



ANKARA

HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**6360 SAYILI KANUN İLE GETİRİLEN YENİ BÜYÜKŞEHİR
DÜZENİNİN ANAYASA VE İDARE HUKUKU İLKELERİ
AÇISINDAN İRDELENMESİ**

Kürşat KALKAN

Doç. Dr. Süheyla Suzan GÖKALP ALICA

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
İDARE HUKUKU BİLİM DALI**

EYLÜL – 2019

**6360 SAYILI KANUN İLE GETİRİLEN YENİ BÜYÜKŞEHİR DÜZENİNİN
ANAYASA VE İDARE HUKUKU İLKELERİ AÇISINDAN İRDELENMESİ**

Kürşat KALKAN

**YÜKSEK LİSANS TEZİ
KAMU HUKUKU ANABİLİM DALI
İDARE HUKUKU BİLİM DALI**

**ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

EYLÜL 2019

Kürşat KALKAN tarafından hazırlanan “6360 Sayılı Kanun ile Getirilen Yeni Büyükşehir Düzeninin Anayasa ve İdare Hukuku İlkeleri Açısından İrdelenmesi” adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ / ~~OY ÇOKLUĞU~~ ile Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Kamu Hukuku Anabilim Dalında İdare Hukuku Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Danışman: Doç. Dr. Süheyla Suzan GÖKALP ILICA
Kamu Hukuku, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/~~onaylamıyorum~~

Başkan : Prof. Dr. Ali AKYILDIZ
Kamu Hukuku, Başkent Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/~~onaylamıyorum~~

Üye : Prof. Dr. Bahtiyar AKYILMAZ
Kamu Hukuku, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi

Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/~~onaylamıyorum~~

Tez Savunma Tarihi: ..30../09../2019

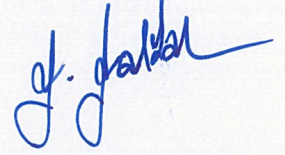
Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Yüksek Lisans Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.

.....

Prof. Dr. Figen ZAİF
Enstitü Müdürü

ETİK BEYAN

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmada; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmada yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.



Kürşat KALKAN

30.09.2019

6360 SAYILI KANUN İLE GETİRİLEN YENİ BÜYÜKŞEHİR DÜZENİNİN
ANAYASA VE İDARE HUKUKU İLKELERİ AÇISINDAN İRDELENMESİ

(Yüksek Lisans Tezi)

Kürşat KALKAN

ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

Eylül 2019

ÖZET

Büyükşehir belediyesi yönetimi mahalli idareler sistemimize ilk olarak 1984 yılında girmiştir. Büyükşehir belediyesi yönetimi gerek idare gerekse toplum tarafından kabul görmüştür. Bu yönetim şekli günümüze kadar birçok değişikliğe uğramıştır. Bu değişim ve gelişim süreci içerisinde en son düzenleme ise 6360 sayılı Kanun ile yapılmıştır. 6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir belediyesinin görev ve yetki alanı, hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde sunulmasının parçalı bir yönetim şeklinden ziyade güçlü olan bir yerel yönetim tarafından sunulması ile mümkün olacağı düşüncesi ile il sınırına genişletilmiştir. Bu düzenleme ile birlikte büyükşehir belediyelerinin kapsamı içerisinde kent merkezinin yanında kırsal alanlarda dâhil edilmiştir. Kırsal alanlarda yer alan köy tüzel kişiliklerine son verilerek bu yerler mahalleye dönüştürülmüştür. Aynı zamanda büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idarelerinin de varlığına son verilmiştir. Bu çalışmada 6360 sayılı Kanun ile oluşturulan bütünşehir sisteminin anayasal ve yasal ilkelere uygun olup olmadığı ile imar, planlama, mülkiyet ve mali yükümlülükler gibi konularda yaşanan değişime odaklanılmıştır.

Bilim Kodu : 50701

Anahtar Kelimeler : Büyükşehir Belediyesi, 6360, Bütünşehir, Yerel Yönetim, Mahalli İdareler, İlkeler

Sayfa Adedi : 139

Tez Danışmanı : Doç. Dr. Süheyla Suzan GÖKALP ALICA

ANALYSIS OF NEW METROPOLITAN ORGANIZATION PROVIDED BY LAW NO.
6360 IN TERMS OF CONSTITUTIONAL AND ADMINISTRATIVE LAW

(M.Sc. Thesis)

Kürşat KALKAN

ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY

GRADUATE SCHOOL FOR ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY

September 2019

ABSTRACT

The metropolitan municipality administration first entered our local administration system in 1984. The management of the metropolitan municipality has been accepted by both the administration and the society. This form of management has undergone many changes to date. In this process of change and development, the last regulation was made with the Law No. 6360. With the Law No. 6360, the duty and authority of the metropolitan municipality was extended to the provincial border with the idea that the efficient and efficient provision of services would be provided by a strong local government rather than a fragmented administration. With this regulation, it is included in the rural areas besides the city center within the scope of metropolitan municipalities. Village legal entities in these rural areas were terminated and these places were transformed into neighborhoods. At the same time, the existence of special provincial administrations in cities with metropolitan municipalities was terminated. This study focuses on whether the whole city system established by Law No. 6360 complies with the constitutional and legal principles and the changes experienced in zoning, planning, ownership and financial liabilities.

Science Code : 50701

Key Words : Metropolitan Municipality, 6360, The whole city, Local Government,,
Local Administrations, Principles

Page Number : 139

Supervisor : Assoc. Prof. Dr. Süheyla Suzan GÖKALP ALICA

TEŞEKKÜR

Çalıőmaların boyunca beni yönlendiren ve çok değerli tecrübelerinden yararlandığım danıőmanın Doç. Dr. Süheyla Suzan GÖKALP ALICA'ya ve manevi katkılarıyla beni hiçbir zaman yalnız bırakmayan çok kıymetli aileme teőekkürü bir borç bilirim.



İÇİNDEKİLER

	Sayfa
ÖZET	iv
ABSTRACT.....	v
TEŞEKKÜR.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR	x
1. GİRİŞ	1
2. TÜRK İDARİ TEŞKİLATINA HAKİM OLAN ANAYASA VE İDARE	
HUKUKU İLKELERİ	3
2.1. Hukuk Devleti İlkesi	3
2.1.1. Tarihsel Gelişimi	3
2.1.1.1. Mülk devlet anlayışı	3
2.1.1.2. Polis devlet anlayışı.....	4
2.1.1.3. Hukuk devleti anlayışı.....	5
2.1.2. Hukuk Devleti İlkesinin Gerekleri	7
2.2. Eşitlik İlkesi	16
2.2.1. Eşitlik İlkesinin Tanımlanması.....	16
2.2.2. Eşitlik İlkesinin Çeşitleri	19
2.2.2.1. Mutlak eşitlik (yatay eşitlik).....	19
2.2.2.2. Nispî eşitlik (dikey eşitlik)	20
2.3. İdarenin Kanuniliği İlkesi	24
2.3.1. Kanuna Dayanma İlkesi(İdarenin Secundum Legem Özelliği).....	25
2.3.2. Kanuna Aykırı Olmama İlkesi(İdarenin İntra Legem Özelliği)	27
2.4. Merkezden Yönetim.....	27
2.4.1. Merkezden Yönetiminin Özellikleri.....	28
2.4.2. Merkezden Yönetimin Yaraları ve Sakıncaları	29
2.4.3. Yetki Genişliği (Adem-i Temerküz - Tevsii Mezuniyet).....	30
2.5. Yerinden Yönetim.....	31
2.5.1. Yer Yönünden Yerinden Yönetimler	31
2.5.2. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim.....	32
2.5.3. Yerinden Yönetimin Yararları ve Sakıncaları	33
3. YEREL YÖNETİMLER VE 6360 SAYILI KANUN.....	35

	Sayfa
3.1. Yerel Yönetimler	35
3.1.1. İl Özel İdaresi	36
3.1.2. Belediye	39
3.1.3. Köy	41
3.1.4. Mahalle	43
3.2. 6360 Sayılı Kanun.....	44
3.2.1. 6360 Sayılı Kanun Öncesi Yerel Yönetim Sistemi	44
3.2.2. 6360 Sayılı Kanun Sonrası Yerel Yönetim Sistemi	45
3.2.2.1. 6360 sayılı yasaya hâkim olan ilkeler ve 6360 sayılı yasanın temel özellikleri	45
3.2.2.1.1. İl özel idareleri açısından	50
3.2.2.1.2. Belediyeler açısından	59
3.2.2.1.3. Köy açısından.....	61
3.2.2.2. Türkiye'de büyükşehir belediyesi sistemi ve temel özellikleri.....	62
3.2.3. İmar Planlaması Açısından Değerlendirme.....	69
3.2.4. Mülkiyet Hakkı Açısından Değerlendirme	72
3.2.5. Taraf Sıfatının Değişmesi veya Birleşmesi Açısından Değerlendirme.....	76
4. 6360 SAYILI KANUN İLE GETİRİLEN DÜZENLEMENİN ANAYASAYA UYGUNLUĞU VE YARGI KARARLARI	79
4.1. Anayasal Açıdan Değerlendirme	79
4.1.1. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Kapsamında Vesayet Yetkisi ve Yetki Çatışması	79
4.1.2. 6360 Sayılı Kanun Öncesi Mevzuattaki Değişiklikler ve Yargı Kararları....	85
4.1.3. 6360 sayılı Kanunun Anayasa'ya Uygunluğu Sorunu	88
4.1.3.1. İl özel idarelerinin kaldırılması	92
4.1.3.2. Köylerin kaldırılması.....	97
4.1.3.3. Belde belediyelerinin kaldırılması.....	99
4.2. İdari Açıdan Değerlendirme	103
4.2.1. Kamu Hizmetleri Açısından Değerlendirme	103
4.2.1.1. Kırsal hizmet sorunu	106
4.2.1.2. Büyükşehir belediyesinin ilçe belediyesi olmanın sonuçları	107
4.2.1.3. Hizmetin etkinliği.....	108
4.2.2. Finansal Sorunlar	111

	Sayfa
4.2.2.1. Belediye hizmetlerinin finansmanı.....	111
4.2.2.2. Yeni vergilerin konulması	113
4.2.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Açısından	118
4.2.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler.....	119
5. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME.....	125
KAYNAKÇA.....	131
ÖZGEÇMİŞ	139



KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
a.g.e.	Adı Geçen Eser
a.g.m.	Adı Geçen Makale
ANY	Anayasa
AYM	Anayasa Mahkemesi
Bkz	Bakınız
md	Madde
RG	Resmi Gazete
sy	Sayı
s.	sayfa
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
vb.	Ve Benzeri
Yay	Yayın
YİKB	Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

1. GİRİŞ

Toplumunu oluşturan bireylerin, yaşamlarını kaliteli bir şekilde devam ettirmeleri için ihtiyaç duydukları bir takım hizmetler bulunmaktadır. İhtiyaç duyulan bu hizmetler ise kamu idarelerince gerçekleştirilmektedir.

Kamu idareleri tarafından topluma sunulan bu hizmetler hem yöresel hem de zamansal olarak değişiklik göstermektedir. Aynı zamanda hizmetleri sunmakla görevli ve yetkili olan kamu idareleri de yönetim anlayışının değişmesi ile birlikte değişiklik gösterebilmektedir.

Kamu idarelerince sunulacak hizmetler merkezi idarenin organları ile yerel idarenin kurumları tarafından gerçekleştirilmektedir. Ancak, hizmetlerin gerçekleştirilmesinde merkezi idarenin mi yoksa yerel idarelerin mi görevli ve yetkili olacağı bir tercih meselesidir. Her ikisinin de hem yararlı hem de sakıncalı yönleri bulunmakla birlikte, merkezi yönetim tarafından ülke geneli dikkate alınarak verilecek kararların yerelde ihtiyaç duyulan hizmetlerin yöreden yöreye farklılık gösterecek olması nedeniyle etkin ve verimli olacağını söylemek pek mümkün görünmemektedir.

Aynı zamanda yerinden yönetim sisteminin daha demokratik bir anlayışın ürünü olduğunu da söylemek gerekir. Çünkü yerinden yönetim anlayışında, yerel temelde halkın kendisini yönetecekleri doğrudan seçtiği bir yönetim biçimi söz konusudur.

Yerel yönetim sisteminde, belirli bir yörede yaşayan insanların mahalli ve müşterek nitelikteki ihtiyaçlarının doğru ve hızlı bir şekilde tespit edilerek kaliteli bir şekilde sunulabilmesi için, bu ihtiyaçların yörede yaşayan insanlar tarafından seçilen organlar tarafından yerine getirilmesi gerektiği anlayışı hakimdir.

Anayasa'nın 127. maddesinde yerel yönetimler "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." şeklinde tanımlanmıştır. Görüldüğü üzere Anayasa'da yerinden yönetim kuruluşları il, belediye ve köy olarak sayılmıştır. Buna rağmen yerinden yönetim sistemimiz geçmişten günümüze yönetsel, hukuksal, siyasal vb. birçok nedenle çeşitli değişikliklere uğramıştır. Bu değişikliklerden en sonuncusu ve belki de en önemlisi 6360 sayılı On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve

Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile gerçekleştirilmiştir. Yapılan kanuni dzenleme ile ülkemizde yer alan büyükşehir sayısı arttırılmıştır. Bunun yanında büyükşehirlerdeki yerinden ynetim kuruluşlarından olan il özel idarelerinin, belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişilikleri ortadan kaldırılmıştır. Netice itibarıyla 81 ilden oluşan ülkenin büyükşehir olan illeri ile büyükşehir olmayan illeri arasında yerinden ynetim tipi olarak farklı uygulamaların ortaya çıkması söz konusu olmuştur. Nitekim söz konusu Yasaya ilişkin tasarının ortaya çıktığı andan itibaren bu Yasaya ilişkin olarak birçok tartışma yaşanmıştır.

6360 sayılı Kanun ile yeni bir boyut kazanan yerinden ynetim sisteminin yasal ve anayasal ilkelere uygun olup olmadığı hususu ise hukuk devletinde tartışılması gereken en önemli mesele olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu nedenle çalışmanın konusunu "6360 sayılı Kanun ile Getirilen Yeni Büyükşehir Dzeninin Anayasa ve İdare Hukuku İlkeleri Açısından İrdelenmesi" oluşturmaktadır. Öncelikle Türk idari teşkilatına hakim olan anayasa ve idare hukuku ilkelerinin neler olduğu incelenerek idari teşkilatın hangi ilkeler üzerine inşa edildiğine odaklanılacaktır.

Çalışmanın ikinci bölümünde, ülkemizde uygulama alanı bulan yerel ynetimlerin neler olduğu, hangi iş ve işlemleri gerçekleştirdikleri ve 6360 sayılı Yasaya hakim olan ilkelerin neler olduğu aktarılmaya gayret edilecektir. Ayrıca, bu bölümde 6360 sayılı Kanun ncesi ve sonrası yerel ynetim sistemi bir yandan açıklanmaya çalışılırken diğer yandan da ülkemizde uygulanan büyükşehir belediye sisteminin temel özellikleri dikkate alınarak sistemin nasıl işlediği anlaşılmaya çalışılacaktır.

Çalışmanın nc ve son bölümünde ise 6360 sayılı Kanunla getirilen dzenlemenin anayasaya uygun olup olmadığı ortaya konulacaktır. Bu yapılırken 6360 sayılı Kanunla birlikte büyükşehir belediyesi olan yerlerde bulunan il özel idarelerinin, belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasının Anayasa'nın 127. maddesine aykırı olup olmadığına, aykırı ise bu aykırılığın nasıl giderilmesi gerektiğine cevap aranacak, 6360 sayılı Kanunla oluşturulan yeni büyükşehir sisteminde ortaya çıkan bir takım sorunlar üzerinde durularak bu sorunların giderilmesine ynelik değerlendirmelerde bulunulacaktır. Ayrıca, 6360 sayılı Kanunla ilgili yargı organlarınca verilen kararlar eleştirel bir bakış açısıyla değerlendirilecektir.

2. TÜRK İDARİ TEŞKİLATINA HAKİM OLAN ANAYASA VE İDARE HUKUKU İLKELERİ

2.1. Hukuk Devleti İlkesi

2.1.1. Tarihsel Gelişimi

Hukuk devleti kavramı, devletlerin yönetim sistemleri içerisine, yaşanan birçok aşamadan sonra girmiştir. Bu kavram hukuka bağlı devlet olarak tanımlanmaktadır. Tarihsel sürece bakıldığında ise hukuk devleti anlayışının kabul edildiği döneme kadar sırası ile mülk devlet ve polis devlet anlayışları yönetim sistemlerine hâkim olmuştur. Yani ilk önce mülk devlet anlayışından polis devlet anlayışına daha sonra polis devlet anlayışından hukuk devleti anlayışına doğru yönetim sistemi gelişim göstermiştir.

2.1.1.1. Mülk devlet anlayışı

Mülk devlet anlayışı orta çağ döneminde ortaya çıkan bir devlet anlayışıdır. Feodal sistemin hâkim olduğu bu dönemde devlet, toprak sahibi olan kralların, derebeylerin, ayrıcalıklı zümrelerin malı olarak kabul edilmektedir¹. Başka bir ifade ile mülk kimin ise devlet onundur yahut devlet odur anlayışının hâkim olduğu devlet tipine mülk devlet denmektedir. Bu devlet tipinde yöneten konumunda olan mülk sahibi, sahip olduğu yetkileri istediği gibi kullanabilmekte ve başkalarına devredebilmektedir. Ölümü durumunda ise söz konusu hakları mirasçılara geçmektedir.

Yönetenin, yönettiği toprak parçası üzerinde tek söz sahibi olması nedeniyle, mülkü olan alan üzerinde, mülkiyet hakkının kendisine verdiği yetkileri sınırsız bir şekilde kullanabilmektedir.

Mülk devlet anlayışında, derebeyin toprakları üzerinde yaşayan her şey derebeyin mülkiyetinde kabul edildiğinden, şahısların kişisel hak ve özgürlüklerinden bahsetmek mümkün değildir. Şahıslar derebeyin hâkimiyeti altında bulduklarından derebeyi halkın malları üzerinde de serbestçe tasarrufta bulunabilmektedir.

Söz konusu sistemde derebeylerinin hâkimiyeti yargı alanında da kendisini göstermektedir. Ortaya çıkan uyuşmazlıkların çözümü noktasında idareci konumunda olan derebeyi, son kararı verme yetkisine sahiptir. Kısacası, hükümdar toprak parçasına ve üzerinde yaşayan her şeye sahiptir. 13. yüzyıldan itibaren hükümdarların güçlenmesi

¹ Gözler, K., Kaplan, G. (2013). **İdare Hukuku Dersleri**. (14. Baskı). Bursa: Ekin Yayınevi, 60.

karşısında derebeyleri güçlerini yitirmiştir. Bunun sonucu olarak da merkezi otoritenin hâkim olduğu mutlak egemenliğe dayalı “polis devleti” anlayışının ortaya çıktığı görülmektedir.

2.1.1.2. Polis devlet anlayışı

Polis devleti, yönetenin kamusal refahı sağlamak amacıyla gerekli tedbirleri alma hususunda yetkili olduğu, bu amacı gerçekleştirmek amacıyla şahısların temel hak ve hürriyetlerine müdahale edebildiği ve bireylere çeşitli yükümlülükler getirebildiği, fakat sayılan bu hususların tamamını gerçekleştirirken hiçbir hukuk kuralı ile bağlı olmadığı devlet olarak tanımlanmaktadır². Bir başka ifade ile polis devleti, yöneticilerin herhangi bir hukuk kuralı ile bağlı olmadan diledikleri şekilde devleti yönettikleri, zor kullanmaya dayalı, hukuk kuralarının bulunmadığı devlet tipi olarak tanımlanabilir³.

Polis devletinde yöneticilerin ülkeyi yönetirken almış oldukları kararlar ve yapmış oldukları işlemler ile gerçekleştirmiş oldukları fiillerin herhangi bir yargı organı tarafından denetlenmesi gibi bir durum söz konusu değildir. Bu durum, polis devleti hukuk devletinden ayıran en önemli hususu oluşturmaktadır.

Polis devleti anlayışı ilk olarak Almanya'da ortaya çıkmıştır. Bu devlet anlayışında mülk devlet anlayışından farklı olarak, yöneticilerin egemenlik yetkisinin kaynağı mülke dayanmamaktadır. Bu anlayışta hükümdarın egemenlik yetkisi hükümdarın şahsından kaynaklanmaktadır.

Ortaya çıktığı dönemde halka yöneten karşısında herhangi bir güvence sağlamayan polis devleti anlayışında, bireylerin yönetenin sorumsuzca gerçekleştirmiş olduğu eylem ve işlemler nedeniyle ortaya çıkan zararlarının giderilmesine ilişkin talepleri ve şikâyetleri üzerine bireylere bazı hukuki güvenceler sağlanması amacıyla "hazine teorisi" ortaya çıkmıştır⁴.

Polis devleti, yönetilenleri tamamıyla hukuki güvenceden mahrum bırakırken, bu güvencesizlik ortamı hazine teorisinin ortaya çıkması ile birlikte bir nebze yumuşatılmış ve şahıslara bazı haklar tanınmıştır⁵.

² Günday, M. (2013). **İdare Hukuku**. (10. Baskı). Ankara: İmaj Yayınevi, 37-38.

³ Yılmaz, E. (2005). **Hukuk Sözlüğü**. Ankara: Yetkin Yayınları, 998.

⁴ Yıldız, H. (2014). "**Hukuk Devleti'nin Gelişim sürecinde Mülk Devleti ve Polis Devletinin Yeri**", İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi Cilt: 15, Sayı: 2, 221.

⁵ Gözübüyük, Ş., Tan, T. (2014). **İdare Hukuku Genel Esaslar** Cilt 1. (10. Baskı). Ankara: Turhan Kitapevi, 29.

İlk olarak Almanya'da ortaya çıkan Hazine teorisinin kökeni esasen Roma hukukuna dayanmaktadır. Roma hukukunda, hazineye hükümdardan ayrı olarak bir tüzel kişilik tanınmıştır. Yönetenlerin devlet adına gerçekleştirmiş oldukları işlem ve eylemler nedeniyle zarar gören bireyler, hazinenin ayrı bir tüzel kişiliği olması nedeniyle özel hukuk hükümlerine dayanarak hazineye karşı yargısal imkânları kullanarak zararlarını tazmin ettirme imkânına sahiptirler⁶. Söz konusu teori ile kamusal yetkileri haiz olan, bu yetkileri kullanan ve dava edilemeyen devlet ile özel hukuk hükümlerine tabi olan ve dava edilebilen hazine ayrı birer tüzel kişilik haline getirilerek bireylere bazı mali konularda hukuki güvenlik sağlanmıştır. Bu teori, hazinenin devletten ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olduğu varsayımına dayanmakta olup hazinenin devletten ayrı bir tüzel kişiliği olamayacağı, devletin tek bir tüzel kişiliğinin olması gerektiği ve devlet faaliyetlerinin de hukuk kurallarına tabi olması yönünde zamanla ortaya çıkan düşüncelerin kabul görmeye başlaması ile birlikte etkinliğini kaybetmeye başlamıştır⁷.

19. yüzyıldan itibaren hazine teorisi, mali işlemlerden ayrı olarak devletin gerçekleştirmiş olduğu diğer yönetim işlemlerinin hukuk kuralları ile belirlenmesi ve bu işlemlere karşı da dava açılmaya başlanması ile geçerliliğini yitirmiştir⁸. Böylelikle polis devleti anlayışından kademeli olarak hukuk devleti anlayışına geçilmiştir.

2.1.1.3. Hukuk devleti anlayışı

Kelime anlamı olarak haklar manasına gelen hukuk, toplumu oluşturan bireylerin birbirleri olan ilişkilerini düzenleyen, bu ilişkileri yaptırıma bağlayan ve bu düzene uyulmasını da devlet eliyle sağlamaya çalışan kurallar bütünü olarak tanımlanmıştır⁹. Hukuk devleti ise toplumsal örgütlenmenin belirli aşamalardan geçerek en ileri düzeye ulaştığı düzendir. Hukuk devletinde toplumsal düzenin işleyişini düzenleyen kurallar bulunmakta olup, bulunan bu kurallar hem idare edilenler hem de idare edenler için bağlayıcı ve uyulması zorunludur¹⁰.

⁶ Günday, 2013, 38-39.

⁷ Günday, 2013, 38-39.

⁸ Balta, T. B. (1970-1972). **İdare Hukuku 1 Genel Konular**. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, 88.

⁹ Yılmaz, 2005, 490.

¹⁰ Özay, İ. H. (2010). **Gün Işığında Yönetim**. İstanbul: Alfa Yayınları, 7.

Kendisini hiç bir hukuk kuralı ile bağı saymayan bir devlet, hukuk devleti olamaz. Bu durumda, yöneticinin sorumsuz bir takdirinin söz konusu olduğu zabita devleti ile karşılaşılır¹¹.

Hukuk devletinin polis devletinden ayrılan en önemli özelliği devlet faaliyetlerinin belirli kurallara bağlanması ve bu kurallar uyarınca yürütülmesidir. Hukuk devletinde, devlet sadece kuralları koymakla yetinmeyip koymuş olduğu bu kurallarla da kendisini bağı sayan bir varlıktır¹². Diğer bir ifade ile hukuk devletinde gerek bireylerin birbirleri ile olan ilişkilerinde, gerekse bireylerle devlet arasındaki ilişkilerde uygulanacak kurallar önceden belirlenmiştir. Belirlenen bu kurallara yönetilenlerin ve yöneticilerin uyması ise hukuk devletinin vazgeçilmez bir unsurunu oluşturduğundan, kurallara uyulmasının devlet gücü kullanılarak ve yaptırımlar öngörülerek sağlanmaya çalışıldığı bir düzen söz konusudur.

Anayasa Mahkemesi tarafından hukuk devleti, *"...eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına dayanan, bu hak ve özgürlükler koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukukun üstün kurallarıyla kendini bağı sayan, yargı denetimine açık olan devlettir"*¹³ şeklinde ifade edilmiştir. Anayasa Mahkemesi bir başka kararında da aynı doğrultuda hukuk devletini, *"Anayasa'nın 2. maddesinde açıklandığı gibi, Türkiye Cumhuriyeti, başlangıçta belirtilen temel ilkelere dayanan ...demokratik, ..., sosyal bir hukuk devletidir. Demokratik sosyal hukuk devleti; insan hak ve hürriyetlerine saygı gösteren, ferdin huzur ve refahını gerçekleştiren ve teminat altına alan, kişi ile toplum arasında denge kuran, emek ve sermaye ilişkilerini dengeli olarak düzenleyen, özel teşebbüsün güvenlik ve kararlılık içinde çalışmasını sağlayan, çalışanların insanca yaşaması ve çalışma hayatının kararlılık içinde gelişmesi için sosyal, iktisadî ve malî tedbirler alarak çalışanları koruyan, işsizliği önleyici ve millî gelirin, adalete uygun biçimde dağılmasını sağlayıcı tedbirler alan, adaletli bir hukuk düzeni kuran ve bunu,*

¹¹ Aral, R. (1968) **Yüzyıl Boyunca Danıştay**. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 226.

¹² Gözübüyük, Ş. (2009). **Yönetmelik Yargı**. (29. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi, 1.

¹³ İnternet: Anayasa Mahkemesinin 04.05.2017 tarih ve 30056 sayılı Resmi Gazete yayımlanan 29.03.2017 tarih ve E:2017/47, K:2017/84 sayılı kararı , Web: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/750ae4d8-5f86-43dc-b303-3511b97d9a92?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> adresinden 20.01.2019 tarihinde alınmıştır.

*devam ettirmeğe kendini yükümlü sayan, hukuka bağlı kararlılık içinde ve gerçekçi bir özgürlük rejimini uygulayan devlet demektir*¹⁴.” şeklinde tanımlamaktadır.

Kısacası hukuk devletinde amaçlanan asıl hedef, kamu gücünün sınırlandırılması ve bu sınırlara uyulup uyulmadığının denetlenmesidir¹⁵.

2.1.2. Hukuk Devleti İlkesinin Gereklere

Hukuk devleti ilkesinin gereklerini genel olarak;

- Temel hak ve hürriyetlerin güvence altına alınmış olması,
- İdarenin işlemlerin yargısal denetimi,
- Mahkemelerin bağımsızlığı ve yargıç güvencesi,
- Hukuki güvenlik ilkesi,
- Kuvvetler ayrılığı ilkesi,
- Kanunsuz suç ve ceza olmaz ilkesi,
- Kanunların genelliği ve soyutluğu,
- İdarenin mali sorumluluğu,
- Eşitlik ilkesi, şeklinde sıralamak mümkündür.

Temel Hak ve Hürriyetlerin Güvence Altına Alınması

Bir devleti hukuk devleti olarak ifade edebilmek için öncelikle bu devlette temel hak ve hürriyetlerin en üst düzeyde güvence altına alınmış olması gerekmektedir. Temel hak ve hürriyetlerin güvence altına alınmış olması bir devletin tek başına hukuk devleti olarak tanımlanmasını sağlamasa da bu husus, hukukun egemen olduğu devletlerde vazgeçilmesi mümkün olmayan bir gerekliliktir.

¹⁴ İnternet: Anayasa Mahkemesi'nin 19.10.1968 tarih ve 13031 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 26-27.09.1967 tarih ve E:1963/336, K:1967/29 sayılı kararı, Web: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/d7366f47-f3a7-4014-8a5d-0cd409fff40d?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> adresinden 20.01.2019 tarihinde alınmıştır.

¹⁵ Atay, E. E. (2009). **İdare Hukuku**. Ankara: Turhan Kitabevi, 95.

İnsan hakları olarak da ifade edilen temel haklar, bütün insanlara sadece insan olmaları nedeniyle tanınan temel hak ve hürriyetlerdir. Bu temel hak ve hürriyetler şahsa sıkı sıkıya bağlı olan, olağanüstü hallerde kısıtlanmaları geçici olmak şartı ile mümkün bulunmakla birlikte hiç bir hal ve şartta hakların özlerine dokunulamayacağı, hatta hakkın sahibinin dahi bu haklarından kendi rızasıyla dahi vazgeçemeyeceği kabul edilmektedir¹⁶.

Temel hak ve hürriyetler klasikleşen ayrıma göre; negatif statü hakları, pozitif statü hakları ve aktif statü hakları olarak, 1982 Anayasasında ise kişinin hakları ve ödevleri, sosyal ve ekonomik haklar ve ödevler ile siyasi haklar ve ödevler olmak üzere üç gruba ayrılmıştır¹⁷.

Negatif statü hakları (kişinin hakları ve ödevleri): Bu haklar, bireyleri devletin müdahalelerine karşı koruyan, devlete bu hakların kullanımı sırasında müdahale edilmemesi yönünde yükümlülük yükleyen haklardır¹⁸. Bu haklar kişileri topluma ve devlete karşı koruyan haklar olduklarından bu haklara "koruyucu haklar" da denilmektedir.

Pozitif statü hakları: İsteme hakkı da denen bu haklar kişilerin toplumdan veya devletten belirli bir davranışta bulunulması hususunda istemde bulunmaya imkân tanıyan haklardır. Bu haklar devlete, bireyin talebi üzerine söz konusu duruma müdahale ederek istemin gerçekleşmesine yönelik olumlu girişimlerde bulunma hususunda yükümlülükler yükler. Bu haklar 1982 Anayasasında "Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler" bölümünde sayılmakla birlikte bu bölümde yer alan hakların tamamı pozitif statü hakkı niteliğine haiz değildir¹⁹. 1982 Anayasasında yer alan bazı isteme haklarına, "Eğitim ve öğrenim hakkı ve ödevi, ailenin korunması, konut hakkı, sporun geliştirilmesi, sosyal güvenlik hakkı, sanatın ve sanatının korunması hakları vb." örnek verilebilir.

Aktif statü hakları: Bireylerin devlet yönetimini katılmasına imkân veren haklara denir. Diğer bir adı katılma hakkı olan bu haklar 1982 Anayasasında "Siyasi Haklar ve

¹⁶ Karatepe, Ş. (1986). **İdare Hukuku**. İzmir: Akevler Akdeniz Bilimsel Araştırma Merkezi Ders Kitapları Serisi, No: 1, 34.

¹⁷ Gözler, K. (2000). **Türk Anayasa Hukuku**. (1. Baskı). Bursa: Ekin Kitabevi, 210-214.

¹⁸ 1982 Anayasasında sayılan "Kişinin hakları ve ödevleri" kapsamında sayılan hak ve hürriyetler: Kişinin dokunulmazlığı, maddi ve manevi varlığı, Zorla çalışma yasağı, Kişi hürriyeti ve güvenliği, Özel hayatın gizliliği, Konut dokunulmazlığı, Haberleşme hürriyeti, Yerleşme ve seyahat hürriyeti, Din ve vicdan hürriyeti, Düşünce ve kanaat hürriyeti, Düşünceyi açıklama ve yayma hürriyeti, Bilim ve sanat hürriyeti, Basın hürriyeti, Süreli ve süresiz yayın hakkı, Basın araçlarının korunması, Düzeltme ve cevap hakkı, Dernek kurma hakkı, Toplantı ve gösteri yürüyüşü düzenleme hakkı, Mülkiyet hakkı, Hak arama hürriyeti, Kanuni hâkim güvencesi, Suç ve cezalara ilişkin esaslar, İspat hakkı, Temel hak ve hürriyetlerin korunmasından oluşmaktadır.

¹⁹ Örneğin Anayasamızın 51. maddesinde yer alan sendika kurma hakkı bir pozitif statü hakkı niteliğinde değildir.

Ödevler" başlığı altında sayılmıştır. Bu nedenle bu haklara siyasi haklarda denir²⁰. Aktif statü haklarına 1982 Anayasasında yer alan, "Vatandaşlık, seçme, seçilme ve siyasi faaliyette bulunma hakları, parti kurma, partilere girme ve partilerden ayrılma hakları, dilekçe hakkı vb." örnek verilebilir.

Bir hukuk devletinde olmazsa olmaz nitelikte olan temel hak ve hürriyetlerin sadece bir hukuki metinde yer alması tek başına yeterli değildir. Güvence altına alınan temel hak ve hürriyetlerin olağanüstü dönemlerde sınırlanması durumu söz konusu olabileceğinden bu sınırlamanın da sınırlarının açık bir şekilde belirlenmesi azamî önem arz etmektedir. Aksi halde yöneticilerin keyfi uygulamaları ile hakların kullanılamaz hale gelmesi tehdidi ile her an karşı karşıya kalınması söz konusu olabilir. Nitekim, Anayasamızın 13. maddesinde temel hak ve hürriyetlerin hangi durumlarda, hangi organ tarafından ve nasıl sınırlanması gerektiğini belirlemiştir²¹.

Yasama ve Yürütme Organlarının Yargısal Denetimi

Hukuk devleti ilkesinin gereklerinden birisi de devlet organlarının faaliyetlerinin hukuk kurallarına uygunluğunun yargısal denetimine tâbi tutulmasıdır. Yargısal organların denetimi sayesinde yasamanın ve yürütmenin hukuka uygunluğu etkin bir şekilde sağlanmış ve idare edilenlerin idarenin hukuk dışı davranışlarına karşı korunması temin edilmiş olur²².

Anayasamızın "Anayasa'nın bağlayıcılığı ve üstünlüğü" başlıklı 11. maddesinde, "*Anayasa hükümleri, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri bağlayan temel hukuk kurallarıdır. Kanunlar Anayasaya aykırı olamaz.*" düzenlemesi yer almaktadır. Bu düzenlemeden de anlaşılacağı üzere Anayasa en üst hukuk normudur. Yasama organı tarafından yapılan kanunlar ile yürütme organı tarafından yapılan düzenleyici ve birel işlemlerin anayasaya uygun olması gerekmektedir. Bu nedenler gerek yasama organı gerekse yürütme organı tarafından yapılan bu işlemlerin Anayasaya uygun olup olmadığının denetlenmesi gerekmektedir.

²⁰ Gözler, 2000, 211.

²¹ Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasa'nın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasa'nın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve laik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.

²² Günday, 2013, 45.

Denetimi yapan organa göre denetim ikiye ayrılmaktadır. Bunlar "siyasi denetim" ve "yargısal denetim" olarak ifade edilmektedir²³. Ülkemizde yasama organı tarafından yapılan kanunların Anayasaya uygunluğunun denetimi yargısal yolla yapılmaktadır. Bu konuda denetim Anayasa Mahkemesi tarafından gerçekleştirilmektedir.

Yasama organının yargısal denetimi hukuk devletinde olmazsa olmaz bir gerekliliktir. Ancak bu hususun önem ifade edebilmesi için öncelikle kendisine uygunluğu denetlenen Anayasa'nın hukukun evrensel ilkelerine haiz, demokratik bir Anayasa niteliğinde olması gerekmektedir. Bu durumda yasama organının yargısal denetimi gerçek manada işlevsellik kazanabilecektir. Nitekim demokrasinin gerçek manada hâkim olduğu ülkelerde, azınlıkların sahip olduğu haklar ile güvencelerin yasama organı tarafından kolayca ortadan kaldırılmasının engellenmesi için bu hususun Anayasa ile koruma altına alınması ve anayasa yargısının denetimine tabi tutulması söz konusudur²⁴.

Yasama organının yargısal denetiminin varlığı yasama organının var olan hukuk kurallarının dışına çıkmadan söz konusu kurallara uygun davranmasını sağlayarak yasama organını kanun yaparken sınırları önceden çizilmiş düzende kurallara daha ehemmiyetli davranmaya yönlendirmek açısından önem ifade etmektedir²⁵. Bir başka deyişle, yasama organının yargısal denetimi ile hükmetme kudretini elinde bulunduran yöneticilerin, ellerinde bulundurdukları yetkileri kullanırken başına buyruk davranmalarının önüne geçmek bakımından, yapmış oldukları ve yapacakları düzenlemelerin yargısal bir makam tarafından denetlenecek olması baskısı altında bırakılarak hukuka uygun davranmaya sevk edilmeleri sağlanmış olacaktır. Ayrıca, bu baskıya rağmen yapılan hukuka aykırı düzenlemelerde hukuk âleminde hüküm sürmesinin önüne geçilecektir. Bu amaçla ilk olarak 1961 Anayasası ile öngörülen Anayasa Mahkemesi kurulmuş ve 1982 Anayasasında da varlığını devam ettirmiştir²⁶. Kanunların Anayasaya uygunluğunun denetimi yöntemlerinden biri olan "siyasal denetim", parlamento çoğunluğunu elinde bulunduran iktidarların bulunduğu temsili demokrasilerde işlevsellik göstermemektedir. Bu tür demokrasilerde yürütme organı aynı zamanda yasamada da çoğunluğu elinde bulundurduğundan bu husus siyasal denetimi etkisizleştirdiğinden yargısal denetim bu bakımdan da çok büyük önem arz etmektedir.

²³ Atay, E. E. (2009). "**Anayasa Yargısı Kıta Avrupa Modeli**". Prof. Dr. Ali Naim İnan'a Armağan. (1. Baskı). Ankara: Seçkin Yayınları, 1077-1107.

²⁴ Özbudun, E. (2014). **Yargı Bağımsızlığı ve Anayasa Yargısı**. Ankara: HUKAB Yayınları, Sayı: 10, 5.

²⁵ Artun Ü. (1980). **Siyaset ve Anayasa Mahkemesi**. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları, Sayı: 443, 327.

²⁶ Gözübüyük, 2014, s.35

Bir hukuk devletinde yürütme organı olan idarenin işlemlerinin de yargısal denetime tâbi olması gerekmektedir. Bireylerin kişisel hak ve hürriyetlerinin sadece yaşadığı toplumdaki diğer bireylere karşı korunmuş olması hukuk devleti için tek başına yeterli olmayıp, bu hak ve hürriyetlerin aynı zamanda kamusal yönetimin hukuk dışı işlem ve eylemlerine karşı da korunması gerekmektedir²⁷. Nitekim, bu durum hukuk devleti olmanın bir gereği olmasının yanı sıra Anayasamızın 125. maddesinin 1. fıkrasında yer alan, "*idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır.*" düzenlenmesinin de gereğidir. İdarenin işlemlerinin yargısal denetime tabi tutulması, takdir yetkisi ile donatılmış idarenin bu yetkisini kullanırken eşit, adaletli, tarafsız, hukuka uygun davranmasının sağlanması açısından önem ifade etmektedir. Takdir yetkisine haiz olan idarenin, bu takdir yetkisini keyfi olarak kullanması mümkün değildir. İdarenin takdir yetkisinin de sınırları bulunmaktadır. Aksi halde takdir yetkisine haiz olan yöneticilerin bu yetkilerini diledikleri gibi kullanmaları durumu söz konusu olur ki, bu durum ancak mülk veya polis devlette söz konusu olabilir.

İdarenin işlem ve eylemlerinden mağdur olan bireylerin, bu mağduriyetlerinin giderilmesi amacıyla yetkili yargı merciine başvurmasına imkân tanınması idarenin yargısal denetimi yoluyla mümkün olmaktadır²⁸. Ülkemizde ise idarenin bu tür davranışlarına karşı genel olarak yargı yeri idari yargı mercileridir.

Kamu yönetiminde idarenin yargısal olarak denetimi yapılırken, yapılan denetimin biçimsel olmaktan çıkarılıp gerçek manada etkili bir denetim olması için yargısal denetimi yapacak olan yargıçların bağımsızlığının sağlanması gerekmektedir²⁹. Aksi durumda her ne kadar idarenin davranışları bir denetime bağlanmışsa da beklenen faydanın elde edilmesi mümkün olmayacaktır.

Mahkemelerin Bağımsızlığı ve Yargıç Güvencesi

Hukuk devleti sisteminde, planlanan sistemin sorunsuz yahut en az sorunla işleminin sağlanması bakımından yargı organı büyük öneme sahiptir. Ülkemizde, idare organlarının gerçekleştirmiş olduğu işlem ve eylemlere karşı idari yargı denetimi, yasama organının düzenlemelerine karşı da Anayasa yargısı denetimi söz konusudur³⁰.

²⁷Gözübüyük, 2014, s.33

²⁸Gözübüyük, 2014, s.33

²⁹Gözübüyük, 2014, s.34

³⁰Canatan, B. (2017). **İdare Hukuku**. (5. Baskı). Ankara: Detay Yayıncılık,15.

Yapılacak denetimin sadece biçimsel anlamda bir denetim olarak kalmaması için, denetimi yapacak olan makamların idarenin etkisi ve baskısına maruz kalmaması, bir başka ifade ile idareden bağımsız olmaları gerekmektedir³¹. Bu ise denetimi yapacak olanların da mahkemeler ve bu mahkemelerde görev yapan hâkimler olması nedeniyle mahkemelerin ve dolayısıyla hâkimlerin bağımsızlığının sağlanması ile mümkün olmaktadır.

Devlet dediğimiz sistem temelde yasama, yürütme ve yargı olmak üzere üç erkten oluşmaktadır. Çok önemli görevlere sahip olan bu üç erk içerisinde yargının gerçekleştireceği görev, hukuk devleti açısından ayrı bir öneme sahiptir. Çünkü yasama ve yürütme erkleri tarafından gerçekleştirilen işlemlerin denetimi yargı organı tarafından yerine getirilecektir. Bu bakımdan mahkemelerin önlerine gelen uyuşmazlıklarda adil bir yargılanma düzeni içerisinde karar verebilmeleri hukuk devleti için bir gerekliliktir. Adil bir yargılama düzeninin sağlanması ise ancak mahkemelerin bağımsızlığı yolu ile mümkündür. Mahkemelerin bağımsızlığı, hâkimlerin, devletin iki erki olan yasama ve yürütmeden bağımsız oldukları, her ne sebeple olursa olsun bu erklerin hâkimlere emir ve talimat veremeyecekleri ve baskı uygulamalarının mümkün olamaması anlamına gelmektedir³².

Anayasamız yargı bağımsızlığı konusunda kapsamlı bir düzenlemeye yer vermiştir. Anayasa'nın "Mahkemelerin Bağımsızlığı" başlıklı 138. maddesinde, "*Hakimler, görevlerinde bağımsızdırlar; Anayasaya, kanuna ve hukuka uygun olarak vicdanı kanaatlerine göre hüküm verirler. Hiçbir organ, makam, merci veya kişi, yargı yetkisinin kullanılmasında mahkemelere ve hakimlere emir ve talimat veremez; genelge gönderemez; tavsiye ve telkinde bulunamaz. Görülmekte olan bir dava hakkında Yasama Meclisinde yargı yetkisinin kullanılması ile ilgili soru sorulamaz, görüşme yapılamaz veya herhangi bir beyanda bulunulamaz. Yasama ve yürütme organları ile idare, mahkeme kararlarına uymak zorundadır; bu organlar ve idare, mahkeme kararlarını hiçbir suretle değiştiremez ve bunların yerine getirilmesini geciktiremez.*" düzenlemesine yer verilmiştir.

Mahkemelerin organ olarak bağımsız olmaları, yargı organında görev alan hâkimlerin teminatlı bir statüye kavuşmaları, bir başka ifade ile herhangi bir baskı, tehdit,

³¹Gözler, K. (2019). **İdare Hukuku**. (3. Baskı). Bursa: Ekin Kitabevi, Cilt 1, 141.

³²Özkan, G. (1995). **Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi**. (1. Baskı). Ankara: Matser Basım,23.

tavsiye, telkin yahut başka türlü müdahalelere maruz bırakılmadan görevlerini tam bir bağımsızlık ve tarafsızlık içerisinde icra etmeleri ile mümkün olmaktadır³³.

Kuvvetler Ayrılığı İlkesi

Devlet dediğimiz sistemler bütünü, kolları çok farklı noktalara kadar uzanan, karmaşık ve bir o kadar da büyük bir yapıyı ifade etmektedir. Devletin üç erki olan yasama, yürütme ve yargı devletin omurgasını oluşturmaktadır. Bu üç erk devletin ana yapı taşları olarak ifade edilebilir. Hukuk devletinde ise yasama, yürütme ve yargı olarak isimlendirilen devlet içindeki güçlerin bir elde toplanmasının önlenmesi amacıyla bu üç erkin birbirlerinden ayrılması gerekmektedir³⁴.

Gözübüyük'e göre kuvvetler ayrılığı, devlet haline gelmiş bir siyasal toplumda birbirinden farklı üç önemli görevin bulunduğu, bu görevlerinde yerine getirilmesinde görevli olan üç farklı erkin olduğu ve bu erklerinde birbirlerine karşı bağımsız bir konuma sahip oldukları bir sistemdir³⁵.

Kuvvetler ayrılığı ilkesine baktığımızda kökeni itibarıyla Montesquieu tarafından ortaya konulmuştur. Bu ilke ile yasama ve yürütme yetkilerinin ayrı organlar tarafından kullanılması "kanuni idare" ilkesinin, yürütme ve yargı yetkilerinin ayrı organlar tarafından kullanılması da "yargı denetimi" ilkesinin oluşmasına neden olmuştur³⁶.

Kuvvetler ayrılığı ilkesi, yasama, yürütme ve yargı olarak ifade edilen erklerin sahip oldukları yetkilerin devlet içerisindeki farklı organlar arasında paylaştırılarak bu yetkilerin tek bir elde toplanarak devlet yönetiminin baskıcı bir yönetim haline dönüşmesinin önlenerek temel hak ve hürriyetlerin güvenceye alınmasını amaçlamaktadır³⁷. Yetkilerin kötüye kullanılmasının önüne geçilmesi için, devlete ait olan üç ayrı görevin, üç ayrı erke verilmesi ve bu erklerin birbirlerini dengelemesinin sağlanması gerekmektedir³⁸.

Bu ilkenin uygulanmasının doğal bir sonucu olarak her bir organın yerine getirdiği görevler diğer organların her hangi bir müdahalesine maruz kalmaksızın bağımsız bir şekilde gerçekleşecektir. Kuvvetler ayrılığı ilkesi ile devletin omurgasını oluşturan üç erke

³³ Özkan, 1995, 24.

³⁴ Gözübüyük, 2014, 35.

³⁵ Gözübüyük, Ş. (2003). **Anayasa Hukuku**. (12. Baskı). Ankara: 75-76.

³⁶ Giritli, İ., Bilgen, P., Akgüner, T. (2008). **İdare Hukuku**. (3. Baskı). İstanbul: Der Yayınları, 66.

³⁷ Atay, 2009, 131-133.

³⁸ Gözübüyük, 2003, 75-76.

ait olan yetkiler devlet içerisindeki farklı organlar tarafından kullanılması ile devlet iktidarı sınırlandırılmış ve temel hak ve hürriyetlerde bu şekilde koruma altına alınmış olur³⁹. Devletin, sahip olduğu yetkileri bu üç erk arasında paylaşması sonucunda yasa yapma yetkisi yasama organı tarafından, yapılan yasaların uygulanması yürütme organı tarafından, yapılan yasaların anayasaya uygunluğu ile yasaların hatalı uygulanmasından kaynaklanan problemlerin çözümü konusunda ise yargı organı tarafından yerine getirilecek olup, bu durum kuvvetler arasında bir denge ve denetim sisteminin kurulmasını sağlayarak hukuk devletinin temeli için çok büyük bir gelişim sağlamaktadır. Bu bağlamda, kuvvetler ayrılığı ilkesinin "*kuvvetin kuvvetle frenlenmesi, durdurulması*" imkânını sağladığı ifade edilebilir⁴⁰.

Kuvvetler ayrılığı ilkesi ile devletin sahip olduğu egemenlik yetkisi tek ve bölünmez bir bütün olarak kalmaya devam etmekte olup, bu egemenliğe ait olan yetkilerin kullanımı devletin farklı organları tarafından icra edilmekte olduğundan, kuvvetler ayrılığı ilkesinin egemenlik yetkisine zarar veren bir yönü bulunmamaktadır⁴¹.

Osmanlı devletinde ilk kez 1876 Anayasasında yer alan kuvvetler ayrımı ilkesi, 1924,1961 ve 1982 Anayasalarında da varlığını devam ettirmiştir. Anayasamızın başlangıç bölümünde kuvvetler ayrılığına ilişkin olarak, "*Kuvvetler ayrımının, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı medeni bir işbölümü ve işbirliği olduğu ve üstünlüğün ancak Anayasa ve kanunlarda bulunduğu*" ifadelerine yer verilmiştir.

Yer yönünden yerinden yönetim sisteminde devlet ait olan yetkilerin bir kısmının yersel olarak paylaşılması ve bu kapsamda otoritenin bir nevi mahalli idareler vasıtasıyla sınırlandırılması söz konusudur⁴².

Anayasa Mahkemesi, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu'nun bazı maddelerinin kuvvetler ayrılığı ilkesini zedelediği gerekçesiyle açılan bir davada, "*Kuvvetler ayrılığı konusunda Anayasa Mahkemesi de geçmişte verdiği pek çok kararında, egemenliğin kullanılmasında yetkili organlar belirlenmiş ve kuvvetler ayrımı Anayasa'nın temel ilkelerinden biri olarak kabul edilmiştir. Bu ilke, Anayasa'nın 2. maddesinde sayılan*

³⁹ Balık, S. (2016). **Çoğulcu Demokratik Hukuk Devleti İçin Kuvvetler Ayrılığı**, Yüksek Lisans Tezi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 76.

⁴⁰ Atay, 2009, 132-133.

⁴¹ Özbudun, E. (2014). **Türk Anayasa Hukuku**. (15. Baskı). Ankara: Yetkin Yayınları, 83.

⁴² Gözler, K. (2018). **Mahalli İdareler Hukuku**. (1. Baskı). Bursa: Ekin Yayınları, 65.

ve Başlangıç'ta belirtilen temel ilkelere dayalı demokratik, lâik ve sosyal hukuk devleti niteliklerinin de kaynağıdır. Anayasa'nın Başlangıç Bölümünde belirtildiği gibi kuvvetler ayrımı, Devlet organları arasında üstünlük sıralaması anlamına gelmeyip, belli Devlet yetki ve görevlerinin kullanılmasından ibaret ve bununla sınırlı uygar bir işbölümü ve işbirliğidir; üstünlük ancak Anayasa ve yasalardadır" görüşünü ifade etmiştir. Kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırılık, genelde bir erkin görevinin veya yetkisinin diğer bir erk tarafından Anayasa'ya ve hukuka aykırı olarak kullanılması veya gaspı söz konusu olduğunda ortaya çıkmaktadır. Somut olayda ise gerek yargı yetkisinin yürütme, gerekse yürütme yetkisinin yargı tarafından kullanılması söz konusu değildir. Aksine, itiraz konusu kurallarla, mahkemelere ayrılan bütçe ödeneklerini harcama yetki ve sorumluluğunun mahkeme başkanlarına ve Cumhuriyet başsavcılarına verilmesi, mahkeme bağımsızlığı ve kuvvetler ayrılığı ilkelerine uygun bir yaklaşımdır. Anayasa'nın 125. maddesi gereğince, idarenin her türlü eylem ve işleminin yargı denetimine açık olması ilkesi, kamu hukukunda yetki ve sorumluluğun paralel şekilde işlediğini göstermektedir. Kural olarak, yetkili olmayan kimsenin sorumlu olması veya yetki kullanan kimsenin sorumsuz olması hukuk devleti ilkesine aykırıdır. 5018 sayılı Kanun bir harcama gerekliyse ve yasal şartlara uygunsuzsa, başkaca onaya ihtiyaç duymadan harcama yetkilisinin harcama yapabilmesine imkân vermiştir. Bir yetki verilirken, sorumluluğun da yetkiyi kullanan kamu görevlisine ait olması kamu hukukunun genel prensiplerinden biridir. Bu nedenle, harcama yetkisinin ve sorumluluğunun hâkim ve savcılara bırakılmasının, Anayasa'daki kuvvetler ayrılığı ilkesine aykırı bir yönü bulunmamaktadır⁴³." gerekçesiyle iptal isteminin reddine karar verilmiştir.

Kanunların Genelliği ve Soyutluğu

Hukuk devleti ilkesinin gereklerinden bir diğeri kanunların genel ve soyut olmalarıdır. Bu ilke ile amaçlanan benzer durumda olan bireyler için aynı kuralın uygulanması ve aynı sonuçların doğmasıdır.

Kanunların genel ve soyut olması demek kanunların yapılırken belirli bir olaya yahut belirli bir kişiye uygulanmak amacıyla yapılmaması, kapsamına giren bütün olaylara ve herkese uygulanabilir olması demektir. Ancak bu şekilde kanun yapılması durumunda

⁴³ İnternet: Anayasa Mahkemesi'nin 14.06.2013 tarih ve 28677 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 16.06.2011 tarih ve E:2006/113, K:2011/102 sayılı kararı, Web: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/a33dca58-1922-40d9-881e-69f63c4b96fa?excludeGereke=False&wordsOnly=False> adresinden 29.01.2019 tarihinde alınmıştır.

kapsamına giren bütün olaylara ve kişilere uygulanacak kurallar getirilerek, devletin keyfi hareket ederek bireylere ve olaylara özel düzenlemeler yapmasının önüne geçilmiş olunur.

Kanunlar yürürlükte buldukları süre boyunca kapsamına giren bütün olaylara sürekli uygulanması düşünülen hukuk kurallarıdır. Bu durum kanunların genel ve soyut nitelikte olmasını gerektirmektedir. Ancak bu durumda kanuni düzenleme bir süreklilik arz eder. Aksi halde kişiye yahut olaya özgü bir kanun yapılması durumunda kişiye yahut olaya uygulanan kanun bir daha uygulama kabiliyeti bulamaz. Bu durum aynı zaman da bir kanun yapım tekniğidir.

Esas itibarıyla kanunların genel ve soyut olması ilkesi güçlü devlet iktidarı karşısında güçsüz konumda bulunan bireylerin korunmasına hizmet etmektedir. Bu yolla devlet iktidarının siyasal çıkar güderek bireysel nitelikte kararlar almasının önüne geçilmiş olunur.

2.2. Eşitlik İlkesi

2.2.1. Eşitlik İlkesinin Tanımlanması

Eşitlik ilkesi ile amaçlananın ne olduğunun anlaşılabilmesi için öncelikle eşitlik kavramının ne anlama geldiğinin belirlenmesi gerekmektedir. Eşitlik kavram olarak yapısal, sistemsal, değersel, boyutsal, niceliksel ve niteliksel bakımından birbirinden bir farkı olmayan şeyler arasında herhangi bir özellik yönünden yapılan kıyaslama sonucu varlığı tespit edilen durumu ifade eder⁴⁴.

Eşitlik sosyal eşitlik, hukuksal eşitlik ve siyasal eşitlik olmak üzere üç gruba ayrılarak incelenebilir. Sosyal ve ekonomik eşitlik, bireylerin, ırk, dil, din, cinsiyet, yaş, mezhep, sınıf, zümre, köken vb. farklılıklarına bakılmaksızın herhangi bir farklı muameleye tabi tutulmamalarını, hukuksal eşitlik bireylerin kanunlar önünde eşit olmalarını, siyasal eşitlik ise bireyler arasında ayırım yapılmaksızın seçme ve seçilme hakkını kullanma imkânının tanınmasını gerektirir.

Eşitlik iki şeyin özellik olarak aynı yahut özdeş olması olarak tanımlanmakta ise de hukuki eşitlik kavramsal olarak kullanılan eşitlikle aynı anlama gelmemektedir. Hukuksal anlamda eşitlik, diğerlerinden bazı özellikleri ve benzerlikleri ile ayırma tabi tutularak

⁴⁴Öden, M. (2003) **Türk Anayasa Hukukunda Eşitlik İlkesi**, (1. Baskı). Ankara: Yetkin Yayınları, 18.

oluşturulmuş bir grubun içerisinde yer alanların kendi içlerinde eşit olmalarını, grubunda dışında kalanlar ile de aynı muameleye tabi tutulmamayı ifade etmektedir⁴⁵.

Eşitlik ilkesi, bu ilkedен faydalananlar bakımından temel bir hak niteliğine sahip olunmasını sağlaması nedeniyle, bu hakka sahip olanların ayrımcılık yapılmamasını ve eşit muameleye tabi tutulmayı istemesine imkân sağlamaktadır. Bunun dışında bu ilke sadece yararlananlar bakımından imkân sağlamakla kalmayıp aynı zamanda devlet organları ve idare makamları bakımından da bağlayıcı bir yükümlülük getirmektedir⁴⁶.

Anayasa Mahkemesi eşitlik ilkesini "*Anayasa'nın 10. maddesinde yer verilen eşitlik ilkesi hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile eylemli değil, hukuksal eşitlik öngörülmüştür. Eşitlik ilkesinin amacı, aynı durumda bulunan kişilerin yasalar karşısında aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak, ayırım yapılmasını ve ayrıcalık tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak yasa karşısında eşitliğin ihlali yasaklanmıştır. Yasa önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı tutulacağı anlamına gelmez. Durumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve uygulamaları gerektirebilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara bağlı tutulursa Anayasa'da öngörülen eşitlik ilkesi zedelenmez⁴⁷.*" şeklinde tanımlamıştır.

Eşitlik ilkesinin muhteviyatında barındırdıklarının bir yansıması, Anayasamızın 10. maddesinde; "*Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir. Kadınlar ve erkekler eşit haklara sahiptir. Devlet, bu eşitliğin yaşama geçmesini sağlamakla yükümlüdür. Bu maksatla alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olarak yorumlanamaz. Çocuklar, yaşlılar, özürlüler, harp ve vazife şehitlerinin dul ve yetimleri ile malul ve gaziler için alınacak tedbirler eşitlik ilkesine aykırı olamaz. Hiçbir kişiye, aileye, zümreye veya sınıfa imtiyaz tanınmaz. Devlet organları ve idare makamları bütün işlemlerinde kanun önünde eşitlik ilkesine uygun olarak hareket etmek zorundadırlar.*" düzenlemesi ile kendisinin

⁴⁵ İnceoğlu, S. (2002) "*Türk Anayasa Mahkemesi ve İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Eşitlik ve Ayrımcılık Yasası Çerçevesinde Af, Şartlı Salıverme, Dava ve Cezaların Belirlenmesi*", Anayasa Mahkemesi'nin 39. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyum, Ankara 27-28 Nisan 2001, Anayasa Yargısı, Cilt 18, Ankara, 44.

⁴⁶ Özbudun, 2014, 156.

⁴⁷ İnternet: Anayasa Mahkemesi'nin 12.07.2011 tarih ve 27992 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 17.03.2011 tarih ve E. 2009/47, K. 2011/51 sayılı kararı, Web: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/04f5942c-cbb5-498d-bfbc-1578f057b191?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> adresinden 29.05.2019 tarihinde alınmıştır.

göstermektedir. Anayasamızda bu düzenlemenin yapılması ile yetinilmemiştir. Ayrıca Anayasa hükümlerinin, yasama, yürütme ve yargı organlarını, idare makamlarını ve diğer kuruluş ve kişileri de bağladığı düzenlenmiştir. Böylelikle eşitlik ilkesine uygun davranma konusunda hem devlet organlarına hem de özel hukuk tüzel kişileri ile bireylere bir yükümlülük yüklemiştir.

Eşitlikle ilgili olarak Anayasamızın "Başlangıç" bölümünde de düzenlemeler yer almıştır. Bu bölümde Türkiye Cumhuriyetinin dünya milletleri ailesinin eşit haklara sahip şerefli bir üyesi olduğu; ayrıca, her Türk vatandaşının bu Anayasadaki temel hak ve hürriyetlerden eşitlik ve sosyal adalet gereklerinden yararlanarak milli kültür, medeniyet ve hukuk düzeni içinde onurlu bir hayat sürdürme ve maddi ve manevi varlığını bu yönde geliştirme hak ve yetkisine doğuştan sahip olduğu belirtilmiştir.

Eşitlik ilkesinin daha önce değindiğimiz hukuk devleti kavramı ile doğrudan ilgisi bulunmaktadır. Hukuk devletinin temelinde adaletli bir yönetim sistemi yatmaktadır. Bu adaletli yönetim ise ancak eşitlikle mümkün olmaktadır⁴⁸.

Anayasa Mahkemesi bir kararında hukuk devletinde eşitliğin önemini, "*Hukuk devleti, toplum ve çalışma yaşamında adalete ve eşitliğe dayalı bir hukuk düzeni kurmak durumundadır. Böyle bir hukuk düzeni ise, her alanda olduğu gibi, sosyal güvenliğe ilişkin düzenlemelerde de, eşitlik, hukuk istikrarı, hukuk güvenliği ve kazanılmış hakların korunması ilkelerinin gözetilmesini zorunlu kılmaktadır*"⁴⁹ şeklinde ifade etmektedir.

Eşitlik ilkesinin uygulanması ayrımcılık yapılmasının önüne geçilmesi hususunda hem bireylere hem de devletlere teminat sağlamaktadır. Öyle ki eşitlik ilkesine aykırı uygulamaların yapılmaması yani ayrımcılığın engellenmesinin sağlanmasına ilişkin olarak uluslararası sözleşmelerde de bu yönde düzenlemeler yer almıştır. Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesi'nin ek 12. protokolünün 1. maddesinde, "*hukuken temin edilmiş olan tüm haklardan yararlanma, cinsiyet, ırk, renk, dil, din, siyasi veya diğer kanaatler, ulusal ve sosyal köken, ulusal bir azınlığa mensup olma, servet, doğum veya herhangi bir diğer statü bakımından hiçbir ayrımcılık yapılmadan sağlanır.*" düzenlemesine yer verilerek eşitlik ilkesinin önemi ve sözleşmeye taraf devletlerin ayrımcılık yapmasının önüne geçilmesi amaçlanmaktadır. Yine İnsan Hakları Evrensel Beyannamesinin 7. maddesinde yer alan,

⁴⁸ Serim, B. (1994). "**Yasa Önünde Eşitlik**" İlkesi. Amme İdaresi Dergisi, Cilt 27, Sayı 3, 18.

⁴⁹İnternet: Anayasa Mahkemesi'nin 26.07.2013 tarih ve 28719 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 09.02.2012 tarih ve E:2010/93, K:2012/20 sayılı kararı, Web: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/8feb5e0d-a7ea-4f3a-8999-abcec5847915?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> adresinden 13.03.2019 tarihinde alınmıştır.

"Herkes yasa önünde eşittir ve ayırım gözetilmeksizin yasanın korunmasından eşit olarak yararlanma hakkına sahiptir. Herkesin bu Bildirgeye aykırı her türlü ayırım gözetici işleme karşı ve böyle işlemler için yapılacak her türlü kışkırtmaya karşı eşit korunma hakkı vardır." düzenlemesi ile de aynı şey amaçlanmaktadır.

Kısacası eşitlik hem iç hukuki düzenlemeler göre hem de uluslararası düzenlemelere göre, kişiler bakımından eşit muameleye tabi tutulmayı ve kendilerine yönelik ayrımcılık yapılmamasını isteme hakkını sağlayan bir temel hak⁵⁰.

2.2.2. Eşitlik İlkesinin Çeşitleri

Eşitlik mutlak eşitlik ve nispi eşitlik olmak üzere iki farklı anlamda kullanılmaktadır.

2.2.2.1. Mutlak eşitlik (yatay eşitlik)

Mutlak eşitlik olarak ifade edilen, bireylere kuralların aynı şekilde uygulanmasını, bireylerin farklı muameleye tabi tutulmamalarını ifade etmektedir. Mutlak eşitliğin söz konusu olduğu durumlarda bireyin kim olduğuna yahut işgal ettiği makama, bakılmaz.

Anayasamızın 10. maddesinde yer alan, " Herkes, dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasi düşünce, felsefi inanç, din, mezhep ve benzeri sebeplerle ayırım gözetilmeksizin kanun önünde eşittir." ifadesi kavramsal olarak bakıldığında mutlak eşitliğe işaret etmektedir. Nitekim bu konuda Gözler de Anayasa'nın 10. maddesinde yer alan bu hükmün mutlak eşitliği emrettiğini belirtmektedir⁵¹.

Anayasamızın 10. maddesinde yer alan bu özgül ayırım yasaklarına rağmen kanun koyucu tarafından bir kanunla ayırım yapılması durumunda söz konusu kanun Anayasaya aykırı bir düzenleme olacaktır⁵². Bu bakımdan bu özgül ayırım yasakları kapsamında Anayasamız mutlak eşitliği emretmektedir. Ayrıca, maddede özgül ayırım yasakları sayıldıktan sonra "benzeri sebeplerle" denilmiş olması da Anayasa Mahkemesi'ne bu alanlarda geniş bir takdir yetkisi tanımış olmaktadır⁵³.

Anayasa Mahkemesi, Anayasa'nın 10. maddesinde yer alan eşitlik ilkesini, "...hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile eylemler değil hukuksal eşitlik öngörülmüştür. Eşitlik ilkesinin amacı, aynı durumda bulunan kişilerin kanunlar karşısında aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak, ayırım yapılmasını ve ayrıcalık

⁵⁰ATAR, Y. (2007). **Türk Anayasa Hukuku**. (4. Baskı) Konya: Mimoza Yayınları, 104.

⁵¹ Gözler, 2000, 182.

⁵² Özbudun, 2014, 156.

⁵³ Özbudun, 2014, 156.

tanınmasını önlemektedir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak kanun karşısında eşitliğin ihlali yasaklanmıştır⁵⁴." ifadeleri ile söz konusu maddenin aynı niteliksel ve/veya aynı hukuksal durumda olan kişiler için aynı kuralların uygulanması olduğu belirtilerek söz konusu eşitliğin mutlak eşitlik olmadığı belirtilmektedir. Bir başka ifade ile Anayasa Mahkemesi'nin 10. maddeyi yorumlamasının bir sonucu olarak aynı hukuksal durumda olan kişilere aynı kuralların farklı hukuksal durumda olanlara ise farklı kuralların uygulanması eşitlik ilkesine aykırı olmadığı gibi, bu şekilde uygulama eşitlik ilkesinin bir gereği olarak kabul edilmektedir⁵⁵.

Hz. Muhammed'in veda hutbesinde söylediği, "'Ey insanlar!' Rabbiniz birdir. Babanızda birdir. Hepiniz Âdem'in çocuklarıdır. Âdem ise topraktır. Arap'ın Arap olmayana Arap olmayanın da Arap üzerine bir üstünlüğü olmadığı gibi kırmızı tenlinin siyah üzerine siyahında kırmızı tenli üzerine bir üstünlüğü yoktur." sözleri de mutlak eşitliği emretmektedir.

2.2.2.2. Nispî eşitlik (dikey eşitlik)

Nispî eşitlik ile kastedilen herkesin aynı hak ve yükümlülüklerle tabi olması demek olmayıp, niteliksel ve/veya hukuksal olarak pozisyonları aynı olanlar arasındaki eşitlik kastedilmektedir. Nispî eşitlikte aynı durumda olanlara aynı farklı durumda olanlara farklı kuralların uygulanması eşitlik ilkesine aykırılık teşkil etmemektedir.

Nitekim, belediyelerin 3986 sayılı Yasanın geçici 1. maddesi ile sosyal sigorta prim borçlarını ödemediği özel ve öteki kamu kuruluşlarına karşı ayrıcalıklı bir duruma getirilmelerinin eşitlik ilkesine aykırı olduğu ileri sürülerek açılan davada Anayasa Mahkemesi, "*Anayasa Mahkemesi'nin birçok kararında vurgulandığı gibi, Anayasa'nın 10. maddesinde öngörülen yasa önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı olacağı anlamına gelmez. Yasaların uygulanmasında dil, ırk, renk, cinsiyet, siyasî düşünce, felsefî inanç, din ve mezhep ayrılığı gözetilmesi ve bu nedenlerle eşitsizliğe, yol açılması Anayasa katında geçerli görülmez. Bu mutlak yasak, birbirinin aynı durumda olanlara ayrı kuralların uygulanmasını ve ayrıcalıklı kişi ve toplulukların yaratılmasını engellemektedir. Kimi yurttaşların haklı bir nedene dayanılarak değişik kurallara bağlı tutulmaları eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmaz. Durum ve konumlarındaki özellikler, kimi*

⁵⁴İnternet: Anayasa Mahkemesi'nin 03.08.2017 tarih ve 30143 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 04.05.2017 tarih ve E:2015/41, K:2017/98 sayılı kararı, Web: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/29662396-95c8-439b-9ca3-4cb0bc03cc5f?excludeGereke=False&wordsOnly=False> adresinden 15.03.2019 tarihinde alınmıştır.

kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve değişik uygulamaları gerekli kılabilir. Özellikle, aykırılıklara dayandığı için haklı olan nedenler, ayrı düzenlemeyi aykırı değil, geçerli kılar. Aynı durumda olanlar için ayrı düzenleme aykırılık oluşturur. Anayasa'nın amaçladığı eşitlik, eylemli değil hukuksal eşitliktir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar ayrı kurallara bağlı tutulursa Anayasa'nın öngördüğü eşitlik çiğnenmiş olmaz. Başka bir anlatımla, kişisel nitelikleri ve durumları özdeş olanlar arasında, yasalara konulan kurallarla değişik uygulamalar yapılamaz. **Durumlardaki değişikliğin doğurduğu zorunluluklar, kamu yararı ya da başka haklı nedenlere dayanılarak yasalarla farklı uygulamalar getirilmesi durumunda Anayasa'nın eşitlik ilkesinin çiğnendiği sonucu çıkarılamaz.** Anayasa Mahkemesi'nin yerleşik kararlarına göre, eşitliği bozduğu iddia edilen kural haklı bir nedene dayanmakta veya kamu yararı amacıyla yürürlüğe konulmuş ise bu kuralın eşitlik ilkesini zedelediğinden söz edilemez⁵⁶. " diyerek haklı nedenlerle farklı durumda olanlara farklı düzenlemenin yapılmış olmasının eşitlik ilkesinin zedelemeyeceği yönünde karar vermiştir.

Anayasa Mahkemesi'nin vermiş olduğu bu kararda kullanmış olduğu ifadeler, Anayasa Mahkemesi'nin eşitlik ilkesine bakış açısını ortaya koymaktadır. Yüksek mahkeme kişisel nitelikleri ve durumları özdeş olanlar arasında farklı uygulamaların yapılamayacağı belirtirken farklı uygulamaların ancak durumlardaki değişikliklerin doğurduğu zorunluluklar, kamu yararı ya da başkaca haklı nedenlerin bulunması halinde mümkün olabileceğini belirtmektedir. Bu hususta kritik nokta farklı uygulamanın nedeni olan zorunluluk, kamu yararı yahut başkaca haklı nedenlerin gerçek manada bir haklı neden niteliğine sahip olup olmadığıdır. Bu hususta eşitler arasında farklı uygulamalar yapılmasının nedeni olan haklı nedene ilişkin ölçüyü belirleyecek olan yasama organı tarafından yapılacak işlemlerin denetimi konusunda yetkili olan Anayasa Mahkemesidir⁵⁷. Haklı neden ve kamu yararı kavramlarının ölçüt olarak her ne kadar Anayasa Mahkemesi tarafından kabul edilmiş ise de söz konusu kavramların sübjektif değerlendirmelere açık olması ve yönüyle de objektif davranılmasını zorlaştırdığı söylenebilir⁵⁸.

⁵⁵Serim, 1994, 20.

⁵⁶İnternet: Anayasa Mahkemesi'nin 10.08.1995 tarih ve 22370 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 27.06.1995 tarih ve E:1994/90, K:1995/22 sayılı kararı, Web: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/0f463bf6-f130-4923-be87-422f483c6baf?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> adresinden 15.03.2019 tarihinde alınmıştır.

⁵⁷ Serim, 1994, 22.

⁵⁸ Çağlar, S. (2012). **Anayasa Mahkemesi Kararlarında Eşitliğin Dar Yorumu**. Ankara: Ankara Barosu Dergisi, Sayı:2012/3, 51.

Anayasa Mahkemesi, 6215 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 21. maddesiyle değiştirilen 5216 sayılı Kanun'un 26. maddesinin üçüncü cümlesinde yer alan, "ya da bu yerlerin belediye veya bağlı kuruluşların %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin %50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere, 8/9/1983 tarihli ve 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu hükümlerine tabi olmaksızın belediye meclisince belirlenecek süre ve bedelle işletilmesini devredebilir." bölümünün Anayasa'nın 2, 7 ve 10. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülerek iptali istemiyle açılan davada da, " ...6360 sayılı 'On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'un 10. maddesi ile 5216 sayılı Kanun'un 26. maddesinin iptal konusu kuralın yer aldığı birinci fıkrasına 'Ancak, bu yerlerin belediye şirketlerince üçüncü kişilere devri 2886 sayılı Kanun hükümlerine tabidir.' biçimindeki kural eklenmiştir. İptale konu edilen kuralda kanun koyucu doğrudan belediyeler tarafından 'belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler' ile 'bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketlere 2886 sayılı Kanun'a tabi olmaksızın mülkiyeti ya da tasarrufundaki belli bazı yerlerin işletmesini devretme imkânı vermektedir. Eklenmiş olan kuralda ise bu şekilde işletme hakkını devralan şirketlerin 3. kişilere aynı yerin işletme hakkını ancak 2886 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde devredebileceği öngörülmüştür. Kanun koyucunun, bu şekilde doğrudan belediye meclislerince alınacak bir kararla, 2886 sayılı Kanun'da yer alan kurallara uyulmasına gerek bulunmaksızın kuralda sayılan yerlerin işletme haklarının belediye şirketlerine devrini bu alanlardaki kamu hizmetlerinin kamu yararına uygun bir şekilde yürütülmesine engel olmayacağı değerlendirmesinde bulunurken, işletme haklarını devralan şirketlerin bu haklarını 3. kişilere devrini genel kurala (2886 sayılı Kanun hükümlerine) tabi tutarak ihtiyaçların en iyi şekilde, uygun şartlarla ve zamanında karşılanması ve ihalelerde açıklık ve rekabetin sağlanması açısından kamunun yararına uygun olacağı değerlendirmesinde bulunduğu anlaşılmaktadır. ... kuralda sayılan yerlerin işletmesinin 2886 sayılı Kanun'a göre, açık, saydam ve rekabetçi koşullarda ihale edilmek yerine, büyükşehir belediyelerinin şirketlerine doğrudan verilmesi sonucunda piyasada rekabetçi şartlarda faaliyet yürüten binlerce şirket aleyhine ve belediye şirketleri lehine hukukun kabul edemeyeceği eşitsizlik yaratıldığı ileri sürülmüştür. Anayasa'nın 10. maddesinde yer verilen eşitlik ilkesi hukuksal durumları aynı olanlar için söz konusudur. Bu ilke ile eylemli değil, hukuksal eşitlik öngörülmüştür. Eşitlik ilkesinin amacı, aynı durumda bulunan kişilerin kanunlar karşısında aynı işleme bağlı tutulmalarını sağlamak, ayırım yapılmasını ve ayrıcalık

tanınmasını önlemektir. Bu ilkeyle, aynı durumda bulunan kimi kişi ve topluluklara ayrı kurallar uygulanarak yasa karşısında eşitliğin ihlali yasaklanmıştır. Kanun önünde eşitlik, herkesin her yönden aynı kurallara bağlı tutulacağı anlamına gelmez. Durumlarındaki özellikler, kimi kişiler ya da topluluklar için değişik kuralları ve uygulamaları gerektirebilir. Aynı hukuksal durumlar aynı, ayrı hukuksal durumlar farklı kurallara bağlı tutulursa Anayasa'da öngörülen eşitlik ilkesi zedelenmez. ... kamu hizmetinin, kamu hukukunun genel ilkeleri gereğince, doğrudan idare, kuruluş ve kurumları eliyle, kamusal yönetim biçimine göre yürütülmesi asıl ve olağandır. Ancak, kanun koyucu, kimi zaman hukuki ve fiili eşitliği sağlamak kimi zaman da kamu yararını korumak veya kamu hizmetlerinin yürütülmesini sağlamak amacıyla temel kanunlardaki prensiplere istisna teşkil eden düzenlemeler yapabilir. Bu kapsamda, iptali istenilen kuralla belediyelere kendi görev ve hizmet alanlarında, bazı idari koşulları yerine getirerek belediye veya bağlı kuruluşlarının % 50'sinden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin % 50'sinden fazlasına ortak olduğu sermaye şirketlerine maddede sayılan yerlerin işletmesinin 2886 sayılı Kanun'a tabi olmaksızın devredilebilmesi imkânının verilmesi, işletmenin devredildiği şirketlerin 'belediye şirketi' olmaları ve diğer özel şirketlerden farklı bir hukuki niteliğe sahip olmaları nedeniyle eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmamaktadır. Açıklanan nedenlerle, iptale konu edilen kural Anayasa'nın 2., 7. ve 10. maddelerine aykırı değildir⁵⁹." kararı vererek belediyelerin %50'nden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin %50'sinden fazlasına ortak olduğu sermaye şirketleri ile bu niteliğe sahip olmayan şirketler açısından getirilen farklılığı yine eşitlik ilkesine aykırı bulmamıştır. Mahkeme somut olarak önüne gelen davada işletmenin devredildiği şirketlerin 'belediye şirketi' olmaları ve diğer özel şirketlerden farklı bir hukuki niteliğe sahip olmaları nedeniyle söz konusu düzenlemeyi eşitlik ilkesine aykırı bulmayarak bu hususta haklı nedeni somut olarak ortaya koymuştur. Bu noktada niteliksel ve/veya hukuksal durumları farklı olanlara farklı muamelle yapılmasının eşitlik ilkesine aykırılık oluşturmaması için dikkat edilmesi gereken husus farklı muamelenin haklı gerekçeye dayanıyor olmasıdır. Eğer farklı muamele haklı gerekçeye dayanmıyor ise niteliksel ve/veya hukuksal durumları farklı olduğundan farklı muamele yapılması eşitlik ilkesine aykırılık teşkil eder. Bu bakımdan Anayasa Mahkemesi'nin yukarıda yer verilen belediyelerin %50'nden fazlasına ortak olduğu şirketler ile bu şirketlerin %50'sinden fazlasına ortak olduğu

⁵⁹İnternet: Anayasa Mahkemesi'nin 31.12.2013 tarih ve 28868 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 140.2.2013 tarih ve E:2011/63, K:2013/28 sayılı kararı, Web:

sermaye şirketleri ile bu niteliğe sahip olmayan şirketler açısından getirilen farklılığın eşitlik ilkesine uygun olması için haklı gerekçeye dayanıyor olması gerektiği açıktır. Ancak, Anayasa Mahkemesi söz konusu davada bu yönde bir inceleme yapmamıştır.

2.3. İdarenin Kanuniliği İlkesi

Hukuk devleti ilkesinin bir gereği olarak yönetilenlerinde hukukla bağlı olması gerekmektedir.

Varoluş gayeleri kamu yararını gerçekleştirmek olan idarelerin, bu kamusal yararı gerçekleştirmek amacıyla yerine getirecekleri kamu hizmetlerinin bireylere sunulmasından önce idarelerin bu hususta açıkça kanuna yahut kanunun vermiş olduğu yetkilendirme söz konusu ise bu yetkiye dayanması gerekmektedir.

İdarenin kanuniliği ilkesinin kaynağı esas itibarıyla Anayasadır. Anayasamızın "Yürütme yetkisi ve görevi" başlıklı 8. maddesinde idarenin kanuniliği ilkesine ilişkin olarak, *"Yürütme yetkisi ve görevi, Cumhurbaşkanı tarafından, Anayasaya ve kanunlara uygun olarak kullanılır ve yerine getirilir."* düzenlemesi, "İdarenin bütünlüğü ve kamu tüzelkişiliği" başlıklı 123. maddesinde de, *"İdare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir."* düzenlemesi yer almaktadır. Anayasamızda yer alan düzenlemelerden çıkarılması gereken ilk sonuç, idari organlarında kanunla bağlı olduğu, gerçekleştirecekleri her türlü faaliyette kanunlara uygun davranmakla yükümlü olduklarıdır.

Anayasada yer alan yukarıdaki ifadeler çıkarılabilecek bir sonuçta, hiçbir idari kurum veya kuruluşun kendiliğinden ortaya çıkmayacağı gibi gerçekleştirilecek kamusal görevlerin yürütülmesi için de kanunda bu hususa ilişkin olarak görevlilere tanınmış bir kamusal yetkiye ihtiyaç olduğudur.

İdari kuruluşların oluşturulması, örgütlenmesi ve bir takım faaliyetlerde bulunabilmesi için bu idarelerin görevlerinin neler olduğu ve yetkilerinin sınırları belirlenmelidir. Görev ve yetkilerinin belirlenmesinin doğal bir sonucu olarak da sorumluluklarının da ortaya konulması gerekmektedir. Nitekim Anayasamız da idarenin kanunla kurulacağını ve bu organın faaliyetlerinin Anayasaya ve kanunlara uygun olarak hareket edeceğini düzenlemiştir.

Bu bakımdan, idarenin kanuniliği ilkesinin bünyesinde iki hususu barındırmaktadır. Bunlar idarenin faaliyetlerinin kanuna dayanması ile bu faaliyetlerin kanuna aykırı olmamasıdır.

2.3.1. Kanuna Dayanma İlkesi(İdarenin Secundum Legem Özelliği)

Yasama organının düzenleme yapma yetkisi asli yetkidir. Yani yasama organı bir konuyu istediği zaman ve istediği şekilde düzenleme yetkisine sahiptir. Bir konuda yasama organı tarafından düzenleme yapılabilmesi için Anayasada bu konu düzenleme yapılmış olmasına yahut Anayasa ile bu alanın yasama organı tarafından düzenleneceğine ilişkin bir hüküm olması gerekmemektedir. Çünkü yasama faaliyetine gerçekleştirecek olan organın Anayasaya dayanarak düzenleme yapma zorunluluğu bulunmamaktadır⁶⁰. Burada yasama organının yetkisine asliliğine ilişkin dikkat edilmesi gereken şey yapılan düzenlemenin Anayasaya aykırı olmaması ile sınırlı olmasıdır. Bir başka ifade ile yasama organı Anayasaya aykırı olmamak şartıyla dilediği konuda dilediği gibi kanunla düzenleme yapabilir⁶¹.

Yürütme organı ise kanunla düzenlenmemiş bir konuyu doğrudan düzenleme yetkisine genel olarak sahip değildir. Yürütme organı yapmış olduğu işlem istisnası bulunmakla birlikte kanuna dayanmak zordadır. Bu bakımdan yürütme organının yetkisi kaynağı kanun olan, kanuni izleyen(secundum legem) bir yetkidir⁶². Kamusal hizmetleri yerine getirecek olan idareleri bu hizmetleri yerine getirmek üzere faaliyette bulunabilmeleri için bir kanuna dayanıyor olmaları yahut kanunun vermiş olduğu bir yetkilendirme söz konusu ise yetkiye dayanmaları bir zorunluluktur.

İdareler tarafından gerçekleştirilecek bu faaliyetlerden bazılarında idarelerin mutlaka kanunun vermiş olduğu bir yetkiye dayanması gerekmektedir. Bunlardan bazıları temel hak ve özgürlüklerin sınırlanması, vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler getirilmesi, idarelerin kuruluş ve görevlerinin düzenlenmesi olarak sayılabilir⁶³. Bunun nedeni ise Anayasamızda bu hususlara ilişkin olarak yapılacak düzenlemelerin ancak kanunla yapılabileceğinin düzenlenmiş olmasıdır.

Her ne kadar yasama organı, idareler tarafından gerçekleştirilecek tüm faaliyetleri ayrıntılı olarak düzenleme hak ve yetkisini elinde bulunduruyor olsa da bu hususları tüm

⁶⁰ Gözler, 2000, 626.

⁶¹ Özbudun, 2014, 213

⁶² Özbudun, 2014, 213

⁶³ Günay, 2013, 43-44.

ayrıntıları ile düzenlemesi fiilen mümkün görünmemektedir⁶⁴. Çünkü idareler tarafından kamusal faydanın sağlanması amacıyla gerçekleştirilen faaliyetler her geçen gün artmaya ve değişkenlik göstermeye devam etmektedir. Nitekim, kanun yapılırken ileride ortaya çıkacak idari faaliyetlerin öngörülmesi pek mümkün değildir. Bütün faaliyetlerin kanunda öngörülmesinin şart olduğunun kabul edilmesi durumunda kanunun çıkarıldığı zamanda gerçekleştirilen idari faaliyetler ile kanunun uygulanmaya devam ettiği dönemde gerçekleştirilen faaliyetlerin farklılaşması söz konusu olacaktır. Bu halde ise kanunun uygulanamaması ve idari hizmetlerin aksaması kaçınılmaz olacaktır. Tüm bu hususlar dikkate alındığında yasama organı tarafından idarenin bütün faaliyetlerinin kanunlarla ayrıntılı olarak düzenlenerek ortaya konulması mümkün olmadığından kanun koyucu tarafından idari faaliyetlerin çerçevesinin çizilerek bu çerçevenin içinin doldurulmasının idari düzenlemelere bırakılması kanuni idare ilkesine ve kanuni idare ilkesinin içerisinde barındıran hukuk devleti ilkesine bir aykırılık taşımamaktadır.

Kanuna dayanma ilkesi, idarenin yalnızca kanuna dayanıyor olması şeklinde de algılanmamalıdır. Eğer idare kanuna değil Anayasa'ya dayanıyor ise bu halde de kanunilik ilkesi evleviyetle sağlanmış olur⁶⁵.

Normlar hiyerarşisi dikkate alındığında Kanun ile aynı değerde olan normlara dayanılmış olması halinde de kanunilik sağlanmış olur.

Yürütme organının kanuna dayanma zorunluluğunun hukukumuzdaki istisnası ise Cumhurbaşkanlığı Kararnameleridir. Bu durum Anayasamızın 104. maddesinde, "*Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarabilir. Anayasa'nın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı kararnamesi hükümsüz hale gelir.*" şeklinde ifade edilmiştir.

⁶⁴ Günday, 2013, 45.

⁶⁵ Gözler, 2019, 153.

2.3.2. Kanuna Aykırı Olmama İlkesi(İdarenin İntra Legem Özelliği)

Yürütme organı yukarıda da aktarıldığı gibi bir konuyu ilkel olarak doğrudan düzenlemesi istisnai haller hariç mümkün değildir. Yürütme organı ancak yasama organı tarafından yapılmış bir kanuna dayanarak düzenleyici işlem yapabilmektedir. Bu noktada da yürütme organı tarafından yapılacak olan düzenlemenin yasama organı tarafından yapılan kanunlara aykırı olmaması gerekmektedir. Çünkü normlar hiyerarşisinde idarenin işlemlerinin bağlayıcılığı, kanundan daha aşağıda bulunmaktadır⁶⁶. Bu ise kanuna aykırı idari düzenlemenin yürürlükte bulunduğu müddetçe kanuna aykırı olması nedeniyle uygulanamamasına ve sonrasında da iptal edilmesine neden olacaktır. İdarenin yasama organının kanunla çizmiş olduğu sınırlar içerisinde kanuna uygun olarak düzenleme yapma yetkisine idarenin intra legem özelliği denilmektedir⁶⁷. Ancak bu kuralında bir takım istisnaları bulunmaktadır.

Bu istisnalar ise Anayasa'nın 119. maddesinin 6. fıkrasında kanun hükmünde olduğu belirtilen Olağanüstü Hal Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile 09.07.2018'den önceki dönemden yürürlükte kalan Kanun Hükmünde Kararnamelerdir⁶⁸. Anayasamızın 104. maddesinde düzenlenen Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ise madde de yer alan, "*Cumhurbaşkanlığı kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır.*" şeklindeki ifade dikkate alındığında kanuna aykırı olmama ilkesine istisna teşkil etmemektedir.

Yasama organının ise yapmış olduğu kanunların anayasaya aykırı olmaması şartı ile anayasaya dayanma zorunluluğu bulunmaması nedeniyle yasama organının bu yetkisi de intra legem yani kural içi olmak zorundadır. Ancak yasama organının yetkisi secundum legem yani anayasaya dayanmak zorunda değildir⁶⁹.

2.4. Merkezden Yönetim

İdare tarafından yerine getirilecek olan görevlerin merkez veya idarenin merkezine bağlı bulunan makam ve görevliler aracılığıyla gerçekleştirilmesine merkezden yönetim denilmektedir⁷⁰. Bir başka ifadeyle, idare tarafından sunulan hizmetlere ilişkin yetkiler

⁶⁶ Gözler, 2000, 627.

⁶⁷ Gözler, 2000, 627.

⁶⁸ Gözler, 2019, 1294.

⁶⁹ Özbudun, 2014, 214.

⁷⁰ Yıldırım, T., Yasin, M., Kaman, N., Özdemir, H.,E., Üstün, G., Okay Tekinsoy, Ö. (2013). **İdare Hukuku**. (5. Baskı). İstanbul: XII Levha yayınları, 45.

devletin merkezinde bulunan idareye ait bulunmakta ve bu idare tarafından sahip olunan yetkiler devlet tüzelkişiliği adına kullanılmaktadır⁷¹.

Merkezi yönetimin hâkim olduğu bir devlette kamu tüzel kişiliği tekdir ve o da devlete aittir⁷². Yani merkezci bir devlette kamu tüzel kişiliği parçalara ayrılmaz. Devlet kudretinin tek elde ve merkezde toplanması söz konusudur. Merkezden yönetim tarzında alınacak kararların tamamı devlet tüzel kişiliği tarafından devlet adına alındığından gerçekleştirilecek hizmetlerin gerek yürütülmesi gerekse yönetilmesi yetkisi de doğal olarak devlete ait bulunmaktadır⁷³. Her ne kadar yönetim sisteminin adı merkezden yönetim olsa da devlet merkezinde yer alan sınırlı sayıdaki yetkililerin ülke sınırları içerisinde bütün hizmetlerin yürütmeleri mümkün değildir. Bu nedenle de merkezde yer alan yetkililer dışında ülkenin her yerine ulaşabilecek bir teşkilata da ihtiyaç duyulmaktadır⁷⁴. Ülkenin her yerine yayılmış bu teşkilata ise merkezi idarenin taşra teşkilatı ismi verilmektedir. Söz konusu hizmetler, merkezde yer alan yani merkezi idarenin başkent teşkilatında bulunan kişi ve kişiler tarafından, birbirleri arasında bir hiyerarşik ilişki bağı ile bağı olarak atanan taşra teşkilatında yer alan personeller aracılığıyla gerçekleştirilir⁷⁵.

Merkezi yönetim tarzında ülkenin tamamında gerçekleştirilen ve gerçekleştirilecek hizmetlerden sağlanan gelir ile bu hizmetlerden kaynaklanan giderler tek elde toplanmıştır⁷⁶. Yani bu hizmetlerden kaynaklanan gelir ve giderlerin tamamı tek olan ve devlete ait olan bütçeye olumlu yahut olumsuz bir etki göstermektedir.

2.4.1. Merkezden Yönetiminin Özellikleri

Merkezden yönetim denen yönetim tarzının başlıca özellikleri şunlardır:

- Merkezden yönetimde devlet tüzel kişiliği denen tek bir tüzel kişilik vardır. Bu sebeple bakanlıkların tüzel kişiliği bulunmamaktadır. Bakanlıklar görev alanları içerisindeki hizmetleri devlet tüzel kişiliği adına gerçekleştirirler.
- Hizmetleri yürütülmesi amacıyla merkezi idareye hiyerarşik bir bağ ile bağlanmış bir taşra teşkilatı bulunmaktadır.
- Gelir ve giderler tek bir bütçede toplanmaktadır.

⁷¹Gözübüyük, 1998, 123.

⁷²Atay, 2009, 193.

⁷³Atay, 2009, 193.

⁷⁴Günday, 2013, 65.

⁷⁵Akyılmaz, B., Sezginer, M., Kaya, C., (2019). **Türk İdare Hukuku**, Seçkin yayınları, Ankara,138.

- Sunulacak hizmetler merkezi idarenin başkent teşkilatında planlanmaktadır. Taşra teşkilatında yer alan personeller aracılığıyla söz konusu hizmetler gerçekleştirilmektedir. Söz konusu hizmetlerden kaynaklanan sorumluluk ise merkeze ait olmaktadır⁷⁷.

2.4.2. Merkezden Yönetimin Yararları ve Sakıncaları

Merkezden yönetimin yararları şunlardır:

- Devlet yönetiminin güçlü olmasını sağlar⁷⁸.
- Gerçekleştirilecek hizmetlerin daha az masrafla yapılmasına imkân sağlayarak söz konusu hizmetler nedeniyle yönetilenlerin üzerine düşen mali yük azaltılmaktadır⁷⁹.
- Merkezden yönetimde, sunulacak hizmetler tek bir el tarafından planlanarak gerçekleştirildiğinden, ülke içerisinde bulunan farklı bölgelere hizmetlerin eşit şekilde dağılması durumu söz konusu olur⁸⁰.
- Kamu görevlerinin yerel etkilerden sıyrılarak daha rasyonel ve daha verimli olacak şekilde söz konusu hizmetlerin sunulmasına yardımcı olur⁸¹.
- Sivil yönetimin askeri organlar üzerinde üstün konuma gelmesi, sivil yönetimin merkezileşmesi ile sağlanmıştır⁸².

Merkezi yönetimin sakıncaları ise şunlardır:

- Merkezden yönetimde bütün yetkiler tek bir merkezde toplanmış olması nedeniyle taşra teşkilatında görevli bir personelin karar alma yetkisi bulunmamaktadır. Bu durum ise gereksiz bir bürokrasiye ve kırtasiyeciliğin artmasına neden olmaktadır.
- Merkezden yönetimde halkın sunulacak hizmetlerin belirlenmesinde her hangi bir katkısı olamayacağından söz konusu yönetim tarzı demokratik ilkeler ile bağdaşmamaktadır.
- Hizmetlerin yöresel ihtiyaçlar dikkate alınarak görülmesi zorlaşmaktadır.
- Hizmetlerin dağılımı hususunda siyasal çıkarlar gözetilerek bazı bölgelere ayrıcalık tanınması riski oluşmaktadır.

⁷⁶Akyılmaz, 2019,138.

⁷⁷ Günday, 2013, 66.

⁷⁸ Günday, 2013, 67.

⁷⁹ Akyılmaz, 2019,.140.

⁸⁰ Gözler, 2019, 171.

⁸¹ Atay, 2009, 200.

⁸² Gözübüyük, 1998, 124.

2.4.3. Yetki Genişliği (Adem-i Temerküz - Tevsii Mezuniyet)

Yetki genişliği ilkesi merkezi yönetim sisteminin sakıncalarını gidermek ve söz konusu sistemin katı kurallarını bir nebze yumuşatmayı amaçlamaktadır. Bu amacın gerçekleşmesi için ise merkeze hiyerarşik bir bağ ile bağlı bulunan bazı makam veya görevlilere merkezin bir karar alması yerine merkez adına doğrudan karar alma ve alınan bu kararları uygulama yetkisi tanınması gerekmektedir⁸³. Çünkü merkezden yönetim ilkesinin doğrudan, direk, yumuşatılmadan uygulanması halinde kamu hizmetlerinin planlanması ve yürütülmesinde tüm yetki ve sorumluluk merkeze ait olmaktadır. Bu hususta taşra teşkilatında görev alan personelin her hangi bir inisiyatif alma hakkı ve yetkisi bulunmaktadır. Bu ise sistemin en önemli sakıncalarından olan hizmetlerin aksaması ve kırtasiyeciliğin artmasına neden olmaktadır. Merkezden yönetim sisteminin biraz yumuşatılması amacıyla sistemin içerisine yetki genişliği ilkesinin de eklenmesi durumunda ise merkezi idarenin taşra teşkilatında yer alan amirlerine belli bazı konularda merkeze danışmadan doğrudan merkez adına karar alabilmelerine imkân tanınmaktadır⁸⁴. Yetki genişliği ilkesi buna imkân vermektedir. Bu imkân ise hizmetin sunulacağı yerde zamanında karar alınması ile söz konusu hizmetleri aksamasını önleyecek ve kırtasiyeciliğin azalmasını sağlayacaktır.

Yetki genişliğinde, karar alma yetkisinin devlet tüzel kişiliği içerisinde, hiyerarşik düzen bozulmadan merkezi yönetiminde yer alan merkez teşkilatından yerel makamlara geçmesi durumu söz konusu olmaktadır⁸⁵. Bu ilke sayesinde merkezi idareye ait olan bazı ivedi işlere ilişkin karar alma yetkileri taşra teşkilatında yer alan bazı makamlara transfer edilmiş olmaktadır⁸⁶.

Anayasa'nın "Merkezi idare" başlıklı 126. maddesinde, Türkiye'nin, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafi durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, illerin de diğer kademeli bölümlere ayrılacağı, illerin idaresinin yetki genişliği esasına dayanacağı, kamu hizmetlerinin görülmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan merkezi idare teşkilatının kurulabileceği, bu teşkilatın görev ve yetkilerinin kanunla düzenleneceği öngörülmüştür. Anayasamızda yer alan bu hüküm dolayısıyla yetki genişliği ilkesi anayasal bir ilkedir. Anayasal bir ilke olması nedeniyle bu ilkenin uygulanması anayasal bir zorunluluk taşımaktadır. Ayrıca,

⁸³ Yıldırım, 2013, 45.

⁸⁴ Günday, 2013, 69.

⁸⁵ Gözübüyük, 1998, 131.

⁸⁶ Atay, 2009, 198.

Anayasamızda illerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır denildiğinden dolayı bu ilke sadece merkezi idareye hiyerarşik olarak bağlı olan taşra teşkilatlarından biri olan il idaresinde uygulanması söz konusudur. Bu nedenle söz konusu yetkiden sadece valiler yararlanabilmektedir.

Yetki genişliği ilkesinin Anayasada yer alması ile valilerin yetkisi doğrudan genişlemiş olduğu anlamına gelmemektedir. Kamu hukukunda yer alan yetkilerin tamamı "verilmiş yetki" olduğundan yetki genişliğinin sağlanmış olması için kanunla yahut yetki devri suretiyle merkeze ait olan yetkinin valilere devredilmesi gerekmektedir⁸⁷.

2.5. Yerinden Yönetim

Mahalli nitelikteki bazı idari hizmetlerin merkezi idare tarafından değil, merkezi idarenin dışında ayrı bir tüzel kişiliğe sahip idareler tarafından gerçekleştirilmesidir. Yerinden yönetimler merkezi idare hiyerarşisinde yer almadıklarından merkezi idarenin hiyerarşik denetimine tâbi değildirler. Yerel yönetimler özerk idareler olup her ne kadar bu idareler merkezi idarenin hiyerarşik denetimine tabi olmasalar da merkezi idarenin idari vesayet denetimine tabidirler⁸⁸.

Yerinden yönetimleri, yer yönünden yerinden yönetimler ve hizmet yönünden yerinden yönetimler olarak sınıflandırmak mümkündür.

2.5.1. Yer Yönünden Yerinden Yönetimler

Toplumunu oluşturan bireylerin ihtiyaç duydukları hizmetler yöreden yöreye farklılık göstermesi karşısında söz konusu hizmetlerin tamamının merkezi idare tarafından planlanması ve gerçekleştirilmesi hayatın olağan akışına uygun düşmemektedir. Çünkü ihtiyaç duyulan yöresel ihtiyaçların tam olarak tespiti ancak o yörede yaşayanlar tarafından yapılırsa mümkün olmaktadır. Ayrıca, bu tespit merkezi idare tarafından tam olarak yapılsa bile söz konusu hizmetlerin tamamının merkezi idare tarafından yapılmasına bir gerekte bulunmamaktadır. Bu bakımdan yöresel bazı kamu hizmetlerinin merkezi idarenin dışında kamu tüzel kişiliğine sahip idarelerce gerçekleştirilmesi hem ihtiyaçların yöresel hususlar dikkate alınarak karşılanmasına yardımcı olacak hem de merkezi idarenin o ihtiyaca yönelik karar almasında yaşanacak güçlüklerin engellenmesini sağlayacaktır.

⁸⁷ Gözler, 2019, 174.

⁸⁸ Akyılmaz, 2019, 142.

Anayasamız tüm bu hususları dikkate alarak bu konuyu 127. maddede, "Mahallî idareler, il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir..." şeklinde düzenlemiştir.

Anayasamızda yer alan düzenleme dikkatlice incelendiğinde yerinden yönetimlerin iller, belediyeler ve köylerden oluştuğu, yine yerinden yönetimlerin yetkisinin mahallî müşterek ihtiyaçlar ile sınırlı olduğu ve bu idarelerin devlet tüzel kişiliğinin dışında ayrı bir tüzel kişiliklerinin bulunduğu anlaşılmaktadır.

Bu noktada ortaya çıkan problem hangi hizmetlerin mahallî yahut milli olduğunun tespiti noktasındadır. Günday'a göre, merkezi idare tarafından yerine getirilecek hizmetlerin neler olduğunun Anayasada belirlenmemiş olması nedeniyle merkezi idarenin istediği konuda düzenleme yapma görev ve etkisi bulunmaktadır⁸⁹. Ancak yerel yönetimlere ilişkin olarak Anayasada mahallî müşterek ihtiyaçlar şeklinde düzenleme bulunduğundan yerel yönetimlerin yetkisi bu kapsamda sınırlı bulunmaktadır. Anayasal düzenleme dikkate alındığında, *"merkezi idarenin görevlerinin genel; yerel yönetimlerin görevlerinin ise, bunlar mahallî müşterek ihtiyaçları karşılamaya yönelik hizmetler olacağından, merkezi idareye ait olanlara oranla daha özel olduğu söylenebilir"*⁹⁰.

Yer yönünden yerinden yönetim sisteminde mahallî idarelerin yargı ve yasama yetkileri bulunmamakta ise de ellerinde bir çeşit yürütme yetkileri bulunuyor olması bu yönetimin aslında bir çeşit kuvvetler ayrılığı olduğu anlamına gelmektedir⁹¹.

2.5.2. Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim

Hizmet yönünden yerinden yönetim, devlet tarafından yerine getirilmesi gereken ancak hizmetin yerine getirilmesi için bazı özel teknik bilgi ve uzmanlığa ihtiyaç duyulması nedeniyle merkezi idare tarafından yerine getirilmesinin mümkün olmayan, merkezi idarenin hiyerarşisi dışında örgütlenen kamu tüzel kişileri eliyle yürütülmesine denilmektedir⁹².

⁸⁹ Günday, 2013, 71.

⁹⁰ Günday, 2013, 72.

⁹¹ Gözler, 2018, 65.

⁹² Gözler, 2019, 184.

Hizmet yönünden yerinden yönetimlerde, belirli bir alanla ilgili olarak yetkileri sınırlı olan idareler, organları vasıtasıyla bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesini ve idaresini gerçekleştirmektedirler⁹³.

Hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının ayrı bir kamu tüzel kişilikleri bulunmaktadır. Tıpkı yerel yerinden yönetim kuruluşları gibi bu kamu tüzel kişileri de merkezi idarenin idari vesayet denetimini tabidirler. Bu kurumların ayrı bir malvarlıkları ve bütçeleri de bulunmaktadır.

2.5.3. Yerinden Yönetimin Yararları ve Sakıncaları

Yerinden yönetimin yararları şunlardır:

- Yerel yönetimin organlarının seçimle oluşturuluyor olması nedeniyle yer yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının yetkili ve görevli hale getirilmesi demokratiklik ilkesine daha uygundur.
- Merkezden yönetimin neden olduğu kırtasiyecilik ve bürokrasinin azalmasına yardımcı olur.
- Sunulacak hizmetlerin yöresel ihtiyaçlara uygun şekilde tespit edilmesini sağlayarak yöreye uygun hizmet sunumuna yardımcı olur.
- Özel teknik bilgi ve uzmanlık gerektiren konularda sadece söz konusu alanda faaliyet gösteren bir kurum tarafından hizmet sunumu daha rasyonel çözüm üretmeye yardımcı olur⁹⁴.

Yerinden yönetimin sakıncaları ise şunlardır:

- Belediye gelirleri fazla olan şehirler ile az olan şehirler arasında hizmetlerin sunulması bakımından eşitsizliklere neden olabilir⁹⁵.
- Yerel yönetimler tarafından sunulacak hizmetlere ilişkin olarak teknik personel, araç ve gereç bulma konusunda sorunlar oluşabilmektedir⁹⁶.
- Her ne kadar seçimle iş başına gelmeleri daha demokratik olsa da seçimle gelen yöneticilerin partizanca uygulamalar içerisine girmeleri söz konusu olabilmektedir.
- Devlet bütçesinden ayrı bütçeleri bulunduğundan dolayı mali denetimlerde zorluklar yaşanabilir.

⁹³ Atay, 2009, 203.

⁹⁴ Günday, 2013, 75.

⁹⁵ Gözler, 2019, 187.

⁹⁶ Akyılmaz, 2019, 145.



3. YEREL YÖNETİMLER VE 6360 SAYILI KANUN

3.1. Yerel Yönetimler

Devlet yönetiminde var olan düzenin aksamadan sürdürülebilmesi amacıyla kamu yönetimi, ihtiyaçların karşılanmasına ilişkin iki otorite ile hizmet üretmektedir. Bu otoriteler ise merkezi yönetim ve yerel yönetimlerden oluşmakta olup, merkezi yönetim Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı içerisine alınan bakanlıklar ve bunlara bağlı kuruluşlardan, ofislerden, politika kurullarından⁹⁷; yerel yönetim ise il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşmaktadır⁹⁸.

Anayasamızın 127. maddesinde yerel yönetimler “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.” şeklinde tanımlanmaktadır. Anayasa’da yerel yönetim kuruluşlarının neler olduğu açık bir şekilde belirtilmiş ise de mahalli müşterek ihtiyaçların neler olduğuna ilişkin bir açıklamaya yer verilmemiştir⁹⁹.

Anayasa Mahkemesi ise 13.05.2015 tarihli kararında mahalli müşterek ihtiyaç kavramından ne anlaşılması gerektiğini açıklamıştır. Söz konusu kararda mahalli müşterek ihtiyaç kavramı, "*bir yerel yönetim birimi içerisinde yaşayan insanların, aynı yerde birlikte yaşamaları sebebiyle ortaya çıkarttığı, yoğunlaştırdığı ve sürekli yenilendiği, özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı fayda bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabete konu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentiler*" şeklinde ifade edilmiştir¹⁰⁰.

Yerel yönetim esas itibarıyla yerel temelde halkın kendisini yönetecekleri seçtiği yönetim biçimidir. Bir başka ifade ile merkezden yönetim tarafından konulan sınırlar içerisinde belirli bazı düzenlemeleri yapmak, mali yükümlülükler koymak yetkilerine sahip

⁹⁷Turan, M. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi, 7. Cilt, 3. Sayı, 82.

⁹⁸Urhan, F. (2008). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”. Ankara: Sayıştay Dergisi, Sayı:70, 85.

⁹⁹ Yıldırım, 2013, 121.

¹⁰⁰İnternet: Anayasa Mahkemesi'nin 23.05.2015 tarih ve29364 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 13.05.2015 tarih ve E:2015/34, K:2015/48 sayılı kararı, Web: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/1ddd63d-e06d-439b-ac36-91ec38bc9254?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> adresinden 26.03.2019 tarihinde alınmıştır.

olmakla birlikte bunları yaparken de merkezi yönetimin denetimine tâbi bulunan yönetim sistemidir¹⁰¹.

Yerel yönetim sistemi ile belirli bir yörede varlıklarını idame ettiren toplulukların müşterek ve yerel niteliğe sahip ihtiyaçlarının doğru tespit edilerek hızlı bir şekilde karşılanabilmesi için, bu ihtiyaçların yörede yaşayan insanlar tarafından seçilen organlar tarafından yerine getirilmesi amaçlanmaktadır¹⁰².

Yerel yönetimler denildiğinde toplumda akla ilk gelenin belediyeler olduğu bilinmekle birlikte yerel yönetimler sadece belediyelerle sınırlı değildir. Belediyeler dışındaki yerel yönetim kuruluşları belediyelerin hizmet alanlarından daha geniş alanlarda hizmet etmek üzere kurulmuş bulunan il özel idareleri ile kırsal alanlarda hizmet ifa etmek üzere kurulan köy idareleridir¹⁰³. Bu yönetimlerde içlerinde bazı organları barındırmaktadır.

3.1.1. İl Özel İdaresi

İl özel idaresi kavramı, Türk yönetim sistemimizde ilk olarak 1864 yılında Tuna Vilayeti Nizamnamesi ile ortaya çıkmıştır. Adı geçen nizamnamede, “il özel idaresi” kavramı “vilayetin umur-u hususiye” şeklinde ifade edilmiştir¹⁰⁴.

1864 yılında çıkarılan Tuna Vilayeti Nizamnamesinden sonra il özel idaresi, uzunca bir süreden sonra en köklü değişikliği 1913 tarihli “İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkat”ı ile yaşamıştır¹⁰⁵. Ancak il özel idaresi tüzel kişiliğini ikinci meşrutiyet döneminde kazanabilmiştir. İl özel idaresinin görevleri ve organlarına ilişkin olarak birçok Yasa çıkarılmıştır. İl özel idaresi ile ilgili son düzenleme, 2005 yılında kabul edilen 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile gerçekleştirilmiştir. 5302 sayılı Kanun çıkarılıncaya kadar il özel idaresinin yönetimi, ikinci meşrutiyet döneminde çıkarılmış kanun olan İdareyi Umumiye Vilayet Kanunu Muvakkatı isimli Geçici Kanun ile sağlanmıştır¹⁰⁶.

¹⁰¹Keleş, R. (2012). **Yerinden Yönetim ve Siyaset**. İstanbul: Cem Yayınevi, s.24.

¹⁰²DÖNMEZ, M. (1996).**Mahalli İdarelerin Teşkilat Yapısı, Organları ve Görevleri**. Ankara: Mahalli İdareler Derneği Yayınları, Sayı:15, 5-6.

¹⁰³Pehlivan, O. (2013). **Kamu Maliyesi**. Trabzon: Celepler Matbaacılık,194.

¹⁰⁴Kösecik, M., Özgür, H. (2005). “**Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci**”. **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1**. (1. Baskı).Ankara: Nobel Yayını, 175.

¹⁰⁵Eryılmaz, B. (2012).**Kamu Yönetimi**. (5. Baskı).Kocaeli: Okutman Yayıncılık, 180.

¹⁰⁶Gözübüyük, 2014, 232.

5302 sayılı Kanununun 3. maddesine göre il özel idaresi, “İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini” ifade etmektedir.

Tanımdan da anlaşıldığı üzere il özel idareleri kamu tüzel kişiliğine sahiptirler. Ayrıca, bu kamu tüzel kişiliği idari ve mali özerkliğe sahip olup, karar organları halk tarafından seçilmektedir. Kanun, il özel idaresi tarafından yerine getirilecek görevleri tanımlarken söz konusu görevleri mahalli müşterek ihtiyaçlar olmak şartıyla sınırlayarak özellikle bu yönde bir düzenleme yapmıştır. Bunun nedeni ise tanınan yetkiler kullanılırken il özel idaresi tarafından merkezi yönetime ait olan yetkilere tecavüz edilmesi durumunda ülke bütünlüğünün sarsılabileceği endişesidir¹⁰⁷.

Bu konuda bir endişe duyulmakta ise de il özel idaresinin, Anayasamızın 127. maddesinde ve 5302 sayılı Kanun'da kendisine çizilen sınırlar çerçevesinde, yöresel ortak ihtiyaçların karşılanması konusunda, il genel meclisinin alacağı karar ile harekete geçebilen, borçlanma ve harcama yetkisine sahip olan ve her türlü hukuki ehliyeti bulunan bir kamu tüzel kişisi olduğu açıktır¹⁰⁸. Ayrıca belirtmek gerekir ki il özel idarelerinin görevleri sadece 5302 sayılı Kanun'da sayılan hizmetlerle sınırlı değildir. Birçok farklı Kanunla da il özel idaresine çeşitli görevler yüklenmiştir.

5302 sayılı Yasanın 4. ve 5. maddeleri incelendiğinde ise il özel idaresinin ilin kurulmasına dair kanunla kurulacağı ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliğinin sona ereceği, görev alanının ise il sınırlarını kapsadığı anlaşılmaktadır. Ayrıca, il özel idaresinin organları, vali, il genel meclisi ve il encümeninden oluşmaktadır.

İl özel idaresinin görev ve yetkileri 5302 sayılı Kanununun 6. maddesinde sayılmış olup söz konusu görev ve yetkilerinin mahallî müşterek nitelikte olmak şartıyla;

- Gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları;

¹⁰⁷Yıldırım, 2013, 128.

¹⁰⁸ERKAN, E. G. (2014).*Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Görev Paylaşımı, Kamu Hizmetlerinin Görülmesinde Etkinlik ve Silifke Belediyesinde Bir Uygulama*, Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karaman, 20.

ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,

- İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında, yapmak olduğu anlaşılmaktadır.

Aktarılan madde metninden de anlaşıldığı üzere il özel idaresinin yetkisinin, bir kısım işler için il sınırının içindeki alanlarda, bir kısım işler için ise il sınırlarının içinde olmakla birlikte belediye sınırlarının dışında kalan alanlarda faaliyet göstermek olduğu anlaşılmaktadır.

Yukarıda da aktarıldığı üzere il özel idaresinin organları, vali, il genel meclisi ve il encümeninden oluşmaktadır.

İl özel idaresinin karar organı il genel meclisidir. Bu karar organı ildeki seçmenler tarafından 5 yıllığına seçilen üyelere oluşmakta olup, meclisinin başlıca görevleri stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını görüşmek ve karara bağlamak, bütçeyi ve kesin hesabı kabul etmek, Belediye sınırları il sınırı olan Büyükşehir Belediyeleri hariç il çevre düzeni plânı ile belediye sınırları dışındaki alanların imar plânlarını görüşmek ve karara bağlamak, borçlanmaya karar vermek, taşınmaz mal alımına satımına trampa edilmesine tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın akar haline getirilmesine izin; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi yirmi beş yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek ve encümen üyelerini seçmektir.

İl genel meclisi tarafından seçilen il encümeni, il özel idaresinde danışma ve ikinci karar organı olarak görev yapmaktadır. İl encümeninin başı validir. İl encümeni il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasında bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile bir mali hizmetler birimi amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır ve haftada en az bir kez toplanmaktadır. Encümenin başlıca görev ve yetkileri, yasalarda öngörülen cezaları vermek, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, taşınmaz mal satımına, trampa edilmesine ve tahsisine ilişkin kararları uygulamak, süresi üç yılı geçmemek üzere kiralanmasına karar vermek, belediye sınırları dışındaki umuma açık yerlerin açılış kapanış saatlerini belirlemektir.

Vali, il özel idaresinin başı olarak tüzel kişiliği temsil etmektedir. İl özel idaresine ilişkin valinin başlıca görev ve yetkileri il özel idaresi teşkilâtının en üst amiri olarak il özel idaresi teşkilâtını sevk ve idare etmek, il özel idaresinin hak ve menfaatlerini korumak, il encümenine başkanlık etmek, il özel idaresinin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek, il özel idaresi personelini atamak, il genel meclisi ve encümen kararlarını ve bütçeyi uygulamaktır.

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile büyükşehir belediyesi kurulan illerde yer alan il özel idareleri kaldırılmıştır. 6360 sayılı Kanun ile toplamda büyükşehir sayısı 30'a ulaşmış olup, bu 30 büyükşehirde il özel idarelerinin mevcudiyeti sona ermiştir. Bu kapsamda günümüz itibarıyla 51 ilimizde il özel idaresi mevcudiyetini devam ettirmektedir.

3.1.2. Belediye

1854 yılında modern anlamda ilk belediye teşkilatı “İstanbul Şehremaneti” adı altında kurulmuştur.

Cumhuriyet döneminin ilk yıllarında değişen koşullara ve ihtiyaçlara cevap verebilmek maksadıyla, belediyelerde yeniden yapılandırılması süreci başlamış olup bu kapsamda 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır. Bu Kanun uzun yıllar ülkemizde belediyelerin görev ve yetkileri ile kurulan sistemin işleyişine ilişkin temel Kanun olmuştur¹⁰⁹.

Belediye mevzuatına ilişkin olarak bütünsel en son düzenleme 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ile gerçekleştirilmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 3. maddesine göre belediye, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır. Yine aynı maddede belediyenin organlarının belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluştuğu belirtilmiştir.

¹⁰⁹Karaoğlan, B. (2018). *6360 sayılı yasa ve uygulamasına yönelik değerlendirmeler: Hatay (Kırıkhan) örneği*, Yüksek Lisans Tezi, Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü,31.

5393 sayılı Kanuna göre nüfusu 5000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabileceği belirtilmiş; ayrıca, il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunlu olduğu ifade edilmiştir.

Belediye, kent niteliğine haiz olan bir yerleşim yerinde yaşayanların bireylerin ortak yerel ihtiyaçlarını karşılamakla görevli olan, kamu tüzel kişiliğine sahip bulunan ve karar organları halk tarafından seçilerek oluşturulan yerel yönetim birimidir¹¹⁰.

Kentsel alanda mekânsal boyut ve kapsam açısından görevleri daha açık olarak belirlenmiş olan belediyeler, hizmette yerellik yönünden halkın taleplerini cevap verebilme anlamında en uygun yerel yönetim birimi halini almıştır. Ayrıca, belediyeler bireylere en yakın birimler olması nedeniyle ilk önce belediyelerde hizmette yerellik ilkesinin dikkate alınması gerekmektedir¹¹¹.

Daha önce de belirtildiği üzere belediyenin organları, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşmaktadır. Belediye meclisi, belediyenin karar organıdır ve beldede yaşayan halk tarafından nispi temsil sistemi uygulanarak seçilen kişilerden oluşmaktadır. Belediye meclisinin görev ve yetkilerinden bazıları, stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini görüşmek ve kabul etmek, bütçe ve kesin hesabı kabul etmek, belediyenin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, taşınmaz mal alımına, satımına, takasına, tahsisine, tahsis şeklinin değiştirilmesine veya tahsisli bir taşınmazın kamu hizmetinde ihtiyaç duyulmaması hâlinde tahsisin kaldırılmasına; üç yıldan fazla kiralanmasına ve süresi otuz yılı geçmemek kaydıyla bunlar üzerinde sınırlı aynî hak tesisine karar vermek, meclis başkanlık divanını ve encümen üyeleri ile ihtisas komisyonları üyelerini seçmek şeklinde sayılabilir.

Belediye Encümeni, belediyenin yürütme ve danışma organı olarak görev yapmakta olup belediye başkanının başkanlığında meclis üyeleri arasından her yıl bir yıllığına seçilen meclis üyelerinden ve belediye başkanı tarafından birim amirleri arasından bir yıllığına seçeceği kişilerden oluşur. Belediye encümeninin görev ve yetkilerinden bazıları, stratejik plân ve yıllık çalışma programı ile bütçe ve kesin hesabı inceleyip belediye meclisine görüş bildirmek, yıllık çalışma programına alınan işlerle ilgili kamulaştırma kararlarını almak ve uygulamak, kanunlarda öngörülen cezaları vermek, taşınmaz mal satımına, tramapasına ve tahsisine ilişkin meclis kararlarını uygulamak; süresi üç yılı geçmemek

¹¹⁰Ergun, T., Bozkurt, Ö. (2014).**Kamu Yönetimi Sözlüğü**.(3. Baskı). Ankara: TODAİE, Yayın No: 382, 31

üzere kiralanmasına karar vermek, umuma açık yerlerin açılış ve kapanış saatlerini belirlemek şeklinde sayılabilir.

Belediye yerel yönetiminde belediye başkanı, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Bir başka ifade ile belediye başkanı belediyenin yürütme organı olarak görev icra etmektedir. Belediye başkanı, halk tarafından beş yıllığına görev yapmak üzere seçilmektedir. Yasaya göre belediye başkanı, görevinin devam ettiği süre boyunca siyasî partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamamaktadır.

Belediye başkanı, belediye yerel yönetim sisteminin en önemli kişisidir. Çünkü yerel halk tarafından seçilmiştir ve bu nedenle kendisini meşru görmektedir¹¹². Belediye başkanının görev ve yetkilerinden bazılarını, belediye teşkilâtının en üst amiri olarak belediye teşkilâtını sevk ve idare etmek, belediyenin hak ve menfaatlerini korumak, belediyeyi stratejik plâna uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini hazırlamak ve uygulamak, izlemek ve değerlendirmek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak, meclise ve encümene başkanlık etmek, belediyenin taşınır ve taşınmaz mallarını idare etmek, belediyenin gelir ve alacaklarını takip ve tahsil etmek, meclis ve encümen kararlarını uygulamak, bütçeyi uygulamak, bütçede meclis ve encümenin yetkisi dışındaki aktarmalara onay vermek, belediye personelini atamak şeklinde saymak mümkündür.

Türkiye’de iki çeşit belediye bulunmaktadır. Bunlardan birincisi yukarıda da anlatıldığı üzere 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu kapsamında kurulan ve faaliyet yürüten belediyeler; ikinci ise büyük kentlerde faaliyetler bulunması amacıyla 2004 tarihli 5216 sayılı Kanuna göre kurulan ve faaliyet gösteren büyükşehir belediyeleridir¹¹³.

3.1.3. Köy

Köylerle ilgili düzenlemelerin kökleri 1864 yılında çıkarılmış olan vilayet nizamnamesine dayanmakla birlikte köylere tüzel kişilik tanınması 1924 yılında kanunlaşan Köy Kanunu ile gerçekleştirilmiş olup, köyler geleneksel bir yapıya haiz yerel yönetim kuruluşudurlar¹¹⁴.

¹¹¹Karaoğlan, 2018, 31.

¹¹²Karaoğlan, 2018, 39.

¹¹³Bütün Sula, M.,Ş. (2017) *Avrupa Yerel Yönetimler Yerindelik İlkesi Çerçevesinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, 21.

¹¹⁴Gözübüyük, 2014, 258.

442 sayılı Kanunun 1,2 ve 7. maddelerinde köy farklı açılardan ayrı ayrı tanımlanmıştır. Kanunun 1. maddesinde, “ Nüfusu iki binden aşağı yurtlara (köy)...”, 2. maddesinde, “Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ ve bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler.”, 7. maddesinde ise, “ Köy bir yerden bir yere götürülebilen veya götürülemeyen mallara sahip olan ve işbu kanun ile kendisine verilen işleri yapan başlı başına bir varlıktır. Buna (şahsı manevi) denir.” şeklinde tanımlamalara yer verilmiştir. 442 sayılı Köy Kanunu kadın ve erkek nüfusu yüz elliden yukarı olan yerleşim yerleri için uygulanabilir. Nüfusu yüz elliden az olan yerleşim yerleri için Köy Kanununun uygulanması, yahut Kanunun hangi maddelerinin uygulanacağı hususu vali veya kaymakam tarafından belirlenmediği sürece mümkün değildir. Bu durumda eski göreneklere göre işler yürütülür.

Köylerin görev ve yetkileri mevzuatta açıkça belirtilmiş ise de bunların uygulamaya yansıdığını veyahut işlevsel olduğunu söylemek pek mümkün değildir. Zira diğer yerel yönetimler ile kıyaslama yapıldığında köyün imkânlarının çok kısıtlı olduğu açıktır. Çünkü köyler, ihtiyaç duyduğu hizmetlerin yerine getirmesinde hem yeterli maddi imkâna hem de yeterli personele sahip değildir¹¹⁵.

Köy idaresi, *"tüzel kişiliğe sahip bir mahalli idare (yöresel yönetim) birimidir ve organları; köy derneği, muhtar ve ihtiyar meclisidir"*¹¹⁶.

Köy Kanununda, her köyde bir köy derneği, bir köy muhtarı, bir de ihtiyar meclisi bulunacağına, köyde köy muhtarını ve ihtiyar meclisi azalarını seçmeğe hakkı olan kadın ve erkek köylülerin toplanmasına köy derneği denileceğine, köy muhtarı ve ihtiyar meclisi azaları doğrudan doğruya köy derneği tarafından ve köylü kadın ve erkekler arasından seçileceğine, köy muhtarının ihtiyar meclisinin başı olduğuna ilişkin düzenlemelere yer verilmiştir. Köy idaresinin başı olan muhtarın seçiminde siyasal partilerin aday göstermesi yasak olup, seçilen muhtarın görev süresi 5 yıldır.

Köyler kamu tüzel kişiliğine sahip olmaları nedeniyle hukuki işlemler yaparak haklar kazanabilir, borç altına girebilirler. Ayrıca, yargı makamlarında davacı ve davalı sıfatına haiz olabilirler¹¹⁷.

Köye ait işler, köyün mecburi olan işleri ve köylünün isteğine bağlı olan işler olarak ikiye ayrılmaktadır. Köylünün mecburi işleri temizlik, sağlık, su, yol ve okul işleri ile ilgili

¹¹⁵Karaoğlan, 2018,47.

¹¹⁶ Yılmaz, 2005, 716.

¹¹⁷ Gözler, 2019, 606.

hizmetler, köylünün isteğe bağlı işleri ise köye hamam, çamaşırılık, pazar yeri, çarşı yapmak gibi hizmetlerdir¹¹⁸.

Köy bütçesi, köy ahalisi tarafından yapılan seçimle göreve gelen muhtar ve ihtiyar meclisi tarafından hazırlanmakta olup hazırlanan bütçenin köyün bağlı bulunduğu kaymakam yahut vali tarafından onaylanması gerekir¹¹⁹.

3.1.4. Mahalle

Belediye sınırları içerisinde bulunan, ihtiyaçları ve öncelikleri benzerlik gösteren ve sakinleri arasında komşuluk ilişkisi olan insanların yaşadığı idari birime mahalle ismi verilmektedir¹²⁰.

Anayasamızın “mahalli idareler” başlıklı 127. maddesinde mahalli idareler il özel idaresi, belediye ve köy olarak sayılmış olup mahalleye bu maddede yer verilmemiştir.

İdari bir birimin mahalli idare olarak ifade edilebilmesi için tüzel kişiliğe, ayrı bir malvarlığına ve bütçeye, seçimle işbaşına gelen karar organlarına ve bir özerkliğe sahip olması gerekmektedir¹²¹.

Mahalle Anayasamızda düzenlenmiş anayasal bir kuruluş değil ise de belediye mevzuatı tarafından düzenlenmiş bir kuruluştur. Her ne kadar yerel yönetim kuruluşları gibi mahalle idaresinin organları da seçimle iş başına gelmekte ise de mahalle yönetimi kamu tüzel kişiliğine haiz değildir¹²².

5393 sayılı Kanunun mahalle ve yönetimi başlıklı 9. maddesinde, mahallenin, muhtar ve ihtiyar heyeti tarafından yönetileceği, belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olacağı, muhtarın, mahalle sakinlerinin gönüllü katılımıyla ortak ihtiyaçları belirlemek, mahallenin yaşam kalitesini geliştirmek, belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilişkilerini yürütmek, mahalle ile ilgili konularda görüş bildirmek, diğer kurumlarla iş birliği yapmak ve kanunlarla verilen diğer görevleri yapmakla yükümlü olduğu ve belediye sınırları içinde nüfusu 500'ün altında mahalle kurulamayacağı açıkça düzenleme altına alınmıştır.

¹¹⁸ Gözübüyük, 2014, 259.

¹¹⁹ Gözübüyük, 2014, 261.

¹²⁰ Yılmaz, 2005, 761.

¹²¹ Nadaroğlu, H. (1998). **Mahalli İdareler**. (6. Baskı) İstanbul: Beta Yayınları, 17.

¹²² Gözübüyük, 2014, 262.

4541 sayılı Şehir ve Kasabalarda Mahalle Muhtar ve İhtiyar Heyetleri Teşkiline Dair Kanun'da, mahalle idaresinin ayrı bir bütçesi olmaması nedeniyle mahalle yönetiminin, iş sahiplerinden görülecek hizmetlere karşılık olmak üzere harç alabilecekleri düzenlenmiştir¹²³.

3.2. 6360 Sayılı Kanun

3.2.1. 6360 Sayılı Kanun Öncesi Yerel Yönetim Sistemi

6360 sayılı Kanun 12/11/2012 tarihinde kabul edilmiş ve 06/12/2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Yapılan düzenlemede dış dokunur nitelikte olan değişikliklerin yürürlük tarihinin ise ilk mahalli idareler genel seçiminde olacağı Kanunun 36. maddesinde ifade edilmiştir. 30 Mart 2014 tarihinde yapılan mahalli idareler genel seçimi ile birlikte 6360 sayılı Kanunun getirdiği yenilikler de yürürlük kazanarak uygulanmaya başlamıştır.

Anayasamızın 127. maddesi yerel yönetimlerimizi il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan kamu tüzel kişileri olarak nitelendirmektedir. Ayrıca, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin getirebilmesine imkân sağlanmaktadır.

Anayasa'nın bu hükmüne paralel olarak ülkemizde Büyükşehir Belediyeleri ilk olarak, 3030 sayılı Kanunla 1984 yılında üç büyük kentte (İstanbul, Ankara ve İzmir) kurulmuştur. İlerleyen süreçte büyükşehir belediyelerinin sayıları giderek artmıştır.

1984 tarihli Kanunla hem büyükşehir belediyeleri yönetiminin hukuki statüsü, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak bir düzenleme yapılmış, hem de Ankara, İstanbul ve İzmir illerinde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Sonrasında ise 1986 yılında Adana, 1987 yılında Bursa, Gaziantep, Konya, 1988 yılında Kayseri, 1993 yılında Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun, 2000 yılında ise Sakarya ilinde büyükşehir belediyesi kurulmuştur.

Avrupa Birliği'nin, üyelik süreci bahane gösterilerek yapmış olduğu baskılar sonucunda yerel yönetimler görev, yetki ve kaynak hususunda yeniden kurgulanması 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile olmuştur. Bu Kanun ile

¹²³ Erdagöz, Ö.(2013). "Mahalle Yönetimi Ve Geleceği", *Ulusal Hakemli Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi* 1. Sayı,63.

büyük yerleşim yerlerinde sunulacak hizmetlerin plânlı ve programlı - etkin ve verimli; ayrıca, koordinasyon içinde sürdürülmesi hedeflenerek düzenlemeler yapılmıştır.

2004 yılında başlayan bu yeni dönemde, büyükşehir belediyelerinin faaliyet gösterdikleri kentsel alan 1984-2004 dönemine göre genişlemiştir. Bu dönemin en önemli özelliği, büyükşehirler etrafında yer alan yeni kentsel alanların büyükşehirle bütünleştirilmesidir¹²⁴.

Bu kapsamda 2004 yılında yapılan düzenlemeler ile büyükşehirlerin sınırları genişletilmiş, 2008 yılında ise sınırları genişleyen bu büyükşehirlerde 5747 sayılı Kanun ile alt kademeye ilişkin olarak önemli düzenlemeler yapılarak birçok küçük belediyenin mevcudiyetine son verilmiştir¹²⁵.

6360 sayılı Kanun öncesinde ülkemizde 16 büyükşehir belediyesi bulunurken bu büyükşehir belediyelerinde sadece İstanbul ve Kocaeli olmak üzere ikisinin belediye sınırları il mülki sınırları olarak uygulanma alanı buluyordu. Ayrıca 81 ilimizde de il özel idarelerinin mevcudiyeti söz konusuydu. Türkiye’de 6360 sayılı Kanunla yapılan düzenlemelerden önce ülkemizde toplamda 2950 olmak üzere, 65 il belediyesi, 143 büyükşehir ilçe belediyesi, 749 ilçe belediyesi, 1977 belde belediyesi bulunmaktaydı¹²⁶.

3.2.2. 6360 Sayılı Kanun Sonrası Yerel Yönetim Sistemi

3.2.2.1. 6360 sayılı yasaya hâkim olan ilkeler ve 6360 sayılı yasanın temel özellikleri

6360 sayılı Yasaya hâkim olan ilkeleri, söz konusu değişiklikler ile hedeflenenleri ve değişikliğe götüren nedenleri anlamak amacıyla 6360 sayılı Kanunun genel gerekçesine bakmak gerekmektedir.

6360 sayılı Kanunun genel gerekçesinde, *"...Büyükşehirlerin temel niteliklerinden birisi, sınırları içinde birden çok yerleşim merkezi ve yönetim birimi bulundurmasıdır. Büyükşehir sınırları içinde yer alan yerel yönetimler küçük ölçekli planlar yapabilseler de bu planların geniş bir çerçeve içinde bütüncül olarak tüm büyükşehir bölgesini kapsayan ve makro politikaları belirleyen bir çerçeve içinde ele alınmasına ihtiyaç duyulmaktadır.*

¹²⁴Arıkboğa, E.(2012).“Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform”, *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Sayı 2, 7-8.

¹²⁵Arıkboğa, 2012, 8.

¹²⁶Karaarslan, M. (2012-2013). “Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme”, *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt: 17-18, Sayı: 26-27-28-29, 140.

Büyükşehirleri zorunlu kılan temel hususlardan bir başkası, belli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması halinde planlama ve koordinasyonun sağlanamayışı ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması nedeniyle kaynak israfına yol açılmasıdır. Sanayileşme, ulaşım ve çevre gibi artan sorunların hizmet üretme kapasitesi ve yeterli mali kaynaktan yoksun küçük ölçekli mahalli idarelerce çözülmesi mümkün görünmemektedir. Bu durum, kaynakların etkin ve yerinde kullanımını engellemekte, küçük yerleşim birimlerinin yanı sıra nüfusun yoğun olduğu büyükşehirlerde de ciddi yönetim sorunlarına yol açmaktadır. Uygun büyüklükte hizmet üretecek güçlü yerel yönetimlerin olmayışı, halkın yerel yönetimlerden beklediği kamu hizmetlerinin kaliteli biçimde karşılanamaması ve kamu hizmetlerinin sunumunda koordinasyon eksikliği sorunlarını ortaya çıkarmaktadır.

Bu çerçevede yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırı mülki sınır olacak biçimde optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarının varlığına ihtiyaç duyulmaktadır.

Büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalite yükselecek, daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulması mümkün hale gelebilecektir. Hâlihazırda birden fazla merkezden verilen hizmetlerin daha büyük ve ideal ölçekteki bir merkez tarafından verilmesi birim maliyetler ve kişi başına kamusal harcamaları da azaltacaktır." ifadelerine yer verilmiştir¹²⁷.

Yapılan düzenlemelerin 5216 sayılı Kanunun yürürlüğe girişinden bu Kanun değişikliğine kadar İstanbul ve Kocaeli illerinde uygulanan il sınırında büyükşehir belediyesi modelinin imar, planlama, ulaşım, itfaiye gibi geniş çerçevede eşgüdüm ve bütünlük içerisinde yürütülmesi gereken mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik sağladığından hareketle mevcut ve yeni kurulan büyükşehir belediyesi için de uygulamaya konulması amacıyla yapıldığı açıklamasına gerekçede ayrıca yer verilmiştir.

Kanunun gerekçesi dikkate alınarak yapılan değişikliklerden amaçlananın, yerel yönetimlerin tarafından yerine getirilen yahut getirilecek hizmetlerin tüm büyükşehir bölgesini kapsayan ve makro politikaları belirleyen bir çerçeve içinde ele alınmasının

¹²⁷ İnternet: Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı genel gerekçesi, 6-7, Web: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf> adresinden 01.04.2019 tarihinde alınmıştır.

sağlanarak kaynak israfının önlenmesi, büyük projelerin mali kaynaktan yoksun küçük mahalli idarelerce yerine getirilememesi nedeniyle halkın beklediği hizmeti alamamasının doğurduğu olumsuzlukların önüne geçilmesi olduğu anlaşılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında Yasanın toplum içerisinde yer alan bireylerin nerede yaşadığına bakılmaksızın tamamına eşit hizmet götürmeyi hedefleyerek yaşanan eşitsizliğin önüne geçmeyi amaçladığını söylemek mümkündür. Amaç kaynak israfının önlenerek yeknesak bir şekilde hizmet sunulması olsa da bu durum demokratik yönetim anlayışının çok da uygun düşmemektedir.

Demokrasi kelimesinin kökleri etimolojik olarak "demos" ve "kratos" yani "halk" ve "egemenlik" sözcüklerine dayanmaktadır. Demokrasi bu bakımdan halkın kendini yönetmesi demektir¹²⁸. Tanım dikkate alındığında halk bir ülkenin halkı ise bu halk ülkenin bütün halkı tarafından, eğer bir il halkı ise o il halkı tarafından, bir köyün halkı ise o köyün halkı tarafından idare edilmelidir¹²⁹. Söz konusu düzenleme ile kamu kaynaklarının etkin kullanılması gibi bir takım gerekçelerle mahalli idareler sistemi içerisinde yerelden uzaklaşarak hizmetlerin yerelde kurulan bazı merkezlerce gerçekleştirilmesi yoluna gidilmektedir. Hâlbuki demokrasi alınacak bir karardan kim yahut kimler etkilenecek ise söz konusu kararın onlar yahut onların seçmiş olduğu temsilciler tarafından alınmasını gerekli kılmaktadır¹³⁰.

Büyükşehirlerde 6360 sayılı Kanun ile birlikte mevcut idari yapıda, mali sistemde, siyasal coğrafyada, temsilde ve katılımı, personel yapısında, hizmet sunumu ile imar ve planlamada önemli olarak nitelendirilebilecek değişiklikler olmuştur¹³¹.

Bu kapsamda, yerel yönetimlerin genel bütçeden alacakları paya ve usule ilişkin değişiklikler mali alana ilişkin düzenlemelerdir. Bir kısım yerel idarelerin tüzel kişiliklerine son verilmesi, yeni bir takım tüzel kişilikler oluşturulması, birleşme ve katılma, yetki bölüşümü ve sınır değişiklikleri yönetsel alana ilişkin düzenlemelerdir¹³².

6360 sayılı Kanun siyasal alana ilişkin olarak da düzenlemeler içermektedir. Yapılan düzenlemeler ile birlikte büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırları ile eşitlenmesi ve bazı yerleşim yerlerinin bağlı buldukları belediyelerin değiştirilmesi gibi

¹²⁸ Yılmaz, E. (2005). Hukuk Sözlüğü. Ankara: Yetkin Yayınları, 266

¹²⁹ Gözler, K. (2018). Mahallî İdareler Hukuku. (1. Baskı). Bursa: Ekin Yayınları, 63.

¹³⁰ Gözler, 2018, 63.

¹³¹ İzci, F., TURAN, M. (2013). "Türkiye'de Büyükşehir Belediye Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediye Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:18, Sayı: 1, 119.

¹³² İzci, 2013, 119.

düzenlemeler seçim çevrelerinin değişmesine neden olmuştur. Bu ise siyasal alanda temsil ve katılım sürecine doğrudan etki etmektedir. Ayrıca, bu kanun hizmet sunumuna ilişkin olarak da bir kısım değişiklikler içermektedir. Özellikle büyükşehir belediyeleri tarafından hizmet sunulacak alanın genişletilmesi bu noktada ilk göze çarpan değişikliktir.

6360 sayılı Yasaya ilişkin olarak pek çok isimlendirme yapılmış olup bunlarda birisi ise “Merkeziyetçi Yerelleşme Yasası” ifadesidir. Merkeziyetçi yerelleşme yasası olarak adlandırılmasındaki amaç, kanunun, yerel yönetimleri merkeziyetçi bir bakış açısıyla güçlendirme yaklaşımına sahip olduğunu ifade etmektedir¹³³. Gerçekten de yapılan kanuni düzenlemelere bakıldığında getirilen yeni sistemin bazı yerel yönetimlerin varlıklarının sona erdirilmesi ve bu yerlerinde büyükşehirlerin yetki alanına dâhil edilmesi ile yerelde sahip olunan yetkilerin bir merkezde toplanması yoluna gidilerek yerel yönetimlerin güçlendirilmesini hedeflendiği görülmektedir. Ancak yapılan düzenlemeler ile yerel yönetimlerin merkezi idare karşısında güçlendiğini söylemek doğru olmaz. Çünkü yasal düzenlemeler sonucunda yerel yönetimlerin kendi içerisinde sahip oldukları görev ve yetkilerinin bazılarının lehine diğerlerinin ise aleyhine olacak şekilde bir merkezde toplandığını söylemek mümkündür. Bu noktada ise yapılan bu düzenlemelerin yani merkeziyetçi yerelleşme olarak ifade edilen durumun subsidiarite ilkesine aykırı olduğunu söylemekte mümkündür. Subsidiarite ilkesi yerel yönetimlere daha fazla kaynak ayrılarak daha fazla yetki verilmesini ve böylelikle sunulacak kamu hizmetlerinin vatandaşın en yakın yönetim birimlerinde sunulmasını ifade etmektedir¹³⁴. Başka bir ifade ile yapılan yasal düzenlemelerin, yapılması gereken hizmetin ne olduğuna, ne zaman ve nasıl yapılması gerektiğine en iyi hizmetin yapılacağı yerde yaşayanların karar vereceği varsayımına dayanılarak kurulan il özel idarelerinin, köylerin ve belde belediyelerinin kaldırılarak bu yönetimlerin görev ve yetkilerinin hizmetin görüleceği yerden uzakta bulunan organlara verilmesi nedeniyle hizmet sunumunda yerelleşmenin aksi yönünde olduğu söylenebilir. Nitekim bu durumu GÖZLER, "6360 sayılı Kanunla yirmi dokuz ilde köylerin ve ilçe belediyelerinin kaldırılıp, bunların ilçe belediyesinin bir mahallesi hâline dönüştürülmeleri ve dolayısıyla buralardaki kararların burada oturan halk tarafından

¹³³ Arıkboğa, E. (2013). “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, *Yerel Politikalar Dergisi*, Yıl 1, Sayı 3,71-72.

¹³⁴ Güler, B. A. (2005). Devlette Reform Yazıları Düzya’da ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi – İdari Liberalizasyona, Ankara: Paragraf Yayınevi, 48.

değil, daha uzakta bulunan belediye meclisleri tarafından alınması sübzidarite (subsidiarity) ilkesine de aykırıdır¹³⁵." şeklinde ifade etmiştir.

Yerindenlik (Subsidiyarite) ilkesinin dikkate alınmaması ve tüm ildeki yerel nitelikteki hizmetlerde Büyükşehir Belediyelerinin asli yetkili hale getirilmesi, il merkezinden uzakta bulunan yerlerde yaşayan kişilerin ve buradaki ilçe belediyelerinin taleplerinin yetkili mercilere ulaştırılması hususunda olumsuz yönde etkileyecektir¹³⁶.

İl mülki sınırları içinde yer alan köylerin mahalleye dönüştürülmesi; belde belediyelerinin ortadan kaldırılması ve ilçe belediyelerine ait olan yetkilerde kısıtlamalara gidilmesi, il tesisinde öngörülemeyen bazı sosyal ve idari sorunlara yol açabilecektir¹³⁷.

Bu kapsamda karşılaşılabilecek önemli sorunlardan biri, ilçe belediyelerinin yönetimi ile Büyükşehir belediye yönetiminin farklı partilere ait olması nedeniyle hizmetlerin programlı, etkin ve uyumlu sunulamamasıdır¹³⁸.

6360 sayılı Kanunla mevcut ve yeni kurulan büyükşehir belediyelerine bağlı olan ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Köylerin mahalle olarak, belediyelerin ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılması yoluna gidilmiştir. Yapılan düzenlemeler neticesinde sayıları 30'a ulaşan büyükşehir belediyesi bulunan illerde il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Ayrıca, bu illerde yer alan merkezi idarenin taşra örgütlenmelerinden birisi olan bucakların ve bucak teşkilatlarının kaldırılması yoluna gidilmiştir. Yine 6360 sayılı Kanunla Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırları olarak büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırları da bu ilçelerin mülki sınırları olarak belirlenmiştir. Diğer bir kısım değişiklikler ise; belediye sınırları içinde nüfusu 500'ün altında mahalle kurulamayacağı, yeni kurulacak beldenin nüfusunun 50.000'den az olmaması şartının 20.000'den az olmaması olarak değiştirilmesi ve büyükşehir belediyesi niteliğinde olmayan illerde bulunan ve nüfusu 2000'den aşağı olan belde belediyelerinin kapatılarak bu beldelerin köye dönüştürülmesidir. Köye dönüştürülecek bu belde belediyelerine tüzel kişiliklerinin devam ettirebilmeleri hususunda 5393 sayılı Kanunun 8 inci maddesine uygun olarak Kanunun yayımlandığı tarihe kadar birleşme veya katılma yoluyla nüfusunu 2.000'in üzerine çıkarmalarına imkân tanınmasıdır.

¹³⁵Gözler, K. (2013). "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?", *Legal Hukuk Dergisi*, Cilt 11, Sayı 122, 36.

¹³⁶ Arıkboğa, 2013, 82.

3.2.2.1.1. İl özel idareleri açısından

6360 sayılı Kanunla birlikte il özel idarelerin uygulama alanlarında ikili bir ayrıma gidilmiştir. Getirilen bu yeni yapıda büyükşehir belediyesine dönüştürülen 30 ilde il özel idarelerin mevcudiyeti sona erdirilmiştir. Büyükşehir belediyesi olmayan diğer illerde ise il özel idarelerinin varlıkları korunmuştur. Bir başka ifade ile 31.03.2014 tarihli mahalli idareler genel seçimleri ile birlikte il özel idarelerin uygulanma alanı büyükşehir belediyesi olmayan 51 il belediyesinin bulunduğu illerde devam etmektedir.

Kaldırılan bu il özel idarelerinin yerine illerde, merkezi idarenin taşrada yürüttüğü işlerle ilgili olarak hizmetlerin etkinliğini ve verimliliğini artırmak, kaynakların yerinde kullanımını sağlamak, hizmetteki aksamalara engel olmak, denetim alanındaki boşluğu doldurmak, rehberlik etmek ve afet ve acil yardım hizmetlerini yürütmek üzere valiliklere bağlı olan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarının görev, yetki ve sorumlulukları ile çalışma usul ve esaslarının belirlenmesi amacıyla Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmelik İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılmıştır.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının başlıca görevleri:

- Kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılmasını, izlenmesini ve koordinasyonunu sağlamak,
- İldeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik etmek ve bunları denetlemek,
- 112 acil çağrı hizmetlerini koordine etmek ve yürütmek,
- Afet ve acil yardım hizmetlerini koordine etmek ve yürütmek,
- Temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerini yürütmek,
- Merkezi idarenin adli ve askeri teşkilatı dışındaki taşra birimlerinin yürüttükleri hizmet ve faaliyetlerin etkinlik, verimlilik ve stratejik plan ve performans programlarına uygunluk açısından değerlendirildiği raporunu hazırlamak ve valinin değerlendirmesi ile birlikte Başbakanlığa ve ilgili bakanlıklara göndermek,
- Tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerine, 3/6/2007 tarihli ve 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu, 4/6/1985 tarihli ve 3213 sayılı Maden Kanunu ve 21/7/1983 tarihli ve 2863 sayılı Kültür ve Tabiat

¹³⁷ Yıldırım, 2013, 153.

¹³⁸ Yıldırım, 2013, 154.

Varlıklarını Koruma Kanununun ilgili maddeleri kapsamında verilen her türlü görevi yapmak, hak ve yetkileri 6360 sayılı Kanunun 3 üncü maddesi çerçevesinde kullanmak,

- Gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımları yapmak ve koordine etmek,
- İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmemesi halinde söz konusu yatırım ve hizmetleri, valinin talimatı ile yerine getirmek,
- Kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin gerektirdiği araç, gereç, makine, bina ve tesisleri kiralamak olarak sayılabilir.

Başkanlığın yukarıda sayılan görevlerine bakıldığında bu görevlerin büyük çoğunluğunun kapatılan il özel idareleri tarafından yerine getirilen görevler olduğu anlaşılmaktadır. Ayrıca 2016 yılında çıkarılan 674 sayılı KHK ile Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına kamu tüzelkişiliği verilmiştir.

Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı tarafından yukarıda sayılan görevler ifa edilirken bir takım işlemler tesis edilmektedir. Bu işlemlere yahut başkanlığın bir takım işlemler tesis etmesine ilişkin olarak görevlendirilmesine ilişkin işlemlere karşı açılan davalara bakmak görev alanlarını daha iyi anlamak açısından faydalı olacaktır.

Manisa İli, Alaşehir İlçesinde bulunan bir takım taşınmazların Manisa Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı tarafından acele kamulaştırılmasına ilişkin olarak alınan 27/12/2016 tarih ve 2016/9698 sayılı Bakanlar Kurulu kararının acele kamulaştırma kararı verilmeden önce taşınmazın yerleşim alanına olan konumunun dikkate alınması gerekirken bunun yapılmadığı, uyuşmazlıkta davalı idarece acelelik haline somut olarak ortaya konulmadığı, 5686 sayılı Yasa uyarınca arama ruhsatı sahibinin, özel mülkiyete konu taşınmaz malikleriyle anlaşması gerekirken, bunun yerine getirilmediği iddialarıyla iptali istemiyle açılan davada Danıştay Altıncı Dairesince, “ -ülkeminin enerji açığı değerlendirildiğinde, dava konusu olayda olduğu gibi Devlet adına lisans verilmek suretiyle yapılan enerji yatırımlarında kamulaştırma ile ilgili diğer hususların yerine getirilmiş olması koşuluyla acelelik halinin bulunduğu,

- 5686 sayılı Kanun gereğince işletme ruhsat sahibinin projesinde belirtilen termin planına göre akışkanı öngörülen süre içinde işletmeye alma zorunluluğunun bulunması ve normal kamulaştırma sürecinin beklenilmesi durumunda taahhüdün yerine getirilmemesi nedeniyle ruhsatın iptalinin gerçekleşeceği yönünde bir müeyyidenin olması karşısında, yatırımın bir an önce tamamlanması maksadıyla taşınmaza acele el koyma kararının verilebileceği,

- bu durumda, mülkiyet hakkına kamu yararı amacı doğrultusunda müdahalede bulunularak, enerji yatırımının bir an önce yapılabilmesi maksadıyla taşınmaza el konulmasına imkân veren dava konusu Bakanlar Kurulu kararında hukuka aykırılık bulunmadığı¹³⁹ gerekçesiyle davanın reddine karar verilmiştir. Bu kararın temyiz edilmesi üzerine Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, “ Anayasa 'nın 13. ve 35. madde hükümleri uyarınca mülkiyet hakkının kamu yararı amacıyla Anayasa'ya uygun olarak yasayla sınırlandırılması mümkündür. Ancak buna ilişkin düzenlemeler öncelikle kamu yararına dayanmalıdır. Buna göre, bir taşınmaz üzerindeki mülkiyet hakkının kamulaştırma yolu ile kaldırılması (mülkiyetin el değiştirmesi) kamu yararının karşılanması zorunluluğunun özel mülkiyet hakkının korunmasından üstün tutulması şartına bağlıdır. Bu çerçevede, 2942 sayılı Yasanın 27. maddesi incelendiğinde, kamulaştırma işlemlerinde öngörülen yöntemlerin bir kısmının uygulanmayarak taşınmaza acele el konulabilmesi yolu istisnai olarak başvurulabilecek bir yöntem olarak düzenlendiğinden, madde hükmü ile acele kamulaştırmada olağan kamulaştırmaya oranla özel koşulların varlığı aranmış ve üç durumda acele kamulaştırma yolu ile taşınmaza el konulmasına olanak tanınmıştır. Bu koşullardan ikisi Milli Müdafaa Mükellefiyeti Kanunu'nun uygulanmasında yurt savunması ihtiyacına veya özel kanunlarda öngörülen olağanüstü durumlarda gerekli olması halleri şeklinde açıkça sayılmak suretiyle üstün kamu yararının ve kamu düzeninin korunmasının gerçekleştirilmesi amacıyla acele kamulaştırma yoluna gidilebileceği belirtilmiştir. Bu kapsamda, üçüncü koşul olan aceleliğine Bakanlar Kurulunca karar verilebilmesi için de, kamu yararı ve kamu düzenine ilişkin olma halinin, maddede yer alan diğer iki koşula paralel nitelik taşıması gerektiği açıktır. Nitekim, anılan maddenin gerekçesinde de, acele ve istisnai hallerde, Kanunun önceki hükümlerine uyulması çeşitli sakıncalar yaratabileceği gibi, kamunun büyük zararlara uğramasının da muhtemel olabileceği belirtilerek, maddede belirtilen şartların varlığına bağlı olarak kıymet takdiri dışındaki bazı kanuni işlemler sonraya bırakılarak, maddede öngörülen süre ve şekilde taşınmaza el

¹³⁹ Danıştay Altıncı Dairesi, 17/05/2018 tarih ve E:2017/2911, K:2018/4891 sayılı kararı

konulması düzenlenmiştir. Dolayısıyla, kamu yararının gerekli kıldığı durumlarda, kamulaştırmanın 2942 sayılı Yasanın 27. maddesi uyarınca gerçekleştirilebilmesi için, yukarıda da açıklandığı üzere acele kamulaştırmanın özel ve istisnai koşullarının gerçekleşmiş olduğunun açıkça ortaya konulması gerekmektedir.

Uyuşmazlıkta, davalı idarelerce ülkemizin artan enerji talebinin karşılanması amacıyla jeotermal kaynak arama projesine yönelik enerji yatırımının bir an önce tamamlanabilmesi için taşınmaza el konulmasına imkân veren dava konusu Bakanlar Kurulu kararının alındığı anlaşılmakta ise de, anılan karar incelendiğinde, acele kamulaştırma yapılmasını gerektiren nedenlerin ortaya konulmadığı, acelelik halinin, üstün kamu yararının ve kamu düzeninin korunmasını gerektiren hallerin açıklanmadığı görülmüştür.

Her ne kadar, dosyada yer alan belgelerden, Manisa İli, Alaşehir İlçesi, Baklacı Mahallesi sınırları içinde Akça Enerji Üretim Otoprodüktör Grubu A.Ş. 'ye ait 2012/27 sayılı jeotermal kaynak işletme ruhsat sahasında jeotermal kaynak arama projesi için acele kamulaştırma kararı alındığı anlaşılmakta ise de, acele kamulaştırmaya ilişkin olarak 2942 sayılı Kanun'da aranan özel ve istisnai koşullar bulunmadan ve idarece ortaya konulmadan, salt belirtilen nedenle acele kamulaştırma yapılması hukuken olanaklı değildir.

Bu durumda, 2942 sayılı Yasa'nın 27. maddesinde öngörülen şartların gerçekleşmediği anlaşıldığından, dava konusu Bakanlar Kurulu kararında hukuka uyarlık bulunmamıştır¹⁴⁰.” gerekçesi ile Danıştay Altıncı Dairesinin davanın reddine ilişkin kararının bozulmasına ve dava konusu Bakanlar Kurulu Kararı'nın iptaline karar verilmiştir.

Mülkiyeti 6360 sayılı Kanun ile tüzelkişiliği sona erdirilen İzmir İl Özel İdaresi'ne ait olan İzmir ili, Urla ilçesinde yer alan bir takım taşınmazların İzmir Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına devrine ilişkin İzmir Valiliği Devir Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonunun 17.10.2016 tarih ve 52/53 sayılı kararının iptali istemiyle İzmir Büyükşehir Belediyesi Başkanlığı tarafından açılan dava ise İzmir 3. İdare Mahkemesi, “...üst ölçekli imar planlarında büyük kentsel yeşil alan olarak belirlenen taşınmazların, davacı idare tarafından belediyelerce yerine getirilecek mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçların karşılanması amacıyla kullanılacağı belirtilmesi de göz önüne alındığında davacı

¹⁴⁰ Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, 31.10.2018 tarih ve E:2018/2484, K:2018/4410 sayılı kararı.

belediye ile ilgisi olduğu ve bu nedenle davacı belediyeye devri gerekmekte iken taşınmazın İzmir Valiliği Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına devrine ilişkin işlemde hukuka uyarlık bulunmadığı¹⁴¹ gerekçesiyle dava konusu işlemin iptaline karar verilmiş, bu kararın istinaf edilmesi üzerine İzmir Bölge İdare Mahkemesi 5. İdari Dava Dairesi “...her ne kadar mahkemece taşınmazların 1/100.000 ve 1/25.000 ölçekli çevre düzeni planlarında kentsel yeşil alanda kaldığı ve bu haliyle 5216 Sayılı Kanunun 7/m maddesi uyarınca, Büyükşehir Belediyesinde yürütülen görev ve hizmetlerle (sosyal donatı ve bölge parkı yapmak, yaptırmak) ilgisinin bulunduğu gerekçesiyle iptal kararı verilmiş ise de, 6360 Sayılı Kanunda belirtilen ilgisine göre kavramının, anılan çevre düzeni planlarına göre değil, 1/5000 ölçekli nazım plan ile 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarına göre belirlenmesi gerektiği, 1/5000 ölçekli nazım plan ile 1/1000 ölçekli uygulama imar planlarında ise taşınmazların büyük kısmının kıyı ve sahil şeridinde kalması ve bu alanlarda sosyal donatı ve bölge parkı yapılamayacak olması karşısında, Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan taşınmazların, merkezi idarece yürütülen yatırım ve hizmetlerin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu konusunda görevli ve yetkili bulunan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığıyla ilgisinin bulunduğu, esasen belirtilen üst ve alt ölçekli bütün planlar dışında, taşınmazlar söz konusu planlarda yer almasa dahi, taşınmazların gerçekte kıyı ve sahil şeridinde yer alması ve Kıyı Kanunu'nun 5 ve 6. maddesinde belirtilen şekilde herkesin eşit ve serbest olarak yararlanmasına açık alanlar olması nedeniyle, Devletin hüküm ve tasarrufu altında olan taşınmazların sahibi ve bu taşınmazları idare etmekle yükümlü olan Maliye Hazinesinin temsilcisi olan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına devrinde hukuka aykırılık bulunmadığı gerekçesi ile istinaf başvurusunun kabulüne, İzmir 3. İdare Mahkemesi'nin 18/07/2017 gün ve E:2016/1778, K:2017/1009 sayılı kararının kaldırılmasına, davanın reddine¹⁴²” karar verilmiştir.

İl özel idaresinin statüsünün büyükşehir belediyesi olan 30 ilde sona erdirilerek, yerinden yönetim anlayışının yerine büyükşehir belediyeleri vasıtasıyla yeni merkezler oluşturulmuş ve bu durum yerelde yerelleşmenin aksine merkezîyetçiliğin güçlenmesine neden olmuştur¹⁴³. Burada anlatılmak istenen yapılan düzenlemeler ile yerel yönetim sayılarının yapılan düzenleme ile azaltılması ve yerel yönetimlerin sorumlu oldukları görev

¹⁴¹ İzmir 3. İdare Mahkemesi, 18/07/2017 gün ve E:2016/1778, K:2017/1009 sayılı kararı

¹⁴² İzmir Bölge İdare Mahkemesi 5. İdari Dava Dairesi, 08/02/2018 tarih ve E:2017/2918, K:2018/237 sayılı kararı

¹⁴³ Zengin, O. (2014).“Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılım Değerlendirmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2014/2, 112-113.

ve yetkilerin yerelde merkezler oluşturularak kullanılmasının tercih edilmiş olmasıdır. Bu bakımdan, illerin merkezden yönetimi anlayışı yerine illerin yerinden yönetim anlayışına göre; ancak, yerelde oluşturulan merkezlerce yönetilmesi esasının benimsendiğini söylemek mümkündür. Üstelik bu oluşturulan merkezler, kırsalda yaşayanların kolayca ulaşabileceği merkezler olmayıp, uzaklık ve hiyerarşik yapılanma olarak da zor ulaşılabilen yapılanmalardır. Köy tüzel kişiliğinin kapatılması nedeniyle büyükşehir belediyesine ulaşılacak zorunda kalınması bu duruma örnek olarak verilebilir.

Büyükşehirlerde il özel idarelerinin kaldırılmasıyla birlikte yerel halk tarafından seçilerek oluşturulan il genel meclisinin varlığı da ortadan kaldırılmıştır. Bu açıdan da bakıldığında Kanunun yerelde merkezîyetçiliği arttırdığından yerinden yönetim anlayışına uygun olmadığını söylenebilir.

Söz konusu düzenleme ile Anayasa tarafından il genel meclisi aracılığıyla seçilmiş yerel karar vericilere ait olan bazı karar ve tercihlerin, doğrudan merkezî idarenin atanmış görevlilerine verildiği, oluşturulan yeni görev ve yetki tanımlamasının mahallî müşterek ihtiyaçlar konusunda, halkın kararlara aktif katılımını azaltacağı, bu durumun ortak bir yararın amaçlanmadığını gösterdiği belirtilerek 6360 sayılı Kanunun 34. maddesi ile 3152 sayılı Kanuna eklenen 28/A maddesinde yer alan "*Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları, kaynağını aktarmak şartıyla illerde yapacakları her türlü yatırım, yapım, bakım, onarım ve yardım işlerini bu başkanlık aracılığıyla yapabilirler. Bu işler karşılığı genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerince yapılacak kaynak transferleri ödenek aktarması suretiyle, diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yapılacak kaynak transferleri ise tahakkuk işlemleri ile gerçekleştirilir. Genel bütçe kapsamındaki kamu idarelerince aktarılan tutarlardan yıl içerisinde harcanmayan kısımları ertesi yıl bütçesine devren ödenek kaydetmeye; diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca aktarılan tutarları bir yandan genel bütçenin (B) işaretli cetveline gelir, diğer yandan Bakanlık bütçesinin ilgili tertiplerine ödenek kaydetmeye ve*

yıl içerisinde harcanmayan kısımlarını ertesi yıl bütçesine devren gelir ve ödenek kaydetmeye İçişleri Bakanlığı yetkilidir.

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı tarafından, merkezi idarenin adli ve askeri teşkilat dışında taşradaki tüm birimlerinin hizmet ve faaliyetlerinin etkinliği, verimliliği ve kurumların stratejik plan ve performans programlarına uygunluğu ile ilgili hazırlanacak rapor, valinin değerlendirmesiyle birlikte Başbakanlığa ve bu kurumların bağlı veya ilgili olduğu bakanlığa gönderilir. Bu raporlar yıllık olarak hazırlanır ve takip eden yılın şubat ayı sonuna kadar yukarıdaki mercilere gönderilir.

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıkları, afet yardım, acil çağrı, yatırım izleme, rehberlik ve denetim, strateji ve koordinasyon ile idari müdürlükler kurabilir. Gerekğinde geçici birimler kurulabilir. Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının çalışma usul ve esasları İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.

Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığının sevk ve idaresi, vali veya vali tarafından görevlendirilecek bir vali yardımcısı tarafından yerine getirilir. Maliye Bakanlığınca, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmesi için her yıl İçişleri Bakanlığı bütçesine yeterli ödenek konulur.

Gerekğinde valilik, kadro, yer ve unvanlarına bakılmaksızın ihtiyaç durumuna göre uzman, sözleşmeli personel ve memurları bu başkanlıklarda görevlendirmeye yetkilidir.

Kamu kurum ve kuruluşlarının 5/1/1961 tarihli ve 237 sayılı Taşıt Kanunu kapsamındaki araçlarının alımı, işletilmesi, bakım ve onarımı ile bürolarının ihtiyaçları; valilik ve kaymakamlık konutlarının yapım, bakım, işletme ve onarımı ile emniyet hizmetlerinin gerektirdiği harcamalar yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığınca karşılanabilir.

Merkezi idare tarafından yapılan her türlü yardım ve desteğin koordinasyonu, denetimi ve izlenmesi ve acil durumlarda bizzat yerine getirilmesi yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığı tarafından sağlanır.

İldeki kamu kurum ve kuruluşlarınca yürütülmesi gereken yatırım ve hizmetlerin aksadığının ve bu durumun halkın sağlığı, huzur ve esenliği ile kamu düzeni ve güvenliğini olumsuz etkilediğinin vali veya ilgili bakanlığınca tespit edilmesi durumunda, vali uygun süre vererek hizmet ve yatırımın gerçekleştirilmesini ister. Hizmet ve yatırımın verilen sürede gerçekleşmemesi hâlinde, vali söz konusu yatırım ve hizmetin ildeki diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca yerine getirilmesini isteyebileceği gibi yatırım izleme ve

koordinasyon başkanlığı aracılığıyla da yerine getirebilir. Yapılan veya yapılacak harcamalar karşılığı tutarlar ilgili kurumun pay ve ödeneklerinden tahsis yapan kurum tarafından kesilerek İçişleri Bakanlığına veya hizmeti yerine getiren diğer kamu kurum ve kuruluşuna gönderilir. Bu fıkra kapsamında İçişleri Bakanlığına ve diğer genel bütçeli idarelere aktarılan tutarların bu kurumların bütçeleriyle ilişkilendirilmesi birinci fıkra hükümleri çerçevesinde, diğer kamu kurum ve kuruluşlarına aktarılan tutarların bütçeleriyle ilişkilendirilmesi bu kurumların tabi olduğu mevzuat hükümleri çerçevesinde gerçekleştirilir. Diğer genel bütçeli idarelere ilişkin bütçe işlemlerini yapmaya bu kurumların üst yöneticileri yetkilidir.” şeklindeki düzenlemenin Anayasa’nın 2., 11. ve 127. maddelerine aykırı olduğu iddia edilerek iptali istemiyle açılan davada Anayasa Mahkemesi, "5302 sayılı Kanun’un 6. maddesinin 2. fıkrasında, il özel idarelerine verilen görevlerin bakanlık ve diğer merkezî idare kuruluşlarının kendi görev alanlarına giren görevler olduğu, bir başka ifadeyle ortada mahallî idarelerin görev alanına giren mahallî müşterek bir ihtiyacın karşılanmasına yönelik bir görev transferinin bulunmadığı, tam aksine, merkezî idarenin görevine giren bazı işlerin mahallî idare birimlerince yerine getirilmesinin söz konusu olduğu, nitekim, söz konusu maddeye ilişkin gerekçede de bu hususun açıkça ifade edildiği, dava dilekçesinde ileri sürülen il özel idarelerince yerine getirilen görevlerin merkezî idareye transfer edilerek Anayasa’nın 127. maddesine aykırılık oluşturulduğu iddiasının bu nedenle yerinde olmadığı; ayrıca, söz konusu kuralda öngörülen, kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, ilin tanıtımı, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi ile ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesi görevlerinin ağırlıklı olarak merkezi idarenin görev alanını ilgilendirdiği dikkate alındığında, söz konusu görevlerin Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına verilmesinde Anayasa’ya aykırı bir yön bulunmadığı" gerekçesiyle iptal isteminin reddine karar vermiştir¹⁴⁴.

04.04.2014 tarih ve 28962 sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanan "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmeliğin 5. maddesinin 1. fıkrasının (g) ve (ğ) bentlerinin ve 12. maddesinin iptali ve yürümesinin durdurulması istemi ile Kıyı Ege Belediyeler Birliği ve

¹⁴⁴ İnternet: Anayasa Mahkemesi'nin 18.09.2014 tarih ve 29123 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 12.09.2013 tarih ve E:2013/19, K:2013/100 sayılı kararı. Web: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/72e0a94c-195c-4789-b08b-ba43e74c5449?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> adresinden 25.05.2019 tarihinde alınmıştır.

Foça Belediye Başkanlığı tarafından İçişleri Bakanlığına karşı Danıştay Onuncu Dairesinde dava açılmıştır.

Onuncu Daire bu davada Anayasa Mahkemesi'nin 12.09.2013 tarih ve E:2013/19, K:2013/100 sayılı kararına atıf yaparak 3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanununun 28/A maddesinin, mahalli idareleri kapsamadığının belirtildiği ve Yönetmeliğin iptali istenen maddelerinde de belediyelere yönelik bir düzenlemenin de yapılmadığı belirtilerek iptali istenen maddeler yönünden yürütmenin durdurulması isteminin reddine karar vermiştir¹⁴⁵.

Normlar hiyerarşisi dikkate alındığında Anayasa Mahkemesi tarafından iptali istenilen yönetmeliğin dayanağı niteliğinde olan üst hiyerarşik norm olan Kanunun, Anayasa uygun bulunmuş olması nedeniyle bu Kanuna uygun olarak yapılmış olan Yönetmeliğin yürütmesinin durdurulmasına ve iptaline karar verilmesi mümkün görünmemektedir.

Dava konusu düzenlemede “*Yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarının çalışma usul ve esasları İçişleri Bakanlığınca çıkarılacak yönetmelikle belirlenir.*” ifadesine yer verilmiştir. Bu kapsamda da İçişleri Bakanlığı tarafından “Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının Görev, Yetki ve Sorumlulukları ile Çalışma Usul ve Esaslarına Dair Yönetmeliği” çıkarılmıştır. Yönetmeliğin 13. maddesi ile Başkanlığın görevleri bir arada değerlendirildiğinde yerel hizmetlerin idaresinin merkezi idarenin bir organının takdirine bırakıldığı anlamına gelmektedir¹⁴⁶. Öyle ki Yönetmeliğin 13. maddesinde, “*Maliye Bakanlığınca, Başkanlığın görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmesi için her yıl Bakanlık bütçesine yeterli ödenek konulur. Bakanlık bütçesine konulan ödeneklerin Başkanlıklara tahsisi ile buna ilişkin iş ve işlemler; nüfusu, sorumluluk alanlarının genişliği, sosyo-ekonomik gelişmişlik durumu ve yerel ihtiyaçlar dikkate alınarak, Genel Müdürlükçe yapılır.*” düzenlemesine yer verilerek tahsis hususunda İller İdaresi Genel Müdürlüğü yetkili hale getirilmiştir. Ayrıca, Anayasa Mahkemesi her ne kadar il özel idaresince gerçekleştirilen merkezi idareye ait yetkilerin yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığına devredildiği gerekçesi ile söz konusu düzenlemenin Anayasaya aykırı olmadığına karar vermiş ise de söz konusu hizmetlerin iç

¹⁴⁵ Danıştay Onuncu Dairesi, Esas No:2015/58, Karar Tarihi: 13.02.2015.

¹⁴⁶ Günel, A., Avtur, S., Okudan, S. (2014). “6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:19, Sayı:3, 66.

içe geçmişliği hususu dikkate alındığında bu gerekçenin yeterli olmadığını söylemekte mümkündür.

3.2.2.1.2. Belediyeler açısından

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunla birlikte sayıları 30'a ulaşan büyükşehir belediyelerinde hem büyükşehir hem de ilçe belediyelerinin belediye sınırı ile il/ilçe mülki sınırları çakıştırılmış ve bu sınırlar içindeki belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Büyükşehir'e dönüşen şehirlerde en az bir ilçe kurulması, büyükşehir olmayan 51 ilde ise nüfusu 2.000'in altındaki belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesi gerçekleştirilmiştir¹⁴⁷.

Büyükşehir belediyesi uygulamaları, 1984 yılından itibaren ülkemizde mevcut olan ve il merkezinde büyükşehir uygulaması olarak varlığını sürdürürken 6360 sayılı Kanunla birlikte il bütününde büyükşehir uygulaması haline dönüşmüştür¹⁴⁸. Esas itibarıyla 6360 sayılı Kanun öncesinde Anayasa'nın 127. maddesine dayanılarak kurulan büyükşehir belediyelerinin İstanbul ve Kocaeli illeri hariç olmak üzere görev ve yetki alanları sadece il merkezleri ile yani büyük yerleşim merkezleri ile sınırlı iken 6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir niteliğine sahip olan bütün illerde büyükşehir belediyesinin görev alanı il mülki sınırları haline getirilmiştir. Bu bakımdan büyükşehir belediyesi eskiye nazaran çok daha geniş bir alanda ana hizmet sunucusu halini almıştır.

6360 Kanunla birlikte ülkemizde 30 büyükşehir, 519 büyükşehir ilçe belediyesi, 51 il belediyesi, 400 ilçe belediyesi ve 397 belde belediyesi olmak üzere yaklaşık olarak 1397 adet belediye bulunmaktadır¹⁴⁹.

Büyükşehir belediyesi olmayan illerde bulunan ve nüfusu 2.000'in altında olan 526 belediye, söz konusu düzenlemeler ile köye dönüştürülmüştür.

6360 sayılı Kanun öncesinde ülkemizde toplamda 2950 olmak üzere, 65 il belediyesi, 143 büyükşehir ilçe belediyesi, 749 ilçe belediyesi, 1977 belde belediyesi

¹⁴⁷Çörek Öztaş, Ç. (2017).*Büyükşehir Belediyelerinde Kentleşen Kırsal Alanların Planlama Sorunlarına Yönelik Sürdürülebilir Model Önerisi*, Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, 149.

¹⁴⁸Arıkboğa, E. (2018). "Yerinden Yönetim ve Merkezleşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması", *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, Cilt 6, Sayı 1,16-17.

¹⁴⁹Karaarslan, 2012-2013, 140.

bulunuyorken¹⁵⁰, yapılan değişiklik sonucunda belediye sayılarında yarıdan daha fazla bir düşüş yaşanmıştır.

Kanunun gerekçesi dikkate alınarak yapılan değişikliklerden amaçlananın, yerel yönetimler tarafından yerine getirilen yahut getirilecek hizmetlerin tüm büyükşehir bölgesini kapsayan ve makro politikaları belirleyen bir çerçeve içinde ele alınmasının sağlanarak kaynak israfının önlenmesi, büyük projelerin mali kaynaktan yoksun küçük mahalli idarelerce yerine getirilememesi nedeniyle halkın beklediği hizmeti alamamasının doğurduğu olumsuzlukların ve eşitsizliğin önüne geçilmesi olduğunu söylemek mümkün ise de, yapılan düzenleme ile belde belediyeleri ve köyler bazında yerelde merkezileşme nedeniyle ihtiyaç duyulan hizmetlerin yöreden yöreye farklılık gösterebileceği hususunun gözden kaçırıldığı açıktır.

Ülkemizin de taraf olduğu Avrupa Yerel Yönetimler Özerlik Şartına uygun olarak demokrasinin hâkim olduğu ülkelerde, yerel makamların varlığının hem etkili hem de vatandaşlara yakın bir yönetim sağlayacağından¹⁵¹ dolayı merkezi idarenin yereldeki varlığı giderek azalmaktadır. Ancak, yukarıda yer verilen merkezi yönetimin taşra teşkilatının bir bölümü olan ilçe sayılarına bakıldığında önemli bir artış yaşandığı görülmektedir. İlçe sayısının arttırılmasına anayasal bir engel bulunmamakla birlikte yapılan düzenlemeden anlaşılmanın merkezi yönetimin elinde bulundurduğu yetkileri yerel yönetimlere devretme arzusunda olmadığı yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi kullanacak makamların arttırılması yönünde olduğu anlaşılmaktadır¹⁵². Ayrıca, valiliklere ait olan idari vesayet yetkisi ile adli ve askeri kurumlar dışındaki kamu kurumlarını valilik ve kaymakamlığa özgü yaptırım yetkisini kullanarak denetleme ve yönlendirme görevinin, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına verilmiş olması da bu savı destekler niteliktedir¹⁵³.

Kanuni düzenleme ile büyükşehir yapılan illerin yerel özellikleri dikkate alınmaksızın 30 büyükşehirde de aynı yönetim tipinin uygulamaya konulmasının kanunun tek tipçi bir bakış açısına sahip olduğunu göstermektedir.

¹⁵⁰Karaarslan, 2012-2013, 140.

¹⁵¹İnternet: 3 Ekim 1992 tarih ve 21364 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasına Dair Karar, Web: <http://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21364.pdf> adresinden 20.03.2019 tarihinde alınmıştır.

¹⁵²Karaarslan, 2012-2013, 141.

¹⁵³Önez Çetin, Z., (2015). "Türkiye'de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri", *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:20, Sayı:2, 256.

3.2.2.1.3. Köy açısından

6360 sayılı Kanun öncesi dönemde yaklaşık 34.880 civarında olan köy sayısı değişiklikten sonra 18.336'ya düşmüş olup bunun nedeni Kanunla büyükşehir belediyesi niteliğine haiz 30 ilde köylerin tüzel kişiliği sonlandırılarak mahalleye dönüştürülmüş olmasıdır¹⁵⁴. Bu kapsamda 6360 sayılı Kanun ile yapılan düzenleme nedeniyle 16.544 adet köyün tüzel kişiliğine son verilmiştir.

Bu kapsamda büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan köylerin neredeyse yarısının tüzel kişiliği kaldırılmış ve bu köyler yapılan düzenleme ile mahalleye dönüştürülmüştür.

Mahalleye dönüşüm ile birlikte bu yerlerde seçimle oluşturulan köy ihtiyar meclisinin varlığı da sona ermiştir. Mahalleye dönüşen bu yerleşim yerinde yaşayan insanların temsiliyeti yeni sistemde belediye meclislerinde mümkün olabilmektedir. Mahalleye dönüşen bu yerleşim yerlerinde yaşayan insanların temsiliyetinin yeni sistemde ancak belediye meclislerinde mümkün olması söz konusu ise de yaşayan insan, büyüklük ve seçmen sayıları dikkate alındığında pek olası görünmemektedir. Büyükşehir olan 30 adet ilde en küçük yerel yönetim kuruluşu olan köy idaresinin ortadan kaldırılmış olması nedeniyle bu köyde yaşayan insanların oluşturduğu topluluğun niceliksel büyüklüğünün ilçe ve ilin niceliksel büyüklüğü karşısında sonuca etki edebilecek bir durumda olması beklenmemektedir. Bu ise siyasal partilerin oy odaklı hareket ettikleri hususu dikkate alındığında köy halkından birinin belediye meclislerinde bulunması ihtimalinin zayıf olduğunu göstermektedir.

Anayasamızda köyün mahallî idareler içerisinde sayılması, kamu hizmetlerinin yürütülmesi yönünden köy ile diğer yerel yönetimler arasındaki var olan eşitsizliğin köylerin lehine azalmasına katkı sağlamaktaydı¹⁵⁵.

Köylerin tüzel kişiliklerine son verilmesi ile birlikte, köylerde yaşayan bu yörenin insanına sunulacak hizmetler, kentin öncelikleri sıralamasında nüfusun büyük bir kısmı il ve ilçe merkezlerinde yaşıyor olması nedeniyle arka sıralarda kalabilecektir¹⁵⁶. Köy tüzel kişiliğinin de sona erdirilmiş olması nedeniyle ihtiyaç duyulan bu hizmetler köy idaresi

¹⁵⁴Karaarslan, 2012-2013,148.

¹⁵⁵ Derdiman, C. (2012). "Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin ve Bu Belediyelerin Yapılarındaki Yeni Değişikliklerin Anayasaya Uyum Sorunu", *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, Cilt:2, Sayı:1, 73.

¹⁵⁶ Koyuncu, E., Köroğlu, N. T. (2012). "Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme", *Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı*, Politika Notu, 7.

tarafından da yerine getirilemeyecek olması nedeniyle bölgeler arasında hizmet sunumunda ve hizmet almada siyasi ve çevresel nedenlerle ciddi eşitsizlikler doğuracaktır.

6360 sayılı Yasa ile köylerin kaldırılması, yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin yöre halkına en yakın yerden verilmesini; yöre halkının da bu hizmetleri kendilerine en yakın yerden almasını engellemiştir¹⁵⁷. Ayrıca, bu yöre halkının büyükşehirde yaşıyor olmaları nedeniyle birtakım mali yükümlülükler ile karşı karşıya kalmaları gibi sonuçları da ortaya çıkmıştır. Bu durum çalışmamızın ileri ki aşamalarında ayrıca incelenecektir.

İl özel idarelerinin büyükşehir olan illerde kapatılması ile birlikte köylere il özel idarelerince götürülen hizmetlerin kim tarafından sunulacağı sorusu akla gelmektedir. Bu hizmetler türüne göre büyükşehir belediyesi ya da ilçe belediyesi tarafından sunulacaktır.

6360 sayılı Kanunla ilçe belediyelerine veya ilçe belediyelerinin talep etmeleri hâlinde büyükşehir belediyelerine tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen köylerde yapılacak ticari amaç taşımayan yapılar için yürürlükteki imar mevzuatı uyarınca yörenin geleneksel, kültürel ve mimari özelliklerine uygun tip mimari projeler yapma yetkisi tanınmıştır.

Belediyelerce sunulacak hizmetlerin yürütülmesinde il özel idaresince yaşanan mesafe problemi yönünden bir farklılık söz konusu olmayacaksa da yöre halkı daha önce tek idareden aldığı hizmetleri birden fazla idareden alacak, bu ise hizmetin bütünlüğü açısından bir olumsuzluk teşkil edecektir¹⁵⁸.

3.2.2.2. Türkiye'de büyükşehir belediyesi sistemi ve temel özellikleri

Büyükşehir Belediyeleri ilk kez Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan “...büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.” şeklindeki düzenleme uyarınca 1984 yılında 195 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnameyle kurulmuştur.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda, büyükşehir belediyesi, “*En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi*” şeklinde tanımlanmaktaydı.

¹⁵⁷ Derdiman, 2012, 77.

¹⁵⁸ Koyuncu, 2012, 7.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 3. maddesinde 12.11.2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 4. maddesi ile değişiklik yapılmış olup yapılan söz konusu düzenleme ile büyükşehir belediyesi, *“Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi”* şeklinde tanımlanmıştır. Tanımda değişikliğe ihtiyaç duyulmasının nedeni esas itibarıyla 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırları haline dönüştürülmüş olmasıdır. Çünkü, 6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girdiği tarihe kadar gerçekleşen süreçte büyükşehir belediyelerinin sınırları, sadece İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülkî sınıırıydı.

6360 sayılı Kanun öncesinde 16 ilimiz büyükşehir belediyesi statüsündeyken, bu Kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte büyükşehir sayısı 30'a ulaşmıştır. Yine bu Kanun ile köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği sona erdirilerek köyler ve belde belediyeleri mahalleye dönüştürülmüş, mahalleye dönüştürülen bu köylerin ve belediyelerinin Büyükşehir belediyelerinin hizmet alanlarının içerisine alınması yoluna gidilmiştir.

Daha öncede aktarıldığı üzere, yeni büyükşehir belediyesi sistemi ile birlikte ülkemizde mevcut olan büyükşehir belediyesi sistemi büyük bir revizyona uğramıştır. Yeni sistemle birlikte büyükşehir belediyelerinin görev alanlarının il mülki sınırları olarak belirlenmesi yoluna gidildiğinden büyükşehir belediyelerine il sınırları içerisindeki her yere hizmet götürme zorunluluğu getirilmiştir. Ancak, bu hizmetlerin sunumuna ilişkin kararların il merkezinde alınacak olması ve illerin büyüklükleri dikkate alındığında il içerisindeki hizmet götürülecek bölgelerin ihtiyaçlarının farklılık göstermesi önemli bir sorundur. Bu ve benzeri sorunların önüne geçilmesi amacıyla bölgesel düzeyde ihtiyaç duyulan hizmetlerin neler olduğunun hizmet sunulmadan önce tespiti amacıyla araştırmalar yapılmasının ve bölge insanının bu konudaki düşüncelerinin alınmasının faydalı olacağı düşünülmektedir.

Hangi yerleşim yerlerinin büyükşehir olarak belirlenebileceği hususuna gelindiğinde ise toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyelerinin kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği 5216 sayılı Kanunun 4. maddesinden anlaşılmaktadır.

Büyükşehir Belediyelerinin görevleri:

- İlçe belediyelerinin görüşlerini alarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak,
- Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak,
- Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilmiş görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak, 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak,
- Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek.
- Belediye Kanununun 69 ve 73 üncü maddelerindeki yetkileri kullanmak,
- Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.
- Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek;

kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek,

- Coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak,
- Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; gayrisihhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak; inşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynaktan toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak,
- Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek,
- Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiğı alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek,
- **Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek,**
- Büyükşehir'in bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdî yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteğı sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya

derece alan sporculara, teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül vermek,

- Gerektiğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak,
- Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek,
- Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dâhil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. Büyükşehir içindeki toplu taşıma hatlarıyla ilgili olarak; şehir merkezine olan uzaklık, nüfus ve hattı kullanan sayısı kriterleri esas alınarak tespit edilecek hatlarla ilgili toplu taşıma hizmetlerinin işlettirilmesine karar vermek,
- Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak,
- **Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek,**
- **Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek,**
- İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek,

- Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksekokullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak,
- Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek,
- Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamaktır.

Büyükşehir belediyelerinin organları, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanından oluşmaktadır. 5216 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca büyükşehir belediyesi meclisi büyükşehir belediyesinin karar organı olarak görev yapmakta olup ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşmaktadır. Madde metninde yer verilen ilgili kanun ifadesi ile kastedilen 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun'dur.

Yine 5216 sayılı Kanunun 12. maddesi uyarınca büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediye meclisinin başkanıdır ve büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları da büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve kamu tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilmesi sonucu göreve gelmektedir.

Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır.

Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ise;

- Kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile yukarıda büyükşehir belediyesinin görevleri olarak sayılanlar dışında kalan görevleri yapmak ve yetkileri kullanmak,
- Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak,
- Sıhî işyerlerini, 2 nci ve 3 üncü sınıf gayrisıhî müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek,
- Yukarıda sayılan büyükşehir belediyesine ait olan hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanununda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak,
- Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek,
- Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak, şeklinde saymak mümkündür.

Görüldüğü üzere 5216 sayılı Kanun mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması hususunda asıl görevli olarak büyükşehir belediyelerini gördüğünden bu belediyelere geniş yetkiler tanımıştır. Buna karşın ilçe belediyelerini ise büyükşehir belediyelerinin görevleri dışında kalan sınırlı sayıdaki hizmetlerin sunumu ile görevlendirmiştir.

6360 sayılı Kanunun 7. maddesi ile büyükşehir belediyelerine yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapma, yaptırma, işletme, işlettirme veya ruhsat verme, mezarlık alanlarını tespit etme, mezarlıklar tesis etme, işletme, işlettirme, defin ile ilgili hizmetleri yürütme, her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapma, yaptırma, işletme veya işlettirme, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırma ve denetleme görevleri ile temizlik hizmetleri, adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devretme yahut birlikte yapma yetkisi tanınmıştır.

Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında sunulacak hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonun sağlanması konusunda sorumluluk

büyükşehir belediyesine aittir. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili olarak herhangi bir ihtilafın söz konusu olması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir. Büyükşehir belediyelerinde meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislerin büyükşehir belediyesi ile büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dağılımına ilişkin esaslar büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenmektedir.

3.2.3. İmar Planlaması Açısından Değerlendirme

3194 sayılı İmar Kanununun "Kapsam" başlıklı 2. maddesinde belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak planlar ile inşa edilecek resmi ve özel bütün yapıların bu Kanun hükümlerine tabi olduğu ifade edilmiştir.

Bu kapsamda inşa edilecek her türlü yapı ve her türlü planın İmar Kanunu hükümleri uyarınca yapılması gerektiği anlaşılmaktadır.

6360 sayılı Kanunla planlama yeni bir boyut kazanmıştır. Bu hususa gelmeden evvel planlamaların kademelerine bakmak faydalı olacaktır. Planlar kapsadıkları alan ve amaçları bakımından bölge planları ve imar planları olarak, imar planlarını ise nazım imar planları ve uygulama imar planları olarak saymak mümkündür. Sosyo-ekonomik gelişme eğilimlerini, yerleşmelerin gelişme potansiyelini, sektörel hedefleri, faaliyetlerin ve alt yapıların dağılımını belirlemek üzere hazırlanacak bölge planlarını, gerekli gördüğü hallerde Devlet Planlama Teşkilatının yapacağı yahut yaptıracağı hususundaki düzenlemeye Kanunda yer verilerek bu düzeydeki planların yapımı zorunlu tutulmamıştır. Nazım İmar Planı; varsa bölge planlarının mekâna ilişkin genel ilkelerine ve varsa çevre düzeni planlarına uygun olarak hâlihazır haritalar üzerine, yine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak çizilen ve arazi parçalarının; genel kullanım biçimlerini, yerleşme alanlarının gelişme yön ve büyüklüklerini, nüfus yoğunlukları ve eşiklerini, ulaşım sistemlerini göstermek ve uygulama imar planlarının hazırlanmasına esas olmak üzere düzenlenen, plan hükümleri ve raporuyla beraber bütün olan planı, Uygulama İmar Planı ise tasdikli hâlihazır haritalar üzerine varsa kadastral durumu işlenmiş olarak nazım imar planı esaslarına göre çizilen ve çeşitli bölgelerin yapı adalarını, bunların yoğunluk ve düzenini, yolları ve uygulama için gerekli imar uygulama programlarına esas olacak uygulama etaplarını ve diğer bilgileri ayrıntıları ile gösteren planı ifade etmektedir.

İmar planlarını yapma yetkisi büyükşehir belediyesi olan yerler ile büyükşehir belediyesi olmayan yerlere göre değişiklik göstermektedir. Bu kapsamda büyükşehir belediyesi olmayan illerde bölge planı, mekânsal stratejik planı ve çevre düzeni planına uygun olarak ilçe belediyeleri, ilçe belediye mücavir alan sınırları içerisinde nazım imar planını ve uygulama imar planını yapma yetkisine sahiptir¹⁵⁹. Mücavir alan sınırları dışında kalan alanlarda ise planı yapma ve yaptırma yetkisi il özel idarelerine aittir.

Büyükşehir belediyesi olan illerde ise çevre düzeni planına uygun olmak şartıyla büyükşehir belediyesi nazım imar planı yapma ve yaptırma yetkisine sahiptir. Bu illerde uygulama imar planları ise ilçe belediyeleri tarafından yapılmaktadır. Bu kapsamda büyükşehir belediyeleri tarafından uygulama imar planlarının yapılması söz konusu olmadığı gibi ilçe belediyelerince de nazım imar planlarının yapılması mümkün değildir.

Ancak, büyükşehir içindeki belediyelerin nazım imar plânına uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek ve nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak yetkisi de büyükşehir belediyelerine aittir. Bu bakımdan büyükşehir belediyelerine planların denetimi yetkisi de tanınmış bulunmaktadır. İmar planların yapılmasında ve/veya yaptırılmasında plan ölçeği dikkate alınarak büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında bir paylaşma yöntemi oluşturulmuş ise de, bu konularda son sözü söyleme yetkisi yine de büyükşehir belediyelerine bırakılmıştır¹⁶⁰.

Ayrıca, büyükşehir belediyeleri 5216 sayılı Kanununun 11. maddesi uyarınca ilçe belediyelerince gerçekleştirilen imar uygulamalarını denetlemeye yetkili bulunmaktadır. Sahip olunan bu denetim yetkisi, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi isteme, bu belgeleri inceleme ve gerektiğinde bu belgelerin örneklerini almayı da kapsamaktadır. İstenen bu belgelerin on beş gün içerisinde büyükşehir belediyesine verilmesi gerekmektedir. Yapılan bu denetim sonucunda tespit edilen eksikliklerin ve aykırılıkların sona erdirilmesi ve giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere bir süre

¹⁵⁹ Köroğlu, Ö. (2016). **İmar Hukukunda Planlama Süreci ve Arazi ve Arsa Düzenlemeleri(Parselasyon)**. (2. Baskı). İstanbul: On İki Levha Yayınları, 198.

¹⁶⁰ Keleş, R. (2012).“Kent Bölgeler, Metropolitan Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar” *Anakentlerin Dünü, Bugünü, Yarını*, 3. *Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu, Bildiri Kitabı*, Ankara, 4.

verilir. Bu zaman zarfında eksikliklerin ve aykırılıkların giderilmemesi halinde, eksiklik ve aykırılıkları gidermeye büyükşehir belediyesi yetkilidir. Ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı olduğu Büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen yapılar, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilir. Belirlenen imara aykırı bu uygulamalar, ilgili belediye tarafından üç ay içinde giderilmez ise büyükşehir belediyesi 3194 sayılı İmar Kanununun 32 ve 42 nci maddelerinde belirtilen yetkilerini kullanma hakkını sahiptir.

5216 sayılı Kanunun 14. maddesinde ise büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararların, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden inceleneceği, incelenen bu kararların aynen yahut değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderileceği, üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen kararların onaylanmış sayılacağı hüküm altına alınmıştır.

6360 sayılı Kanunla büyükşehir olan illerde imar planları yapma ve yaptırma yetkileri hususunda yukarıda yer verilen açıklamalar dikkate alındığında önemli değişiklikler yaşandığı görülecektir. En önemlisi bu Kanunla birlikte büyükhire dönüşen illerde nazım imar planlarını yapma yetkisi ilçe belediyelerinden büyükşehir belediyelerine geçmiş bulunmaktadır. 6360 sayılı Kanunun gerekçesinde bu durum il sınırlarında hizmet sunacak büyükşehir belediyesi modelinde düzenleyici üst imar planları çerçevesinde il düzeyinde uyumlu imar uygulamalarının gerçekleştirilmesine imkân sağlayacağından olumlu bir gelişme olarak ifade edilmiştir. Bir başka deyişle 6360 sayılı Kanun büyükşehir sınırları içerisinde bulunan çok sayıda yerel yönetimin "küçük ölçekli" planları yapmaları sonucunda büyükşehirin tamamını ilgilendiren geniş ölçekli nazım imar planlarının bütünlüğünü bozduklarını ifade etmektedir¹⁶¹.

Planlama ilkeleri bağlamında bir ilin mülki sınırlarının tamamında üst ölçekli planların tek bir makam tarafından yapılması sağlanarak il sınırları içerisindeki küçük bölümler arasında kopuk ve parçalı bir yapının oluşmasının önüne geçilmesi yerinde bir düşüncedir¹⁶².

¹⁶¹Keleş, 2012, 5.

¹⁶² Tekin Ö., F. (2018). "Türkiye'de Büyükşehir Yönetimi ve 6360 Sayılı Yasanın Getirdiği Değişim: Konya Örneği", *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 55. Sayı, 91.

İmar ve planlama bakımından teklik ve bütünsellik azımsanamayacak kadar önemlidir; ancak, imar planlarının uygulaması ve denetim araçlarının kullanılması bakımından uzaklıkta bir o kadar olumsuz bir durumdur¹⁶³.

Bu bakımdan, imar planları merkezdeki bir otorite tarafından mülki sınırlar içerisindeki alanın tamamında yapılıyor olmasının getirmiş olduğu hem olumlu hem de olumsuz yönler bulunmaktadır.

6360 sayılı Kanun ile birçok yerleşim yerine ilk defa imar ve ilk defa plan gitmesi söz konusu olduğu dikkate alındığından en büyük sorunun kırsal alana ilişkin olduğu söylenebilir¹⁶⁴. Bu yönüyle kırsal alanlara ilişkin olarak imar planlamaları, ileride yaşanacak olumsuzlukların önüne geçilmesi açısından büyük önem taşımaktadır.

Mekânsal planlama açısından bakıldığında, il sınırları dikkate alınarak yapılan mülki yapılanma tarzının başka bir alanın konusunu oluşturan sınırlar olduğunun ileri sürülmesi mümkündür¹⁶⁵. Ancak, büyükşehir sınırlarını belirlemede önceleri uygulanan "pergel yasası" ile getirilen kurala göre daha anlamlı olduğu söylenebilir. Nitekim pergel yasası her hangi bir araştırma sonucunda elde edilen verilere göre getirilen bir sistem değildir. Pergel yasasına göre km bazlı bir belediye sınırlarının tespiti söz konusu olmakta idi. Yeni düzenleme ile pergel düzenlemesi kaldırılarak İstanbul ve Kocaeli illerinde uygulanan model benimsenerek il mülki sınırları ile belediye sınırlarının örtüşmesi yoluna gidilmiştir¹⁶⁶.

Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine karşı çok güçlü konumda olmaları nedeniyle merkezîyetçiliğin yerelde güçlendirildiği söylenebilir; ancak, 6360 sayılı Kanunla getirilen düzenlemelerden en kolay savunulacak olanı yine de imar ve planlama hususlarındaki birlik ve bütünselliği sağlamasına ilişkin kuraldır¹⁶⁷.

3.2.4. Mülkiyet Hakkı Açısından Değerlendirme

Anayasa'nın 35. maddesinde; *"Herkes, mülkiyet ve miras haklarına sahiptir. Bu haklar, ancak kamu yararı amacıyla, kanunla sınırlanabilir. Mülkiyet hakkının kullanılması toplum yararına aykırı olamaz."* hükmü yer almaktadır.

¹⁶³Keleş, Ankara, 6.

¹⁶⁴ Kutlu, Ö., Kahraman, S. (2017). "Büyükşehir Belediyesi Yapılanmasında İmar ve Planlama Fonksiyonları", *Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler*, (Ed.. Hamza Ateş, Mücahit Bıyıkoglu), Der Yayınları, 173.

¹⁶⁵Ersoy, M. (2013). "6360 Sayılı Yasa ve Mekânsal Planlama Sorunları", *GAP Belediyeler Birliği Dergisi*, 22.

Avrupa İnsan Hakları Sözleşmesinin Ek 1 No.lu Protokolünün "Mülkiyetin korunması" başlıklı 1. maddesinde; *"Her gerçek ve tüzel kişinin mal ve mülk dokunulmazlığına saygı gösterilmesini isteme hakkı vardır. Herhangi bir kimse, ancak kamu yararı sebebiyle ve yasada öngörülen koşullara ve uluslararası hukukun genel ilkelerine uygun olarak mal ve mülkünden yoksun bırakılabilir. Yukarıdaki hükümler, devletlerin, mülkiyetin kamu yararına uygun olarak kullanılmasını düzenlemek veya vergilerin ya da başka katkıların veya para cezalarının ödenmesini sağlamak için gerekli gördükleri yasaları uygulama konusunda sahip oldukları hakka hanel getirmez."* hükmüne yer verilmiştir.

Görüldüğü üzere mülkiyet hakkı hem Anayasa ile hem de uluslararası sözleşmelerle koruma altına alınmıştır. Müdahalenin nasıl olabileceği de yine bu düzenlemelerde yer almaktadır. Bu durumu Danıştay, *"Mülkiyet hakkının, korunması gereken temel insan hakları arasında kabul edildiği, Anayasa ve uluslararası sözleşmelerde mülkiyet hakkını korumaya yönelik düzenlemelere yer verilerek bu düzenlemelerde mülkiyet hakkına müdahalelerin olabileceğinin öngörüldüğü, ancak bu müdahalelerde kamu yararı gerekçesi, kanuni düzenleme zorunluluğu ve ölçülülük ya da orantılılık gibi uluslararası hukukun genel ilkelerinin varlığının dikkate alınması gerektiği, aksi takdirde müdahalenin mülkiyet hakkı ihlaline neden olacağına Anayasa Mahkemesi kararları ve Avrupa İnsan Hakları Mahkemesi içtihatlarıyla da açıkça ortaya konulduğu bilinmektedir¹⁶⁸."* şeklinde ifade etmiştir.

6360 sayılı Kanun ile tüzel kişilikleri sona erdirilen il özel idareleri, belediye ve köylerin her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçlarının ne olacağı noktasında da düzenleme yapma gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu husus 6360 sayılı Kanunun Geçici 1. maddesi ile düzenlenmiştir. Bu düzenlemede tüzel kişilikleri kaldırılan belediye ve köylerin personeli, her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçları, komisyon kararıyla ilgisine göre bakanlıklara, büyükşehir belediyesi, bağlı kuruluşu veya ilçe belediyesine devredileceği, tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerinin her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçları, komisyon kararıyla ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, valiliklere, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığına, büyükşehir belediyesine ve bağlı

¹⁶⁶İzci, 2013, 125.

¹⁶⁷Keleş, Ankara, 8.

¹⁶⁸ Danıştay Altıncı Dairesi, Esas No:2011/7166 Karar No:2018/450, Kararın Tarihi: 23.01.2018

kuruluşuna veya ilçe belediyesine devredileceği ifade edilmiştir. Yine Hazinesinin özel mülkiyetindeki veya Devletin hüküm ve tasarrufu altındaki taşınmazlardan Maliye Bakanlığınca, bu Kanunun 1 inci maddesiyle tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerine, belediyelere ve köy tüzel kişiliklerine tahsis edilmiş olanlar; kuruluş kanunlarıyla kendilerine verilen kamusal nitelikteki görevleri yerine getirmeleri amacıyla ve komisyon kararıyla; ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşlarına, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına, büyükşehir belediyelerine, büyükşehir belediyelerinin bağlı kuruluşlarına ve ilçe belediyelerine tahsis edilmiş sayılacağı ifade edilmiştir.

Bu noktada sadece köy orta malı olarak kabul edilen ve sadece o köyün ihtiyaçlarına tahsis edilmiş olan mera, yaylak ve kışlakların durumunun tüzel kişiliği sona eren köyler yönünden ne olacağı sorusu akla gelmektedir.

4342 sayılı Mera Kanununun 4. maddesinde mera, yaylak ve kışlakların hukuki durumu düzenlenmiştir. Maddede mera, yaylak ve kışlakların kullanma hakkının bir veya birden çok köy veya belediyeye ait ve Devletin hüküm ve tasarrufu altında olduğu ifade edilmiştir. Ayrıca, mera, yaylak ve kışlaklar; özel mülkiyete geçirilemeyeceği, amacı dışında kullanılamayacağı, zaman aşımı uygulanamayacağı ve sınırlarının daraltılamayacağı ifade edilmiştir.

Mera, yaylak ve kışlakların kullanım durumunun yeni oluşturulan sistemde nasıl olacağı hususunda Kanun koyucu bir takım düzenlemelere gitme gerekliliği duymuştur. Önce 6360 sayılı Kanunun 16. maddesiyle 5393 sayılı Kanunun 12. maddesine yeni bir fıkra eklenerek sonra ise 6525 sayılı Kanunla bu fıkraya ek cümle eklenerek yapılmıştır. Yapılan düzenlemeler neticesinde mevzuatla orman köyleri ve orman köylüsüne tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazlar orman köyü iken mahalleye dönüşen yerler için devam edeceği, bu hükmün, belde iken sakinleri orman köylüsüne tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazlardan yararlanan mahalleye dönüştürülen beldeler için de geçerli olduğu ve bir belediyeye katılarak mahalleye dönüşen köy, köy bağılısı ve belediyelerce kullanılan mera, yaylak, kışlak gibi yerlerden bu mahalle sakinlerinin ve varsa diğer hak sahiplerinin 25/2/1998 tarihli ve 4342 sayılı Mera Kanunu hükümleri çerçevesinde yararlanmaya devam edeceği belirtilmiştir.

Bu doğrultuda "6360 sayılı Kanun ile Büyükşehir Olan İllerde 4342 sayılı Mera Kanunu ile İlgili Uygulamalar Talimatı" başlıklı 2014/3 sayılı Tarım ve Orman Bakanlığının yazısında da, "6360 sayılı Kanunun yayınlandığı tarihten önce köylere tahsis

*edilen mera, yaylak ve kışlaklar, mahalleye dönüşen köylerde ilgili mahalledeki çiftçilerin kullanması şartı ile belediye tüzel kişiliğine tahsis edilmelidir*¹⁶⁹." ifadesine yer verilmiştir.

6292 sayılı Orman Köylülerinin Kalkınmalarının Desteklenmesi ve Hazine Adına Orman Sınırlarının Dışına Çıkarılan Yerlerin Değerlendirilmesi ile Hazineye Ait Tarım Arazilerinin Satışı Hakkında Kanunun "Tanımlar" başlıklı 2. maddesinde 2/A ve 2/B proje alanları tanımlanmıştır. Maddede, 6831 sayılı Kanunun 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (A) bendine göre Hazine adına orman sınırları dışına çıkarılan ve çıkarılacak yer 2/A alanları olarak, 6831 sayılı Kanunun 20/6/1973 tarihli ve 1744 sayılı Kanunla değişik 2 nci maddesi ile 23/9/1983 tarihli ve 2896 sayılı, 5/6/1986 tarihli ve 3302 sayılı kanunlarla değişik 2 nci maddesinin birinci fıkrasının (B) bendine veya kesinleşmiş mahkeme kararlarına göre Hazine adına orman sınırları dışına çıkarılan ve çıkarılacak yerler 2/B alanları olarak ifade edilmiştir. Proje alanı ise 2/B alanlarını ve proje bütünlüğünü sağlamak amacıyla gerektiğinde bu alanların dışında kalan yerleri de kapsayan ve sınırları Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, Toplu Konut İdaresi Başkanlığı veya ilgili büyükşehir ya da diğer belediyelerce belirlenen ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca onaylanan gecekondu veya kentsel dönüşüm projesi uygulanacak alanlar olarak tanımlanmıştır. Kanunun 8. maddesinde ise proje alanı olarak belirlenen bölgelerdeki her ölçekteki imar planları ve değişiklikleri ile bu planlara dayalı olarak yapılacak imar uygulamaları, parselasyon planları, ifraz ve tevhit işlemleri proje alanı sahibi idare tarafından yapılacağı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığınca onaylanacağı düzenlemesi yer almaktadır. Kamuoyunda 2/B alanlarının satışına ilişkin Kanun olarak bilinen 6292 sayılı Kanunun proje alanı tanımına bakıldığında sadece 2/B alanlarının değil proje bütünlüğü adı altında daha geniş bir alanı yani mera ve orman alanlarını da kapsayabileceği anlaşılmaktadır¹⁷⁰. Tüm bu düzenlemeler dikkate alındığında her ne kadar 6360 sayılı Kanun ile gerek orman köyü iken mahalleye dönüşen yerler için köyleri ve orman köylüsüne tanınan hak, sorumluluk ve imtiyazların gerekse bir belediyeye katılarak mahalleye dönüşen köy, köy başlısı ve belediyelerce kullanılan mera, yaylak ve kışlak gibi yerlerden bu mahalle sakinlerinin ve diğer hak sahiplerinin Mera Kanunu hükümleri uyarınca yararlanmaya devam edecekleri düzenlenmiş ise de 6292 sayılı Kanunun yukarıda aktarılan maddelerine bakıldığında mera, yaylak, kışlak, orman ve 2/B alanlarda imar uygulamalarına gidilebileceği ve bu

¹⁶⁹ İnternet: Tarım ve Orman Bakanlığının 2014/3 sayılı yazısı, Web: <https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Goster/46288> adresinden 29.06.2019 tarihinde alınmıştır.

¹⁷⁰ İnternet: Osmanağaoğlu, İ., Mahalleye Dönüşen Köylerin Taşınmazları, 2014, Web: <http://tapu-kadastro.net/index.php/makaleler/diger-tapu-kadastro/523-mahalleye-doenuesen-koeylelerin-tasinmazlari> adresinden 29.06.2019 tarihinde alınmıştır.

alanların kırsal alan olma özelliklerini kaybederek beton yığınlarına dönüşebileceği açıktır. Bu durum ise ranta yol açabilecektir¹⁷¹.

3.2.5. Taraf Sıfatının Değişmesi veya Birleşmesi Açısından Değerlendirme

6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun 1. maddesinde; "(1) Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür. (2) Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarıdır. (3) Birinci ve ikinci fıkrada sayılan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmıştır." düzenlemesine yer verilmiştir.

Bu düzenleme ile köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılmış olması nedeniyle bu köy ve belde belediyelerinin açmış oldukları davalarda yeni bir hukuki durum ortaya çıkmıştır.

Hukuken tüzel kişilikleri ortadan kalkan bu yerel yönetimlerin mevcut davalarına devam etmeleri mümkün değildir. Bu idarelerin açmış oldukları davalara devam etme yetkisi katıldıkları ilçe belediyelerine geçmiştir. Ancak bu noktada ortaya çıkan problem ise bu köy ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmadan evvel katıldıkları ilçe belediyelerine, katıldıkları ilçe belediyesinin bu idarelere yahut bu idarelerin birbirlerine karşı açmış oldukları davaların ne olacağıdır.

Nitekim Danıştay Sekizinci Dairesi'nce, Payallar Belediye Başkanlığı tarafından Türkler Belediye Başkanlığının Antalya İli, Alanya İlçesi, Payallar Belediyesine bağlı Cülepler, İncirli ve Kölehasanlı mevkiilerinin Türkler Belediyesine katılma isteminin kabulüne ilişkin Türkler Belediye Meclisinin 03.06.2009 tarih ve 28 sayılı işleminin iptali

¹⁷¹ İnternet: Osmanağaoğlu, İ., Mahalleye Dönüşen Köylerin Taşınmazları, 2014, Web: <http://tapu-kadastro.net/index.php/makaleler/diger-tapu-kadastro/523-mahalleye-doenuesen-koeyleyin-tasinmazlari> adresinden 29.06.2019 tarihinde alınmıştır.

istemiyle açılan davada, "30/03.2014 tarihinde yürürlüğe giren, 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanununun 1. maddesinin 3. fıkrası uyarınca, davacı Payallar Belediye Başkanlığı ile davalı Türkler Belediye Başkanlığı'nın tüzel kişiliklerinin kaldırıldığı ve bu belediyelerin mahalle olarak bağlı buldukları ilçe belediyesi olan Alanya Belediyesine katıldıkları görülmekte olup, davanın devamı sırasında davacı ve davalı sıfatının Alanya Belediye Başkanlığında birleştiği anlaşılmaktadır¹⁷²." ifadelerine yer verilerek oluşan yeni hukuki durum değerlendirilerek bir karar verilmesi gerektiği gerekçesiyle temyize konu kararın bozulmasına karar verilmiştir.

Bu durumda davacı ve davalı sıfatının Alanya Belediyesinde birleşmiş olması nedeniyle dava konusuz kaldığından Mahkemece dava hakkında karar verilmesine yer olmadığına karar verilmesi söz konusu olacaktır.

Esas itibarıyla bir kamu tüzel kişinin bir başka kamu tüzel kişisine devredildiği veya ortadan kaldırıldığı durumlarda kamu tüzel kişinin taraf olarak bulunduğu davaların akıbetinin ne olacağı ilgili kanun yahut idari işlemde belirtilmektedir¹⁷³. 6360 sayılı Kanunda olduğu gibi belirtilmediği durumlarda ise bu kamu tüzel kişisince yürütülen dava konusu iş ve işlemlerin hangi idareye geçtiğine bakmak gerekmektedir.

Tüzel kişiliğine son verilen idarenin davalı olduğu davalarda yargı mercilerince doğrudan hasım düzeltme kararı verilerek söz konusu davalara devam edilecektir. Davacı oldukları davalarda ise devralan kamu tüzel kişinin başvurusuna kadar dosyanın işlemde kaldırılmasına karar verilecektir.

¹⁷² Danıştay Sekizinci Dairesi, Esas No:2012/5819, Karar No: 2018/3847, Kararın Tarihi: 04.07.2018.

¹⁷³ Yolal, H. (2019). **Danıştay Kararları Işığında İptal Davalarında Dava Açma Ehliyeti** (1. Baskı). İstanbul: Onikilevha yayınları, 157.



4. 6360 SAYILI KANUN İLE GETİRİLEN DÜZENLEMENİN ANAYASAYA UYGUNLUĞU VE YARGI KARARLARI

4.1. Anayasal Açıdan Değerlendirme

Anayasamızın “Mahalli idareler” başlıklı 127. maddesinde mahalli idarelerin il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri oldukları, mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği ve kanunla, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin getirebileceği düzenlenmiştir.

Bu kapsamda Anayasa ile sayılan mahalli idareler il, belediye ve köylerden oluşmakta olup bu mahalli idareler kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlardır.

4.1.1. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Kapsamında Vesayet Yetkisi ve Yetki Çatışması

Büyükşehir Belediyesi Kanunu büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki niteliğini düzenlemek, bu belediyeler tarafından sunulacak her türlü iş ve işlemlerin planlı, programlı, verimli, etkin ve uyum içerisinde gerçekleştirilmesi amacıyla hazırlanmıştır. Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunundan farklı olarak büyükşehir belediyelerine ve büyükşehir sınırları içerisinde bulunan belediyelere yönelik uygulama alanı bulmaktadır. 5216 sayılı Kanun, 5393 sayılı Kanuna göre daha sınırlı sayıda madde içermektedir. Bu nedenle de 5216 sayılı Kanunun 28. maddesinde Belediye Kanunu ve ilgili diğer yasalarda 5216 sayılı Kanuna aykırı olmayan düzenlemelerin ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanacağı yönünde hüküm öngörülmüştür.

5216 sayılı Kanunun 6360 sayılı Kanunla değiştirilmeden önceki halinde büyükşehir belediyesi, *"En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi"* olarak tanımlanmıştır. Bu tanımlama 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi sisteminde yapılan değişikliklere paralel olarak yeniden düzenlenmiştir. Yeni tanıma bakıldığında büyükşehir belediyesi, *"Sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren,*

yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi" olarak ifade edilmiştir. Ancak bu noktada 5216 sayılı Kanunun ilk halinde İstanbul ve Kocaeli illeri için farklı bir uygulamanın söz konusu olduğunu söylemek gerekmektedir. Kanunun Geçici 2. maddesi ile İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediyesi sınırları il mülkî sınırları olarak kabul edilmiştir. Diğer büyükşehir belediyelerinde ise mevcut valilik binası merkez olarak kabul edilmek ve il mülkî sınırları içerisinde kalmak şartıyla, nüfusu 1 milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 20 km, nüfusu 1 milyondan 2 milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 30 km, nüfusu 2 milyondan fazla olan büyükşehirlerde ise yarıçapı 50 km olan dairenin sınırının büyükşehir belediyesinin sınırı olarak kabul edilmekteydi.

5216 sayılı Kanuna göre büyükşehir belediyelerinin kanunla kurulması mümkündür. Yine 5216 sayılı Kanunun 6360 sayılı Kanunla değişikliğe uğramadan önceki halinde, belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyelerinin, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceği ifade edilmiştir. Değişiklik sonrasında ise büyükşehir belediyesine dönüştürülebilme şartı toplam nüfusun il bazında 750.000'den fazla olması olarak düzenlenmiştir. Bu kapsamda mevcut durumda toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerdeki il belediyelerinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi mümkündür. Yapılan düzenleme ile büyükşehir belediyesine dönüşmek için lazım olan 750.000'den fazla nüfusa sahip olma şartı halen devam etmektedir. Ancak, değişiklik öncesi aranan nüfus şartının, belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinde mevcut olması aranırken, değişiklik sonrası bu şartın sağlanmasının ilin bütün nüfusu dikkate alınarak hesaplanması öngörülmüştür. Diğer bir ifade ile, yeni düzenleme ile birlikte nüfus kriterine ilişkin sayılan ifade her ne kadar değişmemiş ise de bu sayıya ulaşılması için yapılacak hesaplamadaki alan(il sınırı) genişlemiştir. Netice itibarıyla bu düzenleme ile büyükşehir belediyesine dönüşme daha kolay hale gelmiştir.

Yine 5216 sayılı Kanuna 6360 sayılı Kanunun müdahalesi öncesinde büyükşehir belediyelerinin sınırlarının adını aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırları olduğu, ilçe belediyelerinin sınırlarının ise bu ilçelerin, büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının sınırları olduğu; ayrıca ilk kademe belediyelerinin, büyükşehir belediye sınırları dışında belediye sınırı olamayacağı ifade edilmişken, yapılan müdahale sonrasında büyükşehir

belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırları olarak, ilçe belediyelerinin sınırları ise ilçelerin mülki sınırları olarak belirlenmiştir.

Büyükşehir Belediye idaresinin organları büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye başkanı ve büyükşehir belediye encümeninden oluşmaktadır. Yapılan bu çalışma kapsamında daha önce bu organların nasıl oluşturulduğu aktarıldığından bu hususlara yeniden değinilmeyecektir. Ancak büyükşehir belediye encümenine ilişkin bir hususa değinmek faydalı olacaktır. Yukarıda da aktarıldığı üzere büyükşehir belediye encümeninde görev yapacak 11 üyenin 6'sı seçimle 5'i ise büyükşehir belediyesi başkanı tarafından atanarak göreve gelmektedir. Bu kapsamda Anayasamızda mahalli idarelere ilişkin olarak karar organlarının seçmenler tarafından seçilerek oluşturulmasının öngörülmesi ve encümenin de bu idarenin bir karar organı olması nedeniyle encümende atanmış üyelerin yer almasının Anayasaya aykırı olduğu söylenebilir¹⁷⁴.

Hem büyükşehir belediyesince hem de büyükşehir ilçe belediyelerince sunulması planlanan hizmetlerin yerine getirilmesi açısından bütçe büyük öneme sahiptir.

Büyükşehir belediye bütçesi ve ilçe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulmakta olup, bu bütçeler büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak şekilde aynen; yahut, değiştirilerek kabul edilmektedir. Büyükşehir belediye meclisi tarafından ilçe belediye bütçelerinde yapılan herhangi bir değişikliklere karşı 10 gün içerisinde Danıştay'a itiraz edilmesi mümkündür. Yapılan bu itirazları Danıştay 30 gün içerisinde karara bağlamaktadır.

Esas itibarıyla, 2004 yılında kanunlaşan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, büyükşehir sistemine ilişkin olarak kuruluş ve kurumsal yapıda 3030 sayılı Kanundan farklı bazı değişiklikler getirmiştir. Bu değişiklikleri ana hatları ile büyükşehir belediyesinin sınırlarının genişletilmesi, büyükşehir sınırlarında yer alan bütün belde belediyelerinin büyükşehir belediyesi sistemi içine alınması ve büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için 750.000 nüfus kriterinin getirilmesidir¹⁷⁵.

Büyükşehir belediye meclisi her ayın ikinci haftasında önceden meclis tarafında belirlenen günde toplanmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi tarafından alınan kararlardan, büyükşehir belediye başkanı tarafından hukuka aykırı olduğu düşünülenler 7 gün içerisinde gerekçesi de belirtilmek şartıyla yeniden görüşülmek üzere belediye

¹⁷⁴ Akyılmaz, 2019, ss.282.

¹⁷⁵ Arıkboğa, 2013, 58-59.

meclisine iadesi mümkündür. Yeniden görüşülmesi talep edilen bu kararlar büyükşehir belediye meclisince üye tam sayısının salt çoğunluğu ile ısrar edilerek yeniden kabul edilirse alınan bu kararlar kesinleşmektedir. Aynı şekilde büyükşehir belediye başkanınca yeniden görüşülmesi talep edilmeyen meclis kararları da kesinleşmektedir.

Büyükşehir belediye başkanının, hukuka aykırı olduğunu düşünerek yeniden görüşülmesi için belediye meclisine iade ettiği kararlara ilişkin olarak belediye meclisinin vermiş olduğu ısrar kararı ile kesinleşen büyükşehir belediye meclisi kararlarına karşı büyükşehir belediye başkanı idari yargıya başvurabilir. Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi tarafından alınan kararlar kesinleştikleri tarihten itibaren en geç 7 gün içerisinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Kesinleşmesine rağmen mülkî idare amirine gönderilmemiş kararlar yürürlüğe girmez. Bu bakımdan mülkî idare amirine gönderme, alınmış olan kararların yürürlüğe girmesi için şarttır. Mülkî idare amiri, hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idarî yargı mercilerine başvurabilir. Bu başvurunun süresi önceleri 10 gün ile sınırlı iken 5747 sayılı Kanun ile sınırlama kaldırılmıştır. 5216 sayılı Kanununun 14. maddesinin 5. fıkrasında yer alan bu düzenlemenin iptali için Danıştay Altıncı Dairesi tarafından idarenin bütünlüğü ilkesinin sağlanmasına yönelik olarak, merkezi idarece yerel yönetimler üzerinde Anayasa ile tanınan ve çerçevesi çizilen idari vesayet yetkisinin, 5216 sayılı Yasanın 14. maddesinin 5. fıkrası ile yalnızca hukuka, uygunluk denetimi şeklinde, yargı eliyle gerçekleştirilmesi yolunda getirilen düzenlemeyle idarenin bütünlüğü ilkesinin zayıflatıldığı, bu durumun ise Anayasa'nın 123 üncü ve 127 nci maddelerine aykırı olduğu gerekçesine yer verilerek Anayasa Mahkemesine başvurulmuştur. Anayasa Mahkemesi ise, "*Anayasa'nın 127. maddesinin beşinci fıkrasında yer alan hükme göre idari vesayet; merkezî idarenin, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde sahip olduğu yetkidir. Bu fıkra, merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde idari vesayet' ... yetkisine sahiptir.*" denilerek, merkezi idarenin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisini kullanıp kullanmayacağı yasa koyucunun takdirine bırakılmamıştır. Ayrıca fıkradaki idari vesayet yetkisinin, hukuka uygunluk denetiminin yanında yerindelik denetimini de içerdiği açıktır.

Vesayet makamınca vesayet yetkisi kullanılırken, işlemler üzerinde iptal, onama, erteleme, izin, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme gibi çeşitli denetim usulleri uygulanabilmektedir.

...

5216 sayılı Kanunun Büyükşehir belediye meclisi kararlarının kesinleşme ve yürürlüğe girme yönteminin gösterildiği 14. maddesinin iptali istenilen beşinci fıkrasında, merkezi idareye, büyükşehir belediye meclisi kararları aleyhine idari yargı mercilerine başvurma yetkisi verildiği görülmektedir.

Açıklanan duruma göre, maddenin beşinci fıkrasında yer alan, 'Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine ' idarî yargıya başvurabilir.' biçimindeki kuralın, merkezi idarece Anayasa'nın 127. maddesinde çizilen çerçeve içinde kullanılması gereken, idarenin bütünlüğü ilkesinin gerektirdiği bir vesayet yetkisini içermediği sonucuna varılmıştır.

Bu nedenle, iptali istenilen beşinci fıkranın '**Mülkî idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine ' idarî yargıya başvurabilir.'** ibaresi Anayasa'nın 123 ve 127. maddelerine aykırıdır¹⁷⁶." gerekçesi ile fıkranın iptaline karar verilmiştir. İlk bakışta fıkranın iptal edilmiş olmasının mülki idare amirinin denetim yetkisine sahip olmadığı şeklinde anlaşılmasına neden olabileceği görülmekle birlikte iptal gerekçesine bakıldığında merkezi idarenin mahalli idareleri üzerinde sahip olduğu denetim yetkisinin iptal, onama, erteleme, izin, tekrar görüşülmesini isteme, düzeltme gibi geniş bir şekilde düzenlenmesi gerekirken sadece iptali için yargı organına başvurma olarak düzenlenmesi nedeniyle olduğu anlaşılmaktadır.

Mülki idare amirinin idari vesayet yetkisinin, hukuka uygunluk yetkisinin yanında yerindelik denetimini de içerdiğini belirten Anayasa Mahkemesinin kararı 6360 sayılı Kanun ile il düzeyinde büyükşehir uygulamasında ilin tamamında yetkili olan büyükşehir belediyesi yönünden önem arz etmektedir.

6360 sayılı Kanunla birlikte kırsal alanlarda da faaliyete başlayan büyükşehir belediyeleri, Kanunun 7. maddesinde yer alan, "Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler." hükmü uyarınca tarım ve hayvancılığa ilişkin olarak da bir takım faaliyetlerde bulunma yetkisini sahip hale gelmişlerdir. 6360 sayılı Kanun öncesinde bu alana yönelik faaliyetlerin

¹⁷⁶ İnternet: Anayasa Mahkemesi'nin 21.06.2010 tarih ve 27619 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan 04.02.2010 tarih ve E:2008/28, K:2010/30 sayılı kararı, Web: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/b89c3a36-ae9a-4ba9-b125-3957cdbc87c3?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> adresinden 12.04.2019 tarihinde alınmıştır.

çoğunluğu il özel idarelerince yerine getirilmekteydi¹⁷⁷. 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanan 1 numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi’nin 410. maddesinde ise Tarım ve Orman Bakanlığının görev ve yetkileri sayılmıştır. Maddede tarım ve hayvancılığa ilişkin bakanlığın başlıca görevleri bitkisel ve hayvansal üretim ile su ürünleri üretiminin geliştirilmesi, tarım sektörünün geliştirilmesi ve tarım politikalarının oluşturulmasına yönelik araştırmalar yapmak, çiftçinin örgütlenmesi ve bilinçlendirilmesi, tarımsal desteklemelerin etkin bir şekilde yönetilmesi, tarımsal piyasaların düzenlenmesi gibi ana faaliyet konularının gerçekleştirilmesine yönelik çalışmalar yapmak; tarım ve hayvancılığa yönelik genel politikaların belirlenmesi amacıyla çalışmalar yapmak, uygulanmasını izlemek ve denetlemek şeklinde sayılmıştır.

Tarım ve hayvancılık konusunda merkezi idare tarafın belirlenen politikanın uygulanması noktasında büyükşehir belediyelerine, bu alanda yetkili hale gelmiş olmaları nedeniyle bazı görevler yüklenebileceğini belirtmek gerekir. Ancak, merkezi yönetimi elde etmiş olanlar ile aynı siyasal partiden olmayan yerel yöneticilerin merkezi idarenin politikalarını uygulama noktasında çaba sarf etmeyecek olmaları doğaldır. Çaba sarf etmemeleri dışında merkezi idarenin politikaları ile taban tabana zıt olan bir faaliyete girişmeleri de söz konusu olabilecektir. Tarım ve Hayvancılık İl Müdürlükleri aracılığı ile merkezi idare bu alanda hizmet üretmeye çalışırken kendi uygulamaları ile zıt olan büyükşehir uygulamaları ile karşılaşmaları problem olacaktır. Bu durumda ise yaşanan bu problem merkezi idarece idari vesayet yetkisi kullanılarak giderilmeye çalışılacaktır.

Belirtmek gerekir ki 6360 sayılı Yasada yer alan “Büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilirler.” ifadesinin açık olmaması hangi hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirileceğine ilişkin uygulamada farklılıklara neden olmuştur. Bu durum ise büyükşehir belediyelerinin söz konusu alana yabancı olduğu da dikkate alındığında büyükşehir belediyelerince sunulacak hizmetlerin sınırlı kalmasına neden olacaktır. Ayrıca, İl Gıda Tarım ve Hayvancılık Müdürlükleri’nin bu alandaki uzmanlığı ile büyükşehir belediyelerin uzmanlığının aynı düzeyde olması da beklenmemektedir¹⁷⁸.

¹⁷⁷ Güleç, H. B., (2016) “6360 Sayılı Kanunun Büyükşehir Belediyelerine Tarımsal ve Kırsal Hizmetler Konusunda Verdiği Görevler. Büyükşehir Belediyeleri Tarımsal ve Kırsal Hizmetlere Hazır mı? Eskişehir BŞB Örneği”, *Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü*, 10. Kamu Yönetimi Sempozyumu, İzmir, 29.

¹⁷⁸ Güleç, 2016, 51.

4.1.2. 6360 Sayılı Kanun Öncesi Mevzuattaki Değişiklikler ve Yargı Kararları

3030 sayılı Kanun döneminde ilk olarak uygulama alanı bulan büyükşehir belediye idaresi sistemi 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Kanunla da günün ihtiyaçları doğrultusunda güncellenerek varlığını devam ettirmiştir. Günümüzde uygulama alanı bulan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa esaslı nitelikte kabul edilebilecek iki adet müdahale söz konusu olmuştur. Bunlarda ilki 2008 yılında kanunlaşan 5747 sayılı Kanun müdahalesi, ikincisi ise 2012 yılında kanunlaşan 6360 sayılı Kanun müdahalesidir.

3030 sayılı Kanun, metropoliten alan sınırı içerisinde bulunması gereken birçok yerleşim yerini bu sınırların dışında tutmuş ve hizmetlerin sunumu, planlama gibi hususlarda eşgüdüm sorunlarına sebebiyet verdiği için dolaylı olarak çok fazla eleştiriye maruz kalmıştır¹⁷⁹.

3030 sayılı Kanuna getirilen bu eleştirilen sonrasında büyükşehir düzenine ilişkin yapılan mevzuata ilişkin değişiklikler ile büyükşehir uygulamasının yeni bir yola girdiğini söylemek mümkündür. Nitekim 5216, 5747 ve 6360 sayılı Kanunlar ile metropoliten alan sınırlarının 3030 sayılı Kanunun tersine genişletilmesi yoluna gidilmiştir.

5747 sayılı Kanun ile büyükşehir sistemine müdahale yapılması siyasi gerekçelerle küçük yerleşim yerlerinde belediye kurulması uygulamalarının baş edilemez bir hal almış olmasıdır. Siyasal nedenlerle küçük yerleşim yerlerinde belediye kurulurken bir taraftan da kırsal alanlarda yaşanan göç nedeniyle de nüfusun giderek azalması birbiriyle çelişen iki durum olarak ortaya çıkmıştır.

Ortaya çıkan bu olumsuz ve ülkenin kırsal yerleşim alanlarının gerçeklerine aykırı durum 2005 yılında kanunlaşan 5393 sayılı Kanun ile durdurulmuş ve bu kapsamda yeni belediye kurulması zorlaştırılmıştır¹⁸⁰.

5747 sayılı Kanun ile de büyükşehirler belediye idaresi içerisinde bulunan alt kademe belediyelerinin ve bir kısım belde belediyelerinin tüzel kişiliğinin sona erdirilmesine yönelik uygulamalara gidilerek önceden var olan yanlış durumun ortadan kaldırılmasına çalışılmıştır.

¹⁷⁹Gül, H., Efe S. (2017). 6360 Sonrası Yeni Büyükşehir Belediye Modeli İle Hollanda Randstad Karşılaştırması, *Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar*, 2.cilt, Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları, 173.

¹⁸⁰Canpolat, H. (2010). Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla İlgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi, *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 467, 79.

5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun 06.03.2008 tarihinde kabul edilmiş, 22.03.2008 tarih ve 26824 mükerrer sayılı Resmi Gazete’ de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Kanunun 1. maddesine bakıldığında büyük ilçelerin bölünmesi veya küçük beldelerin birleştirilmesi yoluyla 43 adet yeni ilçe kurulduğu görülmektedir¹⁸¹. Ayrıca ilk kademe belediyelerinin birçoğu mevcut ilçe belediyelerinin içinde eritilerek sistem, üst kademe de büyükşehir belediyesi alt kademe de ise sadece ilçe belediyelerinin bulunduğu sade bir yapıya kavuşturularak 2004 yılındaki yasal düzenlemenin yan etkileri azaltılmaya çalışılmıştır¹⁸².

2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Kanun öncesinde dar bir ölçekte uygulama alanı bulan büyükşehir deneyimi 5216 sayılı Kanunla genişletilmeye çalışılmış, genişleme ise beraberinde bütünleşme sorununu getirmiştir. Bu sorun ise 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Kanunla giderilmeye çalışılmıştır¹⁸³.

1930’lu yılından itibaren günümüze kadar geçen süreci kentsel ölçek reformları açısından irdelendiğinde, bu dönemde yaşanan gelişmelerin en önemlilerinin, büyükşehir belediyelerinin kurulması ve 5747 sayılı Yasanın T.B.M.M. tarafından çıkarılması olduğu söylenebilir¹⁸⁴. Tabii son olarak 6360 sayılı Kanunla yapılan müdahaleyi de kentsel ölçek reformları içerisinde önemli bir noktaya koymak gerekmektedir.

2008 yılı ve öncesinde yapılan düzenlemelerin büyükşehir düzeni içerisinde yer alan kademeler arasında da önemli kabul edilebilecek değişikliklere uğramıştır. Özellikle 1984 yılında uygulama alanı bulan sistem, yaklaşık çeyrek asır sonra önemli değişim göstermiştir. 2008 yılında uygulanan sistem 1984 yılına göre daha demokratik, paylaşımcı ve alt kademe de bulunan belediyelerin özerkliğini daha ön plana çıkarıcı niteliğe sahip olduğunu söylenmek mümkündür¹⁸⁵. Bu kapsamda daha demokratik, paylaşımcı ve alt kademe de bulunan belediyelerin özerkliğini öngören bir yapı olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Zira, bu değişiklikler içerisinde bulunan büyükşehir belediye başkanının ilçe belediyeleri meclislerince alınan kararları veto etmek yetkisinin sona erdirilmesi ve

¹⁸¹Durgun, A. (2018). *6360 sayılı Kanun Kapsamında Büyükşehir Belediyelerinin Mali Açından Analizi: Antalya Büyükşehir Belediyesi Örneği*, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 86.

¹⁸²Arıkboğa, 2013, 58-61.

¹⁸³Çelikyay, H. (2014), “Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası”, *SETA Yayınları*, Sayı: 101, 9.

¹⁸⁴Canpolat, 2010, 91.

¹⁸⁵Arıkboğa, 2013, 65.

büyükşehir belediye başkanının büyükşehir belediye meclisince alınan kararları veto etme yetkisinin de sınırlandırılmış olması en önemlileridir.

5747 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyeleri içinde yer alan ilk kademe belediye kurulması uygulamasına ve mevcut olan ilk kademe belediyelerinin varlığına son verilmiştir¹⁸⁶.

5747 sayılı Kanunla büyükşehir belediyeleri içerisinde bulunan 242 ilk kademe belediyelerinin varlığı ya birleşerek bir belediye oluşturulması ya da bu belediyelerin büyükşehir ilçe belediyelerinden birisine katılması yoluyla sona erdirilmiştir¹⁸⁷.

Anılan Kanunla yapılan bir diğer değişiklik ise nüfusu 2.000'in altında olan 862 belde belediyesinin köye dönüştürülerek kapatılmasıdır¹⁸⁸. Böylelikle büyükşehir belediyesi kurulan yerlerde belde belediyelerinin mevcudiyetleri sona erdirilmek istenmiştir. Ancak bu hüküm yüksek yargı önüne gitmesi ve bu konuda Anayasa Mahkemesi, Danıştay ve Yüksek Seçim Kurulunun aldığı kararlar nedeniyle tam manasıyla nihayete erememiş¹⁸⁹, 836 belediye köye dönüştürülememiştir.

Netice itibarıyla, yerel yönetimler konusunda en problemlili alan olan küçük belediyelerin ölçekleri sorununa T.B.M.M.'nin mahalli idarelerin ölçekleri hususunda düzenleme yapma yetkisi Anayasa Mahkemesi tarafından 5747 sayılı Kanunu kısmen iptali sonucunda fiilen ortadan kaldırılmıştır¹⁹⁰.

5747 sayılı Kanunla getirilen yeni düzenin amacı, yerel yönetimler için öngörülen nüfus ölçeğinin büyütülmesi sonucunda hizmetlerin daha etkin, daha verimli ve daha ekonomik bir şekilde vatandaşa sunumunu sağlamaktır. Ayrıca, dağınık yerleşim

¹⁸⁶ Canpolat, H. (2009). Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Sorunu ve Son Dönemde Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi, *Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri*, TODAİ Yayınları, Cilt 1, 537.

¹⁸⁷Canpolat, 2009, 538.

¹⁸⁸ Zengin, 2014, 101.

¹⁸⁹1 - Türkiye İstatistik Kurumu tarafından gerçekleştirilen adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarına yasal süresi içinde iptal davası açanlar,

2 - Yasa'nın yürürlüğe girdiği 22.3.2008 tarihinden önce 5393 sayılı Yasa'nın 8. maddesi uyarınca yapılan katılma işlemi ile nüfusu 2000'in üzerine çıkanlar,

3 - "Kültür ve Turizm Bakanlığı'nın önerisi ve Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilmiş turizm bölge, alan ve merkezleri ve kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri" kapsamında kalanlar ile "Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca saptanan 2008 yılı turizm öncelikli yöreler" listesinde yer alanlar, yönünden, Anayasa Mahkemesi'nin 31/10/2008 tarihli ve E : 2008/34, K : 2008/153 sayılı Kararı ile iptal edilmiştir.

¹⁹⁰Canpolat, 2009, 538.

birimlerinin toparlanmasının sağlanarak kaynak israfının da önüne geçmenin de hedeflenen diğer bir amaç olduğu söylenebilir¹⁹¹.

5747 sayılı Kanunla hedeflenen, yargı kararları nedeniyle gerçekleştirilemeyen bu sisteme 6360 sayılı Kanunla getirilen yeni büyükşehir düzeni ile ulaşılmıştır. Gerekçe olarak ise hizmetlerin etkinliği ve verimliliği ile imar durumu ve plan bütünlüğünün sağlanması; kaynak israfının önüne geçilmesi; idari ve mali kapasitesi yeterli olmayan birimlerin kaldırılması zorunluluğu gibi hususlar ortaya konulmuştur¹⁹².

4.1.3. 6360 sayılı Kanunun Anayasa'ya Uygunluğu Sorunu

6360 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemelerin Anayasaya uygunluğu hususunu tartışmadan evvel bu yasa ile yapılan düzenlemelerin neler olduğuna bir kez daha bakmakta fayda bulunmaktadır. 6360 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikleri aşağıdaki şekilde ifade edilebilir:

- 16 büyükşehir belediyesine ek olarak 14 büyükşehir belediyesi daha kurulmuştur. Böylelikle büyükşehir belediye sayısı 30'a yükseltilmiştir.
- Büyükşehir olan bu 30 ilde il özel idarelerinin varlığına son verilmiş, bunların yerine Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıkları kurulmuştur.
- İstanbul ve Kocaeli illerinde uygulanan büyükşehir belediye sınırları ile il mülki sınırlarının aynı olması uygulaması 30 büyükşehir belediyesi için de uygulanmaya başlanmıştır. Aynı şekilde bu 30 ilde ilçe belediyelerinin sınırı ile ilçenin mülki sınırları da eşitlenmiştir.
- Büyükşehir olan 30 ildeki belde belediyelerinin ve köy idarelerinin varlığına son verilmiştir. Tüzel kişiliğine son verilen belde belediyeleri ve köyler mahalleye dönüştürülmüştür.
- Büyükşehir belediyesi olmayan 51 ilde nüfusu 2.000'in altında olan belde belediyelerinin tüzel kişiliğine son verilerek bu belediyeler köye dönüştürülmüştür.
- Bazı yeni ilçeler kurulmuştur.

Yapılan düzenlemeye bakıldığında esas itibarıyla büyükşehir olan ildeki tüm yerel hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından, diğer illerde ise bu hizmetlerin il özel

¹⁹¹ Urhan, V., F. (2008). Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması, *Sayıştay Dergisi*, Sayı: 70, 100.

idareleri, belediye ve köy tüzel kişilerinince paylaştırılarak yürütüleceğini söylemek mümkündür¹⁹³. Büyük yerleşim yeri olarak ifade edilemeyecek bir ilin büyükşehir haline getirilmiş olması nedeniyle bu ilde yer alan yerel yönetimler ile benzer niteliklere sahip olan ancak büyükşehir olmayan bir ildeki yerel yönetimlerin farklılaşmış olması Anayasa'nın 127. maddesine aykırılık teşkil etmektedir. Bu düzenleme yapılırken Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebileceği hükmünün arkasına sığınmak temeli sağlam bir savunma değildir.

6360 sayılı Kanunla birlikte yerel yönetim sistemimizde kapsamlı değişiklikler yapılmış olup bu değişikliklerle beraber bu Kanuna karşı yoğun eleştiriler yapılmıştır. Bu eleştirilerden belki de en önemlisi yapılan düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olduğu iddiasıdır. Bu görüşler aşağıda ayrıntılı olarak incelenecektir.

Özellikle 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin tamamında büyükşehir belediye sınırı ile il mülki sınırının eşitlenmiş olmasının Anayasa'nın 127. maddesine aykırılık teşkil ettiği ifade edilmiştir¹⁹⁴. Bu konuda Anayasa'nın 127. maddesinin üçüncü fıkrasında yer alan düzenleme dikkat alındığında bütün yerleşim yerleri için değil, sadece "büyük yerleşim merkezleri" için özel yönetim biçimlerinin kurulmasının mümkün olduğu, merkez nüfusu 62.635 olan Muğla ili ile 88.054 olan Mardin ilinin "büyük yerleşim yeri" olduğunu iddia edilemeyeceği, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sınırları il mülki sınır olacak şekilde genişletilen 27 ilin İstanbul ve Kocaeli illeriyle hiçbir benzer tarafı olmadığı, zira İstanbul ilinin toplam yüzölçümünün 5.300 km², Kocaeli ilinin yüzölçümünün 3.500 km² olduğu hâlde Konya ilinin yüzölçümünün 38.000 km² olduğu, il mülki sınırlarının yerel hizmetler için "optimal ölçek" sayılmasının olanaksız olduğu, Anayasa'nın 126. maddesi dikkate alındığından il ve ilçelerin merkezden yönetim gerekleri çerçevesinde ülke genelinde "coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre", belediyelerin ise ülke genelinden bakışa göre değil yerinden bakışa göre, yerleşmeler temelinde ve "yerel hizmetler" ölçüsüyle kuruldukları, Anayasa'nın herhangi bir hükmüne aykırı bir düzenlemenin Anayasa'nın üstünlüğü ve bağlayıcılığı dolayısıyla hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmayacağı belirtilerek kuralların,

¹⁹²Zengin, 2014, 95-96.

¹⁹³ Adıgüzel, Ş. (2012). "6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme", *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, 6(13-14),162.

¹⁹⁴ Gözler, 2013, 37., Zengin, 2014, 95.

Anayasa'nın 2., 11., 126. ve 127. maddelerine aykırı oldukları iddiası ile Anayasa Mahkemesine iptal davası açılmıştır¹⁹⁵.

Anayasa Mahkemesi ise bu iptal istemi hakkında, "*Anayasa'nın 127. maddesinde, büyük yerleşim merkezlerinin ne anlama geldiği hususunda bir ibare bulunmadığı gibi bu yerler için getirilecek özel yönetim biçimlerinin sınırları hakkında da herhangi bir belirlemede bulunulmadığı, bir başka ifadeyle Anayasa'nın bu iki konuya ilişkin düzenleme yetkisini yasama organının takdirine bıraktığı, bu bakımdan kanun koyucunun, izlediği mahallî idareler politikasına bağlı olarak, bir ilin toprak büyüklüğü, barındırdığı nüfus ve bunun dağılımı, coğrafi yapısı, yerleşim yerinin büyükşehir yakınlığı, mahallî müşterek ihtiyaç ve sorunların büyükşehir belediyesi ve çevresini ilgilendirmesi gibi ölçütleri dikkate alarak, büyükşehirler kurabileceği ve bunların sınırlarını belirleyebileceği, dava konusu kurullarla da kanun koyucunun, Anayasa'nın 127. maddesinde öngörülen takdir hakkına dayalı olarak, büyükşehir yapılan illerdeki toplam nüfusu baz alarak ilin tamamını büyük yerleşim merkezî olarak kabul ederek ve ilin mahallî müşterek ihtiyaçlarının bir bütün olarak büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe belediyelerinin sorumluluğu altında gerçekleştirilmesi amacıyla büyükşehirlerin sınırlarıyla il mülki sınırlarını özdeşleştirmesinde Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmadığı*¹⁹⁶" gerekçesi ile ret kararı vermiştir.

Anayasa Mahkemesi tarafından 6360 sayılı Kanunla yapılan ve iptali istenilen düzenlemeler, Kanun'un 34. maddesiyle, 3152 sayılı Kanun'a eklenen 28/A maddesinin birinci fıkrası hariç Anayasaya uygun bulunmuştur. Anayasa Mahkemesi'nin 6360 sayılı Kanunla oluşturulan yeni büyükşehir düzenini Anayasaya uygun bulmasının ana gerekçesi; Anayasa'nın 127. maddesinde öngörülen büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin oluşturulabileceği olmasıdır. Anayasa Mahkemesi büyük yerleşim merkezinden neyin anlaşılması gerektiğinin Anayasada düzenlenmemiş olması nedeniyle bu konuda yasa koyucunun takdir yetkisinin olduğunu ifade etmiştir. Yani Anayasa Mahkemesi yasa koyucu olan T.B.M.M.'ni büyük yerleşim merkezinin ne olduğuna karar verecek organ olarak görmektedir. Bu bakış açısının doğru olduğunu söylemek pek

¹⁹⁵ İnternet: Anayasa Mahkemesi'nin 18.09.2014 tarih ve 29123 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan 12.09.2013 tarih ve E:2013/19, K:2013/100 sayılı kararı, 2-4. Web: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/72e0a94c-195c-4789-b08b-ba43e74c5449?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> adresinden 25.05.2019 tarihinde alınmıştır.

¹⁹⁶ İnternet: Anayasa Mahkemesi'nin 18.09.2014 tarih ve 29123 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan 12.09.2013 tarih ve E:2013/19, K:2013/100 sayılı kararı. Web: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/72e0a94c-195c-4789-b08b-ba43e74c5449?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> adresinden 25.05.2019 tarihinde alınmıştır.

mümkün görünmemektedir. Öyle ki, şehir merkezine 80-90 kilometre uzakta olan bir köyün yani kırsal alanın büyük yerleşim merkezinin bir parçası olduğunu söylemek doğru olmaz¹⁹⁷.

Teknik olarak İstanbul ve Kocaeli illerinde uygulanan sistemin diğer büyük yerleşim merkezleri için de uygulama alanı bulmasında bir problem olmayacağını söylemek mümkün ise de İstanbul ve Kocaeli illeri gibi bütünleşik bir yapıya sahip olmayan illerde de büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırları ile eşitlenerek yerel hizmetlerin sunumunda büyükşehir belediyelerinin ana hizmet sunucusu haline getirilmiş olması somut gerçeklikle bağdaşmamaktadır.

Bu bakımdan, Anayasa Mahkemesi'nin de söylediği gibi büyük yerleşim merkezinden ne anlaşılması gerektiği Anayasada açıkça ifade edilmemiş ise de bu konuda yasa koyucunun takdir yetkisinin sınırsız olduğunu söylemek mümkün değildir. Yerel hizmetlerin sunumu konusunda Anayasa'nın getirmiş olduğu sistem dikkate alındığında ihtiyaçların il, belediye ve köy yerleşim yerinde olması nedeniyle bu farklı idarelerin oluşturulduğu gözden kaçırılmamalıdır.

Anayasa Mahkemesi her ne kadar yapılan düzenlemeyi Anayasa'ya uygun bulmuş ise de kanımca en azından büyükşehir olan illerin her biri için ayrı ayrı inceleme yaparak bu illerin büyük yerleşim merkezi vasfına sahip olup olmadığını değerlendirmesi gerekirdi.

Getirilen diğer eleştiriler ise, yapılan düzenlemelerin hizmette yerelliği zedeleyeceği ve yerelde merkezileşmeye neden olacağı, yerel demokrasiye zarar vereceği, büyük illerde hizmet sunumunun amaçlandığı gibi etkili ve verimli olmayacağı, idari ve mali özerkliğin zarar göreceği vatandaşın onayına sunulmadan düzenleme yapılmasının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına aykırı olduğudur¹⁹⁸.

Belirtmek gerekir ki yerel halk için daha yararlı ve daha isabetli karar alınması, aynı zamanda demokratik anlayışla sorunların yerel düzeyde tartışılarak çözümün bulunması için merkezden yönetim yerine yerinden yönetim anlayışının güçlendirilmesi gerekmektedir¹⁹⁹.

¹⁹⁷ Gözler, 2013, 55.

¹⁹⁸ Usta, S., Akman, E., Kocaoğlu, M.,(2018). " 6360 Sayılı Kanun'un Büyükşehir Belediye Sistemine Etkileri: Konya Büyükşehir Belediyesi Örneği, "TESAM Akademi Dergisi, Yerel Yönetimler Özel Sayısı., 225.

¹⁹⁹ Tortop, N. (2003). "Yerel Yönetimlerde Nitelikli (Kaliteli) Yönetimin Koşulları", *Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi*, TODAİE, 247.

4.1.3.1. İl özel idarelerinin kaldırılması

6360 sayılı Kanunun 1. maddesinin 5. fıkrası ile büyükşehir vasfında olan illerde bulunan il özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin ilk mahalli idareler genel seçiminden itibaren kaldırılması öngörülmüştür. Nitekim 30.03.2014 tarihinde yapılan mahalli idareler genel seçimi ile birlikte yukarıda sayılan illerde il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılarak mevcudiyetlerine son verilmiştir. Yapılan bu düzenleme ile 30 ilde il özel idarelerinin olmadığı, 51 ilde ise il özel idarelerin varlığını devam ettirdiği ikili bir yapı ortaya çıkmıştır. Büyükşehir belediyesi olan 30 ilde tüzel kişiliği sona erdirilen il özel idarelerine ait olan yetkiler bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, Hazineye, valiliklere, büyükşehir belediyelerine ve bağlı kuruluşlarına veya ilçe belediyelerine devredilmiştir.

İl özel idarelerine ilişkin olarak mevcut yapıları dikkate alındığında işlevsiz olmaları nedeniyle, görev alanlarının yeniden düzenlenerek belediyelerin görev alanında bulunmayan hususlarda görevlendirilmeleri ya da kaldırılmaları²⁰⁰ gerektiğini ifade edenler bulunmaktadır. Ancak bir organın kurulması yahut kaldırılması her hukuk devletinde kurallara bağlanmıştır. Bir kamu tüzel kişinin varlığının yararlı olmaması ile bu tüzel kişiliğin kaldırılmasında izlenmesi gereken yol farklı meseleleri ilgilendirmektedir.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir olan 30 ilde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılarak mevcudiyetlerine son verilmiş ise de, yapılan bu düzenlemenin normlar hiyerarşisinde en üstte yer alan Anayasa'ya uygun olup olmadığı önemli bir husustur. Bu husus hakkında doktrinde farklı görüşler bulunmaktadır. Görüşlerin bir kısmı yapılan düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olduğunu ifade ederken, diğer kısım ise hukuka uygun olduğunu belirtmektedir. Bu bakımdan farklı düşüncelerin kaynağının ne olduğunu ve yapılan düzenlemenin Anayasa'ya aykırı olup olmadığını anlamak açısından Anayasa'nın ilgili hükümlerine bakmak gerekmektedir.

Anayasa'nın “Mahalli idareler” başlıklı 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 tüzelkişileri oldukları, mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği

²⁰⁰ Görmez, K., (2013). “Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler”, *Düşünce Dünyasında Türkiz Siyaset ve Kültür Dergisi*, Yıl:4, Sayı:21, 46.

ve kanunla, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin getirilebileceği düzenlenmiştir.

Görüldüğü üzere en üst hiyerarşik norm olan Anayasa'nın yukarıda yer verilen 127. maddesi il, belediye ve köy olmak üzere üç çeşit mahalli idareden bahsetmektedir. Ancak, yine bu madde büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin getirilebileceğinden de bahsetmektedir. Bu kapsamda, Anayasa'nın 127. maddesinde sayılan "il", "belediye" ve "köy" kamu tüzel kişilerinin mevcudiyetine yine 127. maddede belirtilen büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği hükmü uyarınca son verilip verilemeyeceği tartışmalıdır.

Bu noktada, Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan mahalli idareler tanımlamasının, il, belediye ve köy halkının ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kurulan ve karar organları seçilerek oluşturulan bir kamu tüzel kişisi olduğu; ancak, bu tanımlamada açıkça bir isme yer verilmediğinden²⁰¹ il özel idarelerinin kaldırılabilirliğini söyleyenler olduğu gibi bir il kaldırılmadıkça o ilde bulunan il özel idaresinin kaldırılamayacağını²⁰² söyleyenlerde bulunmaktadır. İl özel idaresinin kaldırılabilirliğine ilişkin bu savunmanın gerekçesi Anayasa'nın illerde mahalli müşterek ihtiyaçları karşılamak amacıyla bir mahalli idareden bahsediyor olmasına karşın, açıkça il özel idaresinden bahsetmemesi nedeniyle il özel idarelerinin kaldırılarak bunların yerine başka bir mahalli idarenin öngörülebileceği düşüncesidir. Diğer düşüncenin savunucuları ise Anayasa'da açıkça il özel idaresi ifadesine yer verilmemiş olsa da "il" ile kastedilenin il özel idaresi olduğunu,²⁰³ Anayasa'nın mahalli idare olarak 3 çeşit yönetim öngördüğünü, bunların ise il, belediye ve köy yerel idareleri olduğunu ifade etmektedirler²⁰⁴. Bir başka deyişle bu görüşü savunanlar ildeki yerel yönetiminin varlığının anayasal bir zorunluluk olduğunu, bu kapsamda 5302 sayılı Yasa ile il özel idaresi olarak belirlenen il yerel yönetiminin adının kanun değişikliği ile değiştirilebileceğini; ancak, bu yerel yönetimin varlığına kanunla son verilemeyeceğini ve görevlerinin büyükşehir belediyesine aktarılamayacağını, tüzel kişiliğinin ortadan kaldırılmasının ise ilin varlığına son verilmesi ile mümkün olabileceğini ifade etmektedirler²⁰⁵. Bunun yanı sıra, Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan "il" ibaresinde

²⁰¹ Karaarslan, 2012-2013, 147.

²⁰² Gözler, 2013, 38.

²⁰³ Gözler, 2013, 38.

²⁰⁴ Derdiman, 2012,72.

²⁰⁵ Özer, M. A., (2013). "Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 sayılı Kanunun Düşündürdükleri", *Yerel Politikalar Dergisi*, Sayı:3, 119.

değişikliğe gidilmesi ile il özel idarelerinin kaldırılabilmesi²⁰⁶. Esas itibarıyla bu düşünce temelsiz de değildir. Çünkü Anayasamızda mahalli idare olarak il, belediye ve köy 127. maddede açıkça sayılmıştır. Eğer bu mahalli idarelerin büyükşehir belediyesi kurulan belirli illerde bulunmaması isteniyorsa bunun yolu Anayasa değişikliğine gidilerek büyükşehir belediyesi kurulan illere ilişkin olarak bu hususta istisna sağlayan bir düzenlemenin yapılmasıdır. Nitekim Anayasa'nın 127. maddesi dikkate alındığında il bulunan her yerde il özel idaresinin de bulunması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

Bilindiği üzere 5216 sayılı Kanunla birlikte İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediyesi sınırı ile il mülki sınırının çakıştırılması nedeniyle il özel idarelerinin varlığına fiili olarak sona erdirilmiştir²⁰⁷. Bu düzenlemenin bütün büyükşehir belediyesi olan yerlerde de uygulanması amacıyla 6360 sayılı Kanunla düzenleme yapılmıştır. Ancak bu düzenleme yapılırken Anayasa'nın 127. maddesi ihlal edilmiştir. Bir başka ifade ile yapılan düzenleme Anayasaya aykırılık teşkil etmektedir. Çünkü Anayasa'nın 127. maddesi açıkça mahalli idareler olarak “il”, “belediye” ve “köy” den bahsediyor olması nedeniyle bu yerel yönetim kuruluşlarının büyükşehir yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri kurulabileceği adı altında ortadan kaldırılması mümkün değildir. Anayasa, sunulacak hizmetlerin demokratikleşmenin sağlanması bakımından en yerel düzeyde sunulması amacıyla bu üç yerel yönetimden bahsetmiştir. Anayasa'nın iradesi bu üç idareden birisi tarafından hizmetlerin sunulması değildir. Öyle ki Anayasa, bu üç yerde yaşayan insanların mahalli ve müşterek ihtiyaçlarının tek bir mahalli idare tarafından karşılanmasından değil, “mahallî idareler” tarafından karşılanmasını düzenlemiştir²⁰⁸. Öyleyse bu üç mahalli idarenin varlığı en azından büyükşehir olan illerde sona erdirilmek isteniyorsa bunun yolu Kanun yapmak değil, Anayasa'daki yer alan düzenlemede büyükşehirler için bir istisna getirmektir. Ayrıca, büyükşehir belediyelerinin faaliyet alanının il mülki sınırları herhangi bir ayrıma gidilmeksizin 30 ilde çakıştırılması da Anayasaya aykırılık teşkil etmektedir. Çünkü Anayasa açıkça büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceğini düzenlemiştir. Bu düzenleme dayanak alınarak zaten büyükşehir belediyeleri uygulama alanı bulmuştur. Ancak şehir merkezinden kilometrelerce uzakta bulunan bir köyün yahut beldenin büyükşehir belediyesinin sınırları içerisine alınması

²⁰⁶ Yıldırım, 2013, 106.

²⁰⁷ Yıldırım, 2013, 153-154

²⁰⁸ Gözler, 2013, 46.

yerinden yönetim ilkesini açıkça zedelemektedir. Nitekim bu uygulama Anayasa'nın 127. maddesinin de ihlal edilmesi anlamına gelmektedir.

Bu bakımdan, il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarının karşılanması hususunda il, belediye ve köy idarelerinin kaldırılarak bu ihtiyaçların büyükşehir belediyesi tarafından yerine getirilmesi Anayasaya aykırıdır. Bir hukuk devletinde ise Anayasa hükmünün ihlal ediliyor olması kabul edilebilecek yahut görmezden gelinebilecek bir durum değildir. 6360 sayılı Kanunun gerekçesine bakıldığında bu köklü değişikliklerin ana nedeninin hizmetlerin eşit, etkili ve etkin dağıtımının tek bir organ tarafından sunulması ile mümkün olacağı düşüncesi olduğu anlaşılmakta ise de bunun yolu Anayasa hükmünün görmezden gelinmesi olmamalıdır.

Bu nedenle hukuk devletinin bir gereği olarak yapılan düzenlemenin Anayasaya aykırılığını ortadan kaldıracı nitelikte anayasal düzenlemelerin yapılması gerekmektedir²⁰⁹.

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 3. maddesinde il özel idaresi il halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır. 5302 sayılı Kanunda yer verilen bu kavrama Anayasa'nın 127. maddesinde açıkça yer verilmemiş ise de geçmişten günümüze uygulama alanı bulan il özel idaresinin yapısı dikkate alındığında "il" olarak sayılan yerel yönetim biçiminin il özel idaresi olduğu anlaşılmaktadır. Bir başka deyişle Anayasa'nın 127. maddesinde mahalli idareler arasında sayılan "il" yönetimi ile kastedilenin, il özel idaresi olduğu yargı kararları ve doktrinle de kabul edilmiştir. Ayrıca, 5302 sayılı Kanunda il özel idaresinin ilin kurulmasına dair kanunla kurulacağı ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliğinin sona ereceği ifade edilmiştir. Bu nedenle, il özel idaresinin kurulması hususunda özel bir usul bulunmamakta olup, merkezi idarenin taşra teşkilatlarından olan il genel idaresi kurulduğu vakit il özel idaresi de otomatik olarak kurulmaktadır²¹⁰.

Bu noktada, 6360 sayılı Kanunla il özel idarelerinin kaldırılmasının Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin getirilebileceği yönündeki düzenleme uyarınca yapılması mümkün olabilir mi sorusu akla gelmektedir. Bu hususta Gözler, Anayasa'nın büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinden bahsettiğini, büyük iller ifadesini kullanmadığını, yerleşim merkezi ifadesi ile anlatılmak istenenin ise bir birine yakın evlerin bulunduğu merkezler olduğunu,

²⁰⁹ Yıldırım, 2013, 154.

anayasa hükmü uyarınca büyük yerleşim yerleri için değil büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin getirileceğini ifade etmiştir²¹¹. Bu kapsamda dağınık bir yapıya sahip olan, bir birleri arasında çok uzun mesafeler bulunan ve bütünsellik arz etmeyen yerlerin merkez kabul edilerek bu yerler için özel yönetim biçimi öngörmek Anayasaya açıkça aykırı olacaktır. 6360 sayılı Kanun ile de yukarıda belirtilen hususlara dikkat edilmeksizin büyük iller olmaları nedeniyle 30 ilde il özel idarelerinin kaldırılması Anayasaya aykırılık teşkil ettiği söylenebilir.

İl özel idarelerinin kaldırılmasına ilişkin olarak Anayasa'nın 127. maddesinin (1) fıkrasında yer alan "il" ibaresinden "il mahalli idaresi" (yani il özel idaresi), "belediye" ibaresinden "belediye mahalli idaresi" ve "köy" ibaresinden "köy mahalli idaresi" nin anlaşılması gerektiği, ortada bir il var olduğu sürece orada bir il özel idaresinin de var olmasının anayasal bir zorunluluk olduğu; ayrıca, il özel idarelerinin kamu tüzel kişiliğinin kaldırılmasının demokratik katılımı azaltması nedeniyle yapılan düzenlemede kamu yararı da bulunmadığı belirtilerek kuralın, Anayasa'nın 2. ve 127. maddelerine aykırı olduğu iddia edilerek Anayasa Mahkemesine söz konusu düzenlemenin iptali istemiyle dava açılmıştır.

Anayasa Mahkemesi ise Anayasa'nın 127. maddesinin bir ilde mutlaka üç tür mahallî idare türünün aynı anda olması gerektiği şeklinde anlaşılmasını yönünde karar vermiştir. Zira Anayasa da ifade edilenin il halkı, belediye halkı ve köy halkının her birinin varlığının devam etmesi durumunda, bunların mahallî müşterek ihtiyaçlarının da kendilerince seçilen mahallî idare birimlerince yönetilmesi olduğuna ilişkindir. Anayasa'nın 127. maddesinde belirtilen üç tür mahallî idare türünün aynı anda bulunması gerektiğinin kabul edilmesi durumunda ise kanun koyucunun belediyeyi köye, köyü belediyeye dönüştürme yetkisinin bulunmadığı gibi bir sonuca varılacağı, oysa, kanun koyucunun mahallî idarelerin kuruluş esaslarını, maddi ve usule ilişkin çerçeveyi belirlemek koşuluyla, ölçek sorununu dikkate alarak, daha etkin ve verimli bir kamusal hizmet sağlamak amacıyla, mahallî idarelerin özerkliği ilkesini de gözeterek, bir belediyenin ya da köyün tüzel kişiliğini kaldırabileceği, belediyeyi köye, köyü de belediyeye dönüştürebileceği gibi aynı şekilde il özel idarelerinin de tüzel kişiliğine son verebileceği yönündedir. Kararda asıl olanın, il halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarının Anayasa'nın 127. maddesinde öngörülen kriterleri taşıyan mahallî idare birimlerince karşılanması olduğu ifade edilmiştir.

²¹⁰ Akyılmaz, 2019, 257.

²¹¹ Gözler, 2013, 49.

Ayrıca, il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılmasının demokratik katılımı azaltması nedeniyle düzenlemenin kamu yararını da içermediği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu iddiasına ilişkin olarak ise; Anayasa Mahkemesi tarafından il özel idaresi ve büyükşehir belediyesinin her ikisinin de mahallî idare birimi oldukları ve karar organlarının seçimle iş başına geldikleri dikkate alındığından kuralın demokratik katılımı azaltmadığı belirtilerek söz konusu düzenlemede Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmadığına karar verilerek iptal istemi reddedilmiştir²¹².

6360 sayılı Kanun hakkında doktrinde hukukilik tartışmasının yanında yerindelik tartışması da yapılmıştır. Bu bakımdan gerçekleştirilen düzenlemelerin yerinde olup olmadığı da incelenmesi gereken önemli hususlardan birisidir. Büyükşehir sisteminde ana hedefler yerel hizmetlerin etkinliğinin artırılması ve yerel demokrasinin güçlendirilmesidir²¹³. Ancak, yapılan düzenlemelere bakıldığında yerleşmenin aksine daha merkezîyetçi bir yapının oluşturulmaya çalışıldığı görülmektedir. İl özel idarelerinin, köylerin, belde belediyelerinin kaldırılması ve büyükşehir belediyesinin il bazında ana hizmet sağlayıcısı haline getirilmesi bu durumun en büyük kanıtıdır.

Her ne kadar hizmetlerin etkinliğinin artırılması amacıyla söz konusu düzenlemelerin yapıldığı ifade edilmiş ise de sonuç beklenen gibi olmamıştır. Zira, büyükşehir belediyesinin hizmet sahasının genişliği vaat edilen hizmetlerin (atıkların toplanması, ulaşımın sağlanması gibi) sunulmasına mani olmuştur²¹⁴.

4.1.3.2. Köylerin kaldırılması

6360 sayılı Kanununun 1. maddesinde yer alan düzenleme ile birlikte büyükşehir belediyesi olan 30 ilde bulunan köylerin mahalle olarak bağlı buldukları ilçe belediyesine katılmaları öngörülmüştür. 30.03.2014 mahalli idareler genel seçimleri ile birlikte de bu düzenleme uygulamaya geçmiştir. Bu Kanunla birlikte ülkemizde bulunan köylerin %47'si kaldırılmıştır²¹⁵. Yine bu noktada tartışılması gereken meseleler yapılan bu düzenlemenin yerinden yönetim ilkesine ve Anayasa'nın 127. maddesine uygun olup olmadığıdır.

²¹² İnternet: Anayasa Mahkemesi'nin 18.09.2014 tarih ve 29123 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan 12.09.2013 tarih ve E:2013/19, K:2013/100 sayılı kararı. Web: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/72e0a94c-195c-4789-b08b-ba43e74c5449?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> adresinden 25.05.2019 tarihinde alınmıştır.

²¹³ Eroğlu, T., (2013). "Yerel Yönetimlerde Reform ve 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme", *Düşünce Dünyasında Türkiz Siyaset ve Kültür Dergisi*, Yıl:4, Sayı:21, 78

²¹⁴ Çukurçayır, 2014, 15.

Tıpkı il özel idarelerinde olduğu gibi köy idaresi de anayasal bir kurumdur. Anayasamızın 127. maddesinde mahalli idareler içerisinde “köy” kamu tüzel kişiliği açıkça sayılmıştır. Bu anlamda köy idaresi köyün mahalli ve müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kurulması Anayasa ile öngörülen bir yerinden yönetim birimidir.

Köy olarak nitelendirilmiş olan bir yerin anayasal olarak karşılığının olması nedeniyle bir kanun değişikliği ile tüzel kişiliğinin sona erdirilerek mahalleye dönüştürülmesi tıpkı il özel idarelerinde olduğu gibi Anayasa’ya aykırılık teşkil etmektedir. Nitekim yapılan bu düzenleme yerinden yönetim ilkesine de uygun değildir. Anayasa'nın kurguladığı mahalli idareler yönetimi olabildiğince yerelleşmenin sağlanması yönündedir. Yani Anayasa'da bir hizmet halka en yakın birim tarafından yürütülmelidir anlayışı hakimdir. Şehre uzak olan, ihtiyaçları şehir merkezi ile farklılaşan köylere kendi ihtiyaçlarına daha uygun hizmetlerin sağlanması amacıyla köy idaresi oluşturulmuştur.

Gözler, büyükşehir belediyesi olan illerde bulunan köylerin mahalleye dönüştürülmesi, “*Şehirden 50 km uzaklıkta dağ başında 200 kişinin yaşadığı 50 evden oluşmuş bir yerleşim birimine kanun koyucunun “bir belediyenin mahallesidir” demesi, beş çocuklu bir erkeğe “bu erkek kadındır” demesi kadar saçma bir şeydir. Kanun koyucunun bir erkeğe kadındır demesi durumunda bu erkek kadın hâline gelmeyeceği gibi, böyle bir köye mahalle demesi durumunda da bu köy mahalle hâline gelmez*²¹⁶.” sözleri ile eleştirmektedir.

Geçimini tarımsal faaliyetler ile sağlayan köylünün büyükşehir belediyesinin kapsamı içerisine alınması nedeniyle önceleri elinde bulundurduğu emlak vergisinden muaf olma, suyu ücretsiz kullanma gibi hakları sona ermiştir. Bu bakımdan ortaya çıkan sınırlamalar nedeniyle köylü tarım ve hayvancılıkla uğraşamaz bir hale gelecek ve geliri büyük ölçüde azalacaktır²¹⁷.

Ayrıca, bir köy halkının köyde yaşıyor olmalarından kaynaklanan bir takım ihtiyaçları hakkında alınacak kararları kendileri değil, il özel idaresi, belediye veya devlet alıyorsa karar alan bu organlar demokratik olarak seçilmiş olsalar bile orada demokrasi bulunmamaktadır²¹⁸.

²¹⁵Günel, A., Avtur, S., Okudan, S. (2014). “6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, Cilt:19, Sayı:3, 67.

²¹⁶Gözler, 2013, 43.

²¹⁷ Olgun Susta, G., Gülçubuk, B. (2016). Kırsalın Dönüşümünde Fırsat ve Tehditleriyle Yeni Büyükşehir Yasasının Analizi, *XII. Ulusal Tarım Ekonomisi Dergisi*, 1066.

²¹⁸Gözler, 2018, 63.

Köy Kanunu'ndan kaynaklanan bir takım sorunlar dikkate alınarak köylere yeterli düzeyde hizmet götürülemiyor oluşu köylerin ortadan kaldırılarak belediye sınırları içerisine dahil edilmesine gerekçe olarak gösterilmiş ise de bu değişiklikte yukarıda ifade edildiği üzere başka sorunları beraberinde getirmiştir. Bu değişiklik yerine Köy Kanunu'ndan kaynaklanan sorunların giderilmesi yoluna gidilmesi daha yerinde bir çözüm yolu olabilirdi.

4.1.3.3. Belde belediyelerinin kaldırılması

Beldeyi mahallî idareler mevzuatımız kapsamında nüfusu 2000'den fazla olmakla birlikte ilçe merkezi bulunmayan yerleşim yeri olarak tanımlamak mümkündür²¹⁹.

5393 sayılı Belediye Kanununda belde, belediyesi bulunan yerleşim yeri olarak tanımlanmıştır. Uygulamada belde, ilçe ile köy arasında bulunan yerleşim yerleri için kullanılan bir yerleşim yerinin tabir edilmesi için kullanılmaktadır.

6360 sayılı Kanunun gerekçe kısmına bakıldığında, yerel düzeyde daha güçlü yönetimlerin oluşturulması; hizmetlerin yerel düzeyde daha etkili ve daha verimli sunulması; hizmetlerde verimin sağlanmasıyla yoluyla demokratik katılımın artması ve küçük belediyeleşmeden kaynaklanan sorunların giderilmesinin hedeflendiği görülmektedir²²⁰.

Hizmetlerin daha etkili ve daha verimli olarak sunulması amacıyla 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerinin bulunduğu 30 ilde bulunan belde belediyelerinin varlığına son verilerek belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılmaları öngörülmüştür. Büyükşehir belediyesi olmayan 51 ilde ise nüfusu 2.000'in altında kalan belde belediyelerinin tüzel kişilikleri sona ermiştir. Görüldüğü üzere belde belediyelerine ilişkin olarak da ikili bir yapı oluşmuştur. 30 ilde tamamıyla varlıkları sona erdirilirken, 51 ilde nüfusu 2.000'in üzerinde olan belde belediyelerinin varlığının devam ettirilmesi sağlanmıştır. Yapılan bu düzenlemelerle birlikte belediye sayılarında önemli düşüşler sağlanarak hizmetlerin daha etkili ve verimli olarak sunulması amacıyla yerelde daha merkeziyetçi bir sisteme geçilmiştir.

Anayasa'nın 127. maddesi mahalli idarelerin **il, belediye veya köy** halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar

²¹⁹ Gözler, 2013, 45.

organları kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri oldukları, mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkilerinin, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenleneceği ifade edilmiştir.

6360 sayılı Kanunla ise büyükşehir olan 30 ilde bulunan belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak bağlı buldukları ilçenin mahallesine dönüştürülmeleri öngörülmektedir. Oysaki Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan hükme bakıldığında belde bulunan her yerde tüzel kişiliğe sahip bir belediye kurulmasının da zorunlu olduğu sonucuna ulaşılmaktadır²²¹. Bu nedenle de yapılan bu düzenlemenin Anayasaya aykırı olduğunu söylemek mümkündür.

Belde belediyelerinin kaldırılmasının Anayasaya aykırılık teşkil edip etmediği noktasında ise ikili bir ayrıma gitmekte fayda vardır. Çünkü bir yerleşim yeri şehre oldukça uzak ise, yani şehir ile bütünleşik bir yapıya sahip değilse burada belde belediyesinin kaldırılması Anayasaya aykırılık teşkil edecekken, önceleri şehre uzak olması nedeniyle belde olan bir yer eğer şehirleşme neticesinde artık şehirle bütünleşmişse, yani şehirle iç içe bir hale gelmişse burada artık bir beldeden söz etmek fiilen mümkün olmayacaktır. Bu halde belde belediyesinin tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi Anayasaya aykırılık teşkil etmeyecektir. Nitekim bu ikinci durumda ortada bir belde belediyesi değil, şehir yapılanması bulunmaktadır²²². O halde belde belediyesinin varlığına son verilmek isteniyorsa, beldenin somut durumuna bakmak gerekmektedir²²³.

6360 sayılı Kanun ile 30 büyükşehirde bulunan köy idaresinin ve belde belediyesinin iptali istemiyle Anayasa Mahkemesine 121 milletvekili tarafından dava açılmıştır. Bu davada iptal istemi dava konusu kurullarla köy ve beldelerin yeterli tartışma yapılmadan ve köy ve beldede yaşayanlara hiç söz hakkı verilmeden kapatılmasının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın "Yerel yönetimlerin sınırlarında, bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz." biçimindeki ilkesine açıkça aykırı olduğu, ayrıca köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerine son verilmesinin Anayasa'nın 127. maddesinde öngörülen yerinden yönetim ilkesine aykırı olduğu, belde ve köy tüzel kişiliklerinin kaldırılması sonucunda buralarda yaşayan halkın su ve kanalizasyon gibi hizmetlerde pahalılık ve yeterli hizmet alamama gibi durumlarının

²²⁰ Genç, F. N. , Korkın, E. (2017). " 6360 Sayılı Kanun'la Tüzel Kişiliği Kaldırılan Belde Belediyelerinde Halkın Uygulamaya İlişkin Algısı: Atça (Sultanhisar-Aydın) Örneği ", *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 19 (32), 87.

²²¹ Gözler, 2013, 45.

²²² Gözler, 2013, 45.

söz konusu olacağı, bu durumların ise kamu yararı ilkesiyle bağdaşmadığı belirtilerek kuralların, Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu iddialarına dayanılmıştır.

Anayasa Mahkemesi anılan kararında, kanun koyucunun, kamu hizmetinin gereklerini, kamu yararını ve Anayasa'nın 67. maddesindeki koşullar çerçevesinde yapılan seçimlerle oluşan yöre halkının beş yılla sınırlı iradesini gözetmek koşuluyla, ölçek sorununu dikkate alarak, daha etkin ve verimli bir kamusal hizmet sağlamak amacıyla, bir belediyenin ya da köyün tüzel kişiliğini kaldırabileceğini, belediyeyi köye, köyü belediyeye dönüştürebileceğini, bir belediye veya köyü bir başka belediyeye mahalle olarak katabileceğini, büyük yerleşim merkezleri için öngörülen özel yönetim biçiminin gereği olarak, büyükşehir belediyelerinin sınırları içerisinde yer alan belediyelerin sınır, görev, yetki ve niteliklerinde değişiklikler yapabileceğini, bunu kanunla yapabileceği gibi esas ve usullerini kanunda göstermek koşuluyla idari işlemle yapılmasına da olanak tanıyabileceğini ifade etmiştir.

Ayrıca, Mahkeme yapılan kanuni düzenleme 36. maddesinin (1) numaralı fıkrasının (a) bendinde, tüzel kişiliği kaldırılan belediye ve köylerin ilk mahallî idareler genel seçimine kadar tüzel kişiliklerinin devam edeceğini hükme bağlayarak, Anayasa'nın 67. ve 127. maddesinin üçüncü fıkrası gereğince beş yıllık seçim dönemi için ortaya çıkan yöre halkının iradesinin dönem sonuna kadar geçerliliğine dokunulmadığını ve Anayasa'nın 2. maddesinde yer alan "hukuk devleti" ilkesi gereğince, yasama işlemlerinin kişisel yararları değil kamu yararını gerçekleştirmek amacıyla yapılması zorunlu olduğu, bir kuralın Anayasa'ya aykırılık sorunu çözümlenirken "kamu yararı" konusunda Anayasa Mahkemesinin yapacağı incelemenin kanunun yalnızca kamu yararı amacıyla yapıp yapılmadığını araştırmak olduğu ifade etmiştir. Kanun ile kamu yararının gerçekleşip gerçekleşmeyeceği hususunun denetimi yüksek mahkemeye göre Anayasa yargısıyla bağdaşmayacaktır. Çünkü, bir kanunun kamu yararını gerçekleştirip, gerçekleştirmediği veya ülke gereksinimlerine uygun olup olmadığı bir tercih sorunudur. Bunun takdiri ise kanun koyucuya ait olduğundan, kanun koyucunun, Anayasa'da öngörülen koşullara uymak kaydıyla, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan belediyelerin veya köylerin tüzel kişiliğini kaldırabileceği, böyle durumlarda, tüzel kişiliği kaldırılan belediyelerin veya köylerin önceki durumlara göre daha iyi hizmet alıp almayacağı hususunun değerlendirmesinin yapılması, yerindelik denetimi anlamına geleceği ve bunun Anayasa

²²³ Özer, 2013, 23-24.

Mahkemesince yapılacak denetimin dışında kalacağı ifade edilerek söz konusu düzenlemede Anayasa'ya aykırı bir yön bulunmadığına karar vermiştir²²⁴.

Afyonkarahisar İli İhsaniye İlçesi Bozhüyük belde belediyesinin tüzel kişiliğinin devamına karar verilmesi istemiyle İçişleri Bakanlığına başvuru yapılmıştır. Bu başvuruya İçişleri Bakanlığı tarafından süresi içerisinde cevap verilmeyerek, başvuru zımnen reddedilmiştir. Başvurunun zımnen reddi üzerine davacılar tarafından zımnen redde ilişkin işlemin ve İçişleri Bakanlığının 10.12.2012 tarih ve 2012/72 No'lu Genelgesinin iptali ile 6360 sayılı Kanunun mutlak butlanla sakat ve Anayasaya aykırı olduğundan Anayasa Mahkemesine gönderilmesi istenilmiştir.

Danıştay Sekizinci Dairesi, Anayasa'ya aykırılık iddiası ile 6360 sayılı Kanunun Geçici 2. maddesinin 1. fıkrasına yönelik olarak dosyanın Anayasa Mahkemesi'ne gönderilmesi istemini, Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu maddenin iptali istemini reddetmiş olması nedeniyle yerinde bulmamıştır²²⁵.

6360 sayılı Kanuna dayanılarak İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan dava konusu 10.12.2012 tarih ve 2012/72 sayılı Genelge ile 6360 sayılı Kanun uyarınca tüzel kişiliği sona erecek mahalli idare birimleri tarafından yapılacak iş ve işlemlerin ne şekilde gerçekleştirileceğinin Kanunun Geçici 1. ve Geçici 2. maddelerinde açıklanmış olması nedeniyle, bu konuda düzenleme içeren 24.04.2012 tarihli ve 11085 sayılı ve 15.10.2012 tarihli ve 26126 sayılı Genelgelerin yürürlükten kaldırılmasına karar verilmiştir.

Daire Genelgenin iptali istemini ise Anayasa Mahkemesi'nin 6360 sayılı Kanunun Geçici 2. maddesinin 1. fıkrasının iptali istemini reddetmiş olması ve bu nedenle nüfusu 2000'in altına düşen belde belediyelerine ilişkin olarak 6360 sayılı Kanunun Geçici 1. ve 2. maddelerinin uygulanacak olması nedeniyle üst hukuk normu olan yasaya aykırı bulmamıştır.

Normlar hiyerarşisi dikkate alındığında Anayasa Mahkemesi tarafından iptali istenilen genelgenin dayanağı niteliğinde olan üst hiyerarşik norm olan Kanunun, Anayasa uygun bulunmuş olması nedeniyle Danıştay Sekizinci Dairesi tarafından verilen bu kararın yerinde olduğu düşünülmektedir.

²²⁴ İnternet: Anayasa Mahkemesi'nin 18.09.2014 tarih ve 29123 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan 12.09.2013 tarih ve E:2013/19, K:2013/100 sayılı kararı. Web: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/72e0a94c-195c-4789-b08b-ba43e74c5449?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> adresinden 25.05.2019 tarihinde alınmıştır.

²²⁵ Danıştay Sekizinci Dairesi, Esas No:2014/1728, Karar No: 2017/586, Kararın Tarihi: 08.02.2017.

4.2. İdari Açidan Değerlendirme

6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir düzeninde köklü değişimler yaşanmıştır. Bu değişiklikler genel hatları ile sosyal, siyasal ve ekonomik gerekçelerle yapılmış ise de yapılan düzenlemelerin idari alana önemli etkileri bulunmaktadır. Bunları; büyükşehir belediyelerince sunulacak hizmetlerin etkin olup olmayacağı, şehir merkezinden uzakta yer alan köy niteliğindeki (tüzel kişiliği kaldırılmış olsa da) yerlere hizmet götürülmesi, personel sayısı ve sunulacak bu hizmetlerin finansmanı ile yeni vergilerin konulması şeklinde saymak mümkündür.

4.2.1. Kamu Hizmetleri Açısından Değerlendirme

6360 sayılı Kanun ile birlikte kırsal alan olarak ifade edilen il mülki sınırları içerisinde bulunmakla birlikte büyükşehir sınırı dışında kalan ve ilçe/belde niteliği de taşımayan yerler kentsel alan haline getirilmiştir.

6360 sayılı Kanun değişikliği öncesinde sadece büyükşehir belediyelerince kentsel alana hizmet götürme söz konusu iken bu düzenleme ile birlikte kırsal alana da hizmet götürme yükümlülüğü getirilmiş ve bu alanda yaşayan yerel halka hitap eden hizmetleri götürmek zorunda kalmıştır²²⁶.

Sürekli toplumsal gelişme içinde bulunan ve toplumun, yerleşme, barınma, gidişgeliş, çalışma, dinlenme, eğlenme gibi gereksinmelerinin karşılandığı, pek az kimsenin tarımsal uğraşılarda bulunduğu, köylere bakarak nüfus yönünden daha yoğun olan ve küçük komşuluk birimlerinden oluşan yerleşme birimine kent denilmektedir²²⁷. Kentsel alan ise nüfusunun büyük kısmının ekonomik olarak ticaret, sanayi ve hizmetle ilgili işlerde çalıştığı ve tarımsal faaliyetlerin olmadığı, toplumsal ve kültürel bir birlikteliğin olduğu yerleşim alanı olarak tanımlamak mümkündür.

Kır'ı kelime anlamı olarak şehir ve kasabaların dışında kalan, çoğu boş ve geniş yer, dağ bayır olarak tanımlanmaktadır²²⁸. Kırsal kavramı ise kent kavramının aksine tarımsal faaliyetlerin asıl ekonomik faaliyet olduğu ve nüfus yoğunluğunun çok düşük olduğu

²²⁶ Kutlu, Ö., Kahraman, S. (2017). "Büyükşehir Belediyesi Yapılanmasında İmar ve Planlama Fonksiyonları", Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler, (Ed.. Hamza Ateş, Mücahit Bıyıköğlü), Der Yayınları, 173.

²²⁷ İnternet: Kentbilim Terimleri Sözlüğü. (1980). Web: http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_bts&arama=kelime&guid=TDK.GTS.5ce261831da8a7.75745829 adresinden 20.05.2019 tarihinde alınmıştır.

²²⁸ İnternet: Güncel Türkçe Sözlük. Web: http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&guid=TDK.GTS.5ce25fdc7414a0.87062868 adresinden 20.05.2019 tarihinde alınmıştır.

yerleşim alanlarını ifade etmektedir²²⁹. Kırsal bölge kavramı ise üretim etkinlikleri tarıma dayalı olan, hayvancılık yapılan, kırsal nüfusun yaşadığı ve çalıştığı alanı ifade etmektedir²³⁰.

Kır ve kent kavramlarının anlamlarına baktığımızda bu iki kavramın esas itibarıyla birbirine zıt olan iki yerleşim alanını ifade ettiği hemen göze çarpmaktadır. Ancak 6360 sayılı Kanun düzenlemesi ile birlikte il mülki sınırlarının tamamının büyükşehir sınırı, ilçelerin sınırının da büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırı ile eşitlenmesi ile birlikte bu yerler kırsal alan olmaktan çıkarılarak kentsel alan haline getirilmişlerdir.

Söz konusu düzenlemenin İstanbul, İzmir, Kocaeli, Adana, Bursa, Eskişehir, Aydın ve Sakarya gibi gelişmiş ve kentleşmiş olan illerde fiilen ortaya çıkan kentsel alan oluşum süreçleriyle bağdaştığını söylemek gerekir²³¹.

Bir diğer önemli husus ise fiilen kentsel alan haline dönmeyen tam aksine kentsel alana oldukça uzakta olan ve kentsel alan ile birleşme ihtimali bulunmayan kırsal alanların kentsel alan haline dönüştürülmesidir. Bu yerlere geniş kırsal alanları bulunan ve coğrafi olarak da geniş alana sahip bulunan Konya, Şanlıurfa, Antalya gibi illerimizi örnek verebiliriz. Bu gibi illerimizde ağırlıklı olarak tarıma dayalı olarak faaliyetler sürdürülen köy yaşantısının hâkim olduğu kırsal alanların, yapılan bir kanuni düzenleme ile kentsel alanın sınırları içerisine dâhil edilmesi ile kırsal alanı doğrudan kent haline getirmemektedir. Köy hiçbir şekilde kent değildir ve yapılacak makyajlarla da köyün kent haline getirilmesi mümkün değildir²³². 6360 sayılı Kanunla 5216 sayılı Kanunun 7. maddesine eklenen büyükşehir ve ilçe belediyelerinin tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunabilecekleri ifadesinden köyün kent haline getirilemeyeceğinin bir şekilde Kanun koyucu tarafından da kabul edildiği anlaşılmaktadır. Esas itibarıyla bir yandan tarım ve hayvancılığa dayalı bir yapının hâkim olduğu kırsal alanların ticaret ve sanayiye dayalı bir yapının hâkim olduğu kentsel alan haline getirilirken bir yandan da kentsel alan haline getirilen bu yerlerde tarım ve hayvancılığın büyükşehir ve ilçe belediyelerince desteklenebileceği yönünde düzenleme yapılması birbirleri ile çelişen hususlardır.

²²⁹ Urry, J. (1999). “Mekânları Tüketmek”, Çev: Rahmi Ögdül, İstanbul: Ayrıntı Yayınları, 115.

²³⁰ İnternet: Güncel Türkçe Sözlük. Web: http://www.tdk.gov.tr/index.php?option=com_gts&arama=gts&kelime=k%C4%B1rsal%20b%C3%B6lge&gclid=TDK.GTS.53312ff6039e15.95860052 adresinden 20.05.2019 tarihinde alınmıştır.

²³¹ Genç, F.N. (2014). “6360 Sayılı Kanun ve Aydın’a Etkileri”, Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 1, Özel Sayı, 7.

Tabiatı gereği kırsal alanlardan ilan, reklam, eğlence, tabela vb. vergi gelirlerinin alınmaması ve belediyelerin de “ev ve sokak hayvanları” hariç olmak üzere hayvancılık sektörüne ilişkin görev ve yetkisinin bulunmaması gerekmektedir²³³. Oysa yapılan düzenlemeye bakıldığında bu konular iç içe geçirildiği karmaşık bir yapının ortaya çıkarıldığı anlaşılmaktadır. Bu durum özellikle tarıma dayalı olarak faaliyet gösteren kırsal kesimde uygulanacak tarım politikası konusunda merkezi idare ile yerel idare arasında yetki çatışmalarına neden olacaktır.

6360 sayılı Kanunla birlikte kırsal alanda yer alan yerel yönetimlerin ortadan kaldırılarak bunların birer mahalleye dönüştürülmesi ile amaçlanan önceden kırsal olan yerleri kent yapmaktır²³⁴.

Ayrıca, büyükşehir merkezinde oturanların mahalli nitelikteki ihtiyaçları ile kırsal alanlarda (bu düzenleme sonucunda bir ilçenin mahallesi haline gelen yerleşim yerleri) oturanların mahalli nitelikteki ihtiyaçları birbirinden farklılık arz edebilir. Bu ise sunulacak hizmetlerin tekdüze bir şekilde sunulmasına neden olabilir. Bu ise ihtiyaçların doğru bir şekilde sunulmasına mani olacaktır. Bir başka problem ise ülkemizde büyükşehir belediyesi haline gelen illerde tarım ve hayvancılıkla geçimini sağlayan insanların yaşadığı birçok kırsal ilçe merkezlerinin olmasına karşın büyükşehir belediyesince bu durum dikkate alınmadan il düzeyinde kararlar alınmasıdır²³⁵. Gözler bu durumu “*Büyükşehir belediyesi, şehir sokaklarında ineklerin dolaşmasını, koyun sürülerinin geçirilmesini, sokaklara traktörlerin girmesini yasaklayabilir. Bu yasaklanınca kırsal ilçe merkezlerinde de bu yasaklanmış olur. Oysa bu yasaklanırsa o küçük ilçe merkezlerinde hayat durur.*” örneği ile açıklamıştır.

6360 sayılı Kanunla getirilen bütünşehir uygulaması ile köylerin yüzde 47 sinin belediyelerin ise yüzde 54’ünün varlığına son verilerek kırsal alanın yönetsel, tarihsel ve hukuksal karakteri değiştirilerek sisteme yeni bir yapı getirilmiş ve bir ölçek değişimi yaşanmıştır²³⁶.

²³² Mutlu, A. (2013). “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası Yasada Kıra, Kırsal Yasaya Bakış”, **Düşünce Dünyasında Türkiz Siyaset ve Kültür Dergisi**, Yıl:4, Sayı:21, 20.

²³³ Güler, B. A. (2012). Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine, Ankara, 2. Web: <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C3%9CT%C3%9CNEH%C4%B0RTASARIBAG.pdf> adresinden 17.06.2019 tarihinde alınmıştır.

²³⁴ Mutlu, 2013, 20.

²³⁵ Gözler, 2013, 73.

²³⁶ İnternet: Çalıştay Sonuç Bildirgesi. (21 Kasım 2015). Büyükşehir Belediye Yasası Ne Getirdi Ne Götürdü?, Antalya, 2. Web: <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/calistay%20sonuc%20bildirgesi.pdf> adresinden 20.05.2019 tarihinde alınmıştır.

Yaşanan değişim ise beraberinde kentli gömleği zorla giydirilen köylünün mali, idari ve hukuki değişiklikler nedeniyle eskisi gibi kırsal yaşantısını devam ettirememesine ve kır-kent ayrımı dikkate alınmadığından tarım arazilerinin tarım dışı kullanıma açılmasına neden olmaktadır²³⁷. Her ne kadar köy iken tanınan hakların mevcudiyetinin devam edeceği yönünde düzenleme yapılmış ise de bu durum mutlak bir hukuki güvenlik sağlamamaktadır. Tüzel kişiliğini kaybetmiş olmaları ve il ve ilçe nüfusuna göre yaşayan insan sayılarının azlığı dikkate alındığında kendilerini il ve ilçe belediye meclislerinde temsil de ettiremeyecek olan köylülerin tarımsal faaliyetleri konusunda yaşadıkları problemleri üst mercilere iletmeleri imkân dâhilinde görülmemektedir.

4.2.1.1. Kırsal hizmet sorunu

Birçok kesim tarafından bütünşehir yasası adı verilen 6360 sayılı Kanun uygulamaya konulmadan önce, illerin mülki sınırları ile belediyelerin sınırları İstanbul ve Kocaeli illeri hariç farklılık arz etmekteydi. 6360 öncesinde il mülki sınırları belediye sınırları dışında kırsal alanları da içine alan daha geniş bir alanı, belediye sınırları ise yalnızca kent merkezinin bulunduğu alanı ifade etmekteydi²³⁸.

6360 sayılı Kanunla yapılan değişiklikle birlikte ise büyükşehir halini alan illerde hem büyükşehir belediyesi sınırı il mülki sınırı ile hem de büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırı ilçe mülki sınırı ile eşitlenmiştir. Sonuç olarak, söz konusu düzenleme ile il özel idarelerinin varlığının sona erdirilmesi ve sınırların eşitlenmesi büyükşehir belediyelerine daha geniş bir alanda hizmet sunma yükümlülüğünü de beraberinde getirmiştir.

Kanunun gerekçesine bakıldığında ölçek ekonomilerinden yararlanılarak sunulacak hizmetlere ilişkin maliyetlerin düşürülmesinden bahsedildiği görülmekte ise de büyükşehir belediyelerinin il ölçeğinde görevli ve yetkili hale gelmesi nedeniyle sunmaları gereken hizmetlerin alanının ve çeşitliliğinin artacağı göz ardı edilmemelidir²³⁹.

30.01.2014 tarihinde yapılan mahalli idareler genel seçimi ile birlikte ülkemizde büyükşehirlerde kırsal alanda köyün varlığına son verilmesi ve sunulacak hizmetlerin

²³⁷İnternet: Çalıştay Sonuç Bildirgesi. (21 Kasım 2015).Büyükşehir Belediye Yasası Ne Getirdi Ne Götürdü?, Antalya, 2. Web: <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/calistay%20sonuc%20bildirgesi.pdf> adresinden 20.05.2019 tarihinde alınmıştır.

²³⁸ Zengin, 2014, 108.

²³⁹ Topcu, D. (2017). "Kentsel ve Kırsal Alan Yönetiminde Büyükşehir Deneyimi", **Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler** (Ed. Hamza Ateş, Mücahit Bıyıkoglu), Der Yayınları, 275.

büyükşehir ile ilçe belediyelerince yerine getirilecek olması gibi birçok konuda yeni uygulamalar ortaya çıkmıştır²⁴⁰.

6360 sayılı Kanunun kırsal alana hem olumlu hem de olumsuz olarak değerlendirilebilecek etkileri olduğu söylenebilir. Kırsal alanda ihtiyaç duyulan hizmetlerin sunumu hususunda olumlu değerlendirilebilecek yönlerden birisi sunulacak hizmetlerin belediyelerce gerçekleştirilecek olmasıdır. Bu durumun olumlu değerlendirilmesinin nedeni köy tüzel kişiliklerinin kısıtlı bütçelerinin karşısında belediye bütçesinin büyüklüğüdür. Ancak bu noktada hemen belirtmek gerekir ki her ne kadar belediye bütçesi köy bütçesinden oldukça büyükse de büyükşehir sisteminde merkezden kilometrelerce uzakta bulunan yerlere büyükşehir belediyesince sunulması gereken hizmetlerin götürülmesinde bazı aksaklıklar yaşanması da muhtemeldir. Bu durumu ise sistemin olumsuz bir yönü olarak belirtmek gerekmektedir.

4.2.1.2. Büyükşehir belediyesinin ilçe belediyesi olmanın sonuçları

6360 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesi ile birlikte ülkemizde 30 il için farklı geriye kalan 51 il için ise farklı bir yerel yönetim sistemi uygulanmaya başlamıştır.

Büyükşehir olmayan 51 ilde il özel idaresi, belediye ve köy'den oluşan üç ayaklı bir yerinden yönetim sistemi uygulama alanı bulurken büyükşehirlerde büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi olmak üzere ikili bir yapı söz konusudur. Üst kademedeki büyükşehir belediyesinin alt kademedeki ise büyükşehir ilçe belediyesinin yer aldığı bu sistemi büyükşehir yönetim sistemi(BYS)²⁴¹ olarak ifade etmek mümkündür.

6360 sayılı Kanun öncesinde ilçe belediyelerince gerçekleştirilen birçok hizmet 6360 sayılı Kanun müdahalesi sonrasında ilçe belediyelerinden alınarak büyükşehir belediyelerine verilmiştir. 6360 sayılı Kanunun 7. maddesi ile 5216 sayılı Kanunun "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları" başlıklı 7. maddesinin ". 1. fıkrasının (g) bendinde yapılan değişiklik ile "*Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını*

²⁴⁰Ayyıldız M., Çiçek A., Ayyıldız B. (2016). "6360 Sayılı Büyükşehir Yasasının Kırsal Kesime Olası Etkileri", *Neşehir Bilim ve Teknoloji Dergisi* TARGİD Özel Sayı, 281.

²⁴¹ Arıkboğa, E. (2015). "Büyükşehir Yönetim Sistemi: Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri", *Yerel Yönetimler*, (Ed Kemal Görmez), Orion Yayınları, 187.

belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek.” işleri büyükşehir belediyesinin görev ve sorumlulukları içerisine dâhil edilmiştir. Ayrıca, 6360 öncesinde ilçe belediyelerince yapılan toplu taşıma, itfaiye, su ve atık su arıtma, mezarlıklar, katı atık, su ve kanalizasyon gibi hizmetler 6360 sonrasında ilçe belediyelerinin gelirleri artmış olmasına rağmen ilçe belediyelerince yapılmamaktadır²⁴². Bu önemli görevler 6360 sayılı Kanunla oluşturulan yeni büyükşehir sisteminde artık ilçe belediyelerinin sınırları içerisinde de büyükşehir belediyelerince gerçekleştirilmektedir.

Görüldüğü üzere yeni büyükşehir düzeninde ortaya çıkan büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinden oluşan iki kademeli sistemde asıl görevli ve yetkili kılınan idare büyükşehir belediyeleri olmuştur. İlçe belediyeleri ise 6360 sayılı Kanun öncesinde ellerinde bulunan birçok yetkisini büyükşehir belediyeleri lehine kaybetmişlerdir. İlçe belediye başkanlarının halk tarafından seçilerek göreve geliyor olması nedeniyle ilçe halkına karşı sorumlu olmalarına rağmen yetkisiz olmaları ise bazı belediye başkanlarının görevinden istifa etmelerine neden olmuştur. Hem büyükşehir hem de ilçe belediyesi yönetimi aynı partiye mensup olan kişilerin elinde olmasına rağmen istifaların yaşanmış olması durumun ciddiyeti ortaya koymaktadır. Muğla ili Datça Belediye Başkanı Şener Tokcan'ın istifası bu duruma örnek olarak verilebilir. Tokcan istifasının gerekçesini, *“Büyükşehir Yasası'nın ardından Datça Belediye Başkanlığı'nın yetkisiz kalması, bu kararındaki en önemli etken oldu. Çünkü Datça'da kocaman sorunlar var ancak belediye olarak bu sorunları çözebilecek bir yetkimiz yok. En önemli sorunumuz da imar konusunda hiçbir yetkimiz yok. Ankara'ya bağlıyız. Örneğin hükümet konağı planında değişiklik yapabilecek yetkimiz bile kalmadı. Sorumluluğum var fakat yetkim yok.”*²⁴³ sözleri ile ifade etmiştir.

4.2.1.3. Hizmetin etkinliği

Yerel yönetimler tarafından sunulmakta olan hizmetler bireylere doğrudan sunulan ve günlük hayatta varlığı öncelikle hissedilen hizmetler olmaları nedeniyle önem taşımaktadırlar. Bu hizmetlerdeki aksaklıklar da tıpkı varlıklarının hissedilmesinde olduğu

²⁴² Usta, 2018, 241.

²⁴³ İnternet: “Datça Belediye Başkanı Şener Tokcan görevi bırakacağını açıkladı”, <http://www.hurriyet.com.tr/gundem/datca-belediye-baskani-sener-tokcan-gorevi-birakacagini-acikladi-29336832> adresinden 04.09.2019 tarihinde alınmıştır.

gibi o yerde yaşayanlar tarafından öncelikle hissedilmektedir. Ancak, bu hizmetlerin etkin bir şekilde sunulmamasının tek sakıncası, bu hizmetlerin yaşanan aksaklıkların bireylerce öncelikli olarak hissediliyor olmaları değildir. Bu hizmetler, bireylerin yaşam kalitelerini etkileyen ve hayatını kolaylaştıran hizmetler olmaları nedeniyle de önem taşımaktadır. Bu bakımdan mahalli idarelerce sunulması gereken hizmetlerin etkin olması gerekmektedir. 6360 sayılı Kanunla ortaya çıkan yeni büyükşehir yönetim sisteminin de etkin hizmet üretmesi hedeflenmiş olsa da finansal ve kurumsal yetersizlikler nedeniyle mümkün olamamıştır.

6360 sayılı Kanunun gerekçesinde, belirli bir coğrafi alanda birden fazla mahalli idarenin yetkili olması durumunda planlamanın ve koordinasyonun sağlanamamasının ve ölçek ekonomisinden gerektiği kadar faydalanılamamasının kaynak israfına yol açtığı, ulaşım, sanayileşme ve çevre gibi sorunlar hakkında yeterli mali kaynaktan ve hizmet üretme kapasitesinden yoksun küçük ölçekli yerel yönetimlerce çözülmesinin mümkün görünmediği, bu durumun kaynakların yerinde ve etkin kullanımını engellediği, küçük yerleşim yerlerinin yanı sıra nüfusun yoğun olduğu büyükşehirlerde de önemli yönetim sorunlarına yol açtığı, uygun büyüklükte hizmet üretecek güçlü nitelikte yerel yönetimlerin olmayışının ise halkın yerel yönetimlerden beklediği kamu hizmetlerinin kaliteli bir biçimde sunulmaması ve kamu hizmetlerinin sunumunda koordinasyon eksikliği sorunlarını ortaya çıkardığı, hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile birlikte ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerin etkin, koordinasyon içinde ve kaliteli sunulmasının sağlanacağı, daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulmasının mümkün olacağı ifade edilmiştir.

Bütünşehir uygulaması öncelikle 2008 yılında yapılan düzenleme ile İstanbul ve Kocaeli illerinde uygulamaya konulmuş olup, 6360 sayılı Kanunla İstanbul ve Kocaeli illerinde uygulanan bu sistemin 30 büyükşehirin tamamında uygulanması istenmiştir. İstanbul ve Kocaeli’de uygulanan bütünşehir uygulamasının imar, planlama, ulaşım gibi alanlarda sunulacak hizmetlerin eşgüdüm içerisinde yürütülmesine imkân sağladığının anlaşılması üzerine bu uygulamanın diğer büyükşehirlerle yayılmasının hizmetlerde etkinliğin artmasını sağlayacağı yasama organının düşüncesidir.

Ancak, 6360 sayılı Kanunla birlikte büyükşehir belediyelerinin hizmet sunacakları alanın genişlediğinden daha önce de bahsedilmişti. Yaşanan genişlemenin ne olduğuna bakacak olursak düzenleme öncesinde Ankara ve İzmir illerinde büyükşehir belediyelerince hizmet sunulan alanın 50 km, Bursa ve Adana’da 30 km, Kocaeli ve

İstanbul illeri dışındaki illerde ise 20 km olduğu anlaşılmaktadır²⁴⁴. 6360 sayılı Kanunla yapılan düzenleme sonrasında ise 50, 30 ve 20 km olan sınırlar 30 büyükşehirde il mülki sınırına yükseltilmiştir. Yapılan düzenlemeler ile il mülki sınırları içerisinde asli hizmet sunucusu olarak büyükşehir belediyelerinin belirlenmesinin ise etkin hizmet üretimi yönünden incelenmesi gereken bir konudur.

Sunulacak hizmetlerin etkin olmasının sağlanabilmesi için sunulacak hizmetlerin faydasının yahut zararının yayıldığı alan ile hizmeti sunan birimin yetki alanının olabildiğince örtüşmesi gerekmektedir²⁴⁵. Bu durum iktisat'ta hizmetin dışsallığı kavramı ile ifade edilmektedir. Kavramsal olarak dışsallık, bir aktörün alacağı kararlardan ve/veya gerçekleştireceği uygulamalardan diğer birimlerin olumlu ve/veya olumsuz etkilenmesini ifade etmektedir²⁴⁶. Bu bakımdan bir hizmetin dışsallığına yani etki alanına göre bu hizmeti yürütecek olan biriminde değişmesi hizmetin etkinliği açısından önem taşımaktadır. Bu bakımdan şehir yaşantısının gerektiği hizmetler ile köy yaşantısının gerektirdiği hizmetler hizmetin dışsallığı yani etki alanı yönünden farklılaşmaktadır. Bu farklılaşma nedeniyle hizmeti sunacak biriminde farklılaşması hizmetin etkiliği açısından gereklidir. Lakin, 6360 sayılı Kanunla birlikte büyükşehir sınırlarının il mülki sınırları ile eşitlenmesi ve büyükşehir belediyelerinin asli hizmet sunucusu haline getirilmiş olması problemlere neden olmaktadır. Çünkü büyükşehir belediyesi tarafından kırsal alana yönelik sunulan hizmetlerin yayıldığı alan sadece bu kırsalla sınırla kalacak olması nedeniyle geniş ölçekte hizmeti sunan birim olan büyükşehir belediyesinin yetki alanı ile örtüşmeyecektir. Bu ise hizmetin etkinliği üzerinde olumsuz bir etki doğuracaktır. Örneğin, köye yapılan hizmet köy ile sınırla kalacaktır. Büyükşehir sınırları içerisinde genel bir etki doğurmayacaktır. Belediye organlarının seçimle işbaşına geliyor oldukları da dikkate alındığında büyükşehir belediyelerin küçük yerleşim yerleri olmaları nedeniyle oy kullanan seçmen sayısının az olacağından bu yerlere hizmet sunmak yerine oy potansiyeli daha yüksek yerlere hizmet sunma yoluna gitmeleri kaçınılmaz sonudur. Bu nedenle köylerin 6360 sayılı Kanundan beklentileri karşılanmadığı gibi olumsuz birçok sorun ile karşı karşıya kalmaları söz konusu olacaktır.

Ayrıca, hizmet sunumunda büyükşehir belediyelerinin asli görevli haline getirilmesi hizmet sunumunda merkezileşmeye neden olacaktır. Bu ise farklı bölgede yaşayan

²⁴⁴ Usta, 2018, 227.

²⁴⁵ Arıkboğa, 2013, 84.

²⁴⁶ Köseler, H., "Dışsallık", 2. <https://www.academia.edu/30978483/DIŞSALLIK> adresinden 27.08.2019 tarihinde alınmıştır.

bireylerin farklılaşan ihtiyaçlarının hangi hizmetlerin sunulacağı hususunda alınacak kararlarda dikkate alınmamasına ve tekdüze hizmet sunumuna neden olacaktır²⁴⁷. Bölgeden bölgeye farklılaşan ihtiyaçların karşılanmayarak tek tip hizmet sunumu ise hizmetin etkinliğini olumsuz etkileyen bir başka husustur.

Şehir merkezine kilometrelerce uzakta olan bir köy yerleşkesine sunulacak hizmetler hakkında alınacak kararı köye oldukça uzaktaki belediye meclisince karar veriliyor olması hem yerel demokrasi, hem rasyonalite hem de optimalite açısından sorunludur²⁴⁸.

Belediye meclisi tarafından alınacak bu kararların kırsal kesim sahasında gerçekleştirilmesinde ise belediyenin araçlarının ve çalışanlarının kullanılacak olması israfa neden olacaktır. Ekonomik imkânları hâlihazırda yetersiz iken bir de bu israf düşünüldüğünde belediyelerin mali durumlarının giderek olumsuz etkileneceği görülmektedir.

4.2.2. Finansal Sorunlar

6360 sayılı Kanun ile yerel yönetim hizmetlerine ilişkin mali hükümlerde yapılan değişiklikleri belediye hizmetlerinin finansmanında kullanılacak gelirlerin paylaşımında yapılan değişiklikler ve yeni vergilerin konulmasına ilişkin değişiklikler olarak ikiye ayırmak mümkündür.

4.2.2.1. Belediye hizmetlerinin finansmanı

Büyükşehir düzeninde 6360 sayılı Kanunla birlikte daha önce de belirtildiği üzere bir dizi değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikler içerisinde yer alan düzenlemeler ise bir birini tamamlar niteliktedir. Nitekim büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırları ile büyükşehir ilçe belediyelerinin sınırlarının ilçe mülki sınırı ile eşitlenmesi nedeniyle il özel idarelerinin tüzel kişiliği sona erdirilmiştir. Yapılan bu düzenleme ile il özel idarelerinin görev alanında olan alanlara hizmet götürme işi de büyükşehirin görev alanına girmiş ve büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yaşayan nüfusta önemli nitelikte artış yaşanmıştır. Büyükşehir belediyesinin hizmet götüreceği birey ve alanın artması da bu hizmetlerin finansmanı hususunda bir takım düzenlemeler yapılması gerekliliğini ortaya çıkarmıştır.

Anayasa'nın 127. maddesi mahalli idarelere görevleri ile orantılı olarak gelir kaynaklarının sağlanması gerektiğini düzenlemiştir. Yerel yönetimlere yeni bir görev

²⁴⁷ Mutlu, 2013, 10.

²⁴⁸ Genç, 2014, 8.

verildiği zaman bu yeni görevin icra edilmesini sağlayacak finansmanın da tahsis edilmesi, yerinden yönetimin etkili olmasının yine güçlü ve etkili hareket alanı bulan bir yerinden yönetimle mümkün olması nedeniyle önemlidir²⁴⁹. Etkili bir yerel yönetim için verilen görevlerle orantılı kaynak sağlanması gerekli ise de bu durum Anayasa'nın 127. maddesi uyarınca aynı zamanda bir zorunluluktur.

6360 sayılı Kanun ile oluşacak bu finansman problemini gidermek açısından 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunda bazı değişiklikler yapılmıştır. 6360 sayılı Kanun müdahalesi öncesinde genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından %2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, %2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine, yüzde 1,15'i ise il özel idarelerine ayrılırken müdahale sonrasında genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %1,50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, %4,50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve %0,5'i il özel idarelerine ayrılmaya başlanmıştır. Bu orana göre ayrılan belediye payının; %80'lik kısmı belediyelerin nüfusuna ve %20'lik kısmı gelişmişlik endeksine göre İller Bankası tarafından belediyelere dağıtılmaktadır. Yukarıda aktarılan orana göre ayrılan büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri payının; yüzde 90'lık kısmı ilçelerin nüfusuna, %10'luk kısmı ise ilçelerin yüzölçümüne göre dağıtılmaktadır. Hesaplanan tutardan %30'luk büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar büyükşehir ilçe belediyelerinin hesabına İlbank A.Ş. tarafından aktarılmaktadır. 6360 sayılı Kanun öncesinde ise büyükşehir ilçe belediyeleri payı olarak hesaplanan oran, sadece nüfus esasına göre dağıtılmaktaydı. Bu bakımdan yeni düzenleme ile %10'luk da olsa nüfus kriterinin yanında yüz ölçümünün de dikkate alındığı görülmektedir.

Yine 6360 sayılı Kanun öncesinde genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının %5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların %30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılırken 6360 sayılı Kanunla beraber büyükşehir belediye sınırları içerisinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtının %6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların %30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılması düzenlenmiştir. Bu orana göre büyükşehir belediyesine ayrılan payın %6'lık kısmının %60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılırken kalan %40'lık kısmın %70'i nüfusa, %30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında paylaşılır. 6360 sayılı Kanun öncesinde ise büyükşehir belediye payının;

²⁴⁹ Tortop, 2003, 249.

%70'i doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılırken kalan yüzde 30'luk kısım büyükşehir belediyeleri arasında nüfus esasına göre dağıtılmaktaydı.

6360 sayılı Kanunun kurguladığı bütünşehir sistemi nedeniyle ortaya çıkacak finansman sıkıntısının önlenmesi amacıyla hem belediyelere ayrılan payın oranında değişiklik yapılmış, hem de ayrılan bu payın dağıtımındaki kriterlerde de değişikliğe gidilmiştir. Önceleri sadece nüfus kriteri dikkate alınırken yeni sistemde il ve ilçe merkezine uzak olan yerlerde belediyelerce hizmet götürülecek olması nedeniyle yüzölçümü kriteri de dikkate alınmıştır. Bu kriterin de getirilmiş olması uzak yerleşim yerlerine hizmet götürme noktasında belediyelerin yaşayacağı finansal problemleri bir nebze de olsa gidereceğinden yerinde bir düzenleme olduğunu söylenebilir.

6360 sayılı Yasanın getirdiği sistem öncesinde ülke nüfusunun %83'ü belediye sınırları içerisinde yaşarken bu sistemin uygulamaya geçmesi ile birlikte bu oran %92'yi bulmuştur²⁵⁰. Doğal olarak bu artış nedeniyle ortaya çıkacak finansman ihtiyacının da giderilmesi gerektiğinden 6360 sayılı Yasada bu konuda düzenleme yapılarak bu ihtiyaç karşılanmaya çalışılmıştır.

4.2.2.2. Yeni vergilerin konulması

6360 sayılı Kanunla birlikte büyükşehir belediyesi olan 30 ilin sınırlarının il mülki sınırları ile eşitlenmesi neticesinde bu sınırlar içerisinde yaşayan bireylerin tabi olduğu vergilerde de bir takım değişiklikler yaşanmıştır.

Yaşanan bu değişikliklerden birisi 29/7/1970 tarih ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu uyarınca alınan emlak vergisine ilişkindir. Emlak Vergisi Kanun'unun 8. maddesinde alınacak bina vergisinin oranı düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre bina vergisinin oranı meskenlerde binde bir, diğer binalarda ise % 2 olarak uygulanmaktadır. Ancak bu oranlar, 5216 sayılı Kanunun uygulandığı büyük şehir belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde %100 artırımlı uygulanacağı, yine bu maddede düzenlenmiştir. Ayrıca, bu Kanunun 18. maddesi uyarınca arazi vergisi de % 1 olarak belirlenmiştir. Belirlenen bu oranın aralarda % 3 olarak uygulanacağı düzenlenmiştir. Yine belirlenen bu oranların, 5216 sayılı Kanunun uygulandığı büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde % 100 artırımlı uygulanacağı ifade edilmiştir.

²⁵⁰Yıldırım, U., Gül, Z., Akın, S. (2015). "İl Mülki Sınırı Büyükşehir Belediye Modelinin Getirdiği Yenilikler", *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, Ağustos, 10(2), 209.

Bu bakımdan büyükşehir belediyesi olan 30 ilin sınırları içerisinde Kanunun 8. ve 18. maddeleri uyarınca %100 artırım yapılacak olması nedeniyle bina vergisi oranı, meskenlerde % 2, diğer binalarda % 4, arazi vergisi oranı % 2, arsa vergisi ise % 6 olarak uygulanacaktır²⁵¹. Ayrıca sayılan bu vergilerin %10'u oranında taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına katkı payı da ilave olarak ayrıca ödenecektir. Görüldüğü üzere esas itibarıyla vergi düzenlemesinde herhangi bir değişiklik olmamasına rağmen, kişilerin yaşadıkları yerin statüsünde yapılan değişiklikler ile bireyler yönünden ek bir mali külfet büyükşehir belediyeleri yönünden ise ek bir gelir kaynağı ortaya çıkmıştır.

Vergi oranının %100 artırımlı olarak uygulanması ise önceleri büyükşehir belediyesi sınırları dışında yer alan yerlerde yaşayan bireyler yönünden önemli derece bir külfet getirmiştir. Bu hususta söz konusu emlak vergisinin önceki yıllara oranla fahiş nitelikte olması nedeniyle hukuka aykırı olduğu iddiaları ile tahakkuk ettirilen emlak vergisinin iptali istemiyle davalar açılmıştır²⁵².

Emlak Vergisi Kanunu uyarınca yaşanan tek değişiklik oranların %100 artırımlı uygulanacak olması değildir. Emlak Vergisi Kanunu uyarınca bazı binaların kiraya verilmemesi şartıyla bina vergisinden daimi olarak muaf tutulacağı ve bu kapsamda sayılan binaların içerisinde köylere ve köy birliklerine ait tarım işletme binaları, soğuk hava depoları, içmeler ve kaplıcalar ile bunlar tarafından köylünün umumi ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla işletilen hamam, çamaşırhane, değirmenler ve köy odalarının da bulunuyor olması nedeniyle köyün tüzel kişiliğinin kaldırılması ile birlikte sayılan bu yerler için tanınan muafiyetin akıbeti de bir diğer önemli sorundur. Bu yerler hukuken artık emlak vergisi muafiyetine tabî olmayıp, emlak vergisi ödenmesine tabî yerlerdir.

Getirilen yeni vergiler ve mali yükümlülükler emlak vergisi ile sınırlı değildir. Yapılan düzenleme ile birlikte büyükşehir sınırları içerisinde bulunan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalardan alınan çevre ve temizlik vergisi de artmıştır. 26/5/1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun mükerrer 44 üncü maddesinde, belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin çevre temizlik hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binaların çevre temizlik vergisine tabi olduğu; konutlara ait çevre temizlik vergisinin, su tüketim miktarı esas alınmak suretiyle metreküp başına büyükşehirlerde 15 kuruş, diğer yerlerde 12 kuruş olarak

²⁵¹ Adıgüzel, 2012, 171.

²⁵² Antalya 2. Vergi Mahkemesi, Esas No:2015/1074, Karar No: 2015/1532, Kararın Tarihi: 16.10.2015.

hesaplanacağı; işyerleri ve diğer şekilde kullanılan binalara ait çevre temizlik vergisinin maddede belirtilen tarifeye göre alınacağı ve büyükşehirlerde %25 artırımlı uygulanacağı; bu maddede yer alan tutarların her yıl yeniden değerlendirilme oranında artırılacağı ve bu tutarların belirlenmesinde, vergi tutarlarının yüzde beşini aşmayan kesirlerin dikkate alınmayacağı hüküm altına alınmıştır. Bu kapsamda, önceden büyükşehir olmayıp 6360 sayılı Kanunla büyükşehirle dönüştürülen illerde ve büyükşehir olmakla birlikte büyükşehir sınırları içerisinde bulunmayan yerlerde yaşayanlar tarafından ödenen çevre ve temizlik vergisi yapılan düzenleme ile birlikte artık %25 artırımlı olarak ödenmektedir.

Ek mali yükümlülükler içerisinde köye yapılacak olan yol, kanalizasyon ve su tesislerine ilişkin harcamalara katılma payını ve belediye ruhsatı olmaksızın türü ne olursa olsun inşaat yapmanın yasak olduğunu da saymak gerekmektedir²⁵³.

Köyde yaşayanlara yukarıda sayılanların dışında da katlanmaları gereken bazı mali külfetler mahalleye dönüştürülerek belediye sınırları içerisinde yer almaları nedeniyle getirilmiştir. Bu kapsamda köyler ve köylüler için artık Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenen vergi, harç ve katılım payları da uygulanacaktır.

“Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca köy ve köylüler için uygulama alanı bulacak vergi, harç ve katılım paylarını İlân ve Reklam Vergisi, Çevre Temizlik Vergisi (%25 artırımlı), Haberleşme Vergisi, Eğlence Vergisi, Yangın Sigortası Vergisi, Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi, Tatil Günlerinde Çalışma Ruhsatı Harcı, İşgal Harcı, Bina İnşaat Harcı, İşyeri Açma İzni Harcı, Kaynak Suları Harcı, Sağlık Belgesi Harcı, Su Tesisleri Harcamalarına Katılma Payı, Tellallık Harcı, Ölçü ve Tartı Aletleri Muayene Harcı, Hayvan Kesimi Muayene ve Denetleme Harcı, Muayene, Ruhsat ve Rapor Harcı, İmar Harçları, Kanalizasyon Harcamalarına Katılma Payı, Yol Harcamalarına Katılma Payı olarak saymak mümkündür.”²⁵⁴

Bu noktada hemen ifade etmek gerekir ki, 6360 sayılı Kanunun Geçici 1. maddesinin 27. fıkrasında yer alan "*Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihten önce yolların inşa, tamir ve genişletilmesi nedeniyle 2464 sayılı Kanunun 86 ncı maddesi uyarınca tarh edilmemiş harcamalara katılma payları belediye meclisi kararıyla alınmayabilir.*" şeklindeki düzenlemenin yol harcamalarına katılma payının mali bir yükümlülük olduğu, söz konusu mali yükümlülüğün kanunla konulması, kaldırılması veya değiştirilmesi gerektiği hâlde yapılan düzenlemeyle söz konusu katılma payının belediye meclis kararıyla alınmayabileceğinin öngörüldüğü ifade edilerek bu kuralın, Anayasa'nın 73. maddesine

²⁵³ Aksu, İ., F. (2012), "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı Bilgi Notu, No: 1, 6.

²⁵⁴ Aksu, 2012, 6-7.

aykırı olduğu iddiası ile Anayasa Mahkemesi'ne yapılan iptal istemini Anayasa Mahkemesi, " *Bu düzenleme ile belediye gelirleri arasında yer alan yol harcamaları katılma payının alınıp alınmaması hususunda belediye meclislerine geniş bir takdir yetkisi verildiği; ancak, belediye meclislerinin bu takdir yetkilerini hangi ölçütler çerçevesinde kullanacağına ilişkin ise bir belirlemede bulunulmadığı, bu nedenle, harcamalara katılma payının alınıp alınmayacağı hususunun anayasal bir ilke olan belirlilik ilkesinin aksine ilgili kişilerce önceden bilinebilir ve öngörülebilir olduğunun söylenemeyeceği, bu bakımdan belediye meclislerine keyfi yorum ve uygulamalarda bulunma yetkisini veren kuralın hukuk devleti ilkesi ile bağdaşmadığı ifade edilerek söz konusu düzenlemenin Anayasa'nın 2. maddesine aykırı olduğu*" gerekçesiyle haklı bularak düzenlemenin iptaline karar vermiştir²⁵⁵.

Emlak vergisi oranının büyükşehir belediyesi olan yerlerde %100 artırımlı uygulanmasına ilişkin düzenlemenin ne zaman uygulamaya başlayacağı hususu ise 6360 sayılı Kanunla ayrıca düzenlenmiştir. Bu bakımdan 6360 sayılı Kanunun geçici 1. maddesinin 15. fıkrası ile 6360 sayılı Kanunla tüzel kişiliği kaldırılan köylerde, alınması gereken emlak vergisinin 31.12.2022 tarihine kadar alınmayacağı ifade edilerek uygulamanın bir süre ertelenmesi sağlanmıştır. Erteleme hususu da sadece emlak vergisine ilişkin değildir. Bu Kanuna göre tüzel kişiliği kaldırılan köylerde, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken vergi, harç ve katılım paylarının 31.12.2022 tarihine kadar alınmayacağı ve 193 sayılı Gelir Vergisi Kanununun 9 uncu maddesinin birinci fıkrasının üçüncü bendi, 23 üncü maddesinin birinci fıkrasının birinci bendi ile beşinci bendi, 66 ncı maddesinin birinci fıkrasının beşinci bendi hükümlerinin 31.12.2022 tarihine kadar uygulanmaya devam edeceği ifade edilmiştir. Ayrıca bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücretin 31.12.2022 tarihine kadar en düşük tarifenin % 25'ini geçmeyecek şekilde belirleneceği belirtilmiştir. Her ne kadar mevzuatta bu vergilerin 31.12.2022 tarihine kadar alınmayacağı belirtilmiş ise de söz konusu düzenleme 31.12.2022 tarihine kadar yukarıda bahsedilen vergilerin tahakkukuna engel değildir. Nitekim yargı kararları ile de bu durum ortaya konulmuştur. Trabzon İli Of İlçesi Kıyıboyu Mahallesi Yalı Sokak No: 43 adresinde kurulu Çay Fabrikasına ilişkin 6360 sayılı Yasa hükümleri çerçevesinde 2015 yılı emlak vergisinin 31.196,00 TL olarak tahakkuk ettirilmesine ilişkin Of Belediye Başkanlığı işlemine karşı Çay İşletmeleri Genel

²⁵⁵İnternet: Anayasa Mahkemesi'nin 18.09.2014 tarih ve 29123 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan 12.09.2013 tarih ve E:2013/19, K:2013/100 sayılı kararı. Web:

Müdürlüğü tarafından açılan davada Trabzon Vergi Mahkemesi, 09.09.2015 tarih ve E:2015/282, K:2015/553 sayılı dosyada, “2464 sayılı Yasa uyarınca alınması gereken emlak vergisinin Of Çay Fabrikasına ilişkin olduğu, bu fabrikanın ise yukarıda da ifade edildiği üzere 6360 sayılı Yasa ile Trabzon ilinde büyükşehir belediyesi kurulmadan önce Kıyıboyu Köyünde bulunduğu, anılan Yasanın yürürlüğe girmesinden sonra köy tüzel kişiliğinin kaldırılarak Kıyıboyu köyünün Of İlçesinin mahallesi haline geldiği anlaşılmıştır.

Bu durumda; davacı şirkete ait Trabzon İli Of İlçesi Kıyıboyu Mahallesinde bulunan Of Çay Fabrikasına ilişkin olarak 30/03/2014 tarihinde yürürlüğe giren 6360 sayılı Yasa'nın geçici 1.maddesinin 15.fıkrası hükmü uyarınca 5 yıl süreyle emlak vergisi alınmaması gerektiği ancak bu durumun dava konusu edilen emlak vergisinin tahakkukuna engel olmadığı anlaşıldığından 2015 yılı için 31.196,00 TL emlak vergisi tahakkuk ettirilmesine ilişkin dava konusu işlemde hukuka aykırılık bulunmamaktadır.

Öte yandan; yukarıda aktarılan Yasa hükmüne göre dava konusu emlak vergisinin tahsilinin beş yıl süreyle ertelendiği açıktır²⁵⁶.” gerekçesi ile davanın reddine karar vermiştir. Bu karar ise Danıştay Dokuzuncu Dairesi tarafından hukuka uygun bulunarak onanmıştır²⁵⁷.

Anılan düzenleme ile birlikte 31.12.2022 tarihine kadar bu ek mali yükümlülükler 6360 sayılı Kanunla tüzel kişiliği kaldırılan köyler yönünden ertelenmiş ise de 21.12.2022 tarihinden sonra özellikle büyükşehir sınırları içerisinde bulunan ve tüzel kişiliklerini kaybeden köylerde yaşayanlar köylüler için artık koşulların eskisi gibi olmayacağı düşünülmektedir.

Netice itibarıyla, yaklaşık 16 bin civarında köyün tüzel kişiliğinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesi yönetsel, sosyolojik, ekonomik ve siyasal bazı sorunları beraberinde getirmektedir²⁵⁸. Yaşanan ve yaşanacak bu sorunlardan bazılarının siyasi bir takım kaygılar ile ötelenmiş olması ise problemin giderilmesine fayda sağlamayacaktır.

<http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr/Karar/Content/72e0a94c-195c-4789-b08b-ba43e74c5449?excludeGerekce=False&wordsOnly=False> adresinden 25.05.2019 tarihinde alınmıştır.

²⁵⁶ Trabzon Vergi Mahkemesi, Esas No:2015/282, Karar No:2015/553, Kararın Tarihi: 09.09.2015.

²⁵⁷ Danıştay Altıncı Dairesi, Esas No: 2015/15134, Karar No: 2018/4496, Kararın Tarihi: 11.06.2018.

²⁵⁸ Çukurçayır A., Negiz N., Yemen A. (2014). “6360 Sayılı Kanun’un Uygulanmasında Köy(lü) Mü Mahalle(li) mi): Katıl(a)mayanlar Açısından Bir Değerlendirme”, TODAİE Yayınları, Ankara, 8.

4.2.3. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Açısından

6360 sayılı Kanun ile yapılan düzenlemeye karşı hem kamuoyunda hem de doktrinde çeşitli eleştiriler ileri sürülmüştür. Bunlardan birisi de kamu tüzel kişiliği kaldırılan ve/veya sınır değişikliklerine uğrayan yerlerde yerel halkın görüşünün alınmamış olmasıdır²⁵⁹.

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 5. maddesinde de bu durum açıkça düzenlenmiştir. Söz konusu maddede, *"Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz."* ifadesine yer verilerek yerel yönetimlerinin sınırlarına ilişkin düzenleme yapılmadan evvel bu yerlerde yaşayan insanların görüşünün alınmasının önemi vurgulanmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 5. maddesi ülkemiz tarafından çekince konulan maddeler içerisinde yer almadığından bağlayıcı bir niteliğe sahiptir²⁶⁰. İç hukukumuz açısından bakıldığında 5393 sayılı Belediye Kanununun özerklik şartı dikkate alınarak hazırlandığını söylemek gerekmektedir²⁶¹. Ancak 6360 sayılı Kanun ile bazı il özel idareleri, belediye ve köylerin tüzel kişiliklerinin yerel halka sorulmadan kaldırılmış olması hem Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının 5. maddesine aykırılık teşkil etmekte hem de anti-demokratik bir uygulama olarak göze çarpmaktadır.

Daha önceki bölümlerde de değinildiği üzere 6360 sayılı Kanun ile yerel yönetim sisteminde yapılan köklü değişiklikler mali nitelikte de bir takım değişiklikler yapılmasını gerekli kılmıştır. 6360 sayılı Kanun ortaya çıkan ihtiyaç nedeniyle mahalli idarelerin mali yapılarında da bazı değişiklikler yapmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9. maddesinde yer alan *"Yerel makamların mali kaynaklarının en azından bir bölümü oranlarını kendilerinin kanunun koyduğu sınırlar dâhilinde belirleyebilecekleri"* ve *"Yeniden dağıtılan kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, kendilerine uygun bir biçimde danışılacaktır."*(Türkiye bu paragrafa çekince koymuştur)

²⁵⁹ Güler, B. A. (2012). Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine, Ankara, 2. Web: <http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C3%9CT%C3%9CNEH%C4%B0RTASARIBAG.pdf> adresinden 17.06.2019 tarihinde alınmıştır.

²⁶⁰ İnanç, H., Ünal, F., (2007). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ve Türkiye'de Belediyeler, 5. Web: <https://dergipark.org.tr/download/article-file/55394> adresinden 30.06.2019 tarihinde alınmıştır.

²⁶¹ Çelik, A. (2013). Yerel Özerklik Açısından 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun Genel Bir Değerlendirilmesi, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi* Y.2013, C.18, S.1, 18.

düzenlemeleri ile çelişmektedir²⁶². Aktarılan tüm bu aykırılıklar ise yapılan düzenlemelerin merkezileşme amacıyla yapıldığını, yerelleşmeye aykırılık teşkil ettiğini göstermektedir.

Ayrıca, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı mahalli idarelerin merkezi idareye bağlı olmadan bağımsızca hizmetlerini sunmasına imkân sağlayacak mali kaynakların sağlanması gerekli kılmaktadır²⁶³. Oluşturulan yeni mahalli idareler sistemi dikkate alınarak genel bütçe vergi gelirlerinden mahalli idarelere ayrılan payın yeniden düzenlenmesi bu yönüyle önemli, yerinde ancak yetersiz bir düzenleme olarak göze çarpmaktadır.

4.2.4. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçişe ilişkin 16.04.2017 tarihinde yapılan halk oylaması sonucunda %51,41 evet yönünde irade çıkması ile yasal zemin oluşturulmuştur. Akabinde 24.06.2018 tarihinde yapılan Cumhurbaşkanlığı ve Milletvekili Genel Seçimiyle yeni hükümet sistemine geçiş yapılmıştır. Bu yeni sistemin fiilen başlayışı ise yeni sistemin ilk Cumhurbaşkanı olan Recep Tayyip ERDOĞAN'ın 09.07.2018 tarihinde yemin ederek göreve başlaması ile olmuştur²⁶⁴.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine ilişkin olarak köklü nitelikteki değişikliklerden birisi parlamenter sistemin son bakanlar kurulu tarafından 02.07.2018 tarihinde kararlaştırılan ve 09.07.2018 tarih ve 30473 sayılı Resmi Gazete' de yayımlanan 703 sayılı Anayasa'da Yapılan Değişikliklere Uyum Sağlanması Amacıyla Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile gerçekleştirilmiştir. Yeni sistemin inşası ise 10.07.2018 tarih ve 30474 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile olmuştur²⁶⁵.

²⁶² Kaymal, C. (2017). Yerel Özerklik ve Yerel Demokrasi Açısından Büyükşehir Belediyesi Reformu. ulakbilge, Cilt: 5, Sayı:13, 1150.

²⁶³ Çöpöğlü, M. (2017). 6360 Sayılı Kanun Ekseninde Yerel Yönetim Reformları, İstanbul: Der Yayınları, 143.

²⁶⁴ İnternet: Biyografi, Web: <https://www.tccb.gov.tr/receptayyip Erdogan/biyografi/> adresinden 02.07.2019 tarihinde alınmıştır.

²⁶⁵ Turan, M. (2018). Türkiye'nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi, *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 7. Cilt, 3. Sayı, 44.

Yeni sistemde yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleri bakımından topyekûn değişiklikler içeren ve sadece yerel yönetimlerle ilgili olan mevzuat değişikliklerinin olmadığı söylenebilir²⁶⁶.

Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi ile birlikte mahalli idareler sistemine ilişkin olarak 1 ve 4 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile düzenlemeler yapılmıştır. Ancak yapılan tüm bu değişikliklerin çok köklü değişiklikler olduğunu söylemek mahalli idareler sisteminde 2003 yılından itibaren ortaya çıkan reform süreci dikkate alındığında pek mümkün değildir²⁶⁷.

1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 20. maddesiyle Yerel Yönetim Politikaları Kurulu kurulmuştur. Bu düzenleme toplamda sayıları 9'u bulan kurullardan birisinin yerel yönetimlere ilişkin olduğundan merkezi idarece yerel yönetimlere verilen önemi gösteriyor olması nedeniyle dikkat çekmektedir²⁶⁸. Cumhurbaşkanı, bu kurulların başkanıdır ve kurul en az üç üyeden oluşmaktadır. Kurul üyeleri Cumhurbaşkanınca atanmakta olup Cumhurbaşkanı kurul üyelerinden birini başkanvekili olarak görevlendirilmektedir.

Yerel Yönetimler Politika Kurulu'nun görev ve yetkileri 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 31. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre Kurulun görev ve yetkileri şunlardır:

- Kentleşme ve yerel yönetim alanında politika ve strateji önerileri geliştirmek
- Türkiye'nin toplumsal, ekonomik ve siyasal gerçekliklerine uygun olarak yerel yönetim politikalarına ilişkin strateji önerileri sunmak
- Göç ve iskân konularında politika önerileri geliştirmek
- Çevre, orman, su ve benzeri alanlarda koruyucu ve geliştirici politika önerileri geliştirmek
- Türkiye'nin kültürel mirasından beslenerek kentleşme politika önerileri geliştirmek
- Akıllı şehircilikle ilgili araştırmalar yaparak strateji önerilerinde bulunmak

²⁶⁶ Zengin, O. (2018). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Yeni Sistem Sonrası Yerel Yönetimler Alanında Yaşanan Değişim", *Yerel Yönetim Yerel Siyaset*, TMMOB Mimarlar Odası Ankara Şubesi ve Ankara Dayanışma Derneği, Ankara, 38.

²⁶⁷ Turan, 2018, 75.

²⁶⁸ Akman, Ç., (2019). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler Yapbozu: Gelişmeler ve Öneriler, *OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 9. Sayı, 26.

- Boğaziçi imar uygulama programları gereği kamu yatırımlarının planlanmasına ilişkin çalışmalar yapmak
- Etkin bir çevre yönetiminin sağlanması için politika ve strateji önerileri geliştirmek

Yerel yönetimler politika kurulu İçişleri Bakanlığı ile Çevre ve Şehircilik Bakanlığının üzerinde yerel yönetimler hakkında temel politikalar hakkında asıl karar verici mekanizma olarak sistem içerisinde kurgulanmış ve entegre edilmiştir²⁶⁹.

Bir diğer önemli değişiklik ise 1 nolu kararnamenin Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'nın görevlerinin sayıldığı 97. maddede "Bakanlığın görev alanına giren konularda mahalli idarelerin idari ve teknik kapasitesinin geliştirilmesi için çalışmalarda bulunmak ve bunlara teknik destek sağlamak" görevinin de sayılarak Bakanlığın hizmet birimlerinden birisi olarak Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün sayılırken İçişleri Bakanlığının hizmet birimleri içerisinde Mahalli İdareler Genel Müdürlüğüne yer verilmemesi olduğunu söylemek gerekir. Yine bu düzenlemeyi tamamlayıcı nitelikte olan 4 numaralı Bakanlıklara Bağlı, İlgili, İlişkili Kurum ve Kuruluşlar ile Diğer Kurum ve Kuruluşların Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 798. maddesinin 1. fıkrasının (a) bendinde " İçişleri Bakanlığının mahalli idareler üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisine ilişkin mevzuat hükümleri dışında mevzuatta Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü'nün görevleriyle ilgili olarak İçişleri Bakanlığına veya birimlerine yapılmış olan atıflar Çevre ve Şehircilik Bakanlığına veya birimlerine, İçişleri Bakanına veya İçişleri Bakanlığı görevlilerine yapılmış olan atıflar Çevre ve Şehircilik Bakanına veya Çevre ve Şehircilik Bakanlığı görevlilerine yapılmış sayılır." şeklindeki düzenlemedir. Bu düzenleme göstermektedir ki vesayet yetkisinin kapsamına dahil olan bütün yetkiler İçişleri Bakanlığının uhdesinde kalmaya devam etmiştir. Ancak, vesayet yetkisi kapsamında olmayan hususlarda ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığı görevli ve yetkili hale gelmiştir. Yani bir bakıma Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü ismini alarak ve mahalli idareler üzerindeki vesayet yetkisinin bırakarak Çevre ve Şehircilik Bakanlığı bünyesine devrolunmuştur²⁷⁰.

²⁶⁹ Zengin, O. (2018). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Yeni Sistem Sonrası Yerel Yönetimler Alanında Yaşanan Değişim", **Yerel Yönetim Yerel Siyaset**, TMMOB Mimarlar Odası Ankara Şubesi ve Ankara Dayanışma Derneği, Ankara, 39.

²⁷⁰ İnternet: Memiş, H. (2018). Mahalli İdarelerin Merkezi İdare İle İlişkilerine İlişkin Yeni Düzenlemeler, 20. Web: <https://mevzuattakip.com.tr/mevzuat/mahalli-idarelerin-merkezi-idare-ile-iliskilerine-iliskin-yeni-duzenlemeler> adresinden 02.07.2019 tarihinde alınmıştır.

Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü ile birlikte TOKİ ve Milli Emlak Müdürlüğü'nün de Çevre ve Şehircilik Bakanlığına bağlandığı hususu dikkate alındığında yeni sistem ile birlikte yerel yönetimlerin kırsal ve kentsel mekânın değerlendirilmesine yönelik olarak kurgulandığı söylenebilir²⁷¹.

Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün görev ve yetkileri ise 1 nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesinin 100. maddesinde sayılmıştır. Bu maddeye göre Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün görev yetkileri şunlardır:

- Mahalli idarelerin iş ve işlemlerine dair mevzuatla verilen görev ve hizmetleri yapmak, takip etmek, sonuçlandırmak ve geliştirmek
- Mahalli idare yatırım ve hizmetlerinin kalkınma planları ile yıllık programlara uygun şekilde yapılmasını gözetmek
- Mahalli idarelerin geliştirilmesi amacıyla araştırmalar yapmak, istatistiki bilgileri toplamak, değerlendirmek ve yayımlamak
- Mahalli idareler personelinin hizmet içi eğitimini planlamak ve uygulanmasını takip etmek
- Mahalli idarelerin teşkilat, araç ve kadro standartlarını tespit etmek
- Bakan tarafından verilen diğer görevleri yapmak

798. madde kapsamında hangi görev ve yetkilerin İçişleri Bakanlığında hangilerinin ise Çevre ve Şehircilik Bakanlığında olduğu hususunda ise bir takım tereddütler yaşanmıştır. Tüm bu tereddütler iki bakanlık arasında yapılan çalışmalar neticesinde ortaya çıkan ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından bütün il valiliklerine bildirilen Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü'nün görevine giren iş ve işlemlere ilişkin 07.08.2018 tarihli genelge ile giderilmiştir²⁷².

Yerel yönetimlerin merkezi idareden bağımsızlığına ilişkin olarak 8 Ağustos 2018 tarihli ve 17 sayılı Tek Hazine Kurumlar Hesabı Kapsamına Alınacak Kamu İdareleri ve Hesapların Belirlenmesi Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararına değinmek gerekmektedir. Öncelikle belirtmek gerekir ki Cumhurbaşkanlığı Kararının "Kapsam" başlıklı 2.

²⁷¹ Zengin, 2018, 40.

²⁷² İnternet: Memiş, H. (2018). Mahalli İdarelere İlişkin Yetkilerin Bakanlıklar Arası Dağılımı, 1. Web: <https://mevzuattakip.com.tr/mevzuat/mahalli-idarelere-iliskin-yetkilerin-bakanliklar-arasi-dagilimi> adresinden 02.07.2019 tarihinde alınmıştır.

maddesine bakıldığında belediyeler ile il özel idarelerinin bu kararın kapsamı içerisinde kaldıkları anlaşılmaktadır.

17 sayılı Cumhurbaşkanlığı Kararı ile ortak nakit yönetim havuzuna dâhil olan mahalli idareler başta Hazine ve Maliye Bakanlığı(Borçlanma, harcama yapma, bütçe fazlasını kullanma, günlük ve aylık olmak üzere nakit talep ve tahsilat tahminlerini bildirme gibi) olmak üzere merkezi idareye karşı önceye göre daha da bağılı bir hale getirilmiştir²⁷³.

Tüm bu düzenlemelerin mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yerine getirilmesi amacıyla yapıldığı iddia edilebilir. Ancak yapılan bu düzenlemeler ile yerel yönetimlerin merkezi idareden bağımsız olarak faaliyet göstermesinin neredeyse imkânsız hale geldiğini söylemek mümkündür. Nitekim 2018/12 nolu Cumhurbaşkanlığı genelgesi ile de mahalli idarelerin yatırım programlarının orta vadeli program ve mali plan ile uyumlu bir biçimde Cumhurbaşkanlığı bünyesinde yer alan Strateji ve Bütçe Başkanlığınca denetiminin yapılması durumu da bu hususu destekler niteliktedir.

²⁷³ Zengin, 2018, 45.



5. SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Yer yönünden yerinden yönetim sisteminin merkezden yönetim sistemine göre bürokrasiye azalttığı, kırtasiyeciliği önlediği, sunulması gereken hizmetlerin yöreye daha uygun olarak tespit edilmesini sağladığı gibi bir takım faydalarının bulunduğu yapılan çalışma kapsamında görülmüş ise de yer yönünden yerinden yönetimin önemli olmasının asıl nedeni daha demokratik bir yönetim sistemi olmasıdır.

Yer yönünden yerinden yönetim sisteminin daha demokratik bir yapıya haiz olmasının nedeni mahalli müşterek niteliğe haiz olan bir konuda alınacak kararların o karar nedeniyle etkilenecek olan muhataplarının seçmiş olduğu temsilciler tarafından alınmasıdır. Bir başka ifade ile yerel nitelikteki bir takım hizmetler hakkında alınacak karara o yörenin insanının karar veriyor olması demokrasinin bir gereğidir. Yöre insanının kendisine sunulacak hizmetler hakkında karar verebilmesi ise ancak bu toplulukların oluşturduğu yapıya tüzel kişilik tanınması ile mümkündür.

Nitekim, Anayasa'nın 127. maddesi de bu doğrultuda il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişilerinden bahsetmektedir. Bu bakımdan ülkemizde yer alan mahalli idarelerin varlıkları Anayasa'ya dayanmaktadır. Çalışmada ise anayasal dayanağı olan mahalli idarelerin mevcudiyetlerinin anayasal bir değişiklik yapılmadan kanuni bir düzenleme ile değiştirilmesi yoluna gidilmesinin hukuksal yönü, Anayasa ve idare hukuku ilkeleri ile 6360 sayılı Yasaya hâkim olan ilkeler dikkate alınarak irdelenmeye çalışılmıştır.

Mahalli idareler sistemi geçmişten günümüze kadar çeşitli gerekçelerle bir takım değişikliklere maruz kalmıştır. 6360 sayılı Kanun ile de mahalli idareler sistemimizde köklü bir takım değişiklikler yaşanmıştır. Bu Kanun yerel yönetim sistemimiz içerisinde bulunan il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliklerine son vererek bu kamu tüzel kişileri tarafından sunulan hizmetlerin büyükşehir belediyelerince yerine getirilmesine yönelik yeni bir yönetim yapısı ortaya koymuştur. Değişiklik sonrası ülkemiz yerel yönetim yapısı büyükşehir olan iller ile büyükşehir olmayan illerde farklılaşmıştır. Büyükşehir belediyesi olan illerde büyükşehir belediyesi sınırının il mülki sınırı haline getirilmesi ve bu yerlerde il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ile birlikte ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesinden oluşan ikili bir yapı uygulanmaya başlanmıştır. Büyükşehir olmayan illerde ise 6360 sayılı Kanun müdahalesi

öncesinde uygulama alanı bulan il özel idareleri, belediyeler ve köylerden oluşan yapı uygulanmaya devam edilmiştir.

6360 sayılı Kanun ile yapılan değişikliklerden amaçlananın, yerel yönetimler tarafından yerine getirilen yahut getirilecek hizmetlerin tüm büyükşehir bölgesini kapsayan ve makro politikaları belirleyen bir çerçeve içinde ele alınmasının sağlanarak kaynak israfının önlenmesi, büyük projelerin mali kaynaktan yoksun küçük mahalli idarelerce yerine getirilememesi nedeniyle halkın beklediği hizmeti alamamasının doğurduğu olumsuzlukların önüne geçilmesi olduğu, bu açıdan bakıldığında Yasanın toplum içerisinde yer alan bireylerin nerede yaşadığına bakılmaksızın tamamına eşit hizmet götürmeyi hedefleyerek yaşanan eşitsizliğin önüne geçmeyi amaçladığı söylenebilir ise de bir hukuk devletinde hangi düzenlemenin nasıl ve ne şekilde yapılacağı ve bunun sınırlarının ne olacağı belirli olması gerekmektedir.

Gerekçeler ne kadar gerçekçi ve ihtiyaçlara uygun olursa olsun yapılan düzenlemelerin Anayasa'ya uygun olması hukuk devletinin bir gereğidir. Yapılan düzenlemelere bakıldığında büyükşehir belediyelerinin sayılarının artırılması, büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırları ile eşitlenmesi ve bir dizi değişikliğin yapıldığı görülmektedir. Yapılan bu değişikliklere dayanak olarak da Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin kanun ile getirilebileceği ifadesi gösterilmektedir. Çalışmada da bu noktaya odaklanılmıştır. Bu konu doktrinde tartışmalar neden olmuştur. Doktrinde azınlıkta kalan görüş Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilerek il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasının mümkün olduğunu savunurken çoğunluk görüşü Anayasa'nın 127. maddesinin 1. fıkrasında değişikliğe gidilmeden bu mahalli idarelerin varlığının kanun ile sona erdirilmesini Anayasa'ya aykırı bulmaktadır.

Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan bu ifadeye dayanılarak büyükşehir belediyeleri kurmak mümkün ise de bu ifadeye dayanarak 127. maddenin 1. fıkrasında yer alan mahalli idarelerin bir kısmının ortadan kaldırılması mümkün değildir. Çünkü anayasal temelli olan mahalli idarelerin Anayasada il halkının, belediye halkının ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulacakları ayrı ayrı belirtilmiştir. Eğer Anayasa bir ilde bu mahalli idarelerin hepsinin bulunmasını zorunlu kılmayıp bir veya bir kaçının bulunmasını yeterli görüyor olsaydı il halkı, belediye halkı ve köy halkı gibi bir ayrıma gitmezdi. Ancak, Anayasa Mahkemesi Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan

büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri oluşturulabileceği ifadesi nedeniyle yapılan düzenlemeyi Anayasaya aykırı bulmamıştır. Tabii ki Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu düzenlemeyi Anayasaya aykırı bulmamış olması düzenlemenin Anayasaya aykırı olmadığını göstermemektedir. Anayasa Mahkemesi Anayasa'da yer alan ifadeyi il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarının karşılanması için ayrı ayrı mahalli idare kurulmasının gerekli olmadığı şeklinde yorumlamıştır. Bu nedenle düzenlemeyi Anayasaya uygun bulmuştur. Ancak yorum eleştiriye açık bir yorumdur.

Anayasa Mahkemesi'nin "mahalli müşterek ihtiyaç" kavramını *"bir yerel yönetim birimi içerisinde yaşayan insanların, aynı yerde birlikte yaşamaları sebebiyle ortaya çıkarttığı, yoğunlaştırdığı ve sürekli yenilendiği, özünde etkinlik, ölçek ve sağladığı fayda bakımından yerel sınırları aşmayan, bölünebilir ve rekabete konu olabilen yerel ve kamusal hizmet karakterinin ağır bastığı ortak beklentiler"* şeklinde tanımladığını daha önce de söylemiştik. Tanımlamadan da anlaşıldığı üzere ölçek ve sağladığı fayda bakımından yerel sınırları aşmayan bir hizmetin halka en yakın birim tarafından yürütülmesi amacıyla Anayasa il, belediye ve köy idarelerinden bahsetmektedir ve kurulmasını zorunlu tutmaktadır. Büyükşehirlerde bu idarelerin bulunmayacağı yönünde ise yasama organına bir takdir yetkisi tanımamaktadır. Nitekim, büyük yerleşim merkezlerinde özel yönetim biçimleri kurulabileceği ifadesinin geniş yorumlanması bu yerlerin sınırları belirsiz bir düzenleme alanı olarak kabul edilmesine neden olur. Bu durum ise hukuk devleti ile bağdaşmamaktadır. Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri oluşturulabileceği ifadesinin geniş yorumlanması büyük yerleşim yerlerinde üniter yapıya aykırı bir takım yönetim biçimlerinin oluşturulmasına da yol açar. Bu ve benzeri tartışmaların önüne geçmek için Anayasa Mahkemesi'nin Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan kavramları daha somut bir şekilde yorumlaması gerekmektedir.

6360 sayılı Kanunla ortaya çıkan sistem yerel nitelikteki kamusal hizmetlerin sunumunda daha merkeziyetçi bir yapı oluşturmuştur. Oluşturulan yapıda daha önceleri il özel idareleri, belde belediyeleri ve köyler tarafından gerçekleştirilen hizmetlerin yeni sistemde yine bir yerinden yönetim kuruluşu olan büyükşehir belediyeleri kapsamında gerçekleştiriyor olması nedeniyle yerinden yönetim ilkesine aykırılık oluşturmayacağı ileri sürülebilir. Ancak, yer yönünden yerinden yönetimde amaçlanan ihtiyaç duyulan hizmetlerin ilde, ilçede ve köyde birbirinden farklılık gösteriyor olması nedeniyle olabildiğince yerel bir organ tarafından sunumunun sağlanmasıdır. 6360 sayılı Kanun ise

bunun aksine çeşitli gerekçelerle yerelde merkeziyetçi bir yapının oluşmasına neden olmuştur. Bu ise Anayasa'nın 127. maddesinde yer alan mahalli idarelerin kuruluş, görev ve yetkilerinin yerinden yönetim ilkesine uygun olacağı ifadesine açıkça aykırılık teşkil etmektedir.

Yapılan düzenlemenin Anayasaya aykırılığının yanında 6360 sayılı Kanun ile birlikte büyükşehir olan illerde mali konularda da bir takım değişiklikler yaşanmıştır. Emlak vergisi oranlarının 5216 sayılı Kanunun uygulandığı büyükşehir belediye sınırları içinde %100 artırımlı uygulanacak olması ve Belediye Gelirleri Kanunu'nda düzenlenen vergi, harç ve katılım paylarının da uygulama alanı bulması bu konuya örnek olarak gösterilebilir. Köylü, köylerin yapılan düzenlemeler ile birlikte büyükşehirle bağlı mahalle haline gelmiş olması nedeniyle mali bir takım külfetlerle karşı karşıya kalmak üzeredir.

Çalışmanın diğer bir boyutu da yapılan düzenleme nedeniyle kır-kent ayrımının ortadan kaldırılması nedeniyle ortaya çıkan kırsal hizmet sorunudur. Büyükşehir merkezine oldukça uzakta bulunan kırsal alanlara yönelik hizmetin hem üretilmesinde hem de götürülmesinde etkinlik ve verimlilik her alanda sağlanamamış, planlama gibi birkaç hususla sınırlı kalmıştır. Bu bakımdan amaçlanan ile gerçekleşen ne yazık ki örtüşmemiştir.

Sonuç olarak, devlet tarafından bireylere sunulacak hizmetlerin bir yandan etkin, verimli, kaliteli, eşit ve hızlı bir şekilde sunulmasının sağlanması bir yandan da kamu kaynaklarının israf olmasının önüne geçilmesi amacıyla yer yönünden yerinden yönetim sisteminde birtakım değişiklikler yapılması gayet doğaldır. Ancak, bu amaçların gerçekleştirilmesi amacıyla Anayasa'nın amir hükümlerinin hukuk devletinin bir gereği olarak ihlal edilmemesi gerekmektedir. Eğer mahalli idareler sisteminde bu şekilde bir yapının varlığı elzemse yapılması gereken Anayasayı görmezden gelmek olmamalıdır. Bu nedenle her ne kadar Anayasa Mahkemesi yapılan düzenlemeyi Anayasaya aykırı bulmamış ise de Anayasa'nın 127. maddesinde bir değişikliğe gidilerek aykırılık ortadan kaldırılmalıdır. Yapılan düzenleme ile birlikte büyükşehir olan 30 ilde il özel idareleri, belde belediyeleri ve köy tüzel kişiliklerine son verilerek büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesinden oluşan ikili bir yapı ortaya çıkarılmıştır. Bu ise merkeziyetçi bir yerleşmenin oluşmasına neden olmuştur. Mahalli idarelerin bir kısmının kaldırılarak yetkilerinin büyükşehir belediyesine verilmesi yerel demokrasiye aykırılık teşkil etmektedir. Her ne kadar Kanunun gerekçesinde yapılmak istenenin yerel yönetimleri güçlendirmek olduğu ifade edilmiş ise de gelinen durum itibarıyla yerelde

merkezin güçlenmesi kırsalın ise zayıflaması kaçınılmaz olmuştur. Kanımca yerinden yönetimleri güçlendirmek için merkezi bir yerelleşmeye gitmek amacıyla bazı mahalli idarelerin kapatılmasından ziyade belirli hizmetlerin yürütülmesinde yetersiz kalan mahalli idarelere daha fazla kaynağa sahip olan üst bir mahalli idarenin destek vermesinin uygulanabilir hale getirilmesi daha faydalı olabilirdi. Tüm bu söylenenler bir arada değerlendirildiğinde mahalli ihtiyaçların karşılanmasında görevli ve yetkili olan mahalli idarelerin yapısının, aksaklıkların giderilmesini sağlayacak şekilde yeniden gözden geçirilmesi gereklidir. Ayrıca, merkez nüfusu çok düşük olan yani metropol niteliğine haiz olmayan yerlerin büyükşehir haline getirilmesi anlayışından da vazgeçilmelidir. Çünkü bu uygulama hem maliyetli hem de yerinden yönetim anlayışına terstir.





KAYNAKÇA

- Adıgüzel, Ş. (2012). "6360 Sayılı Yasa'nın Türkiye'nin Yerel Yönetim Dizgesi Üzerine Etkileri: Eleştirel Bir Değerlendirme", *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, 6, 13-14.
- Akman, Ç. (2019). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Yerel Yönetimler Yapbozu: Gelişmeler ve Öneriler". *OPUS Uluslararası Toplum Araştırmaları Dergisi*, 9, 2499-2532.
- Aksu, İ., F. (2012), "On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı Bilgi Notu, No: 1.
- Akyılmaz, B., Sezginer, M., Kaya, C. (2019). *Türk İdare Hukuku*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Antalya 2. Vergi Mahkemesi, Esas No:2015/1074, Karar No: 2015/1532, Kararın Tarihi: 16.10.2015.
- Aral, R. (1968). *Yüzyıl Boyunca Danıştay*. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.
- Arıkboğa, E.(2012).“Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform”, *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 2, 3-32.
- Arıkboğa, E. (2013). “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”. *Yerel Politikalar Dergisi*, (Yıl 1), 3, 48-96.
- Arıkboğa, E. (2015). Büyükşehir Yönetim Sistemi: Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Kemal Görmez (Ed.), *Yerel Yönetimler*. Şehir: Orion Yayınları.
- Arıkboğa, E. (2018). “Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması”, *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 6(1), 3-16.
- Artun Ü. (1980). *Siyaset ve Anayasa Mahkemesi*. (Sayı 443). Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Atar, Y. (2007). *Türk Anayasa Hukuku* (4. Baskı) Konya: Mimoza Yayınları.
- Atay, E. E. (2009). *İdare Hukuku*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Atay, E. E. (2009). Anayasa Yargısı Kıta Avrupa Modeli. Prof. Dr. Ali Naim İnan'a Armağan. (1. Baskı). Ankara: Seçkin Yayınları, 1077-1107.
- Ayyıldız, M., Çiçek, A., Ayyıldız, B. (2016). “6360 Sayılı Büyükşehir Yasasının Kırsal Kesime Olası Etkileri”, *Nevşehir Bilim ve Teknoloji Dergisi*, (TARGİD Özel Sayı), 280-285.
- Balık, S. (2016). *Çoğulcu Demokratik Hukuk Devleti İçin Kuvvetler Ayrılığı*. Yüksek Lisans Tezi, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya.

- Balta, T. B. (1970-1972). *İdare Hukuku 1 Genel Konular*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Bütün Sula, M.,Ş. (2017). *Avrupa Yerel Yönetimler Yerindelik İlkesi Çerçevesinde Türkiye’de Yerel Yönetimler*. Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Canatan, B. (2017). *İdare Hukuku*. (5. Baskı). Ankara: Detay Yayıncılık.
- Canpolat, H. (2009). *Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Sorunu ve Son Dönemde Yapılan Düzenlemelerin Değerlendirilmesi* (Cilt 1). Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyum Bildirileri, TODAİ Yayınları,
- Canpolat, H. (2010). “Türk Yerel Yönetim Sisteminde Ölçek Reformları ve 5747 Sayılı Kanunla İlgili Yargı Kararlarının Değerlendirilmesi”. *Türk İdare Dergisi*, 467, 79-113.
- Çağlar, S. (2012). “Anayasa Mahkemesi Kararlarında Eşitliğin Dar Yorumu”. *Ankara Barosu Dergisi*, 2012(3), 43-86.
- Çelik, A. (2013). “Yerel Özerklik Açısından 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun Genel Bir Değerlendirilmesi”. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(1), 17-28.
- Çelikyay, H. (2014). *Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası*. Şehir: SETA Yayınları, 101.
- Çöpoğlu, M. (2017). *6360 Sayılı Kanun Ekseninde Yerel Yönetim Reformları*. İstanbul: Der Yayınları.
- Çörek Öztaş, Ç. (2017). *Büyükşehir Belediyelerinde Kentleşen Kırsal Alanların Planlama Sorunlarına Yönelik Sürdürülebilir Model Önerisi*. Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Fen Bilimleri Enstitüsü, Ankara.
- Çukurçayır, A., Negiz, N., Yemen, A. (2014). *6360 Sayılı Kanun’un Uygulanmasında Köy(lü) Mü Mahalle(li) mi):Katıl(a)mayanlar Açısından Bir Değerlendirme*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Danıştay Altıncı Dairesi, Esas No: 2015/15134, Karar No: 2018/4496, Kararın Tarihi: 11.06.2018.
- Danıştay Altıncı Dairesi, Esas No:2017/2911, Karar No:2018/4891, Kararın Tarihi: 17/05/2018.
- Danıştay Altıncı Dairesi, Esas No: 2011/7166, Karar No: 2018/450, Kararın Tarihi: 23.01.2018.
- Danıştay İdari Dava Daireleri Kurulu, Esas No:2018/2484, Karar No:2018/4410, Kararın Tarihi: 31.10.2018.
- Danıştay Onuncu Dairesi, Esas No:2015/58, Kararın Tarihi: 13.02.2015.

- Danıştay Sekizinci Dairesi, Esas No:2012/5819, Karar No: 2018/3847, Kararın Tarihi: 04.07.2018.
- Danıştay Sekizinci Dairesi, Esas No:2014/1728, Karar No: 2017/586, Kararın Tarihi: 08.02.2017.
- Derdiman, C. (2012). "Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin ve Bu Belediyelerin Yapılarındaki Yeni Değişikliklerin Anayasaya Uyum Sorunu". *Süleyman Demirel Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(1), 51-87.
- Dönmez, M. (1996). *Mahalli İdarelerin Teşkilat Yapısı, Organları ve Görevleri* (Sayı:15). Ankara: Mahalli İdareler Derneği Yayınları.
- Durgun, A. (2018). *6360 sayılı Kanun Kapsamında Büyükşehir Belediyelerinin Mali Açıdan Analizi: Antalya Büyükşehir Belediyesi Örneği*. Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta.
- Erdagöz, Ö. (2013). "Mahalle Yönetimi Ve Geleceği", *Ulusal Hakemli Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 1, 59-101.
- Ergun, T., Bozkurt, Ö. (2014). *Kamu Yönetimi Sözlüğü* (3. Baskı). Ankara: TODAİE, Yayın No: 382.
- Erkan, E. G. (2014). *Merkezi Yönetim İle Yerel Yönetimler Arasında Görev Paylaşımı, Kamu Hizmetlerinin Görülmesinde Etkinlik ve Silifke Belediyesinde Bir Uygulama*. Yüksek Lisans Tezi, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Karaman.
- Eroğlu, T. (2013). "Yerel Yönetimlerde Reform ve 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme". *Düşünce Dünyasında Türkiz Siyaset ve Kültür Dergisi*, (Yıl:4), 21, 69-80.
- Ersoy, M. (2013). "6360 Sayılı Yasa ve Mekânsal Planlama Sorunları", *GAP Belediyeler Birliği Dergisi*, (Yıl:8), 12, 20-32.
- Eryılmaz, B. (2012). *Kamu Yönetimi*. (5. Baskı). Kocaeli: Okutman Yayıncılık.
- Genç, F. N. (2014). "6360 Sayılı Kanun ve Aydın’a Etkileri". *Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(Özel Sayı), 1-29.
- Genç, F. N. , Korkın, E. (2017). " 6360 Sayılı Kanun’la Tüzel Kişiliği Kaldırılan Belde Belediyelerinde Halkın Uygulamaya İlişkin Algısı: Atça (Sultanhisar-Aydın) Örneği ", *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 19(32), 84-95.
- Giritli, İ., Bilgen, P., Akgüner, T. (2008). *İdare Hukuku*. (3. Baskı). İstanbul: Der Yayınları.
- Görmez, K. (2013). "Yeni Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler", *Düşünce Dünyasında Türkiz Siyaset ve Kültür Dergisi*, (Yıl:4), 21, 41-46.
- Gözler, K., Kaplan, G. (2013). *İdare Hukuku Dersleri*. (14. Baskı). Bursa: Ekin Yayınevi.

- Gözler, K. (2000). *Türk Anayasa Hukuku*. (1. Baskı). Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2019). *İdare Hukuku*. (3. Baskı). Bursa: Ekin Kitabevi.
- Gözler, K. (2013). “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, *Legal Hukuk Dergisi*, 11, 122.
- Gözler K. (2018). *Mahallî İdareler Hukuku*. (1. Baskı). Bursa: Ekin Yayınları.
- Gözübüyük, Ş. (2003). *Anayasa Hukuku*. (12. Baskı). Ankara.
- Gözübüyük, Ş. (2009). *Yönetsel Yargı*. (29. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gözübüyük, Ş. Tan, T. (2014). *İdare Hukuku Genel Esaslar (Cilt 1)*, (10. Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.
- Gül, H., Efe, S. (2017). *6360 Sonrası Yeni Büyükşehir Belediye Modeli İle Hollanda Randstad Karşılaştırması, Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar (2.cilt)*. İstanbul: Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.
- Güleç, H. B. (2016). *6360 Sayılı Kanunun Büyükşehir Belediyelerine Tarımsal ve Kırsal Hizmetler Konusunda Verdiği Görevler. Büyükşehir Belediyeleri Tarımsal ve Kırsal Hizmetlere Hazır mı? Eskişehir BŞB Örneği*. Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü, 10. Kamu Yönetimi Sempozyumu, İzmir, 27-55.
- Güler, B. A. (2005). *Devlette Reform Yazıları Dünya’da ve Türkiye’de Ekonomik Liberalizasyondan Siyasi – İdari Liberalizasyona*. Ankara: Paragraf Yayınevi.
- İnternet: Güler, B. A. (2012). Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine, Ankara, Web: <http://www.yayed.org> adresinden 17.06.2019 tarihinde alınmıştır.
- Günel, A., Avtur, S., Okudan, S. (2014). “6360 Sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi”. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(3), 55-70.
- Günday, M. (2013). *İdare Hukuku*. (10. Baskı). Ankara: İmaj Yayınevi.
- İnternet: İnanç, H., Ünal, F., (2007). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Ve Türkiye’de Belediyeler, Web: <https://dergipark.org.tr> adresinden 30.06.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnceoğlu, S. (2002). *Türk Anayasa Mahkemesi ve İnsan Hakları Avrupa Mahkemesi Kararlarında Eşitlik ve Ayrımcılık Yasağı Çerçevesinde Af, Şartlı Salıverme, Dava ve Cezaların Ertelenmesi*. Anayasa Mahkemesi'nin 39. Kuruluş Yıldönümü Nedeniyle Düzenlenen Sempozyum, Ankara 27-28 Nisan 2001, Anayasa Yargısı, Cilt 18, Ankara.

- İnternet: Anayasa Mahkemesi'nin 03.08.2017 tarih ve 30143 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 04.05.2017 tarih ve E:2015/41, K:2017/98 sayılı kararı, Web: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr> adresinden 15.03.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Anayasa Mahkemesinin 04.05.2017 tarih ve 30056 sayılı Resmi Gazete yayımlanan 29.03.2017 tarih ve E:2017/47, K:2017/84 sayılı kararı, Web: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr> adresinden 20.01.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Anayasa Mahkemesi'nin 10.08.1995 tarih ve 22370 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 27.06.1995 tarih ve E:1994/90, K:1995/22 sayılı kararı, Web: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr> adresinden 15.03.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Anayasa Mahkemesi'nin 12.07.2011 tarih ve 27992 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 17.03.2011 tarih ve E. 2009/47, K. 2011/51 sayılı kararı, Web: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr> adresinden 29.05.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Anayasa Mahkemesi'nin 14.06.2013 tarih ve 28677 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 16.06.2011 tarih ve E:2006/113, K:2011/102 sayılı kararı, Web: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr> adresinden 29.01.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Anayasa Mahkemesi'nin 18.09.2014 tarih ve 29123 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 12.09.2013 tarih ve E:2013/19, K:2013/100 sayılı kararı. Web: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr> adresinden 25.05.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Anayasa Mahkemesi'nin 19.10.1968 tarih ve 13031 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 26-27.09.1967 tarih ve E:1963/336, K:1967/29 sayılı kararı, Web: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr> adresinden 20.01.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Anayasa Mahkemesi'nin 21.06.2010 tarih ve 27619 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 04.02.2010 tarih ve E:2008/28, K:2010/30 sayılı kararı, Web: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr> adresinden 12.04.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Anayasa Mahkemesi'nin 23.05.2015 tarih ve 29364 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 13.05.2015 tarih ve E:2015/34, K:2015/48 sayılı kararı, Web: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr> adresinden 26.03.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Anayasa Mahkemesi'nin 26.07.2013 tarih ve 28719 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 09.02.2012 tarih ve E:2010/93, K:2012/20 sayılı kararı, Web: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr> adresinden 13.03.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Anayasa Mahkemesi'nin 31.12.2013 tarih ve 28868 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan 14.02.2013 tarih ve E:2011/63, K:2013/28 sayılı kararı, Web: <http://kararlaryeni.anayasa.gov.tr> adresinden 10.10.2018 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı genel gerekçesi, 6-7, Web: <https://www.tbmm.gov.tr> adresinden 01.04.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Çalıştay Sonuç Bildirgesi. (21 Kasım 2015).Büyükşehir Belediye Yasası Ne Getirdi Ne Götürdü?, Antalya, 2. Web: <http://www.yayed.org> adresinden 20.05.2019 tarihinde alınmıştır.

- İnternet: Güncel Türkçe Sözlük. Web: <http://www.tdk.gov.tr> adresinden 20.05.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Güncel Türkçe Sözlük. Web: <http://www.tdk.gov.tr> adresinden 20.05.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Kentbilim Terimleri Sözlüğü. (1980). Web:<http://www.tdk.gov.tr> adresinden 20.05.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Memiş, H. (2018). Mahalli İdarelerin Merkezi İdare İle İlişkilerine İlişkin Yeni Düzenlemeler, Web: <https://mevzuattakip.com.tr> adresinden 02.07.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Memiş, H. (2018). Mahalli İdarelere İlişkin Yetkilerin Bakanlıklar Arası Dağılımı, Web: <https://mevzuattakip.com.tr> adresinden 02.07.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: Tarım ve Orman Bakanlığının 2014/3 sayılı yazısı, Web: <https://kms.kaysis.gov.tr> adresinden 29.06.2019 tarihinde alınmıştır.
- İnternet: 3 Ekim 1992 tarih ve 21364 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasına Dair Karar, Web: <http://www.resmigazete.gov.tr> adresinden 20.03.2019 tarihinde alınmıştır.
- İzci, F., Turan, M. (2013). “Türkiye’de Büyükşehir Belediye Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediye Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(1), 117-152.
- İzmir 3. İdare Mahkemesi, 18/07/2017 gün ve E:2016/1778, K:2017/1009 sayılı kararı
- İzmir Bölge İdare Mahkemesi 5. İdari Dava Dairesi, 08/02/2018 tarih ve E:2017/2918, K:2018/237 sayılı kararı.
- Karaoğlan, B. (2018). *6360 Sayılı Yasa ve Uygulamasına Yönelik Değerlendirmeler: Hatay (Kırıkhan) Örneği*. Yüksek Lisans Tezi, Hatay Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Hatay.
- Karaarslan, M. (2012-2013). “Nasıl Bir Yerel Yönetim? 6360 Sayılı Kanun Üzerine Bir Değerlendirme”. *Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 17-18(26-27-28-29), 123-162.
- Karatepe, Ş. (1986). *İdare Hukuku*. İzmir: Akevler Akdeniz Bilimsel Araştırma Merkezi Ders Kitapları Serisi, No: 1.
- Kaymal, C. (2017). “Yerel Özerklik ve Yerel Demokrasi Açısından Büyükşehir Belediyesi Reformu”. *Ulakbilge*, 5(13), 1137-1159.
- Keleş, R. (2012). *Kent Bölgeler, Metropolitan Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamikler ve Sorunlar*. Anakentlerin Dünü, Bugünü, Yarını, 3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu, Bildiri Kitabı, Ankara, 4.

- Keleş, R. (2012). *Yerinden Yönetim ve Siyaset*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Koyuncu, E. Köroğlu, N. T. (2012). *Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme, (Politika Notu)*. Ankara: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı,
- Köroğlu, Ö. (2016). *İmar Hukukunda Planlama Süreci ve Arazi ve Arsa Düzenlemeleri(Parselasyon)*. (2. Baskı). İstanbul: XII Levha yayınları.
- Kösecik, M., Özgür, H. (2005). “*Yerel Yönetimlerde Reform: Geleneksel Modelin Değişim Süreci*”. *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1*. (1. Baskı). Ankara: Nobel Yayını.
- İnternet: Köseleler, H. "Dışsallık", <https://www.academia.edu> adresinden 27.08.2019 tarihinde alınmıştır.
- Kutlu, Ö., Kahraman, S. (2017). "Büyükşehir Belediyesi Yapılanmasında İmar ve Planlama Fonksiyonları", Hamza Ateş, Mücahit Bıyıkoglu (Ed.). *Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler*. Şehir: Der Yayınları.
- Mutlu, A. (2013). “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası Yasada Kıra, Kırdada Yasaya Bakış”, *Düşünce Dünyasında Türkiz Siyaset ve Kültür Dergisi*, (Yıl:4), 21, 7-24.
- Nadaroğlu, H. (1998). *Mahalli İdareler*. (6. Baskı) İstanbul: Beta Yayınları.
- Olgun Susta, G., Gülçubuk, B. (2016). “Kırsalın Dönüşümünde Fırsat ve Tehditleriyle Yeni Büyükşehir Yasasının Analizi”. *XII. Ulusal Tarım Ekonomisi Dergisi*, 1059-1068.
- Öden, M. (2003). *Türk Anayasa Hukukunda Eşitlik İlkesi* (1. Baskı). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Önez Çetin, Z. (2015). “Türkiye’de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri”, *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(2), 247-266.
- Özay, İ. H. (2010). *Gün Işığında Yönetim*. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Özbudun, E. (2014). *Türk Anayasa Hukuku* (15. Baskı). Ankara: Yetkin Yayınları.
- Özbudun, E. (2014). *Yargı Bağımsızlığı ve Anayasa Yargısı*. Ankara: HUKAB Yayınları, Sayı: 10.
- Özer, M. A. (2013). “Yerel Yönetimler Reformunda Reform: 6360 sayılı Kanunun Düşündürdükleri”. *Yerel Politikalar Dergisi*, 3, 97-126.
- Özkan, G. (1995). *Hukuk Devleti ve Yargı Denetimi* (1. Baskı). Ankara: Matser Basım.
- Pehlivan, O. (2013). *Kamu Maliyesi*. Trabzon: Celepler Matbaacılık.
- Serim, B. (1994). “Yasa Önünde Eşitlik İlkesi”. *Amme İdaresi Dergisi*, 27(3), 13-25.

- Tekin Ö., F. (2018). “Türkiye’de Büyükşehir Yönetimi ve 6360 Sayılı Yasanın Getirdiği Değişim: Konya Örneği”, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 55, 84-105.
- Topcu, D. (2017). Kentsel ve Kırsal Alan Yönetiminde Büyükşehir Deneyimi, H. Ateş, M. Bıyıkoglu (Ed.), *Belediye Yönetimi ve Kamusal İlişkiler*. Şehir: Der Yayınları, 265-288.
- Tortop, N. (2003). *Yerel Yönetimlerde Nitelikli (Kaliteli) Yönetimin Koşulları*. Kamu Yönetiminde Kalite 3. Ulusal Kongresi, TODAİE.
- Trabzon Vergi Mahkemesi, Esas No:2015/282, Karar No:2015/553, Kararın Tarihi: 09.09.2015.
- Turan, M. (2018). “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”, *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 7(3), 42-91.
- Urhan, F. (2008). “Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılandırılması”. *Sayıştay Dergisi*, 70, 85-102.
- Urry, J. (1999). *Mekânları Tüketmek* (Çev: R. Ögdül). İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Usta, S., Akman, E., Kocaoğlu, M.,(2018). “6360 Sayılı Kanun’un Büyükşehir Belediye Sistemine Etkileri: Konya Büyükşehir Belediyesi Örneği”. *TESAM Akademi Dergisi*, Yerel Yönetimler Özel Sayısı, 217-249.
- Yılmaz, E. (2005). *Hukuk Sözlüğü*. Ankara: Yetkin Yayınları.
- Yıldırım, T., Yasin, M., Kaman, N., Özdemir, H.,E., Üstün, G., Okay Tekinsoy, Ö. (2013). *İdare Hukuku* (5. Baskı). İstanbul: XII Levha yayınları.
- Yıldırım, U., Gül, Z., Akın, S. (2015). “İl Mülki Sınırı Büyükşehir Belediye Modelinin Getirdiği Yenilikler”, *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi*, 10(2), 205-229.
- Yıldız, H. (2014). “Hukuk Devleti'nin Gelişim sürecinde Mülk Devleti ve Polis Devletinin Yeri”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 15(2), 211-230.
- Yolal, H. (2019). *Danıştay Kararları Işığında İptal Davalarında Dava Açma Ehliyeti* (1. Baskı). İstanbul: Onikilevha yayınları.
- Zengin, O. (2014).“Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirmesi”, *Ankara Barosu Dergisi*, 2014(2), 91-116.
- Zengin, O. (2018). *Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Yeni Sistem Sonrası Yerel Yönetimler Alanında Yaşanan Değişim*. Ankara: Yerel Yönetim Yerel Siyaset, TMMOB Mimarlar Odası Ankara Şubesi ve Ankara Dayanışma Derneği.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : KALKAN, Kürşat
Uyruğu : T.C.
Doğum tarihi ve yeri : 26.11.1989 Altındağ
Medeni hali : Evli
Telefon : 5536170447
e-mail : kursatkalkan@yandex.com



Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Lisans	Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi	2012
Lise	Kaya Bayazıtöğlü Lisesi	2007

İş Deneyimi

Yıl	Yer	Görev
2014-2018	Danıştay Başkanlığı	Tetkik Hâkimi
2018-...		Adalet Bakanlığı Tetkik Hâkimi

Yabancı Dil

İngilizce

Yayınlar

-

Hobiler

Futbol, Müzik, Edebiyat





le.ahbv.edu.tr