüzde olağanüstü ilgi görmesi özel koşulların sonucudur. Geleneksel devlet sisteminin sorgulanmaya başlandığı, Avrupa Birliği'ni kurmanın kimi güçlükler yarattığı ve Birliğin yarattığı merkezileşmenin, mahalli idareleri rahatsız eden merkeziyetçilik kaygılarına yoğunluk kazandırdığı bir dönemden geçmekte olunması bu koşulların başlıcalarıdır.

Gerçekte, kimi çevreler, devlet yapısı içinde, mahalli ve bölgesel yönetimlere ikincil; merkezi idareye, bir başka deyişle, devletin kendisine ise, asıl gözüyle bakarlar. Oysa, hizmette halka yakınlık ilkesi ile yapılmak istenen değişiklik, bunun tam tersidir. Hizmette halka yakınlık ilkesi, üst düzeyde bulunan yönetim basamağının alt düzeydeki yönetimlere yardımda bulunmasını da içermektedir. Bu yardım, mahalli birimlerin özerkliğini özendiren ve güçlendiren bir yardımdır. Tarihsel ve dinsel kökenlerinden arındırılmış bir “hizmette halka yakınlık” ilkesi, mahalli

Yönetimler, C.2, S.2, s.73.

²⁵ Keleş, Ruşen: “Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.4, S.4, Ocak 1995, s.4.

birimlere daha geniş özgürlükler tanımayı, bireylerin özgürlüğü ile türlü kamusal kuruluşların güçleri arasında bir denge kurmayı amaçlamaktadır. Bu kamusal kuruluşlar, mahalli ve bölgesel idareler, ulusal devletler ve uluslararası kuruluşlardır²⁶.

Hizmette halka yakınlık ilkesinin uygulanabileceği üç ayrı alandan söz edilmektedir. Birincisi özelleştirme. Bu bağlamda, sorumlulukların kamu kesimi ile özel kesim arasında paylaştırılması gündeme gelmektedir. ikincisinde ise, genel çerçevede bir ülkenin sınırları oluşturur. Burada, sorumluluklar, devletle bölge, il ve kent idareleri arasında paylaştırılır. Sonuncusu ise, uluslararası düzeyi ilgilendirir ki, bu çerçevede önemli olan, uluslararası kuruluşlar ile bunların üyesi olan devletler arasındaki ilişkilerdir²⁷.

Hizmette halka yakınlık ilkesinin, daha çok federal devlet sistemlerinde kullanıldığını görüyoruz. Çünkü, bu rejimlerde yalnız bireylerin değil, toplumsal kümelerin de bağımsızlığı önemlidir. Buna karşılık, merkezi devlet otoritesinin güçlü ve köklü olduğu rejimlerde ve totaliter rejimlerde, bu ilke önemini geniş ölçüde yitirmektedir. Bir başka deyişle, kamu yararının güvencesi ve bekçisi olan “koruyucu” devlet ile kamu yararına sahip çıkma görevinin sivil toplum örgütlerinde bulunduğu “yardımcı” (subsidaire) devlette, hizmette halka yakınlık ilkesi farklı önemdedir.

Hizmette halka yakınlık ilkesi, bağımsız mahalli idare geleneğine, yalnız yeterli kaynaklar sağlayarak “pozitif yükümlülüklerin” gereğini yerine getirmek suretiyle değil, aynı zamanda, merkezi idarelerin işlerine karışmasını engellemeyi de kapsayan “negatif yükümlülükler” yolu ile katkıda bulunma şansına sahiptir.

Hizmette halka yakınlık ilkesi ile, sahip bulundukları yetkiler yeterli olmak koşuluyla, her zaman, üst basamaklardaki idarelere değil, alt basamaklarda bulunan idarelere öncelik tanınması öngörülmektedir. Bölgelerin ve mahalli idarelerin, o düzeylerdeki zorunlu bütün görevleri kendilerinin yerine getirmeleri esas olmalıdır. Böylelikle, merkezileşmenin önlenilebileceği, mahalli birimlerin karar verme yetkilerinin

²⁶ Keleş, Ruşen: Hizmette Halka Yakınlık İlkesi, s.5.

²⁷ Keleş, Ruşen: Hizmette Halka Yakınlık İlkesi, s.5.

genişletilebileceği beklenmektedir.

B) Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartı - Hizmette Halka Yakınlık İlkesi İlişkisi

Avrupa Konseyi'nin 1985 yılında benimsediği Avrupa Mahalli İdareler Özerlik Şartı'nın birkaç maddesinde de, hizmette halka yakınlık ilkesine yer verilmiş ve bu ilke tanımlanmaya çalışılmıştır. Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartı'nın, Özerk Mahalli İdarenin Kapsamı başlığını taşıyan 4. maddesinin 3. fıkrasında şöyle denilmektedir: "Kamusal sorumluluklar genellikle ve tercihan, vatandaşa en yakın olan idarelerce yerine getirilir. Sorumluluğun bir başka idareye bırakılmasında görevin kapsamı ve niteliği ile etkinlik ve ekonomi ilkelerinin gerekleri göz önünde bulundurulmalıdır." Vatandaşa yakınlığın tercih nedeni olarak görölmesi, bu fıkraya hizmette halka yakınlık ilkesi ile eşit bir değer kazandırmaktadır. Esasen, Şart'ın, Başlangıç bölümünde de, gerçek sorumluluklara sahip mahalli idarelerin "hem etkili, hem de vatandaşa yakın" bir yönetim sağlayacağına değinilmiştir.

Avrupa Konseyi Mahalli İdareleri Özerklik Şartı'ndaki hizmette halka yakınlık ilkesiyle, Avrupa Birliği çevrelerinde kullanılan hizmette halka yakınlık yaklaşımı birbirinden farklıdır. Avrupa Birliği, Birliğin siyasal amacı ile üye devletlerin yetkileri arasında denge oluşturmaya çalışmıştır. Oysa, Avrupa Konseyi'nin öncelikli amacı, üye devletlerin iç örgütlenmelerine hiç karışmaksızın, özerk mahalli ve bölgesel idareler düşüncesini yaymaktır. Nitekim, Şart'ın 4. maddesinin 2. fıkrasında "Mahalli idareler, kanunlarla belirlenen sınırlar içinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan ya da başka herhangi bir idarenin görevlendirilmiş olmadığı her konuda etkinliklerde bulunmak üzere tam takdir hakkına sahip olacaklardır." denilmektedir.

Gerçekte, Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartı'nda, hizmette halka yakınlık ilkesinden yana açıkça tavır alınmış olması, 3. maddenin ilk fıkrasında şöyle açıklanmaktadır: "Özerk mahalli idare kavramı, mahalli idarelerin, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünü, kendi sorumlulukları altında ve mahalli nüfusun

çıkarları doğrultusunda düzenleme ve idare etme hak ve yeteneğine sahip olmakla anlatılır.”

Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartı'ndaki çeşitli kurallar, hizmette halka yakınlık ilkesini destekleyici öğeler içermektedir. Bunların bir bölümünde, görev paylaşımında göz önünde tutulması gereken az çok nesnel ölçütler vardır. Şart'ın 4. maddesinin 3. fıkrasındaki “Görevin niteliği ve kapsamı” buna örnek verilebilir.

Hizmette halka yakınlık ilkesi bakımından en önemli faktörlerden bir tanesi de, devletin mahalli idarelerin işlerine karışmasının sınırlarıdır. “Mahalli idarelerin kendi sorumluluk alanları içinde kullanabilecekleri takdir yetkisini azaltmaması” (madde 9/5) ve “yapılan yardımların kendi yetki alanları içinde kendi politikalarına ilişkin takdir haklarının kullanılmasındaki özgürlüklerini ortadan kaldırmaması” (madde 9/7), Şart'ta yer alan güvencelere iki örnektir.

Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartı'nda, hizmette halka yakınlık ilkesini tamamlayan bir öğe de, kendi işlerine karışma zorunluluğunun ortaya çıktığı durumlarda, devletin, alt düzeyde bulunan idarelere olabildiğince danışması gereğidir (madde 4/6). Şart'ta, danışma zorunluluğu, özellikle iki alan açısından vurgulanmaktadır: 1) Kendilerini doğrudan doğruya ilgilendiren tüm konulardaki planlama ve karar alma süreçleri (madde 4/6), 2) Devlet eliyle kaynak dağıtımının nasıl yapılacağı.

C) Avrupa Birliği - Hizmette Halka Yakınlık İlkesi İlişkisi

7 Şubat 1992'de Maastricht'te Avrupa Birliği Antlaşması'nın imzalanması ile birlikte, karar verme süreçlerinde yerel toplulukların daha iyi temsil edilmelerine cevap veren arayışların yanı sıra, hizmette halka yakınlık ilkesi de önem kazanmıştır. Bu ilkenin antlaşmaya konması, Avrupa Birliği'nin gerçekleşmesiyle birlikte güçlenmesi beklenen merkeziyetçiliğe karşı duyulan tepkinin sonucudur. Birleşmenin ve bütünleşmenin, Avrupa'nın temel taşları olan mahalli birimleri ihmal etmek gibi bir sonucun doğmasını önlemek, bu ilke ile sağlanmak istenmiştir²⁸.

Hizmette halka yakınlık ilkesi, genel olarak demokrasinin, özel

olarak da mahalli demokrasinin bir güvencesi olarak, Maastricht Antlaşması'nın 3/B maddesinde şöyle tanımlanmıştır: "Salt kendi yetki alanının bir parçasını oluşturmeyen konularda, Topluluk (Birlik) yalnız hizmette halka yakınlık ilkesine uygun olarak hareket eder. Yeter ki, söz konusu önlemlerle varılmak istenen amaçlara, üye devletlerce daha iyi ulaşmak olanağı bulunmasın ve kapsam ve etkisi açısından bu konular, Topluluk (Birlik) düzeyinde daha iyi ele alınabilsin. Toplulukça yapılacak işlem, Antlaşmanın amaçlarına ulaşabilmek için gerekli olan ölçümleri aşamaz."

Hizmette halka yakınlık ilkesi, sadece, Avrupa Birliği'nin, üye devletlerle paylaşma durumunda bulunduğu yetkiler bakımından söz konusudur.

Hizmette halka yakınlık ilkesinin en önemli iki ilkesi Maastricht Antlaşması'nın 3/B maddesine göre, devletlerin yetersizliği ve ortak çıkar ilkeleri olduğu görülmektedir. Avrupa Birliği'nin devletlerin yetki alanlarına karışması bu gerekçelerle sınırlı kalacak, onun ötesinde bir karışmaya fırsat verilmeyecektir.

Hizmette halka yakınlık ilkesinin dayandığı düşünce, Maastricht Antlaşması'nın 128. maddesinin ilk fıkrasında bir başka biçimde yer almıştır. Bu maddeye göre; "Topluluk, üye devletlerin ulusal ve bölgesel çeşitliliğini koruyarak, kültürel gelişmelerine katkıda bulunacak ve aynı zamanda ortak kültür kalıtının korunmasına da önem verecektir."

Hizmette halka yakınlık ilkesinin Avrupa çapında gereği gibi uygulanabilmesi için, Birliğe üye olan devletlere, karar süreçlerinde etkili bir rol oynayabilmeleri amacıyla uygun yetkiler ve kaynaklar verilmelidir.

D) Türkiye - Hizmette Halka Yakınlık İlkesi İlişkisi

Hizmette halka yakınlık ilkesi, Anayasalarımızda yer alan bir ilke değildir. Çünkü, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden idare ve yerinden idare esaslarına dayandığını gösteren 1982 Anayasası, ilk bakışta, bu iki idare biçimi arasında bir denge sağlamayı amaçlıyor gibi görünse de, kanuni düzenlemeler ve uygulama, ağırlığın merkezdən yana

²⁸ Keleş, Ruşen: Hizmette Halka Yakınlık İlkesi, s.7.

olduğunu açıkça göstermektedir.

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde sözü edilen "yerinden idare" ilkesinin içeriği, kapsamı ve sınırları belirtilmiş değildir. Belediye Kanunu ve öteki kanunlar, en azından belediyelerin görevleri yönünden, "liste" ilkesini, "genellik" ilkesine yeğlemişlerdir. Böylece, kanunların yasaklamadığı ya da başka idarelere bırakılmamış olan bütün hizmetleri mahalli idarelerin yerine getirmesi anlamına gelen "yerellik" ilkesi günümüzde benimsenmiş olmaktan uzaktır, denilebilir.

Belediye Kanunu'nun 19. maddesinde yer alan ve kanunun kendilerine yüklediği görev ve hizmetleri yaptıktan sonra, belediyelerin o kentte oturanların ortak ve uygarca gereksinmelerini karşılayacak her türlü girişimde bulunabilmelerine olanak tanıyan kural ise, zorunlu görevlerin hiçbir zaman yerine getirilmemesi nedeniyle, işlerlik kazanabilecek durumda değildir. Bu nedenle de, bu kuralı, görev paylaşımında hizmette halka yakınlık ilkesinin yerini tutabilecek bir kural olarak görmeye olanak yoktur.

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde görev paylaşımının kanun ile belirleneceği gösterilmiş, top kanun koyucuya atılmıştır. Kanun koyucu Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartı'nı 1991 yılında 3723 sayılı Kanun ile onaylamıştır. Bu Şart'ın önemli kuralları arasında yer alan hizmette halka yakınlık ilkesinin de, bu bağlamda, kanun koyucu tarafından benimsendiği düşünülebilirse de, ilkenin yaşama geçirilebilmesi için somut adımlar atıldığı pek görülmemektedir²⁹.

Hizmette halka yakınlık ilkesinin benimsenip yaşama geçirilmesi konusunda da, dış etmenlerden çok, ülkenin kendine özgü ekonomik, siyasal ve sosyo-kültürel koşullarının belirleyici rolü oynaması asıldır. Hizmette halka yakınlık ilkesinin, ülkemizde de, uluslararası alanda

²⁹ Kamu Yönetim Araştırma Projesi'nde (KAYA), merkez ile mahalli idareler arasındaki görev paylaşımı değerlendirilirken, mahalli nitelikli kamu hizmetlerinin yerelleştirilmesi, halka olabildiği ölçüde çok yaklaştırılması üzerinde önemle durulmaktadır. Mahalli idarelere verilecek kamu hizmetlerinin seçiminde dikkate alınması uygun görülen ilkeler, KAYA Projesinde şöyle özetlenmiştir: a) Mahalli nitelikte olan ve öncelikle mahalli halkın ihtiyaçlarına cevap veren hizmetler, b) Mahalli halkın katkısını gerektiren ya da bu katkıya açık olan hizmetler, c) Bölgesel ya da ulusal düzeyde bir eşgüdüm gerektirmeyen hizmetler, d) Mahalli idare biriminin gücünü çok aşacak biçimde, büyük yatırımları ya da özel teknik ve uzmanlığı gerektirmeyen hizmetler, e) Mahalli idare biriminin yürütülmesinde hizmet etkinliği ve rasyonel kaynak kullanımı sağlanan hizmetler. Kamu Yönetimi Araştırması, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, TODAİE, Ankara 1992, s.63-64.

olduğu gibi, benimsenmesi, bütün duraksamalara karşın, hem gelişme, hem de demokratikleşme koşullarımız yönünden özendirilmeğe değer. Bunun tersini düşünmek, halka ve demokrasiye inançsızlık ile özdeşleşir.

3. Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartı

A) Özerk Mahalli İdare ve Avrupa

Mahalli idarelerin demokratik rejimin temel taşlarından biri olduğu görüşü yaygındır³⁰. Bu nedenle, Avrupa Konseyi, 1967 yılında benimsediği bir karar ile Mahalli Özerklik İlkeleri Bildirgesi'ni Avrupa kamuoyuna sunmuştur. Mahalli İdareler Sürekli Konferansı'nın bu Kararı ile Avrupa Konseyi Bakanlar Komitesi'nden bir girişimde bulunması istenmiş ve karar, Parlamenterler Meclisi'nin 615 sayılı önerisi ile desteklenmiştir.

Mahalli ve Bölgesel İdareler Sürekli Konferansı, 1981 yılında da, genel nitelikte ve bağlayıcı olmayan bir ilkeler Bildirgesini benimsemiştir. Avrupa ülkelerinin tarihsel gelişmelerinin ve idari yapılarının bir sonucu olarak aralarındaki farklılıkların hesaba katılması gereği, Bakanlar Komitesi'ne daha esnek kurallar içeren bir Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartı taslağının 1982 yılında 126 Karar ile sunulmasıyla sonuçlanmıştır.

Mahalli İdarelerden sorumlu bakanların 6-8 Kasım 1984 yılında Roma'da yapılan 6. Konferanslarında uygun bulunan metin, Bakanlar Komitesi'nin Haziran 1985 toplantısında benimsenerek 15 Ekim 1985 yılında imzaya açılmıştır.

Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartı üç ana bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde, özerk mahalli idare kurumunun dayandığı başlıca ilkeler yer almaktadır. Özerk mahalli idarenin anayasal ve kanuni bir temele oturtulması gereği, bu bölümde önemle vurgulanmaktadır. Aynı bölümde, mahalli idare kavramı tanımlanmakta ve mahalli idarelerin görev ve yetki alanlarının belirlenmesinde kullanılması gereken ölçütler

³⁰ Keleş, Ruşen: "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.4, S.6, s.3.

gösterilmektedir. Mahalli idareler üzerindeki devlet denetiminin azaltılması ve kendilerine görevlerinin önemiyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanması gereği de, Şart'ın bu bölümünde yer almaktadır.

İkinci bölümde, bu Şart'ı onaylamış olan devletlerin yükümlülük ve sorumluluklarıyla ilgili kurallar yer almaktadır. İlkelerin birbirlerini bütünlükte olduğu dikkate alınarak ve mahalli idarenin özüyle ilgileri hesaba katılarak; devletlerin, çekince koymakta özgür davranabilecekleri maddeler ayrı ayrı gösterilmiştir. Mahalli Özerklik Şartı'nda, devletlerin Şart'ın ilkelerini yaşama geçirmek amacıyla aldıkları kanuni ya da öteki önlemlerin zaman zaman Konsey'e bildirilmesi dışında; ilkelerin uygulanıp uygulanmadığını ya da nasıl uygulandığını izlemek üzere Bakanlar Komitesi adı verilen organ aracılığı ile siyasi bir denetim uygulanmaktadır.

Şart'ın son bölümünde ise; uygulama ve yürürlük koşulları ile ilgili kurallara yer verilmektedir.

Şart'ın uluslararası hukuk açısından yürürlüğe girmesi, iç hukuk açısından yürürlüğe girmesinden öncedir. Şart'ın 15. maddesinin 3. fıkrasına göre, üye devletler açısından Şart'ın yürürlük tarihi, kabul edildiğinin bildirilmesinden itibaren üç aylık süre geçtikten sonra başlayan ayın ilk günüdür.

Mahalli Özerklik Şartı'nı onaylamış olan devletlerin bu alandaki sorumluluklarının gereğini ne ölçüde yerine getirmekte olduklarının denetlenmesi önemli bir siyasal ve hukuki sorundur. Şart'ı onaylamakla, mahalli idarelerin devletle olan ilişkilerinde belli kurallara uygunluğu sağlamak yükümlülüğü altına girmiş olan ülkelerde, anayasalarda ve kanunlarda kimi değişiklikler yapmak kadar; uygulamayı da, Şart'ın temel ilkelerinden sapmaksızın yönlendirme sorumluluğu vardır. Avrupa Konseyi'nin önemli organlarından bir olan Mahalli ve Bölgesel İdareler Kongresi bu alanda, etkin bir izleme ve denetleme sistemi oluşturmaya çalışmaktadır.

B) Avrupa Mahalli Özerklik Şartı'nın İlkeleri

Her uluslararası sözleşme metninde olduğu gibi şart, bir giriş bölümü ile başlamaktadır. Burada, şartı yürürlüğe koyarken üye ülkelerin

mahalli idareler konusunda niyet ve amaçları belirtilmektedir.

Şart'ın başlangıç bölümünde, Avrupa Konseyi'ne üye ülkeler arasında " ... ortak mirasları olan düşünce ve ilkelerin korunması ve gerçekleştirilmesi amacına yönelik düşünce ve ilkelerin korunması ve gerçekleştirilmesi amacına yönelik, daha büyük bir birliğe erişmek..." hedeflenmekte ve bu amaca erişmenin yollarının ise;

- Yönetime ilişkin alanlarda Avrupa Konseyi bünyesinde sözleşmeler yapılmasına,
- Mahalli idarelerin demokratik rejimin temel kuruluşlarından biri olduğunun kabul edilmesine,
- Kamu hizmetlerinin yürütülmesine vatandaşların katılma hakkının, Avrupa Konseyine üye ülkelerce benimsenen ana haklardan biri olduğuna ve bu hakkın mahalli düzeyde gerçekçi biçimde kullanılmasına, bağlı olduğu vurgulanmaktadır³¹

a) Özerk Mahalli İdarenin Özüt

Şart'ın 3. maddesi özerk mahalli idare kavramı ile ilgilidir. Birinci fıkrada kavram tanımlanmaktadır. Buna göre, "özerk mahalli idare, mahalli idarelerin kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve mahalli halkın çıkarları doğrultusunda düzenleme ve idare etme hak ve olanağını anlatır."

Mahalli idarelerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmiş olması, bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluşlar niteliğini kazandırmaktadır. Mahalli özerklik ve mahalli demokrasi işte bu seçimle işbaşına gelmenin sonuçları olan kavramlardır. Özerklik, bir mahalli topluluğun, mahalli nitelikte olan işleri, kendi başına, kendi organları eliyle görebilmesi ve buna olanak verecek kaynaklara da sahip olabilmesidir³².

b) Özerk Mahalli İdarenin Kapsamı

Şart'ın özerk mahalli idarenin kapsamı ile ilgili 4. maddesi altı fıkradan oluşmaktadır. Konularına göre, bunlar dörde ayrılarak ele

³¹ Pıtırılı, Ali: "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", Türk İdare Dergisi, Sayı:383, Haziran 1989, s.59.

³² Keleş, Ruşen: Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul 1992, s.39.

alınabilir:

a) 1,2 ve 4. fıkralar mahalli idarelerin temel yetkilerini ve sorumluluklarını ilgilendirmektedir. Bu fıkralar aynen şöyledir:

1. "Mahalli idarelerin temel yetki ve sorumlulukları anayasa ya da kanunlarla belirlenir. Bununla birlikte, bu kural, mahalli idarelere kanuna uygun olarak belli amaçlar için yetki ve sorumluluklar vermeye engel olamaz."

2. "Mahalli idareler, kanunun çizdiği sınırlar içinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan ve başka idarelere verilmemiş olan her konuda etkinliklerde bulunmak yönünden tam takdir hakkına sahiptirler."

3. "Mahalli idarelere verilen yetkiler tam ve yalnız onlara aittir. Bu yetkiler, kanunlarla öngörülmüş durumlar dışında, merkezi ya da bölgesel nitelikteki başka idareler tarafından kısıtlanamaz ya da sınırlandırılmaz."

b) 5. fıkra ise şöyledir: "Mahalli idarelere merkezi ya da bölgesel idareler tarafından yetki devredilmesi durumunda, mahalli idareler, bu yetkileri mahalli koşullara uydurarak kullanmakta olabildiği ölçüde büyük takdir hakkına sahip olacaktır."

c) 3. fıkranın, yerelli ya da hizmette halka yakınlık olarak dilimize çevirebileceğimiz "subsidiarity" kavramını açıklamakta olduğu söylenebilir. Buna göre: "Kamusal sorumluluklar, genellikle ve tercihan, vatandaşa en yakın idareler tarafından yerine getirilecektir. Görevin bir başka idareye verilmesinde, görevin kapsam ve niteliği ile etkinlik ve ekonominin gerekleri göz önünde bulundurulur."

d) 6.fıkra, özerk mahalli idarenin önemli bir ögesi olan "danışma" ilkesine yer vermiştir. "Mahalli idarelere, kendilerini doğrudan doğruya ilgilendiren konularla ilgili planlama ve karar alma süreçleri içinde, olabildiği ölçüde, uygun bir zamanda ve biçimde, danışılır." Bu konuda ülkemizin çekincesi vardır.

Bu madde mahalli idarelerin faaliyet alanını düzenlemektedir. Birinci fıkroda yer alan "Mahalli idarelerin esas yetki ve sorumlulukları Anayasa'da ya da kanunlarda belirlenecektir." Hükmü mahalli idare mevzuatımıza uygundur. Mahalli idareleri düzenleyen ilgili kanunlarda bunların faaliyet alanları düzenlenmiştir.

İkinci fıkra'da yer alan "Mahalli idareler, mahalli sınırlar içinde kendi hizmet alanları içinde olup da başka bir kuruluşa verilmemiş olan herhangi bir konuda girişimde bulunmaya tam yetkilidirler." Hükümü Anayasa'nın 6. maddesine aykırıdır. Bu maddeye göre "... Hiçbir kimse veya organ, kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisini kullanamaz." Şart'ta yer alan hükmün uygulanabilmesi için Anayasa'nın mahalli idareleri düzenleyen 127. maddesine bu fıkra eklenmeli ve ilgili kanunlarda gerekli değişikliklerin yapılması gerekmektedir³³.

Üçüncü fıkradaki hüküm ülkemizdeki uygulamalara uygundur.

Dördüncü fıkradaki hüküm de ülkemizde uygulanmaktadır. Ancak, olağanüstü durumlarda bu ilke çiğnenmektedir.

Beşinci fıkra'da yer alan "takdir hakkı" verilmesi ise kanuni düzenlemelerimize uymamaktadır. İdare hukuku anlayışımızda yer alan "İdarenin takdir yetkisi" mahalli idare mevzuatımıza pek yansımamıştır. Mahalli idareler, kanunun verdiği sınırlar içinde hareket etmektedir. Mahalli idarelere, kanunlarda verilen yetkilerin nerelerde kullanılabileceği sayma yolu ile belirtilmiş ve takdir hakkı hemen hemen hiç tanınmamıştır.

c) Sınır Değişikliklerinde Yöntem

Şart'ın 5. maddesi, mahalli idarelerin sınırlarının değiştirilmesindeki bir yöntem sorunuyla ilgilidir. Buna göre: "Mahalli idarelerin sınırlarında, kanunların izin verdiği durumlarda ve olabiliyorsa halkoylaması yoluyla, ilgili topluluklara önceden danışılmaksızın değişiklik yapılamaz." Danışma yöntemi, her ülkede değişik biçimler almaktadır.

Sınırları korumanın kanuni dayanağı, kimi zaman Danıştay kararı, kimi zaman Bakanlar Kurulu kararı, kimi zaman da, kanundur.

Bu madde, mahalli idarelerin sınırlarının korunmasını düzenlemektedir. Mahalli sınırlarda yapılacak değişikliklerin ilgili mahalli toplulukların usulüne göre görüşü alınarak yapılacağı öngörülmektedir. Ülkemizde yer alan mahalli idare birimlerinin sınırlarının belirlenmesi birbirinden farklıdır.

İl İdaresi Kanunu'na göre; il sınırlarının belirlenmesi kanun ile

³³ Zengin, Eyüp: "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye", Türk İdare Dergisi, Yıl:66, Haziran 1994, S.403, s.198.

düzenlenir. İl sınırlarının belirlenmesinde il halkının herhangi bir etkisi bulunmamaktadır. Bu hükmün şarta aykırı olduğu görülmektedir. Bu madde değiştirilmeli ya da iptal edilmelidir.

Belediye sınırlarının onaylanması ve sınır uyumsuzluklarının çözümünde mahalli toplulukların doğrudan görüşü alınmamaktadır. Yeni belediye kurulması, bir beldenin bazı bölümlerinin ayrılarak ayrı bir belediye oluşturmak istemesi, köylerin ya da köy bölümlerinin bir belde sınırları içine girmesi gibi durumlarda, ilgili mahalli toplulukların doğrudan görüşü alınmaktadır.

Köy mahalli idaresinin sınırları konusu, Köy Kanunu'nun 5. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre, köy sınırları konusunda meydana gelecek anlaşmazlıklar öncelikle Köy İhtiyar Meclislerince halledilecektir. Eğer uzlaşma olmazsa, İdare Meclisi karar alacaktır.

d) Örgütlenme Özgürlüğü

6. madde, mahalli idarelerin idari yapılarının kendilerince oluşturulmasını öngörmektedir.

Bu maddenin birinci fıkrası, mahalli idarelerin, mahalli ihtiyaçlara uyum sağlayabilmek ve etkin bir idare gerçekleştirebilmek için kendi idari örgüt yapılarını serbestçe belirleyebilmelerine ilişkindir. Mahalli idarelerimiz, kanunların belirlediği sınırlar içinde idari yapılarını oluşturmaktadır. Bu kanun hükümlerinin dışına çıkabilmek mümkün değildir. Örneğin, 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 88. maddesi, belediyelerde başkan ve yardımcılardan sonra, daire baş amirleri ve diğer personelin bulunacağını göstermiş olduğundan, her belediye kendi ihtiyaçlarına ve yapısına uygun olarak ayrı ayrı örgütlenmişlerdir.

İkinci fıkra ise, mahalli idarelerdeki kamu görevlilerinin çalışma koşullarını ve işe alınmalarında uyulacak kuralları kapsamaktadır.

e) Seçilmiş İdarecilerin Çalışma Koşulları

Şart'ın 7. maddesi üç fıkradan oluşmaktadır ve mahalli idarelerin, sorumluluklarını hangi koşullar altında yerine getirecekleriyle ilgilidir.

İlk fıkra ile, mahalli idarelerin seçimle işbaşına gelmiş temsilcilerinin görev koşullarının, görevlerini serbestçe yerine getirmeye

elverişli olmasının sağlanmasını güvenceye bağlamaktadır. Ülkemizde mahalli olarak seçilen il genel meclisi üyeleri, belediye başkanı, belediye meclis üyeleri, köy muhtar ve ihtiyar kurulları görevlerini kanunların verdiği sınırlar içinde yerine getirmektedir. Bu temsilcilerin iş ve işlemleri üzerinde, merkezi idarenin Anayasa'dan kaynaklanan vesayet yetkisi vardır.

İkinci fıkra, görevlerinin yerine getirilmesi sırasında yaptıkları harcamaların uygun biçimde karşılanması, olası bir kazanç kaybının tazminin ve yapılan hizmet karşılığında belli bir ücret ile sigorta primlerinin ödenmesi öngörülmektedir. Ülkemizde seçilmiş temsilciler maaş ya da ödenekler ile bu durum karşılanmaya çalışılmaktadır.

Üçüncü fıkra, kimi görevlerin, ilgililerce tam zamanlı olarak yerine getirilmesini gerekli sayıyor. Bunlar, belediye başkanlığı, başkan yardımcılığı ve hatta komisyon başkanlığı gibi işlerdir. Ülkemizde mahalli idareler alanında nitelikli personel sıkıntısı çekilmektedir. Bu durum yalnız mahalli idareler ile sınırlı değildir. Genelde kamu yönetiminin karşılaştığı bir sorundur. Türkiye'de her kademedeki kentleşme sorunlarını çözmekten sorumlu personelin ya sayısı yetersiz ya da yetenekleri eksiktir. Belediye başkanları dahil, belediyecilerden çoğu ilkokul mezunlardır³⁴. Mahalli hizmetleri planlayacak ve düzenleyecek nitelikli elemanları, mahalli idarelerde çalıştırmak için gerekli ve özendirici önlemler alınmalı ve bunun için gerekli kanuni düzenlemeler yapılmalıdır³⁵.

f) İdari Denetimin Niteliği ve Sınırı

Mahalli İdareler Özerklik Şartı'nın 8. maddesi, bu idareler üzerindeki idari denetimin (vesayet) niteliği, kapsamı ve uygulanma yöntemiyle ilgilidir. Üç fıkradan oluşan madde aynen şöyledir:

"Mahalli idarelere, idari denetim, ancak, anayasa ve kanunlarla belirtilen durumlarda ve yöntemlerle uygulanabilir.

İdari denetim, kanunlara ve anayasa ilkelerine uygunluğun sağlanmasından başka bir amaç güdemaz. Bununla birlikte, üst düzeyde bulunan idare basamakları, mahalli idareleri, kendilerine verdikleri

³⁴ Keleş, Ruşen: Kentleşme Politikası, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, Mayıs 1990, s.458.

³⁵ Zengin Eyüp: Türkiye'de Yerel Yönetim Birlikleri, Basılmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi, 1993, s.284.

görevlerle ilgili olarak yerindelik (expediency) denetimine tabi tutabilirler.

İdari denetim, bu denetimle korunması amaçlanan faydanın önemiyle orantılı olmalıdır.”

Ülkemizde mahalli idarelere uygulanan idari denetiminin kaynağı Anayasa’nın 127. maddesidir.

Mahalli idarelere çeşitli kanunlarla verilen pek çok görev daha sonra değişik kanunlarla merkezi idarenin değişik kuruluşlarına verilmiştir. Böylece karmaşık bir durum ortaya çıkmıştır. Mahalli idarelerle ilgili mevzuatta yetki karmaşası vardır. Bizde mahalli idarelerin yapacakları işler sayma yoluyla belirtilmiştir.

g) Kaynak Özerkliği

Şart’ın 9. maddesinin konusu, mahalli idarelerin mali kaynaklarıdır. Sekiz fıkradan oluşan bu maddenin ilk fıkrası, mahalli idarelerin ulusal ekonomik politikalar çerçevesinde, kendi yetkileri içinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli kaynaklara kavuşturulması ve bu kaynakların kanuni ve anayasal sorumluluklarıyla orantılı olması gereğini vurgulamaktadır.

9. maddenin 3. fıkrasına göre, mahalli idarelerin gelir kaynaklarının belli bir bölümü, belli kanuni sınırlar içinde oranını kendilerinin belirleme yetkisine sahip oldukları mahalli vergi ve harçlardan oluşmalıdır. 4. fıkra göre ise, gelir kaynaklarının dayandığı mali sistemler, görevin yürütülmesi için gereken harcamalardaki gerçek artışların izlenebilmesine olanak verecek ölçüde çeşitliliğe ve esnekliğe sahip kılınmalıdır.

9. maddenin 5,6 ve 7. fıkraları, güçsüz mahalli idarelerin korunmasını, gelir kaynaklarının mahalli birimler arasında dengeli olarak dağıtılmasını, bu amaçla dengeleme önlemleri alınmasını, devletçe yapılan pay ve benzeri yardımların dağıtılmasında mahalli idarelerin görüşlerinin alınmasını ve son olarak da, devletçe belli projelere bağlı olarak yardımlar yapılması durumunda, bunun mahalli idarelerin temel özgürlükleri için bir kısıtlama oluşturmamasını sağlamak amacıyla Şart’a konmuştur.

Bu maddenin son fıkrası, mahalli idarelerin, kanunların çizdiği çerçevede içerisinde iç sermaye piyasalarından ödünç para alabilmelerine

ilişkindir.

Ülkemiz açısından, Anayasa'nın 127. maddesinde "Bu idarelere, görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır" hükmü yer almaktadır. Ancak, uygulamada bu pek gerçekleşmemektedir. Ayrıca, mahalli idarelerin gelirlerini serbestçe harcayabilmeleri mümkün değildir. Harcamaları, Sayıştay, Maliye Müfettişleri, Mülkiye Müfettişleri ve çeşitli kuruluşlarca denetlenmektedir.

İl özel idarelerinin ve köylerin mahalli vergi ve harçların oranlarını belirleme yetkisi yoktur. Kanuni sınırlar içerisinde bunu tahsil ederler. Belediyelerinde aynı şekilde belirleme yetkileri yoktur.

h) İşbirliği ve Dayanışma

Şart'ın 10. maddesinin 1. fıkrası, mahalli idarelerin, yetkilerini kullanırken, ortak ilgi alanları içinde kalan görevlerini yerine getirebilmek amacıyla işbirliği yapabilmelerine ilişkindir. İkinci fıkra, mahalli idarelerin, ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için birliklere ve mahalli idarelerin uluslararası derneklerine üye olabilme haklarının devletlerce tanınması gerektiğini vurgulamaktadır. Son fıkrada ise, mahalli idarelere başka ülkelerdeki mahalli idarelerle işbirliği yapma hakkı tanınmaktadır.

Ülkemiz açısından Anayasa'nın 127. maddesinde "Mahalli idarelerin, belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları... kanunla düzenlenir." Hükmü yer almaktadır. Ayrıca, Köy Kanunu'nun 47 ve 48. maddelerinde, İl İdaresi Kanunu'nun 56. maddesinde, Belediye Kanunu'nun 133-148. maddelerinde mahalli idare birimlerinin kuracakları birlikler düzenlenmiştir. Birliklerin en önemli yanı, halkın yönetime katılarak demokratik alışkanlıklarını geliştirmesi olacaktır³⁶. Görüldüğü üzere, ülkemizde mahalli idare birimlerinin birlik kurabilmeleri mümkündür. Ancak, Şart'ın genel havasına uygun olarak serbestliğin var olduğunu söylemek mümkün değildir. Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan "Bakanlar Kurulu İzni" şartı kaldırılmalıdır. Birliklerin görev alanlarını, gelir kaynaklarını, organların görev ve yetkilerini açıkça belirleyecek bir Kanun bir an önce çıkarılmalıdır.

1) Yargısal Koruma

Şart'ın 11. maddesi, özerk mahalli idarelerin yargısal korunmasına ilişkindir. Buna göre, mahalli idareler, anayasa ve kanunlarla kendilerine tanınan yetkilerin serbestçe kullanılmasının ve mahalli özerklik ilkelerine saygı gösterilmesinin sağlanması için yargı yerlerine başvurma hakkına sahip olmalıdırlar.

Mahalli idarelere, Kanunlarımızda yargı mercilerine başvurma hakkı verilmiştir. Danıştay Kanunu'nun 32. maddesi; "Köy, Belediye ve Özel İdareleri ilgilendiren mevzuatın uygulanmasına, mahalli idarelerin seçimle gelen organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri konusuna...ilişkin davaları çözer." Hükmüne yer vermektedir.

C) Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartı ve Türkiye

Türkiye, Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartı'nı 21.11.1988 tarihinde imzalamış ve daha sonra da, 3723 sayılı Kanun ile onaylamıştır³⁷. Onaylama sırasında, kanunda belirtilen çekincelere de yer verilmiştir. Aşağıda belirtilecek olan bu çekincelerin sayısı, Mahalli İdareler Özerklik Şartı'nın 12. maddesinde yer alan ve onaylama dışında bırakılabileceği gösterilen sayının altındadır. Avrupa Mahalli İdareler Özerklik Şartı, daha sonra da, 3723 sayılı Kanun da hükme bağlandığı biçimde, bir Bakanlar Kurulu kararı ile 6.8.1992 tarihinde yeniden onaylanmıştır³⁸.

Türkiye'nin çekince koymuş olduğu maddeler şu konularla ilgilidir:

1. Mahalli idarelere, kendilerini doğrudan doğruya ilgilendiren konularla ilgili planlama ve karar alma süreçleri içinde, olabildiği ölçüde, uygun bir zamanda ve biçimde danışılması,
2. Mahalli idarelerin idari örgüt yapılarının kendilerince belirlenmesi,
3. Seçimle gelinen görev yerlerinde bulunanların görevleriyle

³⁶ Gönül, Mustafa: Yerel Yönetim Birlikleri, TODAİE Yayını, Ankara, 1978, s.232.

³⁷ Resmi Gazete, 21 Mayıs 1991, No:20877.

³⁸ Resmi Gazete, 3 Ekim 1992, No:21364.

bağdaşmayacak işlev ve etkinliklerinin kanunla ve temel hukuk ilkelerine göre belirlenmesi,

4. İdari denetime ancak idari denetimle korunmak istenen faydalarla orantılı olması durumunda izin verilmesi,

5. Mahalli idarelere kaynak sağlanmasında, hizmet maliyetlerindeki artışların olabildiğince hesaba katılması,

6. Dağıtılan kaynakların mahalli idarelere dağıtılmasının nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun biçimde danışılması,

7. Yapılacak mali yardımların, mahalli idarelerin kendi politikalarını uygulama konusundaki temel özgürlüklerini ortadan kaldırmaması,

8. Mahalli idarelere, ortak çıkarlarının korunması ve geliştirilmesi için derneklere üye olma ve uluslararası birliklere katılma hakkının tanınması,

9. Mahalli idarelere, başka ülkelerdeki mahalli idarelerle işbirliği yapma hakkının tanınması,

10. Mahalli idarelerin, kendilerine iç hukukda tanınmış olan yetkileri serbestçe kullanabilmeleri ve özerk yerinden idare ilkesini koruyabilmeleri için yargı yollarına başvuru hakkının tanınması.

Şart'a türlü çekinceler konmasında her ülkenin kendi siyasal ve idari yapısının özelliklerinin payı olduğu açıktır. Bununla birlikte, türlü ilkeleriyle bir bütün oluşturan Şart'ın parçalara ayrılarak benimsenmesi ve onaylanması, mahalli demokrasinin gelişmesi açısından önemli bir eksiklik sayılır. İdeal olan, kuralların yapılara değil, yapıların kurallara uydurulabilmesi için çaba harcanmasıdır³⁹.

³⁹ Coşkun, Bayram: "Türkiye'de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.7, S.2, s.41-43.

İKİNCİ BÖLÜM

MAHALLİ İDARE YARGI İLİŞKİLERİ

I. İDARENİN YARGISAL DENETİMİ

İdarenin, idare edilenlerle uyumsuzluklarının çözümünde, objektif kurallarla uyumsuzluğu inceleyip karara bağlayan tarafsız bir merciye ihtiyaç duyması son derece aşikardır¹. Aynı zamanda demokratik bir toplumda, idarenin kendini hukuk kaidelerine bağlı sayması, bu kaidenin dışına çıktığı zaman karşısında bir yaptırım bulması hukuk devleti ilkesinin zorunlu bir ögesi ve aynı zamanda doğal bir sonucudur². Hukuka bağlı bir devlette, kişisel hak ve hürriyetlerin kişiler arasında birbirine karşı korunmasının yanında, idarenin kanunsuz ve keyfi hareketlerine karşı da korunması gerekmekte, bu nedenle idarenin faaliyetlerini yargı denetimine tabi tutmak zorunlu olmaktadır³.

1. Yargısal Denetimin Niteliği

Modern devlette, idarenin bütün faaliyetlerinin hukuka uygun olması demek olan idarenin kanuniliği⁴ ilkesinin sonucu olarak, idare aleyhine dava açabilme hakkının varlığı, idarenin yaptırımla hukuka uymasını sağlamaktır.

Anayasanın 125. maddesinde, "İdarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır." biçimindeki ilkedен kaynağını alan yargısal denetim, idarenin işleyişini ve kamu hizmetlerinin gereği gibi süratle yürütülmesini güçleştirmektedir⁵. Bunun yanında, diğer denetim yollarına göre yargı yolu ile yapılan denetim yavaş işlemekte ve sonucu geç alınmaktadır⁶.

¹ Eroğlu, Hamza: İdare Hukuku, Ankara 1985, s.306.

² Gözübüyük, A.Şeref - Akıllıoğlu, Tekin: Yönetim Hukuku, Ankara 1993, s.263.

³ Gözübüyük, A.Şeref: Amerika'da ve Türkiye'de İdarenin Kazai Denetlenmesi, Ankara 1961, s.20.

⁴ Sarıca, Ragıp: İdari Davalar İdari Kaza, C.1, İstanbul 1949, s.56.

⁵ Eroğlu, Hamza: a.g.e., s.307.

⁶ Özkan, Gürsel: Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi, Ankara 1995, s.49.

Bu sakıncalarına karşın idarenin yargısal denetimi ile, idarenin keyfi davranışları için önleyici tedbirler almak ve idare edilenlerin haklarını teminat altına almak hedeflenmiştir⁷. Ayrıca idarenin faaliyetleri bağımız bir organ tarafından denetlendiğinden, vatandaşların idareye güveninin artacağı, yargı denetimi ile hukukun genel ilkelerinin uygulanması ve gelişmesinin de sağlanılacağı düşünülmüştür.

İdare ile idare edilenler arasında çıkan anlaşmazlıkların çözümünde en etkili ve objektif yol, yargı yerlerinin işe karışmaları ve idarenin eylem ve işlemlerini yargı denetimine tabi tutmasıdır.

İdari denetim, idarenin bizzat kendini denetlemesi nedeniyle tarafsız ve objektif olamamakta, siyasi denetim ise, parlamentonun yapısı ve adalet düşüncesinden uzak bulunması nedeniyle yetersiz kalmaktadır. Kamuoyu denetimi de, önyargılarla yüklü olduğundan, aynı derecede yetersiz kalmaktadır⁸.

Yargılama fonksiyonunu ifa eden hakimin karar verirken izlediği yöntem, duruşmaların açıklığı, gerekçe gösterme ve karar verme zorunluluğu güven verici ve diğer denetim yollarına oranla üstün nitelikte etkenlerdir. Üstelik hakimin anlayışı, aktif idarecinin ve politikacınıninkinden farklıdır. Hakim fonksiyonu, mesleki formasyonu ve statüsü gereğince, idarenin kullandığı araçların yasal olup olmadığını irdelerken, yönetici ya da politikacı ulaşmak istediği amacın peşindedir⁹.

İdari dava ile bir hukuk davası arasında ilk göze çarpan ayrılık, idarenin idare edilenlerin karşısında yaptığının, bir hakkın savunması değil, bir görevin yerine getirilmesi olduğudur¹⁰. Bu nedenle, kamu yararının egemen olduğu bu görevin idari yargı organlarınca denetlenmesi, aynı zamanda idarenin kendi kendini yargılaması, denetlemesidir.

⁷ Başpınar, Recep: "İdarenin Takdir Yetkisinin Yargı Denetimine Tabi Tutulması", DD., S.3, Ankara 1971, s.62.

⁸ Balta, Tahsin Bekir: İdare Hukukuna Giriş, Ankara 1970, s.221.

⁹ Özkan, Gürsel: a.g.e., s.50.

¹⁰ Balta, Tahsin Bekir: a.g.e., s.228-229.

2. Yargısal Denetimin Önemi

İdarenin yargısal denetimi, fert bakımından, diğer denetim yollarına nazaran daha fazla güvence sağlamaktadır. Her şeyden önce, idari başvurular bizzat ilgili idare tarafından incelenerek sonuca bağlandığı halde, yargısal başvurular üzerine uyuşmazlığı inceleyerek karara bağlayacak olan tarafsız yargı mercileri söz konusudur. Ayrıca bu başvuru üzerine yapılacak incelemelerde taraflar eşit durumda bulunmaktadır.

İdari yetkinin korunması ile vatandaşların hukukunun korunması, bunlar arasında uzlaşmanın sağlanması, idari yargının görevi olmaktadır¹¹.

Kendiliğinden harekete geçemediğinden pasif denebilecek idari yargının, harekete geçtikten sonra sahip olduğu dinamizm bakımından artık durdurulamayan bir aktiviteyi içerdiğini söyleyebiliriz. İdari yargıdaki bu aktivite hem kamu hukuku alanında iradelerin eşit olmamasından kaynaklanan ve bu alanda adli yargı alanının yetkili ve görevli olmaması sonucunu doğuran bir olgu, hem de idari yargının amacı olmaktadır¹².

3. Yargısal Denetimin Konusu

İdarenin yargısal denetiminde, denetimin konusu, idari eylem ve işlemlerin hukuk kurallarına uygun olup olmadığının tesbitidir. Ancak, idarenin tutum ve davranışlarının hukuka uygun olup olmadığının tesbiti dışında, bu tutum ve davranışların ya da eylem ve işlemlerin ihtiyaca uygun olup olmadıklarının, yani yerindeliğinin denetimi yargı denetiminin dışında kalmaktadır¹³. İdari yargı yerinin, yerindelik denetiminde bulunması, yargının faal idareye karışması, onun yerine geçmesi sonucunu doğuracağından, denetim yetkisi sınırlandırılmıştır.

¹¹ Türkeş, Kutlu: (Çeviri) "İdari Yargıcının İdari Tasarruflar Üzerindeki Denetiminin Kapsamı ve Sınırları", DD., Y.6, S.20-21, Ankara 1977, s.103.

¹² Özay, İl Han: Türkiye'de İdari Yargının İşlev ve Kapsamı, İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu, Ankara 1982, s.12.

¹³ Gözübüyük, A.Şeref – Akıllıoğlu, Tekin: Yönetim Hukuku, s.269.

4. Yargısal Denetimin Kapsamı

Anayasamızın 2. maddesine göre, Türkiye Cumhuriyeti'nin temel niteliklerinden biri hukuk devleti olmasıdır. Bu nedenle idarenin tüm eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır. Anayasa'nın 125. maddesi de bunu hüküm altına almıştır.

5. Yargısal Denetimin Çeşitleri

İdare ile idare edilenler arasında ortaya çıkan uyuşmazlığın yargı tarafından görüm ve çözümü, mevcut hukuk düzeninin korunmasını sağlayan idari işlemlerin, menfaatleri zedelenen ilgililer tarafından hukuka aykırı oldukları iddiası ile dava konusu edilmeleri sonucu, tesis edildikleri tarihten geçerli olmak üzere hukuksal varlıklarına son verilmesinin idari yargı mercilerinden istenmesi imkanını sağlayan iptal davaları ve idarenin hukuki sorumluluğunu gerektiren ilgilinin subjektif hakkının idari bir eylem, işlem veya sözleşme nedeniyle ihlali durumunda, bunun giderilmesine imkan sağlayan tam yargı davaları yolu ile olmaktadır¹⁴.

6. Yargı Denetiminin Sınırı

İdarenin yargı yolu ile denetimi yapılırken, idarenin tutum ve davranışının hukuka uygun olup olmadığı üzerinde durulur. İdarenin tutum ve davranışının yerindeliğinin denetimi, yargı denetiminin dışında kalır. Yargı yerlerinin hukuka uygunluk yanında, yerindelik denetiminde bulunması, yargının idareye karışması, politikasını saptaması, yasama,

¹⁴ İdari işlemlerin kanunda öngörülen şekil şartlarına uyularak yapılıp yapılmadığı ve işlemin yetkili organlarca tesis edilip edilmediğinin saptanması olan denetime, aynı zamanda idari işlemin iptal nedenlerinden olduğu bilinen yetki ve şekil denetimi denilmektedir. Yetki, idari yargı organları tarafından re'sen göz önüne alınır. Görevli ve yetkili olmayan bir idari merci tarafından tesis edilen işlem, yok hükmünde sayılabileceği gibi, iptal de edilebilir. Şekil bakımından hukuka aykırılık ise, genel olarak bütün idari işlemlerin belli usul kurallarına uyularak tesis edilmesi gerektiğinden, yargı yerlerince yapılacak denetimde öncelikle irdelenen husustur. Şekil, dayanağını kanun, tüzük, yönetmelik gibi düzenleyici işlemlerden alabileceği gibi, Anayasa'dan da alabilmektedir. Esas denetim ise, sebep, konu ve maksat denetimidir.

yürütme ve kamuoyuna karşı sorumluluğu bulunmayan yargıcın, idarenin yerini alması demektir.

İdari Yargılama Usulü Kanunu, 2. maddesinde, idari yargı yetkisinin, "idari eylem ve işlemlerin hukuka uygunluğunun denetimi ile sınırlı" olduğunu, idare mahkemelerinin "yerindelik denetimi" yapamayacaklarını açıkca belirtmiştir¹⁵.

Bir idari işlemin yerindeliği, yargı dışı denetim yolları ile sağlanabilir. Aslında, bu kuralın çok katı bir biçimde uygulanabileceğini de sanmıyoruz. Çünkü, hukuka uygunluk ile yerindeliği her zaman birbirinden ayırmak kolay değildir. Danıştay, kimi durumlarda dava konusu işlemin hukuka uygunluğunu denetlerken, ihtiyaca uygunluğunu, başka bir deyişle yerindeliğini de bir dereceye kadar göz önünde bulundurmaktadır.

1961 Anayasası'nda, 1971 yılında yapılan değişiklikle, 114. maddeye şu fıkra eklenmiştir. "Yargı yetkisi, yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini sınırlandıracak tarzda kullanılamaz. İdari eylem ve işlem niteliğinde yargı kararı verilemez."

Buna benzer bir kural da İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 2. maddesinin 2. fıkrasında yer almıştır. Yargılamanın sınırını belirten bu maddeye göre; "İdari mahkemeler... yürütme görevinin kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara uygun olarak yerine getirilmesini kısıtlayacak, idari eylem ve işlem niteliğinde veya idarenin takdir yetkisini kaldırarak biçimde yargı kararı veremezler."

Yargı yerlerinin, idarenin yerine geçerek, iptal edilen kararın yerini almak üzere, yeni bir karar almaları, idari eylem veya işlem niteliğinde karar vermeleri, idare yerine takdir yetkisini kullanmaları, siyasi temennilerde bulunmaları yargı yetkisinin dışında kalır. Mahkemenin görevi, hukuka aykırı olan idari işlemi iptal etmek, ya da koşulları varsa, idareyi tazminata mahkum etmektir. Danıştay'ın içtihatları da bu yöndedir. Tersine bir uygulama, yargının idarenin yerini alması anlamına gelir. Bu da

¹⁵ "İdare Mahkemeleri, idari işlemlerin yargısal denetimini yaparken Anayasa'nın 114. maddesinde öngörülen kurallara uymak zorundadır. Yani, icabı hale uygunluk diğer bir ifade ile yerindelik denetimi ile görevli olmayıp sadece idari işlemlerin yasalar doğrultusunda yapılıp yapılmadığını denetlemekle yükümlüdürler." Resmi Gazete, 9.6.1980, S.17012; Askeri Yüksek İdare Mahkemesi Genel Kurulu'nun 12.05.1980 gün ve E.80/2, K.80/14 sayılı İçtihadı Birleştirme Kararı.

hukuk sistemine aykırı olur. Yine de unutmamak gerekir ki, hukuk düzeninde, hukukun ne olduğunu söyleme yetkisi, yargı yerlerindedir. İdarenin, görev ve yetki sınırları içinde kalıp kalmadığını, görevini “kanunlarda gösterilen şekil ve esaslara” uygun olarak yapıp yapmadığını saptama görevi, açılan davalar dolayısıyla, yargı yerlerine aittir.

II. AVRUPADA MAHALLİ İDARELER VE YARGI İLİŞKİLERİ

1. Federal Almanya’da Mahalli İdareler ve Yargı İlişkileri

A) Genel Olarak

Federal bir devlet olan Almanya’da hem federal düzeyde görev yapan yüksek mahkemeler, hem de eyaletler mahkemeleri bulunmaktadır. Ancak mahkemelerin işleyişi, hakim ve savcılarının yetiştirilme ve görev şartları federal düzeyde belirlenmektedir¹⁶.

Hukuk, ceza, idare ve anayasa yargılamalarında ayrı usuller uygulanmaktadır. Buna bağlı olarak, medeni hukuk, çalışma hayatı, idare, maliye, sosyal ve anayasal yargılamalar için ayrı mahkemeler bulunmaktadır¹⁷.

¹⁶ Koçdemir, Kadir: “Almanya’da Yerel Yönetimler ve Yargı”, Yerel Yönetim ve Denetim, Cilt 2, Sayı:8, 1997, s.54.

¹⁷ Almanya’da bulunan mahkemeler şunlardır:

Federal Mahkemeler:

- 1- Anayasa Mahkemesi
- 2- Yargıtay
- 3- Danıştay
- 4- İş Mahkemesi
- 5- Sosyal Mahkeme
- 6- Sayıştay

Bu yüksek mahkemeler hukuk birliğinin sağlanması için bir senato oluştururlar.

Eyaletlerdeki Mahkemeler

- 1- Anayasa Mahkemeleri
- 2- Hukuk ve Ceza Mahkemeleri
- 3- İdare Mahkemeleri
- 4- İş Mahkemeleri
- 5- Sosyal Mahkemeler
- 6- Mali Mahkemeler

İdare Mahkemeleri eyaletler düzeyinde teşkilatlanmışlardır. Bunlar tarafından verilen kararlara karşı itiraz Eyalet Yüksek İdare Mahkemelerine yapılır. İdari yargılama içinde son merci Federal İdare Mahkemesidir.

Türkiye’de olduğu gibi, Almanya’da da idari yargı genel yargıdan ayrılmıştır. İdarenin iş ve işlemlerinden kaynaklanan hukuki ihtilaflarda idare mahkemeleri görevlidir. Ancak, Türkiye’den farklı olarak memurlar için ayrı bir yargılama sistemi bulunmamaktadır.

Mahalli idareler üzerinde iki tür denetim bulunmaktadır.

- İdarenin kendi içerisinde gerçekleştirdiği devlet denetimi,
- Yargı denetimi.

B) Mahalli İdareler ve Devlet Denetimi

Almanya’da mahalli idareler Anayasa’nın 28. maddesinde ifadesini bulan yerinden idare hakkına sahiptir. Mahalli idarelerin görevleri ikiye ayrılmaktadır.

- Yerinden idare görevleri
- Aktarılmış devlet görevleri

Mahalli idareler ilk gruba giren görevler bakımından geniş bir hareket alanına ve serbestiyete sahiptir. Kural olarak, mahalli toplumu ilgilendiren bütün görevler, eğer ayrıca düzenlenmemişse, mahalli idareler tarafından yerine getirilir.

İkinci gruba giren görevlerde devlet, belli hizmetleri mahalli idare birimleri vasıtasıyla yerine getirmektedir. Bunlara örnek olarak pasaport, nüfus kayıtları, çevre koruma ve ikamet işleri gibi hizmetler gösterilebilir.

Mahalli idareler eyalet yönetimlerinin denetimi altındadırlar. İlçeler ve şehir ilçeler için denetim birimi, eyalet organlarıdır. İlçelere bağlı beldeler bakımından ise denetim görevini ilçeler yerine getirir. O halde, denetim birimleri kaymakam, eyalet başkanı ve içişleri bakanıdır.

Denetim birimleri, mahalli idarelerin yerinden yönetim kapsamındaki görevleri üzerinde yalnızca kanunilik denetiminde bulunabilir. Yapılan denetim yapılan iş ve işlemlerin mevzuata şekil bakımından uygunluğu ile sınırlıdır¹⁸.

Buna karşılık, aktarılan görevler için kanunilik denetiminin yanında yerindelik denetimi de yapılmaktadır. Burada denetim birimleri iş ve

¹⁸ Koçdemir, Kadir: a.g.m., s.56.

işlemlerin amaca uygun yapılıp yapılmadığını da incelemektedirler. Ancak, buradaki denetimin devletin kendi hiyerarşisi içinde yer alan birimleri ile olan ilişkisi şeklinde olmadığı belirtilmelidir¹⁹.

Mahalli idareler, denetim birimlerinin bilgilenme dışındaki araçlarına karşı idare mahkemesine gidebilirler. Ancak denetim biriminin kararı sonucunda hakları haleldar olan kişilerin yargı yoluna başvurma imkanı bulunmamaktadır.

Mahalli idareler, denetim birimleri tarafından yerindelik denetimine tabi aktarılmış görevlerle ilgili verilen kararlara karşı yargı yoluna gidemezler. İdari yargı yolu, ancak verilen kararın yerinden yönetim alanına ait olduğu ve yerinden yönetim hakkını zedelediği iddiası halinde mümkündür.

C) Mahalli İdareler ve Yargı Denetimi

Almanya'da idarenin yargısal denetimi ilk olarak 1863 yılında Baden'de başlamıştır. Günümüzde idari yargı, idarenin iş ve işlemlerinin kanunların ruhuna ve şekline uygunluğu bakımından son mercidir.

İdarenin yargı yoluyla denetimi, diğer kanunlar yanında İdari Yargılama Usulü Kanunu ve İdari Yarılama Kanunu ile düzenlenmiştir. Ayrıca İdari İnfaz (İcra) Kanunu ve Hakim ve Savcılar, Şahit ve Bilirkişiler ile ilgili Kanunlarda da İdari Yargılamada kullanılmaktadır.

İdare Mahkemeleri, idarenin iş ve işlemlerinin hukuka uygunluğunu gözetirler. Bu mahkemeler de diğer mahkemeler gibi ancak

¹⁹ Denetim birimleri tarafından mahalli idareler üzerinde yapılan denetimin çeşitli araçları bulunmaktadır. Bu denetim araçları:

- Bilgi Alma: Denetim birimi denetim yetkisi dahilinde her konuda bilgi alabilir.
- İtiraz: Hukuka aykırı kararları iptal edebilir, ya da mahalli idareden değiştirilmesini isteyebilir.
- Düzenleme: Mahalli idarelerin görevi olan hususları belli bir süre içinde yerine getirilmesini isteyebilir.
- Yerine Geçme: Eğer mahalli idare yükümlülüğünü yerine getirmezse, görevi onun hesabına bizzat ya da üçüncü şahıslar marifetiyle yerine getirebilir.
- Komiser Atama: Mahalli idarelerin bütün ya da bazı görevlerini onun organı yerine ve onun hesabına yerine getirmek üzere komiser atayabilir.
- Onaylama Gerekliliği: Mahalli idarelerin bazı kararları yürürlüğe girmek için denetim birimlerinin onayına muhtaçtır. Borçlanma, imar planları gibi.
- İbraz Gerekliliği: Bazı karar ve tedbirler uygulama öncesi ya da sonrasında denetim birimine gösterilmek zorundadır.

müracaat halinde görev alırlar. Verdikleri kararlar dava konusu olay ile sınırlıdır. Ancak, idari yargı denetiminin düzenleyici işlevleri de vardır. Çünkü idare, mahkeme kararlarını dikkate alarak, muhtemel bir dava halinde iptal edilecek işlemlerden kaçınır.

İdare mahkemelerine açılan davalarda, vatandaşlar hukuka aykırı olduğunu düşündükleri idari işlemlere karşı itiraz eder ya da işlemin iptalini isterler.

İdari bir işlem nedeniyle menfaati ihlal edilenler tarafından mahkemeye müracaatları halinde idari işlemin yürürlüğü bakımından bir problem ortaya çıkmaktadır. Bu da yürürlüğün durdurulması halidir. Alman İdari Yargılama Usulü Kanunu'nun 80. maddesi gereğince prensip olarak dava açılması yürütmeyi durdurmaktadır. Ancak kamu menfaatinin önemli olduğu bazı durumlarda yürütmeyi durdurmamaktadır. Yürütmeyi durdurma talebiyle bir dava açılması ve mahkemelerin ayrıca dava sonuçlanıncaya kadar yürütmeyi durdurma kararı vermeleri mümkün değildir. Yürütmenin dava ile birlikte durup durmayacağı davanın konusuna göre belirlenmektedir²⁰.

İdari yargılama sürecinde davalar halka açık değildir. Duruşma yapılmaz. Dava dilekçeleri şekle tabi değildir. Davacı vatandaşlar sürecin objesi değildir. İdare davaya konu kararını gerekçelendirmek zorundadır.

Davacı, idari işlemin tebliğinden itibaren 1 ay içinde ve hakları konusunda eksik bilgilendirilmesi veya hiç bilgilendirilmemesi halinde ise 1 yıl içinde itiraz etme hakkına sahiptir.

Yargılama, işlemin hukuka uygunluğu ve yerindelik bakımından iki aşamada yapılmaktadır.

İtiraz önce idareye yapılmaktadır. İdare işlemi önce inceler. İtirazı yerinde görür ise, ortadan kaldırır ya da değiştirerek hukuka uygun hale getirir. Aksi halde, dosya bir üst birime gönderilir. Üst birimler; ilçe ya da

²⁰ Almanya'da idari yargılamada açılan davalar şunlardır:

- İptal Davaları
- Talep Davaları
- Genel Hizmet Davaları
- Tespit Davaları
- Şekil Bakımından Kontrol Davaları
- İdari İşlemin Etkisiz Kılınması Davaları

eyalet hükümeti, komisyon ya da belediye başkanlığıdır. Burada işlem bir kez daha incelenir ve karara bağlanır²¹.

İtiraz reddedildiği halde ilgili, yine 1 ay ve 1 yıllık süreler içerisinde idare mahkemesine gidebilir. İdare mahkemeleri sadece işlemi hukuka uygunluk bakımından denetleyebilir. Yerindelik denetimi yapamaz.

İdare mahkemesi, önüne gelen davayı, idari yargının kapsamına girip girmediği, iptal davası türü, mahkemenin yer ve konu bakımlarından yetkililiği, tarafların ehil olması, davacının subjektif hakkının ihlali, itiraz sürecinin işlemiş olması, zamanaşımı ve dilekçenin hukuka uygunluğu gibi konular bakımından inceler ve karara bağlar.

Almanya'da mahalli idareler, hukuki metinler çıkarma yetkisine de sahiptirler. Bu metinler, şekil şartlarına uymadıklarında, yetki bakımından yeterli dayanağa sahip olmadıklarında ve muhteva olarak daha üst bir hukuki metne aykırı olduklarında hukuka aykırı sayılırlar ve menfaati ihlal edilenler ya da yakın bir zamanda menfaati ihlal edileceği kesin olan kişiler Yüksek İdare Mahkemesi'ne bu metinlerin yok hükmünde olduklarının tesbitini isteyen bir dava açabilirler. Bu sadece eyaletler için geçerli olup, federal devlet için geçerli değildir. İtiraza konu olabilecek hukuki metinlerin, konu olarak genel idari yargı alanına ait olmaları ve nihayet eyalet kanunlarına göre uygulanabilir olmaları gerekmektedir. Bu kapsama girmeyen metinler için Anayasa'nın 19. maddesine göre itiraz edilmektedir²².

2. Bulgaristan'da Mahalli İdareler ve Yargı İlişkileri

Bulgaristan'da mahalli idarelerin iş ve işlemleri üzerinde milli seviyede genel idari vesayet denetimi uygulayan uzman bir kurum yoktur.

²¹ İtiraz süreci, idare içi kontrolü sağlayan idari bir süreçtir. Aynı zamanda idari yargı bakımından bir ön süreçtir. İptal davasının açılması bu sürecin işlemesi şartına bağlıdır. Ayrıcı davacı üç ay içerisinde idareden cevap alamaması durumunda da idare mahkemesine gidebilmektedir. Bazı hallerde bu sürece başvurmadan doğrudan dava açmak da mümkündür.

²² Alman İdari yargısında ülkemizden farklı olarak, mahalli nitelikteki görevler için sadece kanunilik denetimi mümkündür. Yürütmeyi durdurma müessesesi bulunmamaktadır. Dava konusu edilebilecek ihtilaflar çok daha fazladır. Memurlar için özel bir yargılama rejimi bulunmamaktadır. Vatandaşların idarenin iş ve işlemleri üzerine sahip oldukları hakların idarece bildirilmesi gerekliliği ve bu gereğe uyulmadığında zaman aşımı süresinin bir yıla çıkması, idari yargılama sürecinin çoğu kere idare içi bir kontrol sürecinin işlemesi şartına bağlı olması, iptal ve tam yargı davalarının dışındaki sebeplerle de dava açma imkanının bulunması, yeri geldiğinde, idari birimlerin de üst birimleri dava edebilmeleri şeklinde belirtilebilir.

Anayasa'da bir idari yüksek mahkeme kurulması öngörülmüştür. Bu yüksek mahkeme, ilk başvuru yeri olarak idare bölge mahkemeleri ve istinaf mahkemeleri ile birlikte, mahalli idarelerin iş ve işlemleri üzerinde kanunilik denetimi uygulayabilecektir. Bu mahkeme, ayrıca, idari nitelikli kanunların sıkı, doğru ve adil uygulanmasını sağlayacak gözetim uygulamak ve Bakanlar Kurulu ve bakanların işlemleri ile kanunda öngörülen diğer işlemlerin kanuniliği konusundaki tartışmalarda karar vermek zorundadır. Mevcut halde, mahalli idarelerin iş ve işlemleri üzerindeki idari denetim, Yerinden Yönetim ve Mahalli İdareler Kanunu ile İdari Usul Kanunu'na göre yapılmaktadır. Kanun, mahalli idarelerin iş ve işlemleri üzerinde kanunilik denetimi yapmak ana sorumluluğunu bölge valisine vermiştir.

Anayasa hükümlerine göre, merkezi idare ve temsilcileri, ancak kanunla kendilerine yetki verilmişse, mahalli idarelerin iş ve işlemleri üzerinde kanunilik denetimi yapabilirler. Bu sebeple, ana denetim organı olan bölge valisi ancak şekli olarak kanunilik denetimi yapabilir. Uygunluk denetimi yapma yetkisine sahip değildir.

Denetim usulleri kanunla tespit edilmiştir ve kullanma biçimi, kanuna karşı farklı işlemlerde bölge valisine bırakılmıştır.

Bölge valisi belediye meclislerinin işlemlerini erteleyebilir ve şekil eksikliklerinde ilgili mahkemeye götürür. Belediye meclisinin işlemlerini iptal etmek, değiştirmek yetkisine de sahiptir. Bilgileri açıklamak sadece mahkemenin yetkisindedir.

Belediye başkanının kanuna aykırı işlemleri bölge valisi tarafından iptal edilebilir. Ancak, bu özel süreç gerektiren işlemlere uygulanmaz.

Merkezi idare de özel kanunların uygulanmasında ilgili alandaki yetkiler dahilinde mahalli idarelere devredilmişse, mahalli idarelerin faaliyet ve kararlarını denetleyebilir.

Denetimin kötüye kullanımı hallerinde, mahalli idarelerin hakları mahkemelerde savunulabilir. Mahalli idareler, bölge valisinin belediye meclisinin kanuna aykırı işlemlerini erteleme kararına karşı yetkili mahkemeye başvurabilirler.

Belediye idarelerinin işlemlerinin kanuniliği dava edilebilir. İdari Usul Kanunu ve Medeni Usul Kanununa uygun genel usul dışında, özel

mevzuatın koyduğu usullerde izlenebilir. Eğer bütün imkanlar kullanılmışsa veya idari kanallara başvurma süreleri geçmişse, ancak bu durumda hakları zarar gören gerçek ve tüzel kişiler ile savcı dava açabilir.

İdari işlemlere karşı belediyelerce yapılan talepler ilgili il mahkemesinde görülür. Bölge valilerinin, Sofya belediyesiyle ilgili işlemlerine karşı Yüksek Mahkemeye başvurulur.

İdari işlemlere karşı hükümsüz bırakma başvuruları zaman aşımına tabi değildir.

Mahkeme bir idari işlemi tamamen veya kısmen iptal edebilir, değiştirebilir veya başvuruyu reddedebilir. Bir işlemin yapılmasının yasaya aykırı olarak reddi halinde, mahkeme yetkili idareyi uygulamaya mecbur edebilir.

Belediyede yaşayanlar önemli belediye meselelerinin karara bağlanmasına referandumlar, genel toplantılar ve diğer şekillerde doğrudan katılma hakkına sahiptir. Bu aslında mahalli idarelerin faaliyetleri üzerinde bir sivil denetim biçimidir.

Mahalli idarelerin kararlarının haklarını ve çıkarlarını zedelediğini düşünen şahıslar kendilerini birkaç yolla savunabilirler. Bunlar:

- Belediye başkanının, vatandaşın çıkarlarını zedeleyen ve belediye meclisi kararlarıyla çelişen kararlarına karşı, şahıslar kararın düzeltilmesi talebiyle mahalli idareye başvurabilirler. Belediye meclisi, başkanın yaptığı işlemi ilk toplantısında, fakat işlem yapıldıktan sonra en geç iki ay içinde iptal edebilir.

- Belediye meclisinin veya belediye başkanının özel bir iptal sürecine tabi olmayan işlemlerinde, şahıslar konuyu bölge valisinin ele almasını isteyebilir. Vali mahalli idarenin kanuna aykırı işleminin uygulanmasını erteleyebilir. Aynı sebeple belediye başkanının kanuna aykırı işlemini iptal edebilir. Vali bu denetim yetkilerini işlemlerin bölge idaresine ulaşmasından itibaren bir ay içinde kullanabilir.

- Mahalli idarelerin idari bir işlemi bir şahsın hak ve çıkarlarına zarar vermişse, şahıs idari işleme karşı idare mahkemesine başvurabilir. İdare mahkemesi kanuna aykırı işlemi iptal etme hakkına sahiptir.

- Mahalli idarelerce yapılan bir işlem kanuna aykırı olduğu için kişilerin haklarını ihlal etmişse, herhangi bir şahıs işlemin tamamen

hükümsüz kaldığının ilanını genellikle sivil mevzuatın kurallarına göre çalışan sivil mahkemelerden isteyebilir.

- Bölge valisinin yaptığı işlem sonucu hakları ve çıkarları ihlal edilen şahıslar bu işlemlere karşı 14 gün içinde Yüksek İdare Mahkemesine başvurabilir, işlem eğer kanunla çelişiyorsa iptal edilir²³.

3. Danimarka'da Mahalli İdareler ve Yargı İlişkileri

Anayasaya göre devlet mahalli idarelerin yerinden yönetim uygulamalarını denetler. Ancak genel denetim bugün çok sınırlı bir niteliğe sahiptir.

Mahalli idarelerin genel denetim sorumluluğu her ilde kurulu olan il denetim komitelerince üstlenilmiştir. Bu komitenin başkanı il valisidir ve il meclisi tarafından kendi üyeleri arasından seçilen diğer dört üyeden oluşur.

İçişleri bakanlığı mahalli idareleri denetleyen en yüksek idaredir ve il denetim komiteleri üzerinde de denetim yetkisine sahiptir. Denetim yetkilerine gelince, vesayet makamı usul veya muhteviyatla ilgili kanun kurallarına uymayan kararları re'sen veya vatandaşların ya da mahalli meclisteki bir azınlığın talebi üzerine iptal edebilir.

Ayrıca, vesayet makamı, mahalli meclisin kanuna göre uygulamak zorunda olduğu tedbirleri uygulanmasını sağlamak amacıyla cezalar da verebilir.

Mahalli meclisin üyeleri aldıkları kararlardan siyaseten ve kanunen sorumludur ve şahsen sorumlu kılınabilirler.

Mahalli idarelerin kararları bir istisna dışında üst idarelerin onayına tabi değildir. Bu istisna; mahalli idarelerin adına karar alan ortak bir kuruluş olan belediyeler arası işbirliği kurumlarının, ortak veya tamamlayıcı sorumluluk doğuran ve denetçilerin atama veya görevden alınmalarıyla ilgili kararlarıdır. Bu durumlarda, kararın hukukiliği ve yerindeliği denetlenmektedir.

²³ Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Bulgaria, Situation in 1996. (Avrupa Konseyi Ülke Dosyası, Dünyada Mahalli idareler, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara 1999, s.196.)

Bazı alanlarda, ilgili bakanlıklar, kendi alanları dahilindeki belediyeleri denetlerler. Bazı faaliyetler için planlar sunulmak zorundadır, diğerleri için yapılan faaliyetle ilgili yıllık raporlar verilmek zorundadır. Vesayet idaresi bir mahalli idareyi uygulamadan alıkoyabilir, fakat yeni bir görev yükleyemez. Mahalli meclisle vesayet otoritesi arasında hukuki dayanak konusundaki anlaşmazlıklar yetkili mahkemelere gitmeden önce uzlaşma ile de sonuçlandırılabilir.

Mahalli idarelerin aldıkları kararlara karşı, belirli mevzuata göre, üst idarelere başvurulabilir. Bu başvuru sistemi, bazen sadece kanuna uygunluk ile sınırlandırılmıştır. Yerindelik talepleri değerlendirilmeye alınmamaktadır.

Ayrıca, vesayet makamı, vatandaşların talebi üzerine, kanuna aykırı kararları iptal edebilir.

Mahalli idarelerin kararlarının ve vesayet idarelerinin kararlarının veya başvurularının kanuniliği üzerinde son denetim normal mahkemelerce yapılır²⁴.

4. Finlandiya'da Mahalli İdareler ve Yargı İlişkileri

Mahalli İdareler Kanunu, devlet idaresi yoluyla, mahalli idare işlemlerinin, işlem sonrası denetimini sağlamıştır. İdare, ancak şikayet üzerine harekete geçerek, belediyenin yürürlükteki mevzuata uygun davranıp davranmadığını belirler.

Yine de, devlet görevlilerinin denetimi işlemlerin kanuniliğini sağlamakla sınırlandırılmıştır. Çünkü, yerinden yönetim prensibine göre, görevlerini yerine getirebilmek için en iyi ve en etkili yolları seçmek belediyenin sorumluluğudur. İdare, bir yaptırıma bağlayarak, düzenlemelere uyulmasını emredebilir.

Ayrıca her belediye, belediye idaresini ve finansmanını denetleyerek, mahalli meclis tarafından konulan fonksiyonel ve mali hedeflerin gerçekleşip gerçekleşmediğini tespit etmek üzere, bir denetçi ile

²⁴ Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Denmark, Situation in 1997, (Avrupa Konseyi Ülke Dosyası, Dünyada Mahalli idareler, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara 1999, s.228.)

birlikte bir denetleme kurulu seçer. Denetçiler kendi açılarından belediye idaresinin kanunla ve mahalli meclis kararlarıyla uyumlu olup olmadığını denetler.

Genel bir kural olarak, ilgili herkes bir belediye organının kararına karşı İdare Mahkemesine başvurma hakkına sahiptir. Bu süreç belediye kararlarının kanuniliğini gözetlemeyi mümkün kılar²⁵.

5. Fransa'da Mahalli İdareler ve Yargı İlişkileri

Anayasa'nın 72. maddesine paralel olarak çıkartılan, 2 Mart 1982 tarihli Belediyeler, İller ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri Kanunuyla il veya bölgelerde bulunan devlet temsilcisine mahalli idarelerin iş ve işlemleri üzerinde geçmişe yönelik denetim görevi verilmiştir. Bu kanun, mahalli idarelerin kararları üzerindeki ön denetimi kaldırmış, yerine geçmişe yönelik denetimini koymuştur. Burada kararların kanuna uygunluğuyla ilgilenilmektedir. Vali kendisine gelen kararların, ilgili kanun maddelerine uygun olup olmadığını incelemektedir. Eğer kararın kanuna uygun olmadığını düşünürse, konuyu idare mahkemesine götürmektedir.

Vali, idare mahkemesine konuyu götürmeden önce, kanuna uygun olmayan kararın düzeltilmesi için veya hükümsüz kılınması için ilgili mahalli idareyle görüşebilir.

Bu görüşme valiye verilen yasal zaman içinde bitirilmelidir.

Mahalli idare kararlarını sadece idari hakim iptal edebilir.

Mahalli idarelerin kararları zorunlu olarak valiye bildirildiği için, bu yolla vali mahalli idarelerin iş ve işlemlerini denetleyebilir.

Herhangi bir idare kötü denetlendiğini veya haklarının ihlal edildiğini hissederse, bu kontrolün çare olmak yerine yanlış kararlara götürdüğünü ispatlamak şartıyla, idare mahkemesine başvurarak devletin sorumlu olduğunu iddia edebilir. Fakat bu tarz davalar genellikle merkezi idarenin tembelliğiyle karşı karşıya kalmaktadır.

²⁵ Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Finland, Situation in 1997, (Avrupa Konseyi Ülke Dosyası, Dünyada Mahalli idareler, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara 1999, s.253.)

Bütün Fransız Mahalli İdareler kanuni kamu kurumlarıdır ve devletle birlikte, kelimenin tam anlamıyla, kamu idaresini oluştururlar.

Herkes devletin işlemlerine karşı olduğu gibi, genel hukuk hükümleri ışığında, mahalli idarelerin idari kararlarına karşı da dava açabilirler.

Fransız kamu hukukunda bu tür davaları yönlendiren hükümler esnektir. Avukat hizmetine ihtiyaç yoktur. Kişilerin bir ilgi veya çıkar iddia etmeleri yeterli sebeptir²⁶.

6. İngiltere’de Mahalli İdareler ve Yargı Denetimi

İngiltere’de mahalli idareler üzerindeki en güçlü denetim ve kontrol yetkisi yasama yoluyla mahalli idareler üzerindeki düzenleme yetkisidir.

Merkezi bakanlıkların mahalli idareler üzerinde yatırım projelerinin onaylanmasından, üst düzey personelin atanmasının onaylanmasına ve personel ve servisler için standart konulmasına kadar özendirme veya zorlama yoluyla idari yolla geniş bir denetim ve kontrol yetkili bulunmaktadır.

Mahalli idareler;

- Yetki aşımı veya

- Kanuna aykırı iş yapma durumunda adli denetim ile karşı karşıya kalırlar.

Bu durumda mahkeme; ya bu işlemi durdurması veya ortadan kaldırması için bir uyarı kararı alabilir, veya durdurma kararı alır ki, bu durumda mahalli idare uygun görülmeyen eylem veya işlemi yapmaktan kesinlikle alıkonulur²⁷.

7. İspanya’da Mahalli İdareler ve Yargı Denetimi

İspanya’da bölgesel seviyede, Devlet, özerk idarelere hiçbir genel idari denetim uygulayamaz.

²⁶ Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Franca, Situation in 1997, (Avrupa Konseyi Ülke Dosyası, Dünyada Mahalli idareler, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara 1999, s.294.)

²⁷ Altıparmak, Ahmet: İngiltere’de Mahalli İdareler ve Merkezi Kontrol, Yayınlanmamış Master Tezi, İstanbul 1991, s.87.

Özerklik Süreci Hakkındaki Kanunun 3. maddesi, "... hükümet özerk yönetimlerin uygulanabilir devlet kurallarını gözetlemesini denetlemeli ve uygun hallerde, resmi bildiride bulunmalıdır." Hükmünü getirmiştir.

Aynı kanunun 2. maddesi hem hükümetin hem de parlamentonun hükümet temsilcisi yoluyla özerk yönetimden faaliyetleri hakkında, bilgi isteyebileceği hükmünü haizdir.

Eğer, özerk yönetim genel çıkarlara aykırı hareket eder veya Anayasayı ciddi şekilde ihlal suçunu işlerse, hükümet resmen özerk yönetim başkanının dikkatini çektikten sonra durumu düzeltmek için gerekli tedbirleri alır.

Bu tedbirlerin uygulanmasını sağlamak için, hükümet özerk yönetim birimlerine emir verebilir.

Hükümet, özerk yönetim organlarının karar altına aldığı önergeler ve hükümlere karşı çıkmak ve bu meseleleri Anayasa Mahkemesine götürmek yetkisine sahiptir.

Anayasa'nın 153. maddesi özerk yönetim faaliyetlerinin Anayasa Mahkemesi yoluyla denetimi için bir dizi prosedür belirlemiştir, bu denetim şu araçlarla yapılır;

- Yetki çatışmalarının bildirilmesi,
- Anayasaya aykırılık iddiasıyla başvurmak,
- Özerk yönetimlerin önerge ve kararlarına karşı itirazda bulunmak.

Birinci ve üçüncü durumlarda hükümet harekete geçer, ikinci durumda sorumluluk yalnız Başbakanındır.

Hükümet, Danıştay'ı bilgilendirdikten sonra, Anayasa'nın 155/2 maddesine dayanarak, özerk yönetimlere devredilen yetkileri denetleyebilir.

Genel mahkemelerde, özerk yönetimlerin idari ve düzenleyici faaliyetlerinin kanuniliğini değerlendirebilir, devlet idari kurumlarının bu faaliyetlerin geçerliliğini denetleyebileceği gerçeğini de göz önüne alır.

Mahalli seviyede, denetim, devlet idari birimleri ve özerk yönetimlerce gerçekleştirilebilir.

Mahalli idareler, yaptıkları faaliyetlerin ve aldıkları kararların bir kopyasını veya açık bir özetini, 6 gün içinde devletin ve özerk yönetimlerin idari birimlerine göndermek zorundadır.

Devletin veya özerk yönetimlerin idari birimleri, kendi yetki alanları içinde, mahalli idarelerin bir işlem veya kararının kanuna uygun olmadığını düşündükleri zaman, ilgili idareye o işlemin veya kararın iptalini emredebilirler.

Bölgesel ve mahalli seviyede yerindelik denetimi yapılamaz.

Özerklik Süreçleri Hakkındaki Kanun'un 2. maddesinde, özerk yönetimlerin, devletten kendi yetkilerini kullanmaları için lazım olan her bilgiyi isteyebilecekleri hükmü getirilmiştir.

Anayasa Mahkemesi Hakkındaki Teşkilat Kanunu'nun 28. ve Anayasa'nın 162. maddesi bir özerk yönetime özerkliğini sınırlayan devlet kanunlarına karşı anayasaya aykırılık iddiasında bulunabilme hakkını vermiştir.

Anayasa Mahkemesi Hakkındaki Teşkilat Kanunu, özerk yönetimlerin üst yöneticilerini de, devletin karar ve önergeleriyle ilgili toplumun özerkliğini sınırladığına inandıklarında, bu tür yetki çatışması hallerini bu mahkemeye götürmekle yetkilendirmiştir.

Mahalli idareler, kendi birimleri tarafından alınan kararların değiştirilmesi amacıyla devletin veya özerk yönetimlerin idari birimlerin verdikleri protestoları kabul veya reddetmekte serbesttirler.

Mahalli idareler, Anayasa tarafından garanti altına alınan özerkliklerini etkileyen her durumda devletin veya özerk yönetimlerin idari birimlerinin işlemlerine karşı idari mahkemelere dava açabilirler.

Mahalli idareler, Anayasa tarafından garanti altına alınan özerkliklerini zedelediğine inandıkları devlet veya özerk yönetim kanunlarına karşı Anayasa Mahkemesine gidebilirler.

Devletin veya özerk yönetimlerin idari birimleri, kendi yetkileri dahilinde bir mahalli idarenin faaliyet veya kararlarının kanunu ihlal ettiğine inandıkları her durumda, doğrudan veya mahalli idareye verilen bildirimdeki sürenin sona ermesiyle birlikte, idare mahkemesine dava açabilirler.

Devletin veya özerk yönetimlerin idari birimleri, mahalli idarelerin kendi yetkilerine müdahale eden, uygulamalarına engel teşkil eden veya mahalli idarenin yetkilerini aşan iş ve kararlarına karşı karar ve iş kendilerine ulaştıktan sonra 15 işgünü içinde idare mahkemesine dava açabilirler. Bu davayla, dava konusu işlem veya kararın yürütülmesinin durdurulması istenebilir. Yargı sürecinde, mahalli idare, davacı idare davasını sunduktan sonra, eğer yürütmeyi durdurma genel veya toplu çıkarlarıyla tatmin edilemeyen mahalli çıkarlara ağır zarar verecekse, yürütmeyi durdurmanın kaldırılmasını isteyebilir.

Mahalli idarelerin işlem ve kararlarına karşı, mahalli idarenin bu işlemler ve kararlara karşı oy kullanan üyelerin tarafından da dava açılabilir.

Mahalli idare kanunla verilen ödevleri ve yükümlülükleri üstlenmekten kaçınırsa, devlet veya özerk yönetim idari birimlerinin birisi sahip oldukları yetkiye istinaden idareyi verilen görevi yapmaya çağırır ve uygulama için bir süre verir ki, bu süre bir aydan fazla olmamalıdır. Eğer bu süre zarfında durum iyileşmese, mahalli idarenin yerine ve maliyetleri ona ait olmak üzere görevin yerine getirilmesi için gerekli tedbirleri alır.

Bakanlar Kurulu, kendi girişimiyle ve ilgili özerk yönetimin meclisini bilgilendirdikten sonra veya özerk yönetimin talebi üzerine, senatonun da onayı ile, bir Krallık Kararnamesi yayınlایarak, anayasal yükümlülüklerini yerine getirmemesi sebebiyle, genel çıkarları ciddi biçimde zedeleyen veya idari suça sebebiyet veren mahalli idare organlarının feshine hükmedebilir.

Devlet, Anayasa'dan aldığı yetkilere dayanarak, kamu idarelerinin temel hukuki rejimleri konusunda karar alma yetkisini tam olarak kullanır. Bu düzenlemeler, özerk yönetimlerin özel teşkilatlanma şartlarına bakmaksızın, vatandaşların bütün idareler karşısında doğrudan eşit muamele görmelerini garanti altına alır.

Özerk yönetimlerle ilgili şahıslara açık başvuru yolları doğrudan devlete karşı olanlarla aynıdır. İdare Mahkemeleri ve idari süreç kanunlarının kapsadığı ilgili devlet düzenlemeleri, şahısların kanunları ihlal

eden her idari işlem veya düzenlemeye karşı dava açabilecekleri temel prensibi üzerine kurulmuştur²⁸.

8. İsveç'te Mahalli İdareler ve Yargı İlişkileri

İsveç'te devlet mahalli idarelere çeşitli görevler yüklemektedir. Devlet, yüklemiş olduğu bu görevlerin nasıl yerine getirildiğini de kontrol etmektedir. Devlet bu işi dengeli bir şekilde yerine getirmeye çalışmaktadır.

Devlet denetimi kanuni, mali ve siyasi biçimlerde olabilir. Devlet, mevzuat veya devlet idari birimlerine yetki vermek yoluyla doğrudan veya dolaylı denetimin çeşitli araçlarını kullanabilir. Mahalli idareler bakımından yanlış davranmanın bedeli, bazı hallerde devlet yardımlarının kaybedilmesi veya devlet birimleri tarafından gerçekleştirilecek özel denetime tabi tutulmaktır.

Yargı denetimi, bir görev olarak kendiliğinden harekete geçmez. Bir belediye kararının uygulanması veya yürütülmesi üzerine yapılan bir şikayetten sonra devreye girer. Bu açıdan devlet, faaliyetleri denetleyebilmek için vatandaşların hareket geçmesine bağımlıdır. Yargı denetimi vatandaşlar için bir başvuru yolu iken, devlet için mahalli idarelerin bir denetim yoludur. Mahalli meclislerin bütün üyeleri, alınan kararlara karşı dava açabilirler. Bu İsveç yerinden yönetiminin çok önemli bir özelliğidir. Bu çeşit başvurular bir demokratik araç olarak kabul edilmektedir. Böylece belediye sakinleri bir belediye kararının kanuniliğinin idare mahkemesi tarafından kontrol edilmesini sağlayabilirler. Teorik temeldeki başvurular çok daha önemlidir.

Mahalli idareler tarafından alınan kararların çoğu yargı denetimine tabidir. Bazı hallerde başvuru idare mahkemelerine, diğerlerinde ise sivil mahkemelere yapılır. Bazı hallerde ise bir özel hukuk mahkemesi yetkilidir. Yargı denetimine tabi kararlar Mahalli İdareler Kanunu ile çok sayıda özel kanunda belirlenmiştir.

²⁸ Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Spain, Situation in 1996, (Avrupa Konseyi Ülke Dosyası, Dünyada Mahalli idareler, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara 1999, s.395.)

Mahkemelerin çeşitli türleri bir belediye kararını ele alırken birbirine benzemeyen yetkilere sahiptir. Eğer sadece kanunilik inceleniyorsa mahkeme yalnız karar iptal yetkisine sahiptir, idarenin yerine geçerek karar alamaz. Buna karşın, eğer yerindelik de inceleniyorsa, mahkeme kararının yerine bir başka kararı geçirme yetkisine sahiptir. Bazı hallerde, mesela zararların tazmini davalarında, mahkeme iddia edilen miktarı konu edilen zararın ispatlanan miktarına kadar düşürebilir. Zaman zaman mahkemeler bir tarafın yargılama süreci devam ederken yaptığı itaatsizliği cezalandırabilir. Bazı özel durumlarda mahkeme bir kararın uygulanmasını geçici olarak durdurmak hakkına da sahiptir.

Mahalli idareler bir mahkeme kararına karşı mahkemede bulunan diğer taraflarla aynı hakka sahiptir. İdare mahkemelerinin kararlarına karşı il idare mahkemesine, idare istinaf mahkemesine ve yüksek idare mahkemesine başvurulabilir. Sivil mahkemelerin kararlarına karşı ise, bölge mahkemesine, istinaf mahkemesine ve yüksek mahkemeye başvurulabilir.

Yargı denetimi ile yetkili yargı organları şunlardır:

a) İdare Mahkemeleri

İdare mahkemeleri yalnız kanunilik denetimi (kanuna uygunluğun tespiti) değil hem kanunilik hem de yerindelik denetimi yapar. İdare mahkemesi tarafından kanunilik denetimi yapılan kararlar, Mahalli İdareler Kanununun 10. bölümünde açıklanmıştır. İdare mahkemesinin kanunilik veya yerindelik denetimine tabi kararları ise özel kanunlarla belirlenmiştir.

b) Hukuk Mahkemeleri

Hukuk mahkemelerinin alanı tartışma konularının çokluğu sebebi ile geniştir. Belediyelerin içinde yer aldığı her tartışma (mahalli idareler sadece kamu idareleri değil, fakat aynı zamanda –mesela sözleşme yapan taraf olarak veya mülk sahibi olarak- özel hukuka da tabi idareler oldukları için) mahkemeye götürülebilir. Bu bağlamda belediyeler mahkeme huzuruna özel bir kurum veya kişi gibi gelirler. Zararların tazmini davaları hukuk davaları gibi görülür.

c) Özel Hukuk Mahkemeleri

Özel hukuk mahkemeleri özel süreçlere uygun olarak yasa ile belirlenen özel hukuk problemleri ile uğraşırlar.

Bir belediye tarafından alınan karara karşı başvuru ancak belediyede yaşayan kişiler tarafından yapılabilir. Üst mahkemeler konu olan kararın kanuniliğini gözden geçirebilirler. Böyle bir incelemeden sonra, bir karar, eğer yasal sürece göre alınmamış ise, belediyenin görev alanı içindeki konular ile ilgili değil ise, kararı alan organ yasal yetkiye sahip değil ise veya karar kanunlara ve kurallara aykırı ise hatalı olarak ilan edilebilir. Eğer karar hatalı olarak ilan edilmiş ise, iptal edilir, fakat değiştirilemez.

İdari kararlara karşı başvurular yalnız kararın muhatabı olan ilgili taraf tarafından yapılabilir. Kararın kanuniliği tetkik edilir ve eğer hatalı bulunursa iptal edilir ve değiştirilir.

Belediyelerin kararları ile idari kararların ikisine karşı başvurular idare istinaf mahkemesine yapılabilir. Eğer idari davada başvuru reddedilirse, yüksek idare mahkemesine başvurulabilir²⁹.

9. İsviçre’de Mahalli İdareler ve Yargı İlişkileri

İsviçre’de denetim idaresi (vesayet makamı), finansman ve belediyeler bölümü bakanı yoluyla da faaliyet gösteren kanton hükümetidir.

Hükümet, belediyenin kararlarının ve düzenlemelerinin kanuniliğini inceler. Herhangi bir yasadışı durumun mevcudiyeti halinde (uygulanmaları için gerekli olan) onaylamayı reddedebilir. Ayrıca, yasaya aykırı belediye kararlarını iptal de edebilir.

Yerindelik denetimi çok sınırlıdır. Bir belediye kararı sadece “genel çıkarlara açıkça aykırı” ise iptal edilebilir.

²⁹ Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Sweden, Situation in 1996, (Avrupa Konseyi Ülke Dosyası, Dünyada Mahalli idareler, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara 1999, s.427.)

Özerkliklerinin ihlali durumunda belediyeler, kanton bakanlarının kararlarına karşı kanton idare mahkemesine, hükümet kararlarına karşı federal mahkemeye başvurabilirler.

Şahıslar, belediyelerin kararlarına karşı, ya ilgili kanton bakanına ya da doğrudan idare mahkemesine başvurabilir³⁰.

10. Lüksemburg'da Mahalli İdareler ve Yargı İlişkileri

Anayasa, mahalli idarelerinin denetimi için vesayet olarak adlandırılan bir sistem öngörür. Vesayet denetimi, Grand Duke, İçişleri Bakanı ve hükümetin yetkisi altında, il valileri tarafından yapılır.

Grand Duke, mahalli idarelerin birlikte veya tek tek yaptıkları kanuna veya kamu yararına aykırı işlemlerini ve meclisin, ihtiyar heyetinin, belediye başkanının bunlarla ilgili kararlarını iptal edebilir. İçişleri bakanı da, mahalli idare organlarının kanuna veya kamu yararına aykırı genel veya özel düzeyde her işlemini askıya alabilir. Son olarak, mahalli idareler kanunla listelenen birçok düzenlemeleri Grand Duke'ün veya İçişleri Bakanının onayına sunmak zorundadır. Belediye vergilerinin konulması, değiştirilmesi ve kaldırılması ve Grand Duke'ün yetki sahasıyla ilgili düzenlemeler de aynı hükme tabidir.

İdari vesayet, belediye kararlarının yerindeliğini denetlemeyi kapsamaz. Bu bir işleme "Ultra vires" yüklemek olacaktır.

Kararları veya düzenlemeleri, Grand Duke'ün veya İçişleri Bakanının onayı ile iptal edilen veya red edilen mahalli idare, idare mahkemesine dava açabilir.

Mahalli idareler, İçişleri Bakanı veya İl Valilerince yapılan talepleri uygulamayı reddederlerse, iki ikaz yapıldıktan sonra, kanunla veya İçişleri Bakanının emri ile tanımlanan tedbirlerin uygulanmasını sağlamak amacı ile, masrafları belediyeye ait olmak üzere, birkaç kontrolör daha gönderilir. Bu durumda, belediyeler, ilk önce konunun incelenmesini sağlamak için

³⁰ Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Switzerland, Situation in 1997, (Avrupa Konseyi Ülke Dosyası, Dünyada Mahalli idareler, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara 1999, s.469.)

idare mahkemesine başvururlar, en son olarak da konuyu Danıştay'a götürebilirler.

Her şahıs, mahalli idarelerin yetkileri dışında olan, kötüye kullanılan veya kanuna aykırı olan kararlarının iptalini sağlamak için idare mahkemesine dava açabilirler.

Başvuru, kararın yayınlandığı ve kişiye ulaştığı günden itibaren üç ay içinde yapılmalıdır. Şikayet edilen kararın, kişinin yasal ve var olan bir çıkarına zarar vermesi zorunlu ön şarttır. Karara karşı, Danıştay'a da dava açılabilir³¹.

11. Norveç'te Mahalli İdareler ve Yargı İlişkileri

Norveç'te il valisinin denetimi, kanun yerindelik denetimi öngörmüyorsa, kanunilik denetimi ile sınırlıdır. Bütçe dışındaki işlemler, üç veya daha fazla meclis üyesinin talebi üzerine veya eğer belli bir doğruluk şüphesi varsa, il valisinin girişimi ile yasal denetime konu olur. Eğer, mahalli idare böyle bir karar için gerekli yetkiye sahip değilse, kararın içeriği kanunla çelişiyorsa ve kararın sonucu etkileyecek usul hataları varsa işlem geçersiz sayılır.

Mahalli idare işlemlerinin yerindeliği ile ilgili genel vesayet denetimi olmamasına rağmen, özel mevzuat bu kuralı değiştirir. Devlet yetkilerinin mahalli idarelere devredildiği hallerde, yapılan şikayetler il valisi veya ilgili bakan tarafından ele alınır.

Mahalli idareler, il valisinden veya Mahalli İdare Bakanlığından vesayet makamı olarak aldıkları belli bir kararın değiştirilmesini talep edebilirler. Eğer il valisi kararı değiştirmezse, aynı şartlara tabi olarak Mahalli İdareler Bakanlığı değiştirebilir. Bu mahkemeye götürülmezse nihai karardır.

Şahıslar da, Mahalli İdareler Kanununa uygun olarak, mahalli kararlarına karşı belediye meclisine başvurma hakkına sahiptirler.

³¹ Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Luxembourg, Situation in 1996, (Avrupa Konseyi Ülke Dosyası, Dünyada Mahalli idareler, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara 1999, s.506.)

Belediye meclisi tarafından alınan kararlara karşı da Mahalli İdareler Bakanlığına başvurulur³².

12. Portekiz’de Mahalli İdareler ve Yargı İlişkileri

Portekiz’de hükümet, mahalli idareler üzerinde Maliye Bakanlığı ve Altyapı Planlama ve Bölgesel İdare Bakanlığı kanalı ile genel bir idari denetim uygulamaktadır.

Anayasaya göre idari denetimin amacı, mahalli idare işlemlerinin kanuniliğinin incelenmesi ile sınırlıdır.

Mahalli idare kuruluşu üyelerinin görevden uzaklaştırılması veya bu kuruluşların feshi kararları mahalli mahkemelerin yetkisi alanındadır ve acil işler kapsamındadır.

İdari denetim, mahalli idare iş ve işlemlerinin yerindeliğinin tetkiki amacı ile yapılamaz.

Herkes, mahalli idare kuruluşu veya organlarının aldığı bir karara karşı idare mahkemesine başvurabilir.

Ayrıca, vatandaşlar ombudsman’a da gitme hakkına sahiptirler.

Mahalli idareler tarafından alınan kararlar mahkemelerde dava konusu edilebilir. Böyle başvurular sonucunda, mahalli idare kuruluşlarınca alınan kararlar usul hataları, yetkinin kötüye kullanılması veya kanunsuzluk esasında iptal edilebilir. Düzenlemeler veya sözleşmeler mahkemeler tarafından iptal edilebilir. Ayrıca, mahalli idareler, üçüncü kişilerin haklarının veya onların çıkarlarını koruyan kanun hükümlerinin ihlali sonucu doğan zararlardan da sorumludur³³.

³² Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Norway, Situation in 1997, (Avrupa Konseyi Ülke Dosyası, Dünyada Mahalli idareler, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara 1999, s.536.)

³³ Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Portugal, Situation in 1997, (Avrupa Konseyi Ülke Dosyası, Dünyada Mahalli idareler, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara 1999, s.575.)

III. TÜRKİYE'DE MAHALLİ İDARELER ve YARGI İLİŞKİLERİ

1. İl Özel İdaresi - Yargı İlişkileri

A) Genel Olarak

Bir mahalli idare organı olan il özel idaresinin yapmış olduğumuz çalışma esnasında yargı yerlerinde açılmış bir davasına rastlamadık. Kanaatimizce bunun nedeni; il özel idarelerinin başında vali gibi seçkin bir bürokratin bulunması, il genel meclisi tarafından yapılacak çalışmalarla ilgili hazırlıkların vali ve onun emrindeki teşkilatla yürütülmesi, meclis kararlarının ancak valinin onaması ile yürürlüğe girmesi ve bu kararların vali tarafından yerine getirilmesi gibi sebeplerle il özel idareleri yargı organları ile pek karşı karşıya gelmemektedir.

Vali için görevden alınmada doğrudan merkezi idare yetkilidir. Ancak il genel meclisi vali için güvensizlik belirtse de, bu valinin görevden alınmasını gerektirmez, ancak bu karar merkezi idareyi harekete geçirebilir.

İl daimi encümeni, kendi adına görev yaptığı gibi, toplantı halinde bulunmadığı zaman il genel meclisi adına da görev yapmaktadır. İl genel meclisi adına aldığı kararları il genel meclisinin ilk toplantısına götürür. İl genel meclisi bu kararları benimserse, karar il genel meclisinin kararı haline dönüşür. Valinin il genel meclisi kararlarına karşı olması durumunda, Danıştay'a itiraz edebilir. İl daimi encümeninin ikinci tür kararları kendi adına aldığı kararlardır. Bu kararlar doğrudan doğruya il özel idaresini bağlar. İl genel meclisinin bu kararlara karışmaya hakkı yoktur. İl daimi encümeninin, bu kararlardan dolayı yargı yolu ile görevine son verme yeri Danıştay'dır.

B) İller Genel İdaresi Geçici Yasası'ndaki Durum

İl genel meclisinin hangi sebeplerle feshedileceği İller Genel İdaresi Geçici Yasası'nın 306 sayılı Yasa ile değişik 125. maddesinde gösterilmiştir.

125. maddeye göre, il genel meclislerinin fesih sebepleri şunlardır:

- 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 il genel meclisine ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratırsa,
- Siyasi meseleleri müzakere eder veya siyasi temennilerde bulunursa,

Vali durumu gerekçesi ile birlikte derhal İçişleri Bakanlığı'na bildirmeye mecburdur.

İçişleri Bakanlığı'nın İş'arı üzerine Danıştay'ın kararı ile fesholunur.

Bu maddeye göre meclisin fesih sebepleri şu şekilde sıralanabilir:

a) Yasal Olmayan Toplantı

aa) Toplantı Zamanı Bakımından

İller Genel İdaresi Yasası'nın 306 sayılı Yasa ile değişik 125. maddesinin 1. bendinde, il genel meclisinin "Kanunen belirli olan olağan ve olağanüstü toplantılar dışında toplanması" fesih nedeni kabul edilmiştir.

İl genel meclisleri yılda bir defa Aralık ayının ilk yarısı içinde toplanır. Seçimlerden sonra ilk toplanma günü valiler tarafından, diğer toplanma günleri ise il genel meclisleri tarafından kararlaştırılır. Meclisin toplanma süresi 40 gündür. Meclis işinin kalmadığına görüşme yapmak suretiyle karar verirse, 40 günlük süreden önce toplantıya son verebilir.

Toplantı süresi sona erdiği halde bazı önemli maddelerin görüşülmesi ve incelenmesi henüz sonuçlanmamış ise vali toplantıyı 15 günü geçmemek üzere uzatır ve nedenlerini İçişleri Bakanlığı'na bildirir. Bu koşullar altında ve yasa tarafından belirli süreler içinde yapılan toplantı, meclisin olağan toplantısıdır.

Hükümet veya valilikçe gerekli görülürse toplanma zamanı ve süresi tayin edilerek meclis olağanüstü toplantıya çağrılabilir. Bu toplantıda incelenecek hususlar üyelere davetnamelerle birlikte tebliğ

olunur. Bu toplantıda davetnamelerde bildirilen hususlar dışında başka bir konu görüşülemez.

İl genel meclisi üyelerinden 1/3'ünün gerekçeli olarak istekte bulunması, valinin bu isteği kendi düşüncesiyle birlikte İçişleri Bakanlığı'na bildirmesi ve bunun Bakanlık tarafından kabul edilmesi üzerine meclis yine olağanüstü toplanabilir.

İşte bu açıkladığımız toplantılar dışında yapılan toplantılar meclisin feshi sebebidir.

bb) Toplantı Yeri Bakımından

İller Genel İdaresi Geçici Yasası'nın 306 sayılı Yasa ile değişik 125. maddesinin 2. bendinde, il genel meclisinin "Yasaca belirli yer dışında toplanması" fesih sebebi olarak kabul edilmiştir.

Belediye Yasası'nda belediye meclisinin toplanma yeri tarif edilmediği halde, İller Genel İdaresi Geçici Yasası'nın 127. maddesinde il genel meclisinin, il genel meclis dairesi dışında toplantı yapması yasaklanmak suretiyle il genel meclisinin toplanma yeri tanımlanmıştır.

Bu maddeye göre il genel meclisi, il özel idaresinin il genel meclisi için toplanma yeri olarak tahsis ettiği bina veya salonda toplanabilecektir.

b) Yasal Görevlerini Yapmaktan Çekinme

İller Genel İdaresi Geçici Yasası'nın 125. maddesinin 3. bendinde, il genel meclisinin "Yasaca kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinmesi" ve bunun "İl genel meclisine ait işleri sekteye veya gecikmeye uğratması" durumunda feshedileceği hükme bağlanmıştır.

İl genel meclisinin görevleri İller Genel İdaresi Geçici Yasası'nın 129. maddesi ile bu maddeyi takip eden maddelerinde gösterilmiştir. İşte bu görevlerini yerine getirmeyen il genel meclisi feshedilecektir.

c) Politik Neden

İller Genel İdaresi Geçici Yasası'nın 125. maddesinin 4. bendinde, il genel meclisinin "Politik konuları görüşmesi" veya "Politik temennilerde bulunması" halinde feshedileceği hükme bağlanmıştır.

2. Köy - Yargı İlişkileri

A) Genel Olarak

1982 Anayasası'nın 127. maddesinin 4. fıkrasında belirtildiği üzere "Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir."

Köy muhtarının ölüm ve istifası bir yana bırakılırsa, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatlarını kaybetmeleri yargı yolu ile olmaktadır³⁴.

Yargı ve yargı yolu ile ilgili olarak Danıştay Dava Daireleri Kurulu'nun 3.5.1974 tarih ve 1973/69 E., 1974/493 sayılı kararında şu tanımlama yapılmıştır: "Yargı, ihtilafli bir olayda yargıcın hakkı tesbit etmesi olarak tanımlanabilir. Yargı yolu da, hakkın tesbiti sırasında belli kurallara uyularak ve özellikle uyuşmazlıkla taraf olanlara veya dava tarafsız olarak yürütülecek ise, ilgililere iddia ve savunma hakkı tanıyıp bunları yargıç önüne bütün delilleriyle koyabilme imkanının tanınması anlamına gelmektedir."

³⁴ Mahalli idare organlarının organlık sıfatlarını kaybetmelerinde bir diğer yol ise, "İdari Vesayet" yoludur. İdari vesayet'te, idari vesayet makamları idari vesayet yolu ile vesayet denetimi yapmaktadırlar. Vesayet denetimi hukukçular tarafından değişik biçimlerde tarif edilmiştir. Onar'a göre; "İdari vesayet merkezin, ademi merkeziyet idarelerinin icrai kararlarını ve icrai fiil ve hareketlerini murakebe etmek ve bunları bozabilmek selahiyetidir." Onar, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.II, İstanbul 1966, s.662.; Gözübüyük'e göre; "Yerinden yönetim idarelerinin, yani hem mahalli idarelerin hem de hizmet yönünden yerinden yönetim idarelerinin kendi kuruluşları dışındaki makamlar tarafından denetlenmesine, idari vesayet denetimi denilmektedir." Gözübüyük, A. Şeref: Türkiye'nin İdari Yapısı, Ankara 1971, s.77.; Giritli'ye göre; "İdari vesayet, merkezin, yerinden yönetim kuruluşlarının kararlarını ve fiillerini kontrol etmek ve lüzumlu gördüğü takdirde bozabilmek yetkisidir." Giritli, İsmet: Yetki, Yetki Saptırması, İstanbul 1957, s.28. Uygulamada idari vesayet denetimi yoluyla kamu yararının korunamadığının anlaşılması sebebiyle, 1961 Anayasası'nın 116. maddesinin 3. fıkrası ile, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı yolu ile yapılması esası kabul edilmiştir.

Yargı işlemi Giritli ve Bilgen tarafından; “Yargı işlemi, bir kanunu, bir uyuşmazlığa, kesin hüküm teşkil eden bir kararla uygulayan işlemdir³⁵.” şeklinde tanımlanmaktadır.

Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusundaki ilk karar 1859 tarihli Yasa’nın yürürlükte bulunduğu zamana rastlamaktadır. Daha sonra ki yıllarda Danıştay çeşitli daireleri aracılığı ile kararlar vermiştir. Günümüzde köy mevzuatını ilgilendiren mevzuatın uygulanmasına bakma görevi 2575 sayılı Danıştay Kanunu’nun 32. maddesine göre Danıştay 8. dairesine verilmiştir³⁶.

a) Köy Muhtarının Organlık Sıfatını Kaybetme Nedenleri

aa) Ölüm

Köy muhtarının doğal bir olay olan ölümü ile muhtarlık sıfatının sona ereceği kuşkusuzdur.

bb) İstifa

İstifa, kamu görevlisinin görevi bırakmak arzu ve iradesidir. 442 sayılı Köy Kanunu’nun 10. maddesinde “Devlet memuru” olduğu belirtilen köy muhtarının, öteki kamu görevlileri gibi görevinden istifa etmek hakkına sahip olduğu ve istifa etmesi durumunda “Muhtarlık” sıfatının sona ereceği doğaldır.

Nitekim, Danıştay 3. Dairesi’nin bu konuya ilişkin “İstisari Mütalaa” kararında: “Tayin veya seçimle kendisine bir amme görevi tevdi olunan ve bu görevi başlangıçta kabulü yahut ifa ederken bırakması ihtiyarında bulunan bir kimsenin istifa etme hakkının varlığı aşikar olup, bunun aksini düşünmek caiz değildir. Köy Kanunu’nda bunun bir hükümlerle tanzim edilmemiş olması, muhtar ve üyelerin bu hakkının yokluğuna delalet etmez. Nitekim tatbikatta köy muhtar ve ihtiyar heyeti üyeleri istifa arzularını ilgili makamlara dilekçe ile bildirmekte ve bu beyanlar üzerine

³⁵ Giritli, İsmet / Bilgen, Pertev: İdare Hukuku Dersleri, İstanbul 1974, s.175.

³⁶ Danıştay Kanunu, Kanun No, 2575, Kabul Tarihi: 6.11.1982, Resmi Gazete Yayın Tarihi: 20.1.1982, S.17580.

kanuni gerekleri yapılmaktadır. Bu itibarla istifa müessesesinin burada kabulü yeni bir hüküm tesisi demek değildir³⁷.” denilmektedir.

İstifa, istifa iradesinin yetkili makam ve mercilere açık olarak “Yazılı veya sözlü” bildirilmesi suretiyle olabileceği gibi, görev filen bırakılarak dolaylı bir biçimde de olabilir.

Nitekim, 3. Daire’nin yukarıda anılan kararının son fıkrasında bu konuyla ilgili olarak şu açıklamalar yapılmıştır: “İstifa, iradenin bu yönde izharı suretiyle sarahaten veya muhtelif maksatlarla görevi ve görev yerini terk ederek başka yere yerleşmek suretiyle zımnen vaki olabileceğine göre, ikinci şekilde vaki olacak hareketlerin de görevden istifa olarak kabul edilmesi gerekeceği...”

Aynı görüş YSK’nun 10.9.1970 gün ve 271 sayılı “İlke” kararında da benimsenmiştir³⁸.

Muhtarın istifası ve istifasının geri alınması ile ilgili olarak YSK tarafından verilen 31.3.1960 gün ve 58 sayılı “İlke” kararında şu açıklamalar bulunmaktadır: “9.7.1961 günlü ve 334 sayılı T.C. Anayasa’sının 116. maddesinin 3. fıkrasında “Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetme konusundaki denetim, ancak yargı yolu ile olur.” hükmü yer almıştır.

442 sayılı Köy Kanunu’nun gerek eski ve gerek şimdi yürürlükte bulunan hükümlerinde köy muhtarlığından veya köy ihtiyar meclisi üyeliğinden çekilmelerin, idari makamların kabulüne bağlı bulunduğu dair bir açıklamaya rastlanamadığı gibi, 10 Haziran 1949 günlü ve 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu’nda da bu konu ile ilgili bir hüküm yer almamış bulunmaktadır. Yine yukarıda sözü geçen yasalarda, çekilmelerin geri alınması ve işlemin mülkiye amirlerinin onayına bağlı bulunduğu konularında da özel bir kayıt yoktur. Yalnız, Anayasa’nın yukarıda anılan hükmüne dayanılarak, 442 sayılı Köy Kanunu’nun 286 sayılı Kanun’la değiştirilmiş bulunan 33. maddesinde, muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerinin görevlerinden maddede gösterilen sebeplere dayanılarak, ancak il veya ilçe idare kurulları tarafından çıkarılabileceklerine ve 41. maddesinde de,

³⁷ Danıştay 3. D. 27.9.1965 tarih ve 1965/332 E., 1965/302 K. sayılı Kararı, DKD., Y.1965, S.97-98, s.48-49.

³⁸ YSKİKD., Y.1970, s.148.

yapılan ihtarla rağmen iş görmeyen muhtarların da, yetkili idare kurulu kararı ile görevlerinden uzaklaştırılabileceklerine dair hükümlerin sevk edildiği görülmüştür.

O halde, köy muhtarlarının veya ihtiyar meclisi üyelerinin istifaları, verilmeleriyle birlikte derhal hüküm ifade eder ve bu istifaların geri alınması mümkün değildir. Gerek istifalar ve gerek bunların geri alınması konularında mülkiye amirlerinin bir yetkileri yoktur. Hatta istifaların muhtarlığa veya ihtiyar meclisine yapılması ve muhtar veya ihtiyar meclisi 1. azası tarafından bu istifaların gereği için ilçe seçim kurulu başkanlıklarına ve sadece bilgi için de en büyük mülki amirine bildirilmesi zorunluluğu vardır.

Uygulamalarda, muhtarların veya ihtiyar meclisi 1. üyelerinin istifaları, kanunda açıklandığı gibi, doğrudan doğruya ilçe seçim kurulu başkanlıklarına bildirmeyip, mülkiye amirliklerini tasvip etmeleri şeklinden yapıldığı görülen işlemler, yasa hükümlerinin olduğundan başka şekilde uygulanmasına cevaz veremez. Ancak, ilçe seçim kurullarının bu yolla bildirilen istifaları da geçerli saymaları gerektir. Çünkü istifalar yapılmaları ile birlikte hüküm ifade eder. Bu durum, seçimle iş başına gelen organların görevlerinden, kanunlarda aksine hüküm bulunmayan hallerde, ancak istifaları veya yargı yoluyla uzaklaştırılmalarının mümkün olması esasının olağan bir sonucudur.

Yine bu çeşit organların istifalarının kabulü, kanunla bir şarta, örnek olarak, mülki amirlerin onayına bağlı tutulmamış ise bu amirlerin bir işlem yapmaları sonunda, istifa etmiş muhtarların veya ihtiyar meclisi üyelerinin görevlerine iadesi de mümkün olamaz. Esasen, Ek 3. maddenin 6. fıkrasında, ara seçimleri yapılınca kadar 1. üyelere muhtarlığa vekalet görevinin verilmesinin sebebi, yukarıdaki düşüncelere dayanmaktadır. Aksinin düşünülmesi halinde, muhtarın istifasından sonra ara seçimi yapılınca kadar bazı ahvalde olduğu gibi, bir yıla yakın bir süre içinde daima istifasının geri alınması gibi bir işlemin yapılmasına kanunen imkan verilmiş ve dolayısıyla işler karıştırılmış olur.

Bu itibarla, mülkiye amirlerinin seçimle iş başına gelen köy muhtar veya ihtiyar meclisi üyeleri tarafından yapılan istifaların kabulü veya bu istifaların geri alınması konularında bir görev ve yetkileri olmaması

sebebiyle, bu yolda yapılmış bir işlem, kendilerine ait olmayan bir yetkinin kullanılması niteliğinde kalacağından belli edilen işlemin yok sayılması gerekir. O halde, böyle bir yetki dışı yapılmış bir işlem sonunda görevine iade edilmiş bir muhtarın görev yapmasına kanunen imkan yoktur ve yeri boşalmış olması sebebiyle muhtarlık görevinin, ara seçimi yapılincaya kadar ihtiyar meclisi 1. üyesi tarafından görülmesi zorunludur ve bu yolda karar verilmelidir³⁹.”

cc) Köy Kanunu'nun Değişik 33. Maddesindeki Durum

Muhtar hakkında 442 sayılı Kanun'un değişik 33. maddesinin (a) fıkrasında 8 bend halinde sıralanmış bulunan durumlardan birinin meydana gelmesi halinde muhtar organlık sıfatını kaybeder.

442 sayılı Kanun'un değişik 33. maddesinin (a) fıkrasında:

“Köy muhtarlığına ve ihtiyar meclisi üyeliğine seçildikten sonra:

- 1- Kısıtlı veya kamu hizmetlerinden yasaklı olanlar,
- 2- İzinsiz olarak yabancı devlet resmi hizmetlerinde bulunanlar,
- 3- Ağır hapis cezasını gerektiren bir suçtan dolayı kesin olarak hüküm giyenler,
- 4- Taksirli suçlar hariç olmak üzere 5 yıldan fazla hapis cezası ile kesin olarak hüküm giyenler,
- 5- Zimmet, ihtilas, irtikap, rüşvet, hırsızlık, dolandırıcılık, inancı kötüye kullanmak, dolanlı iflas, yüz kızartıcı suçlardan biri ile kesin olarak hüküm giymiş olanlar,
- 6- Devletin, katma bütçeli idarelerin, özel idare ve belediyelerin, köylerin, iktisadi devlet teşekküllerinin veya bunlara bağlı daire ve müesseselerle ortaklarının ve imtiyazlı şirketlerin memur ve müstahdemi olanlar,
- 7- Cumhuriyet senatosu üyesi, milletvekili, il genel meclisi üyesi, belediye meclisi üyesi, belediye başkanı olanlar,
- 8- Köy işlerinin müteahhidi, bu işlerle ilgili kimselerin kefil veya ortağı olanlar ve bu cihetlerden köye borçlu bulunanlar,

³⁹ YSKİKD., Y.1966, s.46-47-48.

muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliğinden il veya ilçe idare kurullarınca çıkarılırlar.”

hükmü yer almıştır.

Değişik 33. madde de idare kurullarına muhtarların görevlerine son verilmesi hususunda tanınan yetki “konu” ve “zaman” bakımından sınırlandırılmıştır. Diğer bir ifade ile bu madde uyarınca idare kurulları tarafından muhtarların görevlerine son verilebilmesi için muhtarlar hakkında madde de yazılı olan durumlardan birinin seçimlerden sonra meydana gelmiş bulunması zorunludur.

Nitekim Danıştay İçtihatları Birleştirme Kurulu’nca 442 sayılı Kanun’un değişik 25. maddesinin 4. bendindeki “Türkçe okuyup yazma bilmek” şartından yoksun bir kimsenin, köy muhtarı seçilip, tutanağının kesinleşmesinden sonra, bu nedenle il veya ilçe idare kurullarınca, aynı Kanun’un 33. maddesi hükmü uyarınca muhtarlıktan çıkarılamayacağına karar verilmiştir.

Karar, 8. Daire’nin konu ile ilgili 2 çelişik kararı sebebiyle yapılan istek üzerine verilmiştir.

Oy çokluğu ile alınan 10.4.1974 gün ve 1968/4 E., 1971/23 K. sayılı Karar ve azlık oyu şöyledir:

“442 sayılı Köy Kanunu’nun 18.7.1963 günlü ve 286 sayılı Kanun’la değiştirilmiş bulunan 25. maddesinde, köy muhtarlığına ve ihtiyar meclisi üyeliğine seçilebilmek için gerekli koşullar gösterilmiş, köy muhtarlığına ve ihtiyar meclisi üyeliğine seçildikten sonra, muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliğinden çıkarılmayı zorunlu kılan nedenler ise aynı Kanun’un değişik 33. maddesinde sınırlı (tahdidi) olarak sayıldıktan sonra, ancak bu hallerden dolayı il veya ilçe idare kurullarının anılan muhtar veya ihtiyar meclisi üyelerini, işten çıkarabilecekleri hükme bağlanmıştır. O halde, il ve ilçe idare kurullarına ancak yukarıda sözü geçen Köy Kanunu’nun değişik 33. maddesi ile yetki verilmiş bulunmaktadır. Seçimden önce varolan ve seçilme yeterliliğine ilişkin bulunan bir sebepten ötürü il ve ilçe idare kurullarının, seçilmiş ve tutanağı da kesinleşmiş olan bir muhtar veya ihtiyar meclisi üyesinin muhtarlık veya ihtiyar meclisi üyeliğinden çıkarabilme yetkileri yoktur.

Kamu hizmeti yapmakla görevli ajan, kurul ve organlar yasalarının kendilerine vermiş olduğu yetki dışına çıkamazlar. Bu itibarla, köy muhtarlığına seçilip tutanağın kesinleştiği anlaşılan bir kimsenin seçimden önceki "Türkçe okuyup yazma bilmemek" gibi seçilme yeterliğine değin bir nedene dayanılarak il veya ilçe idare kurullarınca işten çıkartılması mümkün değildir.

Gerçi, Köy Kanunu'nda değişiklik yapılmasına değin 286 sayılı Kanun'un Ek:4. maddesinin 1. fıkrası hükmüne göre, köy muhtar ve ihtiyar meclisi üyeleri seçiminde adaylık usulü yoktur. Ancak bu seçimlerde adaylık usulünün öngörülmemiş olması, gerekçesinde de açıklanmış olduğu üzere, köyde vatandaşların birbirini çok yakından tanımaları ve adaylık suretiyle küçük bir çevrede kişisel çekişmelerin, köyün hava ve yapısına uygun düşmeyeceği gereğine dayanmaktadır. Ek:4. maddenin, kanun koyucunun bu amacı dışında il ve ilçe idare kurullarının yasalarla sınırlı olarak belirtilmiş olan görev ve yetkilerini genişletmiş olduğu yolunda bir yoruma tahammülü yoktur.

Öte yandan, muhtar ve ihtiyar meclisi seçimlerinde, yukarıda da değinildiği üzere adaylığa itiraz söz konusu olmakla beraber, seçilme yeterliğini kazanmamış veya yitirmiş bulunan kimselerin seçilmiş olmaları halinde, tutanaklarına itiraz mümkündür. Gerçekten seçilme koşullarından yoksun veya bu koşulları yitirmiş bulunan bir kimsenin seçime girmesi ve seçimi kazanması mümkün ise de, bu durum, seçilmenin yeterli olması sonucunu doğuramaz.

İlçe seçim kurulları, köy muhtar ve ihtiyar meclisi üyeleri seçimlerini veya bu seçimlerde seçilenlerin tutanaklarını iptal etmeye yetkili olup, itiraz üzerine, il seçim kurullarının verecekleri kararlar kesindir. Demek oluyor ki ilçe ve il seçim kurulları ancak, Seçimlerin Temel Hükümleri ve Seçmen Kütükleri Hakkındaki 298 sayılı Yasa'nın 110. maddesinde sayılan kimseler tarafından yapılan itirazları incelemekle görevli olup, süresi içinde itiraz edilmemek suretiyle kesinleşmiş bulunan bir tutanağın, tam kanunsuzluk, geçersizlik hali saptanmış olsa bile doğrudan doğruya işe el koyarak, iptaline yetkili değildirler. 286 sayılı Yasa ile değiştirilen Köy Kanunu'nun 25. maddesinde sayılan köy muhtarlığına ve ihtiyar meclisi üyeliğine seçilebilmek yeteneğinden yoksun olan bir

kimsenin seçilmiş olması halinde, bu nedenlere dayanılmak suretiyle tutanağına itiraz edilebilir ve iş bu tutanağın seçim kurulları kararıyla iptali cihetine gidilebilir. İl seçim kurulunun bu konuda vereceği karar kesin bir yargı kararı olup, herhangi bir organ veya makam veya heyet tarafından değiştirilmesi, bozulması, yok farz edilmesi, yeniden incelenmeye tabi tutulması mümkün değildir. Demek oluyor ki il veya ilçe idare kurullarına da, tutanakları (gerek itirazların reddedilmesi ve gerekse itiraz edilmemiş olması nedeniyle) kesinleşmiş olan muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerinin Köy Kanunu'nun 25. maddesinde sayılan seçilme yeterliğine değin koşullardan yoksun bulundukları gerekçesiyle, görevlerinden çıkarma yetkisi verilmemiştir.

Yukarıdan beri yapılan açıklamalara göre, il veya ilçe idare kurulları ancak, muhtarlığa veya ihtiyar meclisi üyeliğine seçilmiş bulunan kimselerin, seçildikten, muhtarlık veya üyelik sıfatını hukuken ve fiilen kazandıktan sonra vuku bulan 33. maddedeki hallerden dolayı muhtarlıktan veya ihtiyar meclisi üyeliğinden çıkarmaya karar vermekle görevlidir. 442 sayılı Köy Kanunu'nun 18.7.1963 günlü ve 286 sayılı Yasa ile değiştirilmiş bulunan 25. maddesindeki nitelikleri kazanmamış olan kimselerin muhtar seçilmeleri halinde, ilçe seçim kurulunca düzenlenmiş olan tutanağın iptali bu kuruldan istenebileceği gibi adı geçen kurulun vermiş olduğu karar aleyhine de yargı yoluyla son inceleme yeri bulunan il seçim kurullarına, seçim yasalarında belirtilen süreler içinde itiraz edilebilir. İl seçim kurullarının iş bu itiraz üzerine vermiş oldukları kararlar kesindir.

Azlık oyu:

Anayasa'nın 116. maddesinin 3. fıkrasında; mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimi ancak yargı yolu ile olur denilmektedir. Bu ilkenin ışığı altında tedvin edilmiş bulunan Köy Kanunu'nun 286 sayılı Kanun'la değişik 33. maddesinde de; köy muhtarlığına ve ihtiyar meclisi üyeliğine seçildikten sonra hangi koşullar altında, bu sıfatlardan yoksun kalınacağı tespit edilmiş, muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliğinden çıkarmağa da il veya ilçe idare kurulları yetkili kılınmıştır. Burada idare kurullarına tanınan yetki yargısal mahiyet taşımaktadır.

Köy Kanunu'nun yine 286 sayılı Kanun'la değişik 25. maddesinde de; köy muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliğine seçilebilme asli şartlarından biri olarak "Türkçe okuyup yazma bilmek" gösterilmiştir.

Köy Kanunu'nun 25. maddesi ile 33. maddesini birlikte mütalaa etmek ve uygulamada her iki madde hükümlerini göz önünde tutmak, kanunun ruh ve maksadına, kamu görevi ve hizmetinin işleyişine daha uygun düşer. Bu ahvalde Türkçe okuyup yazma bilmeyen bir kişi muhtar veya ihtiyar meclisi üyesi olamayacağından bu durumun seçimden sonra anlaşılması üzerine ilgilinin idare kurulu kararı ile görevinden uzaklaştırılmasında bir isabetsizlik bulmaya imkan yoktur⁴⁰."

YSK'nun 10.10.1968 gün ve 2124 sayılı "İlke" kararında, 442 sayılı Kanun'un değişik 33 ve 41. maddeleri hükümleri aynen alındıktan sonra şöyle denilmiştir:

"... Yukarıda açıklanan Kanun hükümleriyle YSK'nun bunlara dayanan kararlarındaki ilkeler birlikte mütalaa edildiği takdirde yapılan seçim sonunda gerçekleşen sonuçla buna dayanan kanuni ve hukuki durumun süresinde yapılmış bir itiraz üzerine yetkili seçim kurullarınca yapılacak bir yargı denetimi olmadıkça, artık hiçbir yolla veya hiçbir makam ve mercice değiştirilmesine imkan bulunmadığı olağan sonucuna varılması zorunludur. O halde bir mahalli idarede son seçimde seçilmiş yani organlık sıfatını seçimle kazanmış bulunan bir kimsenin bu sıfatının, Anayasa'nın 116. maddesine dayanan bir kanun hükmü uyarınca yargı yoluyla yapılmış bir denetim sonunda yetkili kaza merciince verilip kesinleşmiş bir karar olmadıkça idarece herhangi bir vechile kaldırılmasına imkan yoktur. Böyle bir işlem yapılmışsa, dolayısıyla seçimle gerçekleşen kanuni ve hukuki durumun, gerek seçim kurullarınca seçim işlemleri bakımından yapılmakta olan ve gerek ilgili kanunlarındaki hükümlere göre seçildikten sonraki durumlar sebebiyle yine yetkili kaza mercilerince yapılacak olan yargı yoluna dayandırılmış bir denetim mevcut olmadan idari bir makam veya mercice değiştirilmesi gibi gerek Anayasa ve gerek ilgili kanunlara aykırı bir sonuç doğmuş olur. İşte böyle bir sonucu seçim mevzuatı yönünden önlemeye YSK her vakit görevli ve yetkili

⁴⁰ DD., S.4, s.155.

bulunmaktadır. Bir an için aksinin düşünülmesi halinde bir mahalli idarenin herhangi bir organı için seçim yapılan bir çevrede, halkın son seçimle izhar ettiği ve kendiliğinden hüküm ifade etmesi gereken iradesinin görevli ve yetkili olmayan bir idari makam veya merci tarafından bertaraf edilmesi gibi kanun bakımından tecviz edilemeyecek bir sonuç doğmuş olur.

O halde kanunun tecviz etmediği bir sonucun kanunlara göre halk iradesinin seçim yoluyla tecellisini sağlamakla diğer seçim kurulları gibi görevli ve yetkili bulunan YSK, sonuçların halkın iradesi istikametinde Anayasa'ya ve kanunlara uygun olarak kendiliğinden tecellisini sağlamakla görevli ve yetkili bulunmaktadır⁴¹...”

dd) Köy Kanunu'nun Değişik 41. Maddesindeki Durum

Muhtarın işlerini ve kanunlarla verilen öteki görevlerini yapmaması hali.

Değişik 41. maddede:

“İl merkezine bağlı köylerde vali, ilçelere bağlı köylerde kaymakamlar, muhtarın işlerini ve kanunlarla verilen diğer görevlerini yapmadığını görürlerse, muhtara yazılı ihtarda bulunurlar. Buna rağmen iş görmeyen muhtar, yetkili idare kurulu kararıyla görevinden uzaklaştırılır.”

hükmü bulunmaktadır.

Bu madde hükmü uyarınca muhtarın görevine son verilebilmesi için, yapmadığı köy işlerinin hangileri olduğu teker teker saptanarak kendisine ihtarda bulunulması ve muhtarın buna rağmen iş görmemesi gerekmektedir.

Nitekim 11. Daire'nin bu konuya değinen 7.5.1973 gün ve 1971/3635 E., 1973/1057 K. sayılı kararında:

“... davacı muhtara, yapmadığı işler teker teker tespit edilerek ihtarda bulunulması, buna rağmen iş görmez ise, gene görmediği işler tespit edildikten sonra görevinden uzaklaştırılmasına karar verilmesi zorunlu olduğu cihetle, köy malını korumadığından bahisle kınama cezası

⁴¹ YSKİKD., Y.1968, s.279 vd.

verilerek, aynı sebeple görevinden uzaklaştırılmasında isabet görülmemiştir⁴².”

denilmiştir.

11. Daire'nin aynı mahiyetteki 14.6.1977 gün ve 1976/655 E., 1976/2412 K. sayılı kararı da şöyledir:

“Olayda, ... muhtarı olan davacının 1975 yılı bütçesini ve kesin hesap cetvelini kanuni süresi içinde düzenleyerek yetkili makama vermediği ve gerekli miktarda bulunulduğu halde görevini oyalamaya devam ettiğinin anlaşılması sebebiyle ... görevinden uzaklaştırılmasına ilişkin ... il idare kurulu kararında mevzuata aykırılık görülmemiştir⁴³.”

Yukarıda açıkladığımız üzere, Köy Kanunu'na göre, köy muhtarlığından ve ihtiyar meclisi üyeliğinden çıkarılma, il veya ilçe idare kurulları kararı ile olmaktadır.

Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı yolu ile olacağı yolundaki Anayasa'nın 127/4 ve 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Hakkındaki Kanun'un⁴⁴, il ve ilçe idare kurullarının yargı yetkilerinin kalkmasına ilişkin 15. maddesi karşısında, köy muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerinin il veya ilçe idare kurullarınca görevden alınmalarına ilişkin hükmün Anayasa'ya uygun olup olmadığı sorunu ortaya çıkmıştır.

Sorun, Anayasa Mahkemesi'nin önüne de getirilmiş ve Anayasa Mahkemesi “İl veya İlçe İdare Kurulunca” ibaresinde Anayasa'ya aykırılık görmemiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin konuya ilişkin kararı şu şekildedir:

“Anayasa gereğince, İl İdaresi Kanununa ve Köy Kanununun değişik 33. maddesine dayanılarak İl ve İlçe İdare Kurullarınca yargısal usul ve kararlarla, muhtar ve ihtiyar meclisi üyeliklerinden çıkarma görevi, 2576 sayılı kanunla veya diğer bir kanun hükmüyle idare mahkemelerine

⁴² Arslan, Süleyman: Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi (Doktora Tezi), Ankara 1978, s.104’den naklen.

⁴³ Arslan, Süleyman: a.g.t., s.104.

⁴⁴ Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemeleri Kuruluşu ve Görevleri Hakkında Kanun, Kanun No: 2576, Kabul Tarihi: 6.1.1982, Resmi Gazete Yayın Tarihi: 20.1.1982, S.17580.

verilmemiş, bu işler İdare Mahkemelerinin görev alanına alınmamış ve İl ve İlçe İdare Kurullarının bu husustaki görev ve yetkileri sona ermemiştir.

İl ve İlçe İdare Kurullarının bu konuda şimdiye kadar aldıkları yargısal nitelikli kararların, bundan sonra yargısal olmasına engel ve idari sayılmasını gerektiren yeni bir hüküm de getirilmemiştir.

Onun için evvelce olduğu gibi bundan sonra da İl İdare Kurullarının gerek birinci ve gerek ikinci derecede verdikleri bu yargısal kararlara karşı temyiz istemlerini 6.1.1982 günlü 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24. maddesindeki "Danıştay'ın bu kanunla ve diğer kanunlarla verilen görevleri yapar" kuralı ile 32. maddesindeki "Sekizinci Daire, a) Köy, Belediye ve Özel İdareleri ilgilendiren mevzuatın uygulanmasına, b) Mahalli idarelerin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusuna... ilişkin davaları çözümler" hükümlerine de dayanarak, doğrudan Danıştay'ın inceleyip karara bağlaması gerekmektedir.

Bu nedenlerle Köy Kanununun ... değişik 33. maddesinin a bendinde yer alan ... İl veya İlçe İdare Kurulunca ... ibaresinde Anayasaya aykırılık görülmemiştir⁴⁵."

Anayasa Mahkemesi'nin bu kararına katılmıyoruz. Şöyle ki:

2576 sayılı Kanun'un 15. maddesinin birinci fıkrasındaki "İdare ve Vergi Mahkemelerinin görev alanına giren ve kanunlarla çeşitli kurul ve komisyonlara verilmiş olan görev ve yetkiler, bu mahkemelerin göreve başladığı tarihte sona erer" hükmü karşısında, İl ve İlçe İdare Kurullarının, artık yargısal görev ve yetkilere sahip olmadığı açıktır.

Ayrıca 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 32. maddesiyle, 8. Daire, "Köy, Belediye ve Özel İdareleri ilgilendiren mevzuatın uygulanmasına", "Mahalli İdarelerin seçimle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusuna" ilişkin davaları çözümlemekle görevlendirilmiştir. Bu sebeple Anayasa Mahkemesi'nin "... bu işler İdare Mahkemelerinin görev alanına alınmamış ve İl ve İlçe İdare Kurullarının bu husustaki görev ve yetkileri sona ermemiştir." biçimindeki görüşüne katılmamaktayız.

⁴⁵ Anayasa Mahkemesi'nin; 24.9.1987 gün ve 1987/4 E., 1987/20 K. sayılı Kararı, Resmi Gazete Yayımlı Tarihi: 23.12.1987, S.19673.

Dolayısıyla köy muhtarlarının ve ihtiyar meclisi üyelerinin görevden alınması kararının, yargı organı niteliği taşımayan İl veya İlçe İdare Kurullarınca alınması, Anayasa'nın 127. maddesine aykırıdır. Çünkü İl veya İlçe İdare Kurullarının, köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerinin üyeliklerinin sona ermesine ilişkin kararları idari işlem⁴⁶ niteliğindedirler. Anayasa'da köyün seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hususunda ayırık bir uygulamaya yol açacak hüküm ise bulunmamaktadır. Bu organların görevden alınmaları da yargı kararı ile olmalıdır.

3. Belediye - Yargı İlişkileri

A) Genel Olarak

1580 sayılı Belediye Kanunu'nda birinci bölümde bahsettiğimiz gibi belediyelerin üç organı bulunmaktadır. Bu organlardan belediye meclis üyeleri ile belediye başkanı halk tarafından doğrudan doğruya seçilmektedir.

Belediye Kanunu'nda seçikle gelen belediye meclisinin belli durumlarda feshi ve belediye başkanlarının başkanlıktan düşürülmesi imkanı kabul edilmiştir.

B) 1982 Anayasası'ndan ve İlk Derece İdare Mahkemelerinin Kurulmasından Önceki Durum

1961 Anayasası'nın 116. maddesinin üçüncü fıkrasında, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin ancak yargı yolu ile yapılacağı hükme bağlanmıştır. Bu hükümle birlikte, belediye başkanlarının başkanlık sıfatının sona ermesi ve belediye meclislerinin feshi konusundaki idari

⁴⁶ Danıştay 8. Dairesi, 11.3.1988 tarihinde verdiği bir kararında, "İlçe idare kurulunca muhtarların görevden uzaklaştırılmaları yolunda verilen kararların öncelikle il idare kurullarında incelenmesi ve bu kurullarca verilen kararlara karşı temyiz istemi ile Danıştay'a gelmesi olanağı bulunmaktadır" derken; bu karardan altı gün sonra verdiği diğer kararda ilçe idare kurulunun köy muhtarının görevine son verilmesi işlemini, "Kesin ve yürütülmesi gereken yönetsel işlem" olarak nitelemiştir. 8. Daire, 11.3.1988 Tarih, 1988/125 E., 1988/174 K.; 17.3.1988 Tarih, 1986/402 E., 1988/192 K. sayılı kararları (DD.,S.72-73, s.514-517).

vesayet yolu ile yapılan denetime son verilmiş, bunun yerine, yargı yoluyla denetim getirilmiştir.

Nitekim 1964 yılında kabul edilen 521 sayılı Danıştay Kanunu'nun Üçüncü Daire'nin görevlerini sayan 50/E maddesi ile⁴⁷ denetim görevi Danıştay Üçüncü Dairesi'ne verilmişti. Bu tarihten sonra belediye başkanlarının düşürülmesi ve meclis fesihleri ile ilgili istekler Belediye Kanunu'nda sayılan idareler tarafından Danıştay Üçüncü Dairesi'ne intikal ettirilmiş ve bu daire tarafından karara bağlanmıştır.

Bu durum 521 sayılı Kanun'da 1740 sayılı Kanun'la 1973 yılında yapılan değişikliğe kadar sürmüştür. Bu tarihte Kanunun 40. maddesinde yapılan değişiklik ile, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusuna 11. Daire'nin bakması kabul edildikten sonra, aynı maddede "Bu konuda yetkili mercilerden gönderilen dosyalar, belediye başkanının düşmesi istemine ilişkin belediye başkanının, belediye meclislerinin feshi istemine ilişkin ise meclis başkan vekilinin savunmaları on beş gün içinde alındıktan sonra tekemmül etmiş sayılır ve kanunlarda gösterilen karar süreleri, bu tarihten itibaren işlemeye başlar. Karar dosya üzerinde verilir. Bu kararlara karşı kanun yollarına başvurulamaz." denilerek yargılama usulüne ilişkin hükümler getirilmiştir.

Daha önce bu konudaki başvuruları karara bağlayan 3. Daire, Danıştay'ın İdari Dairesi olduğu ve inceleme idari yolla yapıldığı halde, Danıştay Kanunu'nda yapılan değişiklikle bu görev Danıştay'ın dava dairelerinden olan, 11. Daire'ye verilmiş ve 1961 Anayasası'nın 116/3 maddesinde öngörülen yargı denetimi gerçekleştirilmiştir.

Dava Dairesi olan Danıştay 11. Dairesi bütün mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatının kaybı ile ilgili istemleri 6.1.1982 tarihinde kabul edilen 2575 sayılı Danıştay Kanunu ile, Danıştay'daki daire adedinin ona indirilmesi nedeniyle kendisinin kaldırılmasına kadar incelemiş ve karara bağlamıştır. 1973 yılından 1982 yılına kadar bu

⁴⁷ Madde metni şu şekildedeydi: "Belediye Kanunu ile Danıştay'a verilir idari davaya konu olmayan işleri karara bağlamak."

konularda Onbirinci Daire'ye çeşitli başvurular olmuş ve Dairece İhtisas Dairesi olarak önemli ve konuları açıklayıcı kararlar verilmiştir⁴⁸.

C) 1982 Anayasası'ndan, 2575 Sayılı Danıştay Kanunu ile İlk Derece İdare Mahkemeleri'nin Kurulmasından Sonraki Durum

1982 Anayasası'nda da, mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı yolu ile yapılması esası kabul edilmiştir. Bu konuda 127. maddenin 4. fıkrasında, 1961 Anayasası'nın 116/3 maddesindeki hükme benzer bir hüküm yer almış, farklı olarak, görevleri ile ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma ve kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerinin geçici tedbir olarak kesin hükme kadar İçişleri Bakanı tarafından görevden uzaklaştırılabilmeleri imkanı getirilmiştir.

521 sayılı Danıştay Kanunu da, 6.1.1982 tarihinde kabul edilen 2575 sayılı Danıştay Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. Yeni Danıştay Kanunu'nun 24/2, 32/b maddelerinde konuya ilişkin düzenlemeler yer almıştır.

Belediye başkanlarının başkanlıktan düşürülme ve belediye meclislerinin feshi nedenleri, sırasıyla 1580 sayılı Kanunun 53/son, 61, 76, 91 ve 53/1,2,3,4 maddelerinde gösterilmiş ve bu nedenlerin varlığı halinde konunun yargıya intikal biçimine ilişkin hükümlere yer verilmiştir.

Belediye başkanı ve belediye meclisi üyeleri belli bir coğrafi bölgede oturan seçmenler tarafından seçilmektedirler. Böyle mahalli irade ile seçilmiş kişilerin bu sıfatlarına son verilmesi çeşitli açılardan önemli sonuçlar doğurmaktadır. Her şeyden önce, meclisin feshi, başkanın başkanlıktan düşürülmesi halinde o yörede yeniden seçim yapılması gerekmektedir. Seçimlerin hazineye olan yükü ve gerektirdiği idari işlemler dikkate alındığında bunun ne derece önemli sonuç doğurduğu anlaşılır. Başkanlıktan düşürülen belediye başkanının ve feshedilen meclisin yenisi seçilinceye kadar geçen süre içinde, mahalli kamu hizmetlerinin

⁴⁸ Bu konudaki kararlardan örnekler Danıştay Başkanlığı tarafından bastırılan Danıştay Onbirinci

aksayacağı ve çeşitli siyasi çekişmelerin, otorite boşluğunun doğacağı da kuşkusuzdur. Belediye meclisleri, belediye başkanları hakkında idari denetim yetkilerini kullanırken, kaymakamlık ve valilikler başkanlıktan düşürme konusunda mütalaalarını bildirirken ve Danıştay ve İdare Mahkemelerince, düşürülmeye ve feshe ilişkin yargısal kararlar verilirken bu önemli sonuçların göz önünde bulundurulması gerektiği kanaatindeyiz.

Konunun önemine binaen başkanlıktan düşürülme ve fesih nedenlerini ayrı ayrı incelemekte fayda vardır.

a) Belediye Başkanlığından Düşürülme Nedenleri

Belediye başkanının başkanlıktan düşürülmesi, başkanlık sıfat ve görevine son verilmesi ancak başkanın kendi iradesi dışında yargı mercileri kararı üzerine ortaya çıkan bir durumdur. Bu kararın alınmasına, idarenin işlemi (özellikle başkanlıktan düşürülmelerde belediye meclisi kararı) tekaddüm eder. Başkanlığın ölüm gibi tabi bir olayla veya istifa gibi başkanın kendi iradesini kullanması sonucunda da sona ermesi mümkündür.

aa) Ölüm

Belediye başkanının ölümü ile başkanlık sıfatının sone ereceği doğaldır.

bb) İstifa

Muhtar gibi belediye başkanı da görevinden istifa etmek hakkına sahiptir. Gerçi 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda bu konuda açık bir hüküm yoktur. Ancak seçimle iş başına gelmiş bulunan bir belediye başkanının görevinden istifa etmesi veya çekilme olanağı her zaman vardır.

Nitekim YSK'nun 12.6.1969 gün ve 316 sayılı ilke kararında bu konuya değinilmekte ve şöyle denilmektedir:

“.....

2- Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 116. maddesinde tanımlanan mahalli idareler arasında yer alan ve belediyenin

organlarından biri bulunan bir kimsenin, bu sıfatı, istifa yolu ile kaybetmesi, herhangi bir organ veya merciin kabul şartına bağlı tutulmamıştır.

3-.....

Seçimle iş başına gelen organların istifalarının kendiliğinden hüküm ifade etmesi... O halde, belediye meclislerinin belediye başkanlarının istifalarını kabul etme yetkisi olmadığı gibi, istifa dilekçelerinin belediye meclisine verileceği yolunda da bir yasa hükmü mevcut değildir⁴⁹."

cc) Yıllık Çalışma Raporunun Yetersizliği

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 76. maddesinde "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 üçte iki çoğunluğu ile yeter görmez ise, yetersizlik kararı ile müzakereleri kapsayan tutanak aynen meclis birinci başkan vekili, onun bulunmaması halinde ikinci başkan vekili tarafından mahalli en büyük mülkiye amirine gönderilir.

Vali, bu dosyayı il merkezi olmayan yerlerde kaymakamın, il merkezi olan yerlerde kendisinin gerekçeli ve kanaatli mütalaasıyla bir ay zarfında karar verilmek üzere Danıştay'a sunar.

Danıştay'ca yetersizlik kararı verildiği takdirde belediye başkanı düşer." denilmektedir.

Bu maddede başkanın, her toplantı dönemi başında meclise yıllık çalışmaları ve belediyenin genel durumunu gösteren bir rapor sunacağı belirtilmiştir.

Bu madde ile ilgili durumları ayrı ayrı incelersek;

aaa) Yıllık Çalışma Raporunun Sunulacağı Meclis Toplantısı

Belediye Kanunu'nun 76. maddesinde, başkanın yıllık çalışma raporunu belediye meclisinin hangi toplantısına sunacağı hakkında açıklık

⁴⁹ YSKİKD., Y.1969, s.127.

bulunmamaktadır. Maddede sadece “her toplantı dönemi başında” denilmiştir. Bununla kastedilen meclisin Haziran ayında yapacağı olağan toplantıdır. Yani başkan meclisin Haziran ayı başında yaptığı olağan toplantıya yıllık çalışma raporunu sunmalıdır.

Maddede geçen toplantı dönemi ile, meclisin Haziran ayı olağan toplantısının kastedildiği hakkında, 1781 sayılı Mahalli Seçimlerin Yeniden Düzenlenmesi Hakkındaki Kanunun, geçici birinci maddesinde açık hüküm vardı. Bu Kanun ise 2033 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır.

Büyük şehir belediyeleri dışındaki belediye başkanlarınca, yıllık çalışma raporunun meclisin Haziran ayı toplantısına sunulması gerektiğinden, bu toplantı dışında başkandan çalışma raporu istenemeyeceği gibi, Haziran ayı toplantısı dışında rapor verilmediği için düşürülmesine de meclis tarafından karar verilemez⁵⁰.

bbb) Yıllık Çalışma Raporunun Kapsamı

Başkanın hazırlayacağı çalışma raporunda hangi konuların yer alacağı Belediye Kanunu’nun 76. maddesinde; meclis kararlarının uygulanması, belediyenin mali durumu, akdedilmiş ve mevcut taahhütlerin ifa şekli biçiminde genel olarak belirtilmiştir.

Belediye başkanları, Belediye Kanunu’nun 98, 99 ve 100. maddelerinde hükme bağlanan görevlerinden hangilerini yaptıklarını, hangilerini yapmadıklarını ve bunun nedenlerini çalışma raporlarında gösterirler.

Ayrıca, Belediye Kanunu’nun 110 ila 132. maddeleri arasında ve Belediye Muhasebe Tüzüğü’nde belediyelerin gelir ve giderlerinin neler olduğu, bunların toplanma ve sarf şekilleri ve kayıt (defter, belge) nizamı gösterilmiştir. İşte bu hükümleri göz önünde bulundurarak belediye başkanı belediyenin mali durumunu da raporunda gösterir.

Belediye Kanunu’nun 70. maddesinde belediye meclisinin müzakere edip karara bağlayacağı konular belirtilmiştir. Meclis tarafından

⁵⁰ Danıştay 11. Dairesi, 1975/387 E., 1975/3788 K. sayılı Kararında: “Haziran ayı normal toplantısında okunması gereken çalışma raporunun Şubat ayı normal toplantısında okunması ve kapsamının yeterli görülmemesi nedeniyle belediye başkanı hakkında yetersizlik kararı verilmesine ilişkin” belediye meclisi kararında isaber bulunmadığından başkanlıktan düşürülme isteminin

bir önceki yılda yapılması kararlaştırılmış konular var ise, bunların gereğinin yerine getirilip getirilmediğini de raporunda açıklamalıdır.

Meclisin karar verdiği en önemli konulardan bir tanesi de beldenin imar planı ve programlarıdır. Bu programlar dört yıllık süre için yapılır ve her yıl yapılacak işler ve bunların mali kaynakları bu programlarda yıllık olarak gösterilirler. Mahalli imar faaliyeti, belediyelerin en belirgin ve ana görevlerinden olduğundan, başkanların bilhassa bu konuya çalışma raporlarında yer vermeleri önem arz etmektedir.

Bu belirttiklerimiz yanında çalışma raporunda, belediyenin diğer çalışmaları ve genel durumu hakkında da bilgilerin yer alması gerekir.

Çalışma raporunun yetersizliği nedeniyle başkanlıktan düşürülme istemlerinin yargısal denetiminde mahkemelerce genel olarak şu hususlar üzerinde durulmaktadır.

Bir defa çalışmaların yetersizliğine ilişkin belediye meclisi üyelerinin tenkitlerinin soyut, tutarsız ve delilsiz olmaması gerekir. Yani yetersizliğe ilişkin iddia ve görüşlerin tutarlı, ciddi, önemli ve belgeye dayalı olması lazımdır. Böyle olmayan bir tenkit ve oylama sonucu intikal eden başkanlıktan düşürülme istemleri mahkemeler tarafından reddedilmektedir. Ayrıca meclis üyelerinin çalışmaya ilişkin tenkitleri değerlendirilirken, belediyenin mali imkanlarının, önceden hazırlanmış plan ve programların bulunup bulunmadığının, personelin yeterli ve kalifiye olup olmadığının ve beldenin nüfusunun, göz önünde bulundurulması da gereklidir.

Gene bu konudaki yargısal denetim sırasında, çalışma ile ilgili olarak yöneltilen soru ve tenkitleri, belediye başkanı tarafından verilen cevapların yeterli, belgeye dayalı olup olmadığı hususları da mahkemeler tarafından incelenmektedir. Çünkü Belediye Kanunu'nun 76. maddesinde, meclisin çalışma raporundaki açıklamaları yeterli görmemesi halinde düşürülmesinin istenebileceği belirtilmiştir. O halde meclis üyeleri tarafından yapılan tenkitlere ve sorulara karşı verilen cevaplar tatmin edici, belgeye dayalı ise, yıl içinde ne yapıldığını, ne yapılmadığını ve

reddine karar vermiştir (Hondur, Selçuk: "Belediye Başkanlarının Düşürülmeleri ve Belediye Meclislerinin Feshi Konularında Bir İnceleme", DD., 1987, s.18.).

yapılamayış nedenlerini ortaya koyuyor ise mahkeme tarafından düşürölme konusundaki istem kabul edilmeyecektir.

Belediye Kanunu'nun 76. maddesinde belediye başkanlarının yıllık çalışma raporunu meclise sunmak zorunda oldukları hükme bağlandığına göre, hiç rapor hazırlamayan ve raporunu meclisin Haziran ayı olağan toplantısına sunmayan belediye başkanı için öncelikle düşürölme nedeni ortaya çıkmış olur.

ccc) Çalışma Raporunun Görüşölceğı Meclis Toplantısına Kimin Başkanlık Edeceğı

Belediye Kanunu'nun 58. maddesinde meclise belediye başkanının, başkanlık edeceğı fakat ayrıca meclis içinden iki tane meclis başkan vekili seçileceğı belirtilmiştir. Aynı Kanunun 60. maddesinde yıllık çalışma raporunun görüşölceğı meclis toplantısına meclis başkan vekillerinden birinin başkanlık edeceğı açıklanmıştır. Gerçekten başkanın çalışmalarının değeriendirildiğı bir toplantıyı belediye başkanının yönetmesinin tarafsızlıkla bağdaşmayacağı açıktır.

ddd)Çalışma Raporunun Görüşölceğı Meclis Toplantısındaki Oylamanın Şekli

Belediye başkanı meclisin Haziran ayı toplantısında raporunu okuduktan ve üyelerce gerekli tenkit ve öneriler bildirilip yeterli müzakere yapıldıktan sonra belediye başkanının çalışmalarının yeterli olup olmadığı oya sunulur. Bu oylama sonucunda meclis üye tam sayısının ancak 2/3'ü başkanın çalışmalarının yetersizliğı yolunda oy kullanır ise konu mahkemelere intikal ettirilebilir.

Bu nedenle bu konudaki istekler incelenir iken önce meclisin üye tam sayısının tesbiti gerekir. Bu sayıya başkanın kendisi de dahildir. Sonra yetersizlik oyu kullananların sayısı üye tam sayısının 2/3'ünü bulup bulmadığı incelenir. Belediye meclisinin görüşme tutanakları matbu olduğundan üzerinde ayrı bir bölüm halinde meclis üyelerinin adları ve toplantıya katılanların adları ayrı ayrı gösterilmektedir. Uygulamada kanunda belirtilen hesaplar yapılırken kesir rakamları tam rakama

dönüştürülmektedir. Örneğin üye tam sayısı 28 olan mecliste 2/3 çoğunluk 19 olarak kabul edilmektedir.

eee) Yetersizlik Konusunun Yargı Mercilerine Gönderiliş Şekli

Belediye meclisinde yetersizliğe karar verildikten sonra, meclisin o dönemde yaptığı müzakerelere ait tutanaklar ile yetersizlik kararı meclis başkan vekili tarafından illerde valiliklere, ilçelerde kaymakamlıklara gönderilir. Kaymakam veya valiler kendilerine gelen bu belgeleri inceleyerek, başkanın çalışmalarının yeterliliği veya yetersizliği konusunda kendi görüş ve düşüncelerini gerekçeleriyle ortaya koyan mütalâasını da ekleyerek gerekli kararın verilmesi için dosyayı yargı mercilerine gönderirler. İlçe belediye başkanları hakkındaki bu tekliflerin kaymakamın mütalaaası ile birlikte valiliğe gönderilmesi ve valilik tarafından konunun yargı mercilerine intikal ettirilmesi gerekir. Yani ilçe belediye başkanlarının düşürülme isteklerinin, valilikten geçmeden doğrudan kaymakamlıkça yargı mercilerine intikal ettirilmesi olanağı yoktur. Kanun koyucu kaymakamlık ve valilik mütalaaalarının, gerekçeli olmasını ve kanaat bildirmesini öngörmüştür. İdari vesayet makamı olan, mahalli özellikleri bilen ve belediye başkanlarının çalışmalarını yakından izleyen kaymakam veya valilerin gerekçeli açıklama ve mütalaaaları yargısal denetim sırasında büyük yarar sağlayacağı düşünülerek bu hüküm konulmuştur.

Yargı mercilerine gönderilen dosyalarda kaymakamlığın veya valiliğin gerekçeli mütalaaası bulunmaması halinde bunun mahkeme tarafından verilecek bir ara kararı ile tamamlattırılması mümkündür.

fff) Yıllık Çalışma Raporunun Yetersizliği Nedeniyle Belediye Başkanlarının Düşürülmesine İlişkin Yargı Kararları

Yıllık çalışma raporunun yetersizliği ile ilgili Danıştay'ın pek çok kararına rastlamak mümkündür. Bunlardan bazıları şunlardır:

Danıştay 6. Dairesi, 24.5.1951 gün ve 1950/1782 E., 1951/1291 K. sayılı kararında soruları cevapsız bırakan belediye başkanı hakkında ademi kifayet kararı verilebileceğini⁵¹, belediye encümen üyeleri hakkında

⁵¹ Pazarıcı, Şevki: Belediye Kanunu ve Yargı Kararları, Ankara 1995, s.118-119.

ademi kifayet kararı verilemeyeceğini⁵², yetersizlik kararının belgelere dayandırılması gerektiğini⁵³, hiç rapor hazırlamayan ve meclisin olağan toplantı dönemi başında raporunu meclise sunmayan belediye başkanı için öncelikle düşürülme nedeninin ortaya çıktığını⁵⁴, kanunla verilen görevleri yerine getirmedeği ve belediye hizmetlerini aksattığı sabit olan belediye başkanının düşürüleceğini⁵⁵, belediye başkanının düşürülebilmesi için meclis kararının üçte iki çoğunluğunun bulunması gerektiğini⁵⁶, belediye başkanının düşürülmesine ilişkin meclis kararına karşı, meclis üyelerinin temyiz isteminde bulunamayacaklarını⁵⁷, atama ile gelen belediye başkan vekiline belediye meclisi tarafından yetersizlik kararı verilemeyeceği⁵⁸, halen görevde bulunmayan belediye başkanı hakkında yetersizlik kararı verilmesi olanağı bulunmadığından, çalışma raporunun yetersiz bulunduğu ile ilişkin belediye meclis kararının 1580 sayılı kanunun 76 maddesi uyarınca istemin incelenmeksizin reddini⁵⁹, görevini gereği gibi yerine getirmedeği, kötüye kullandığı veya kamu yararı gözetmediğine ilişkin hiçbir ciddi kanıt bulunmayan belediye başkanının düşürülmesinin yerinde olmadığını⁶⁰, 1580 sayılı Kanunun 76. maddesi gereğince valilik tarafından yapılan başvuru üzerine ilçe belediye başkanının düşürülmesi istemini reddeden Danıştay 8. Daire kararına

⁵² Danıştay 6. Daire, 1951/1051 E., 1952/187 K. sayılı kararı (Pazarcı, Şevki: a.g.e., s.119).

⁵³ Danıştay 6. Daire, 30.9.1953 gün, 1953/1029 E., 1953/1799 K. sayılı kararı; Danıştay 6. Daire, 25.3.1954 gün, 1953/1175 E., 1954/765 K. sayılı kararı; Danıştay Genel Kurulu'nun 17.6.1965 gün ve 1965/137 E., 1965/140 K. sayılı kararıyla onaylanan 3. Dairenin 1.6.1965 gün ve 1965/195 E., 1965/139 K. sayılı kararı; Danıştay 3. Daire, 18.6.1966 gün, 1966/243 E., 1966/258 K. sayılı kararı (Pazarcı, Şevki: a.g.e., s.119-121).

⁵⁴ Danıştay 11. Daire, 16.7.1974 gün, 1974/3334 E., 1974/1876 K. sayılı kararı (Pazarcı, Şevki: a.g.e., s.121).

⁵⁵ Danıştay 11. Daire, 24.9.1975 gün, 1975/1876 E., 1975/5085 K. sayılı kararı (Pazarcı, Şevki: a.g.e., s.121).

⁵⁶ Danıştay 11. Daire, 23.6.1977 gün, 1977/499 E., 1977/2529 K. sayılı kararı (Pazarcı, Şevki: a.g.e., s.121).

⁵⁷ Danıştay 8. Daire, 14.8.1985 gün, 1985/605 E., 1985/747 K. sayılı kararı (Pazarcı, Şevki: a.g.e., s.122).

⁵⁸ Danıştay 8. Daire, 2.2.1989 gün, 1988/880 E., 1989/49 K. sayılı kararı (Pazarcı, Şevki: a.g.e., s.123).

⁵⁹ Danıştay 8. Daire, 13.6.1990 gün, 1990/927 E., 1990/728 K. sayılı kararı (Pazarcı, Şevki: a.g.e., s.123).

⁶⁰ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, 11.1.1990 gün, 1990/768 E., 1991/1 K. sayılı kararı (Pazarcı, Şevki: a.g.e., s.123).

karşı, belediye meclis üyesinin itiraz yetkisi bulunmadığından itirazının ehliyet yönünden reddini hükme bağlamıştır⁶¹.

dd) Gensoru

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 61. maddesinde "Belediye meclisi üyelerinden her biri belediye işleriyle ilgili her hangi 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 görülmediği takdirde 76. madde uyarınca işlem yapılır." denilmektedir.

Bu madde ile meclise, başkanın işlemleri üzerinde denetim imkanı sağlanmıştır. Gensoru müessesesi ile, belediyenin en yüksek karar organı olan meclis, icra organı olan belediye başkanını idari yoldan denetlemektedir. Bu denetim yolunun yukarıda olduğu gibi ayrıntılarını incelemekte yarar vardır.

aaa) Gensoru Meclisin Hangi Toplantısında Verilebilir

Belediye Kanunu'nun 61. maddesinde gensorunun meclisin hangi toplantısında verilebileceği hakkında bir hüküm yoktur. Bu nedenle meclisin yılda 3 defa yaptığı toplantılardan herhangi birinde meclis üyeleri tarafından gensoru önergesi verilmesi mümkündür.

bbb) Gensorunun Mecliste İncelenme Usulü

Gensoru verilince gündeme alınması için meclis tarafından karar alınır. Bu kararın meclis üye tam sayısının çoğunluğu tarafından (yarıdan bir fazla) alınması gerekir. Bunun için meclisin kaç üyeden oluştuğunun bilinmesi gereklidir. Ayrıca gensoru gündeme alındıktan 3 tam gün geçmeyince cevaplandırılmaz. Nitekim Danıştay 11. Dairesi, 3 günlük

⁶¹ Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu, 6.12.1991 gün, 1991/509 E., 1991/273 K. sayılı kararı (Pazarcı, Şevki: a.g.e., s.123).

süre geçmeden yapılan oylama ile yetersizliğine karar verilen belediye başkanlığının düşürülmesine gerek olmadığına karar vermiştir.

Gensorunun gündeme alınmasından 3 tam gün geçtikten sonra yapılan meclis toplantısında, belediye başkanı bizzat veya görevlendireceği kişi vasıtasıyla gensoru ile cevaplandırılması istenen konular hakkında meclise bilgi verir. Verilen cevaplar meclis üye tam sayısının 2/3'ü tarafından yeter görülmez ise durum gene 76. maddede belirtilen usule uygun olarak idari yargı mercilerine intikal ettirilir.

Meclisteki karar için gerekli çoğunluk ve konunun yargı mercilerine intikali bakımından, yukarıda 76. madde dolayısıyla kendilerine intikal eden başkanlıktan düşürülme istemlerinde, gensorunun gündeme alınması sırasında yeterli çoğunluğun bulunup bulunmadığını, gensorunun gündeme alınmasından sonra 3 tam gün geçip geçmediğinin, gensoruya verilen cevapların yeterli ve belgelere dayalı olup olmadığının, gensoru ile sorulan hususların somut ve gerçek olup olmadığını, yetersizlik kararını meclisin 2/3 çoğunluğu ile verilip verilmediğinin usul ve esas incelemesinin gereği olarak araştırmaktadırlar.

Görüldüğü üzere, diğer bütün düşürülme sebeplerinde olduğu gibi, bu sebepte de kararı yargı yeri vermektedir. Belediye meclisinin bu konudaki yetkisi, durum saptama ve istemdir. Belediye meclisi yalnızca, cevabı yeter bulmadığını tutanakla tespit etmekte, kararı ise yargı vermektedir.

ccc) Gensoru İle Belediye Başkanlarının Düşürülmesine İlişkin Yargı Kararları

Danıştay 8. Dairesi, ... ili merkez ilçeye bağlı ... kasabası belediye başkanı hakkında 1580 sayılı Kanunun 61. maddesi uyarınca verilen güvensizlik kararının aynı kanunun 74. maddesi uyarınca valilikçe iptalinin istenmesi üzerine, "1580 sayılı Kanunun 74. maddesinde olağan ve olağanüstü toplantılar dışında, görev ve yasal yetkiye aykırı verilen kanun ve tüzüklere aykırı olarak alınacak belediye meclisi kararlarının valinin istemi üzerine il idare kurulu tarafından, il merkezi olan yerlerde İçişleri Bakanlığı'nın istemi üzerine Danıştay tarafından incelenerek onaylanacağı veya iptal olunacağı belirtilmiştir.

Yukarıda açıklanan, bu madde kuralına göre belediye meclisinin ancak kesin ve yürütülmesi zorunlu kararlarına karşı valilik tarafından iptal istemiyle dava açılabilecektir.

Oysa olayımızda, belediye başkanı hakkında 1580 sayılı Kanunun 61. maddesi uyarınca belediye meclisince alınan bir güvensizlik kararı, diğer bir anlatımla belediye başkanının düşürülmesi istemi söz konusudur.

Belediye başkanının düşürülmesi yöntemi ise 1580 sayılı Kanunda özel olarak düzenlenmiştir. Adı geçen kanunun 76. maddesinde belirlenen bu yöneme göre, ancak kesin ve yürütülmesi gerekli bir işlemin, idarece önerilmek ve yargı yerince karar verilmek yolu ile oluşturulması durumunda söz konusu olabileceğine kuşku yoktur.

Böyle olunca da belediye başkanının düşürülmesine ilişkin meclis kararının idari yargı yerlerince uygun görülmemesi durumunda kesin ve yürütülmesi zorunlu işlem niteliğini kazanamayacağı; başka bir anlatımla, belediye başkanının görevden alınması için meclis kararının tek başına yeterli olamayacağı açıktır.

Bu durumda, idare mahkemesi tarafından valiliğin iptal isteminin, valiliğin konuya ilişkin düşüncesi kabul edilerek işin biçim ve esas yönünden incelenmesi ve belediye başkanının düşürülmesine ve düşürülmemesine karar verilmesi gerekmekte ise de, biçim yönünden verilen iptal kararı, belediye başkanının düşürülmesi için yasal koşulların bulunmadığı anlamını taşımaktadır. Belediye meclisi üye sayısına başkanın da katılması gerektiği ve dava konusu olayda 6 meclis üyesinin 2/3 çoğunluğu sağlayamayacağına ilişkin idare mahkemesi görüşü yerindedir." demek suretiyle, belediye meclisi tarafından başkan hakkında verilen düşürme kararı yargı yeri tarafından uygun görülmemesi durumunda belediye başkanının görevine devam edeceğine nihai kararın yargı yerince verileceğini açık bir biçimde belirtmektedir⁶².

Danıştay 1. Dairesi de, aynı konuya ilişkin bir kararında, "Belediye meclislerinin belediye başkanlarıyla ilgili olarak alabilecekleri kararların niteliği, sınırları ve hükümleri 1580 sayılı Kanunun 19.7.1963 günlü ve 307 sayılı Kanunla değiştirilen 61. ve 76. maddelerinde düzenlenmiştir. Sözü

⁶² Danıştay 8. Daire, 7.5.1987 gün, 1987/100 E., 1987/232 K. sayılı kararı.

edilen 61. maddede belediye meclis üyelerinden her birinin belediye işleriyle ilgili herhangi bir husus hakkında meclis başkanlığına önerge vererek, gensoruda bulunabileceği, gensoru önergesi gündeme alınırsa, belediye başkanlarının gensoruya cevap vereceği, verilen cevap yeterli görülmediği takdirde, 76. maddede sözü edilen işlemin yapılacağı; 76. maddede ise belediye başkanının belediye meclisine her toplantı dönemi başında senelik çalışma raporu vereceği verilen rapor meclis tarafından yeterli görülmez ise, yetersizlik kararı ile müzakereleri kapsayan tutanağın mahallin en büyük mülki amirine gönderileceği, valinin bu dosyayı il merkezi olmayan yerlerde kaymakamın, il merkezi olan yerlerde olan kendisinin mütalaasıyla Danıştay'a sunacağı, Danıştay tarafından yetersizlik kararı verildiği takdirde, belediye başkanının düşeceği, hükme bağlanmıştır.

Danıştay 3. Dairesi'nin bir kararında, gensorunun, kanunla belirlenen 3 tam gün geçmeden gündeme alınması ve cevaplandırılması üzerine yetersizlik kararı verilmesi kanuna aykırı olduğu gibi, çalışma raporunun dönem başı olmayan toplantıda okunup görüşülmesi ve yetersizlik kararı verilmesi de kanuna aykırı bulunmuştur⁶³.

Danıştay 1. Dairesi, Kanunda öngörülen çoğunluk sağlanmadan alınan belediye meclisi kararlarının iptaline karar vermiştir⁶⁴.

Bu hükümler dışında, kanunda belediye meclislerine belediye başkanlarının görevden alınmaları hususunda karar verme yetkisi tanıyan başka bir hüküm yer almamaktadır. Hiçbir organın, kaynağını Anayasa'dan almayan bir devlet yetkisini kullanamayacağı, mahalli idarelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceği yolundaki Anayasa hükümleri karşısında, belediye meclislerinin belediye başkanları hakkında kanunda öngörülme-yen bir yetkiyi kullanamayacağı kuşkusuzdur

ee) Seçilme Yeterliğini Kaybetme

1580 sayılı Kanunun 307 sayılı Kanun ile değişik 91. maddesi,

⁶³ Danıştay 3. Daire, 25.3.1969 gün, 1969/136 E., 1969/140 K. sayılı kararı (Pazarcı, Şevki: a.g.e., s.85).

⁶⁴ Danıştay 1. Daire, 27.5.1987 gün, 1987/135 E., 1987/135 K. sayılı kararı ((Pazarcı, Şevki: a.g.e., s.86).

belediye başkanlığına seçildikten sonra seçilme yeterliğini kaybeden veya görevi kötüye kullanma veya herhangi bir suçtan dolayı en az 6 ay hapse mahkum olan belediye başkanlarının, İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi üzerine Danıştay tarafından bir ay içinde verilecek kararla başkanlıktan düşeceği hükme bağlamış ve daha sonra 335 sayılı KHK ile söz konusu 91. madde değiştirilmiş ve belediye başkanlığına seçildikten sonra seçilme yeterliğini kaybeden belediye başkanlarının, İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi üzerine Danıştay tarafından bir ay içerisinde verilecek kararla başkanlıktan düşürüleceği belirtilmiştir.

1580 sayılı Belediye Kanunu ile 3030 sayılı Büyük şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında KHK.'nin değiştirilerek kabulü hakkındaki Kanunda Değişiklik Yapılmasına dair 335 sayılı KHK.'nin, çıkarılmasına yetki veren 3268 ve 3347 sayılı Yetki Yasalarının kapsamı dışında kalması nedeniyle bu konudan açılan dava sonucu Anayasa Mahkemesi'nin 2.8.1989 gün ve 1998/38 E., 1989/7 K. sayılı kararı ile söz konusu 335 sayılı KHK. tümüyle iptal edilmiştir.

Anayasa'nın, KHK. ile ilgili 91. maddesi, Türkiye Büyük Millet Meclisi'nin Bakanlar Kurulu'na KHK. çıkarma yetkisi verebileceğini, yetki kanununda çıkarılacak KHK.'nin amacı, kapsamı, ilkeleri ve kullanma sürelerinin gösterileceği, KHK.'nin Resmi Gazete'de yayımlandıkları gün yürürlüğe gireceğini ve aynı gün Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulacağını, meclis tarafından reddedilen KHK.'nin bu kararın Resmi Gazete'de yayımlandığı tarihte yürürlükten kalkacağını hükme bağlamıştır.

Anayasa'nın 87. maddesi uyarınca, yasama yetkisine sahip Türkiye Büyük Millet Meclisi bu yetkisini belirli konularda belirli süreler içinde kullanmak üzere Bakanlar Kuruluna bırakabilmekte ve yetki kanunu çerçevesinde çıkaracağı KHK ile yasama tasarrufunda bulunabilmekte ve kanunları değiştirebilmektedir. Kanun kuvvetinde olan KHK.'ler, Kanun gibi Anayasa Mahkemesi'nin denetimine tabi olmaktadır. KHK.'nin doğuşuna, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından kabul edilen yetki kanunu izin vermektedir. Yetki kanunu olmaksızın KHK.'nin düzenlenebileceğini ve bir kanun hükmünün değiştirilebileceğini düşünmek mümkün değildir. KHK.'ler de, diğer kanunlar gibi yürürlükte oldukları sürelerde hukuki sonuçlar yaratmaktadırlar. Bir başka anlatımla,

Anayasa Mahkemesi'nin iptal kararları geriye yürümemekte ve iptal kararının yürürlüğe girişinin ertelendiği durumlarda, Türkiye Büyük Millet Meclisi iptal kararının ortaya çıkardığı hukuki boşluğu dolduracak kanun tasarısı veya teklifini öncelikle görüşüp karar bağlama durumundadır (Anayasa madde 153).

Kanun hükmünü değiştiren KHK.'nin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi halinde eski kanun hükmünün yürürlüğe girip girmeyeceği tartışmalıdır. KHK.'nin düzenlenmesine yetki veren yasanın kapsamında olmadığına anlaşılmaması ve sebeple Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesi halinde, KHK.'nin değiştirdiği eski kanun hükmünün yeniden yürürlüğe girip girmeyeceği anlaşmazlığın özünü oluşturmaktadır. Yetki kanunu kapsamına giren konularda, KHK. ile düzenlemeler yapılabilmekte ve bir kanun hükmü değiştirilebilmektedir. Yetki kanununun cevaz vermediği konularda KHK.'ler çıkarılamayacağı doğaldır. Yetki kanunu kapsamına girmediği, bir başka anlatımla, yasama organının düzenleme yapma yetkisi tanımadığı konularda KHK. çıkarılması açık ve ağır yetki gasbını oluşturmaktadır. Böyle durumlarda KHK.'ler yoklukla malul sayılabilecek derecede sakat duruma düşmektedir. KHK.'lerdeki böyle sakatlıkların Anayasa Mahkemesi tarafından tespit edilerek iptal edileceği tabidir. Yetki kanunu kapsamı dışında kaldıkları için iptal edilen KHK.'lerin, değiştirdikleri Kanun hükmünün yeniden yürürlüğe giremeyeceğinin kabulü halinde, daha büyük boşluk ve zorluklar çıkabilir. Hatta KHK. çıkarma yetkisi, siyasi iktidarlar tarafından değişik amaçlarla kullanılabilir. Bu nedenle, yetki kanunu kapsamı dışında kaldıkları için KHK.'lerin Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmesinden sonra bu kararnameden önce yürürlükte bulunan kanun hükmünün yeniden yürürlüğe gireceğini kabul etmek zorunludur.

1580 sayılı Kanunun 91. maddesini değiştiren 335 sayılı KHK.'nin Anayasa Mahkemesi tarafından yetki kanunu kapsamı dışında kaldığından bahisle iptal edilmesinden sonra, eski 91. maddenin yeniden yürürlüğe girip girmeyeceği konusu Danıştay 8. Dairesi tarafından açıklığa kavuşturulmamıştır. Konu ile ilgili Danıştay 8. Dairesi'nin 1991/1998 E., 1991/618 K. sayılı kararında, iki muhalif üye bu konunun açıkça

tartışılarak eski 91. maddenin yürürlüğe gireceği konusunda muhalif oy bildirmişlerdir.

Danıştay 8. Dairesi'nin konu ile ilgili çoğunluk kararında ise; Anayasa'nın 127. maddesi içeriği ile doğal olarak seçildikten sonra seçilmeye engel bir mahkumiyetle hüküm giyen kişinin üyeliğinin sona erdirilmesi gerektiği gerekçe yapılarak karar verilmiştir.

Daha sonra, 2972 sayılı Mahalli İdareler Seçimi ili ilgili kanunun 9. maddesinin yollamada bulunduğu 2839 sayılı Milletvekili Seçimi Kanunu'nun 11. maddesinde öngörülen adaylığa engel mahkumiyet durumunun, seçimden sonra ortaya çıkması halinde idare tarafından vaki olan düşürülme istemleri, 1580 sayılı Kanunun 91. maddesine değinilmeden ilgililer hakkında Danıştay 8. Dairesince düşürülme konusunda oybirliği ile karar verilmekte ve bu kararlara karşı yapılan itirazlar da, usul tartışması yapılmaksızın İdari Dava Daireleri Genel Kurulu tarafından incelenmektedir.

Böylece mahkumiyete dayalı düşürülme istekleri, Belediye Kanunu'nda bir düzenleme bulunmamasına karşın Danıştay tarafından incelenmekte ve bu uygulama istikrar kazanmış bulunmaktadır.

ff) Geçici Olarak Görevden Uzaklaştırılma

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 93. maddesine göre;

"Belediyelerin seçilmiş organları veya bu organların üyeleri hakkında görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle soruşturma veya kovuşturma açılması halinde, İçişleri Bakanı geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar bu organları veya organların üyelerini görevden uzaklaştırabilir.

Belediye başkanının, görevini mazeretsiz ve kesintisiz olarak 20 günden fazla terk etmesi ve bu durumun mahallin en büyük mülki amirince tespit edilmesi ve İçişleri Bakanlığı'na bildirisi üzerine idari yargı tarafından bir ay içinde verilecek kararla belediye başkanı başkanlıktan düşürülür."

Anayasa'nın 127. maddesinin 4. fıkrası, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında kovuşturma veya soruşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı'nın geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar uzaklaştırılabilmesine olanak tanımıştır.

1580 sayılı Kanun'un 3394 sayılı Kanun'la değişik 93. maddesinde ve 3030 sayılı Büyük şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanunun 9. maddesinde Anayasa'nın 127. maddesine benzer şekilde, geçici olarak başkanlıktan düşürme konusunda düzenleme yapılmış bulunmaktadır.

Belediye başkanlarının geçici olarak görevden uzaklaştırılmaları konusunda gerek 1580 sayılı Kanunun 93. ve gerekse 3030 sayılı Kanunun 9. maddesi gereğince İçişleri Bakanı karar almaya yetkilidir. Bu konuda açılacak davalara, Danıştay değil, idare mahkemeleri bakacaktır. İçişleri Bakanı tarafından tesis edilen geçici olarak görevden uzaklaştırma işlemlerine karşı açılacak davaların hangi idare mahkemesi'nde görüleceği konusunda içtihat aykırılıkları bulunmakta idi. Bazı mahkemeler, İçişleri Bakanlığı tarafından tesis edilen işleme karşı Ankara İdare Mahkemesi'nde dava açılması gerektiğine karar verirken, bazı mahkemelerde belediye başkanının görev yaptığı yer mahkemesinin davaya bakmaya yetkili olduğuna karar vermekte idiler.

2575 sayılı Kanunun 33. maddesinin 3. fıkrasında 3622 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle, mahalli idare organları ile bu organların üyelerinin geçici bir tedbir olarak görevden uzaklaştırılmalarıyla ilgili davalarda yetkili mahkemenin, ilgilinin görevli bulunduğu yer idare mahkemesi olduğu belirtilmek suretiyle konu kanun hükmüyle açıklığa kavuşturulmuş bulunmaktadır. Gerek Anayasa ve gerekse kanunlar, belediye başkanlarının geçici olarak görevden uzaklaştırılmaları konusunda, soruşturma ve kovuşturmanın açılması ile kesin hükme kadar geçecek geniş bir süre için İçişleri Bakanı'na çok önemli sayılabilecek etkin bir yetki tanımıştır. Belediyelerin seçilmiş organları ve bu organların üyeleri 5 yıl süreyle görev yapmak üzere doğrudan halk tarafından seçilmiş bulunmaktadır. Bu süre içinde İçişleri Bakanı'na tanınan geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisi çok önemli olmaktadır. Mahalli idareler üzerinde vesayet denetim yetkisi olan merkezi idarelerin, bu idarelerin organları üzerinde sık sık soruşturma veya kovuşturma açmaları tabidir. Soruşturma ve kovuşturmaların uzun sürmesi, bunların sonucuna göre yetkili karar organlarınca, ilgililerin yargılanmalarına izin verilmesi ve daha sonra adli yargı yerlerinde yargılanmaları sonucuna bağlanıp

Yargıtay'ın incelenmesinden de geçmesi uygulamada çok uzun süreleri gerektirmektedir. Soruşturma ve kovuşturmadan kesin hükme kadar geçecek sürede, seçilmiş organların görev süreleri de sona erebilir. Böylece, geçici olarak görevden uzaklaştırmaya ilişkin tedbirler, kesin olarak göreve son verme veya organlık sıfatını sona erdirmeye sonucunu doğurabilir. Bu nedenle Kanunun verdiği bu yetkinin idare tarafından çok dikkatli kullanılması ve yargı yerleri tarafından da çok önemli şekilde incelenmek suretiyle değerlendirilmesi gerekecektir.

Görevde bulunan bir kişi hakkında açılan soruşturma, delillerin yok olması, etkiden uzak ve sağlıklı şekilde yürütülmesi bakımından ilgililerin görevden geçici olarak uzaklaştırılmalarını gerektirebilir. Ancak soruşturma ve kovuşturma bittiği ve konuları açıklığa kavuştuğu halde ilgililerin göreve iade edilmemeleri, konuya ilişkin davaların özünü oluşturmaktadır. Özellikle soruşturma ve kovuşturma sonucuna göre yetkili organlarca ilgililerin yargılanmalarına gerek görülmediği veya ceza mahkemeleri tarafından beraat kararı verildiği halde seçilmiş kişilerin göreve iade edilmemeleri, idari yargı yerlerince verilen iptal kararlarına konu olmaktadır. Bir soruşturma sebebiyle bu kişilerin geçici olarak görevden uzaklaştırılmaları, soruşturma konularının çok önemli ve ciddi olmasını ve yeterli belgelere dayanmasını gerektirir. Bir yönü ile siyasi nitelik taşıyan İçişleri Bakanı'nın açtıracağı her soruşturma veya kovuşturma nedeniyle ilgililerin görevlerine geçici olarak son verilmesini idari yargı yerleri uygun bulmamaktadır.

Asıl olan seçilmiş kişilerin seçildikleri süre için görevlerini yapmalarıdır. Ancak görev sırasında çok önemli sayılabilecek ve görevle bağdaşmayan suç işledikleri takdirde bu kişilerin görevlerinden geçici olarak uzaklaştırılabileceği tabidir.

Uygulamada, İçişleri Bakanlığı, soruşturma ve kovuşturma açtığı pek çok belediye başkanı hakkında geçici olarak görevden uzaklaştırma kararı verdikten sonra yetkili kurullarda menî muhakeme kararı verildiği veya ceza mahkemesi tarafından beraat kararı verildiği halde bu kişileri göreve iade etmemekte ve ilk görevden uzaklaştırma kararını sürdürmek istemektedir.

Soruşturma veya kovuşturma konuları çok önemli ve ciddi olduğu için ilgililerin geçici olarak görevden uzaklaştırılmalarından sonra yetkili kurullar tarafından ilgililerin yargılanmalarına izin verilmemesi veya ceza mahkemesi tarafından beraatine rağmen ilgililerin görevlerine iadelerinin gerekip gerekmeyeceği idare mahkemeleri tarafından farklı şekilde ele alınmaktadır.

Bazı mahkemeler, soruşturma veya kovuşturma konuları çok önemli veya ciddi ise İçişleri Bakanı'nın böyle kişileri görevden alabileceği, Bakan kararının, kanun amacına uygun olduğunu, sonradan yetkili kurulların yargılamaya izin vermemesi veya ceza mahkemeleri tarafından ilgililerin lehine karar verilmesinin ilk işlemi sakatlamayacağı, ancak ilgililerin yeniden göreve iade edilmelerini isteyebilecekleri ve iade isteğinin reddi halinde yeniden dava açılabilirliği görüşü hakim olmaktadır.

Ancak konuya ilişkin Danıştay kararlarında bu görüş oy çokluğu ile benimsenmekte, ilgililer lehine sonradan oluşan olumlu durumun geçici olarak görevden uzaklaştırma kararının iptali için yeterli sebep sayılacağı belirtilmektedir.

Danıştay 8. Dairesi 27.5.1991 gün ve 1990/1615 E., 1991/1020 K. sayılı kararında; "Görevle ilgili üzerine atılı suçlar nedeniyle hakkında soruşturma açılan ve bazı eylemleri nedeni ile adli yargıda davaları bulunan belediye başkanının önlem olarak görevden uzaklaştırılacağına" hükmetmiştir⁶⁵.

Diğer yandan 1580 sayılı Kanun'un 93. maddesinin son fıkrasına göre belediye başkanının görevini mazeretsiz olarak 20 günden fazla terk etmesi ve bu durumun mahallin en büyük mülki amiri tarafından tespit edilmesi ve İçişleri Bakanlığı'na bildirisi üzerine idari yargı tarafından bir ay içinde başkanlıktan düşürüleceği hükme bağlanmıştır.

Danıştay 8. Dairesi, 15.12.1992 gün ve 1992/3200 E., 1992/3500 K. sayılı kararında, "Özürsüz devamsızlığı nedeniyle belediye başkanının düşürülmesi gerektiğine" karar vermiştir⁶⁶.

⁶⁵ Pazarıcı, Şevki: a.g.e., s.142.

⁶⁶ Pazarıcı, Şevki: a.g.e., s.143.

Başkanlıktan düşürölme konusunda idare mahkemeleri tarafından değil, Danıştay tarafından verilecek kararlar düşürölebileceğini kabul etmek gerekir. Zira 2575 ve 2577 sayılı Kanunlarda 3622 sayılı Kanun ile, 5.4.1990 tarihinde yapılan değişiklik ile tüm belediyeler yönünden belediye başkanlığından düşürölme konusunda karar verme yetkisi Danıştay'a bırakılmış bulunmaktadır.

gg) Belediye Meclisinin Feshi Dolayısıyla Başkanlıktan Düşürölme

Belediye Kanunu'nun 53. maddesinde belediye meclisinin feshini gerektiren sebepler dört bend halinde sayılmış, aynı maddenin son bendi ile de "Yukarıdaki bendlerde açıklanan fiil ve işlemlere katılan belediye başkanlarının da Danıştay kararı ile görevine son" verileceği hükmü getirilmiştir. Belediye meclisinin feshi sebepleri aşağıda incelenecektir. Bu maddeye göre meclisin feshini gerektiren fiil ve işlemlere belediye başkanının iştiraki halinde meclisin feshi ile birlikte belediye başkanı da başkanlıktan düşürölmektedir.

b) Belediye Meclisinin Feshi Sebepleri

1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 53. maddesinde belediye meclisinin feshini gerektiren sebepler dört bend halinde sayılmıştır. Bu maddede aynen "Belediye meclisi;

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

İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi üzerine Danıştay'ın kararı ile fesholunur." denilmektedir.

Meclisin feshini gerektiren sebepleri incelemek yararlı olacaktır.

aa) Meclisin Olağan ve Olağanüstü Toplantılar Dışında Toplanması

Büyük şehir belediyeleri dışındaki belediye meclislerinin, Belediye Kanunu'nun 54. maddesine göre olağan toplantılarını Ekim, Şubat ve Haziran ayı başında yapacağı belirtilmiştir. Olağanüstü toplantı ise önemli ve acele iş çıkması halinde vali veya belediye başkanının daveti ve meclis üyelerinden 1/3'ünün gerekçeli teklifi halinde yapılabilir. Meclis bu belirtilen toplantılar dışında toplantı yapar ise bu fesih sebebi teşkil etmektedir.

Maddede yer alan toplantının yapılacağı aylar için "... ayların başları" deyimini ayın ilk gününü değil, İçişleri Bakanlığı'nın 1959 tarihli genelgesinde de belirtildiği üzere, ilk haftanın münasip gününü ifade etmektedir.

Bir konuyu görüşmek üzere, belediye meclisinin olağanüstü toplanmasını, yeterli çoğunlukla isteyen üyelerin bu isteğini yerine getirmek belediye başkanı için zorunludur. Aksi takdirde belediye başkanlığından düşürmeye varan işlemler yapılabilir.

Danıştay bu konu ile ilgili değişik tarihlerde kararlar vermiştir.

Danıştay 3. Dairesi'nin 31.7.1973 gün ve 1973/403 E., 1973/3831 sayılı kararında; "Belediye idaresiyle görevli olan meclislerin, bu görevi yılda üç defa yapılan adi toplantılarda yerine getirmesi asıldır. İşin, bu toplantılara mahsus sürelerde bitirilmemesi halinde, kanunun valilere tanıdığı yetkiye dayanılarak süre uzatımı için gerekli teşebbüsün yapılması icap eder. Olağanüstü toplantılar ise meclislerin toplu olmadığı sırada önemli ve acele bir iş çıkması halinde yapılabileceği cihetle, adi toplantılara konu olan bir kısmı görüşülmüş ve bir kısmı da 57. maddeye göre gündeme alınarak görüşülebilecek olan sorunların adi toplantı devam ettiği sırada olağanüstü toplantıya konu edilmesinde de meclisin olağanüstü toplantıya çağrılmasında, yasa koyucunun olağanüstü toplantılar için gözettiği amaca uyarlık bulunmamaktadır.

Kaldı ki Kanunun 54. maddesine göre, adi toplantı gündeminde yer alan konuların tamamlanamaması halinde, toplantının devamını sağlamak olanağı da mevcut olup bu yola başvurulduğunu belirten bir iddia ve belgenin mevcut olmaması da, olayda olağanüstü toplantıya çağırma koşullarının bulunmadığını doğrulamaktadır.

Açıklanan bu sebeplere dayanılarak, belediye başkanının olağanüstü toplantı için kanunda öngörülen şartların mevcut olmadığı yolundaki itirazın kabulü ile belediye meclisini kararının iptaline karar verilmiştir⁶⁷.”

Danıştay değişik tarihli kararlarında olağanüstü toplantı gündeminde bulunmayan konuların görüşülemeyeceğine karar vermiştir⁶⁸.

Danıştay 2. Dairesi, 1.7.1988 gün ve 1988/237 E., 1988/2931 K. sayılı kararında; “Belediye meclisi üyelerinin kanunda gösterilen yetersayı ile başvurusu üzerine, belediye meclisini olağanüstü toplantıya çağırmayan belediye başkanının görevini kötüye kullandığına” karar vermiştir⁶⁹.

bb) Meclisin Kanunen Belirli Yerden Başka Bir Yerde Toplanması

Belediye meclisinin maddede açıkça ifade edildiği üzere kanunen belirli yerden başka yerde toplanması halinde bu da fesih sebebi oluşturmaktadır. Yalnız kanunda meclisin toplantılarını nerede yapacağı konusunda açık bir hüküm yoktur. Kanun koyucunun toplantıların tarafsızlığının, güvenliğinin sağlanmasını temin amacıyla belirli yerde yapılmasını istediği açıktır. Bu sayede meclisin uygun olmayan yerlerde toplantı yapması önlenmek istenmiştir. Belediye binalarında genellikle meclis toplantıları için ayrılmış salonlar vardır. Böyle olmasa bile meclis toplantılarının yapıldığı “mutad” ve “mahsus mahal”ler vardır. İşte toplantıların böyle özel toplantı salonlarında veya “mahsus mahal” de yapılması gerekir. Ancak zaruret halinde genel güvenlik ve siyasi tarafsızlık yönünden sakınca teşkil etmemek ve mahalli mülki amirin muvafakati bulunmak şartıyla başka bir yerde toplantı yapılması da mümkündür. Örneğin Danıştay 11. Dairesi bir kararında meclis toplantı salonunun biçki dikiş kursu sergisine tahsis edilmesi nedeniyle, belediye binasının içinde bu salona çok yakın Fen İşleri Müdürlüğü salonunun

⁶⁷ Pazarcı, Şevki: Belediye Meclislerinin Görevleri ve Yetkileri, Ankara 1995, s.40.

⁶⁸ Danıştay 3. Dairesi, 23.5.1967 gün ve 1967/233 E., 1967/229 K. sayılı kararı; Danıştay 3. Dairesi, 10.7.1970 gün ve 1970/259 E., 1970/272 K. sayılı kararı; Danıştay 3. Dairesi, 2.7.1975 gün ve 1975/340 E., 1975/364 K. sayılı kararları (Pazarcı, Şevki: Belediye Meclislerinin Görevleri, s.40).

⁶⁹ Pazarcı, Şevki: Belediye Meclislerinin Görevleri, s.41.

boşaltılarak burada toplanılmasını kanunen belirli olan yerlerden başka bir yerde toplanma olarak nitelendirmemiştir⁷⁰.

Danıştay 11. Dairesi, 1971/11 E., 1971/3155 K. sayılı kararında; “Her ne kadar 12.11.1968 tarihli olağanüstü meclis toplantısı mutad toplantı yeri olan başkanlık odasının dışında Bucak Müdürlüğü odasında yapılmış ise de özel bir toplantı salonu bulunmayan ... belediye meclisinin, ... Grup Köyleri Elektrik Birliğine cereyan verilmesi ile ilgili toplantıda izahat vermek durumunda olan resmi kuruluş yetkililerinin de katılmasını sağlamak amacıyla vesayet makamı bulunan Bucak Müdürlüğü ve Kaymakamlığın bilgisi altında Bucak Müdürlüğü odasında yaptığı olağanüstü toplantının, mutad yer dışında yapılmış bir toplantı olarak kabulü mümkün olmadığı cihetle dava konusu kararda mevzuata aykırılık bulunmadığından, dayanağı olmayan davanın reddine karar verilmiştir⁷¹.”

Danıştay Genel Kurulu tarafından 31.3.1947 gün ve 1947/40 E., 1947/154 K. sayılı kararı ile uygun görülen Danıştay 1. Dairesi'nin 12.3.1947 gün ve 1947/40 E., 1947/154 K. sayılı kararında; “Her ne kadar kanunla tayin edilmiş olmasa da, belediye meclislerinin fiili ve mutad olarak taayyün etmiş birer toplantı yerleri vardır. Bu bir gerçektir. Ayrıca kanun koyucunun, vazife bölümlerini ve çalışma şekillerini tayin eylediği gibi çalışma yerlerinin de tayin edileceğini açıkça bildirmiş olmasına rağmen bu yerlerin belirtilmemiş olması dolayısıyla devlet ve kamu kuruluşlarına bağlı memurların gelişigüzel yerlerde çalışamayacakları tabidir.

Belediye meclislerinin de bu nedenle belirli bir çalışma yerine sahip olmaları asıldır. Bend hükmünü ihmal etmek yerine meclis üyelerinin belli bir yerde toplanmaya mecbur oldukları şeklinde anlamak kanun koyucunun maksadına ve idari uygulama ile ihtiyaçlara daha uygun düşer.

Ancak bu esasın da bazı istisnaları olabilir. Belediye meclisi bir zaruretin neticesi olarak kendisine tahsis edilen yer dışında bir başka yerde veya hizmet bakımından işbirliği yaptığı bir dairede toplanabilir. Burada önemli olan husus, başka bir yerde yapılan toplantının bir zaruretin sonucu olmasıdır. Yoksa bir zarurete dayanmaksızın kendilerine tahsis

⁷⁰ Danıştay 11. Daire, 1978/2340 E., 1979/837 K. sayılı kararı (Hondu, Selçuk: a.g.m., s.23).

⁷¹ Pazarcı, Şevki: a.g.e., s.69.

edilmiş olup çalışageldikleri yer dışında başka bir yerde toplanmaları halinde meclisin feshi söz konusu olacaktır.

Danıştay bu tahlillerden sonra Çiftçi Mallarının Korunması Hakkındaki 4081 sayılı Kanunun 4. maddesine göre yapılan belediye meclisi toplantısının mutad yerden başka bir yerde yapılmış olmasını belediye meclisinin feshi için yeterli görmemektedir⁷².”

cc) Meclisin Kanunen Kendisine Verilen Görevleri Yapmaktan Çekinmesi

1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 53/3 bendi incelendiğinde bu bendde belirtilen nedenle meclisin feshedilmesi için 2 şartın birlikte gerçekleşmesi gerekmektedir. Buna göre meclis kanunen yapmakla yükümlü olduğu görevlerini süresi içinde yapmayacak ve bu durum meclise ait işlere sekteye veya gecikmeye uğratacak nitelikte olacaktır.

Belediye meclisinin görevleri Belediye Kanunu’nun 70. maddesinde sayılmıştır. Ayrıca diğer kanunlarda da belediye meclisine verilmiş görevler vardır. Bunlar da kanunen meclise verilmiş görevlerden sayılır.

Belediye meclisinin görevini yapmamasına meclis üyelerinin olağan ve olağanüstü toplantılara gelmemeleri veya gelip de gündemdeki maddeleri görüşmemeleri, görüşmeleri makbul ve muteber bir sebep olmadan meclisin toplantı süresi içinde bitirmemeleri örnek olarak gösterilebilir. Bütçe görüşmesinin yapıldığı meclis toplantısı hariç diğer meclis toplantıları en çok 15 gün olduğuna göre, meclis üyelerinin feragatle, hatta geceleri dahi çalışarak bu süre içinde gündemdeki konuları görüşüp karara bağlamaları zorunludur.

Bu konuya ilişkin Danıştay 11. Dairesi’nin bir kararında, kesin hesabı inceleyip kabul etmenin meclisin görevlerinden olduğu belirtildikten sonra “Belediye meclisinin yukarıda anılan yasa hükümleri uyarınca mevcut duruma göre çıkarılması mümkün olan kesin hesabın düzenlenerek incelenmeye sunulmasına olanak verecek biçimde önlem ve kararlar alınması ve bu suretle görevinin gereğini yerine getirmesi

⁷² Pazarıcı, Şevki: Belediye Meclislerinin Görevleri, s.35.

gerekirken, kesin hesabı hazırlatmamış belediye başkanının görüşünü benimseyerek görevini yapmadığı ve meclis işlerini sekteye uğratıp geciktirdiği açıktır.

Bu nedenlerle belediye meclisinin süresi içinde görevinin yapmadığı ve bu durumun meclisin işlerini geciktirip sekteye uğrattığı sonucuna varıldığından 1580 sayılı Yasanın 53. maddesi uyarınca belediye meclisinin feshine, bu sonuca belediye başkanı da katılıp neden olduğundan aynı maddenin son fıkrasına göre ... belediye başkanının da başkanlık görevine son verilmesine⁷³." denilerek hem meclis feshedilmiş hem de başkanın görevine son verilmiştir.

Danıştay 3. Dairesi bir kararında; "1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 307 sayılı Kanun ile değişik 53. maddesinin 3. bendi kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinen ve bu hal belediye meclisine ait işleri sekteye ve gecikmeye uğratan belediye meclisinin feshini amir bulunduğu, ... belediye meclisi üyelerinin belediye meclisinin olağan ve olağanüstü toplantılarına iştirak etmemek suretiyle kanunen belediye meclisine mevdu işleri sekteye uğrattığı cihetle adı geçen belediye meclisinin feshine karar verilmiştir⁷⁴."

Danıştay 1. Dairesi'nin kararında; "1580 sayılı Yasanın 307 sayılı Yasa ile değişik 53. maddesinin 3 numaralı bendinde, belediye meclisinin kanunen kendisine verilen görevleri süresi içinde yapmaktan çekinmesi ve bu halin belediye işlerine ait işleri kesintiye veya gecikmeye uğratması durumunda İçişleri Bakanlığı'nın bildirisi üzerine Danıştay kararı ile fesholunacağı, 70. maddenin 1 numaralı bendinde, bütçe hakkında meclisin müzakere yapıp karar vereceği ve 121. maddesinde de, meclisin bütçe kararnamesinin metnininin madde madde, gelir ve gider cetvellerine göre fasıl fasıl müzakere ve bütçeyi aynen veya fasıl ve maddeleri değiştirerek kabul edeceği belirtilmiştir.

Kanun bütçesinin fasıl ve maddelerini değiştirerek kabul etmek yetkisini meclise verdiği halde bütçeyi reddetme yetkisini tanımamıştır.

⁷³ Danıştay 11. Daire, 1979/914 E., 1979/3538 K. sayılı kararı (Hondu, Selçuk: a.g.m., s.23-24).

⁷⁴ Danıştay 3. Daire, 21.12.1965 gün ve 1965/452 E. sayılı kararı (Pazarcı, Şevki: Belediye Meclislerinin Görevleri, s.35-36).

Olayda, 1976 yılı belediye bütçesinin hiçbir değişiklik yapılmaksızın ve bütçeye ilişkin olmayan nedenlerle reddedildiği ve böylece tüm belediye hizmetlerine ödenek verilmemek suretiyle hizmetlerin aksadığı dosyanın incelenmesinden anlaşılmaktadır.

Bu durumda kanunen verilen bütçe yapma görevini Şubat 1976 sonuna kadar yapmayarak hizmetleri kesintiye ve gecikmeye uğrattığı açık olan belediye meclisinin feshine karar verilmiştir⁷⁵.”

dd) Meclisin Siyasi Meseleleri Müzakere Etmesi

Belediye meclisinin siyasi konuları konuşması veya siyasi temennilerde bulunması da meclisin feshi sebebi sayılmıştır. Maddede geçen “siyasi konu” ile neyin kastedildiği açık değildir. Aytaç’ın belirttiği gibi belediye kanunu cumhuriyetin kurulmasından hemen sonra çıkarılmıştır. “Devrim kanunlarının henüz çok yeni olduğu, saltanat ve halifeliğin kaldırılması üzerinden pek az bir zaman geçtiği sırada kabul edilen bu hükümle belediye meclislerinin cumhuriyet ilke ve kuruluşlarına karşı cephe almaları ve harekette bulunmaları önlenmek istenmiştir⁷⁶.”

Günümüzde de mahalli nitelikteki kamu hizmetlerini karara bağlamakla görevlendirilen belediye meclisinin, kısır, politik çekişmelerle uğraşarak esas görevlerini ihmal etmelerini önlemek için siyasi konuları müzakere etmeleri yasaklanmıştır. Senede 3 defa yapılan ve azami 15 gün süren toplantılar dikkate alındığında maddenin konuluş amacı daha açık olarak ortaya çıkmaktadır.

Yalnız bu nedenle yargı mercilerine intikal eden fesih istekleri hakkında yargı mercileri tarafından çok dikkatli davranılması “siyasi konu”nun yorumlanmasına özen gösterilmesi ve Danıştay’ın konuya ilişkin eski ve yeni kararlarının göz önünde bulundurulması yararlı olacaktır.

Belediye Kanunu’nda meclisin feshine ilişkin istek ve konunun İçişleri Bakanlığı tarafından yargı mercilerine intikal ettirileceği belirtilmiştir. Ayrıca başkanlıktan düşürmede olduğu gibi fesih isteklerinde İçişleri Bakanlığı’nın fesih konusunda mütalaa bildirmesine gerek görülmemiştir.

⁷⁵ Danıştay 1. Daire, 3.8.1976 gün ve 1976/1503 E., 1976/3673 K. sayılı kararı (Pazarcı, Şevki: a.g.e., s.70-71).

⁷⁶ Aytaç, Fehmi: Açıklamalı Belediye Kanunu, Ankara 1973, s.64.

Danıştay 11. Dairesi bir kararında; "... belediye meclisinin 1.2.1975 günlü toplantısında ... Genel Müdürlüğüne ve yöneticilerine karşı bazı siyasal parti çevrelerce suçlama ve yıpratma çalışmalarına girildiği ileri sürülerek bu çabaların kınanması yolunda karar alınmıştır.

Konu bir şikayet ve ihbar sonucu İçişleri Bakanlığı tarafından ele alınarak inceleme konusu yapılmış ve dosya 53. madde uyarınca Danıştay'a aktarılmıştır.

Olayda belediye ve belde halkının sorunlarını da işlemek suretiyle yerel yönetim ve halkın bütünleşerek birbirine yabancılaşmasını önlemek ve halka daha iyi hizmet edilmesini sağlamak amacını taşıyan programlar hazırlayan bir Anayasa kuruluşu olan ... Genel Müdürlüğü yöneticilerine karşı bazı çevrelerce girişilen yıpratma ve suçlama çabalarını kınama hususunda ... belediye meclisince alınan kararın, yukarıda anılan politik bir konunun tartışılması sonucu alınan bir karar veya politik bir temenni kararı olarak neticelendirilmesi olanaksızdır.

Bu nedenle ... belediye meclisinin feshedilmesine yer olmadığına karar verilmiştir⁷⁷."

D) Belediye Başkanlığından Düşürülme ve Meclis Feshi İsteklerinin İncelenmesine İlişkin Yargılama Usulü Esasları

a) Görevli Mahkeme

2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinde ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görülecek davalar sayılarak, ikinci fıkrasında da il merkezi belediyeler ile il özel idarelerinin seçilmiş organlarının, organlık sıfatlarını kaybetmeleri hakkındaki istemlerin incelenerek, karara bağlanmasının ilk derece mahkemesi olarak Danıştay'da görüleceği belirtilmiştir. Her ne kadar 1580 sayılı Kanun'un 76. maddesi ile belediye başkanlarının yetersizliğine ilişkin belediye meclisi kararlarına Danıştay'da inceleneceği kuralı getirilmiş ise de, daha sonra yürürlüğe giren 2576 sayılı Kanun'un 5. maddesinin ikinci bendinde

⁷⁷ Danıştay 11. Daire, 13.10.1975 gün ve 1975/1558 E., 1975/5155 K. sayılı kararı (Pazarcı, Şevki: a.g.e., s.70).

özel kanunlarda Danıştay'ın görevli olduğu belirtilen ve İdari Yargılama Usulü Kanunu ile İdare Mahkemelerinin görevli kılınmış bulunduğu davaların çözümünün İdare Mahkemelerinin görevinde olduğu öngörülmüştür. Bu madde ile 2575 sayılı Kanun'un 24. maddesi ve 1580 sayılı Kanun'un 76. maddesi birlikte incelendiğinde belediyelerin seçilmiş organlarının organlık niteliğini kaybetmeleri konusundaki istemlerin ikiye ayrıldığı, bunlardan il merkezi belediyelerle ilgili işlemlerin doğrudan Danıştay tarafından bunun dışında kalan belediyelerle ilgili istemlerin ise İdare Mahkemeleri tarafından karara bağlanacağı ortaya çıkmaktadır. Nitekim 9.4.1990 yürürlük tarihli Kanun ile Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinin ikinci fıkrası ile belediyeler ve il özel idarelerinin seçimle gelen organlarının, organlık sıfatını kaybetmeleri hakkındaki istemleri inceleme ve karara bağlama yetkisi Danıştay'a verilinceye kadar, il merkezi belediye başkanları ile ilgili düşürülme kararlarının Danıştay, diğerlerini İdare Mahkemeleri vermiş, 9.4.1990 tarihinden itibaren tümü Danıştay tarafından görüşülüp karara bağlanmaya başlanmıştır.

b) Konuların Yargı Mercilerine İntikal Biçimi

Belediye başkanlığından düşürülmeye ve meclis fesihlerine ilişkin konuların yargı mercilerine nasıl ve kimler tarafından intikal ettirileceği hususu Belediye Kanunu'nda düzenlenmiştir.

Yıllık çalışma raporunun yetersizliği veya meclis üyelerini gensorusuna belediye başkanlarının verdiği cevapların yetersizliği nedeniyle belediye başkanlarının düşürülme isteklerinin gerek ilçe belediye başkanları ve gerekse il belediye başkanları tarafından yargı mercilerine intikal ettirilmesi gerekmektedir. Yalnız ilçe belediye başkanlarına ilişkin isteklerin valilik tarafından yargı mercilerine intikal ettirilmesine rağmen bu isteklere o ilçe kaymakamının gerekçeli mütalaasının da eklenmesi zorunludur.

Gensoru ve çalışma raporunun yetersizliği nedeni ile başkanlıktan düşürülme isteklerine illerde valiliğin ilçelerde kaymakamlığın "gerekçeli ve kanaatli mütalaası"nın eklenmesi zaruridir. Gerçekten kaymakam ve valinin mülki amir ve belediyeler yönünden vesayet amiri olduğu düşünülürse bu mütalaanın önemi anlaşılır. Kaymakam ve valiler sahip

oldukları vesayet denetimi yetkisi sayesinde belediye başkanının çalışmalarının yeterli olup olmadığını ve belediyelerin genel durumunu yakından bilebilirler. İşte sahip oldukları bu bilgileri gerekçeli ve belediye başkanının bu nedenlerle düşürülmesine gerek olup olmadığı şeklindeki kanaatleri ile birlikte yargı mercilerine intikal ettirilirse, mahkemenin doğru karara ulaşmasına yardımcı olacakları açıktır. Uygulamada vali ve kaymakamların bu konudaki mütalaalarının çoğu zaman geniş ve mahkemeye ışık tutacak şekilde olmadığı izlenmiştir.

c) Yargılama Usulü

Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusunda karar verme yetkisi, 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 32. maddesi ile Danıştay 8. Dairesi'ne bırakılmıştır. 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'na 3622 sayılı Kanun ile eklenen 2. madde de, usule ilişkin düzenlemeler getirilmiş ve belediyeler ile il özel idarelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmelerine ilişkin olarak yetkili mercilerden Danıştay'a gönderilen dosyaların; belediye başkanının düşmesi istemine ilişkin ise belediye başkanlarının, belediye meclislerinin veya il genel meclislerinin feshi istemine ilişkin ise meclis başkan vekilinin savunması 15 gün içinde alındıktan sonra veya bu süre içinde savunma verilmediği takdirde sürenin bittiği tarihte tekemmül etmiş sayılacağı, kanunlarda gösterilen karar sürelerinin bu tarihten sonra işlemeye başlayacağı ve kararın dosya üzerinden verileceği kurala bağlanmıştır. Yine söz konusu madde, seçilmiş organların organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusunda verilecek kararlara karşı 15 gün içinde Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu'na itiraz edilebileceği, itirazın 1 ay içinde sonuçlandırılacağı, itiraz üzerine verilen kararların kesin olduğu belirtilmiştir.

Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri konusunda hazırlanan dosyalar İçişleri Bakanlığı tarafından Danıştay 8. Dairesi'ne intikal ettirilmekte ve konusuna göre belediye başkanının veya meclis başkan vekilinin savunmaları 15 gün içinde alınmak suretiyle, 1580 sayılı Kanunun 53. maddesinde öngörülen 2 aylık süre içinde karara bağlanmaktadır.

SONUÇ

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde; "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." şeklinde hükme bağlanan mahalli idareler, toplumsal yaşama kuralının vazgeçilmez öğelerinden bir tanesidir.

Mahalli idareler; topluma sunulacak bazı idari hizmetlerin devlet merkezinden ve tek elden değil, merkezi idare teşkilatı içinde yer almayan ve merkezi idare hiyerarşisine dahil olmayan kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaktadır.

Mahalli idarelerin en önemli özelliği, özerkliklerinin olmasıdır. Özerklik, bağımsızlık anlamına gelmemektedir. 1982 Anayasası'nın 123. maddesinde de hükme bağlandığı üzere, idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür. Bu nedenle merkezi idarenin belli ölçüde vesayet denetimine tabidirler.

Mahalli idareler tüzel kişiliğe sahiptir. Karar organları seçmenler tarafından seçilmektedir. Bu durum da demokratik ilkelere daha uygundur. Kırtasiyecilik azalmakta ve hizmetlerin daha etkin bir şekilde yürütülmesi sağlanmaktadır.

Mahalli idarelerin en önemli sorunu yeterli mali kaynaklarının bulunmamasıdır. Ayrıca partizanca uygulamalara sıkça rastlanmaktadır.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde mahalli idare uygulamasına ancak 19. yüzyılın son çeyreğinde rastlamaktayız. Bu dönemde özellikle azınlık liderlerinin de yönetime katılmasını sağlamak amacı ile muhassıl meclisleri kurulmuş ancak bu meclisler kendilerinden beklenen faydayı gösterememişler ve 1841 yılında ortadan kaldırılmışlardır.

1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile halktan seçilen kişilerin yönetime katılmasını sağlamak amacı ile Vilayet İdare Meclisleri kurulmuştur. Ancak, Vilayet İdare Meclislerini mahalli idare organı olarak saymak pek mümkün değildir. Zira, halktan seçilecek 4 üye bu meclise girse de; seçim sisteminin karmaşıklığı ve gerek seçmek ve gerekse seçilmek için belirli bir servete sahip olma koşulu, yönetime

katılma hakkını belli bir kesim ile sınırlamaktaydı. Ayrıca devamlı aynı kişilerin bu meclislere seçilmeleri sebebiyle kendilerinden beklenen faydayı verememişlerdir.

İl özel idareleri, merkezi idarenin taşra örgütü olan ilin kurulmasını öngören kanun ile ayrı bir kanuna gerek olmaksızın kurulmakta ve il sınırları içerisinde yaşamakta olan insanların ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmaktadır.

İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatında il özel idarelerine verilen görevler teker teker sayılmış; ancak, zamanla bu görevler başka kurumlara geçmiştir. Geçici kanunla dönemin en önemli teknik hizmetlerini il düzeyinde yürütmekle görevli kılınan il özel idareleri zamanla güçsüzleşmiş ve günümüzde varlıkları ile yoklukları farkedilmeyen kuruluşlar haline getirilmiştir. Kanaatimizce; il özel idarelerini, halen çeşitli bakanlık ve genel müdürlükler tarafından ayrı hiyerarşik düzenler içerisinde ve farklı önceliklere göre il genelinde yürütülen hizmetleri tek elden ve ilin gerçek önceliklerine göre yürütebilecek bir konuma getirecek, mahalli nitelikli hizmet gören bakanlık ve genel müdürlükler ile il özel idarelerinin yeniden yapılandırılması için görev, yetki ve teşkilat karmaşasına yol açmayacak bir geçiş dönemi sağlamak gerekmektedir.

İl özel idarelerinin üç organı vardır. Bunlar; vali, il genel meclisi ve il daimi encümenidir.

Vali; il idaresinin başı ve ilde devletin, hükümetin ve ayrı ayrı her bakanlığın temsilcisidir. Vali, kesinleşen encümen kararlarının uygulanmasını durdurarak iptali için idari yargı mercilerine başvurabilir. İl özel idareleri tarafından alınan karar ve önlemlere uymayanlara kendiliğinden para cezası veya işyerini kapatma, ticaret, sanat ve meslekten men cezası verebilir. Bunlara karşı ancak idari yargıya başvurulabilir. Valiyi, il genel meclisi ve encümen denetler. Genel meclisin güvensizlik oyu vererek valiyi düşürme yetkisi yoktur.

İl genel meclisi, il özel idaresinin genel karar ve danışma organıdır. Kararları valinin onaması ile kesinlik kazanır. Vali, il genel meclisinin kararlarına karşı itiraz edebilir. İl genel meclisi kararlarına karşı vali 20 gün içinde Danıştay'a itiraz edebilir. Danıştay 2 ay içinde karar vermek zorundadır.

Kamu hizmetlerinin kesintisiz yürümesi için il özel idarelerinin bir diğer karar organı olan il daimi encümeni oluşturulmuştur. İl daimi encümen üyeleri, il genel meclisi üyeleri arasından seçilirler. Vali, il daimi encümen kararlarını, kanun, tüzük ve yönetmeliklere, meclis kararlarına ve kamu yararına aykırı gördüğü takdirde kararın alındığı toplantıyı takip eden ilk toplantıda bir defa daha görüşülmesini isteyebilir. İl daimi encümeni kararında 2/3 çoğunlukla ısrar ederse, bu halde encümen kararı kesinleşmiş olur. Vali kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurmak için idari yargı mercilerine başvurabilir.

1982 Anayasası'nın 127. maddesinin 5. fıkrasına göre; "Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir." Mahalli idare kuruluşlarının özerkliği kural, idari vesayete tabi olmaları ise istisnadır. Bu nedenle, idari vesayet yetkisini kullanacak makamların ve bu makamların mahalli idare kuruluşlarının hangi işlemleri üzerinde bu yetkiye sahip olduklarının kanunda açıkça belirtilmesi zorunludur.

Köyler en küçük yerleşme birimleridir. Kökeni çok eskilere dayanmaktadır. Köy idaresinin esasları 442 sayılı Köy Kanunu ile düzenlenmiştir. Köy Kanunu'nun 1, 2 ve 7. maddelerinde köyün tanımı yapılmıştır.

442 sayılı Köy Kanunu köylere tüzel kişilik sağlamak suretiyle köy idarelerinin kurulmasına imkan sağlamış, ancak, onu izleyen dönemlerde bu idarenin güçlenmesini sağlayacak tedbirler alınmamıştır. Bu sebeple, köy idaresi, maliyesi de dahil olmak üzere Türkiye'nin idari planda çözüme kavuşturulması gereken sorunlarından bir olmak niteliğini halen de korumaktadır.

Köyün, köy ihtiyar heyeti, muhtar ve köy derneği olmak üzere üç organı vardır.

Muhtarların tüm işlemleri mahalli en büyük mülki amirin onamasına tabidir. Mülki amir muhtarın köylü yararına olmayan kararlarını bozabilir, ancak, onun adına karar alamazlar. Köy derneğinin köyün isteğe

bağlı işlerini, zorunlu hale getirmeleri yönündeki kararları mahalli en büyük mülki amirin onaması ile kesinleşir.

Belediyeler halka en yakın kuruluşlardır. İlk belediye kuruluşu 16 Ağustos 1854 tarihine rastlamaktadır.

Belediyelerle ilgili yasal düzenleme 1930 tarih ve 1580 sayılı Kanun ile yapılmıştır.

Belediyelerin görevleri 1580 sayılı Kanun'un 19. maddesinde sayılmıştır.

Belediyelerin; belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanı olmak üzere üç organı vardır.

1580 sayılı Kanun'un 71. maddesine göre; belediyelerin bazı kararları merkezi idarenin onamasına tabi tutulmuştur. Mahalli en büyük mülki amir, bütçe hariç, belediye meclis kararlarını 1 hafta içerisinde onaylayacaktır. Onaylamaz ise, meclisin Danıştay'a başvurması ve Danıştay'ın da bu başvuruyu 1 ay içerisinde karara bağlaması gerekir. 1580 sayılı Kanun'un 123. maddesinin son fıkrasına göre, mahalli en büyük mülki amir bütçeyi 1 hafta içerisinde onaylamaz ise, bütçe doğrudan doğruya kesinleşmiş sayılır.

Belediye meclislerinin merkezi idarenin onamasına tabi tutulmuş tüm kararlarına karşı 10 gün içinde il merkezi olmayan belediyelerde vilayete, il merkezi olan belediyelerde ise İçişleri Bakanlığı'na itiraz imkanı tanınmıştır. Vilayete yapılan itirazlar, kaymakamın görüşü alındıktan sonra İl İdare Kurulu tarafından 15 gün içinde, İçişleri Bakanlığı'na yapılan itirazlar ise 30 gün içinde Danıştay tarafından incelenerek karara bağlanacaktır. Bu kararlar idari nitelikte kararlar olup yargı kararı niteliğinde kararlar değildir.

1580 sayılı Kanun'un 74. maddesine göre, meclisin olağan veya olağanüstü toplantı zamanı ve yeri dışında veya kanunda öngörülen görev ve yetkilerine girmeyen konularda ya da mevzuata aykırı olarak aldığı kararlar yerine göre ya valinin veya İçişleri Bakanı'nın talebi üzerine İl İdare Kurulu veya Danıştay'da incelenerek onanır veya iptal olunur. Bu kararlarda idari nitelikte olup yargı kararları değildir.

Belediye başkanı, kanuna veya kamu yararına aykırı gördüğü encümen kararının yürütülmesini durdurma hakkı yanında o yerin en

büyük mülki amirine başvurmak suretiyle söz konusu kararın İl ya da İlçe İdare Kurulu'nda incelenmesini sağlayabilir. Belediye başkanı ve encümen bu kararlara karşı 15 gün içinde itiraz edebilir. İtirazlar; İlçe İdare Kurulu kararlarına karşı İl İdare Kurulu'na, İl İdare Kurulu kararlarına karşı Danıştay'a yapılır. Bunların verecekleri kararlar da idari niteliktedir.

1982 Anayasası'nın 127. maddesinin 4. fıkrasında; "Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatlarını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yolu ile olur. Ancak, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile haklarında soruşturma veya kovuşturma açılan mahalli idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir." hükmüne yer verilmiştir.

İl özel idarelerinin genel karar organı, il genel meclisidir. İller Genel İdaresi Geçici Kanunu'nda il genel meclisinin yasal olmayan toplantı yeri ve zamanı dışında toplanması, kanunen kendisine verilen görevleri yapmaktan çekinmesi ve politik meseleleri görüşmesi fesih sebebi olarak sayılmıştır. Yaptığımız çalışma esnasında il genel meclislerinin feshine ilişkin yargı kararına rastlayamadık. Kanaatimizce bunun sebebi; il özel idaresinin başında vali gibi tecrübeli bir devlet adamının bulunması ve hukuk kurallarına tam olarak uyulmasını sağlamasıdır.

Köy idaresinin seçilmiş organı olan muhtar ise; ölüm ve istifa gibi nedenlerin yanında Köy Kanunu'nun 33 ve 41. maddelerinde yazılı hallerde, İl veya İlçe İdare Kurulu kararıyla görevden alınacaktır. Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri konusundaki denetimin yargı yolu ile olacağı yolundaki 1982 Anayasası'nın 127. maddesinin 4. fıkrası hükmü ve 2576 sayılı Bölge İdare Mahkemeleri, İdare Mahkemeleri ve Vergi Mahkemelerinin Kuruluşu Hakkındaki Kanunun, İl ve İlçe İdare Kurullarının yargı yetkilerinin kalkmasına ilişkin 15. maddesi karşısında, köy muhtar ve ihtiyar meclisi üyelerinin İl veya İlçe İdare Kurulları tarafından görevden alınmalarına ilişkin hükmün Anayasa'ya uygun olup olmadığı sorunu ortaya çıkmış, Anayasa Mahkemesi 24.9.1987 tarih ve 1987/4 E., 1987/20 K. sayılı kararında bahse konu hükmün Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir. Kanaatimizce 2576 sayılı Kanunun 15. maddesinin 1. fıkrasındaki "İdare

ve Vergi Mahkemelerinin görev alanına giren ve kanunlarla çeşitli kurul ve komisyonlara verilmiş olan görev ve yetkiler, bu mahkemelerin göreve başladığı tarihte sona erer.” hükmü karşısında, İl ve İlçe İdare Kurullarının, artık yargısal görev ve yetkilerine sahip olmadığı açıktır. Ayrıca, 2575 sayılı Danıştay Kanunu’nun 32. maddesiyle, 8. Daire, “Köy, Belediye ve Özel İdareleri ilgilendiren mevzuatın uygulanmasına”, “Mahalli idarelerin seçikle gelen organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri konusuna” ilişkin davaları çözümlenmekle görevlendirilmiştir. Bu sebeple Anayasa Mahkemesi’nin kararına katılmak mümkün değildir. Dolayısıyla köy muhtarlarının ve ihtiyar meclisi üyelerinin görevden alınması kararının, yargı organı niteliği taşımayan İl veya İlçe İdare Kurulları tarafından alınması, 1982 Anayasası’nın 127. maddesine aykırıdır. Çünkü, İl veya İlçe İdare Kurullarının, köy muhtarı ve ihtiyar meclisi üyelerinin üyeliklerinin sona ermesine ilişkin kararları idari işlem niteliğindedir. Anayasa’da köyün seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını kaybetmeleri hususunda ayık bir uygulamaya yol açacak hüküm ise bulunmamaktadır. Bu organların görevden alınmalarında da yargı kararı aranmalıdır.

Belediye Kanunu’nun 53. maddesinde, belediye meclisinin feshedilmesi düzenlenmektedir. Maddede, il genel meclisinin feshi için belirtilmiş olan şartlar aynen tekrar edilmiştir. Bu şartların gerçekleşmesi halinde, belediye meclisi, İçişleri Bakanlığı’nın bildirisi üzerine, Danıştay’ın kararı ile fesholunacaktır. 53. maddeye göre, meclisin feshini gerektiren fiil ve işlemlere katılan belediye başkanlarının da görevine, Danıştay kararı ile son verilecektir.

Belediye meclisi üyeleri tarafından belediye işleriyle ilgili herhangi bir husus hakkında verilen gensoru önergesi sonucunda veya belediye başkanının meclise verdiği yıllık çalışma raporunun yetersiz bulunması hallerinde, meclisin yetersizlik kararı ile müzakereleri kapsayan tutanak meclis birinci başkan vekili veya ikinci başkan vekili tarafından mahalli en büyük mülki amire gönderilmektedir. Bu dosya valiler tarafından, il merkezi olmayan yerlerde kaymakamların, il merkezi olan yerlerde kendilerinin gerekçeli ve kanaatli mütalaalarıyla birlikte Danıştay’a gönderilmektedir. Danıştay 1 ay zarfında karar vermek zorundadır. Danıştay tarafından da yetersizlik kararı verildiği takdirde belediye başkanı düşmektedir.

Danıştay Kanunu'nun 24. maddesinin 23.3.1990 tarih ve 3619 sayılı Kanun'un 4. maddesi ile değiştirilerek il merkezi belediyeler ile ilçe merkezi belediyeler ayrımının kaldırılması kanaatimizce son derece isabetli olmuştur.

Belediye Kanunu'nun 93. maddesinin son fıkrasında, "Belediye başkanının görevini mazeretsiz ve kesintisiz olarak 20 günden fazla terk etmesi ve bu durumun mahallin en büyük mülki amiri tarafından tesbit edilmesi ve İçişleri Bakanlığı'na bildirisi üzerine idari yargı tarafından bir ay içinde verilecek kararla belediye başkanının başkanlıktan" düşürüleceği hükme bağlanmıştır.

Belediye başkanının, seçildikten sonra, seçilme yeterliliğini kaybetmesi halinde, Danıştay tarafından verilecek kararla başkanlıktan düşürülmesini öngören 1580 sayılı Kanun'un 91. maddesi, Anayasa Mahkemesi'nin 8.2.1989 tarih, 1988/38 E., 1989/7 K. sayılı kararı ile iptal edilmiş, yerine herhangi bir düzenleme getirilmemiştir. 91. maddenin iptaliyle ortaya çıkan boşluğun nasıl doldurulacağı sorunun çözülmesi gerekmektedir. Burada başlıca iki görüş ileri sürülmektedir. Birincisi, yargı mercilerinin belediye başkanlarının başkanlıktan düşürülme istemlerinde düşürme kararı vermeye dayanak teşkil edecek bir kanun hükmü bulunmadığı gerekçesi ile istemin reddine karar vermesi gerektiğidir. İkincisi, ortaya çıkan boşluğun içtihat yolu ile doldurulmasıdır. Bu durumda, yargı organları tarafından seçim hukukuna başvurulabileceği savunulmaktadır. Kanaatimizce bu alandaki boşluğun bir an önce düzenlenerek yürürlüğe konması gerekmektedir.

İdari Yargılama Usulü Kanunu'na 1190 tarih ve 3622 sayılı Kanun ile eklenen Ek 2. madde ile mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarının kaybına ilişkin istemleri neticelendiren usul hükümleri getirilmesi de son derece yerinde bir düzenlemedir.

Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarının kaybına yönelik olarak verilen kararlar organik açıdan yargısal kararlardır.

KAYNAKLAR

- Altıparmak, Ahmet: İngiltere’de Mahalli İdareler ve Merkezi Kontrol, Yayınlanmamış Master Tezi, İstanbul 1991.
- Arslan, Süleyman: Türkiye’de ve İngiltere’de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, (Doktora Tezi), Ankara 1978.
- Aytaç, Fehmi: Açıklamalı Belediye Kanunu, Ankara 1973.
- Balta, Tahsin Bekir: İdare Hukukuna Giriş, Ankara 1970.
- Başpınar, Recep: “İdarenin Takdir Yetkisinin Yargı Denetimine Tabi Tutulması”, DD., S.3, Ankara 1971, s.62-68.
- Belge, Murat: “Sivil Toplum ve Türkiye”, Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, İletişim Yayınları, İstanbul 1983, C.7.
- Coşkun, Bayram: “Türkiye’de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.7, S.2, s.36-47.
- Eroğlu, Hamza: İdare Hukuku, Ankara 1984.
- Giritli, İsmet: Yetki, Yetki Saptırması, İstanbul 1957.
- Giritli, İsmet / Bilgen, Pertev: İdare Hukuku Dersleri, İstanbul 1974.
- Gönül, Mustafa: Yerel Yönetim Birlikleri, TODAİE Yayını, Ankara 1978.
- Gözübüyük, A. Şeref: Türkiye’nin İdari Yapısı, Ankara 1971.
- Gözübüyük, A. Şeref: Amerika’da ve Türkiye’de İdarenin Kazai Denetlenmesi, Ankara 1961.
- Gözübüyük, A.Şeref: (Yönetim Hukuku) Yönetim Hukuku, 13. Bası, Ankara 2000.
- Gözübüyük, A. Şeref / Akıllıoğlu, Tekin: Yönetim Hukuku, Ankara 1993.
- Günday, Metin: İdare Hukuku, 4. Baskı, Ankara 1999.
- Güneş, Mustafa: “Belediyelerin Özerkliği ve Halk Katılımı”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.2, S.2, s.70-73.
- Hondu, Selçuk: “Belediye Başkanlarının Düşürülmeleri ve Belediye Meclislerinin Feshi Konularında Bir İnceleme”, DD., 1987, s.13-29.
- İnan, Atilla: “Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslağına Göre Demokratik Kitle Örgütlerinin Yerel Yönetimlere Demokratik Katılımı”, Çağdaş Yerel Yönetimler, C.7, S.2, Nisan 1998, s.125-132.
- Kamu Yönetimi Araştırması, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu,

TODAIÉ, Ankara 1992.

Keleş, Ruşen: Yerinden Yönetim ve Siyaset, İstanbul 1992.

Keleş, Ruşen: Kentleşme Politikası, İmge Kitabevi Yayınları, Ankara, Mayıs 1990.

Keleş, Ruşen: "Yerel Yönetimler, Sivil Toplum Örgütlenmesi ve Demokrasi", Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar, (1975-1992), IULA-EMME, İstanbul 1993, s.3-11.

Keleş, Ruşen: "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarty) İlkesi ve Yerel Yönetimler", (Hizmette Halka Yakınlık İlkesi), Çağdaş Yerel Yönetimler, C.4, S.4, Ocak 1995, s.3-14.

Keleş, Ruşen: "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.4, S.6, Kasım 1995, s.3-19.

Koçdemir, Kadir: "Almanya'da Yerel Yönetimler ve Yargı", Yerel Yönetim ve Denetim, C.2, S.8, 1997, s.54-61.

Nadaroğlu, Halil: Mahalli İdareler, 4. Bası, İstanbul 1989.

Onar, Sıddık Sami: İdare Hukukunun Umumi Esasları, C.II, İstanbul 1966.

Özay, İl Han: Türkiye'de İdari Yargının İşlev ve Kapsamı, İdari Yargıda Son Gelişmeler Sempozyumu, Ankara 1982.

Özkan, Gürsel: Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi, Ankara 1995.

Pazarıcı, Şevki: Belediye Kanunu ve Yargı Kararları, Ankara 1995.

Pazarıcı, Şevki: Belediye Meclislerinin Görevleri ve Yetkileri, Ankara 1995.

Pıtırılı, Ali: "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı", Türk İdare Dergisi, S.383, Haziran 1989, s.59-61.

Sarıca, Ragıp: İdari Kaza, C.I, İstanbul 1949.

Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Bulgaria, Situation in 1996, (Avrupa Konseyi Ülke Dosyası, Dünyada Mahalli İdareler, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara 1999)

Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Denmark, Situation in 1997, (Avrupa Konseyi Ülke Dosyası, Dünyada Mahalli İdareler, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara 1999)

Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Finland, Situation in 1997, (Avrupa Konseyi Ülke Dosyası, Dünyada Mahalli

İdareler, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara 1999)

Structure and Operation of Local and Regional Democracy, France, Situation in 1997, (Avrupa Konseyi Ülke Dosyası, Dünyada Mahalli İdareler, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara 1999)

Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Spain, Situation in 1996, (Avrupa Konseyi Ülke Dosyası, Dünyada Mahalli İdareler, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara 1999)

Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Sweden, Situation in 1996, (Avrupa Konseyi Ülke Dosyası, Dünyada Mahalli İdareler, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara 1999)

Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Switzerland, Situation in 1997, (Avrupa Konseyi Ülke Dosyası, Dünyada Mahalli İdareler, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara 1999)

Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Luxembourg, Situation in 1996, (Avrupa Konseyi Ülke Dosyası, Dünyada Mahalli İdareler, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara 1999)

Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Norway, Situation in 1997, (Avrupa Konseyi Ülke Dosyası, Dünyada Mahalli İdareler, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara 1999)

Structure and Operation of Local and Regional Democracy, Portugal Situation in 1997, (Avrupa Konseyi Ülke Dosyası, Dünyada Mahalli İdareler, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Ankara 1999)

Türkeş, Kutlu: (Çeviri) "İdari Yargıcının İdari Tasarruflar Üzerindeki Denetiminin Kapsamı ve Sınırları", DD., Y.6, S.20-21, Ankara 1977, s.101-116.

Ünüsan, Teoman: Avrupada Mahalli İdareler, Mahalli İdareler Genel

Müdürlüğü Yayını, Ankara 1996.

Yıldız, Mete: "Yerel Yönetimler ve Demokrasi", Çağdaş Yerel Yönetimler, C.5, S.4, Temmuz 1996, s.3-15.

Zengin, Eyüp: "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye", Türk İdare Dergisi, Yıl:66, Haziran 1994, S.403, s.195-204.

